

Vergaderjaar 2005–2006

**30 308**

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

**Nr. 7**

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 december 2005

#### Inhoudsopgave

<b>Algemeen</b>	<b>2</b>	2.6.1	Algemeen	95
<b>1.1 Inleiding</b>	<b>2</b>	2.6.2	Handhaving van oudkomers	101
<b>1.2 Wenselijkheid van een nieuw inburgeringsstelsel</b>	<b>11</b>	2.6.3	De bestuurlijke boetes	107
<b>1.3 Europese dimensie</b>	<b>15</b>	<b>2.7 Vreemdelingenrechtelijke aspecten</b>	<b>116</b>	
<b>1.4 Vrijgeven cursusaanbod</b>	<b>19</b>	2.7.1	Algemeen	116
1.4.1 Transitietraject	20	2.7.2	De inburgeringvoorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd	117
1.4.2 Meldingsprocedure bij de Europese Commissie	25	2.7.3	De inburgeringvoorwaarde voor de zelfstandige verblijfsvergunning	120
1.4.3 Keurmerk	26			
<b>1.5 Voorbereiding</b>	<b>29</b>	<b>3. Verdere uitwerking in lagere regelgeving</b>	<b>122</b>	
<b>2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>29</b>	<b>4. Verhouding tot andere regelingen, waaronder internationaal en communautair recht</b>	<b>124</b>	
<b>2.1 De inburgeringsplicht</b>	<b>29</b>	<b>4.1 Algemeen</b>	<b>124</b>	
2.1.1 Algemeen	29	<b>4.2 Non-discriminatie</b>	<b>125</b>	
2.1.2 Aansluiting van inburgeringsplicht op inburgeringsbehoefte	30	<b>4.3 Burgers van de Unie</b>	<b>126</b>	
2.1.3 Inburgeringsplicht voor nieuw- en oudkomers	31	<b>4.4 Onderdanen van derde landen</b>	<b>126</b>	
2.1.4 De inburgeringsplicht volgt uit de wet	32	4.4.1 Gezinsleden van burgers van de Unie	126	
2.1.5 Vrijstellingen en ontheffingen	35	4.4.2 Langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen	127	
2.1.6 De inburgeringsplicht voor specifieke groepen Nederlanders	39	4.4.3 Turkse onderdanen	129	
2.1.7 Geestelijke bedienaren	44	<b>4.5 Vluchtelingen</b>	<b>133</b>	
2.1.8 Vrouwen in een achterstandspositie	47	<b>4.6 Rijkswet op het Nederlanderschap</b>	<b>133</b>	
2.1.9 Asielmigranten	51	<b>5. Uitvoerings- en handavingsaspecten</b>	<b>134</b>	
<b>2.2 Eigen verantwoordelijkheid</b>	<b>55</b>	<b>5.1 Algemeen</b>	<b>134</b>	
<b>2.3 Inburgeringsexamen</b>	<b>58</b>	<b>5.2 Administratieve lasten</b>	<b>139</b>	
<b>2.4 Financiële faciliteiten</b>	<b>72</b>	<b>5.3 Informatievoorziening</b>	<b>139</b>	
2.4.1 De leenfaciliteit	74	5.3.1 Het informatiesysteem Inburgering (ISI)	140	
2.4.2 De vergoedingsfaciliteit	76	5.3.2 Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI)	140	
<b>2.5 Aanbod van (gecombineerde) voorzieningen aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen</b>	<b>81</b>	<b>6. Financiële aspecten</b>	<b>141</b>	
2.5.1 Algemeen	81	<b>Artikelen</b>	<b>148</b>	
2.5.2 Aanbod gecombineerde voorzieningen	90			
<b>2.6 Handhaving</b>	<b>95</b>			

## **ALGEMEEN**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste kamercommissie. Ik dank de leden voor hun overwegend positieve inbreng. Het verheugt me dat het belang van inburgering voor een goede participatie in de Nederlandse samenleving door de leden van de verschillende fracties wordt onderschreven en dat ook de invoering van een meer verplichtend inburgeringsstelsel als noodzakelijk instrument breed wordt gesteund. Ik meen dat het onderhavige wetsvoorstel een redelijke en evenwichtige uitwerking vormt van het nieuwe stelsel voor inburgering in Nederland. Graag ga ik hieronder in op de vragen die de leden van de diverse fracties hebben gesteld. Ik wijs er op dat bij de beantwoording van de volgorde van de vraagstelling in het verslag is afgeweken waar dat de leesbaarheid ten goede komt.

### **1.1 Inleiding**

Over de noodzaak van maatregelen om de huidige integratieachterstanden te overbruggen en te voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan, bestaat ook blijkens de inbreng van de fracties brede overeenstemming. Het verheugt mij dat ook de leden van de PvdA-fractie positief zijn over indiening van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet inburgering en dat zij het van harte eens zijn met het verhogen van het ambitieniveau rond inburgering. Met het doel het ambitieniveau te verhogen heeft het vorige kabinet in 2002 drie voornemens rond inburgering in het Strategisch Akkoord 2002 neergelegd (Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5, p. 16). Het betrof de koppeling van verlening van een permanente verblijfsstatus aan succesvolle afronding van inburgering, de invoering van een eigen bijdrage voor inburgering en restitutie van de helft na succesvolle afronding van inburgering, en invoering van een verplichting tot het volgen van een inburgeringsprogramma voor oudkomers met een uitkering die geacht worden te werken. Het vorige kabinet was een korte periode missionair. Het huidige kabinet heeft in het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14) zijn ambities rond inburgering uiteen gezet. Het onderhavige wetsvoorstel vormt het sluitstuk van het nieuwe inburgeringsstelsel zoals dat in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14) kort is geschetst en nader op hoofdlijnen is uitgewerkt in de Contourennota van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 543, nr. 2). Voorts vloeit het onderhavige voort uit de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 29 543, nr. 8–9) en de kabinetsreactie daarop 24 mei 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17). Over de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel is op 21 en 30 juni 2004 een notaoverleg en, na mijn brief van 7 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4), op 13 december 2004 een wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer gevoerd. In november 2004 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (verder: de ACVZ) advies uitgebracht, dat tot aanpassing van die hoofdlijnen heeft geleid. Het ontwerpen van het wetsvoorstel, de nadere adviesaanvragen aan een groot aantal organisaties, waaronder de Europese Commissie, en vervolgens het verwerken van de diverse adviezen, hebben tijd geveerd. Het advies van de Raad van State als laatste adviesinstantie van de regering van 1 juli 2005 heeft tot nadere aanpassing van het wetsvoorstel – onder meer wat betreft de algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen en Nederlanders – geleid.

In het kader van de herziening van het gehele inburgeringsstelsel is op 21 juli 2004 een voorstel ingediend tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van inburgeringsvereisten bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) (Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nrs. 1–3), dat op 20 december 2005

door de Eerste Kamer is aangenomen en, naar ik hoop, op korte termijn in werking kan treden. Het advies van de Raad van State op het ontwerp-Besluit inburgering in het buitenland is, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, ontvangen en de noodzakelijke aanpassingen van het ontwerp-Besluit naar aanleiding van dat advies zijn voltooid. Over het oordeel van de resonansgroep, zo antwoord ik deze leden voorts, heb ik de beide Kamers op 11 november 2005 bericht (Kamerstukken II 2005/06, 29 700, nr. 30) en daarover zal op 19 januari 2006 overleg met de vaste kamercommissie van de Tweede Kamer plaatsvinden. De nadere aanpassing van het ontwerp-Besluit inburgering in het buitenland is voltooid en ook de overige uitvoeringsregelgeving is inmiddels gereed. De Wet inburgering in het buitenland is de eerste fase van een ingrijpende wijziging van het inburgeringsstelsel; het onderhavige voorstel voor een Wet inburgering is daarop het vervolg.

Voorts is reeds op 10 juni 2004 een voorstel tot wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers en de Wet educatie en beroepsonderwijs (vrijgeven cursusaanbod WIN) (Kamerstukken II 2003/04, 29 646, nrs. 1–3) ingediend met het voorstel om vooruitlopend op de invoering van de Wet inburgering, gefaseerd marktwerking in het inburgeringsstelsel te introduceren. Om deze overgang van publieke naar private dienstverlening door de regionale opleidingscentra (roc's) zorgvuldig te laten verlopen en de continuïteit en balans in de markt voor inburgeringscursussen te waarborgen is in juni 2004 een Transitietraject gestart, dat is afgerond met een bestuurlijk overleg op 23 februari 2005. Om de gesprekken over het overgangsbudget niet te hinderen en de sector meer tijd te geven zich voor te bereiden, heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg op 30 maart 2005 namens het kabinet gemeld dat de marktwerking tot de invoering van de Wet inburgering wordt uitgesteld (Kamerstukken II 2004/05, 28 800 VIII, nr. 202). Aangezien de tijdsperiode tussen de twee fasen van invoering van marktwerking zodanig kort zou worden, dat de voordelen van fasering vrijwel teniet worden gedaan, is de behandeling van het wetsvoorstel aangehouden (Kamerstukken II 2004/05, 29 646, nr. 10). De desbetreffende aanpassingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn thans in het onderhavige wetsvoorstel (artikel 56) opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel met haar onderliggende lagere regelgeving een zeer ingewikkeld juridisch bouwwerk is en vragen zich af hoe dit compleet dichtgeregelde keurslijf zich verhoudt tot de wens van kabinet en kamer om te komen tot een verdunding van regelgeving. Ook bij de leden van de CDA-fractie leven onduidelijkheden wat betreft de nadere uitwerking in de (vele) algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen die er nog moeten komen. Tevens hebben de leden van de CDA- en VVD-fracties gevraagd om te verduidelijken wat de regering bedoelt als zij aangeeft dat bij het uitvaardigen van lagere regelingen de nodige soberheid en terughoudendheid wordt betracht.

Het wetsvoorstel regelt – op hoofdlijnen – de reikwijdte en de structurele elementen van het nieuwe inburgeringsstelsel (de inburgeringsplicht, het inburgeringsexamen, financiële stimulansen, materiële inburgeringsfaciliteiten, handhavingsbevoegdheden, verblijfsrechtelijke consequenties). Voor diverse onderwerpen geldt dat een nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig ook bij ministeriële regeling noodzakelijk is. De leden van de CDA-, PvdA- en SGP-fracties constateren terecht dat het wetsvoorstel een groot aantal delegatiebepalingen bevat. Gestreefd wordt naar één algemene maatregel van bestuur, het Besluit inburgering. Dit besluit zal uitvoering geven aan de diverse delegatiebepalingen uit het wetsvoorstel, vooralsnog met uitzondering van de ter

uitvoering van artikel 50, derde lid, te stellen regels over de rijksbijdrage. Over laatstgenoemd onderwerp zal de Tweede Kamer nog afzonderlijk worden geïnformeerd. Gelet op het streven naar één algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet inburgering, zal bezien worden of dit onderwerp te gelegener tijd in het Besluit inburgering kan worden geïncorporeerd. Voorts wordt gestreefd naar één ministeriële regeling, de Regeling inburgering, die thans in voorbereiding is. Deze opzet betekent een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige inburgeringsregeling. Ik meen dan ook niet dat van een (zeer) ingewikkeld juridisch bouwwerk kan worden gesproken.

Naar aanleiding van de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat het ontwerp van het Besluit inburgering een dezer dagen aan de Tweede Kamer wordt toegezonden, zodat de Kamer de inhoud daarvan bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel kan betrekken. Waar elders in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gesproken over het ontwerp-Besluit inburgering wordt bedoeld op dit aan de Tweede Kamer toegezonden ontwerp.

Wat de regeldichtheid betreft merk ik op, dat het streven naar vermindering en verdunning van regelgeving met name wordt ingegeven door de wens de handelingsvrijheid van burgers, bedrijven en gemeenten te vergroten. Door burgers in beginsel vrij te laten in de wijze waarop zij zich het vereiste niveau in de Nederlandse taal alsmede kennis van de Nederlandse samenleving verwerven, en keuzemogelijkheden voor een opleiding te vergroten wordt naar mijn mening in het nieuwe inburgeringsstelsel belangrijke winst geboekt. Daartegenover staat dat het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals gezegd, een meer resultaatgericht en verplichtend karakter heeft. Hiervoor zijn regels onmisbaar (inburgeringsplicht, boete). Aangezien bovendien in het nieuwe stelsel een omvangrijke groep mensen wordt aangesproken, heeft het verschil in positie tussen deze mensen tot verschillende juridische regimes geleid.

Ook de verdeling tussen rijkstaken en -bevoegdheden en gemeentelijke taken en bevoegdheden vergt afbakening in de regelgeving (zie over de beleidsvrijheid die daarbij aan gemeenten wordt gelaten hierna in deze nota). Daarnaast zijn regels nodig om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen hetgeen mede bepalend is voor de vormgeving van de financiële stimulansen in het inburgeringsstelsel. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit inburgering is echter steeds geweest, dat niet meer wordt geregeld, dan strikt noodzakelijk is. Op deze wijze betracht ik de noodzakelijke soberheid en terughoudendheid bij het opstellen en uitvaardigen van uitvoeringsregelingen.

De over het oorspronkelijke wetsvoorstel uitgebrachte adviezen, waaronder dat van Actal, zijn bij de indiening van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer meegezonden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Dit adviescollege constateerde dat het wetsvoorstel een bijdrage levert aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten voor burgers te beperken en adviseerde het wetsvoorstel in te dienen. Met de aandachtspunten die het adviescollege daarbij formuleerde is rekening gehouden.

De leden van de CDA-, PvdA- en VVD-fracties hebben gevraagd of kan worden aangegeven op welke wijze beleidsvrijheid aan gemeenten zal worden gelaten bij de invulling van hun uitvoeringstaken. De leden van de CDA-fractie betrekken hierbij het advies van de Raad van State, waarin onder verwijzing naar de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, wordt geconstateerd dat het oorspronkelijke wetsvoorstel weinig ruimte overliet voor een invulling van de uitvoeringstaken en dat die ruimte door de lagere regelgeving nog verder zal worden beperkt. Zij vragen in dat

verband tevens of de regering van mening is dat met het schrappen van enkele onderdelen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel voldoende tegemoet wordt gekomen aan het advies van de Raad om de regeling in het wetsvoorstel en de lagere regelgeving tot het noodzakelijke te beperken.

In algemene zin kan over de Code Interbestuurlijke Verhoudingen in relatie tot het wetsvoorstel inburgering het volgende worden opgemerkt. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen is gebaseerd op drie uitgangspunten: 1. probleemgericht werken, 2. een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken en 3. beleidsvrijheid voor decentrale overheden («decentraal wat kan, centraal wat moet»). De Wet werk en bijstand (verder: de WWB) wordt in de Code aangehaald als een geslaagd voorbeeld van de nieuwe visie op interbestuurlijke verhoudingen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel inburgering is op diverse plaatsen bij de WWB aansluiting gezocht.

Voor het wetsvoorstel inburgering geldt dat het Rijk (i.c. de formele wetgever) bepaalt wie onder de inburgeringsplicht valt, welke termijnen gelden, welk niveau bij het inburgeringsexamen moet worden behaald, welke faciliteiten de inburgeringsplichtige worden geboden en welke sancties worden opgelegd indien niet aan de inburgeringsplicht wordt voldaan.

Gemeenten krijgen in het wetsvoorstel belangrijke taken toebedeeld, onder meer met betrekking tot het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen («aanbodgroepen»), het handhaven van de inburgeringsplicht van inburgeringsplichtigen (de boeteplicht van artikel 29 van het wetsvoorstel) en het verstrekken van informatie over het nieuwe inburgeringsstelsel. Bij de aanbodgroepen (artikel 17, eerste tot en met vierde lid, van het wetsvoorstel) gaat het om:

- nieuw- en oudkomers die uitkeringsgerechtigd zijn en voor wie een arbeidsverplichting geldt;
- oudkomers die zelf geen inkomsten uit werk of uitkering hebben;
- nieuw- en oudkomers die werkzaam zijn als geestelijke bedienaar.

Voorts zullen gemeenten, onder omstandigheden, ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen (artikel 5).

De gemeenten worden bij de invulling van deze uitvoeringstaken in belangrijke mate vrij gelaten. Het rijk vult het wettelijk kader, daar waar nodig, verder in. Zo bepaalt het rijk dat uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen om hun arbeidsparticipatie te bevorderen uitsluitend een met reïntegratie gecombineerde inburgeringsvoorziening aangeboden kunnen krijgen (artikel 18 van het wetsvoorstel), dat het gecombineerde aanbod niet wordt gedaan indien dat de arbeidsinschakeling van de betrokkene belemmert (artikel 17, zesde lid), dat een inburgeringsvoorziening moet toeleiden naar het examen en dus «passend» moet zijn (artikel 17, vijfde lid), dat geestelijke bedienaren een inburgeringsvoorziening aangeboden moeten krijgen (artikel 17, vierde lid), dat de inburgeringsplicht van oudkomers voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld tevens wordt gehandhaafd (artikelen 20, tweede lid, 24 en 29) en dat, om het ontstaan van nieuwe achterstanden bij de inburgering te voorkomen, alle nieuwkomers worden gehandhaafd (artikel 29 van het wetsvoorstel en artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering).

Binnen dit kader zijn gemeentebesturen in de eerste plaats vrij om op lokaal niveau invulling te geven aan het aanbieden van (gecombineerde) inburgeringsvoorzieningen, net als zij op basis van de WWB vrijheid hebben bij het aanbieden van op arbeidsinschakeling gerichte voorzieningen. Zowel het wetsvoorstel inburgering als de WWB vragen van gemeenten dat zij hun beleid terzake neerleggen in een gemeentelijke verordening (artikel 17, zevende lid, Wet inburgering resp. artikel 8, eerste

lid, onderdeel a, WWB). Deze vrijheid betekent ook, dat op dit punt ruimte is voor differentiatie tussen gemeenten. Gemeenten hebben de mogelijkheid het inburgeringsbeleid op aanpalende lokale beleidsterreinen af te stemmen. De VNG vindt het, blijkens haar (in afschrift ontvangen) brief van 20 oktober 2005 (SEZ/U2000525535) aan de Tweede Kamer een goede zaak, dat gemeenten zelf kunnen bepalen op welke wijze zij de fasering in het gemeentelijk aanbod kunnen toepassen en daarbij kunnen bepalen welke inburgeringsplichtigen wanneer een traject aangeboden krijgen.

In de tweede plaats wordt beleidsvrijheid gelaten om verdere invulling te geven aan de handhavende taak. Gemeenten moeten de hoogte van de bij overtreding van de rijks- of gemeentelijke inburgeringsregelgeving op te leggen boetes in een verordening vastleggen, rekening houdend met de boetemaxima die in het wetsvoorstel zijn genoemd. Ook hier is aansluiting gezocht bij de WWB (artikel 33 van het wetsvoorstel resp. artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB). Daarnaast zullen de gemeenten middels de verordening van artikel 21, derde lid, van het wetsvoorstel invulling geven aan de handhaving van degenen voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld (nieuwkomers en oudkomers). Beleidsvrijheid bij het al dan niet handhaven van nieuwkomers is er niet: alle nieuwkomers moeten vanaf het moment dat de inburgeringsplicht ontstaat, gehandhaafd worden. Voor oudkomers geldt dat gemeenten, gezien de omvang van de groep, de handhaving in de tijd kunnen faseren en daarbij hun eigen prioriteiten kunnen stellen. Ook bij de handhaving is derhalve ruimte voor differentiatie tussen gemeenten.

Om te voorkomen dat gemeenten de handhaving van oudkomers zouden beperken tot oudkomers voor wie een inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld, bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering bij ministeriële regeling gemeenten te verplichten om ook ten aanzien van andere oudkomers een handavingsbeschikking te geven.

In de derde plaats zijn gemeenten vrij in de wijze waarop zij inwoners van hun eigen gemeenten die (potentieel) inburgeringsplichtig zijn informatie verstrekken. Zij zullen deze uiteraard kunnen afstemmen op de landelijke voorlichting en communicatie over het nieuwe stelsel.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de ruimte voor de gemeentebesturen vergroot. De verplichting voor gemeenten om een informatiepunt in te stellen, waarover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels zouden kunnen worden gesteld, is vervallen. Ook de verplichte voortgangscntrole en de bestuurlijke boete bij niet-verschijnen of niet-meewerken aan de voortgangscntrole is vervallen. Voorts is de groep uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen aan wie de gemeente een aanbod voor een inburgeringsvoorziening kan doen vergroot, door met het benoemen van meer sociale zekerheidswetten en -regelingen uit te gaan van een ruimer uitkeringsbegrip. Daarnaast is de delegatiegrondslag geschrapt om regels te stellen over de handelwijze bij verhuizing van de ene gemeente naar de andere. Tenslotte is een ruime delegatiegrondslag geschrapt die inhield dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels zouden worden gesteld over het aanbod, de inburgeringsvoorziening en de bijzondere groepen en waarbij de gemeenten tevens zouden kunnen worden verplicht om aan bepaalde categorieën inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Ter vervanging daarvan is voorzien in de verplichting om over de genoemde onderwerpen regels bij gemeentelijke verordening te stellen en in een beperkte, rechtstreeks in het wetsvoorstel opgelegde verplichting om aan geestelijke bedienaren een aanbod te doen. Ik meen dat ik met deze wijzigingen voldoende aan het advies van de Raad ben tegemoetgekomen.

Ik deel niet de vrees van de leden van de SP-fractie dat regeldichtheid de mogelijkheden beperkt om op lokaal niveau maatwerk toe te kunnen passen. Het onderhavige wetsvoorstel laat daarentegen alle ruimte voor maatwerk. In het wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving wordt immers niet voorgeschreven op welke wijze de inburgeringsplichtigen de vereiste kennis en vaardigheden moeten verwerven. Daarin worden zij geheel vrij gelaten, zodat zij naar eigen inzicht kunnen bepalen hoe zij die kennisverwerving het beste kunnen combineren met hun persoonlijke omstandigheden als werk of de opvoeding van kinderen. Zij kunnen kiezen voor de (voor hen) meest geschikte wijze van kennisverwerving en zich daarover desgewenst laten informeren, bijvoorbeeld door hun partner of andere familieleden. Verder wijs ik deze leden in dit verband er op dat het wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving ook het benodigde maatwerk bij de van gemeentewege inburgeringsvoorzieningen niet in de weg staan. Binnen het noodzakelijke kader dat de aangeboden inburgeringsvoorziening nu eenmaal moet toeleiden naar het inburgeringsexamen (artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel), is het aan de gemeenteraad om bij verordening regels te stellen omtrent deze voorziening (artikel 17, zevende lid, van het wetsvoorstel). De gemeenteraad heeft daarbij dus alle ruimte om maatwerk te leveren, ook wat betreft de begeleiding en ondersteuning van de inburgeringsplichtige. De gemeenten ontvangen voor de aangeboden inburgeringsvoorzieningen een toereikende vergoeding (artikel 50 van het wetsvoorstel).

Ik deel niet de vrees van de leden van GroenLinks-fractie als zou de wettelijke verankering van het nieuwe inburgeringstelsel in het onderhavige wetsvoorstel inburgering te scherp afbakenen. Inburgering is de aanloop tot integratie. Inburgering vereist daadwerkelijk kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving. De verwerving daarvan wordt in het onderhavige wetsvoorstel dan ook verplichtend voorgeschreven. Daarnaast stimuleert de regering, zoals ik hierna in paragraaf 2.1 in antwoord op vragen van de CDA- en VVD-fracties nader zal toelichten, ook op andere gebieden de daadwerkelijke inburgering van migranten. Het belang dat de inburgeringsplichtigen hetgeen zij hebben geleerd ook in praktische werk- en leefsituaties kunnen toepassen, komt in het nieuwe inburgeringstelsel tot uitdrukking in het feit dat het nieuwe inburgeringsexamen, naast een centraal deel, ook een praktijkgericht deel bevat. De inburgeringsplicht leidt er uiteindelijk toe dat de gewezen inburgeringsplichtige na het behalen van dat inburgeringsexamen beschikt over voldoende vaardigheden om het geleerde – onder meer in werksituaties, bij de opvoeding van kinderen en het onderhouden van sociale contacten – in de praktijk te brengen. Zij leren de Nederlandse taal om die vervolgens in de eigen omgeving in de praktijk te kunnen brengen. Kennis van het Nederlands is daarbij niet alleen expressie van integratie, maar ook en vooral een instrument en middel tot integratie. Aangezien het inburgeringsexamen praktijkgebonden onderdelen bevat, zo antwoord ik deze leden voorts, worden met het nieuwe inburgeringstelsel de duale trajecten gestimuleerd. Een zo goed mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen is praktijkgericht en stimuleert tot deelname aan leer-werktrajecten. Bovendien wordt voor werkzoekenden een gecombineerde voorziening mogelijk gemaakt: door inburgering en reïntegratie te integreren in zogenaamde gecombineerde voorzieningen wordt het tegelijkertijd leren van de taal en een beroep gestimuleerd. Ik heb gemeenten gevraagd om dit actief te bevorderen. Tenslotte heeft het kabinet zich achter het advies van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor werk en inkomen geschaard, en hebben verschillende partijen zowel vanuit de overheid als uit het bedrijfsleven zich een voorstander getoond van het opzetten en uitvoeren van duale trajecten. Het Transitietraject, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, is ingegeven door bezorgdheid van de VNG en de Bve Raad over de vorm

en inhoud van de overgang van het huidige naar het nieuwe inburgeringsstelsel en de wens van de regering om daar zorgvuldig mee om te gaan. Uiteindelijk heeft dat op 29 september 2005 geleid tot de ondertekening van een convenant tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Bve Raad en het Ministerie van Justitie, waarover ik de Tweede Kamer bij brief van 7 oktober 2005 heb geïnformeerd (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII en 30 300 VI, nr. 14). Het convenant inzake de gevolgen van de invoering van de Wet inburgering is op 20 december 2005 gepubliceerd (Stcrt. 2005, 247). Wederzijds overleg van de betrokken partijen in het kader van een zorgvuldige overgang en het voorzien in een ruime voorbereidingstijd door de regering hebben geleid tot uitstel van enkele voornemens – ik noem de overheveling van een deel van de Web-middelen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar het Ministerie van Justitie, de opname van educatiemiddelen in het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid en de afschaffing van de gedwongen winkelnering tot aan de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, maar dat neemt niet weg dat over de introductie van marktwerking geen enkele onzekerheid heeft bestaan. De bve-sector verandert voortdurend om aan te blijven sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende veranderingen in de gevraagde dienstverlening – niet alleen van de overheid maar ook van werkgevers. Dit is niet een kwestie van stagnatie of afbraak, maar van continuïteitswaarborging, van voortdurende aanpassing aan huidige ontwikkelingen en voorbereiding op toekomstige ontwikkelingen. Ik deel dan ook niet de conclusie van de leden van deze fractie dat sprake is van stagnatie en afbreuk op het vlak van inburgering en educatie door jaren van onzekerheid.

Ik ben verheugd dat de leden van de GroenLinks-fractie de keuze voor de emancipatie van vrouwen steunen. Voor een nadere toelichting op het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 verwijs ik deze leden naar paragraaf 2.7 van deze nota. Reeds hier wijs ik de deze leden er op dat de termijn voor de verkrijging van het zelfstandige verblijfsrecht niet vijf jaar zal bedragen, maar drie jaar of zoveel langer als het inburgeringsexamen nog niet is behaald.

Met de resultaatgerichte inburgerings*plicht* voor inburgeringsbehoefte nieuw- en oudkomers wordt tot uitdrukking gebracht dat de regering groot belang hecht aan daadwerkelijke inburgering. In het huidige stelsel ligt de nadruk op deelname aan van overheidswege georganiseerde inburgeringscursussen en minder op de datgene waar het om gaat en waar zowel de inburgeringsbehoefte burger die niet kan meekomen als ook de samenleving als geheel dringend behoefte heeft: betere resultaten. Het huidige stelsel kent geen inburgerings*plicht* voor oudkomers, waardoor velen niet of onvoldoende worden bereikt, en levert ook voor nieuwkomers te weinig resultaten op. Met een meer verbindend en resultaatgericht inburgeringsbeleid – waarvoor een breed draagvlak bestaat – zullen betere resultaten worden geboekt, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, dan met een meer vrijblijvend stelsel. De inburgerings*plicht*, die met (financiële) faciliteiten wordt ondersteund, biedt ook voor de inburgeringsbehoefte meer kansen. Hoewel ook veel migranten eigener beweging inburgeren, omdat zij doordrongen zijn van het belang van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, is het een gegeven dat er altijd migranten zullen zijn voor wie het belang van inburgering geen vanzelfsprekendheid is. Ook daarvoor is een inburgerings*plicht* noodzakelijk.

Over de noodzaak van maatregelen om de huidige integratieachterstanden te overbruggen en te voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan, bestaat ook blijkens de inbreng van de fracties brede overeenstemming.



Daarom heeft de regering een pakket van samenhangende maatregelen voorgesteld. Zo zijn bijvoorbeeld vorig jaar aanvullende eisen gesteld aan de aanhoudende gezinsmigratie (Stb. 2004, 496) en is, als gezegd, een wetsvoorstel voor inburgering in het buitenland ingediend dat thans bij de Eerste Kamer in behandeling is. Het geheel aan maatregelen vormt, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders, een zorgvuldige, evenwichtige en effectieve oplossing voor het grote maatschappelijke probleem van achterblijvende integratie, die past binnen de diverse mensenrechtenverdragen en Europese richtlijnen waaraan ons land in de internationale rechtsorde is gebonden. Zoals ook tijdens de algemene politieke beschouwingen op 29 september 2004 naar aanleiding van de motie van dit lid is aangegeven, wijst het kabinet een immigratiestop voor ten minste vijf jaar van niet-westerse allochtonen af. Tot de samenhangende maatregelen, zo antwoord ik dit lid voorts, behoort evenmin een verbod op huwelijken in Nederland tussen neven en nichten en het onthouden van erkenning van dergelijke in het buitenland gesloten huwelijken. Daarop is uitvoerig ingegaan in antwoord op kamervragen van het lid Sterk (ingezonden op 10 oktober 2003 en 11 april 2005 en beantwoord onder nr. 506, respectievelijk nr. 1852). Het daarin verwoorde standpunt dat het kabinet vanwege juridische en praktische redenen niet bereid is tot verbod of niet-erkenning van neef-nicht huwelijken, is sindsdien niet gewijzigd. In de eerdere beantwoording is aangegeven dat een dergelijk verbod in Nederland nimmer heeft bestaan. Bij de invoering van het nieuwe huwelijksrecht per 1 januari 1971 werd het verbod van huwelijken tussen (oud-)oom en nicht en (oud-)tante en neef afgeschaft, een verbod dat niet absoluut was, de rechter kon dispensatie verlenen. Omdat deze dispensatie in de praktijk vrijwel steeds werd gegeven, is dit verbod ingetrokken. Consanguïne relaties zijn een verschijnsel dat wereldwijd in ruime mate bekend is. De invoering van een verbod op huwelijken tussen neven en nichten is bovendien een disproportionele maatregel. Wel beraadt het kabinet beraadt zich momenteel op de mogelijkheid om ingroei in de sociale zekerheid voor migranten mogelijk te maken, zo antwoord ik dit lid. De Tweede Kamer wordt hierover binnenkort nader geïnformeerd.

Het onderhavige wetsvoorstel vormt de uitwerking van sleutelbegrippen van het nieuwe integratiebeleid: gedeeld burgerschap, eigen verantwoordelijkheid, concrete en controleerbare doelen, vergroting van keuzemogelijkheden en waar nodig ook verplichtingen. Bij gedeeld burgerschap wordt het gemeenschappelijke voorop gesteld. Dit betekent niet dat er geen ruimte is voor diversiteit of dat integratie gelijk staat aan assimilatie. Het betekent wel dat in het overheidsbeleid het accent moet liggen op het gemeenschappelijke. Dat is de Nederlandse taal, dat zijn de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten. Als praktische consequentie gaat het bij inburgering om taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Het begrip assimilatie wordt in relatie tot migranten gewoonlijk gebruikt als aanduiding van een proces of een toestand van volledige overname van alle aspecten van de cultuur van het land waar een migrant zich vestigt. Zoals ook is aangegeven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17) kan en wil het kabinet dit niet van migranten eisen, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders. In zijn integratiebeleid heeft het kabinet een omslag gemaakt van het accentueren en accepteren van culturele verschillen naar het voorop stellen van wat ons als Nederlandse samenleving bindt, wat wij gemeenschappelijk hebben. Een en ander maal is door het kabinet benadrukt dat van migranten wordt gevraagd dat zij de Nederlandse taal kunnen toepassen en dat zij zich houden aan algemeen aanvaarde basisnormen. Voor het kabinet staat voorop dat dit basisvoorwaarden zijn die moeten worden vervuld om in onze samenleving mee te kunnen doen. Het onderhavige wetsvoorstel is een instrument om deze basisvoorwaarden voor deelname aan de samen-

leving tot stand te brengen. Het is een van de hoofdbestanddelen van het vernieuwde integratiebeleid van dit kabinet.

In iedere samenleving wordt de kern van haar cultuur gevormd door een samenhangend geheel van opvattingen over wat waardevol en nastrevenswaardig wordt gevonden en wat acceptabel en niet-acceptabel wordt geacht. Dit geheel van opvattingen ligt niet voor eens en voor altijd vast, maar wordt gekenmerkt door een historische ontwikkeling. Christendom, Jodendom en humanisme hebben in onze geschiedenis zeker hun stempel gedrukt op onze cultuur, maar er zijn ook andere invloeden. De cultuur van ons land is bij voortdurende onderhevig aan verandering. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld de huidige opvattingen over de positie van de vrouw in de samenleving met die van vijftig jaar geleden. Cultuur kan niet bij wet worden vastgelegd, ook niet bij de Grondwet. Het kabinet, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders voorts, zal dan ook niet in de Grondwet opnemen dat Nederland slechts één dominante leidende cultuur heeft – door dit lid aangeduid als de zogenaamde Leitkultur – en dat die haar basis vindt in het christendom, jodendom en humanisme.

Grondrechten als de vrijheid van meningsuiting, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de onaantastbaarheid van het lichaam, de vrijheid van godsdienst en de gelijke behandeling van personen ongeacht sekse, herkomst of seksuele voorkeur staan borg voor de bescherming van de menselijke waardigheid. Ze scheppen een ruimte van vrijheid en bieden de mogelijkheid tot de pluriformiteit die het kenmerk bij uitstek van onze samenleving is. Vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging en vergadering impliceert ook dat men zich in bijeenkomsten mag uitdrukken in de taal die men verkiest. De overheid zal dan ook niet bepalen, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders, dat er in gebedshuizen alleen in het Nederlands gepreekt mag worden. Nederland telt vele kerkgenootschappen, waaronder ook veel buitenlandse, waar in vele Europese en niet-Europese talen in godsdienstige bijeenkomsten van allerlei richtingen wordt gepreekt. Een verbod op het gebruik van andere talen dan de Nederlandse taal in gebedshuizen is onmogelijk non-discriminatoire op te leggen en zou ook veel mensen in hun geloofsbeleving schaden.

Overigens zijn veel moskeeën eigener beweging toe overgegaan de preken te vertalen en openbaar te maken, hetgeen ik bevorderlijk acht voor de integratie.

Het gemeenschappelijke vooropstellen houdt ook in het bevorderen van het gebruik van het Nederlands in uiteenlopende maatschappelijke contexten. Reeds in 2001 heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat er alleen nog maar Nederlandstalige informatie zou worden verstrekt. Naar aanleiding daarvan heeft de Voorlichtingsraad een richtlijn vastgesteld, waarbij het uitgangspunt wordt gehanteerd, dat de Nederlandse overheid in het Nederlands communiceert. Deze richtlijn is vormgegeven in het beslismodel «Wel of niet vertalen van een brochure». In de afgelopen maanden is in de Commissie Publiekscommunicatie en Informatie opnieuw gesproken over het vertaalbeleid van de rijksoverheid. Dit heeft geleid tot een aanscherping van het eerdergenoemde beslismodel zoals dat nu wordt gehanteerd. Het uitgangspunt blijft dat informatie alleen in het Nederlands wordt aangeboden, tenzij er goede redenen zijn om toch te vertalen. Informatie wordt slechts vertaald als dat noodzakelijk is uit een oogpunt van rechtsgelijkheid, gezondheid of veiligheid, waaronder de verkeersveiligheid. Aan dit aangescherpte beslismodel, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders, zal binnenkort ruime bekendheid worden gegeven op de ministeries en de daaronder vallende organisaties.

Zoals ik hierna in paragraaf 2.1 nader zal toelichten, is het beleid van het kabinet erop gericht segregatie tegen te gaan en menging tussen groepen te bevorderen. De regering is dan ook niet bereid, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders, om het kiesrecht van niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen te beëindigen. De huidige regeling van het kiesrecht voor vreemdelingen is een juiste uitdrukking van de verhoudingen tussen vreemdelingen en Nederlandse samenleving, respectievelijk de lokale gemeenschap zoals het kabinet die wenselijk acht. Dat vreemdelingen zijn uitgesloten van het kiesrecht bij landelijke verkiezingen is naar het oordeel van het kabinet uitdrukking van het gegeven dat zij (nog) niet kunnen worden beschouwd als staatsburgers die aanspraak kunnen maken op alle rechten die en plichten die daar wettelijk bij horen. Staatsburgerschap is echter geen vereiste om deel uit te kunnen maken van een lokale gemeenschap. De toekenning van kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen stelt vreemdelingen in staat actief te participeren in lokale gemeenschappen.

De resultaatgerichte inburgeringsplicht die ook voor oudkomers geldt, heeft niet tot doel het verblijf te beëindigen van vreemdelingen die nog onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving hebben, maar om die kennisachterstand effectief te overbruggen. Hoezeer beheersing van het Nederlands voorwaarde is voor maatschappelijke participatie, zal ik reeds daarom niet overgaan tot intrekking van verblijfsvergunningen van reeds decennia in Nederland wonende vreemdelingen die het Nederlands nog onvoldoende beheersen. Korthedshalve verwijs ik het lid van de Groep Wilders naar paragraaf 2.7 van deze nota.

## **1.2 Wenselijkheid van een nieuw inburgeringsstelsel**

Verheugd stel ik vast dat de leden van de CDA-fractie de indruk hebben dat het wetsvoorstel een acceptabel kader biedt waarmee bepaalde categorieën kunnen worden aangewezen waarvoor geldt dat het maatschappelijk zeer gewenst is dat zij tot inburgeren worden genoodzaakt.

Het uitgangspunt voor beantwoording van de vraag welke categorieën wel en welke niet tot inburgering zouden *moeten* worden verplicht, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, is helder; wie niet beschikt over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om aan de Nederlandse samenleving deel te nemen, moet worden verplicht tot verwerving van de nog ontbrekende kennis en vaardigheden. Over de maatschappelijke noodzaak daarvan bestaat brede overeenstemming. Wat betreft de vraag welke categorieën op grond van internationaal recht niet tot inburgering verplicht *kunnen* worden, antwoord ik deze leden dat de resultaatgerichte inburgeringsplicht, zoals die door de regering is voorzien en in het onderhavige wetsvoorstel is uitgewerkt, ten aanzien van enkele categorieën personen wegens het ontbreken van een adequaat referentiekader, ook na het inwinnen van verschillende adviezen van onder meer de ACVZ, de Universiteit van Tilburg en Europese Commissie, moeilijk is te positioneren in het internationale recht. Dat neemt niet weg dat het onderhavige wetsvoorstel zorgvuldig tot stand is gekomen.

Na zorgvuldige beoordeling van alle uitgebrachte adviezen – voor een volledig overzicht wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting – en na heroverweging van het nieuwe inburgeringsstelsel op enkele punten is de regering gekomen tot de omschrijving van de doelgroepen in het onderhavige wetsvoorstel. Duidelijk aanwijsbare categorieën worden op duidelijke beargumenteerde gronden, die door de meeste fracties worden onderschreven, verplicht om aantoonbaar die kennis en vaardigheden te verwerven die voor hun maatschappelijk functioneren in onze samenleving vereist zijn. De maatschappelijke nood-

zaak om tot een efficiënt en goed werkend inburgeringsstelsel te komen, is uiteraard ook een belangrijke factor in de positionering van dat onderdeel van het onderhavige inburgeringsstelsel in het internationale recht. Daarbij acht de regering zekere risico's met betrekking tot de houdbaarheid van bepaalde onderdelen daarvan aanvaardbaar. Gezien de zwaarwegende maatschappelijke belangen die zijn gemoeid met de effectieve overbrugging van de integratieachterstanden zal de regering bepaalde risico's niet uit de weg gaan. Dat betekent echter niet dat alle risico's op voorhand en tegen iedere prijs worden genomen, zo antwoord ik deze leden. In dat verband wijs ik deze leden op de betrokkenheid van de regering in de Hofzaak van mevrouw Jia tegen het Zweedse Migrationsverket (C-01/05), waarvan de uitkomst meer zekerheid moet bieden voordat wordt beslist over een dergelijke ingrijpende beleidswijzing ten aanzien van de inburgeringsplicht van onderdanen van derde landen die familielid zijn van een Unieburger. Daarop zal ik hieronder in paragraaf 4.3 van deze nota nader ingaan. Aanvaardbare risico's vormen uiteraard geen reden om de problemen die de Nederlandse samenleving thans ondervindt door achtergebleven integratie van minderheidsgroepen, niet reeds nu voortvarend aan te pakken.

Dat daarbij het laatste woord over de verenigbaarheid met onder meer Europese regelgeving uiteindelijk aan de onafhankelijke rechter is, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie in dit verband, maakt dit niet anders. Dat is niet zozeer een vreemde opvatting van de verantwoordelijkheid van de regering als mede-wetgever, zoals deze leden veronderstellen, als wel een essentieel onderdeel van de Nederlandse rechtsstaat. Het gegeven dat Nederland deel uitmaakt van een internationale rechtsorde waarover internationale rechters waken, brengt inderdaad mee dat de burger die dat wenst op bepaalde punten het laatste woord van het Hof van Justitie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan vragen.

De indruk van de leden van de CDA-fractie dat ten aanzien van Unieburgers voor een veilige weg is gekozen door hen van de inburgeringsplicht vrij te stellen, doet weinig recht aan het feit dat uit adviezen naar voren komt dat Unieburgers (zeer waarschijnlijk) niet tot inburgering *kunnen* worden verplicht. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de vrijstelling van Unieburgers in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht en de daarop gebaseerde jurisprudentie omtrent het vrije personenverkeer. De aanbeveling van de Europese Commissie om deze vrijstelling uitdrukkelijk in de wet op te nemen, is gevolgd (artikel 4, tweede lid). Waar het uiteindelijk om gaat is dat het Hof van Justitie de inburgeringsplicht voor Unieburgers waarschijnlijk als een ontoelaatbare belemmering van het vrije personenverkeer binnen de Unie zal verwerpen, met alle financiële en persoonlijke gevolgen van dien. Ook de Raad van State als laatste adviesinstantie van de regering heeft daarbij, na kennisneming van alle overige uitgebrachte adviezen, geen kanttekeningen geplaatst. De betreffende vrijstelling is het resultaat van zorgvuldige politiek-bestuurlijke besluitvorming, waarbij onder meer is betrokken de reële inschatting van de beperkingen die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien. Aangezien het recht van Unieburgers om langere tijd in Nederland te verblijven, niet onbeperkt is en zekere voorwaarden (als arbeid, studie, of financiële zelfstandigheid) kent, kan worden aangenomen dat de groep Unieburgers die in Nederland gebruik maakt van het recht op vrij verkeer, in overgrote meerderheid bestaat uit personen die weinig problemen ondervinden om zelf (als werknemer, zelfstandige of dienstverrichter) een plaats op de arbeidsmarkt of in het onderwijs (studenten) te kunnen vinden en aan de samenleving deel te nemen. Bovendien kan worden aangenomen dat het hier overwegend gaat om personen die in de westerse democratische samenleving van de andere

Europese lidstaten zijn geboren en getogen («westerse allochtonen»). Om die reden behoren Unieburgers niet tot de doelgroepen van het integratiebeleid. Volstreekte zekerheid dat Unieburgers in het nieuwe inburgeringsstelsel niet inburgeringsplichtig kunnen worden gemaakt, kan ik de leden van de CDA-fractie niet verschaffen. Dat kan uiteindelijk alleen het Hof van Justitie doen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de effectiviteit van de inburgering niet, vooruitlopend op de invoering van de Wet inburgering, op basis van de adviezen van de Taskforce inburgering is verbeterd. De Taskforce, zo antwoord ik deze leden, heeft een groot aantal van haar aanbevelingen verwerkt in brochures die de gemeenten ook thans kunnen gebruiken om de effectiviteit van de inburgering te vergroten. Daarnaast zijn de aanbevelingen die de Taskforce aan de regering heeft gedaan, inmiddels gerealiseerd. Zo hebben de grote gemeenten de mogelijkheid om via het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid de mogelijkheid om financiële stromen te combineren. Een andere aanbeveling was het vereenvoudigen van de informatiestroom van gemeenten naar het Rijk. Die vereenvoudiging is bewerkstelligd doordat vanaf 2005 de gegevens van oudkomers en nieuwkomers zoveel mogelijk gelijk worden gevraagd via de website [monitorinburgering.nl](http://monitorinburgering.nl). De aanbeveling met betrekking tot duale trajecten is verwerkt in de Regelingen inburgering oudkomers 2005 en door gemeenten uitgewerkt in het aanbod aan werklozen en opvoeders. Daarbij is in navolging van de aanbevelingen van de Taskforce de Frontoffice Inburgering van het ministerie van Justitie in het leven geroepen onder meer om de gemeenten te ondersteunen bij het vergroten van de effectiviteit van de inburgering.

Ik wijs de leden van de PvdA-fractie er op dat het nieuwe inburgeringsstelsel grotendeels tegemoet komt aan de aanbevelingen van de Taskforce inburgering. Zo wordt met de vormgeving van het inburgeringsexamen en de expliciete koppeling van reïntegratie en inburgering in het gecombineerde aanbod de dualiteit en het praktijkgericht leren van de Nederlandse taal bevorderd. Met de pilot samenloop reïntegratie en inburgering, die in zes gemeenten heeft gelopen, is bijgedragen aan de versnelling van de ontwikkeling van geïntegreerde trajecten. De recente evaluatie van deze pilot heeft veel informatie opgeleverd die in de eerste helft van 2006 door de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie aan de gemeenten zal worden overgedragen. De Taskforce inburgering heeft aangegeven dat inburgeraars meer aangesproken moeten worden op hun eigen verantwoordelijkheid en dat een meer verplichtend karakter de resultaten van de inburgering ten goede zou komen. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en diens plicht om het inburgeringsexamen te behalen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie voorts, zijn belangrijke pijlers van het nieuwe inburgeringsstelsel. Voorts heeft de Taskforce inburgering marktwerking bepleit, die met het onderhavige wetsvoorstel wordt gerealiseerd. De verbetering van de inburgering langs de lijn van de aanbevelingen van de Taskforce inburgering is dan ook voortvarend ter hand genomen. De regering is daarbij van mening dat een nieuwe wet een betere basis vormt voor het vergroten van de effectiviteit van de inburgering.

De leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband opgemerkt dat de animo onder oudkomers voor inburgeringscursussen duidelijk is toegenomen en dat deze animo niet altijd kan worden beantwoord met een snel en goed aanbod. Zij hebben gevraagd naar de huidige stand van zaken rond de wachtlijsten voor de oudkomerstrajecten in de grote steden. Deze leden antwoord ik, dat ik in het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van het Ministerie van Justitie over 2004 op 29 juni 2005 heb aangegeven dat ik in het kader van de beëindiging van het Groot Project Inburgering

oudkomers het wachtlijstonderzoek niet meer heb voortgezet (Kamerstukken II 2004/05, 30 100 VI, nr. 10) en dat ik overeenkomstig het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven (Kamerstukken II 2003/04, 27 083, nr. 43) heb toegezegd jaarlijks te rapporteren over de kernprestaties van het oudkomersbeleid (aantallen starters en afronders, uitval en taalvaardigheid).

Op 21 december 2004 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Sterk c.s. (Kamerstukken II 2004/2005, 29 800 VI, nr. 78) aangenomen. In tegenstelling tot hetgeen de leden van de PvdA-fractie menen heb ik in mijn reactie van 15 februari 2005 op deze motie aangegeven dat ik deze motie op een praktische manier zal uitvoeren, met als uitgangspunt dat personen die niet inburgeringsbehoefstig zijn niet tot inburgering moeten worden verplicht. In mijn antwoord van 29 maart 2005 op vragen van de algemene commissie voor Integratiebeleid ben ik ingegaan op het begrip autochtone Nederlanders. Ik heb aangegeven dat dit begrip geen juridisch-bruikbare definitie kent. Met name omdat onduidelijk is wie een autochtone Nederlander is. In onderzoeken wordt de term soms wel gehanteerd en worden hieronder verstaan personen die in Nederland zijn geboren en bij geboorte de Nederlandse nationaliteit krijgen, zoals bijvoorbeeld Nederlanders die al generaties (eeuwen) in Nederland wonen, en «Antillianen en Arubanen» die in Nederland zijn geboren en getogen. Onzeker is of de derde generatie «vreemdelingen» die bij geboorte in Nederland automatisch de Nederlandse nationaliteit krijgt, onder de term «autochtone Nederlanders» valt.

Ik onderschrijf het belang en gewicht van het gelijkheidsbeginsel en heb naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State de algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders nog eens bezien. Hierbij wijs ik erop dat het gelijkheidsbeginsel niet uitsluit dat, als er zwaarwegende en objectief te formuleren rechtvaardigingsgronden zijn om in beginsel gelijke gevallen verschillend te behandelen, daarvoor ruimte bestaat, mits het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen wordt. Tegen die achtergrond en de opmerkingen van de Raad van State is de inburgeringsplicht voor Nederlanders nog eens tegen het licht gehouden. Dat heeft tot gevolg gehad dat in het aangepaste wetsvoorstel voor specifieke groepen inburgeringsbehoefstige Nederlandse oudkomers wordt voorzien in een inburgeringsplicht. Op grond van het onderstaande ben ik van mening dat hiervoor zwaarwegende en objectief te formuleren rechtvaardigingsgronden zijn. Uit het eindrapport «Bruggen Bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 15) is onder meer gebleken dat de integratie van grote groepen allochtonen niet geheel of geheel niet is geslaagd. Rond de millenniumwisseling is vastgesteld dat ongeveer 500 000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de maatschappelijke markten. Daaronder bevinden zich ook vele duizenden personen die voor de invoering van de naturalisatietoets in 2003 zijn genaturaliseerd zonder dat daarbij op objectieve wijze is beoordeeld of de betrokkene voldoende is toegerust voor maatschappelijke participatie. Een deel van deze groep is of dreigt te worden gemarginaliseerd in de zin dat de betrokkenen een afnemend vermogen vertonen om te kunnen participeren in de samenleving. Onder meer de aanhoudende immigratie, die door de internationale verplichtingen van ons land een gegeven is, draagt het risico in zich van terugkerende reproductie van generatie op generatie van deze marginalisering als gevolg van de integratieproblematiek. Ik meen dat dit proces van marginalisering tot staan moet worden gebracht, dat de bestaande achterstanden daadwerkelijk moeten worden overbrugd en dat daarvoor een inburgeringsplicht voor de meest belangrijke groepen genaturaliseerde Nederlanders noodzakelijk is. Op die wijze geef ik met het in het wetsvoorstel neergelegde stelsel uitvoering van de motie Sterk.

Verheugd stel ik vast dat de leden van de VVD-fractie het inburgerings-examen zien als een eerste stap op weg naar gedeeld burgerschap, waarbij voldoende beheersing van de Nederlandse taal voorop staat. Het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de inburgering in de Nederlandse samenleving sluit inderdaad aan op de Wet inburgering in het buitenland waarmee de taalverwerving voor nieuwkomers in de meeste gevallen in het land van herkomst zal beginnen. Deze leden waarderen de aandacht en de inburgeringsplicht waarderen voor oudkomers (waar- onder ook bepaalde groepen genaturaliseerde Nederlanders) die nog over onvoldoende vaardigheden beschikken om volwaardig in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren, voor het gemeentelijk aanbod aan bijzondere groepen inburgeringsbehoeftigen, voor de keuzevrijheid en de ruimte voor maatwerk bij de inburgering.

In de desbetreffende paragrafen 2.5 (gemeentelijk aanbod van inburgeringsvoorzieningen) en 4.2 (non-discriminatie) en 6 (financiële aspecten) wordt in samenhang met de vragen van de andere fracties nader inge- gaan op de diverse vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over het aanbod van inburgeringsvoorzieningen, het onderscheid tussen Nederlanders onderling en de financiering van de gemeenten.

### **1.3 Europese dimensie**

In Europees verband loopt Nederland voorop waar het gaat om integratie en inburgering van onderdanen van derde landen. Nederland wordt door andere landen als een pionier op het terrein van integratiebeleid gezien. Met veel interesse volgen ander lidstaten de ontwikkelingen in Nederland. Nederland wordt frequent bezocht door delegaties uit andere lidstaten – ook uit derde landen – die in het nieuwe inburgeringstelsel zijn geïnteres- seerd en meer informatie willen hebben over onder meer de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger – ook in financiële zin – in het inburgeringsproces, de resultaatsgerichte inburgeringsplicht en de facilitering van de inburgeringsplichtige. 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, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. De Nederlandse regering acht de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de lidstaten en de over- dracht van kennis zeer belangrijk. Tijdens mijn gesprekken met delegaties uit andere lidstaten die Nederland bezoeken merk ik veel interesse in het meer verplichtende karakter van inburgering in Nederland dat de regering voorstaat, en herken ik veel van de frustraties van andere lidstaten waar sprake is van inburgeringscursussen op vrijwillige basis.

Ook waar het gaat om de voorbereiding op inburgering in het buitenland loopt Nederland in Europees perspectief voorop. Veel lidstaten volgen ook deze ontwikkelingen met veel interesse. Dat geldt ook voor de beoogde – en nog te realiseren – effecten van inburgering in het buitenland en de uitvoeringstechnische aspecten. Ik verwacht dat meer lidstaten ons voor- beeld zullen volgen nadat wij daarmee enige ervaring hebben opgedaan en ons systeem van inburgering in het buitenland andere lidstaten tot voorbeeld kan dienen. In mondiaal perspectief staat Nederland hier overi- gens niet alleen. Met name in de klassieke immigratielanden uit het Angelsaksische taalgebied, is het al langere tijd gebruikelijk om eisen aan de taalvaardigheid van immigranten te stellen.

Omdat de regering, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, actief deelneemt aan de ontwikkeling van Europees beleid en van Europese regelgeving op het gebied van asiel en migratie en daarbij het nieuwe Nederlandse inburgeringsbeleid uitdraagt, zie ik in toekomstige Europese

regelgeving geen bedreiging voor (onderdelen van) het nieuwe inburgeringsstelsel. Voor zover de ontwikkelingen in de Unie te zijner tijd mogelijk een andere kant op zouden kunnen gaan, vormt die enkele mogelijkheid uiteraard geen reden om de problemen die de Nederlandse – en niet alleen de Nederlandse – samenleving ondervindt door achtergebleven integratie niet reeds nu voortvarend aan te pakken. De achterstanden moeten immers op zo kort mogelijke termijn en zo effectief mogelijk worden overbrugd. Het spreekt voor zich dat de regering ook in de toekomst alert zal blijven op de ontwikkelingen in Europees verband.

De INTI-budgetlijn, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie voorts, is een tijdelijke budgetlijn, die na 2006 ophoudt te bestaan. Bij INTI ging het met name om het uitwisselen van beste praktijken en kennisoverdracht, waarbij een project altijd door minstens vier lidstaten moest worden ingediend. Voor het Nederlandse inburgeringsstelsel zal de INTI-budget niets meer kunnen betekenen. Het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) zou met name iets voor het Nederlandse inburgeringsstelsel kunnen betekenen, voor zover het om personen gaat met een asielstatus. Immers, de doelgroep van het EVF is daartoe beperkt. Voorts moet nog een slag om de arm worden gehouden als het om het EVF gaat. De onderhandelingen over de inhoud en de middelen van het EVF na 2006 worden namelijk momenteel in Brussel gevoerd. Deze onderhandelingen gaan overigens min of meer gelijk op met die van het Integratiefonds. Daarnaast, zo antwoord ik deze leden voorts, zou het Europees Sociaal Fonds (ESF) in beeld kunnen komen. Echter, ook de onderhandelingen over het ESF na 2006 lopen momenteel in Brussel. Afhankelijk van de Europese en nationale prioriteiten kan mogelijk na 2006 het ESF worden aangewend. Ik wijs deze leden, die er op hebben gewezen dat Nederland in 2005 slechts € 2,4 miljoen uit het EVF ontvangt en naar is toegezegd eenzelfde bedrag voor 2006, er op dat het totaal beschikbare bedrag wordt verdeeld op grond van een verdeelsleutel op basis van – kort gezegd – de lasten die de verschillende lidstaten dragen. Dat is een vorm van *burdensharing*. Het bedrag is daarom betrekkelijk laag omdat Nederland betrekkelijk weinig lasten in vergelijking met andere lidstaten draagt.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de consequenties van het plotseling bereiken van het plafond in de ESF 3 regeling voor de goedkeuring uit Brussel voor het Transitietraject, meld ik deze leden dat het bereiken van het plafond in de ESF 3 regeling geheel los staat van de goedkeuring uit Brussel voor het Transitietraject. Voor het sluiten van het ESF-loket waren er nog geen gemeenten die aanvragen hadden ingediend met betrekking tot de emancipatie van allochtone vrouwen via inburgeringstrajecten, dit in antwoord op de daartoe trekkende vraag van de leden van de CDA-fractie.

Voorts hebben deze leden gevraagd naar de consequenties van de ESF-problematiek voor de (Justitie)gelden voor de genoemde vrouwenprojecten en het transitiebudget. In het convenant met de Bve Raad, zo antwoord ik deze leden, is uitgegaan van de overweging dat de betrokken bewindspersonen een op participatie van allochtone vrouwen gerichte beleidsintensivering bevorderen, door gedurende twee jaar € 22,5 miljoen per jaar (in totaal € 45 miljoen) beschikbaar te stellen aan gemeenten als cofinanciering van toegekende subsidies van het Europees Sociaal Fonds, die beogen de doelstellingen van de commissie PaVEM te realiseren. Het wegvallen van de ESF subsidies door het bereiken van het subsidieplafond voor ESF 3 projecten, heeft geen invloed op de ambities op dit punt van het kabinet en evenmin heeft dit consequenties voor het transitiebudget. Het kabinet heeft inmiddels besloten om het wegvallen van de ESF-subsidie te compenseren door uit de generale middelen maximaal € 45 miljoen beschikbaar te stellen voor de jaren 2006 en 2007 voor extra



inburgeringstrajecten voor allochtone vrouwen om hen toe te leiden naar het inburgeringsexamen conform het actieplan van de Commissie PaVEM (zie de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 25 november 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 26 642, nr. 76) inzake de financiering kabinetsprioriteiten na sluiting ESF). Daarmee is in combinatie met het reeds beschikbare cofinancieringsbudget totaal € 90 miljoen extra beschikbaar voor inburgeringstrajecten voor allochtone vrouwen voor de jaren 2006 en 2007.

Genoemde € 45 miljoen maakt geen deel uit van het transitiebudget van de roc's, zo antwoord ik de leden van CDA-fractie voorts. Het overgangsbudget van 122 miljoen staat los van de middelen ten behoeve van de doelstellingen van PaVEM. In het convenant met de Bve Raad (zie paragraaf 1.4 van deze nota) is uitgegaan van een aantal afspraken en aan aantal overwegingen. Een van die overwegingen is dat zal worden bevorderd dat er een beleidsintensivering tot stand komt gericht op de participatie van allochtone vrouwen door middel van extra inburgeringstrajecten voor deze groep. Hiervoor is zoals eerder gemeld € 90 miljoen extra beschikbaar in de jaren 2006 en 2007.

De leden van de PvdA-fractie die informeren naar de ontwikkelingen op het terrein van inburgeringswetgeving in andere EU-lidstaten, antwoord ik dat ik uit mijn vele gesprekken met collega-bewindspersonen uit andere lidstaten weet dat bij de overgrote meerderheid van lidstaten integratiebeleid hoog op de agenda staat. Inburgeringswetgeving zoals die nu in ons land is ontwikkeld, is geheel nieuw binnen de Unie. Wel kent de wetgeving van enkele andere lidstaten – ik denk daarbij aan Noorwegen, Denemarken, Zweden, België, Griekenland, Oostenrijk en Duitsland – inburgeringsverplichtingen. Verschillen in definities, doelgroepen en methodes maakt vergelijking met ons systeem erg lastig. Omdat de Nederlandse regering hecht aan beleid in lijn met dat van andere Europese lidstaten, maar tegelijkertijd, zoals gezegd, ook een voortrekkersrol vervult, blijft de inzet van de Nederlandse regering om integratie hoog op de Europese agenda te houden. De Europese Commissie heeft een mededeling gepresenteerd over een gezamenlijke agenda voor integratie. De Raadsconclusies over deze mededeling zullen tijdens de JBZ-Raad van december 2005 worden aangenomen. Voor deze conclusies vormen de Nederlandse basisbeginselen het richtsnoer.

In de Europese Unie wordt op het gebied van asiel en immigratie steeds meer samengewerkt. Daarnaast is zowel in nationaal als ook in Europees verband geconcludeerd dat er een belangrijk verband bestaat tussen immigratie en integratie. Ik ben van mening dat het van belang is dat elke lidstaat integratiebeleid ontwikkelt voor rechtmatig op zijn grondgebied verblijvende vreemdelingen, zodat die in de nabije toekomst dezelfde mogelijkheden en kansen hebben in de samenleving als onderdanen van de Europese Unie. Dit draagt er niet alleen toe bij dat de individuele derdelander meer kansen heeft te participeren in de Europese samenleving, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie die informeren naar de voordelen van Europese samenwerking en coördinatie op het gebied van integratie, maar het draagt ook bij aan de ontwikkeling van Europa als geheel. Als elke lidstaat investeert in de groep vreemdelingen die zich rechtmatig vestigen in hun land, wordt direct bijgedragen aan een stabiel en economisch welvarend Europa. Daarbij komt dat op het moment er meer gemeenschappelijk beleid komt op asiel, immigratie en terugkeer, het in het kader van de doelmatigheid en duidelijkheid van Europees beleid vreemd zou zijn om ook niet naar het integratiebeleid te kijken. Ook aan het wel of niet hebben van een integratiebeleid kunnen «push- en pullfactoren» kleven die bij aanscherping of versoepeling gevolgen

kunnen hebben voor andere lidstaten. Iedere lidstaat kan zijn voordeel doen bij een betere uitwisseling van informatie en ervaringen met andere lidstaten op dit gebied. We hebben te maken met veelal dezelfde uitdagingen en kunnen van verschillende aanpakken in andere lidstaten leren.

In de richtlijn langdurig ingezetene derdelanders, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie die informeren naar de betekenis van deze samenwerking voor de inburgeringsplicht van derdelanders die zich vanuit een ander EU-lidstaat in Nederland vestigen, zijn twee optionele bepalingen opgenomen over het stellen van integratievereisten. Gelet op het feit dat het hier om optionele bepalingen gaat, kan worden geconcludeerd dat het stellen van integratievereisten in Europa nog in de kinderschoenen staat. Echter, niet vergeten moet worden dat de onderhandelingen over de inhoud van deze richtlijn ruim twee jaar geleden zijn afgerond. Samenwerking op het gebied van integratie staat tegenwoordig in een ander daglicht, het bewijs daarvan is dat op 19 juni 2004 elf gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie zijn vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts geïnformeerd naar het voordeel van het Europees Integratiefonds. Hierbij wijs ik deze leden er allereerst op dat steeds meer Europese lidstaten er – terecht – van overtuigd raken dat in integratiebeleid moet worden geïnvesteerd. Een van de uitgangspunten van de Europese Unie is immers te komen tot een stabiel en welvarend Europa. Dat neemt niet weg dat het in de praktijk nogal lastig is om daarvoor op nationaal of regionaal niveau geld vrij te maken. Het Europees Integratiefonds (EIF) moet gezien worden als een stimulans om te investeren in (nationaal, regionaal of lokaal) integratiebeleid. Het gaat hier om cofinanciering en dat betekent dat er ook altijd nationaal, regionaal dan wel lokaal geld in moet worden gestoken. Het EIF is, als een solidariteitsinstrument, bedoeld om de lidstaten die de zwaarste lasten dragen extra te ondersteunen. De succesvolle integratie van immigranten is van groot belang voor sociale cohesie en economische efficiency, waarbij geldt dat het falen van één lidstaat in de integratie van immigranten grote gevolgen kan hebben voor andere lidstaten en de EU als geheel. Het kabinet is geen voorstander van het rondpompen van nationale middelen, dus op dat punt is Nederland zeker kritisch tijdens de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007–2012. Het kabinet ziet het fonds meer als een stimulans voor lidstaten om (blijvende) aandacht te schenken aan integratiebeleid in een steeds mobieler wordende samenleving. Vanuit dit oogpunt is het kabinet enthousiast over het fonds.

Zoals bekend wordt in Europa op dit moment onderhandeld over het integratiefonds. Op dit moment staat de door de Europese Commissie gekozen rechtsgrondslag ter discussie. Dat kan uiteindelijk betekenen dat er wellicht voor een beperktere rechtsgrondslag zal worden gekozen. Uiteraard heeft dat dan gevolgen voor het soort projecten dat kan worden ingediend. Gelet hierop is het dus onmogelijk, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, om nu reeds vooruit te lopen en te bezien voor welke nationale plannen in de toekomst mogelijk financiële bijdragen kunnen worden verwacht. Gelet op het risico dat naderhand kan blijken dat voor dergelijke nationale plannen geen middelen beschikbaar kunnen worden gesteld omdat zij niet binnen de doelstelling van het fonds passen, zou het ook niet verstandig zijn hierop vooruit te lopen.

Indien de lidstaat zelf fungeert als beheersautoriteit bij een Europees fonds, wordt het totaal beschikbare EU-budget op basis van een verdeelsleutel over de lidstaten verdeeld. De lidstaten kunnen dit bedrag vervolgens zelf verdelen door middel van een daarvoor gekozen procedure. Dat het subsidieplafond van de ESF 3 regeling helaas is bereikt, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie die informeren naar de inzet van

ESF-middelen voor de uitvoering van de voorstellen van de Commissie PaVEM, is niet aan het Europese, maar aan het nationale traject toe te schrijven. Overigens heeft het wegvallen van de ESF subsidies geen invloed op de ambities van het kabinet ten aanzien van de inburgering van allochtone vrouwen. Zoals hiervoor reeds is gemeld zal het kabinet het wegvallen van de ESF-middelen uit de generale middelen compenseren om daarmee een bijdrage te leveren aan extra inburgeringsrajecten voor allochtone vrouwen conform TaalTotaal van de commissie PaVEM.

De gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie zijn opgesteld onder het Nederlands voorzitterschap. Op 19 november 2004 zijn deze basisbeginselen aangenomen door de JBZ-Raad. Zij hebben geen juridische status in de zin dat zij rechtens afdwingbaar zijn, maar worden wel door alle lidstaten onderschreven. Ik ben de mening toegedaan dat de elf gemeenschappelijke basisbeginselen symbool staan voor het Nederlandse integratiebeleid. Deze beginselen zijn op 18 november 2004 tijdens een algemeen vooroverleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad in de Tweede Kamer besproken. Alle genoemde beginselen zijn onderdeel van het Nederlandse beleid, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie die informeren naar de verhouding van het wetsvoorstel tot de elf gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie uit het Haags Programma. Het wetsvoorstel inburgering is een onderdeel van het totale integratiebeleid. Het wetsvoorstel inburgering past dan ook in diverse van de elf basisbeginselen. In het eerste basisbeginsel wordt bijvoorbeeld aangegeven dat integratie een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing is door alle immigranten en ingezetenen van lidstaten. Als acties die onder dit beginsel vallen worden bijvoorbeeld introductie- en toelatingsprogramma's genoemd. In het vierde basisbeginsel wordt aangegeven dat de kennis van de taal van het gastland, kennis van de geschiedenis en de inrichting van de administratie van het gastland, essentiële onderdelen zijn voor een succesvolle integratie. Juist de Wet inburgering draagt er zorg voor dat deze onderdelen worden geborgd.

De inzet van Nederland is om de integratie en de implementatie van de elf basisbeginselen hoog op de Europese agenda te houden. Dat lukt aardig, want de Commissie heeft op 1 september 2005 een mededeling gepresenteerd over een gezamenlijke agenda voor integratie. De Raadsconclusies over deze mededeling zullen tijdens de JBZ-Raad van december 2005 worden aangenomen. Nederlandse basisbeginselen zijn daarbij richtsnoer.

#### **1.4 Vrijgeven cursusaanbod**

Het verheugt me dat de leden van de PvdA-, VVD-, D66-fracties het principe van het vrije aanbod van inburgeringcursussen ondersteunen. Het wetsvoorstel vergroot, zoals ook de leden van de VVD-fractie constateren, de mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk bij het inburgeringstraject, waardoor naar de mening van deze leden meer recht wordt gedaan aan het individuele proces dat integratie is. De voordelen van de individuele keuzevrijheid bij het inkopen inburgeringcursussen zal ook naar de mening van de leden van de CDA-fractie ertoe kunnen leiden dat bestaande inburgeringsachterstanden worden overbrugd en het ontstaan van nieuwe achterstanden wordt voorkomen.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen bepalingen over de aanbesteding, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die vragen of de artikelen in het wetsvoorstel inzake de aanbesteding gemeenten voldoende ruimte bieden voor het inkopen van kleinschalig maatwerk. Op de inkoop door overheden, en dus ook door gemeenten, is EU-regelgeving van

toepassing. Voor de inkoop van inburgeringscursussen is het beperkte aanbestedingsregime 1b van toepassing. Dit betekent dat de gemeenten, indien het verwachte bedrag de drempelwaarde van € 200 000 overschrijdt, hun eigen aanbestedingsregels dienen te volgen en na gunning een meldingsplicht hebben. Daaronder stellen de gemeenten zelf de drempelwaarden vast voor enkelvoudige, meervoudige en openbare aanbesteding. Het bedrag van de inkoop van kleinschalig maatwerk zal doorgaans onder de drempelwaarde voor Europese aanbesteding blijven. Gemeenten kunnen dan een eenvoudige procedure volgen en gericht kleinschalig maatwerk inkopen. Zoals hierna in paragraaf 2.2. nader wordt toegelicht, laat het onderhavige wetsvoorstel de gemeenten maximale ruimte om maatwerk te leveren.

#### *1.4.1 Transitietraject*

De zorgvuldige voorbereiding van de beoogde overgang van publieke naar private dienstverlening door de roc's heeft, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht constateren, de nodige tijd en inspanningen geverg. Het Transitietraject waartoe de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, M. Rutte, de voormalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Th. de Graaf, en ik in juni 2004 hebben besloten, had niet tot doel het organiseren van weerstand, maar beoogde het oplossen van knelpunten en het voorkomen van problemen naderhand. Daarbij is het uitgangspunt steeds geweest dat de knelpunten met de betrokken partijen worden opgelost. Tegelijkertijd is op verschillende momenten meer tijd vrijgemaakt om voorgenomen wijzigingen, waaronder de overheveling van Web-middelen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar het Ministerie van Justitie en het vrijgeven van het cursusaanbod voor nieuwkomers, te realiseren en om de gemeenten en de roc's, nadat de hoofdlijnen van die wijzigingen reeds in het Hoofdlijnenakkoord in 2003 waren geformuleerd, de nodige voorbereidingstijd te geven om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Op 29 september 2005 is een convenant tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Bve Raad en het Ministerie van Justitie tot stand gekomen. Ik kan mij dan ook niet vinden in het beeld, zoals de leden van de PvdA-fractie dat oproepen, van het organiseren van weerstand, noch in de constatering door de leden van de GroenLinks-fractie dat jaren van onzekerheid hebben geleid tot stagnatie en afbraak op het vlak van inburgering en educatie. Voor een goed begrip schets ik kort de gang van zaken.

In het voorjaar van 2004 hebben de VNG en de Bve Raad hun zorgen geuit over de manier waarop de overgang van het huidige naar het nieuwe inburgeringsstelsel vorm en inhoud kon krijgen. Zoals gezegd, is daarop door de betrokken bewindslieden, die de problemen erkenden en oplossingen daarvoor zochten, het Transitietraject gestart. De eerste fase van dit Transitietraject is in oktober 2004 afgerond. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijke agenda van knelpunten. De gevolgen van wet- en regelgeving en de lokale en regionale effecten als gevolg van de beleidsvoornemens van inburgering bleken per roc sterk te verschillen en afhankelijk te zijn van de te maken keuzes van gemeenten en roc's.

Nadat gesproken kon worden over de wijze waarop roc's de overgang van publieke naar private dienstverlening zouden kunnen maken, is in de laatste fase van het Transitietraject voorspoedig overeenstemming bereikt over het beschikbaar stellen van een overgangsbudget. De uitwerking daarvan was een van de vier vervolgttrajecten van de Transitie, waarover de Tweede Kamer eerder door staatssecretaris Rutte is geïnformeerd. In een bestuurlijk overleg met betrokken partijen (VNG, Bve Raad en de Ministeries van Justitie, OCW, SZW en BZK) op 23 februari 2005 zijn voor

de meeste knelpunten oplossingen vastgesteld. Voor vier onderwerpen is een vervolgtraject afgesproken, omdat voor het uitwerken van de geformuleerde oplossingsrichtingen meer tijd nodig was. Voor de bve-sector ging het daarbij met name om de hoogte van en de voorwaarden aan het overgangsbudget. Het overgangsbudget is vervolgens onderbouwd, vastgesteld en van financiële dekking voorzien, hetgeen uiteindelijk in september 2005 heeft geresulteerd in een convenant tussen de Bve Raad en de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie. Ik heb de Tweede Kamer daarover bij brief van 7 oktober 2005 geïnformeerd (Kamerstukken 2005/06, 30 300 VIII en 30 300 VI, nr. 14). Het oplossen van de knelpunten vergde een zorgvuldig proces, waarin vanuit wederzijdse erkenning voor elkaars standpunten voortdurend is gestreefd er gezamenlijk uit te komen.

Dat mag niet worden bestempeld als tijdverspilling, want het resultaat dat nu is bereikt, was niet mogelijk geweest zonder de betrachte zorgvuldigheid. De betrokken partijen hebben de onderlinge samenwerking en verhoudingen als positief ervaren, hetgeen heeft bijgedragen aan de onderlinge verhoudingen en begrip voor elkaars standpunten die in eerste instantie nog ver uiteen lagen. Ook in de ogen van de betrokken partijen heeft dit proces van zorgvuldige voorbereiding niet geleid tot stagnatie en afbraak. Bovendien is uiteraard voortdurend sprake geweest van de inburgering van zowel nieuw- als oudkomers en heeft de regering ook de afgelopen periode steeds middelen beschikbaar gesteld voor de inburgering van oudkomers door gemeenten.

Ook vanuit deze optiek is het beeld van stagnatie en afbraak van voorzieningen op het gebied van inburgering en educatie niet herkenbaar. Zoals ik in paragraaf 1.1. van deze nota reeds heb aangegeven, is de Bve-sector voortdurend aan het veranderen om aan te blijven sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende veranderingen in de gevraagde dienstverlening. Dat bij een dergelijk proces van continuïteitswaarborging niet alle onzekerheden vooraf kunnen worden geëlimineerd, moge voor zich spreken.

De financiële positie van roc's, het Transitietraject en het convenant met de Bve Raad, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die hebben gevraagd naar het aanspreekpunt inzake deze onderwerpen, betreft een kabinetsbrede verantwoordelijkheid. Het Transitietraject is in goede onderlinge samenwerking tussen de betrokken departementen uitgevoerd, waarbij iedere bewindspersoon op onderdelen van het Transitietraject en het convenant uiteraard wel zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Waar het bijvoorbeeld de financiële positie van roc's betreft, is de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, de aangewezen persoon (zie artikel 60 van het wetsvoorstel). De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik hebben het convenant met de Bve Raad gesloten als bestuursorganen en als vertegenwoordigers van de Staat der Nederlanden. Ik benadruk de gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken bewindspersonen en hun gezamenlijke optreden. De sector is daardoor niet van het kastje naar de muur gestuurd en dat mag en zal ook in de toekomst niet gebeuren.

Het uitstel van de invoering van marktwerking, als gevolg van het aanhouden van het wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod nieuwkomers, heeft geen nadelige invloed op de invoering van de Wet inburgering, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks- en SGP-fracties.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de aannames onder het transitie-akkoord, waaronder het gelijkblijvend aantal verzorgde trajecten, naar de hardheidsclausule ten aanzien van de financiële risico's voor de roc's en de criteria voor een dergelijke hardheidsclausule. Het

convenant tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Bve Raad en het Ministerie van Justitie bevat een samenhangend pakket van maatregelen dat de roc's in staat stelt een goede uitgangspositie op de inburgeringsmarkt te verwerven. Uitgangspunt daarbij is dat de invoering van marktwerking niet ten koste mag gaan van het reguliere beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. De kern van dat pakket is een in drie jaar uit te voeren overgangsbudget van € 122 miljoen voor de roc's, waarmee de omslag van publiek naar privaat wordt gefaciliteerd. Het gaat dan met name om de verplichtingen die roc's hebben tegenover personeel dat belast was met de uitvoering van een wettelijk taak. Dat bedrag is gebaseerd op aannames die in gezamenlijk overleg met de Bve Raad en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot stand zijn gekomen. Die aannames zijn onder meer gebaseerd op de omvang van de markt waarvoor de gedwongen winkelnering wordt losgelaten en het opleidingsaanbod in relatie tot het vereiste examenniveau. Daarnaast zijn er in het convenant afspraken gemaakt over de budgettaire omvang van de markt. Dat geheel van afspraken heeft tot een reëel macrobeeld geleid van de te verwachten situatie na invoering van het nieuwe stelsel en dat is ook als zodanig door de ondertekenaars erkend. Het overgangsbudget zal worden uitgekeerd als lumpsum, zodat roc's dat budget op maat kunnen inzetten ten behoeve van de benodigde omslag in hun eigen organisatie. Daarmee zijn de roc's aan zet: het is de eigen verantwoordelijkheid van het roc om met het overgangsbudget de marktconformiteit te bewerkstelligen.

Zoals gezegd, is het uitgangspunt dat de invoering van marktwerking geen negatieve effecten mag hebben voor het reguliere beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. In artikel 7, derde lid, van het convenant is een hardheidsclausule opgenomen voor het geval de stelselwijziging nadelige effecten voor het reguliere beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie blijkt te hebben. Zo kan het zich voordoen dat bepaalde roc's onevenredig worden getroffen door de effecten van deze stelselwijziging. Indien deze situatie zich voordoet, is de overheid bereid op individueel niveau hierover bestuurlijk overleg te voeren. De overheid zal vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie op basis van eventuele signalen van roc's bezien of de effecten van het inburgeringsbeleid nadelig uitwerken voor het stelsel van beroepsonderwijs en indien dit het geval is hierover bestuurlijk overleg voeren.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP hebben in dit verband geïnformeerd naar de prijsontwikkeling op de cursusmarkt en daarbij verwezen naar andere markten waar marktwerking is geïntroduceerd. De branchevereniging van reïntegratiebedrijven Borea, zo antwoord ik deze leden, heeft in haar publicatie «Feiten en cijfers van de reïntegratiemarkt» aangegeven dat de gemiddelde prijs van reïntegratietrajecten in de jaren 2002 en 2003 bijna is gehalveerd van € 5000 á 6000 per traject naar € 3000 per traject. Het verbaast mij dan ook dat de CDA-, PvdA- en SGP-fracties hebben aangegeven dat de reïntegratiemarkt een prijsstijging te zien zou hebben gegeven na de invoering van de marktwerking. Iedere markt heeft zijn eigen kenmerken en dat maakt vergelijking lastig. Marktwerking heeft op elke markt een andere uitwerking en dat leidt tot andere effecten. Doel van het loslaten van de gedwongen winkelnering voor inburgering van nieuwkomers is het vergroten van de vrijheid van gemeenten om meer maatwerk in te kopen met een betere prijs/kwaliteitverhouding. Een halvering van de prijs is niet het effect dat ik in het nieuwe inburgeringsstelsel beoog, maar het voorbeeld van de reïntegratiemarkt toont wel aan dat marktwerking een forse positieve impuls kan geven aan de prijsontwikkeling. Ik weerspreek dan ook de opmerking van de leden van de PvdA-fractie in dezen dat de regering van

«gedroomde prijsverlagingen» zou uitgaan. Daarnaast is voor de prijsontwikkeling bij de roc's het overgangsbudget van belang. Dit heeft effecten op de kostprijs van de roc's. Het overgangsbudget is geen «extra» geld voor roc's, maar stelt de roc's in staat marktconform te gaan werken. Het overeengekomen bedrag van € 122 miljoen verschaft de roc's de mogelijkheid de omslag van publieke naar private dienstverlening te maken. Het gaat dan met name om de verplichtingen die roc's hebben tegenover personeel dat belast was met de uitvoering van een wettelijk taak (het verzorgen van WIN-programma's). Roc's worden door het overgangsbudget in staat gesteld met ingang van het nieuwe stelsel tot een substantiële kostenreductie te komen, om marktconform te opereren en dus te offeren. Volledigheidshalve wijs ik de leden van de SP-fractie er in dit verband op dat er in het convenant van de Bve Raad en de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie een artikel is opgenomen om één en twee jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering de eerste ontwikkelingen op de markt te inventariseren. Dit betreft onder andere het aantal cursussen dat is verzorgd, de prijs en het percentage geslaagden, in relatie tot de kenmerken van deelnemers. Hierover bestaat, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, overeenstemming met de Bve Raad. Ook de aannames worden uiteraard door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Bve Raad gedeeld; dat was immers een noodzakelijke voorwaarde om tot overeenstemming over het overgangsbudget en het door de drie partijen ondertekende convenant te kunnen komen.

Ik heb de afgelopen jaren zelf geen algemene statistische gegevens bijgehouden van de prijzen die op de totale oudkomersmarkt worden betaald door gemeenten. De *uitvoering* van de oudkomerstrajecten is immers een bevoegdheid en een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De oudkomersmarkt – waarop vanaf het begin (2001) geen gedwongen inkoop bij roc's heeft gegolden – functioneert naar behoren. Dit blijkt uit een gedifferentieerd aanbod, ook van een groot aantal andere aanbieders met meer maatwerk naar de diverse doelgroepen qua niveau, duur en inrichting van de cursussen. Dat doel staat mij ook voor ogen voor de markt na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Ten aanzien van de huidige oudkomerstrajecten zijn nooit geluiden geweest over te lage vergoedingsbedragen, waaruit ik concludeer dat de gemeenten in ieder geval genoeg hadden aan de huidige normvergoedingen. Dat de trajectprijzen bij gemeenten die nu openbaar aanbesteden «vele malen hoger zijn dan waarvan de regering uitgaat» lijkt me dan ook geen reëel gegeven, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie.

Mijn verwachtingen over de gevolgen van marktwerking zijn met name gebaseerd op de ervaringen met de oudkomersmarkt, waar nimmer sprake is geweest van gedwongen winkelnering en die met de afschaffing van de verplichte aanbesteding voor nieuwkomers zal groeien. 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 zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Het vrijgeven van het cursusaanbod 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 – die nu van de markt zijn uitgesloten – en krijgen zij meer mogelijkheden voor maatwerk. Ook roc's worden hierdoor geprikkeld om doelmatiger te gaan werken, en dat komt de prijs/kwaliteitsverhouding ten goede. Op de oudkomersmarkt kan men dan ook een gedifferentieerd aanbod zien met dito prijzen, ook van een groot aantal andere aanbieders met meer maatwerk naar de diverse doelgroepen 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. Dat beeld is gebaseerd op de diversiteit van aanbieders en het dito 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. Er zijn 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. Met de grote interesse van nieuwe aanbieders is mijn verwachting dat dat ook na invoering van het nieuwe stelsel niet het geval 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. 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 zijn om tot goede gecombineerde voorzieningen te kunnen komen.

In januari 2006 zal de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie een voorlichtingsconferentie organiseren om de benodigde informatie met betrekking tot het nieuwe inburgeringsstelsel voor aanbieders te ontsluiten. Aanbieders en potentiële aanbieders van inburgeringscursussen, ik ga uit van ongeveer zes- tot zevenhonderd instellingen en bedrijven, worden daarbij uitgenodigd op diverse terreinen, zoals het examen, de bijzondere doelgroepen en het keurmerk, gedetailleerd op de hoogte te geraken van alle benodigde informatie. Daarna zal er ook een beurs worden georganiseerd waar de partijen op de institutionele markt, gemeenten en aanbieders van inburgeringscursussen, elkaar kunnen ontmoeten. Vanuit de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie zullen met behulp van onder meer accountmanagers, een website en scholingsaanbod de gemeenten worden ondersteund om hun inkooprol verder te professionaliseren. Daarnaast zal mijn ministerie verder het regionaal en lokaal met elkaar in contact brengen van vraag en aanbod blijven stimuleren.

Een volledig overzicht van aanbieders is er niet. Wel zal er bij inwerkingtreding van de wet een lijst zijn met gekeurmerkte instellingen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks- en SGP-fracties. Deze lijst zal worden opgesteld door de onafhankelijke stichting die het keurmerk gaat beheren (de «beheersstichting»). Gemeenten kunnen van deze lijst gebruik maken voor hun informerende rol. De IB-Groep zal de lijst gebruiken bij het vaststellen van het recht op de kostengerelateerde vergoeding en de lening. De IB-Groep zal de lijst op internet publiceren,



zodat de inburgeringsplichtige kan nagaan welke aanbieders daadwerkelijk het keurmerk bezitten.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of het verstrekken van informatie over de kwaliteit van aanbieders en prijzen voor hun dienstverlening geheel aan gemeenten wordt overgelaten of dat de regering erop zal toezien dat gemeenten zich ook daadwerkelijk van hun taak in dezen kwijten. De regering, zo antwoord ik deze leden, is ervan overtuigd dat gemeenten het belang van goede voorlichting en informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen over onder meer de kwaliteit en prijzen van aanbieders van cursussen onderkennen en daarmee de invulling van hun informatietaken serieus zullen nemen. Gemeenten zullen daar ook voor worden bekostigd (artikel 50 van het wetsvoorstel). Daarnaast hebben uiteraard ook de gekeurmerkte aanbieders zelf een groot belang bij goede voorlichting over het keurmerk. Mijn verwachting is dan ook dat de gekeurmerkte aanbieders hiertoe initiatieven zullen ontplooiën.

In artikel 7, eerste lid, van het convenant tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Bve 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 Bve Raad, en andere belanghebbende partijen, zullen worden geïnventariseerd, zo antwoord ik de leden van de PvdA-, D66- en SGP-fracties op hun vraag naar de prijsontwikkeling. Dit betreft onder meer het aantal cursussen dat is verzorgd, de prijs en het percentage geslaagden, in relatie tot de kenmerken van de deelnemers. Daarnaast, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en D66-fracties op hun vraag naar de evaluatie van de werking van het nieuwe inburgeringsstelsel op kwaliteit van het aanbod, voorziet het wetsvoorstel in een (eerste) evaluatie binnen vier jaar en daarna iedere vijf jaar (artikel 61 van het wetsvoorstel). Dit is een algehele evaluatie van de werking van het nieuwe inburgeringsstelsel. Ik zie geen aanleiding om de evaluatiemomenten uit het convenant in de wet vast te leggen.

#### *1.4.2 Meldingsprocedure bij de Europese Commissie*

Het overgangsbudget zal worden aangemeld bij de Europese Commissie, die in dit soort procedures een termijn van maximaal twee maanden na de melding moet hanteren. Indien de Commissie meent dat er sprake kan zijn van onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt, stelt zij een uitgebreidere procedure in. Gezien de aard van de het overgangsbudget verwacht ik dat deze uitgebreidere procedure niet nodig zal zijn, mits de melding compleet en zorgvuldig voorbereid is. Deze voorbereiding wordt zo spoedig mogelijk afgerond, zo antwoord ik de leden van de CDA-, PvdA- en SGP-fracties, zodat de uitspraak van de Commissie in het voorjaar van 2006 verwacht kan worden. Tijdens het Algemeen Overleg op 30 maart 2005 heeft staatssecretaris Rutte namens het kabinet aangegeven de invoering van marktwerking uit te willen stellen tot de invoering van het de Wet inburgering, naar de kennis van dat moment 11 tot 13 maanden. Dit tegen de achtergrond van de gesprekken met de Bve Raad over de hoogte van en voorwaarden aan het overgangsbudget en het feit dat de meldingsprocedure pas gestart kon worden, nadat hierover overeenstemming bereikt was. Een zorgvuldige afronding van dit traject én de meldingsprocedure waren in de tijd tussen 30 maart 2005 en de beoogde invoering van de eerste fase van marktwerking op 1 juli 2005 niet mogelijk. Daarop hebben staatssecretaris Rutte en ik besloten tot uitstel en een gelijktijdige invoering met de Wet inburgering. Zo is voorkomen dat de gemeenten en de bve-sector kort na elkaar met twee ingrijpende veranderingen zijn geconfronteerd. De procedure zal, zoals gezegd, naar verwach-

ting in het voorjaar van 2006 zijn afgerond en dat heeft dus geen invloed op de invoeringsdatum van het nieuwe inburgeringsstelsel, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie.

In het geval de Europese Commissie onverhoopt geen goedkeuring verleent, zo antwoord ik de leden van de CDA- en SGP-fracties op hun vraag naar de consequenties voor de roc's van een eventueel besluit van de Europese Commissie dat het overgangsbudget een ontoelaatbare vorm van staatssteun vormt, dan zullen staatssecretaris Rutte en ik zoals met de Bve Raad overeengekomen (artikel 4, tweede lid, van het convenant tussen de Staat en Bve Raad) en aan de voorzitter van de Tweede Kamer is bericht (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 14) over de dan ontstane situatie met de Bve Raad in overleg treden.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de goedkeuring door de Europese commissie van een eventuele extra compensatie bij tegenvallende aannames. Ik antwoord deze leden dat op voorhand niets kan worden voorspeld over de noodzaak van extra compensatie en de vorm die daarvoor alsdan het meest geschikt zou zijn. Met de Bve Raad is overeengekomen dat bestuurlijk overleg plaatsvindt, indien zou blijken dat de stelselwijziging ten koste gaat van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie (artikel 7, derde lid, van het convenant met de Bve Raad). Het overgangsbudget is overigens nadrukkelijk bedoeld om een dergelijke situatie te voorkomen.

Ik verwacht geen bezwaar uit Brussel, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, en daarom schat ik het risico dat de meldingsprocedure de invoering van de Wet inburgering vertraagt, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, laag in.

#### *1.4.3 Keurmerk*

Met instemming stel ik vast dat de leden van de VVD-fractie met de regering de voorkeur geven aan kwaliteitsborging door zelfregulering in de sector boven certificering door de rijksoverheid en dat ook de leden van de SGP-fractie de ontwikkeling van een keurmerk voor inburgeringscursussen ondersteunen. De leden van de SGP-fractie vragen naar de redenen van de regering om de totstandkoming van een keurmerk aan de branche over te laten. In lijn met het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1) ben ik van mening dat bij kwaliteitsborging, consumentenbescherming en transparantie zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector. Dit vergroot het draagvlak bij en de betrokkenheid van de branche. Tijdens het Transitietraject is hierover gesproken. Uit deze gesprekken is duidelijk de ambitie van vertegenwoordigers van branchepartijen gebleken, om zelf invulling te geven aan de ontwikkeling van het keurmerk. Ik heb het volste vertrouwen in de opdrachtgevers en opdrachtnemers, dat zij in goed overleg zullen komen tot een adequaat functionerend systeem van keurmerken.

Voordeel van een door de branche te ontwikkelen keurmerk boven verplichte certificering is, dat bij een keurmerk alle aanbieders, dus ook zij die afzien van deelname aan het keurmerk, vrije toegang hebben tot de markt, waardoor aanbieders van kleinschalige en innovatieve projecten de mogelijkheid krijgen zich op de markt te begeven. In het systeem van het wetsvoorstel hebben alle aanbieders vrije toegang tot de markt. Er worden voor nieuwe aanbieders geen toetredingsdrempels opgeworpen. Dit is van belang vanuit marktwerkingsperspectief. Anderzijds heb ik met het oog op het belang van consumentenbescherming ervoor gekozen om

de aanspraak van de consument op de leningfaciliteit en de kostengerelateerde vergoeding te koppelen aan de inkoop bij een instelling met een keurmerk. Het keurmerk – zoals dat thans in ontwikkeling is – staat open voor alle aanbieders, kent een lage drempel en bevordert de transparantie op de markt. Het staat daarmee ook open voor aanbieders van kleinschalige en innovatieve projecten, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Iedere aanbieder die er belang aan hecht dat de consument de cursus kan voorfinancieren via de lening of een deel van de cursuskosten achteraf vergoed kan krijgen, kan ervoor kiezen om het keurmerk te verkrijgen. Het is dus niet zo, zo antwoord ik deze leden voorts, dat aanbieders van kleinschalige innovatieve projecten in hun mogelijkheden kunnen worden beperkt. Door een balans te creëren tussen vrije toetreding tot de markt en consumentenbescherming, kan het beoogde doel van marktwerking – het ontstaan van meer maatwerk en een betere verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding – worden bereikt, zo antwoord ik deze leden.

In de suggestie dat er problemen zijn met de ontwikkeling van het keurmerk, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, kan ik mij niet vinden. Tijdens het Transitietraject en de gesprekken over het overgangsbudget heeft de Bve Raad aangegeven mee te willen werken aan het keurmerk, nadat overeenstemming bereikt zou worden tussen de staat en de Bve Raad over het overgangsbudget. Na de ondertekening van het convenant is de ontwikkeling van het keurmerk in een stroomversnelling geraakt en ik kan deze leden, en de leden van de fracties die benieuwd zijn naar de stand van zaken, meedelen dat beoogd wordt de ontwikkeling van het keurmerk in het voorjaar van 2006 af te ronden. Dan zijn de eisen waaraan aanbieders moeten voldoen om het keurmerk te verkrijgen bekend en kunnen aanbieders een keurmerk op aanvraag krijgen. Aanbieders ontvangen dan bij een positieve meting een keurmerk op aanvraag. Na de eerste controleperiode kan het keurmerk op aanvraag omgezet worden in een definitief keurmerk. De ontwikkelende partijen, opdrachtgevers en opdrachtnemers, zijn voornemens het beheer van het keurmerk en het toezicht te beleggen bij een onafhankelijke stichting (de «beheersstichting»), die ook zorgdraagt voor het toezicht en begin 2006 operationeel zal zijn. De kwaliteitsborging zal daarmee tijdig gerealiseerd zijn en een aantal functioneren vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering.

Ik wijs de leden van de PvdA-fractie, die vragen waarom het ruim twee jaar heeft gekost om overeenkomstig de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer te concluderen tot meer kwaliteitszekerheid voor klanten, op de Contourennota van 23 april 2004, waarin ik aangeef voorstander te zijn van een vorm van certificering van cursusaanbieders waarvan ook kwaliteitseisen deel uitmaken, en op de decemberbrief van dat jaar waarin ik dit voornemen heb herhaald. De vormgeving van certificering is onderdeel geweest van het Transitietraject. Zoals aangegeven in mijn brief van 7 oktober 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 14) is de gezamenlijke ontwikkeling van een keurmerk door opdrachtgevers en opdrachtnemers uitkomst daarvan. Het is mij dan ook niet duidelijk waarop de leden van de PvdA-fractie doelen. Het al dan niet verplichten van gemeenten om in te kopen bij een gekeurmerkte instelling, zo antwoord ik de leden van de D66-, PvdA- en Groen-Links-fracties, maakt deel uit van de ontwikkeling van het keurmerk. Daarbij bezien de opdrachtgevers en opdrachtnemers gezamenlijk de wenselijkheid van een dergelijke verplichting. Zoals gezegd, zal daarover begin 2006 meer duidelijkheid bestaan.

Cliënttevredenheidsonderzoeken, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, zullen deel uitmaken van het keurmerk. Het keurmerk beoogt naast consumentenbescherming en kwaliteitsborging ook de transparantie van de markt te bevorderen. Dat wordt onder meer gestimuleerd met cliënt-

tevredenheidsonderzoeken. Die zullen onder de verantwoordelijkheid van de beheersstichting van het keurmerk vallen. De nadere invulling maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van het keurmerk, waarvan de afronding begin 2006 wordt beoogd. In de transparantie, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, wordt dus voorzien met het keurmerk dat een driedelig doel heeft: consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie. Het keurmerk maakt het mogelijk dat opdrachtgevers (gemeenten en individuele inburgeringsplichtigen) met het inkopen bij een gekeurmerkte instelling weten waar zij aan toe zijn. Daarnaast hebben gemeenten een informerende rol, waar ook het verstrekken van informatie over mogelijke aanbieders van inburgeringscursussen onderdeel van uitmaakt.

Het is niet de bedoeling, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat alleen die bedrijven zullen worden gecertificeerd die het hele scala van inburgeringscursussen aanbieden. Met de afschaffing van de gedwongen winkelnering beoog ik meer maatwerk mogelijk te maken. Daar hoort nadrukkelijk ook bij dat nieuwe, innoverende bedrijven initiatieven zullen ontplooien, die mogelijk alleen gericht zijn op specifieke doelgroepen. Dat kunnen zowel hoogopgeleiden als analfabeten zijn. Het keurmerk mag voor deze initiatieven geen belemmering zijn. Indien zij binnen hun specialisatie aan de kwaliteitseisen van het keurmerk voldoen, komen zij daarvoor in aanmerking. Ik deel niet de zorg van deze leden dat bedrijven die zich op de inburgeringsmarkt begeven zullen proberen de krenten uit de pap te halen door cursussen af te stemmen op gemakkelijk in te burgeren mensen. Het is juist een van de doelstellingen van de afschaffing van de gedwongen winkelnering dat gemeenten en individuele cursisten meer mogelijkheden krijgen om maatwerk in te kopen. Dat bedrijven zich daarbij richten op bepaalde doelgroepen is dus op zichzelf geen probleem. Daarbij is het ook van belang dat gemeenten de omslag maken van een aanbodgericht naar een vraaggericht stelsel en hun inkooprol verder professionaliseren. De gemeentelijke beleidsvrijheid biedt hiervoor ruimte.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er naast het systeem van certificering gedacht wordt aan maatregelen wanneer blijkt dat een bepaalde aanbieder niet goed functioneert. De fractie trekt daarbij de vergelijking met het vereiste minimumniveau dat aan de inburgeraar wordt gesteld. De inburgeringsplicht in het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, heeft de vorm van een resultaatsverplichting: het slagen voor het examen. De inburgeringsplichtigen zijn vrij om invulling te geven aan de voorbereiding. Bijzondere groepen kunnen een aanbod krijgen van hun gemeente, anderen zullen zelf een cursus inkopen. Daarbij biedt het door de branche te ontwikkelen keurmerk inzicht in welke aanbieders aan de kwaliteitseisen van het keurmerk voldoen. Het keurmerk wordt verkregen als een aanbieder aan die kwaliteitseisen voldoet. Daarop wordt toegezien door de beheersstichting, die bij wanprestatie van een aanbieder het keurmerk weer kan intrekken. Indien een inburgeringsplichtige inkoopt bij een aanbieder zonder keurmerk of zich voorbereidt zonder een cursus te volgen, dan is dat de eigen keuze en eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Overigens is de leningfaciliteit en de kostengerelateerde vergoeding alleen beschikbaar voor diegenen die hun cursus inkopen bij een aanbieder met een keurmerk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af wanneer de overheid vindt dat het keurmerk niet functioneert. In mijn antwoord hierop wil ik vooropstellen dat ik vertrouwen heb in het zelfregulerend vermogen van de sector, met andere woorden, dat de opdrachtgevers en opdrachtnemers gezamenlijk kunnen komen tot een goed functionerend keurmerk. Anders had ik de mogelijkheid een keurmerk aan te wijzen niet in het

wetsvoorstel opgenomen. Uiteraard moet ik er rekening mee houden dat het keurmerk onverhoopt niet tot stand komt of onvoldoende functioneert. Voor dat geval heb ik in het wetsvoorstel opgenomen dat de overheid dan zelf in een vorm van kwaliteitsborging kan voorzien. Het wetsvoorstel (hoofdstuk 3) biedt dan de mogelijkheid van overheids Certificering. Het doel van het keurmerk is drieledig, consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie. Bij het aanwijzen van een keurmerk stel ik hier randvoorwaarden aan. Het gaat daarbij om eisen aan het functioneren van het kwaliteitsstelsel, kwaliteitsborging van het cursusaanbod, beperking van administratieve lasten en het bevorderen van marktwerking. Mocht na aanwijzing blijken dat het keurmerk daar niet meer aan voldoet, dan zal ik een inschatting maken of ik er voldoende vertrouwen in heb dat de opdrachtgevers en opdrachtnemers dat verbeteren, of dat certificering door de overheid noodzakelijk is.

### **1.5 Voorbereiding**

Op de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de aparte wet, waarin tevens regels worden opgenomen voor Antilliaanse risicojongeren, zal ik hieronder in paragraaf 2.1.6 nader ingaan.

## **2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL**

### **2.1 De inburgeringsplicht**

#### *2.1.1 Algemeen*

Naast de invoering van een resultaatgerichte inburgeringsplicht dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt verankerd, zo antwoord ik de leden van de CDA- en VVD-fracties, is het kabinet op verschillende andere fronten actief om te bevorderen dat allochtonen en autochtonen elkaar kansen bieden, met elkaar samenwerken, samen leren, samen recreëren, samen wonen, kortom samen leven. Dat is in positieve zin de maatschappelijke verantwoordelijkheid van alle burgers voor het overbruggen van de nog resterende afstand van allochtonen ten opzichte van de samenleving. Het gaat er hierbij om dat autochtonen en ingeburgerde allochtonen elkaar daadwerkelijk behandelen als gelijkwaardige deelnemers aan een gemeenschappelijke samenleving. Dit houdt in dat zij zich inzetten tegen wederzijdse discriminatie en elkaar aanspreken op gedrag dat is gericht op wederzijdse uitsluiting.

Het beleid van het kabinet is erop gericht segregatie tegen te gaan en menging tussen groepen te bevorderen. Op de arbeidsmarkt gebeurt dit door bedrijven die nog geen allochtonen in dienst hebben aan te zetten tot grotere openheid. In het onderwijs zijn er maatregelen die moeten leiden tot een meer gemengde schoolbevolking (een plafond in de gewichtenregeling, eisen bij de oprichting van scholen, uitwisseling tussen scholen). Op het gebied van het wonen is het beleid gericht op het vergroten van diversiteit in de woningvoorraad binnen wijken en buurten. Dit gebeurt door herstructurering van wijken in het kader van het Grote-stedenbeleid en door het maken van woningbouwafspraken met gemeenten en randgemeenten. Wat het recreëren betreft is er een gezamenlijk initiatief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mij om gemengd sporten van allochtonen en autochtonen te stimuleren. In zijn antidiscriminatiebeleid steunt het kabinet de infrastructuur voor de signalering en bestrijding van wederzijdse discriminatie (antidiscriminatiebureaus en het Landelijk Bureau Racismebestrijding). Als Minister voor

Vreemdelingenzaken en Integratie heb ik een specifiek initiatief genomen om discriminatie in de horeca onder de aandacht te brengen van de sector.

Wat betreft de inburgeringsplicht juicht de regering het toe als allochtone en autochtone medeburgers de inburgeringsplichtige daarin bijstaan. Het is echter aan de gemeenten, die de spil vormen in het nieuwe inburgeringsstelsel, om die betrokkenheid van medeburgers al dan niet te organiseren. Zo zijn er diverse gemeenten die reeds nu in inburgeringstrajecten een koppeling leggen tussen een inburgeraar en een andere medeburger die de inburgeraar bijstaat, onder meer in zijn taallessen. Deze maatregelen dragen bij aan het overbruggen van afstand, maar afstand overwinnen is ook een kwestie van mentaliteit, van mentale bereidheid. Die kan niet tot stand worden gebracht met maatregelen en wettelijke voorschriften, zo antwoord ik de leden van de CDA- en VVD-fracties. Daarom ben ik onlangs een publiekscampagne gestart die tot doel heeft allochtonen en autochtonen de voordelen van «samen doen» te laten zien en hen te stimuleren daaraan ook zelf mee te doen.

Dit alles neemt niet de maatschappelijk noodzaak weg van een resultaatgerichte inburgeringsplicht voor hen die nog niet beschikken over de kennis en vaardigheden om daadwerkelijk aan de Nederlandse samenleving deel te nemen.

### *2.1.2 Aansluiting van inburgeringsplicht op inburgeringsbehoefte*

Verheugd stel ik vast dat de leden van de CDA-fractie het uitgangspunt onderschrijven dat de inburgeringsplicht zoveel mogelijk aansluit bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoefte. In dat kader worden degenen voor wie een inburgeringsplicht niet nodig lijkt, zoveel mogelijk aan de hand van formele criteria uitgezonderd. Ook de leden van de PvdA-fractie, zo constateer ik verheugd, onderschrijven dat en kunnen instemmen met de beperking van de groep inburgeringsplichtigen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Zoals ik hiervoor in paragraaf 1.2 in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb toegelicht, is het uitgangspunt voor beantwoording van de vraag wie tot inburgering verplicht zou moeten worden, helder; wie niet beschikt over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om aan de Nederlandse samenleving deel te nemen, moet worden verplicht tot verwerving van de nog ontbrekende kennis en vaardigheden. Bij de omschrijving van de doelgroep van de inburgeringsplichtigen is zoveel mogelijk aangesloten bij de inburgeringsbehoefte van de betreffende personen. Het spreekt immers voor zich dat de inburgeringsplicht zoveel mogelijk beperkt moet blijven tot die personen die daadwerkelijk inburgeringsbehoefte hebben. Zo is de groep inburgeringsplichtigen met de Nederlandse nationaliteit beperkt tot drie bijzondere groepen die zonder het behalen van de naturalisatietoets de Nederlandse nationaliteit door naturalisatie hebben verkregen (zie hieronder in paragraaf 2.1.6).

Om de inburgeringsplicht nauwer op de daadwerkelijke inburgeringsbehoefte aan te laten sluiten, is zij met formele, aan het ACVZ-advies ontleende en algemeen geformuleerde criteria ingeperkt. Zo is bijvoorbeeld niet inburgeringsplichtig degene die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven (artikel 4, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel) of beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document (artikel 4, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel en artikel 2.3 van het ontwerp-Besluit inburgering). Op de vrijstellingen ga ik hieronder in paragraaf 2.1.5 nader in.

Deze inperking neemt niet weg, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat met algemene, formele criteria niet geheel kan worden uitgesloten dat ook personen die evident niet inburgeringsbehoefstig zijn, toch onder de inburgeringsplicht vallen. Zoals ook de Commissie Blok heeft vastgesteld (Kamerstukken II 2003/04, 2868 9, nr. 14, p. 2) zijn de verschillen in de mate van achterstand en integratie tussen de diverse groepen allochtonen, maar ook de individuele verschillen binnen die groepen, dermate groot dat het niet mogelijk is om een algemeen geldend sociologisch patroon van integratie van immigranten in Nederland op te stellen. Ook het kabinet heeft in haar reactie op het eindrapport van de commissie Blok (p. 6–7 en 11) moeten vaststellen dat er grote verschillen zijn in de mate van achterstand en integratie. Met name onder de reeds in Nederland verblijvende oudkomers, die op grond van het wetsvoorstel inburgeringsplichtig worden, kunnen zich dan ook personen bevinden die weliswaar niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en evenmin beschikken over de vereiste diploma's, maar die desalniettemin door feitelijke deelname aan onze samenleving toch evident zijn ingeburgerd. Of dat inderdaad het geval is, kan alleen worden vastgesteld aan de hand van een individuele beoordeling van de persoonlijke kennis en vaardigheden van de betrokken inburgeringsplichtige. Daarom is in het ontwerp-Besluit inburgering op grond van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a, van het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid dat dergelijke inburgeringsplichtigen die reeds evident voldoende zijn ingeburgerd, op hun verzoek worden ontheven van de verplichting om kennis en vaardigheden te verwerven en het inburgeringsexamen af te leggen. Omdat dat met name van belang zal zijn in de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet, waarin grote groepen oudkomers zich met de nieuwe inburgeringsplicht geconfronteerd zullen zien, gaat het daarbij om een tijdelijke regeling. Ik verwijs deze leden naar artikel 2.6a van het ontwerp-Besluit.

### *2.1.3 Inburgeringsplicht voor nieuw- en oudkomers*

Ook onder hen die reeds eerder naar Nederland zijn gekomen, bevinden zich grote aantallen personen die nog onvoldoende beschikken over de minimaal vereiste taalvaardigheid en kennis van onze samenleving. Aangezien de inburgeringsplicht in het nieuwe stelsel zo veel mogelijk aansluit bij de inburgeringsbehoefte, worden ook deze oudkomers verplicht tot inburgering. Voor het onderscheid tussen nieuw- en oudkomers is bepalend het moment waarop de nieuwe wet in werking treedt. Dit is een heldere scheidslijn. De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat in de nieuwe wet de termen nieuw- en oudkomers opnieuw worden geijkt, namelijk aan het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet. Zij menen echter dat dat verwarrend is voor personen die als nieuwkomer onder de huidige Wet inburgering nieuwkomers al voldaan hebben aan de inburgeringsplicht zoals vastgelegd in de WIN. Onder de nieuwe wet wordt deze groep nu weer oudkomer. Zij vragen of hun constatering juist is en waarom hiervoor gekozen is. Deze leden merken voorts op dat zij daar grote bedenkingen bij hebben. Eenmaal voldaan aan de inburgeringsplicht zouden burgers moeten worden gevrijwaard van een nieuwe inburgeringsplicht. In hun visie betekent dit dat al diegenen die sedert 1998 na het volgen van de onder de WIN voorgeschreven inburgeringscursus zijn ontslagen van een verdere inburgeringsplicht, er vanuit mochten en moeten kunnen gaan dat zij aan hun wettelijke plicht blijvend hebben voldaan. Deze leden vragen een onderbouwde reactie hierop van de regering.

De constatering dat de begrippen nieuw- en oudkomer opnieuw worden geijkt bij inwerkingtreding van de nieuwe wet, is juist, zo antwoord ik deze leden. Het is echter niet zo, dat alle personen die sinds 1998 als nieuw-

komer naar Nederland kwamen en onder het regime van de WIN vielen, als oudkomer opnieuw inburgeringsplichtig worden. Ook voor deze personen zijn de vrijstellingsgronden van artikel 4 van het wetsvoorstel van belang, waarbij ik met name doel op de vrijstelling voor personen die beschikken over een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document (artikel 4, eerste lid, onder c). Indien betrokkene beschikt over een WIN-certificaat waaruit blijkt immers dat hij reeds over het niveau beschikt dat artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel van de inburgeringsplichtige verlangt, wordt betrokkene niet (opnieuw) inburgeringsplichtig (artikel 2.3, eerste lid, onderdeel j, van het ontwerp-Besluit inburgering). Indien betrokkene niet over een dergelijk WIN-certificaat beschikt zal hij in de regel, als oudkomer, inburgeringsplichtig worden (tenzij hij onder een andere vrijstellingsgrond zou vallen of niet onder het bereik van de artikelen 2 of 3 van het wetsvoorstel). Een algehele uitzondering voor «ex-nieuwkomers», zoals de leden van de PvdA-fractie lijken te bepleiten, acht de regering niet op zijn plaats. De huidige WIN bevat uitsluitend een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting. Voldoende is dat men deelneemt aan het inburgeringsprogramma en aan het einde de toets aflegt. Het gevolg hiervan is dat velen bij de toets niet het niveau behalen dat nodig is om mee te kunnen doen in onze samenleving (het niveau dat artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel van de inburgeringsplichtige verlangt). De (nieuwe) resultaatgerichte inburgeringsplicht moet daar – ook voor deze mensen – verandering in brengen. Ik deel dan ook niet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat zij, als «ex-nieuwkomers» gevrijwaard zouden moeten zijn van extra inburgeringseisen. Dat zij als nieuwkomer aan de vanaf 1998 geldende wettelijke eisen hebben voldaan, gaat mijns inziens niet zo ver dat zij nimmer met extra eisen zouden mogen worden geconfronteerd, zoals deze leden met hun verwijzing naar het beginsel van de betrouwbare overheid lijken te suggereren. De extra eis die hier wordt gesteld is ook voor deze categorie personen objectief te rechtvaardigen, noodzakelijk en proportioneel. Ik neem daarbij in aanmerking dat in het nieuwe stelsel voor oudkomers (waaronder ex-nieuwkomers) een (beperkte) uitzondering wordt gemaakt wat het taalbeheersingsniveau betreft: voor de schriftelijke vaardigheden geldt voor hen het lagere niveau A1 als norm (in plaats van A2).

De leden van de PvdA-fractie merken voorts op dat in de definitie van oudkomer wordt gesproken over «sedert het tijdstip van inwerkingtreding». Zij vragen of dat niet moet zijn «op het moment van inwerkingtreding» of «voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding»? Met het zinsdeel «sedert het tijdstip van inwerkingtreding» wordt bedoeld uit te drukken dat het niet alleen gaat om personen die op het moment van inwerkingtreding rechtmatig in Nederland verblijven, maar ook dat deze personen na de inwerkingtreding Nederland niet verlaten om vervolgens opnieuw te worden toegelaten (als vreemdeling) of zich opnieuw in Nederland te vestigen (Nederlanders). In dat geval zijn zij nieuwkomer, en vallen zij derhalve niet onder de definitie van oudkomer, zo antwoord ik deze leden.

#### *2.1.4 De inburgeringsplicht volgt uit de wet*

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de inburgeringsplicht rechtstreeks ontstaat uit de wet. De artikelen 2 tot en met 5 bepalen de groep van inburgeringsplichtige personen. De artikelen 2 en 3 bepalen de groep vreemdelingen en Nederlanders die inburgeringsplichtig kunnen zijn. Artikel 4 bevat de hoofdcriteria waaruit volgt of iemand ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig. Waar nodig worden deze criteria nader ingevuld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De burger, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en D66-fracties, kan op grond van de



heldere criteria in de algemeen verbindend voorschriften die in de wet en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen, zelf beoordelen of hij inburgeringsplichtig is of op welk moment hij inburgeringsplichtig wordt. Door de criteria die de inburgeringsplicht bepalen, toe te passen op de eigen situatie, kan iedere burger bepalen of hij inburgeringsplichtig is. Hij weet immers zelf onder welke beperking zijn verblijfsvergunning is verleend, of hij voor zijn naturalisatie de naturalisatietoets heeft afgelegd, of hij tijdens zijn leerplichtige leeftijd acht jaar in ons land heeft gewoond, of hij een HAVO- of vmbo-diploma heeft behaald, en welke uitkering hij ontvangt. Over de vraag of hij al dan niet inburgeringsplichtig is, hoeft derhalve geen onduidelijkheid te bestaan, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en D66-fracties.

Omdat het van groot belang is dat de huidige integratieachterstanden zo snel mogelijk worden overbrugd en tegelijkertijd effectief wordt voorkomen dat er weer nieuwe achterstanden ontstaan, moeten personen die onvoldoende kennis van onze taal en onze samenleving hebben, direct aan de slag met de verwerving daarvan. Daartoe verplicht het wetsvoorstel zowel de oud- als de nieuwkomers direct vanaf de inwerkingtreding van de Wet inburgering. Aan de hand van de criteria van het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving kan de burger zelf beoordelen of hij inburgeringsplichtig is en welke faciliteiten hij tot zijn beschikking heeft om zijn inburgering direct ter hand te nemen. Daarmee is hij niet afhankelijk van een gemeentelijke beschikking waarbij hem een inburgeringsplicht wordt opgelegd en hem toegang wordt verschaft tot de faciliteiten. Naast het feit dat een dergelijk (appellabel) besluit zou leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures, zou een dergelijk systeem ook leiden tot nodeloos tijdverlies in het inburgeringsproces. Uiteraard is, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, overwogen om de gemeente te laten bepalen welke oudkomers tot inburgering worden verplicht en die plicht pas te laten ingaan op het moment waarop de gemeente een beschikking geeft. Daarmee zou voor inburgeringsbehoefteigen die (nog) niet door de gemeenten tot inburgering zijn verplicht, de toegang tot de leen- en vergoedingfaciliteiten worden onthouden. In het onderhavige wetsvoorstel opent de van rechtswege intredende inburgeringsplicht ook voor de oudkomeer die nog geen handhavingsbeschikking heeft gekregen, de mogelijkheid om gebruik te maken van de faciliteiten (hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel) waarmee de overheid de verwerving van de noodzakelijke kennis en vaardigheden door alle inburgeringsbehoefteigen stimuleert. De VNG heeft een dergelijk voorstel gedaan vanuit de optiek van de handhaving. Het stelsel van de handhaving van de inburgeringsplicht van oudkomers komt daarin reeds in zoverre tegemoet, dat de gemeente ten aanzien van de inburgeringsplichtige oudkomers een handhavingsbeschikking geeft. Die beschikking markeert niet het begin van de inburgeringsplicht – die volgt rechtstreeks uit de wet en niet uit een gemeentelijke beschikking – maar wel het begin van de wettelijke termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald en waarbinnen de inburgeringsplichtige in aanmerking kan komen voor een vergoeding. In die beschikking wordt tevens de handhaving van de reeds bestaande inburgeringsplicht van de desbetreffende oudkomeer aangekondigd (artikel 24 van het wetsvoorstel). Zo wordt de handhaving van de grote groep oudkomers gefaseerd. Voor de kleinere groep nieuwkomers is dat niet nodig.

Ook de termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, zijn te vinden in de wet (artikel 6, eerste lid). Voor nieuwkomers begint deze termijn te lopen op het moment waarop de inburgeringsplicht ontstaat. Dat is veelal het moment waarop de verblijfsvergunning wordt verleend. Het college van burgemeester en wethouders roept de betrokken nieuwkomeer op binnen zes weken nadat die plicht is ontstaan of nadat de asielmigrant vanuit een opvangcentrum in zijn gemeente is komen wonen (zie artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Voor oudko-

mers begint deze termijn, zoals gezegd, niet automatisch op het moment dat de plicht ontstaat maar op het moment waarop de handhavingsbeschikking (artikel 24 van het wetsvoorstel) is bekendgemaakt. Daarvóór wordt de oudkomer door de gemeente opgeroepen voor een onderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel) waarin onder meer gegevens kunnen worden vergaard die van belang zijn om te kunnen beoordelen of betrokkene op grond van de artikelen 2 tot en met 5 *daadwerkelijk* inburgeringsplichtig is. Indien dat het geval is en nog niet aan de inburgeringsplicht is voldaan, wordt een *individuele* beschikking gegeven waarin de dag wordt bepaald waarop voor de betreffende oudkomer de termijn gaat lopen. De achtergrond van deze systematiek is uiteengezet in paragraaf 2.1.5 van de memorie van toelichting. Dit is enerzijds ingegeven door de wens de inburgeringsplichtigen op hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van de inburgeringsplicht te kunnen aanspreken en anderzijds door de omvang van de groep (potentiële) inburgeringsplichtigen, die het voor de overheid onmogelijk maakt bij beschikking vast te stellen of zij inburgeringsplichtig zijn of niet. Ik meen dat dit systeem voldoende duidelijkheid schept voor de burger. Voor oudkomers geldt bovendien dat zij een individuele handhavingsbeschikking ontvangen, zodat er niet onverhoeds negatieve consequenties aan het niet-naleven van de inburgeringsplicht worden verbonden. De leden van de SGP-fractie antwoord ik dan ook dat er geen noodzaak is om de inburgeringsplicht van oudkomers bij beschikking vast te stellen.

Inburgeringsplichtige oudkomers worden dus niet direct na inwerkingtreding van de wet aan de termijn van vijf jaar gehouden waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Die termijn gaat, zoals gezegd, pas lopen bij de bekendmaking van de handhavingsbeschikking. Door die beschikking is het de oudkomer dus altijd bekend wanneer het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Wel zijn deze oudkomers direct na inwerkingtreding van de wet inburgeringsplichtig en kunnen zij direct een beroep doen op de financiële faciliteiten ten behoeve van hun inburgering. De door de leden van de D66-fractie genoemde 47-jarige, niet-werkloze meneer X, die al 15 jaar in de gemeente Y woont, kan zelf uit de Wet inburgering en de daarop gebaseerde lagere regelgeving afleiden of hij inburgeringsplichtig is en ten behoeve van zijn inburgering een lening kan afsluiten. Ook kan hij daaruit afleiden dat hij door de gemeente kan worden opgeroepen om informatie te verstrekken en dat de termijn van vijf jaar waarbinnen hij het examen moet hebben behaald, pas aanvangt nadat hij van de gemeente een handhavingsbeschikking heeft ontvangen. Voor nadere informatie over zijn rechten en plichten kan hij terecht bij de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie die informeren wie nieuwkomers wegwijs maakt in het nieuwe inburgeringsstelsel – met name de rechten en plichten, de mogelijkheden waar cursussen kunnen worden gevolgd, de betekenis van het keurmerk, en de mogelijkheden van de leenfaciliteit – antwoord ik, dat gemeenten actief en passief informatie verstrekken over hun wettelijke taken en de diverse aspecten van het nieuwe inburgeringsstelsel. Goede voorlichting en informatieverstrekking over onder meer de inhoud van de plicht, het aanbod van inburgeringsvoorzieningen, de beschikbare financiële faciliteiten en de rol van de gemeenten is immers onontbeerlijk. De gemeenten krijgen daarvoor ook een vergoeding (artikel 50, eerste lid, van het wetsvoorstel). De IB-Groep die ook diverse taken uitvoert, waaronder de financiële lening- en vergoedingsfaciliteiten, zal eveneens de nodige informatieverstrekking en voorlichting verzorgen. Ook op rijksniveau zal de nieuwe inburgeringsplicht vanzelfsprekend met communicatie en voorlichting worden ondersteund. Ik wijs de leden van deze fractie er op dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is voor zijn inburgering. Dat betekent dat ook van hem, al dan niet met

ondersteuning van zijn partner of andere familieleden, initiatieven worden verwacht, onder meer bij zijn keuze waarop hij zich de vereiste kennis en vaardigheden eigen wil maken.

Daarnaast laat ik een *Checklist inburgeringsplicht* ontwikkelen. Deze checklist kan door gemeenten als hulpmiddel worden gebruikt bij het constateren of een persoon inburgeringsplichtig is en zo ja of deze inburgeringsplichtige behoort tot een van de bijzondere groepen. Het instrument zal op een gebruikersvriendelijke manier en interactief op HANDIG worden aangeboden. HANDIG is een handreiking aan gemeenten om planmatig en snel het nieuwe inburgeringsstelsel in praktijk te kunnen brengen. HANDIG staat voor: *HAND*reiking *In*burgering voor *Gemeenten*. HANDIG is in opdracht van het ministerie van Justitie als onderdeel van een pakket instrumenten ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de Wet inburgering. Deze instrumenten kunnen gemeenten steunen bij het maken van lokale keuzes. Via HANDIG komen deze instrumenten on line beschikbaar. HANDIG is te vinden op [www.inburgering.net](http://www.inburgering.net). Naar verwachting zal de Checklist inburgeringsplicht voor gemeenten in februari op HANDIG wordt geplaatst. Er wordt ook een checklist ontwikkeld die geschikt is voor gebruik door de doelgroep van de Wet inburgering. Dit instrument, waarbij gebruik wordt gemaakt van een eenvoudig taalniveau en een aan de doelgroep aangepaste vormgeving, zal op een gebruiksvriendelijke wijze burgers inzicht geven of men al dan niet tot de groep (potentieel) inburgeringsplichtigen behoort.

### *2.1.5 Vrijstellingen en ontheffingen*

De leden van diverse fracties hebben vragen gesteld over de gronden voor vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht. Deze vrijstellingsgronden hebben betrekking op de leeftijd van de betrokken persoon, diens verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd, het bezit van diploma's, certificaten (waaronder het certificaat van de naturalisatietoets) of andere documenten waaruit blijkt dat hij reeds beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden, op de volledige leerplicht of in aansluiting daarop gevolgde opleidingen waarvan de afronding leidt tot een vrijstellend diploma of certificaat.

#### *Leeftijdsgrenzen*

Bij de leeftijdsgrenzen van de groep inburgeringsplichtigen (artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel) is aansluiting gezocht bij de leeftijd van zestien jaar waarop de volledige leerplicht ingevolge de Leerplichtwet 1969 in Nederland veelal eindigt en bij de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar. Deze leeftijdsgrenzen aan de inburgeringsplicht staan los van de sollicitatieplicht, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en SP-fracties op hun vraag naar het verband tussen de leeftijdsgrens van 65 jaar voor de inburgeringsplicht en de leeftijdsgrens voor de sollicitatieplicht. Succesvolle inburgering leidt tot deelname aan de Nederlandse samenleving. Dit betekent niet alleen arbeidsparticipatie, maar ook volwaardige deelname aan het maatschappelijke en sociale leven. Het kennen van de basisbeginselen van de Nederlandse taal en het delen van vigerende normen en basiswaarden zijn daarvoor onontbeerlijk, ook voor hen die om welke reden dan ook tijdelijk of permanent niet sollicitatieplichtig zijn en voor hen die meer moeite zullen moeten opbrengen om zich die kennis en vaardigheden eigen te maken. Voor zover in individuele gevallen sprake is van psychische of lichamelijke belemmeringen, voorziet het nieuwe inburgeringsstelsel in de mogelijkheid dat de betrokken inburgeringsplichtige geheel of gedeeltelijk wordt ontheven van de inburgeringsplicht. Ik voorzie dan ook, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, geen bijstelling van de leeftijdsgrens van 65 jaar die aansluit bij de pensioengerechtigde leeftijd. Ook geldt als overgangsmaatregel dat oudkomers, die

op het moment van inwerkingtreding van de wet 60 jaar of ouder zijn, zijn uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Het gaat hierbij om personen die op dat moment veelal al jarenlang in Nederland wonen en wier inburgeringsplicht niet meer zal worden gehandhaafd.

Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht constateren zijn oudkomers die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet 60 jaar of ouder zijn, in tegenstelling tot nieuwkomers die ouder dan 60 jaar zijn en die na de datum van inwerkingtreding naar Nederland komen, inderdaad niet inburgeringsplichtig. Bij de oudkomers gaat het hierbij om een groep die veelal al jarenlang in Nederland woont. Ten aanzien van deze groep kan op voorhand met zekerheid worden vastgesteld dat de inburgeringsplicht niet zal worden gehandhaafd. Ook indien direct een handhavingsbeschikking (artikel 24) wordt gegeven, waarmee de termijn van vijf jaar begint te lopen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald (artikel 6, eerste lid, onderdeel b), zal de inburgeringsplicht na afloop van die termijn door het bereiken van de 65-jarige leeftijd zijn geëindigd. Dat betekent dat ook de nieuwkomer die jonger is dan 65 jaar en die voor een niet-tijdelijk doel, al dan niet als gezinsmigrant, naar Nederland wil komen op grond van de Wet inburgering in het buitenland voor zijn komst naar Nederland het basisexamen inburgering in het buitenland zal moeten afleggen. Deze groep weet reeds vóór hun komst naar Nederland dat er ook *in* Nederland inburgeringseisen worden gesteld. Zij hebben ook niet reeds jarenlang in Nederland verbleven. Voor de duidelijkheid wijs ik de leden van de PvdA-fractie er op dat de door hen genoemde 70-jarige huwelijkspartner, gelet op artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel, in Nederland niet inburgeringsplichtig is en mitsdien ook het basisexamen inburgering in het buitenland niet hoeft te behalen. Met deze leden deel ik wel de inschatting dat immigratie van 60- of 70-jarige huwelijkspartners zich niet vaak voordoet.

In dit verband wijs ik er nog op dat in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel thans duidelijker tot uitdrukking is gebracht dat de inburgeringsplicht, zoals ook reeds in de decemberbrief is aangegeven, geldt tot de leeftijd van 65 jaar. De oorspronkelijke redactie van dat onderdeel, die kan doen vermoeden dat ook personen van 65 jaar inburgeringsplichtig zijn, is bij de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag toegezonden nota van wijziging verbeterd.

#### *Verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd*

Niet inburgeringsplichtig is degene die tijdens de leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in Nederland heeft verbleven. Een persoon die tijdens de leerplichtige leeftijd acht jaar onderwijs in Nederland heeft gevolgd, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie op hun vraag naar de ratio en de geschiktheid van dit criterium, beschikt in het algemeen over het niveau dat op grond van artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel van de inburgeringsplichtige wordt verlangd. Het achtjaarscriterium is echter niet het enige voor de inburgeringsplicht vrijstellende criterium. Indien een persoon niet aan het achtjaars-criterium voldoet, omdat hij op tienjarige leeftijd naar Nederland is gekomen, betekent dat niet dat hij alleen daardoor inburgeringsplichtig is. Artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel bepaalt dat een persoon ook niet inburgeringsplichtig is indien hij beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document. Ook daarbij wordt aangesloten bij het niveau dat op grond van artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt vastgesteld. Voor een overzicht van dergelijke vrijstellende diploma's verwijs ik deze leden naar artikel 2.3 van het ontwerp-Besluit inburgering. Een universitair diploma of getuigschrift valt daar uiteraard onder. Dit betekent dat de persoon die op tienjarige leeftijd naar Nederland is gekomen, tot zijn achttiende jaar schoolgaand is geweest en een vrijstellend diploma heeft behaald, anders dan deze leden

veronderstellen, niet inburgeringsplichtig is. De inburgeringsplicht begint op zestienjarige leeftijd. Om te voorkomen dat iemand op zestienjarige leeftijd nog niet over een vrijstellend diploma beschikt maar daarvoor wel doorleert, op zijn zestiende inburgeringsplichtig zou worden, is in artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel geregeld dat degene die aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot de uitreiking van een in het ontwerp-Besluit inburgering aangewezen vrijstellend diploma, certificaat of ander document, evenmin inburgeringsplichtig is. Dat een oudere op jonge leeftijd in Nederland de school heeft verlaten om te gaan werken, brengt, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, niet mee dat hij niet voldoet aan het achtjaars-criterium. Degene die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft *verbleven*, is immers vrijgesteld van de inburgeringsplicht (artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel). Voorts wijs ik deze leden er op dat de oudkomer die op het tijdstip waarop de Wet inburgering in werking treedt 60 jaar of ouder is, niet inburgeringsplichtig is (artikel 57 van het wetsvoorstel). Deze leeftijd is overigens niet gerelateerd aan de sollicitatieplichtige leeftijd. Ook integratieachterstanden onder niet-sollicitatieplichtigen moeten worden overbrugd. Voor zover de betreffende persoon jonger dan 60 jaar is, niet acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd *in Nederland* heeft verbleven, nog nooit een vrijstellend diploma, certificaat of ander document heeft behaald, maar wél evident is ingeburgerd, kan hij aan de hand van een snelle toets op zijn verzoek van de inburgeringsplicht worden ontheven. Ik verwijs deze leden kortheidshalve naar artikel 2.6a van het ontwerp-Besluit inburgering.

#### *Diploma's, certificaten en andere documenten*

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of op grond van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) afgegeven certificaten vrijstelling van de inburgeringsplicht opleveren. In antwoord hierop merk ik op dat als op basis van de WIN een certificaat is behaald met daarop de aantekening dat voor mondelinge vaardigheden tenminste niveau 2 en voor schriftelijke vaardigheden tenminste niveau 1 van het referentiekader Nederlands als tweede taal (NT2) is behaald, alsmede voor Maatschappijoriëntatie (MO) niveau 2 van de Kwalificatiestructuur Educatie (KSE), waarmee derhalve aan het niveau van het inburgeringsexamen wordt voldaan, de betreffende persoon niet inburgeringsplichtig is (zie artikel 2.3, eerste lid, onderdeel j, van het ontwerp-Besluit inburgering). Indien het certificaat alleen de aantekening bevat dat is voldaan aan het genoemde niveau van NT2 of alleen de aantekening dat is voldaan aan het genoemde niveau van MO, dan zal een vrijstelling gelden van de verplichting om mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal onderscheidenlijk kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven en het daarop betrekking hebbende deel van het inburgeringsexamen te behalen (zie artikel 2.4, eerste lid, onderdeel b, onderscheidenlijk tweede lid, van het ontwerp-Besluit inburgering).

De PvdA- en GroenLinks-fracties hebben gevraagd naar de verhouding tussen het inburgeringsexamen en de naturalisatietoets. In de memorie van toelichting (p. 54) is er reeds op gewezen dat in de zgn. decemberbrief (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4, p. 25) is aangegeven dat naturalisandi die het inburgeringsexamen hebben behaald, in het algemeen zullen worden vrijgesteld van de naturalisatietoets. De woorden «in het algemeen» hebben, dit in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, met name betrekking op de situatie waarin een oudkomer bij het inburgeringsexamen schrijf- en leesvaardigheden op niveau A1 heeft behaald (vgl. artikel 2.8, tweede lid, van het bij deze nota gevoegde (ontwerp-)Besluit inburgering). Omdat voor de naturalisatietoets ook voor lees- en schrijfvaardigheden het niveau A2

blijft gelden (zie hierover ook mijn brief van 10 juni 2005 naar aanleiding van de evaluatie van de naturalisatietoets; Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 7), zal in dat geval de vrijstelling niet volledig kunnen zijn en zal de naturalisandus in het kader van de naturalisatietoets voor deze onderdelen van het examen lezen en schrijven nog wel het niveau A2 moeten behalen.

De leden van de GroenLinks-fractie die hebben gevraagd welke diploma's, certificaten of andere bewijsstukken op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden aangewezen, verwijst ik kortheidshalve naar artikel 2.3, eerste lid, van ontwerp-Besluit inburgering. Het gaat, kort gezegd, om het inburgeringsdiploma, Nederlandse onderwijsdiploma's van volledig afgeronde opleidingen hoger dan lager onderwijs, het diploma Staatsexamen Nederlands als tweede taal, programma I of II, bepaalde Belgische, Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse diploma's, bepaalde diploma's en getuigschriften van Europees of internationaal baccalaureaat, het WIN-certificaat en het oudkomerscertificaat.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of men na het ontstaan van de inburgeringsplicht andere diploma's kan behalen waarmee de inburgeringsplicht eindigt en of een inburgeringsplichtige meteen vanaf het ontstaan van de inburgeringsplicht kan kiezen voor (een opleiding gericht op) dat andere diploma. Dat is mogelijk, zo antwoord ik deze leden. Op grond van artikel 4, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur diploma's, certificaten of andere documenten aangewezen die vrijstelling opleveren van de inburgeringsplicht. Het gaat hier om bewijzen waaruit blijkt dat aan het niveau van het inburgeringsexamen wordt voldaan. De vrijstellingen werken van rechtswege. Als gezegd gaat het hier onder meer om Nederlandse onderwijsdiploma's van volledig afgeronde opleidingen hoger dan lager onderwijs (bijvoorbeeld voortgezet onderwijs, een beroepsopleiding of een universitaire opleiding). Deze opleidingen zijn niet voor alle inburgeringsplichtigen even geschikt, en de verwachting is dan ook dat het grootste deel van de inburgeringsplichtigen zich niet op een dergelijke opleiding zal richten, maar zich via een specifieke inburgeringcursus zal voorbereiden op het inburgeringsexamen. Men kan zich echter ook richten op een ander diploma zoals het diploma Staatsexamen Nederlands als tweede taal, programma I of II.

De keuze voor opleidingen in het voortgezet onderwijs (VMBO, HAVO, VWO) zullen vooral van belang zijn voor studerende jongeren die niet gedurende acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond. Voor die jongeren geldt op grond van artikel 4, eerste lid, onder e, van het wetsvoorstel dat zij niet inburgeringsplichtig zijn zolang zij aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een vrijstellend diploma, zoals genoemd in artikel 2.3 van het ontwerp-Besluit Inburgering. Zodra zij het diploma hebben behaald, zijn ze van rechtswege vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de mogelijkheid voorgesteld om een certificaat te halen waaruit blijkt van bereidheid tot inzet en tot maatschappelijke participatie blijkt en dat in bepaalde gevallen een vrijstelling kan opleveren van het inburgeringsexamen. Deze leden denken in dit verband aan het verrichten van bijvoorbeeld maatschappelijke stages of vrijwilligerswerk dat zou kunnen kwalificeren voor dergelijke certificaten. Ik deel de mening van deze leden dat een ieder in de Nederlandse samenleving bereid moet zijn tot maatschappelijke participatie. Bereidheid alleen is echter niet voldoende. Het gaat er om dat een ieder ook daadwerkelijk meedoet. Het doel van het integratiebeleid is «gedeeld burgerschap». Dit houdt in dat men daadwerkelijk deelneemt

aan alle facetten van de samenleving en daaraan een actieve bijdrage levert, Nederlands spreekt en zich houdt aan basale Nederlandse normen. Basiskennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving is een minimaal vereiste om ook daadwerkelijk mee te *kunnen* doen. Zonder die basiskennis kan de bereidheid tot maatschappelijke participatie niet leiden tot daadwerkelijke participatie. Ik ben dan ook niet voornemens om inburgeringsplichtigen op grond van bereidheid tot maatschappelijke participatie vrij te stellen van de verplichting het inburgeringsexamen te behalen. Ik wijs deze leden er op dat het inburgeringsstelsel voldoende mogelijkheden biedt om personen die niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen, geheel of gedeeltelijk van de inburgeringsplicht te ontheffen. Dat neemt niet weg dat ik een groot voorstander ben van vrijwilligerswerk en maatschappelijke stages. Ik hecht daaraan belang, mede omdat zij de maatschappelijke binding tussen burgers kunnen versterken. Het is voor iedereen een goede manier om te participeren in de maatschappij. Bovendien is een maatschappelijke stage of het verrichten van vrijwilligerswerk voor inburgeringsplichtigen een goede voorbereiding op het inburgeringsexamen. In het praktijkdeel van het examen moet de inburgeringsplichtige ook tonen dat hij beschikt over functionele taalvaardigheid, door middel van het samenstellen van een portfolio of het deelnemen aan assessments. Tenslotte, het verrichten van een stage of het doen van praktijkopdrachten kan ook deel uitmaken van de opleiding.

#### *2.1.6 De inburgeringsplicht voor specifieke groepen Nederlanders*

##### *Genaturaliseerde Nederlanders*

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie instemmen met een inburgeringsplicht voor enkele bijzondere groepen genaturaliseerde Nederlanders en dat ook de leden van de VVD-fractie met de regering van mening zijn dat ook op genaturaliseerde Nederlanders die in een achterstandspositie verkeren de verplichting om deel te nemen aan de samenleving rust. Zoals ook de leden van de CDA-fractie onderschrijven, is onderscheid tussen verschillende groepen inherent aan het voeren van enig integratiebeleid en dat enig integratiebeleid zonder redelijk onderscheid tussen verschillende categorieën personen ondenkbaar is. Voorts onderschrijf ik de mening van deze leden dat er zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden zijn om in het nieuwe inburgeringstelsel onderscheid tussen verschillende categorieën te maken, en dat het maatschappelijk zeer gewenst is dat de door de regering gekozen categorieën inburgeringsplichtige genaturaliseerde Nederlanders zo snel mogelijk inburgeren.

Het nieuwe inburgeringsstelsel maakt onderscheid tussen genaturaliseerde Nederlanders die niet de op 1 april 2003 ingevoerde naturalisatietoets hebben afgelegd en zij die dat wel hebben gedaan. De achtergrond daarvan is dat met name onder de genaturaliseerde Nederlanders zich veel allochtonen bevinden in een achterstandspositie die met de inburgeringsplicht kan worden verbeterd. Het is een bekend gegeven dat de integratie van grote groepen allochtonen niet geheel of geheel niet is geslaagd. Reeds in 2000 is vastgesteld dat tegen de 500 000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen in de maatschappij. Daaronder bevinden zich velen die zijn genaturaliseerd vóór de invoering van de naturalisatietoets, dus zonder objectieve beoordeling of zij inderdaad voldoende zijn toegerust voor deelname aan onze samenleving. Sedert de invoering van de naturalisatietoets is het aantal door meerderjarige vreemdelingen ingediende naturalisatieverzoeken ten opzichte van het aantal door dezelfde categorie onder de oude regelgeving ingediende verzoeken met maar liefst 75% gedaald, hetgeen deels kan worden verklaard uit de achterblij-

vende integratie. Zoals ik ook heb aangegeven in de aanbiedingsbrief waarmee het Evaluatierapport Naturalisatietoets aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 7) zijn naast de invoering van de naturalisatietoets ook andere voorwaarden voor naturalisatie verzaamd. Zo dient bij na 1 april 2003 ingediende verzoeken sprake te zijn geweest van ononderbroken legaal verblijf gedurende de voor naturalisatie benodigde verblijfsperiode en zijn de leges voor naturalisatie in juni 2003 met € 64 verhoogd.

Het onderscheid tussen genaturaliseerden die wel en zij die niet de naturalisatietoets hebben afgelegd, wordt gemaakt aan de hand van een objectief en aan inburgering gerelateerd criterium. Het onderscheidt verschillende groepen die in verschillende mate in de Nederlandse samenleving zijn ingeburgerd, waardoor een verschillende positie in het nieuwe inburgeringsstelsel gepast is. Dat neemt niet weg dat de verschillen in de mate van achterstand en integratie tussen de diverse groepen allochtonen, maar ook de individuele verschillen binnen die groepen, dermate groot zijn dat het niet mogelijk is om een algemeen geldend sociologisch patroon van integratie van immigranten in Nederland op te stellen en de algemene criteria voor inburgeringsplichtigheid daarop aan te laten sluiten. Dat geldt ook voor genaturaliseerde immigranten. Met het algemene en formele criterium kan niet worden uitgesloten dat ook vóór 2003 genaturaliseerde Nederlanders die evident niet inburgeringsbehoefstig zijn, toch inburgeringsplichtig worden. Onder degenen die voor 2003 zijn genaturaliseerd bevinden zich immers ook personen die wél een succes van hun inburgering hebben gemaakt. Door hen zou het behalen van het verplichte inburgeringsexamen als onevenredig belastend kunnen worden ervaren. Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, kan dat alleen worden vastgesteld aan de hand van een beoordeling van de persoonlijke kennis en vaardigheden van iedere individuele inburgeringsplichtige. Daarom is in het ontwerp-Besluit inburgering, dat met de onderhavige nota aan de Tweede Kamer is gezonden, op grond van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a, van het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid dat evident voldoende ingeburgerde personen op hun verzoek worden ontheven van de inburgeringsplicht. Dat laat de inburgeringsplicht nog nauwer aansluiten bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoefstigheid, waardoor zij als middel om de integratieachterstanden zoveel mogelijk te overbruggen zonder de burger daarbij onnodig te belasten naar mijn mening geschikt is. Korthedshalve verwijs ik deze leden naar artikel 2.6a van het ontwerp-Besluit inburgering. Volstreekte zekerheid over het oordeel van de rechter, zo deze wordt geadieerd, kan ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties niet verschaffen, maar gelet op het vorenstaande heb ik vertrouwen in de goede afloop van een eventuele procedure.

Binnen de categorie genaturaliseerde Nederlanders heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State (punt 1) om de algemene inburgeringsplicht nog eens tegen het licht te houden, een verdere verfijning in de groep inburgeringsplichtigen aangebracht, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties. Door deze verfijning worden grote aantallen Nederlanders, ten aanzien van wie kan worden aangenomen dat zij niet inburgeringsbehoefstig zijn, op voorhand van de inburgeringsplicht uitgesloten en wordt de effectiviteit van het nieuwe inburgeringsstelsel verhoogd. Besloten is om drie belangrijke categorieën genaturaliseerde Nederlanders inburgeringsplichtig te maken. Naast de genaturaliseerde geestelijk bedienaren, van wier inburgeringsplicht de leden van de PvdA-fractie kennelijk wel zijn overtuigd, betreft het genaturaliseerde uitkeringsgerechtigden en verzorgende ouders. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, geldt arbeidsdeelname door minderheden als *de* graadmeter voor hun integratie en is de achterblijvende arbeidsdeelname onder deze groepen in belangrijke mate toe te



schrijven aan onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving. Een langdurige uitkeringsafhankelijke situatie is, zeker in combinatie met de ontheffingsmogelijkheid voor diegenen in deze categorie die evident reeds voldoende zijn ingeburgerd, een passend criterium. Daarbij komt dat arbeidsdeelname een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving is. Reïntegratie op de arbeidsmarkt is voor genaturaliseerde Nederlanders in een langdurige uitkeringsafhankelijke situatie dan ook van groot belang voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. Wat betreft de verzorgende ouders, wijs ik deze leden er op dat wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, dergelijke vaardigheden ook niet zal kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie zij een opvoedende taak hebben. In die gevallen dreigt terugkerende reproductie, van generatie op generatie, van een afnemend vermogen om te kunnen participeren in de samenleving. Om die reden heeft ook het Sociaal en Cultureel Planbureau bepleit de verzorgende ouders onder de oudkomers bij de inburgering prioriteit te geven om een patroon van het generatiegewijs doorgeven van achterstand te doorbreken en het proces van minderheidsvorming zo mogelijk te stoppen. De verzorgende ouder wordt immers geconfronteerd met vraagstukken die verband houden met het sociaal-culturele integratieproces van zijn kinderen. Met een betere beheersing van de Nederlandse taal zullen verzorgende ouders beter in staat zijn hun minderjarige kinderen voor te bereiden op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. Verplichte inburgering is hier dus van groot belang om te voorkomen dat de eigen achterstanden worden overgedragen op de volgende generaties en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet. De inburgeringsplicht voor deze specifieke categorieën genaturaliseerde uitkeringsgerechtigden en verzorgende ouders is dan ook een passend en evenredig instrument om de huidige integratieachterstanden in de Nederlandse samenleving verder te overbruggen. Ik meen dan ook dat voor het onderscheid tussen Nederlanders die van rechtswege (door geboorte) of door optie het Nederlanderschap hebben verkregen en bepaalde categorieën Nederlanders die door naturalisatie het Nederlanderschap hebben verkregen, voldoende zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn. Ook de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties antwoord ik dan ook dat ik de uitkomst van een eventuele procedure met vertrouwen tegemoet zie.

Ik heb geen informatie, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, over beleid of wetgeving in andere EU lidstaten waarin onderscheid wordt gemaakt tussen geboren en genaturaliseerde staatsburgers.

Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel is de genaturaliseerde Nederlander die gedurende ten minste zes maanden algemene bijstand of een uitkering ontvangt, inburgeringsplichtig. De vragen van de leden van de GroenLinks-fractie of de inburgeringsplicht ook geldt voor degenen die voorafgaand aan hun uitkeringsafhankelijkheid wel werk hebben gehad en of deze plicht blijft bestaan wanneer een uitkeringsgerechtigde oudkomer een baan vindt, beantwoord ik bevestigend. Het feit dat het arbeidspotentieel gedurende langere tijd niet volledig wordt benut kan een indicatie vormen van maatschappelijke achterstanden die nog moeten worden overbrugd. Deze personen worden daarom (indien zij niet gedurende acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en niet in het bezit zijn van bepaalde diploma's, certificaten of documenten) inburgeringsplichtig indien zij ten minste zes maanden gerechtigd zijn tot een inkomensvervangende uitkering. Dit geldt eveneens voor personen die voorafgaand aan die zes maanden werk hebben gehad. Ook op deze personen rust een bijzondere

verantwoordelijkheid om langduriger uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen en weer volledig deel te gaan nemen aan de arbeidsmarkt, hetgeen de integratie bevordert. Op het moment dat de uitkeringsgerechtigde een baan vindt en zijn uitkering wordt beëindigd, eindigt de inburgeringsplicht als gevolg daarvan niet (artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel). Het niet eindigen van de plicht waarborgt en betere beheersing van de Nederlandse taal en een grotere kennis van de Nederlandse samenleving, hetgeen van belang is omdat deze personen in beginsel inburgeringsbehoefstig zijn. Het is ook in het belang van de persoon zelf, omdat hij, mede met behulp van de faciliteiten die de overheid hem daartoe ter beschikking stelt, beter zal worden toegerust voor deelname aan de samenleving. Daarbij is naar de mening van de regering van belang dat inburgering een breder doel dient dan enkel deelname aan het arbeidsproces. Het gaat ook om deelname aan het diverse andere domeinen van het maatschappelijk leven, hetgeen ook voor de werkende genaturaliseerde Nederlanders van belang is. Dit brede doel rechtvaardigt mede dat de inburgeringsplicht niet ophoudt op het moment dat de omstandigheden wijzigen.

Inactieve niet-uitkeringsgerechtigde genaturaliseerde Nederlanders zonder zorg voor minderjarige kinderen worden niet inburgeringsplichtig, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Voorts vragen deze leden of de inburgering van deze groep over het algemeen is geslaagd ook wanneer zij voorafgaande aan de invoering van de naturalisatietoets naturaliseerden. Bij de drie specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders die inburgeringsplichtig worden (geestelijk bedienaren, uitkeringsgerechtigden en verzorgende ouders) weegt het algemeen belang van integratie in de Nederlandse samenleving dermate zwaar dat het opleggen van een inburgerings*plicht* noodzakelijk en evenredig wordt geacht. Naast de eigen verantwoordelijkheid om vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven, is er bij die groepen sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid voor hun inburgering om zo te voorkomen dat hun gebrek aan vaardigheden en kennis van de Nederlandse taal en samenleving een negatieve invloed heeft op de integratie van anderen (de minderjarige kinderen die zij opvoeden en de leden van de minderheidsgroep ten behoeve van wie zij als geestelijke bedienaar werkzaam zijn) of om zo uit hun langdurige uitkeringsafhankelijke situatie te geraken. Bij de groep genaturaliseerde Nederlanders waar de leden van de VVD-fractie op doelen speelt de eigen verantwoordelijkheid om vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven evenzeer. Bij deze groep is er echter geen bijzondere verantwoordelijkheid voor hun inburgering om zo een negatieve invloed op de integratie van anderen te voorkomen en weegt het algemeen belang van integratie in de Nederlandse samenleving minder zwaar dat een inburgerings*plicht* noodzakelijk en evenredig wordt geacht.

De leden van de VVD-fractie vragen om een inschatting van het aantal niet-uitkeringsgerechtigde genaturaliseerde Nederlanders zonder zorg voor minderjarige kinderen die derhalve niet inburgeringsplichtig worden. Het ramen van het aantal inburgeringsplichtigen vergt het doen van aannames. Op grond van statische gegevens van onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn beredeneerde aannames gemaakt betreffende onder meer het aantal genaturaliseerde Nederlanders met een uitkering en het aantal genaturaliseerde Nederlanders met de zorg voor minderjarige kinderen. De beperking van de inburgeringsplicht van genaturaliseerde Nederlanders tot hen die uitkeringsgerechtigd zijn, de zorg voor minderjarige kinderen hebben of als geestelijk bedienaar werkzaam zijn, sluit voornamelijk die genaturaliseerde Nederlanders van de inburgeringsplicht die (anders dan als geestelijk bedienaar) werken en geen

minderjarige kinderen hebben. Het aantal genaturaliseerde Nederlanders zonder inkomen uit arbeid of uitkering en zonder minderjarige kinderen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, dat van de inburgeringsplicht zal worden uitgesloten zal naar verwachting beperkt zijn. Ik wijs deze leden erop dat het hier niet gaat om statische groepen. Genaturaliseerde Nederlanders kunnen immers ook geruime tijd na inwerkingtreding alsnog inburgeringsplichtig worden, indien zij uitkeringsgerechtigd worden, de zorg over minderjarige kinderen krijgen, of werkzaamheden als geestelijk bedienaar gaan verrichten.

Bij de inactieve, niet-uitkeringsgerechtigden, zo antwoord ik deze leden voorts, gaat het voornamelijk om vrouwen. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld oudere vrouwen die niet (langer) de zorg hebben voor minderjarige kinderen en jongere vrouwen die nog niet de zorg hebben voor kinderen. Deze jongere vrouwen zullen voor een groot gedeelte in de toekomst alsnog inburgeringsplichtig worden, zodra zij de zorg krijgen voor kinderen.

Dat voor personen uit deze groep geen inburgeringsplicht geldt, zo antwoord ik deze leden voorts, betekent niet dat zij niet hoeven in te burgeren. Gedeeld burgerschap als doel van het integratiebeleid houdt in dat migranten en hun kinderen actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Daarvoor is het nodig dat zij de Nederlandse taal kunnen gebruiken en zich houden aan algemeen aanvaarde basisnormen. Dat geldt ook voor deze groep, ook al is dit bij deze groep geen wettelijke verplichting. De regering verwacht dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan uitkeringsgerechtigden, verzorgende ouders en geestelijk bedienaren een vliegwielerwerking zal hebben op de groep inactieven. Een geslaagde inburgering van degenen die daartoe verplicht worden zal een voorbeeld bieden aan de inactieven en hen inspireren om zelf ook deel te gaan nemen aan een cursus.

De regering zet zich op verschillende manieren in om gedeeld burgerschap voor iedereen te realiseren, ook voor deze groep. Dit gebeurt onder meer door de acties uit het plan van aanpak Emancipatie & Integratie, gericht op de emancipatie van allochtone vrouwen. Gemeenten proberen met activeringsprojecten en andere activiteiten moeilijk bereikbare groepen allochtone vrouwen te activeren. De commissie PaVEM heeft hiervoor de benodigde instrumenten ontwikkeld. Het instituut Forum is de gemeenten van dienst met advies en begeleiding van initiatieven. Ook een deel van de ouderen behoort tot de inactieven. Wanneer zij niet goed zijn ingeburgerd is er risico voor isolement. Ook in het activeren van ouderen zijn gemeenten actief. De Wet maatschappelijke ondersteuning zal de gemeenten hiervoor de vereiste ruimte gaan bieden.

Weer een andere weg om inactieven te benaderen is via de eigen organisaties van migrantengroepen. Ik overleg structureel met de koepels van deze organisatie en met vertegenwoordigers van de moslimgemeenschap. De organisaties worden gestimuleerd om in eigen kring mee te werken aan de activering tot inburgering van personen die niet binnen het wettelijk kader worden bereikt.

#### *Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst*

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State de inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders buiten het bereik van het onderhavige wetsvoorstel is gehouden. Het is mijn bedoeling dat de inburgeringsplicht voor bepaalde categorieën van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders zijn wettelijke grondslag krijgt in een wet die ook maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren zal bevatten. Zoals ik reeds eerder heb geantwoord op vragen van de kamerleden Leerdam en Dijsselbloem, gaat het hierbij niet om een algemene

toelatingsregeling. De samenhang van deze beide onderwerpen kan men hierin zien dat aan de ene kant, zoals ook thans het geval is, een inburgeringplicht wordt opgelegd om integratie te bevorderen, terwijl aan de andere kant maatregelen worden genomen ten aanzien van Antilliaanse en Arubaanse jongeren die ervan blijk hebben gegeven niet met succes in de Nederlandse samenleving te kunnen integreren. Het streven is – inderdaad – erop gericht dat dit wetsvoorstel in de zomer van 2006 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De constatering van de leden van de PvdA-fractie als zou ik de «lichtvoetige stelling» hebben geponeerd dat de wettelijke regeling ter zake op korte termijn de Kamer zou bereiken, laat ik voor rekening van de hier aan het woord zijnde leden. Van onderschatting van het wetgevingstraject mijnerzijds is geen sprake.

De leden van de VVD-fractie antwoord ik in dit verband dat ik de inburgering van Antillianen en Arubanen van groot belang vind maar dat overeenkomstig het advies van de Raad van State deze plicht niet zijn grondslag zal krijgen in deze wet. Een voorziening als neergelegd in het voorgestelde artikel 58 is nodig omdat anders bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering en de gelijktijdige intrekking van de Wet inburgering nieuwkomers, de bestaande inburgeringplicht van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders zou worden beëindigd om vervolgens wederom geïntroduceerd te worden na aanvaarding door de Staten-Generaal van het wetsvoorstel, waarin aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland worden neergelegd. Dit lijkt mij geen wenselijke situatie. Daarom wordt de inburgeringplicht voor Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders door middel van de in artikel 58 neergelegde overgangsbepaling gecontinueerd.

Er wordt, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie voorts, geen onderscheid gemaakt tussen de Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders door geboorte en hen die in de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba het Nederlanderschap door naturalisatie hebben verkregen. Er is in het wetsvoorstel wel een onderscheid gemaakt tussen in Nederland genaturaliseerde personen enerzijds en in de beide andere Koninkrijksdelen genaturaliseerde personen anderzijds. Dit onderscheid vloeit voort uit de verschillende eisen die artikel 8 van de Rijkswet op het Nederlanderschap stelt. Zij die hun hoofdverblijf in Nederland hebben dienen – onder meer – kennis van de Nederlandse taal te hebben om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Zij die hun hoofdverblijf in de Nederlandse Antillen of Aruba te hebben, kunnen volstaan met kennis van de taal die daar gangbaar is, in casu het Papiamentu of het Engels. Tegen deze achtergrond kan niet worden gesteld dat het hier gaat om gelijke gevallen en dat hier het gelijkheidsbeginsel in geding is.

#### *2.1.7 Geestelijke bedienaren*

In het onderhavige wetsvoorstel vormen geestelijk bedienaren een aparte inburgeringscategorie. Aan hen zal in ieder geval, ongeacht of het gaat om oud- of nieuwkomers, een inburgeringsvoorziening worden aangeboden (artikel 17, vierde lid, van het wetsvoorstel). Met genoegen stel ik vast dat de erkenning van de bijzondere positie van de geestelijke bedienaar in de Nederlandse samenleving en daarmee tevens in het onderhavige wetsvoorstel, door de verschillende fracties breed wordt gesteund. Geestelijke bedienaren, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, oefenen naast hun taken van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard, een scala aan taken uit op het gebied van maatschappelijk werk en geestelijke verzorging binnen de (minderheids)groepering aan wie zij zijn verbonden. Daarnaast vertegenwoordigen zij die groepering vaak in interreligieuze dialogen. De geestelijke bedienaar begeleidt leden van de geloofsgemeenschap die in verschillende situaties – thuis,

op school of op het werk – met vragen en problemen te maken krijgen, bemiddelt bij instanties als politie, justitie en de plaatselijke overheid, verzorgt de geestelijke verzorging in penitentiaire inrichtingen en intramurale gezondheidszorginstellingen en geeft de achterban steun bij het bepalen van een houding ten aanzien van de ontvangende Nederlandse samenleving. Daarbij speelt hij een belangrijke rol in het bijdragen aan een juiste beeldvorming en het ontkrachten van vooroordelen. De leden van etnische minderheidsgroepen die hij in ons land bedient, moeten zich staande houden in de Nederlandse samenleving, die nu eenmaal verschilt van die in het land van herkomst. De Nederlandse wetgeving, voorzieningen en instellingen, waarden, normen en gebruiken, onder meer wat betreft de «rites de passage» en andere leefgewoonten, in ons land zijn anders dan die in de herkomstlanden van de migrantengemeenschappen in Nederland. Tegelijkertijd zijn voor de migranten de sociale verbanden van het herkomstland vaak weggefallen. Daarom wordt de geestelijke bedienaar ook benaderd om geestelijke bijstand te bieden in bijvoorbeeld conflictbemiddeling bij echtelijke twisten, generatieconflicten en ten aanzien van aangelegenheden die nauw verbonden zijn met het leven in een nog onbekende omgeving en met het integratieproces waarin nieuwkomers en andere allochtonen zich bevinden.

Deze intensieve sociaal-maatschappelijke en pastorale taken die in belangrijke mate medebepalend zijn voor de houding van minderheden ten opzichte van de Nederlandse samenleving en daarmee voor de integratie van die minderheidsgroepen, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie voorts, onderscheiden de positie van geestelijke bedienaren in het integratieproces van die van andere beroepen als schrijvers, musici en filosofen. Ook de functie van leraar impliceert niet noodzakelijkerwijs een dergelijke intensieve uitoefening van sociaal-maatschappelijke en pastorale taken binnen grote minderheidsgroeperingen. Een leraar wiskunde is in dat opzicht niet te vergelijken met een imam, een rabbi of een pandit. Daarbij komt dat leraren in het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs op grond van de Nederlandse onderwijswetgeving Nederlands moeten spreken en dat leraren in algemene disciplines niet als zodanig uit derde landen worden geworven. Godsdienstleraren, zo antwoord ik deze leden voorts, vallen onder het begrip geestelijk bedienaar (artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel). Ook de taken van verpleegkundigen omvatten in het algemeen niet dezelfde intensieve sociaal-maatschappelijke en pastorale taken die in zo belangrijke mate medebepalend zijn voor de effecten van het integratiebeleid, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zodat niet overwogen wordt ook hen te zijner tijd tot inburgering te verplichten. Tot op heden is geen aanleiding gezien om van de mogelijkheid daartoe, die sedert 2001 op grond van de Wet inburgering nieuwkomers aanwezig is, gebruik te maken.

De bijzondere positie van geestelijke bedienaren binnen het integratieproces, zo deel ik mee in afwachting van de kabinetsreactie op het ACVZ advies «Toelating en Verblijf voor religieuze doeleinden», vereist aanvullende kennis en vaardigheden. De inburgeringsvoorziening zal daarom tevens bestaan uit een aanvullende cursus waardoor geestelijke bedienaren met de benodigde kennis over de Nederlandse samenleving worden toegerust.

Voor de inburgeringsvoorziening die aan een geestelijke bedienaar wordt aangeboden, wordt, zo antwoord ik de leden van de VVD- en CDA-fracties, een eigen bijdrage van € 270 gevraagd. Dat is hetzelfde bedrag dat ook van andere inburgeringsplichtigen voor de inburgeringsvoorziening wordt gevraagd. Daarbij is niet van belang of dat bedrag wordt betaald door de geestelijke bedienaar zelf, dan wel door het kerkgenootschap of de religieuze organisatie waarvoor hij werkzaam is. Van belang is slechts dat de

geestelijke bedienaar op een zo kort mogelijke termijn die kennis verwerft die hem in staat stelt zijn sociaal-maatschappelijke en pastorale werkzaamheden naar behoren te verrichten in onze pluriforme Nederlandse samenleving. Aanvaarding van het aanbod van de – aan de functie van geestelijke bedienaar aangepaste – inburgeringsvoorziening is, zowel voor de geestelijke bedienaar als voor de organisatie waarvoor hij werkzaam is, zeer aantrekkelijk. Zij hoeven niet zelf te zoeken naar geschikte alternatieve manieren om aan de gestelde eisen te gaan voldoen. Het middel wordt hen immers van gemeentewege aangereikt in de vorm van een intensieve cursus. Ook afgezet tegen de investeringen in tijd en geld en het financiële risico van de bestuurlijke boete op de achtergrond, is de aangeboden inburgeringsvoorziening voor beiden aantrekkelijk. Het intensieve karakter van de aangeboden voorziening biedt het perspectief dat het (aanvullende) inburgeringsexamen op korte termijn kan worden behaald en dat daarmee snel en efficiënt aan de inburgeringsplicht van de geestelijke bedienaar is voldaan. Dat komt ook de achterban in de Nederlandse samenleving – en daarmee de organisatie – ten goede. De aanvullende kennis en vaardigheden zijn nu eenmaal immers noodzakelijk voor de sociaal-maatschappelijke en pastorale taken van de geestelijke bedienaar in de Nederlandse samenleving; de achterban heeft bij sociaal-maatschappelijke problemen geen behoefte aan een richting die in de samenleving van het herkomstland wèl, maar in de Nederlandse samenleving niet, tot een oplossing daarvan leidt. Het te bereiken resultaat van de verdieping is zowel voor de Nederlandse samenleving als geheel, als ook voor de geestelijke bedienaar en zijn organisatie, van dermate groot belang dat ik de aangeboden inburgeringsvoorziening niet minder aantrekkelijk wil maken door een hogere eigen bijdrage. Daarbij komt dat het niet een gegeven is dat de religieuze organisatie waarvoor de geestelijke bedienaar werkzaam is, financieel zeer draagkrachtig is.

Ook vóórdat zij het inburgeringsexamen in Nederland, waartoe ook het aanvullende examen voor geestelijke bedienaren behoort, hebben behaald, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks fractie, mogen geestelijk bedienaren hun werkzaamheden als geestelijk bedienaar uitoefenen. Ook andere inburgeringsplichtigen mogen in Nederland werken en aan de Nederlandse samenleving deelnemen vóórdat zij het inburgeringsexamen hebben behaald. Dat bevordert het proces van inburgering. Bovendien is de geestelijke bedienaar door de Nederlandse overheid specifiek voor de uitoefening van zijn specifieke werkzaamheden tot Nederland toegelaten omdat daaraan in de betrokken geloofsgemeenschap behoefte bestond, en zijn toelating zal na inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland niet plaatsvinden voordat hij in het buitenland, door het behalen van het basisexamen inburgering, heeft aangetoond bereid en in staat te zijn in Nederland verder in te burgeren en daar ook in te willen investeren.

In deze nota worden niet alle vragen over de positie van de geestelijke bedienaar in het nieuwe inburgeringsstelsel beantwoord. Op korte termijn zal de kabinetsreactie op het ACVZ advies «Toelating en Verblijf voor Religieuze doeleinden» van 26 juli 2005 en op de aanvullende toelichting van de ACVZ van 28 november 2005 aan de Tweede Kamer worden verzonden. Daarin zal worden ingegaan op de toelating en het verblijf van de geestelijke bedienaar in Nederland. Bij die gelegenheid zal ik ook nader ingaan op de diverse nog resterende vragen van de verschillende fracties over de positie van de geestelijke bedienaar in het nieuwe inburgeringsstelsel en op de gevolgen voor het ontwerp-Besluit inburgering dat ik met deze nota naar aanleiding van het verslag heb meegezonden. Zo nodig zal ik tevens een tweede nota van wijziging indienen.

### 2.1.8 Vrouwen in een achterstandspositie

Het verheugt mij dat de leden van de CDA- en VVD-fracties het een goede zaak achten dat tot de aangewezen bijzondere groep inburgeringsplichtigen voor een belangrijk gedeelte vrouwen in achterstandspositie behoren, omdat deze vrouwen immers ook de opvoedsters zijn van toekomstige generaties. Verheugd constateer ik voorts dat ook de leden van de PvdA-fractie voorstander zijn om voor deze groep een inburgeringsplicht in te voeren. Zoals ik in paragraaf 4.2 nader zal toelichten, heb ik, mede gelet op de zwaarwegende maatschappelijke belangen die hier in het geding zijn, vertrouwen in de juridische houdbaarheid daarvan. Verder stel ik vast dat de leden van de fractie van de ChristenUnie de aandacht voor de positie van allochtone vrouwen zonder baan of uitkering in het nieuwe inburgeringsstelsel waarderen en dat ook de leden van de GroenLinks-fractie de keuze voor de emancipatie van vrouwen steunt. Het gaat om een betrekkelijk grote groep personen in onze samenleving, die in het hele integratieproces een zeer belangrijke positie bekleden. De redenen waarom ook zij, ongeacht of het gaat om vreemdelingen of genaturaliseerde Nederlanders, tot inburgering worden verplicht, zo antwoord ik de leden van de leden van de fractie van de ChristenUnie, zijn uiteraard in eerste plaats gelegen in de noodzaak om de nog aanwezige kennisachterstand die hun deelname aan de Nederlandse maatschappij belemmert, te overbruggen. De wettelijke plicht voor allochtonen vrouwen om de nog ontbrekende kennis en vaardigheden te verwerven, vormt een nuttig instrument om daarmee daadwerkelijk aan de slag te gaan en gebruik te maken van de faciliteiten die het onderhavige wetsvoorstel hen biedt. In een voorkomend geval zal de wettelijke verplichting daarbij voor hen kunnen fungeren als een vorm van legitimatie jegens personen in hun omgeving die mogelijk minder doordrongen zijn van de noodzaak tot inburgering.

Het belang van hun inburgering gaat verder dan alleen het persoonlijk belang van deze allochtone vrouwen. Dat betreft ook hun kinderen. Wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, zal dergelijke vaardigheden immers ook niet kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie zij een opvoedende taak hebben. In die gevallen dreigt terugkerende reproductie, van generatie op generatie, van afnemend vermogen om te kunnen participeren in de samenleving. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau, zo antwoord ik deze leden, bepleit daarom de verzorgende ouders onder de oudkomers bij de inburgering prioriteit te geven om een patroon van het generatiegewijs doorgeven van achterstand te doorbreken en het proces van minderheidsvorming zo mogelijk te stoppen. De verzorgende moeder wordt immers geconfronteerd met vraagstukken die verband houden met het sociaal-culturele integratieproces van haar kinderen. Dat geldt uiteraard ook voor de vaders. Met een betere beheersing van de Nederlandse taal zullen verzorgende ouders beter in staat zijn hun minderjarige kinderen voor te bereiden op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. Verplichte inburgering is hier dus van groot belang om te voorkomen dat de eigen achterstanden worden overgedragen op de volgende generaties en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet.

Met het oog op de inburgering van deze voor het slagen van het integratiebeleid zeer belangrijke groep maakt het wetsvoorstel een gemeentelijk aanbod van een inburgeringsvoorziening mogelijk voor oudkomers die geen uitkering of algemene bijstand ontvangen en evenmin betaalde arbeid verrichten. Uiteraard staat het ook deze allochtone vrouwen vrij dat aanbod niet te aanvaarden, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie voorts, maar dat ontslaat hen uiteraard niet van hun verant-

woordelijkheid om de nog ontbrekende kennis – alsdan op een andere door hen te verkiezen wijze – te verwerven.

Daarnaast zullen er voor gemeenten, in aanvulling op de middelen die zij ontvangen voor de uitvoering van deze wet, in de jaren 2006 en 2007 extra middelen beschikbaar zijn voor de inburgering van allochtone vrouwen. Voor een nadere toelichting op het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 verwijs ik de leden van de GroenLinks-fractie naar paragraaf 2.7 van deze nota (vreemdelingenrechtelijke aspecten). Reeds hier wijs ik de deze leden er op dat de termijn voor de verkrijging van het zelfstandige verblijfsrecht niet vijf jaar zal bedragen, maar drie jaar of zoveel langer als het inburgeringsexamen nog niet is behaald.

Om de gemeenten te ondersteunen bij het traceren van inburgeringsplichtigen zal de IB-Groep in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de directie Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten en de gemeenten op grond van artikel 46 van het wetsvoorstel voorafgaande aan de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) aanmaken, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie op hun vraag of het ook met een wettelijk vastgelegde plicht niet buitengewoon intensief en lastig zal blijven om de groep opvoeders te bereiken. Dat bestand bevat gegevens over personen die op het moment van inwerkingtreding van de wet al in Nederland woonachtig zijn (vreemdelingen en genaturaliseerde Nederlanders) en ten aanzien van wie op voorhand niet met zekerheid kan worden gesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Dit bestand zal ter beschikking worden gesteld van de gemeenten waar de desbetreffende potentiële inburgeringsplichtige personen woonplaats hebben. Omdat genaturaliseerde Nederlanders eerst dan inburgeringsplichtig zullen zijn, indien zij behoren tot één van de categorieën genoemd in artikel 3, eerste lid, onderdelen a, b, en c van het wetsvoorstel, zullen de gemeenten de relevante gegevens in het BPI kunnen raadplegen (ouderlijk gezag over een minderjarig kind en gegevens van de uitkeringsinstanties UWV en de gemeente). Met plaatselijke kerkgenootschappen en religieuze gemeenschappen kunnen gegevens over het werkzaam zijn als geestelijk bedienaar uitgewisseld worden. Aangezien de bij de overheid aanwezige gegevens niet in alle gevallen zekerheid kunnen bieden dat deze personen *daadwerkelijk* inburgeringsplichtig zijn, heeft de gemeente op grond van artikel 23, tweede lid, van het wetsvoorstel de bevoegdheid een persoon van wie het op redelijke gronden kan vermoeden dat deze inburgeringsplichtig is – bijvoorbeeld omdat deze persoon is opgenomen in het BPI – op te roepen voor een inburgeringsonderzoek. Daarbij kan de betrokken persoon zonodig met aanvullende gegevens alsnog aantonen niet inburgeringsplichtig te zijn. Met behulp van het BPI, andere bij de overheid aanwezige relevante gegevens én het rechtstreekse contact met potentiële inburgeringsplichtigen, zullen gemeenten naar mijn verwachting dan ook in staat zijn de inburgeringsplichtigen te traceren teneinde de nakoming van de inburgeringsplicht te kunnen handhaven. Overigens hebben de gemeenten met het oproepen van personen uit deze doelgroep in het kader van het oudkomersbeleid wel reeds ervaring opgedaan. Met het BPI krijgen zij, zoals gezegd, een extra instrument om personen die mogelijk tot die doelgroep behoren, te kunnen identificeren. Daarnaast zal de Front-office Inburgering van het Ministerie van Justitie de gemeenten ondersteunen met advies over de wijze waarop deze groep inburgeringsplichtigen kan worden bereikt.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de aanpak van de inburgering van de bijzondere doelgroep opvoeders en naar de verhouding van de door PaVEM voorgestelde aanpak met het nieuwe inburgeringsstelsel. De doelgroep van de commissie PaVEM, zo stel ik voorop, is



niet beperkt tot alleen de groep opvoeders, maar omvat alle allochtone vrouwen met een taalachterstand. De commissie PaVEM heeft zich in het Nationaal Actieplan Taal Totaal tot doel gesteld een impuls te geven aan het wegwerken van taalachterstanden bij allochtone vrouwen als middel naar participatie in de samenleving. Dit kan volgens de commissie worden bereikt via inburgering. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen en een inburgeringsplicht voor drie categorieën genaturaliseerde Nederlanders (waaronder zij de zorg over minderjarige kinderen hebben) en is minder vrijblijvend dan de huidige Wet inburgering nieuwkomers. Ik ben van mening dat die niet-vrijblijvende en resultaatgerichte inburgeringsplicht allochtone vrouwen zal helpen om bijvoorbeeld echtgenoten ervan te overtuigen van de noodzaak dat ook zij cursussen volgen om kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving te verwerven. De Commissie PaVEM zoekt aansluiting bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel door aan te geven dat het streven erop gericht moet zijn allochtone vrouwen «succesvol het inburgeringsexamen te laten afleggen».

Participatie, zo geeft de Commissie aan, kan er steeds anders uitzien, afhankelijk van de specifieke situatie en mogelijkheden van het individu. Participatie kan variëren van een actieve rol spelen op de school van de kinderen tot arbeidsparticipatie. De Commissie geeft aan juist daarom te spreken over Taal Plus, waarbij de Plus te bereiken is via inburgering en staat voor «meedoen» in brede zin. Uit de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie PaVEM wordt duidelijk deze visie wordt ondersteund. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt het inburgeringsexamen geïntroduceerd. Niet voor niets bevat dit examen ook een grote praktijkcomponent. Afhankelijk van het doelperspectief van de inburgeringsplichtige kan gekozen worden voor een praktijkexamen gericht op werk, danwel op opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs (OGO). In het praktijkdeel wordt getest of inburgeringsplichtigen beschikken over functionele taalvaardigheid, en of ze deze toe kunnen passen in voor hun relevante veelvoorkomende praktijksituaties. Het praktijkexamen stimuleert op die manier het leren van taal in een context. Het spreekt voor zich dat de doelgroep van de Commissie zo breed is dat vrouwen, afhankelijk van hun specifieke situatie en mogelijkheden, voor de variant zullen kiezen die het beste bij hen past.

De Commissie geeft verder aan dat, hoewel inburgering in eerste instantie invulling krijgt door de eigen verantwoordelijkheid, allochtone vrouwen bij het bereiken van hun doelen ondersteund en gestimuleerd kunnen worden door verschillende partijen. Hierbij gaat het onder meer om gemeenten, de VNG, UWV, werkgevers, brancheorganisaties, vrijwilligersorganisaties, taalaanbieders en reïntegratiebedrijven. Het kabinet ziet hierin een heel zinvolle invulling van de wijze waarop in het nieuwe inburgeringsstelsel kan worden omgegaan met de voorbereiding op het inburgeringsexamen en de verdere vormgeving van participatie en integratie. De eigen verantwoordelijkheid staat voorop, maar voor participatie en integratie is de betrokkenheid van maatschappelijke partijen ook van groot belang. In de kabinetsreactie heb ik verder aangegeven dat het kabinet verheugd is dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen en zich niet afwachtend opstellen. Het is de verdienste van de Commissie dat dit draagvlak is ontstaan, dat partijen zijn gestimuleerd en gemobiliseerd. Het Kabinet ziet het als haar taak deze betrokkenheid vast te houden en te blijven stimuleren.

Het was de taak van de Commissie om op *gemeentelijk* niveau ondersteuning te bieden bij het bevorderen van de participatie en de vormgeving van de gemeentelijke spilfunctie op dit terrein. Dit heeft zich in het Actieplan vertaald in de Verklaring, waarin ook de VNG en de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Nijmegen en Groningen

aangeven te willen investeren in het wegwerken van de taalachterstand van allochtone vrouwen. Deze focus op het gemeentelijk niveau sluit aan bij de spilfunctie die gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel hebben en die zijn beslag onder meer krijgt in een grotere vrijheid voor gemeenten om inburgeringsvoorzieningen samen te stellen. In tegenstelling tot de huidige Wet inburgering nieuwkomers worden in het onderhavige wetsvoorstel geen eisen gesteld aan de *inrichting* van inburgeringsvoorzieningen. Daaraan kan, ondermeer afhankelijk van het doelperspectief en individuele situaties, op verschillende manieren invulling worden gegeven. Wel moet de inburgeringsvoorziening uiteraard toeleiden naar het inburgeringsexamen (artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel). De gemeente koopt voorzieningen in voor bijzondere groepen en geeft, met het inburgeringsexamen als einddoel, zelf invulling aan de vormgeving van deze voorzieningen. Dit betekent dat bij gemeenten, als architect en inkoper van voorzieningen, de sleutel ligt om vrijwilligersorganisaties, werkgevers, UWV, taalaanbieders en reïntegratiebedrijven te betrekken bij inburgeringsvoorzieningen. De Commissie heeft de weg geëffend: er is draagvlak ontstaan en de genoemde partijen hebben verklaard bij te gaan willen dragen aan de realisatie van het Actieplan. De Commissie heeft daarbij zowel op lokaal als ook op landelijk niveau commitment bewerkstelligd. Dit commitment op landelijk niveau is van groot belang om ervoor te zorgen dat organisaties op lokaal niveau nu kunnen oogsten en met de uitvoering aan de slag kunnen gaan.

Ik zie het als mijn taak om op landelijk niveau «het vuur brandend te houden». Uiteraard is er regelmatig contact met de VNG en met gemeenten. Zij zijn uitgebreid betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel. Er is met de VNG periodiek bestuurlijk overleg. Met en voor gemeenten worden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd, zoals de regionale bijeenkomsten van de Frontoffice Inburgering van het ministerie van Justitie. Gemeenten zullen bij de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel ook worden ondersteund door deze Frontoffice. De inburgering van allochtone vrouwen is daarbinnen al een apart aandachtspunt. Taal ToTaal wordt hierbij betrokken. Daarnaast zal aansluiting worden gezocht bij andere speerpunten bij de voorbereiding van de implementatie. Dit betreft in elk geval de mogelijkheid tot het aanbieden van voorzieningen waarin reïntegratie en inburgering wordt gecombineerd. Een belangrijk deel van de doelgroep van PaVEM is uitkeringsgerechtigd, dus voor hen zijn deze gecombineerde voorzieningen van groot belang. Voorts zal ook worden aangesloten bij initiatieven die ontplooid zijn om werkgevers te betrekken bij de inburgering. Hoewel werkende inburgeringsplichtigen niet in aanmerking komen voor een aanbod van de gemeente, kunnen werkgevers wél een belangrijke ondersteunende en stimulerende rol spelen voor werknemers die zich moeten voorbereiden op het inburgeringsexamen. Concluderend, zo antwoord ik de PvdA-fractie, hecht ik een groot gewicht aan zowel de inburgerings*plicht* én de praktische benadering van de doelgroep zoals PaVEM dit heeft laten zien. Met deze combinatie denk ik dat de gemeenten deze groep beter kan bereiken dan in het oude stelsel.

Binnen het wettelijk kader hebben de gemeenten de vrijheid om maar eigen inzichten prioriteiten aan te brengen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie die vragen of de gemeenten bij de inzet van de middelen die zij van het Rijk ontvangen prioriteit zullen geven aan de inburgering van vrouwen. De inburgering van allochtone vrouwen is belangrijk, ook omdat zij ook een belangrijke rol vervullen bij de opvoeding van hun kinderen in de Nederlandse samenleving. Op dit moment bestaan er al oudkomerstrajecten die specifiek gericht zijn op vrouwen met een taalachterstand. In feite is circa 75% van de deelnemers vrouw in de huidige oudkomersregelingen en volgt de meerderheid een opvoedingsprogram-

ma. Dus er is veel specifiek aanbod voor vrouwen. Dit is voor de gemeenten niet nieuw. De gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Nijmegen en Groningen hebben in het kader van PaVEM bovendien in een verklaring aangegeven te willen investeren in het wegwerken van taalachterstand van allochtone vrouwen. Om het tempo van de inburgering van allochtone vrouwen te bespoedigen is tenslotte bovenop de reguliere inburgeringsmiddelen extra geld vrijgemaakt.

Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie constateren, zijn de culturele verschillen tussen de EU-lidstaten en Nederland minder groot dan ten aanzien van derde landen het geval is. Dat geldt echter in aanzienlijk mindere mate voor de taalkundige verschillen. In Nederland kan men zich in het algemeen immers niet verstaanbaar maken in, bijvoorbeeld, het Grieks, Portugees, Pools of Slowaaks. Hoewel de beheersing van het Engels in ons land betrekkelijk wijd verbreid is en voor Engelssprekenden uit ontwikkelde westerse landen niet reeds direct na aankomst in Nederland sociaal-maatschappelijk en economisch isolement dreigt, is verwerving van kennis van het Nederlands op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen ook voor hen van belang. Taalbeheersing op dat niveau is, zoals ook de Commissie Franssen heeft aangegeven, immers minimaal vereist om duurzaam aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen. Om die reden, zo antwoord ik deze leden, zie ik geen aanleiding om Engelssprekende onderdanen van staten als de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, van de inburgeringsplicht uit te sluiten.

Voor kinderen van Nederlandse emigranten die terugkeren naar Nederland is van belang zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie voorts, dat het kind waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder Nederlander is ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap Nederlander *van rechtswege* is. Aangezien de inburgeringsplicht voor Nederlanders in artikel 3, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel is beperkt tot drie groepen *genaturaliseerde* Nederlanders, zijn bedoelde Nederlandse kinderen niet inburgeringsplichtig. Kinderen met een vreemde nationaliteit die in het buitenland zijn geboren uit een oud-Nederlander, die niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond en die evenmin beschikken over diploma's, certificaten of andere documenten waaruit blijkt dat zij in de Nederlandse samenleving zijn ingeburgerd, zijn bij hun komst naar Nederland evenals andere vreemdelingen inburgeringsplichtig.

### *2.1.9 Asielmigranten*

Diverse fracties hebben gevraagd naar de positie van vluchtelingen in het nieuwe inburgeringsstelsel. Hetgeen in de memorie van toelichting over het op 28 juli 1951 te Genève gesloten Verdrag betreffende de status van vluchtelingen is opgenomen over de inburgering van vluchtelingen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, geldt in het nieuwe inburgeringsstelsel uiteraard ook voor de andere asielmigranten die op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b tot en met f, van de Vreemdelingenwet 2000 in het bezit zijn gesteld van de uniforme verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Hieronder zal ik dan deze groep dan ook verder aanduiden als asielmigranten.

In het nieuwe inburgeringsstelsel staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij de inburgering voorop; de inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor zijn of haar voorbereiding op het inburgeringsexamen. Dat is niet anders, indien die burger als asielmigrant in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning, zo antwoord ik de leden van de CDA-, PvdA- en GroenLinks-fracties.

In het huidige inburgeringsstelsel zijn gemeenten verplicht om inburgeraars maatschappelijk te begeleiden bij de inburgering, maar de praktijk wijst uit dat niet alle inburgeraars daarvan evenveel gebruik maken. De regering onderschrijft het belang van begeleiding voor asielmigranten maar heeft gekozen voor een stelselwijziging, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt versterkt en deze zelf de regie over zijn of haar inburgering voert. Dit betekent echter niet dat er niet langer een rol is weggelegd voor ondersteuning of begeleiding, maar dat de rol van de overheid hierin op een andere manier wordt ingevuld.

Asielmigranten worden binnen zes weken nadat zij na vertrek uit het opvangcentrum aangifte van verblijf en adres als bedoeld in artikel 65 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens hebben gedaan, door de gemeente opgeroepen voor een inburgeringsonderzoek (artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Gemeenten zullen dan informatie verstrekken over het nieuwe inburgeringsstelsel, onder meer over de inhoud van de plicht, aanbieders van cursussen, de financiële faciliteiten en de rol van de gemeenten.

Voorts heeft de regering in het nieuwe inburgeringsstelsel asielmigranten die bijstands- of uitkeringsgerechtigd zijn als bijzondere categorie inburgeringsplichtige aangewezen. Aangezien met name de nieuwkomers onder de asielmigranten voor het merendeel bijstand ontvangen, behoren zij veelal tot de groep aan wie een gecombineerde reïntegratie- en inburgeringsvoorziening aangeboden kan worden (artikel 17, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel). Inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt liggen in elkaars verlengde en kunnen elkaar wederzijds versterken. Inburgering zorgt voor een betere beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving en arbeidsdeelname is ook voor asielmigranten een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving.

De gemeenten zijn echter niet verplicht om alle bijstands- of uitkeringsgerechtigde asielmigranten een inburgeringsvoorziening aan te bieden, zo antwoord ik de leden van de CDA-, PvdA- en GroenLinks-fracties. Aan de gemeenten is beleidsvrijheid gelaten om te bepalen in welke gevallen een inburgeringsvoorziening zal worden aangeboden. Dit doet niet af aan het feit dat asielmigranten een bijzondere doelgroep in het nieuwe inburgeringsstelsel zijn. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik achten het van het belang dat uitkeringsgerechtigde nieuwkomers die arbeidsplichtig zijn zo snel mogelijk een gecombineerde reïntegratie/inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen.

Voorts wijs ik de leden van de CDA-fractie, die onder verwijzing naar het rapport «Kiezen en delen» van de Inspectie Werk en Inkomen, vrezen dat gemeenten alleen kansrijke uitkeringsgerechtigden een reïntegratietraject zullen aanbieden en dat vluchtelingen die in het algemeen een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben daardoor niet tot de kansrijken behoren, er op dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn brief van 10 oktober 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 28 719, nr. 24) heeft aangegeven dat de gemeenten hard werken aan de kwaliteit en effectiviteit van hun reïntegratiebeleid en dat hij verwacht dat er bij gemeenten nog veel winst te behalen is, onder meer door uitbreiding van Work First naar de groepen met een grotere afstand tot het arbeidsmarktbeleid. Het kabinet heeft de doelstelling om de uitstroom naar regulier werk na een reïntegratietraject met 25% in 2007 vergroot.

Van de middelen die op grond van de huidige Wet inburgering nieuwkomers aan gemeenten worden toegekend kunnen de gemeenten naar

eigen oordeel de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject bekostigen. Er zijn dus geen middelen geoormerkt voor maatschappelijke begeleiding, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties. In de Wet inburgering zal geen sprake zijn van het oormerken van middelen binnen de rijksbijdrage per inburgeringsplichtige. Zoals ik hierna in paragraaf 2.2 nader zal toelichten, laat het onderhavige wetsvoorstel zo maximale ruimte om maatwerk te bieden. De gemeente heeft bij het aanbieden van de meest passende inburgeringsvoorziening alle vrijheid om begeleiding daarvan deel uit te laten maken. Niet iedere asielmigrant heeft immers dezelfde mate van begeleiding nodig om in Nederland zijn weg te kunnen vinden.

Asielmigranten die zelf een inburgeringsvoorziening inkopen, worden met een lening en een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding gefaciliteerd (artikelen 14 en 16 van het wetsvoorstel). Door de combinatie van de gemaximeerde vergoeding, aflossing naar draagkracht en kwijtschelding van de restantlening voor bijstandsgerechtigden wordt bovendien een vergelijkbare situatie gecreëerd voor bijstandsgerechtigden met én zonder gemeentelijk aanbod.

Zoals ik in de Contourennota (p. 6) en in de memorie van toelichting (p. 78) bij het onderhavige wetsvoorstel heb aangegeven, zal voor statushouders in de opvang de mogelijkheid worden gecreëerd een begin te maken met inburgeren. Asielgerechtigde vreemdelingen, waaronder vluchtelingen, worden onder de nieuwe wet op moment van statusverlening inburgeringsplichtig. Omdat zij niet direct na het verkrijgen van de verblijfsvergunning uitstromen uit de opvang naar een gemeente, komen zij nog niet voor een aanbod van de gemeente in aanmerking. Bovendien is het voor asielmigranten zolang zij nog in de opvang verblijven moeilijk om een cursus in te kopen omdat zij nog niet weten naar welke gemeente zij worden uitgeplaatst. Om die reden wil ik het mogelijk maken dat in de centrale opvang lessen Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving worden aangeboden gericht op de eindtermen van het nieuwe inburgeringsexamen. Zo kunnen toegelaten asielmigranten die nog in de opvang verblijven reeds daar worden gefaciliteerd en kosteloos een begin maken met inburgering. Gedurende dat traject zal de asielgerechtigde (intensief) begeleid worden.

Aangezien deelname aan deze inburgeringsactiviteiten in de opvang op basis van vrijwilligheid geschiedt, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, wordt niet voorzien in sancties voor het geval een individuele asielmigrant daaraan niet deelneemt. Ik teken daarbij aan dat ook deze asielmigrant vanaf de verlening van de verblijfsvergunning inburgeringsplichtig is. Ook voor hem gaan daardoor de termijnen van drie jaar waarbinnen hij in aanmerking kan komen voor de vergoeding en van vijf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, reeds tijdens het verblijf in de opvang lopen.

Momenteel wordt door middel van een pilot beproefd op welke wijze de inburgering van dergelijke statushouders in de opvang vorm kan worden gegeven. In 2003 is het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) begonnen met de pilot «Inburgeren in de opvang». Aan de hand van deze pilot wordt ervaring opgedaan met faciliteiten ter voorbereiding op het inburgeringsprogramma dat op basis van de Wet inburgering nieuwkomers door gemeenten wordt uitgevoerd. Daarbij wordt aangesloten op reeds bestaande activiteiten in asielzoekerscentra, zoals het leren van de Nederlandse taal en oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Op basis van de tussentijdse resultaten van de pilot zal ik beslissen of het COA ook onder de Wet inburgering de inburgering van toegelaten asielmigranten in de opvang zal blijven verzorgen, zo antwoord ik de leden van de

D66-fractie. Artikel 3, tweede lid, van de wet COA voorziet in een wettelijke grondslag om deze taak aan het COA op te dragen. Indien het COA de aangewezen partij zal zijn, zullen hierover op grond van artikel 12 van de Wet COA, nadere regels in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen worden opgenomen.

Voor deze pilot heeft het COA, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, de inburgering via een openbare aanbesteding belegd bij drie roc's. Met deze onderwijsinstellingen is overeengekomen dat zij lessen Nederlands als tweede taal (NT2) en Maatschappijoriëntatie (MO) verzorgen. Overeen is gekomen dat het onderwijstraject inhoudelijk moet voldoen aan de eisen die de overheid stelt aan een WIN-traject. De scholing wordt verzorgd door docenten voldoende onderwijskundig en didactisch geschoold zijn. Het onderwijs wordt niet verzorgd door vrijwilligers. De docenten beschikken over een bevoegdheid tot het geven van onderwijs NT2.

Tijdens de pilot stelt het COA voor iedere asielmigrant die aan een inburgeringstraject heeft deelgenomen een overdrachtdossier samen. Het streven is erop gericht om voor alle asielmigranten in de opvang, ook voor hen die niet hebben deelgenomen aan inburgeringsactiviteiten, bij vertrek naar de gemeente een overdrachtdossier gereed te hebben. In dat dossier is onder meer informatie opgenomen over de opleidingsachtergrond van de betrokken asielmigrant en de relevantie daarvan voor diens toegang tot de arbeidsmarkt. Het dossier verschaft de gemeente inzicht in het startniveau van de statushouder bij aanvang van het inburgeringstraject op grond van de WIN. Omdat het dossier gegevens bevat die vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is een machtiging van de betrokken asielmigrant voor de dossieroverdracht van het COA naar de gemeente vereist. Het overdrachtdossier wordt met instemming van de betrokken asielmigrant verstrekt aan de gemeente van vestiging, ongeacht of de betrokkene zelf huisvesting heeft gevonden of dat het COA dat voor hem heeft geregeld, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie.

Gedurende de looptijd van de pilot rapporteert het COA elke vier maanden over de voortgang. Uit deze rapportages blijkt, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, dat het aantal statushouders dat een traject volgt of heeft gevolgd volgens planning van het project verloopt. Het aantal onderwijsuren is echter beperkter gebleken. Dit komt onder meer door de dalende asielinstroom en de daarmee samenhangende dalende uitplaatsingstermijn. De termijn tussen statusverlening en uitplaatsing naar een gemeente is inmiddels teruggelopen tot zes maanden. Ik streef ernaar deze termijn verder terug te brengen tot drie maanden. Deze kortere periode in de opvang is uiteraard van invloed op het aantal te volgen onderwijsuren.

In ieder geval, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zullen bij inwerkingtreding van de Wet inburgering Nederlandse taal en modules kennis van de Nederlandse samenleving deel gaan uit maken van het programma in de opvang. Zoals ik de Kamer op 2 september 2004 bij de behandeling van het rapport van de Commissie Blok heb toegezegd ben ik nagegaan of het mogelijk is om te eisen dat statushouders in de oriëntatielocatie blijven totdat zij hun inburgeringsexamen met goed gevolg hebben afgelegd. Ik ben tot de conclusie gekomen dat zij na de vergunningverlening een begin moeten kunnen maken met de voorbereiding voor het inburgeringsexamen, maar het te volgen traject mag hun uitplaatsing naar een gemeente niet in de weg staan. Doordat er een begin wordt gemaakt met de inburgering raken statushouders ook niet achter op andere groepen inburgeringsplichtigen. Bovendien bevordert, mijn inziens, snelle uitplaatsing van statushouders naar gemeenten de inte-

gratie. Deelname aan inburgeringsactiviteiten in de opvang is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, kosteloos.

## 2.2 Eigen verantwoordelijkheid

Zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17) en in de memorie van toelichting, heeft de regering gekozen voor versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij de integratie. Met genoegen stel ik vast dat de leden van de CDA-, PvdA- en VVD-fracties de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger in het integratieproces steunen en dat ook de GroenLinks-fractie zich een voorstander van eigen verantwoordelijkheid toont.

De versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger betekent dat de rollen die de overheid en de inburgeringsplichtige in het nieuwe inburgeringsstelsel vervullen, wezenlijk verschillen van die in het bestaande stelsel. De overheid stelt concrete en haalbare eisen aan de taalvaardigheid en de kennis van de Nederlandse samenleving die de inburgeringsplichtige binnen de daarvoor gestelde termijnen aantoonbaar moet hebben verworven. De overheid faciliteert de inburgeringsplichtige met leningen en stimuleert hem met een financiële vergoeding. Voorts verstrekt de overheid informatie over de inburgeringsplicht. Tenslotte handhaaft de overheid de inburgeringsplicht. Daartoe voorziet het wetsvoorstel in een inburgeringsexamen aan de hand waarvan wordt vastgesteld of de plicht is nageleefd, en in een stelsel van bestuurlijke boetes die opgelegd kunnen worden zolang dat niet het geval is. De overheid schrijft niet verplichtend voor op welke wijze de inburgeringsplichtige die kennis en vaardigheden moet verwerven. Dit wordt geheel aan de eigen inzichten van de inburgeringsplichtige overgelaten. Die kan immers zelf het beste bepalen hoe hij de kennisverwerving het beste kan combineren met zijn individuele leervaardigheden en zijn persoonlijke omstandigheden als werk, zwangerschap, ziekte of de zorg voor het gezin.

Om de inburgeringsplichtige verder te stimuleren zijn eigen verantwoordelijkheid bij zijn inburgering waar te maken, voorziet het nieuwe inburgeringsstelsel ook in financiële betrokkenheid van de burger. Deze draagt zelf de kosten van zijn inburgering, maar komt, indien hij binnen drie jaar het inburgeringsexamen behaalt, in aanmerking voor een vergoeding (artikel 16 van het wetsvoorstel). Om te waarborgen dat de burger binnen die periode zijn eigen verantwoordelijk ook in financiële zin kan dragen, voorziet het onderhavige wetsvoorstel, zoals gezegd, in stelsel van leningen. Met de leden van de CDA-fractie meen ik dat de leenfaciliteit en de vergoeding een billijk en adequaat sluitstuk van het nieuwe stelsel vormen.

Zoals ik hierna in paragraaf 2.4.1 (de leenfaciliteit) nader zal toelichten, zijn de maandelijks af te lossen bedragen en de terugbetalingstermijn afhankelijk van de draagkracht en wordt er in voorzien dat het restant leenbedrag na een bepaalde tijd teniet kan gaan. Daarmee, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, wordt gewaarborgd dat de eigen verantwoordelijkheid ook in financiële zin kan worden gedragen en wordt uitvoering gegeven aan de motie- Dijsselbloem-Sterk. In paragraaf 2.5.1 wordt nader toegelicht dat de eigen bijdrage van € 270 voor een aangeboden inburgeringsvoorziening bij een gemiddelde duur daarvan van ongeveer 18 maanden, neerkomt op een bedrag van € 15 per maand, dat ook voor uitkeringsgerechtigden realistisch en proportioneel is. Een inburgeringsvoorziening leidt toe naar het inburgeringsexamen en omvat het eenmaal kosteloos afleggen van het examen (artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Voor herhaalde examenpogingen zal de inburgeringsplichtige

niet nogmaals de eigen bijdragen, maar wel het verschuldigde examen-geld, moeten betalen.

Bij inburgering in Nederland is ook sprake van een verantwoordelijkheid bij de samenleving als geheel. De inburgeringsplichtige, die veelal reeds in het buitenland door het behalen van het basisexamen inburgering heeft aangetoond dat hij er veel voor over heeft om aan onze samenleving deel te gaan nemen, moet bij zijn integratie in Nederland kunnen rekenen op de solidariteit en steun van zijn allochtone en autochtone medeburgers om de nog resterende sociale, culturele en economische afstand te overbruggen, waarbij de nadruk moet liggen op wat ons bindt: de Nederlandse taal en de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten. Hiervoor ben ik in paragraaf 2.1.1 in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie reeds ingegaan op maatregelen die bevorderen dat allochtonen en autochtonen met elkaar samenwerken en die segregatie tegen gaan, en op gemeentelijke initiatieven die een koppeling leggen tussen een inburgeraar en andere burger die hem onder meer in zijn taallessen bijstaat, zo antwoord ik de leden van de VVD en SGP-fracties.

De leden van de SP-fractie, die menen dat de doelgroep van de Wet inburgering wordt gevormd door een groep die goede begeleiding nodig heeft om de eigen verantwoordelijkheid te kunnen dragen en dat niet van iedere inburgeringsplichtige verwacht kan worden dat deze zonder meer de verantwoordelijkheid kan nemen, hebben gevraagd naar de prioritering van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en goede inburgering. Ook de leden van de SGP-fractie hebben gewezen op de grenzen van de zelfredzaamheid en menen dat een vorm van begeleiding – onder meer voor het vinden van de juiste informatie en het motiveren van de inburgeringsplichtige – nodig is. Het kabinet is van mening, zo antwoord ik deze leden, dat een krachtig beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en zijn medeburgers essentieel is voor overbruggen van de bestaande achterstanden en het voorkomen van nieuwe achterstanden. Zoals ook in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok is uiteengezet, zijn personen in onze samenleving die onvoldoende zijn toegerust om op gelijke voet als autochtonen en ingeburgerde allochtonen aan de samenleving deel te nemen, geen zorgcategorie die door de overheid aan de hand moet worden genomen. Wie duurzaam in Nederland wil verblijven, moet bereid zijn daarin zelf te investeren. Zoals ik in paragraaf 2.1.9 reeds heb aangegeven, laat het onderhavige wetsvoorstel aan de gemeente bij het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen vrijheid voor maatwerk, waaronder eventueel benodigde trajectbegeleiding. Het wetsvoorstel en de daarop te baseren regelgeving schrijven niet voor op welke wijze inburgeringsplichtigen de vereiste kennis en vaardigheden moeten verwerven. Daarin worden zij geheel vrij gelaten, zodat zij volledig naar eigen inzicht kunnen bepalen hoe zij die kennisverwerving het beste kunnen combineren met hun persoonlijke omstandigheden en hun persoonlijke leerbehoeften. Zij kunnen hun keuze voor de (voor hen) meest geschikte wijze van kennisverwerving daarop afstemmen en zich daarbij desgewenst laten informeren, bijvoorbeeld door hun partner of andere familieleden.

Voorts wijs ik er op dat begeleiding niet iets is dat noodzakelijkerwijs van rijksoverheidswege moet worden georganiseerd. Van anderen, bijvoorbeeld de gezinsleden van de inburgeringsplichtige, mag immers worden verwacht dat deze hem zullen motiveren dat inburgering voor zijn toekomst in ons land essentieel is en dat zij hem bijstaan bij het vergaren van informatie over het aanbod en bij het maken van de noodzakelijke keuzen. Ook moet de inburgeringsplichtige kunnen rekenen op de solidariteit van zijn medeburgers. Ik heb reeds gewezen op de maatregelen



waarmee het kabinet bevordert dat allochtonen en autochtonen met elkaar samenwerken en er zijn, zoals gezegd, ook diverse gemeentelijke initiatieven die er op gericht zijn dat de inburgeraar door medeburgers wordt bijgestaan in zijn taallessen. Bovendien zullen marktpartijen bij hun aanbod van inburgeringscursussen kunnen inspelen op de diverse behoeften aan begeleiding. De inburgeringsplichtige kan immers zelf een cursus inkopen ter voorbereiding van het inburgeringsexamen en zijn keuze daarbij afstemmen op de vorm en mate waarin hij meent ondersteuning nodig te hebben. De door de leden van de SGP-fractie in dit verband gememoreerde passage in de memorie van toelichting slaat niet op de noodzaak van begeleiding van overheidswege. Zoals ik hiervoor in paragraaf 1.4 heb aangegeven, zal er bij inwerkingtreding van de Wet inburgering een lijst zijn met gekeurmerkte instellingen waar de inburgeringsplichtige een voor zijn situatie meest geschikte inburgeringscursus kan inkopen. Om de kosten daarvan voor te financieren, krijgt de inburgeringsplichtige toegang tot een leenfaciliteit zodat hij zijn verantwoordelijkheid ook *kan* nemen. Op deze leenfaciliteit ga ik hierna in paragraaf 2.4.1 nader in. Voorts wijs ik deze leden op de inburgeringsvoorziening die de gemeente kan aanbieden aan drie belangrijke groepen inburgeringsplichtigen. Die voorziening moet *passend* zijn (artikel 17, zevende lid, van het wetsvoorstel); rekening zal moeten worden gehouden met het startniveau van de (al dan niet analfabete) inburgeringsplichtige, diens leercapaciteit en persoonlijke omstandigheden. De Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie zal de gemeenten hierbij ondersteunen. Bij het gemeentelijke aanbod zal de gemeente voor het casemanagement aansluiten bij het reïntegratieproces (en dus gebruik maken van de contacten die de gemeente reeds met de inburgeringsplichtige heeft). Voorts heeft de gemeente tot taak om actief en passief informatie over de inburgeringsplicht te verstrekken.

Verheugd stel ik vast dat de leden van de GroenLinks-fractie voorstander zijn van de eigen verantwoordelijkheid. Gelet op hetgeen ik hiervoor heb aangegeven over de beschikbare financiële faciliteiten in het onderhavige wetsvoorstel en de ruimte die het wetsvoorstel voor maatwerk laat, kan ik de inschatting van deze leden dat inburgeringsplichtigen die over weinig financiële middelen beschikken of laag opgeleid zijn, minder kans lijken te hebben om het inburgeringsexamen tijdig te kunnen behalen, echter niet delen.

Deze leden constateren terecht dat veel verantwoordelijkheden berusten bij de inburgeringsplichtige en dat de mede-overheden een belangrijke rol spelen. In het nieuwe inburgeringsstelsel is aan de gemeente inderdaad een spilfunctie toegekend. De gemeenten kennen de inburgeringsplichtigen immers het beste en kunnen daarom beter een inschatting maken van de wijze waarop deze aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. De rijksoverheid behoudt in dit verband wel een faciliterende rol in de richting van gemeenten en individuele inburgeringsplichtigen. Verder zal de rijksoverheid de randvoorwaarden scheppen om de marktwerking te optimaliseren en de overheid zal zorgen voor transparantie op die markt. Daarnaast is de regering uiteraard – als mede-wetgever – verantwoordelijk voor het nieuwe inburgeringsstelsel. In wetgeving wordt neergelegd wie onder de inburgeringsplicht valt, welke termijnen gelden, welk niveau moet worden behaald, welke faciliteiten de inburgeringsplichtigen ten dienste staan en welke sancties kunnen worden opgelegd indien niet aan de inburgeringsplicht wordt voldaan. De regering is ten slotte verantwoordelijk voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het wetsvoorstel verplicht tot periodieke evaluatie, na vier jaar, en vervolgens elke vijf jaar. In het eerdergenoemde convenant tussen de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en de

Bve Raad is afgesproken om één en twee jaar na inwerkingtreding van de wet, de ontwikkelingen in de markt te inventariseren.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven en in paragraaf 2.4 (financiële faciliteiten) nader zal toelichten wordt van inburgeringsplichtigen verlangd ook financieel te investeren in hun toekomst in Nederland. Een scenario waarin alle kosten van inburgering voor rekening komen van de inburgeringsplichtige, zou miskennen dat er ook een dwingend maatschappelijk belang in het geding is. Dat maatschappelijke belang rechtvaardigt een gedeeltelijke vergoeding van de kosten. Ik ben daarom niet bereid, zo antwoord ik het lid van Groep Wilders, iedere vorm van vergoeding achterwege te laten. Dat zou naar mijn mening averechts werken. Overigens worden de kosten die migranten maken om voor de naturalisatietoets te slagen, anders dan dit lid veronderstelt, niet vergoed. De vergoeding heeft alleen betrekking op inburgering. Als het inburgeringsexamen wordt behaald op het niveau A2 geeft dit een vrijstellend diploma voor de naturalisatietoets.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt regels over inburgering. Inburgering vereist dat daadwerkelijk kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving wordt verworven. Het onderhavige wetsvoorstel verplicht daar dus toe. Of de inburgeringsplichtige inderdaad aan deze plicht heeft voldaan, wordt vastgesteld aan de hand van het inburgeringsexamen. Voor de inburgeringsplichtige staat er daadwerkelijk iets op het spel. Wie dat examen niet behaalt, kan worden beboet en komt niet in aanmerking voor een verblijfvergunning voor onbepaalde tijd. Daarom ligt in het nieuwe inburgeringstelsel, zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht constateren, veel nadruk op het inburgeringsexamen. Het doel van het nieuwe inburgeringstelsel is dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal zodanig beheerst dat hij mee kan doen in de Nederlandse samenleving en voldoende weet hoe deze samenleving in elkaar zit. Omdat het belangrijk is dat inburgeringsplichtigen hetgeen zij geleerd hebben ook praktisch in werk- en leefsituaties kunnen toepassen, omvat het nieuwe inburgeringsexamen naast een centraal deel ook een praktijkgericht deel. Verder kent het wetsvoorstel, gezien het belang van de koppeling tussen reïntegratie en inburgering, gemeenten de bevoegdheid toe om een inburgeringsvoorziening aan te bieden aan uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en die tevens een reïntegratietraject krijgen aangeboden. Op deze wijze kunnen zowel de inburgering als de reïntegratie worden versneld. De gewezen inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen heeft behaald, is in staat deel te nemen aan de samenleving en de arbeidsmarkt en verder te integreren.

Het Rijk zal de voor de gemeentelijke taakuitoefening benodigde middelen verschaffen onder andere via de rijksbijdrage op de voet van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet (artikel 50, eerste lid, van het wetsvoorstel) en via de Brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (artikel 50, tweede lid, van het wetsvoorstel). De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband gevraagd of de gemeenten bij het vervullen van hun centrale rol in het inburgeringsproces ook voldoende maatwerk kunnen leveren aan inburgeringsplichtigen die wat meer begeleiding nodig hebben. Ik beantwoord deze vraag bevestigend.

### **2.3 Inburgeringsexamen**

Met genoegen constateer ik dat de leden van de PvdA-fractie het eens zijn met de hoofdlijn van het advies van de commissie Franssen wat het verplicht te stellen examenniveau betreft, die in het onderhavige wetsvoorstel is gevolgd. Ook met het verhogen van het ambitieniveau rond inburgering zijn de leden van de PvdA-fractie het kennelijk van harte eens.

Het inburgeringsexamen wordt in navolging van de desbetreffende aanbeveling in het tweede deeladvies van de commissie Franssen opgebouwd uit een centraal deel en een praktijkdeel, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. In het praktijkdeel wordt de functionele taalvaardigheid van de inburgeringsplichtige in praktijksituaties gemeten. In het centraal deel wordt een elektronisch praktijkexamen afgenomen en worden de spreek- en luistervaardigheid van de inburgeringsplichtige én diens kennis van de Nederlandse samenleving getoetst. Inmiddels is gebleken dat het niet nodig is om certificaten uit te reiken indien een tot het inburgeringsexamen behorend examen is behaald. Daarnaast bestaat er meer duidelijkheid over de inrichting van het praktijkexamen. Door deze wijzigingen is een aantal passages in de memorie van toelichting niet meer actueel en behoeven de artikelen 11 en 12 aanpassing (schrapping certificaten). Om die reden wordt hierna een overzicht gegeven van de wijzigingen (a tot en met c).

a. Certificaat

In artikel 12 van het wetsvoorstel werd aanvankelijk voorgeschreven dat een certificaat wordt uitgereikt indien een tot het inburgeringsexamen behorend examen met goed gevolg is afgelegd. Van belang is dat de uitslagen van de tot het inburgeringsexamen behorende deel-examens op deugdelijke wijze aan de geëxamineerde bekend worden gemaakt. Aangezien de examenuitslag een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), geschiedt bekendmaking van de examenuitslag ingevolge artikel 3:41, eerste lid, Awb door uitreiking of toezending daarvan. De deugdelijke bekendmaking wordt dus gewaarborgd door de Awb. Om die reden is de verstrekking van een certificaat voor de behaalde deexamens niet noodzakelijk. Overigens kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst (artikel 8:4, aanhef en onderdeel e, Awb). Om die reden wordt in de separaat toe te zenden nota van wijziging voorgesteld de artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel te wijzigen en wel zodanig dat niet langer sprake is van certificaten voor onderdelen van het inburgeringsexamen.

*Praktijkdeel van het inburgeringsexamen*

b. Praktijkdeel van het examen

In het praktijkdeel wordt de functionele taalvaardigheid getoetst. Het gaat daarbij om de toepassing van taal in situaties, ontleend aan de praktijk. Daarvoor is een aantal praktijksituaties beschreven, waarin men effectief in het Nederlands moet kunnen communiceren. Hierbij is rekening gehouden met de verschillende sectoren van het maatschappelijk leven, waaraan personen deelnemen. Er is een onderscheid gemaakt tussen degenen die betaalde arbeid gaan verrichten en degenen die zich primair met het opvoeden van kinderen zullen bezighouden. In dit praktijkdeel van het inburgeringsexamen wordt een specifieke inkleuring gegeven voor drie domeinen: «burgerschap», «werk» en «opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs». Kandidaten kunnen zelf aangeven of het accent op het verrichten van werk, dan wel van opvoeding zal moeten liggen. Zij worden in ieder geval getoetst op het domein burgerschap en daarnaast op het domein «werk» óf «opvoeding, gezondheidszorg, en onderwijs». Het domein «burgerschap» is, anders dan in de memorie van toelichting is vermeld, voor alle inburgeringsplichtigen verplicht (zie artikel 3.7 van het ontwerp-Besluit inburgering).

c. Indeling praktijkdeel

Het praktijkdeel kan op verschillende manieren worden afgenomen. Het kan worden afgenomen in de vorm van een assessment, een portfolio, of een combinatie van beide. Een assessment is een beoordeling van de functionele taalvaardigheid van een kandidaat in voor hem of haar relevante situaties in de praktijk. Aan kandidaten kan worden gevraagd bepaalde handelingen te verrichten, zoals het schriftelijk weergeven van de essentie van een gesprek, of het voeren van een (gesimuleerd) gesprek bij een leerkracht of op een consultatiebureau. Binnen het domein «werk» kan bijvoorbeeld het voeren van een sollicitatiegesprek, het voeren van een functioneringsgesprek, het lezen van een werkinstructie en het verslaan van een teamvergadering tot de opdrachten behoren. Een assessment bestaat altijd uit meer dan één onderdeel, omdat een kandidaat altijd op twee domeinen wordt getoetst. Assessments worden altijd afgenomen door een aangewezen exameninstelling. Indien een opleidingsinstituut ook is aangewezen als exameninstelling kan het assessment op een natuurlijke wijze in de opleiding worden opgenomen. Als een opleidingsinstituut geen exameninstelling is, kan het assessment daar dus niet worden afgenomen. De inburgeringsplichtige moet dan ofwel het assessment elders laten beoordelen of zijn praktijkdeel halen door middel van een portfolio.

Een portfolio bestaat uit een aantal bewijzen van functionele taalvaardigheid. Deze bewijzen van taalvaardigheid worden door de inburgeringsplichtige in de praktijk verzameld, zelfstandig of met behulp van een opleidings- of exameninstituut. Door bijvoorbeeld een gesprek te voeren op een consultatiebureau, door deel te nemen aan een tienminuten-gesprek op een basisschool of door een sollicitatieformulier in te vullen op een CWI-kantoor kunnen dergelijke bewijzen worden verzameld.

De inburgeringsplichtige laat zijn portfolio beoordelen door een aangewezen exameninstelling, dan wel door de IB-groep. Deze beoordeling heeft geen inhoudelijk, maar een administratief karakter. Gecontroleerd wordt alleen of de kandidaat voldoende bewijzen van zijn of haar taalvaardigheid heeft verzameld. Het zullen naar verwachting vooral de inburgeringsplichtigen zijn die zich zelfstandig voorbereiden op het examen, die kiezen voor het aanleggen van een portfolio.

Het praktijkdeel van het inburgeringsexamen kan ook worden afgelegd door een combinatie van een portfolio en een assessment. Dit is uitsluitend mogelijk bij een aangewezen exameninstelling. Het is daarom te verwachten dat het vooral inburgeringsplichtigen zijn die een opleiding volgen die een dergelijke gecombineerd examen afleggen. Aangewezen exameninstellingen kunnen zelf kiezen in welke vorm zij het examen afnemen. Verwezen zij naar artikel 3.7 van het ontwerp-Besluit inburgering.

In de ministeriële regeling (Regeling inburgering) zal worden bepaald welke omvang een portfolio ten minste moet hebben en welk aantal onderdelen een assessment moet omvatten om voor het examen te slagen.

Waarborgen voor een serieuze beoordeling van de praktijkexamens worden in de eerste plaats gevormd door het feit dat deze examens worden afgelegd bij instellingen die zijn aangewezen als exameninstelling en daarvoor aan kwaliteitseisen zullen moeten voldoen. Deze kwaliteitseisen zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling (Regeling inburgering). In de tweede plaats zullen alle inburgeringsplichtigen als onderdeel van het centrale deel van het examen een elektronisch praktijkexamen afleggen. De uitslagen van dit onderdeel

kunnen worden vergeleken met de uitslagen van het praktijkdeel, dat door middel van een portfolio of een assessment of een combinatie van beide wordt afgelegd. De verschillen tussen die uitslagen vormen indicaties voor de kwaliteit van de beoordeling van de praktijkexamens door de aangewezen exameninstellingen.

Een kandidaat die wil deelnemen aan het praktijkdeel van het inburgeringsexamen, meldt zich aan bij een exameninstelling. Dat kan de instelling zijn waar de kandidaat een opleiding volgt, mits deze instelling ook als exameninstelling is aangewezen, of een andere aangewezen exameninstelling, dan wel de IB-groep. Kandidaten die een opleidingstraject volgen, melden zich in de regel aan bij één van de twee eerstgenoemde instellingen, kandidaten die zich zelfstandig voorbereiden, zullen zich naar verwachting aanmelden bij de IB-groep. De vorm waarin het examen wordt afgenomen, een portfolio, een assessment of een combinatie van beide is, zoals eerder opgemerkt, aan de aangewezen exameninstelling en aan de inburgeringsplichtige. De IB-groep kan alleen de aangeboden portfolio's van kandidaten beoordelen en neemt geen assessments af. Als het praktijkdeel van het examen is afgelegd, verneemt de kandidaat of hij is geslaagd.

#### *Centraal deel van het inburgeringsexamen*

Het centraal deel van het inburgeringsexamen bestaat uit drie onderdelen, te weten een elektronisch praktijkexamen, een toets gesproken Nederlands en een examen van de kennis van de Nederlandse samenleving. Het elektronisch praktijkexamen vormt een controle op het taalvaardigheidsniveau van de kandidaat zoals dat is beoordeeld door middel van het praktijkdeel van het inburgeringsexamen. Een dergelijke controle is gewenst omdat de praktijkexamens bij de aangewezen exameninstellingen niet in een gecontroleerde omgeving plaatsvinden en omdat degenen die zich op eigen gelegenheid voorbereiden op het examen alleen worden beoordeeld op het aantal verrichte taken waarvan de bewijzen zich in hun portfolio bevinden. Omdat het elektronisch praktijkexamen op een gestandaardiseerde wijze plaatsvindt, kunnen de uitslagen ook dienen als basis voor een vergelijking met de uitslagen van de praktijkexamens die aangewezen exameninstellingen afnemen.

Evenals tijdens het praktijkdeel van het examen wordt van een kandidaat verwacht dat hij aannemelijk maakt dat hij beschikt over taalvaardigheid om zich te redden in situaties waarmee iedereen in Nederland te maken krijgt (domein «burgerschap») én in situaties die voor hem of haar in het bijzonder relevant zijn (domein «werk», of «opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs»). De bouw-, de zorg- en de onderwijssector kunnen als voorbeeld worden gebruikt bij vragen of opdrachten binnen het domein werk, maar zij vormen geen specifieke domeinen op zich.

Door middel van de toets gesproken Nederlands worden de mondelinge taalvaardigheden van de kandidaat beoordeeld. Kandidaten moeten aantonen te kunnen spreken en luisteren op het A2 niveau van het Europees Raamwerk voor moderne vreemde talen. Dit examen wordt afgenomen door middel van een telefonische verbinding met een computer, voorzien van programma's voor spraakherkenning en automatische berekening van de uitslagen. Aan de kandidaten wordt gevraagd korte zinnen na te zeggen, korte vragen te beantwoorden en tegenstellingen te benoemen.

Het examen kennis van de Nederlandse samenleving maakt deel uit van het inburgeringsexamen op advies van de Commissie Franssen. De onderwerpen die in dit deel van het examen worden getoetst, zijn geïnventariseerd met behulp van de opvattingen daarover die verkregen zijn tijdens bijeenkomsten van autochtone en allochtone gespreksgroepen. Op grond van deze inventarisaties zijn acht domeinen vastgesteld, die de basis vormen voor de ontwikkeling van dit onderdeel van het examen. Deze

domeinen zijn werk en inkomen, omgangsvormen, waarden en normen, wonen, gezondheid(-szorg), geschiedenis en geografie, staatsinrichting en rechtsstaat en onderwijs en opvoeding.

De eindtermen voor dit onderdeel van het examen zullen door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie worden vastgesteld (Regeling inburgering).

Het streven is dat zoveel mogelijk mensen op een redelijke afstand van hun woonplaats examen kunnen doen. Omdat verwacht wordt dat in de eerste periode na de invoering van de wet nog niet veel mensen examen zullen doen, zal worden gestart met een beperkt aantal vaste locaties en enkele flexibele locaties die al naar gelang de behoefte kunnen worden geactiveerd, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie op hun vraag om een indicatie van het aantal plaatsen waar het examen zal worden afgenomen. Van te voren is immers moeilijk vast te stellen hoeveel mensen in een bepaalde periode examen zullen willen doen. Daarom is evenmin van te voren exact aan te geven op hoeveel locaties examens zal worden afgenomen. De inzet van flexibele locaties moet bijdragen aan een op maat gesneden aanbod van examenmogelijkheden en een doelmatige inzet van mensen en middelen. Bij deze flexibele locaties kan worden gedacht aan het huren van ruimten waar de examens kunnen worden afgenomen. Wél wordt er mee rekening gehouden dat na verloop van enige tijd het aantal vaste locaties snel zal moeten worden uitgebreid. Daarbij zal worden gelet op een evenwichtige spreiding van deze locaties door het land om daarmee te voorkomen dat examenkandidaten onnodig ver zullen moeten reizen om het inburgeringsexamen af te leggen.

De manier waarop iemand zich voorbereidt hangt af van veel verschillende factoren en heeft te maken met de gewenste tijdsinvestering, het startniveau van de inburgeringsplichtige, de keuze voor een bepaald domein en ook van het opleidingsinstituut en de gemeente, wanneer het om een aanbod gaat. Het onderhavige wetsvoorstel biedt de ruimte om een traject op maat samen te stellen voor iedere inburgeringsplichtige.

Het is natuurlijk van belang, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, dat ook bij aanwijzing van de exameninstellingen belangenverstrengeling wordt voorkomen. Instellingen die voldoen aan bij ministeriële regeling vast te stellen criteria kunnen op hun verzoek worden aangewezen om het praktijkdeel van het inburgeringsexamen af te nemen. Transparantie is hierbij van belang. Ook partijen die opdracht hebben gekregen delen van het examen te ontwikkelen, kunnen een dergelijk verzoek indienen en kunnen worden aangewezen als exameninstelling, mits zij voldoen aan de criteria. Er wordt toezicht uitgeoefend op de aangewezen exameninstellingen door de IB-Groep.

Van oudkomers, zo bevestig ik de leden van de PvdA-fractie, wordt schriftelijke taalvaardigheid op het niveau A1 verlangd. Aansluitend bij het advies van de commissie Franssen heeft de regering ertoe besloten om één minimumniveau te hanteren voor alle (overige) inburgeringsplichtigen, namelijk het niveau A2 van het Europees Raamwerk. Voor oudkomers is in dit stelsel een uitzondering gemaakt: zij dienen ten minste schriftelijke vaardigheden te verwerven op niveau A1. Dit betreft zowel lezen als schrijven. De overige vaardigheden moeten wel op niveau A2 worden verworven. Dit onderscheid is aangebracht in navolging van het advies van de commissie Franssen. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat er zich onder de groep oudkomers relatief veel ouderen bevinden, die moeite zullen hebben de schriftelijke vaardigheden op niveau A2 te verwerven. Dit alles betreft een minimumniveau. Ik juich het natuurlijk toe wanneer inburgeringsplichtigen een hoger niveau kunnen en wensen te behalen.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe het vereiste niveau moet worden gezien in het licht van de doelstelling om inburgeringsplichtigen voldoende toe te rusten om deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. Bij het vaststellen van de examenniveaus is het advies van de commissie Franssen gevolgd. Zij heeft hierbij de criteria functionaliteit en haalbaarheid gehanteerd: wanneer een inburgeringsplichtige over niveau A2 beschikt, kan hij zich in de meest voorkomende situaties zelfstandig redden (functionaliteit). Dit niveau wordt haalbaar geacht voor de grootste groep inburgeringsplichtigen (haalbaarheid). Voor oudkomers is in dit stelsel, zoals gezegd, een uitzondering gemaakt: zij dienen over de schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) op niveau A1 te beschikken. Deze uitzondering is gemaakt om enerzijds rekening te houden met de kenmerken van de groep oudkomers, die voor een groot deel bestaat uit oudere personen die minder opleiding hebben genoten, en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen. Anderzijds wordt er ook van uitgegaan dat deze oudkomers het merendeel van hun communicatie mondeling zal voeren en een lager niveau van de schriftelijke taalvaardigheid voldoende zal zijn om enigszins deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Voor de mondelinge taalvaardigheden (spreken, luisteren en gesprekken voeren) geldt overigens wel dat ook oudkomers deze moeten beheersen op niveau A2. Hiermee zijn naar mijn idee ook de vragen van de Christen-Unie over het vereiste niveau beantwoord. Zie ook over de examen-niveaus mijn brief van 27 oktober 2005, Kamerstukken II 2005/06, 29 543, nr. 13.

De commissie Franssen baseerde de veronderstelling dat niveau A2 een te hoog niveau is, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, onder meer op de aanname dat het bij de groep oudkomers vooral gaat om oudere mensen, die minder opleiding genoten hebben en van wie de leercapaciteiten lager zijn dan die van de nieuwkomers. Het vaststellen van een lager niveau voor wat betreft de schriftelijke vaardigheden is zoals gezegd gebeurd in navolging van het advies van deze commissie. Van de *gehele* groep oudkomers, dus ook van hen die mogelijk wel zonder onevenredig grote inspanningen schriftelijke taalvaardigheid op het niveau A2 zouden kunnen behalen, wordt schriftelijke taalvaardigheid op het niveau A1 vereist. De regering is hiertoe gekomen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, om niet nodeloos meer regels op te nemen in het inburgeringsstelsel. Het taalniveau dat iemand kan behalen is afhankelijk van verschillende factoren, zoals onder andere het startniveau, het leervermogen en de ervaring met onderwijs. Het is derhalve te gecompliceerd om binnen de groep oudkomers verder te gaan differentiëren. Bovendien schept het stellen van één niveau duidelijkheid: de inburgeringsplichtige weet waar hij aan toe is en ook de samenleving weet wat zij kan verwachten. Daarom is de keuze gemaakt om slechts een onderscheid in vereist niveau aan te brengen voor wat de mondelinge (A2) en de schriftelijke vaardigheden (A1) betreft. Voor personen die over een duidelijk hoger niveau beschikken geldt dat zij vrijgesteld kunnen worden van het inburgeringsexamen door het Staatsexamen af te leggen. Inburgeringsplichtigen kunnen zich hier desgewenst zelfstandig op voorbereiden.

Wanneer een inburgeringsplichtige de wens heeft om een hoger niveau dan het vereiste te halen, dan kan hiermee bij het samenstellen van een traject rekening gehouden worden. Ook zijn door de gemeente beschikbaar te stellen Web-middelen inzetbaar voor het bereiken van een hoger taalniveau dan het vereiste. Als iemand aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan, kan hij geen opleiding meer volgen op grond van de Wet Inburgering maar op grond van de Web. Als een oudkomer niveau A1 op schriftelijke vaardigheden heeft behaald, en hij wil A2 bereiken, dan kan dat door de gemeente met Web-middelen worden gefaciliteerd, mits dit past

binnen het gemeentelijk beleid. Dit wordt niet vanuit de Rijksoverheid voorgeschreven. Het staat eenieder natuurlijk vrij om te streven naar het hoogst haalbare niveau, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie; ik kan dit alleen maar toejuichen.

Op hun vraag in hoeverre de regering het mogelijk acht, gelet op de in de Integratiemonitor 2005 genoemde percentages, voor de verschillende groepen oudkomers om binnen de termijn van drieënehalf jaar of vijf jaar het examen met succes af te ronden, wijs ik de leden van de GroenLinks-fractie er eerst op dat in de Jaarnota Integratie 2005 onder andere het niet-verplichte karakter van de cursussen als vermoedelijke verklaring wordt gegeven voor de geringe niveaustijging bij oudkomers. Samen met het SCP, het WODC en het CBS verwacht ik dat een meer verplichtend stelsel tot betere resultaten zal leiden. Dit sluit aan bij de verwachtingen van de Commissie Blok om de effectiviteit van het inburgeringsstelsel te verhogen door een meer «verbindend en verplichtend» stelsel. Tegelijkertijd wordt in het nieuwe stelsel bij de examinering ook meer uitgegaan van de domeinen waarin iemand functioneert en sluit de toetsing dus meer aan bij alledaagse ervaringen van mensen. Met andere woorden, het gaat meer om de *functionele* taalvaardigheid. Ik verwacht dat ook dit een positief effect heeft.

In de Jaarnota worden verder de kenmerken van de potentiële deelnemers (lage opleiding en weinig contact met de Nederlandse samenleving) als mogelijke verklaring aangevoerd voor geringe resultaten. In het inburgeringsexamen wordt als hierboven gezegd rekening gehouden met de kenmerken van de groep oudkomers, en aangesloten bij het advies van de commissie Franssen door van oudkomers een lager niveau van schrijven en leesvaardigheid te eisen. Door het praktijkexamen zal naar verwachting gestimuleerd worden dat inburgeringsplichtigen ook door praktijkopdrachten, stages etc. meer contact met de samenleving leggen. Ik verwijs in dit verband ook naar de brief over het niveau van oudkomers, die eind oktober aan de Tweede Kamer is gestuurd.

In het nieuwe stelsel is overigens geen sprake van een inspanningsverplichting ten aanzien van het volgen van een inburgeringstraject van een bepaalde omvang. Het is een fundamentele wijziging dat het stelsel uitgaat van een resultaatsverplichting. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om zoveel mogelijk maatwerk te bieden aan inburgeringsplichtigen die een gemeentelijk aanbod krijgen. Voor inburgeringsplichtigen die zich zelfstandig willen voorbereiden op het inburgeringsexamen, geldt dat zij vrij zijn in de wijze waarop zij dit doen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het wetsvoorstel voldoende rekening houdt met de verschillende aanvangsniveaus en leercompetenties van de cursisten. Zij stellen voorts de vraag of ook moeilijk lerende mensen binnen 600 uur het vastgestelde examenniveau zullen moeten halen. De regering gaat er, zoals eerder aangegeven, 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. Anders dan onder het thans vigerende stelsel het geval is, wordt er in het nieuwe stelsel *geen* trajectduur, met een daaraan gekoppelde prijs, vastgesteld. 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. Enerzijds voorziet dit in de behoefte aan maatwerk voor de inburgeringsplichtigen, anderzijds bevordert het de prijs-kwaliteitverhouding. 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. Hiermee beantwoord ik tevens de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie. Ook de leden van de SP-fractie maken zich zorgen om oudkomers die moeilijk leren of analfabeet zijn. Hiermee is rekening gehouden, door het vereiste taalniveau voor de schriftelijke vaardigheden 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. Om inburgeringsplichtigen ook *financieel* in staat te stellen aan hun inburgeringsverplichting te voldoen, krijgt elke inburgeringsplichtige (voorzover hij geen gemeentelijk aanbod heeft aanvaard) toegang tot een leningfaciliteit om de met inburgering gemoeide kosten te kunnen voorfinancieren, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband op dat het convenant tussen de Bve Raad en de ministeries van OCW en Justitie een artikel is opgenomen om één en twee jaar na inwerkingtreding van de Wet Inburgering de eerste ontwikkelingen op de markt te inventariseren. Dit betreft onder andere het aantal cursussen dat is verzorgd, de prijs en het percentage geslaagden, in relatie tot de kenmerken van de deelnemers. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een evaluatie binnen een periode van vier jaar, en vervolgens iedere vijf jaar (artikel 61). Mocht uit de evaluatie blijken dat maatregelen gewenst zijn, zo antwoord ik deze leden voorts, dan zal ik dat vanzelfsprekend in overweging nemen. Het lijkt mij dan ook voorbarig om in dit stadium al te spreken over een aanpassing van de wet.

Inburgering is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal zodanig gaat beheersen dat hij een goede startpositie heeft om mee te doen in de Nederlandse samenleving en voldoende weet hoe deze samenleving in elkaar zit. Kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving zijn onontbeerlijk voor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt en leidt tot betere toekomstperspectieven voor de individuele burger. Kennis van het Nederlands, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, is dus niet alleen expressie van integratie, maar ook en vooral een instrument en middel tot integratie. Het is van belang dat de inburgeringsplichtigen het geleerde ook in praktische werk- en leefsituaties kunnen toepassen en andersom dat de kennis en vaardigheden die zij in het alledaagse leven opdoen ook onderdeel vormen van het examen. Daarom omvat het nieuwe inburgeringsexamen ook een praktijkgericht deel. Na het behalen van het inburgeringsexamen is de gewezen inburgeringsplichtige voldoende vaardig om het geleerde in de praktijk te brengen, in een werksituatie, maar ook bij de opvoeding van kinderen en het onderhouden van sociale contacten.

In het huidige inburgeringsstelsel wordt de kennis van de Nederlandse samenleving overgedragen in het programma Maatschappij Oriëntatie en wordt zij getoetst met de Profieltoets M.O. De commissie Franssen heeft voor het inburgeringsexamen in Nederland advies uitgebracht over de examennormen voor de kennis van de Nederlandse samenleving. De commissie heeft geconstateerd dat dit onderdeel is gericht op het wegwijs maken van nieuwe Nederlanders in de verschijningsvormen van de moderne verzorgingsstaat. De nieuwe Nederlander dient echter ook basis-kennis te verkrijgen over hoe met elkaar wordt omgegaan in de Nederlandse samenleving. Dit laatste aspect is volgens de commissie in het huidige onderdeel Maatschappij Oriëntatie van de WIN onderbelicht. De

commissie stelt daarom dat in het programma een goed evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de praktische kennis en vaardigheden, die noodzakelijk zijn om als actief burger deel te nemen aan de samenleving en anderzijds de noodzaak om basale kennis te hebben over de Nederlandse rechtsstaat en de omgangsregels tussen personen en groepen onderling.

De commissie beveelt aan dat de kandidaten hun kennis en vaardigheden zouden moeten demonstreren rond de onderwerpen:

- eerste levensbehoeften,
- in eigen onderhoud voorzien,
- eenvoudige feitelijke kennis over Nederland,
- wegwijs in de Nederlandse samenleving (instanties, onderwijs en hulpbronnen),
- centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat.

Dit advies heb ik – zoals bekend – overgenomen.

Om dit advies te concretiseren heb ik, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, door middel van een representatieve steekproef onderzoek laten doen naar de vraag hoe de Nederlandse bevolking over de kennis van de Nederlandse samenleving denkt. Door middel van gespreks-groepen waaraan zowel allochtonen als autochtonen deelnamen, die in verschillende delen van het land plaatsvonden is een inventarisatie van noodzakelijke kennis gemaakt. Daarnaast is er onder 2000 personen een enquête op internet uitgevoerd. Vervolgens is deze inventarisatie aan een klankbordgroep voorgelegd, die wederom bestond uit zowel allochtonen als autochtonen. Uit deze activiteiten zijn acht onderwerpen naar voren gekomen, die de basis zullen vormen voor de ontwikkeling van het examen kennis van de Nederlandse samenleving:

- a. werk en inkomen,
- b. omgangsvormen, waarden en normen,
- c. wonen,
- d. gezondheid en gezondheidszorg,
- e. geschiedenis en geografie,
- f. instanties,
- g. staatsinrichting en rechtsstaat en
- h. onderwijs en opvoeding.

De eindtermen waaraan kandidaten moeten voldoen, zullen worden vastgelegd bij ministeriële regeling.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom de termijn waarbinnen de voor het inburgeringsexamen vereiste kennis en taalvaardigheden moeten zijn verworven drieëneenhalf tot vijf jaar bedraagt. In navolging van de Commissie Franssen, zo antwoord ik deze leden, acht de regering het haalbaar om binnen drie jaar het niveau van het inburgeringsexamen te bereiken (zie p. 19 van de memorie van toelichting). Daarom is voor het recht op de vergoeding eveneens gekozen voor een termijn van drie jaar. De termijn waarbinnen nieuwkomers die het inburgeringsexamen buitenland hebben behaald, het inburgeringsexamen in Nederland moeten behalen, is gesteld op drieënhalf jaar. De nieuwkomers die het inburgeringsexamen buitenland hebben afgelegd hebben reeds het niveau A1 min bereikt. Zij moeten in staat worden geacht vervolgens binnen drie jaar het inburgeringsexamen te behalen. Daarnaast weten nieuwe inburgeringsplichtigen van tevoren welke eisen aan hen gesteld worden op het moment dat zij naar Nederland migreren en wordt het juist voor deze groep van groot belang geacht dat zij zo snel mogelijk de Nederlandse taal beheersen en kennis dragen van de Nederlandse samenleving, zodat zij snel kunnen participeren in de samenleving. 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 termijn om in aanmerking te komen voor de vergoeding is dus bepaald aan de hand van de haalbaarheid. Dit criterium geldt ook voor de termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Deze laatste termijnen zijn echter iets ruimer genomen, nl. drieënhalf en vijf jaar, mede vanwege het feit dat op het niet halen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn een punitieve sanctie is gesteld.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of er nog middelen voor alfabetisering beschikbaar zijn, kan ik bevestigend antwoorden. Voor zowel inburgeringsplichtigen als niet-inburgeringsplichtigen blijven middelen voor alfabetisering beschikbaar. Het NT2-onderwijs heeft als laagste niveau 1. Het onderwijs dat opleidt vanaf het startniveau van de inburgeringsplichtige tot aan eindniveau A1 is NT2-onderwijs op niveau 1. Als de desbetreffende deelnemer analfabeet is, valt zijn alfabetisering onder (de bekostiging van) niveau 1. Dat is nu ook het geval. Voor alfabetisering worden nu vaak middelen aangewend uit de Web, voorafgaand aan een oudkomerstraject. In het nieuwe inburgeringsstelsel worden die twee geldstromen gecombineerd ingezet tot inburgeringstrajecten van *gemiddeld* 600 uur opleiding voor alle inburgeringsplichtigen. Daarmee kan de gehele doelgroep worden voorzien, waarbij de nadruk ligt op *gemiddeld*. Reden daarvoor is dat een inburgeringsplichtige met een leerachterstand gemiddeld meer dan 600 uur nodig zal hebben, maar een inburgeringsplichtige die al een hoger instapniveau heeft (veel) minder. Door die middeling op 600 uur, wat veel meer is dan bij de huidige oudkomerstrajecten, is de combinatie van alfabetisering en inburgering goed uitvoerbaar met de vergoeding die aan gemeenten worden verstrekt. Het uitgangspunt bij het vaststellen van die vergoeding is geweest dat de gemeenten cursussen kunnen inkopen op een vrije markt. Om het effect van de marktwerking op de prijzen te kunnen vaststellen is besloten om jaarlijks via een prijsmonitor vast te stellen wat de gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs in dat jaar is geweest voor het inkopen van cursussen in de markt (voor uitkeringsgerechtigden en voor niet-uitkeringsgerechtigden/niet-werkenden). Op basis van de resultaten van de prijsmonitor wordt de vergoeding definitief vastgesteld.

Bij de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel worden de Web-middelen voor NT2-opleidingen van niveau 1 en 2 van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap overgeheveld naar Justitie. In eerste instantie was het niet de bedoeling dat Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de overige Web-middelen nog beschikbaar zou stellen voor de niveaus 1 en 2. Daarmee zou echter de categorie niet-inburgeringsplichtigen, maar wel inburgeringsbehoefteigen buiten de boot vallen. Daarop zijn staatssecretaris Rutte en ik overeengekomen dat vanuit de Web-middelen gemeenten toch NT2-opleidingen op niveau 1 en 2 mogen inkopen voor niet-inburgeringsplichtigen. De hiertoe strekkende nota van wijziging op het wetsvoorstel tot wijziging van de Web in verband met de voorschriften inzake educatie, splitsing van instellingen en vaststelling ondergrens aan de bekostiging deeltijdse beroepsopleidingen (Kamerstukken II 2005/06, 30 170, nr. 7) – welke door mij bij brief van 7 oktober 2005 is toegezegd – is op 2 december jl. door staatssecretaris Rutte van OCW aan de Tweede Kamer gezonden. Als gevolg van deze nota van wijziging blijft het mogelijk voor gemeenten de taalniveaus NT2 1 en 2 voor niet-inburgeringsplichtigen met Web-middelen te bekostigen. Voor de NT2 niveaus 1 en 2 voor inburgeringsplichtigen geldt de Wet inburgering.

Er is geen specifiek beleid voor analfabeten, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en VVD-fracties. Net zoals nu het geval is, kan een alfabetiserings-

traject deel uitmaken van het inburgeringstraject, zodat een kandidaat zich voldoende kan voorbereiden op het inburgeringsexamen. Wanneer de inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening vanuit de gemeente krijgt aangeboden, dient hiermee rekening gehouden te worden. Als de inburgeringsplichtige zich op eigen gelegenheid moet voorbereiden op het inburgeringsexamen, zal hij moeten zorgen dat het leren lezen en schrijven onderdeel vormt van zijn opleiding.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts aangegeven van mening te zijn dat het in het nieuwe stelsel beschikbare budget, uitgaande van cursussen van 600 uur, onvoldoende zal zijn voor inburgeringsplichtigen die (functioneel) analfabeet zijn. In het nieuwe inburgeringsstelsel zullen zich, net als in het huidige stelsel, zowel cursisten bevinden die met betrekkelijk weinig inspanningen het nagestreefde eindniveau kunnen behalen als ook cursisten die zich veel meer inspanningen zullen moeten getroosten. Mede daarom is gekozen voor het verstrekken van een vergoeding aan gemeenten die gebaseerd is op gemiddeld 600 uur opleiding. De gemeente kan zelf besluiten op welke wijze de vergoeding ingezet wordt om inburgeringsplichtigen met verschillende startniveaus naar het eindniveau te brengen.

Uit schattingen van de beroepsvereniging NT2 blijkt dat de groep inburgeringsplichtigen die analfabeet is circa tien tot vijftien procent van de totale populatie is (starters op jaarbasis). Zij schetst een viertal groepen niet-geletterde oud- en nieuwkomers. De eerste groep bestaat uit personen die wel in hun eigen schrift gealfabetiseerd zijn maar niet in het Westerse schrift, verder gaat het om «jonge-snelle-slimme maar ongeletterde cursisten, reguliere en gemiddelde cursisten, en trage cursisten met een beperkt leervermogen.» In het laatste geval gaat het vaak om ouderen, die relatief meer moeite hebben met het boeken van voortgang. De vier groepen zijn ongeveer even groot. De omvang van de groep analfabeten moet dan ook in de beeldvorming niet te groot gemaakt worden. Doordat er geen minimum- en maximumduur en intensiteit van een traject is vastgesteld, kan de opleider/de gemeente/de inburgeringsplichtige een traject op maat samenstellen. Trajecten op maat zijn nodig, aangezien ook de groep analfabeten divers van samenstelling is. Er is echter geen specifiek onderzoek verricht naar de resultaten van ongeletterden in inburgeringstrajecten.

Ik heb overigens, zoals eerder genoemd, afspraken gemaakt met zowel de VNG als de Bve Raad – vastgelegd in het convenant met de Bve Raad – om na één jaar en na twee jaar de ervaringen met de wet vanuit het perspectief van de aanbieders te bespreken.

In de onverhoopte gevallen dat een inburgeringsplichtige niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen niet-verwijtbaar niet haalt, dan kan het college van burgemeester en wethouders deze termijn verlengen. De inburgeringsplichtige heeft dan langer de tijd om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Indien het college op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen tot de conclusie komt dat het voor de inburgeringsplichtige onmogelijk blijkt om het examen te halen, ook niet bij (herhaalde) verlenging van de termijn, kan als ultimum remedium ontheffing worden verleend. De gemeente kan de termijn verlengen of gehele of gedeeltelijke ontheffing verlenen als de gemeente op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen (artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel). In deze gevallen wordt het opleggen van een boete achterwege gelaten. Ik meen dat met deze bevoegdheden in voldoende mate in de door de leden van de fractie van de ChristenUnie bepleite «uitwijkmogelijkheden» is voorzien.

Analfabete autochtonen kunnen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, tegen gering lesgeld alfabetiseringscursussen volgen. Het zogenoemde onderwijs van Nederlands als eerste taal is reeds lang een speerpunt van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de gemeenten. Deelname aan deze cursussen is niet verplicht. De bekostiging van deze cursussen wordt geregeld in de Web. Over alfabetiseringscursussen voor oudkomers kan ik het volgende opmerken. Onlangs zijn de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik overeengekomen dat gemeenten vanuit de Web-middelen NT2-cursussen op niveau 1 en 2 mogen inkopen voor niet-inburgeringsplichtigen. Daarmee blijft het mogelijk cursussen voor de taalniveaus NT2 1 en 2 vanuit de gemeenten te bekostigen voor niet-inburgeringsplichtigen. Men kan hierbij o.a. denken aan ouderen (65-plussers), genaturaliseerde Nederlanders die arbeid verrichten en niet de zorg hebben voor minderjarige kinderen en EU-onderdanen. De bekostiging van (alfabetiserings)cursussen voor niet-inburgeringsplichtigen (autochtoon of allochtoon) is dus in de Web geregeld. De bekostiging van inburgeringscursussen voor allochtonen die inburgeringsplichtig worden, valt onder de Wet inburgering. Dit geldt zowel voor het aanbod door een gemeente, als voor de cursussen die met behulp van de leningfaciliteit en de (gemaximeerde) vergoeding door de inburgeringsplichtige zelf worden bekostigd. Voor cursussen voor allochtone inburgeringsplichtigen die een aanbod krijgen, geldt een beperkte eigen bijdrage.

De leden van de CDA-fractie hebben de regering gevraagd krachtig te bevorderen dat er door gemeenten voldoende rekening gehouden wordt met deze kwetsbare groep. Ik kan daarop antwoorden dat de regering er in het nieuwe stelsel juist voor gekozen heeft beleidsvrijheid te geven en regels alleen daar te stellen, waar het nodig is. Doordat er geen minimum- en maximumduur en mate van intensiteit van een traject is vastgesteld kunnen de opleider, de gemeente dan wel de inburgeringsplichtige een traject op maat samenstellen. In het nieuwe inburgeringsstelsel vervullen gemeenten een spilfunctie. Vanuit deze functie zullen gemeenten verantwoordelijk zijn voor informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtigen. Gemeenten kunnen, indien zij dat noodzakelijk achten, speciale aandacht besteden aan analfabete oudkomers en nieuwkomers, door bijvoorbeeld extra ondersteuning te bieden aan die groep bij het vinden van een geschikte opleiding. Dit is echter afhankelijk van de door de gemeente gestelde prioriteiten en wordt niet vanuit de Rijksoverheid voorgeschreven.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd op welke wijze inburgeringsplichtigen die vanwege een handicap extra voorzieningen nodig hebben, zullen worden gefaciliteerd. Als er een (gedeeltelijke) plicht bestaat, kan er bij het samenstellen van een traject rekening gehouden worden met de handicap van de inburgeringsplichtige. Er kunnen bijvoorbeeld aanpassingen gedaan worden qua duur en intensiteit. Een aantal onderwijsaanbieders biedt extra mogelijkheden, zoals het werken met aangepaste computers, indien de student dat nodig heeft. Ik ben reeds in overleg met enkele instellingen die speciaal onderwijs aanbieden, om te bezien op wat voor manier wij daarbij kunnen aansluiten. Daarnaast wordt gezien of de IB-Groep die het centraal deel van het inburgeringsexamen afneemt, ook aangepaste examens kan afnemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het verlengen van examentijd, grootschrift bij examenopgaven of schrijftolken.

Indien de inburgeringsplichtige, wellicht ook ten gevolge van zijn handicap, niet binnen de gestelde termijn aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan, dan kan de gemeente de termijn verlengen of gehele of gedeeltelijke ontheffing verlenen, als zij op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het

niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen (artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel). Ten slotte heeft de gemeente op grond van artikel 5 in het wetsontwerp de mogelijkheid om een inburgeringsplichtige geheel dan wel gedeeltelijk te ontheffen vanwege psychische of lichamelijke belemmeringen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering de zorgen van gemeenten deelt over de mogelijkheid of het examen met die 600 uur kan worden behaald door de eerdergenoemde categorie inburgeraars met psychische/lichamelijke handicaps, al dan niet analfabeet. Het halen van het inburgeringsexamen, zo antwoord ik deze leden, is niet gekoppeld aan 600 uur. De termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, is drieënhalf jaar voor nieuwkomers die het inburgeringsexamen buitenland hebben behaald en vijf jaar voor andere inburgeringsplichtigen. De wijze waarop de inburgeringsplichtige zich voorbereidt staat hem vrij. Dat kan door middel van een cursus, maar ook op een andere wijze. De cursus kan meer of minder dan 600 uren duren. De gemeente die een inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening aanbiedt, heeft beleidsruimte bij het samenstellen van de inhoud van de inburgeringsvoorziening. Wel dient de inburgeringsvoorziening toe te leiden naar het inburgeringsexamen en bevat de inburgeringsvoorziening het eenmaal kosteloos afleggen van het inburgeringsexamen. De inhoud van de inburgeringsvoorziening dient passend te zijn, d.w.z. dat de gemeente bij het bepalen van de inhoud van de inburgeringsvoorziening rekening houdt met evt. psychische of lichamelijke belemmeringen en of er sprake is van (functioneel) analfabetisme. Analfabetisme is overigens een vorm van leerachterstand en daarmee van andere aard dan een lichamelijke of psychische belemmering.

In dit verband kunnen verlenging van de inburgeringstermijn en onthefing van de inburgeringsplicht een rol spelen. Indien mocht blijken dat de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen niet verwijtbaar niet binnen de termijn heeft behaald, dan verlengt het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 29, tweede lid onder a, de inburgeringstermijn. Indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen, verleent het college op grond van artikel 29, tweede lid, onder b, gehele of gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht.

Daarnaast ontheft het college op grond van artikel 5, eerste lid, de inburgeringsplichtige geheel of gedeeltelijk van de inburgeringsplicht, indien hij heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen dan wel een daartoe behorend examen daarvan te behalen.

Met betrekking tot analfabete nieuw- en oudkomers hebben de leden van de SGP-fractie gevraagd of de regering aan deze groep bepaalde alfabetiseringseisen stelt dan wel of zij er vanuit gaat dat zij in staat zullen zijn het reguliere examen zonder problemen af te leggen. Voorts hebben deze leden gevraagd of het niet logisch zou zijn om, indien een nieuwkomer analfabeet is, in plaats van niveau A2 niveau A1 te vragen, hetzelfde niveau als voor oudkomers. Aansluitend bij het advies van de commissie Franssen, zo antwoord ik deze leden, heeft de regering ertoe besloten om één minimumniveau te hanteren voor alle inburgeringsplichtigen, namelijk het niveau A2 van het Europees Raamwerk. Zij heeft hierbij de criteria functionaliteit en haalbaarheid gehanteerd: wanneer een inburgeringsplichtige over niveau A2 beschikt, kan hij zich in de meest voorkomende situaties zelfstandig redden (functionaliteit). Dit niveau wordt tevens haalbaar geacht voor de grootste groep inburgeringsplichtigen (haalbaarheid). Voor oudkomers is in dit stelsel een uitzondering gemaakt: zij dienen de schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) op niveau A1 te beschikken.

Nieuwkomers hebben een andere uitgangspositie. Met uitzondering van de asielgerechtigden zullen zij vanaf de inwerkingtreding van de Wet inburgering buitenland voorafgaande aan hun komst naar Nederland al in beperkte mate het Nederlands eigen hebben gemaakt. Het behalen van het basisexamen in het buitenland is immers een voorwaarde voor het verkrijgen van toegang tot Nederland. In Nederland kan van hen worden gevraagd en verwacht dat zij hierop voortbouwen en dus op alle onderdelen van de taalvaardigheid niveau A2 kunnen behalen. Voor deze groep nieuwkomers geldt dat zij het inburgeringsexamen binnen drieënhalf jaar moeten behalen. Voor de asielgerechtigde nieuwkomers – die niet verplicht worden het basisexamen in het buitenland te behalen – geldt een langere termijn, namelijk vijf jaar.

De regering gaat ervan uit dat de gestelde niveaus – gegeven de gestelde termijnen – voor iedereen haalbaar zijn. Zeker gezien het feit dat er in het nieuwe inburgeringsstelsel vrijheid is voor opleiders en voor de inburgeringsplichtige (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. De alfabetisering kan gezien worden als deel van de voorbereiding op het inburgeringsexamen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd wat wordt bedoeld met een inburgeringscertificaat. Alle onderdelen van het inburgeringsexamen kunnen onbeperkt worden afgelegd. Wanneer de kandidaat voor alle onderdelen geslaagd is, krijgt de kandidaat het inburgeringsdiploma. Aanvankelijk was de gedachte dat een certificaat zou worden uitgereikt indien een tot het inburgeringsexamen behorend examen met goed gevolg is afgelegd. Zoals eerder in de paragraaf is gesteld is het echter niet noodzakelijk een certificaat uit te reiken voor de examens van het inburgeringsexamen. De reden daarvoor is dat de examenuitslag en besluit is in de zin van de Awb en dus op grond van artikel 3:41, eerste lid, Awb aan de betrokkene moet worden uitgereikt of toegezonden. Verwezen wordt naar de separaat toe te zenden nota van wijziging.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd wanneer de exameneisen bekend zullen zijn, zodat opleiders de tijd hebben om de exameneisen te vertalen in passende onderwijstrajecten. De exameneisen met betrekking tot de taalvaardigheid zijn al af te leiden uit wat nu reeds bekend gemaakt is voor de normering van het inburgeringsexamen. Bij het vaststellen van het vereiste taalvaardigheidsniveau is aangesloten bij het advies van de commissie Franssen, die zijn advies heeft gebaseerd op de beschrijving van de verschillende taalniveaus binnen het Europees Raamwerk voor Vreemde Talen. Ik heb dat advies overgenomen. Daarnaast is bekend op welke domeinen het praktijkexamen betrekking zal hebben. Opleiders kunnen op basis van deze elementen al starten met het samenstellen van onderwijstrajecten. Uiteindelijk zullen deze eisen aan de taalvaardigheid in een ministeriële regeling (Regeling inburgering) vervat worden. De onderwerpen die in het examen kennis van de Nederlandse samenleving worden getoetst zijn reeds vastgesteld. Het betreft de onderwerpen werk en inkomen, omgangsvormen, waarden en normen, wonen, gezondheid en gezondheidszorg, geschiedenis en geografie, instanties, staatsinrichting en rechtsstaat en onderwijs en opvoeding. De eindtermen (het vereiste kennisniveau) voor wat dit examen betreft, zullen in een ministeriële regeling (Regeling inburgering) worden vastgesteld.

Vooruitlopend op de formele vaststelling van de exameneisen in de ministeriële regeling zal ik de concept-exameneisen in januari 2006 bekendmaken door middel van een publicatie van de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie en informatie die op internet beschikbaar zal komen.

De examenprijs voor het inburgeringsexamen in Nederland, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is nog niet vastgesteld. Voor een eenvoudige naturalisatie-aanvraag is € 348 (€ 232 voor minvermogenden) verschuldigd; voor een meervoudige aanvraag (2 personen) is € 442 (€ 326 voor minvermogenden) verschuldigd. De overige aan een gezinsmigrant in de loop der jaren doorberekende kosten voor – kort gezegd – immigratie, integratie en naturalisatie bedragen (op basis van de thans geldende tarieven) voor:

de mvv-aanvraag	€ 830
het basisexamen inburgering in het buitenland	€ 350
de verificatie van documenten	€ 248
de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd	€ 188
de verlenging van die vergunning	€ 188
de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd	€ 201

Ik ben het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat inderdaad veel nadruk ligt op het inburgeringsexamen en ik acht dat een belangrijke stap in het bevorderen van een meer resultaatgericht inburgeringsbeleid. In de afgelopen jaren is onder meer door de Commissie Blok vastgesteld, dat de integratie van nieuw- en oudkomers in de Nederlandse samenleving achterblijft en dat voor verbetering van de integratie een effectiever inburgeringsstelsel noodzakelijk is. Het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal zodanig beheerst dat hij mee kan doen in de Nederlandse samenleving en voldoende weet hoe deze samenleving in elkaar zit. Het spreken van de taal en het hebben van kennis over de samenleving draagt bij aan participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Om een start te maken met de integratie in Nederland is een «conditio sine qua non» dat personen die zich hier permanent vestigen, enige kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving hebben. De inburgeringsplicht is een vertaling van dat «sine qua non». Door het succesvol afleggen van het examen maakt de inburgeringsplichtige duidelijk dat hij of zij de eerste stap naar integratie in de Nederlandse samenleving heeft gezet. Ik acht dat een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe stelsel. In plaats van een inspanningsverplichting gaat het nieuwe stelsel uit van een resultaatverplichting. Het examen scheidt daarmee ook duidelijkheid over wat de samenleving verwacht van de inburgersplichtige. Ik vind het daarbij van belang dat het examen zodanig vormgegeven is, dat het ook bijdraagt aan voorbereiding op verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Juist daarom is in het examen een praktijkdeel opgenomen waarmee gewaarborgd wordt dat de kennis en vaardigheden die men in het examen demonstreert, ook duidelijk maken dat men de kennis die men opgedaan heeft in alledaagse werk- en/of leefsituaties kan toepassen. Verder heeft het kabinet, gezien het belang van de koppeling tussen reïntegratie en inburgering, gemeenten bovendien de bevoegdheid gegeven om een inburgeringstraject aan te bieden aan die uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en tevens een reïntegratietraject krijgen aangeboden. Op deze wijze kunnen zowel de inburgering als de reïntegratie worden versneld.

#### **2.4 Financiële faciliteiten**

Verheugd stel ik vast dat de leden van de CDA-fractie het als positief waarderen dat tegenover de eigen financiële verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ook een financiële tegemoetkoming van overheidswege in de vorm van een leningfaciliteit en een (kostengerelateerde of forfaitaire) vergoeding staat, en dat zij ook de mogelijkheden waarderen van toepassing van het draagkrachtbeginsel bij het bepalen van het aflossingsbedrag en de aflossingsperiode, en van het teniet gaan van het restant leenbedrag na bepaalde tijd. Voorts stel ik met genoegen vast dat



de leden van de fractie van de ChristenUnie de hoogte van deze vergoeding in beginsel toereikend achten.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de consequenties voor het recht op de lening en de vergoeding en voor de terugbetaling van de lening, als men na het ontstaan van de inburgeringsplicht andere diploma's behaalt waarmee de inburgeringsplicht eindigt. Deze leden hebben voorts gevraagd of de lening- en vergoedingsfaciliteiten uitsluitend zijn gekoppeld aan een (handhavingsbeschikking ten behoeve van een) inburgeringstraject. Volgens artikel 14 van het onderhavige wetsvoorstel verstrekt de IB-Groep op aanvraag een lening aan de inburgeringsplichtige (indien is voldaan aan bepaalde voorwaarden). Er wordt een lening verstrekt indien de betrokken persoon op het moment van de aanvraag inburgeringsplichtig is. De aanspraak op een lening vervalt niet indien nadien de inburgeringsplicht eindigt, bijvoorbeeld omdat de betrokkene andere diploma's heeft behaald. Het recht op een lening, zo antwoord ik deze leden, is niet gekoppeld aan de handhaving. Een inburgeringsplichtige is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering en kan die zelf met behulp van de faciliteiten direct ter hand nemen. De vergoeding wordt volgens artikel 16 van het onderhavige wetsvoorstel verstrekt aan de gewezen inburgeringsplichtige die binnen drie jaar het inburgeringsexamen heeft behaald. Daaraan doet niet af de mogelijkheid dat de inburgeringsplicht van betrokkene ook om een andere reden dan het behalen van het examen is beëindigd, bijvoorbeeld het halen van andere diploma's. Wel blijft het dus zo dat het inburgeringsexamen moet worden behaald om in aanmerking te komen voor een vergoeding.

De terugbetaling van de lening vangt volgens artikel 15 van het onderhavige wetsvoorstel aan zes maanden nadat drie jaar zijn verstreken sinds de verstrekking van de lening, of indien dat eerder is, zes maanden nadat het inburgeringsexamen is behaald. In artikel 4.20 van het ontwerp-Besluit is geregeld dat eerst de vergoeding verrekend wordt met het terug te betalen bedrag.

Van inburgeringsplichtigen mag worden gevraagd dat zij investeren in hun verblijf en toekomst in Nederland en daarmee in hun eigen inburgering. Het is in het belang van de individuele inburgeringsplichtige en van de Nederlandse samenleving dat de inburgering zo snel mogelijk start, een zo groot mogelijk effect heeft en dat er goede resultaten worden bereikt. Een belangrijke eigen verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de nieuwkomers en oudkomers zelf. Eigen verantwoordelijkheid in financiële zin betekent dat ik heb gekozen voor het principe dat inburgeringsplichtigen zelf de kosten dragen voor de inburgering. Ik vind het echter belangrijk om de inburgeringsplichtigen op een positieve manier te stimuleren aan hun plicht te voldoen. Ik zie de vergoeding als een goede stimulans voor inburgeringsplichtigen om het inburgeringsexamen zo snel mogelijk te halen. Bij de nadere invulling van de gemaximeerde vergoeding heeft de kamer gevraagd rekening te houden met de gemaakte kosten. De hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus zijn niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk. Immers, de inspanning die door inburgeringsplichtigen zal moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, kan uiteenlopen. Dit is, naast de persoonlijke omstandigheden, mede afhankelijk van het beginniveau Nederlandse taal en de leercompetenties van de inburgeringsplichtigen. Om rekening te houden met de gemaakte kosten bedraagt de kostengerelateerde vergoeding 70% van de gemaakte kosten tot een maximale vergoeding van € 3 000. Ik ben niet bereid, zo antwoord ik het lid van Groep Wilders, de vergoeding achterwege te laten. Overigens worden de kosten die migranten maken om voor de naturalisatietoets te slagen niet vergoed. De vergoeding heeft alleen

betrekking op inburgering. Als het inburgeringsexamen wordt behaald op niveau A2 geeft dit een vrijstellend diploma voor de naturalisatietoets.

#### *2.4.1 De leenfaciliteit*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de maximale hoogte van de lening. De hoogte van de lening zal worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Ik verwijs de PvdA-fractie graag naar de toelichting bij artikel 4.2 van het ontwerp-Besluit inburgering waarin staat dat de lening naar verwachting ten hoogste € 5000 zal bedragen. Daarnaast vragen zij op welke wijze de regering de individuele inburgeringsplichtige die zelfstandig een cursus inkoop zal compenseren wanneer de individuele inburgeringsplichtige veel meer kosten dan aangenomen moet maken vanwege de moeilijkheid van de gestelde verplichte examenniveaus. Indien het betrokkene niet lukt om het examen op het vereiste niveau te halen en geïnvesteerd moet worden in herhaalde cursussen en herhaalde examens, kan dan ook steeds worden bij geleend, zo vragen zij. De zorg van de leden van de PvdA-fractie gaat met name uit naar de grote groep (functioneel) analfabeten onder de oudkomers die gedwongen worden heel veel te investeren om alsnog het vereiste niveau te halen, «een schier onmogelijk opgave» in de visie van deze leden.

In navolging van de aanbevelingen van de Commissie Franssen zijn de eisen aan de mondelinge en schriftelijk taalvaardigheid van de inburgeringsplichtige vastgesteld en acht de regering het met de Commissie Franssen haalbaar om deze binnen de termijn van drie jaar te verwerven. De regering gaat er van uit dat de gestelde niveaus haalbaar zijn. Zeker gezien het feit dat er in het nieuwe inburgeringsstelsel vrijheid is voor opleiders en voor de inburgeringsplichtige om zich op de voor hem meest geschikte wijze voor te bereiden op het inburgeringsexamen. Zij neemt daarbij in aanmerking dat voor oudkomers een uitzondering is gemaakt op de norm voor het taalbeheersingsniveau voorzover het de schriftelijke vaardigheden betreft (A1 in plaats van A2).

Bij het vaststellen van de maximale hoogte van de lening heb ik rekening gehouden met het feit dat de hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk zullen zijn. Immers, de inspanningen die door inburgeringsplichtigen zullen moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, zullen uiteenlopen. De precieze omvang van het bedrag dat een persoon zal kunnen lenen en (als aan de voorwaarden is voldaan), zal dus afhangen van de kosten die de inburgeringsplichtige ten behoeve van zijn cursus of examen maakt. Zolang de inburgeringsplichtige het maximum van € 5000 nog niet heeft bereikt is het ook mogelijk om voor een herhaalde cursus en/of examen bij te lenen. Uiteindelijk zullen sommigen maar een klein deel van het maximale bedrag moeten lenen, en anderen een groot deel.

Voorts kan de inburgeringsplichtige onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een kostengerelateerde vergoeding. Dit is geregeld in artikel 4.18 van het ontwerp-Besluit. Deze vergoeding bedraagt 70% van de gemaakte kosten, met een maximum van € 3 000. Ook bij het vaststellen van de maximale hoogte van de lening heb ik rekening gehouden met het feit dat de hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk zullen zijn en ben ik er vanuit gegaan dat de inspanningen die door inburgeringsplichtigen zullen moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, uiteen zullen lopen. Ook voor de vergoeding geldt daarom dat de precieze omvang van het bedrag afhangt van de kosten die de inburgeringsplichtige ten behoeve van zijn cursus of examen maakt.

In artikel 4.20 van het ontwerp-Besluit is geregeld dat indien de kosten-gerelateerde vergoeding wordt verkregen, eerst verrekening met het terug te betalen bedrag plaatsvindt.

In de artikelen 4.1 (lening) en 4.16 (vergoeding) van het ontwerp-Besluit inburgering, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, wordt geregeld dat de lening of vergoeding wordt verstrekt indien de inburgeringsplichtige een cursus volgt of heeft gevolgd bij een cursusinstelling, die op het tijdstip waarop de inburgeringsplichtige zich voor de cursus heeft aangemeld, in het bezit is van een keurmerk of certificaat. Later verlies van het keurmerk of certificaat heeft dus geen gevolgen voor de aangegane lening of de vergoeding.

Bij het bepalen van het aflossingsbedrag en de maximale aflossingsperiode kan het draagkrachtbeginsel worden toegepast en om te voorkomen dat inburgeringsplichtigen gedurende een (te) lange periode in een leensituatie verkeren, zal het restant leenbedrag na bepaalde tijd teniet kunnen gaan. Als uitgangspunt wordt het maandelijks terug te betalen bedrag vastgesteld op basis van het totaalbedrag en het aantal maanden in de terugbetalingsperiode. De debiteur die zich niet in staat acht de vastgestelde bedragen te betalen kan echter verzoeken zijn draagkracht te laten vaststellen (artikel 4.9 van het ontwerp-Besluit inburgering), waarop de maandelijks te betalen bedragen en de lengte van de terugbetalingsperiode worden aangepast; indien blijkt dat zijn draagkracht lager is dan de vastgestelde norm, zal het af te lossen bedrag daaraan worden aangepast. Het maximaal te betalen maandbedrag en de lengte van de terugbetalingstermijn zijn zodoende afhankelijk van de draagkracht. Aan het einde van de vastgestelde terugbetalingsperiode gaat de schuld die resteert na aanpassing van de maandelijks termijn aan de draagkracht, teniet. Op deze manier wordt voorkomen dat inburgeringsplichtigen gedurende een (te) lange tijd in een leensituatie verkeren. De terugbetalingsperiode zal voor bijstandsuitkeringsgerechtigden ten hoogste drie jaren bedragen. Dat zal in de ministeriële regeling (Regeling inburgering) worden vastgelegd. Kortheidshalve verwijs ik de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties naar de toelichting op artikel 4.10 van het ontwerp-Besluit inburgering. Voor deze personen zal het maandelijks af te lossen bedrag op een vast bedrag worden vastgesteld, waarbij wordt gedacht aan € 15 per maand. Ook voor hen zal de resterende schuld teniet gaan na afloop van de terugbetalingsperiode. In artikel 16 van het wetsvoorstel is voorzien in een aanloopfase van zes maanden die voorafgaat aan de terugbetalingsperiode. Tijdens deze aanloopfase bestaat geen aflossingsplicht. Deze aanloopfase stelt de inburgeringsplichtige in staat voorafgaande aan de terugbetalingsperiode een draagkrachtmeting aan te vragen. Ik wijs deze leden op artikel 4.14 van het ontwerp-Besluit. Zo, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, wordt gewaarborgd dat de eigen verantwoordelijkheid – in financiële zin – ook kan worden gedragen en wordt uitvoering gegeven aan de motie-Dijsselbloem-Sterk (Kamerstukken II 2003/04, 29 543, nr. 58).

De inburgeringsplichtige die niet in aanmerking komt voor van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening of die dat aanbod niet aanvaardt, zal zelf de voorbereiding op het inburgeringsexamen ter hand moeten nemen en daarbij een beroep kunnen doen op de leenfaciliteit ten behoeve van de cursus- en examenkosten. Daarbij wordt, evenmin als dat het geval is bij de studiefinanciering, niet gekeken of de inburgeringsplichtige al andere schulden heeft, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Het geleende bedrag zal door de IB-Groep worden uitbetaald aan de cursus- of exameninstelling aan de hand van de facturen die de inburgeringsplichtige van die instellingen ontvangt. De inburgeringsplichtige krijgt het geleende bedrag dus niet in handen. Voor het geval het huishouden van de inburgeringsplichtige wordt gekenmerkt door een laag

inkomen, zo antwoord ik deze leden voorts, wordt voorzien in de mogelijkheid om rekening te houden met de draagkracht van de betrokkene. De inburgeringsplichtige die niet in staat is de vastgestelde terugbetalingstermijnen te betalen kan bij de IB-Groep een verzoek indienen om zijn draagkracht vast te stellen voor de resterende terugbetalingsperiode. Ik verwijs deze leden naar hetgeen ik hiervoor heb toegelicht in antwoord op vragen van deze fractieleden over de uitvoering van eerdergenoemde motie-Dijsselbloem-Sterk. Daarnaast kan de inburgeringsplichtige die binnen drie jaar (voor oudkomers: indien van toepassing) het inburgeringsexamen behaalt, zoals hierna in paragraaf 2.4.2 nader wordt toegelicht, in aanmerking komen voor een forfaitaire en een kostengerelateerde vergoeding ter hoogte van 70% van de gemaakte kosten (met een maximum van € 3000). Indien de inburgeringsplichtige bij de IB-Groep een lening is aangegaan, wordt deze vergoeding rechtstreeks gebruikt voor de aflossing daarvan en krijgt de gewezen inburgeringsplichtige het bedrag van de vergoeding niet op eigen rekening gestort. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt dan ook voldoende rekening gehouden met de financiële situatie van de individuele inburgeringsplichtige, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

Daarnaast, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, worden in het kader van de bredere discussie over het voorkomen van problematische schulden door het ministerie van Financiën extra maatregelen getroffen ter voorkoming van overkreditering. De voorgenomen extra maatregelen hebben tot doel het acceptatiebeleid van kredietaanbieders aan te scherpen, zodat de mate van kredietverstrekking, nog beter dan nu het geval is, wordt afgestemd op de financiële draagkracht van de consument. Korthedshalve verwijs ik naar de brief van de Minister van Financiën (Kamerstukken II 2005/06, 29 507, nr. 31). Door het ministerie van Financiën wordt in overleg met de betrokken overheidsinstellingen bezien of de schuldenregistratie ook uitgebreid moet worden met bepaalde schulden aan de overheid.

#### *2.4.2 De vergoedingsfaciliteit*

##### *Termijn vergoeding*

Het stemt tot voldoening dat de leden van de fractie van de ChristenUnie de hoogte van de vergoeding in beginsel toereikend achten. Deze leden hebben mij gevraagd te overwegen om in bepaalde gevallen af te wijken van de termijn van drie jaar en een vergoeding ook daarna mogelijk te maken indien feiten en omstandigheden dat redelijk maken. Zij denken daarbij met name aan diegenen die er moeite mee hebben het examen binnen drie jaar te halen en extra voorbereidingslessen of -cursussen of een herkansing nodig hebben en daarmee ook veel kosten maken. Ook de leden van de D66-fractie hebben mij gevraagd een hardheidsclausule op te nemen met het oog op gevallen waarin het niet behalen van het examen binnen drie jaar niet verwijtbaar is (bijvoorbeeld vanwege langdurige ziekte). De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat in geval van niet-verwijtbare termijnoverschrijding (in welk geval geen bestuurlijke boete wordt opgelegd) het recht op vergoeding niet wordt verspeeld, en vragen of dat klopt. Op grond van artikel 16, eerste lid, van het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, verstrekt de IB-Groep overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels een vergoeding aan de gewezen inburgeringsplichtige die binnen drie jaar het inburgeringsexamen heeft behaald. De kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding vormt een stimulans voor de inburgeringsplichtige om het inburgeringsexamen zo snel mogelijk te behalen. De aanspraak op de vergoeding is daarom in de tijd beperkt. Voor de oudkomer vangt de termijn overigens aan nadat het college zulks ten aanzien van hem op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel heeft bepaald (aldus artikel 16,

tweede lid, van het wetsvoorstel). In dat geval wordt de oudkomer door het college op de nakoming van de inburgeringsplicht aangesproken en ligt het in de rede de aanspraak op de vergoeding in de tijd te beperken. Voor de nieuwkomer betekent dit dat hij binnen drie jaar na het moment waarop hij inburgeringsplichtig wordt, het examen moet hebben behaald. In navolging van de aanbevelingen van de Commissie Franssen zijn de eisen aan de mondelinge en schriftelijk taalvaardigheid van de inburgeringsplichtige vastgesteld en acht de regering het met de Commissie Franssen haalbaar om deze binnen de termijn van drie jaar te verwerven.

De oudkomer, die zelf de voorbereiding op het inburgeringsexamen ter hand heeft genomen en dat examen heeft behaald, terwijl de gemeente voor hem nog geen handhavingsbeschikking op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel heeft vastgesteld en dus nog niet de dag heeft bepaald waarop de termijn van drie jaar begint, komt op grond van artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel in aanmerking voor een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding. Zolang de gemeente geen ingangsmoment heeft bepaald voor de termijn, bestaat in beginsel immers een niet in de tijd geclausuleerde aanspraak op de vergoeding. Deze kan dus ook na vier, vijf of zes jaar nog aan de oudkomer worden verstrekt.

In het ontwerp-Besluit is in artikel 4.19, eerste lid, opgenomen dat geen recht op vergoeding bestaat indien ten aanzien van de inburgeringsplichtige een beschikking bedoeld in artikel 20, eerste lid van de wet is gegeven. De inburgeringsplichtige krijgt dus geen vergoeding als hij een aanbod van de gemeente voor een inburgeringsvoorziening heeft aanvaard. De vergoeding is bedoeld voor de inburgeringsplichtigen die zich zelfstandig op het inburgeringsexamen voorbereiden en daar kosten voor maken.

Bij het vaststellen van de maximale hoogte van de lening en de vergoeding heb ik rekening gehouden met het feit dat de hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk zullen zijn. Immers, de spanningen die door inburgeringsexamen te behalen, zullen uiteenlopen. Dit is, naast de persoonlijke omstandigheden, mede afhankelijk van het beginniveau Nederlandse taal en de leercompetenties van de inburgeringsplichtigen. De inburgeringsplichtige is overigens vrij om meerdere malen deel te nemen aan het examen, voor de (voor)financiering hiervan kan de inburgeringsplichtige een beroep doen op de lening (tot een maximum van € 5000) en de vergoeding (maximaal € 3000).

Zoals reeds in de Contourennota (p. 20 en 28), de decemberbrief (p. 6) en ook in de memorie van toelichting (p. 21 e.v. en p. 84 e.v.) is uiteengezet, vormt de (kostengerelateerde of forfaitaire) vergoeding een stimulans voor de inburgeringsplichtige om het inburgeringsexamen zo snel mogelijk te behalen. De vergoeding is een positieve financiële prikkel. De aanspraak op de vergoeding is daarom in de tijd beperkt. De termijn van drie jaar is afgestemd op de aanbevelingen van de Commissie Franssen. De Commissie Franssen acht het haalbaar dat nieuwkomers binnen drie jaar voor mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden aan niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen voldoen en oudkomers aan niveau A2 voor mondelinge vaardigheden en niveau A1 voor schriftelijke vaardigheden. De regering heeft dit advies overgenomen en de aanbevolen niveaus als norm in artikel 2.8 van het ontwerp-Besluit inburgering neergelegd.

Bij het vaststellen van de maximale hoogte van de lening en de vergoeding heb ik rekening gehouden met het feit dat de hoogte van de kosten

voor een inburgeringscursus niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk zullen zijn. Immers, de inspanningen die door inburgeringsplichtigen zullen moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, zullen uiteenlopen. Dit is, naast de persoonlijke omstandigheden, mede afhankelijk van het beginniveau Nederlandse taal en de leercompetenties van de inburgeringsplichtigen. De inburgeringsplichtige is overigens vrij om meerdere malen deel te nemen aan het examen, voor de (voor)financiering hiervan kan de inburgeringsplichtige een beroep doen op de lening (tot een maximum van € 5000) en de vergoeding (maximaal € 3000).

Indien de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen niet binnen drie jaar behaalt, vervalt het recht op de vergoeding (tenzij de termijn nog niet is gaan lopen omdat de gemeente voor de betreffende inburgeringsplichtige nog geen beschikking ex artikel 24 heeft gegeven). Of daarbij sprake is van «verwijtbaarheid» is niet van belang, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Het niet toekennen van de vergoeding heeft immers niet het karakter van een «sanctie». Zoals ook in 2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt opgemerkt beoogt de overheid daarmee geenszins te «straffen». Dat geen aanspraak meer bestaat op de vergoeding is te vergelijken met het niet in aanmerking komen voor een subsidie omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Dat de inburgeringsplichtige zich bij het opleggen van de bestuurlijke boete (na drieën-half jaar of na vijf jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht van nieuwkomers of het bij beschikking bepalen van het ingangsmoment van de termijn bij oudkomers) op niet-verwijtbaarheid van de termijnoverschrijding kan beroepen, vloeit in verband met het punitieve karakter van de bestuurlijke boete rechtstreeks uit de verdragsrechtelijke eisen voort (onder meer artikel 6 EVRM). Bij het positieve instrument van de vergoeding gelden deze eisen niet. Daar komt bij dat een uitzonderingsmogelijkheid zoals door de hier aan het woord zijnde leden voor ogen hebben een verzwaaring van de uitvoeringslasten zou betekenen. Ik zie dan ook onvoldoende aanleiding om in een uitzondering te voorzien.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering nader kan onderbouwen dat bij de forfaitaire kostenvergoeding van € 650 de werkelijke kosten in belangrijke mate worden gedekt door de vergoeding. De vergoeding, zo antwoord ik deze leden, kent twee varianten. Ten eerste de kostengerelateerde vergoeding. Deze vergoeding is gerelateerd aan de door de inburgeringsplichtige daadwerkelijk gemaakte kosten ten behoeve van de cursus en het examen en wordt alleen toegekend indien de cursus is ingekocht bij een aanbieder die het door de Minister aan te wijzen keurmerk heeft. Hierbij wordt gedacht aan een vergoeding van 70% van de kosten tot een maximum van € 3000. Een inburgeringsplichtige die geen cursus bij een aanbieder met een keurmerk of certificaat volgt, maar wel, zonder aanbod van de gemeente, het inburgeringsexamen voorbereidt (door bijvoorbeeld zelfstudie met behulp van boeken of een CD-ROM) en haalt, ontvangt een vast forfaitair bedrag van € 650. Deze is niet gerelateerd aan de gemaakte kosten.

De leden van de CDA-, PvdA-, D66- en GroenLinks fracties hebben gevraagd waarop het bedrag van € 3000 als maximum voor de kostengerelateerde vergoeding is gebaseerd. De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast gevraagd waarom er gekozen is voor een maximum. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd op welke wijze de regering de individuele inburgeringsplichtige die zelfstandig een cursus inkoopt zal compenseren indien in werkelijkheid de prijzen hoger uitvallen. Deze leden antwoord ik dat ik met de kostengerelateerde vergoeding de inburgeringsplichtigen wil stimuleren om hun eigen verantwoordelijkheid op te pakken. Ik ben van mening dat een vergoeding van 70% met een

maximum van € 3000 redelijk is. Mijn inschatting is namelijk dat individuele inburgeringsplichtigen zich bij de voorbereiding niet zullen beperken tot de traditionele opzet van nieuw- en oudkomerscursussen met veelal uitsluitend klassikaal onderwijs, dat relatief kostbaar is. Zij zullen ook gebruik maken van nieuwe methoden zoals die nu worden ontwikkeld, vernieuwende ict-toepassingen, zelfstudie en meer oefenen in de dagelijkse praktijk dan nu het geval is. In het algemeen verwacht ik dan ook niet dat het maximum van € 3000 – zijnde 70% van de kosten – op problemen zal stuiten. Juist door dit maximum te stellen, verwacht ik dat cursusaanbieders gestimuleerd worden hun cursusaanbod te innoveren. Bij het bepalen van de maximale hoogte van de vergoeding heb ik bovendien, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, rekening gehouden met het feit dat de hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk zullen zijn. Immers, de inspanningen die door inburgeringsplichtigen zullen moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, zullen uiteenlopen. Dit is, naast de persoonlijke omstandigheden, mede afhankelijk van het beginniveau Nederlandse taal en de leercompetenties van de inburgeringsplichtigen. De leden van de PvdA-fractie antwoord ik dat ik thans geen compensatie van individuele inburgeringsplichtigen overweeg. Wel zal ik, zoals overeengekomen in het meergenoemde convenant tussen de Bve Raad en de ministeries van OCW en Justitie, één en twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet inburgering de eerste ontwikkelingen op de markt, waaronder de prijzen, inventariseren.

Het wetsvoorstel heeft fiscaal geen implicaties. Dat geldt voor alle financiële prikkels in het nieuwe inburgeringsstelsel, te weten de lening, bedoeld in artikel 14, de (kostengerelateerde en forfaitaire) vergoeding, bedoeld in artikel 16, en de eigen bijdrage, bedoeld in artikel 21, tweede lid. De kosten die de inburgeringsplichtige maakt om aan de inburgeringsplicht te voldoen, betreffen een aangelegenheid van persoonlijke aard. Ook indien deze kosten worden gemaakt ter verbetering van de persoonlijke vaardigheid, zullen zij dan ook niet in aanmerking komen voor de scholingsaftrek van artikel 6.27 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Indien zij daar wel onder zouden worden gebracht, leidt zulks feitelijk nog niet tot een fiscale aftrekpost. Het een en ander betekent dat de kosten van een cursus niet aftrekbaar zijn, maar ook dat het verkrijgen van de vergoeding geen invloed heeft op de inkomstenbelasting.

#### *Handhaving gemeente in verband met termijn vergoeding*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de reden waarom gemeenten mogen bepalen wanneer de termijn gaat lopen waarbinnen de individuele oudkomer aan zijn plicht moet voldoen. Zij hebben gevraagd of dit is om in te kunnen spelen op de specifieke individuele situatie van de inburgeringsplichtige zodat hem via deze «maatwerkroute» wat ruimer de gelegenheid kan worden geven om het inburgeringsexamen te behalen? Ik antwoord deze leden als volgt. Hoewel het niet ondenkbaar is dat een dergelijke situatie zich in de praktijk zal voordoen, acht ik het juist van belang dat de inburgeringsplichtige zo snel mogelijk voor het inburgeringsexamen slaagt. Met het introduceren van een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen en een plicht voor specifieke categorieën Nederlanders vraagt het wetsvoorstel van personen die over onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving beschikken dat zij in hun eigen inburgering investeren. Hoewel de regering van mening is dat inburgeringsplichtigen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij de noodzakelijke kennis verwerven om aan hun plicht te voldoen, kan niet worden volstaan met een inburgeringsplicht zonder enige vorm van (overheids)handhaving. Inburgeringsplichtigen worden daarom door de gemeente opgeroepen en gehandhaafd. Echter gezien de omvang van de groep oudkomers is het niet mogelijk

voor de overheid om hen in één keer aan te spreken. Bovendien betreft de groep inburgeringsplichtige oudkomers geen «begrensde» groep. Voor genaturaliseerde Nederlanders geldt dat zij op grond van specifieke omstandigheden inburgeringsplichtig kunnen zijn of worden. Om deze redenen, en mede ingegeven door budgettaire en organisatorische kaders dient de gemeente ten aanzien van iedere oudkomer te bepalen wanneer de termijn gaat lopen waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan, en zal de handhaving in de tijd gefaseerd plaatsvinden. Dit moet, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, *niet* worden uitgelegd als een mogelijkheid van gemeenten om te kunnen inspelen op de specifieke individuele situatie van de inburgeringsplichtige en om hem via deze «maatwerkroute» wat ruimer de gelegenheid te geven het inburgerings-examen te behalen.

Dit betekent overigens niet dat de inburgeringsplichtige oudkomer moet «wachten» met inburgeren tot dat de gemeenten start met handhaven, het is immers in hun eigen belang dat zij hier zo snel mogelijk een start mee maken. Zij kunnen hiertoe gebruik maken van de leen- en vergoedingsfaciliteit. De maximale leentermijn is drie jaar vanaf het moment van eerste verstrekking; de termijn voor de vergoeding is – zolang de oudkomer niet wordt gehandhaafd door de gemeenten – niet begrensd.

#### *Vergoeding bij gedwongen vertrek*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of ook de vreemdeling, die als inburgeringsplichtige een aanzienlijk deel van het inburgeringstraject heeft afgelegd en daarvoor kosten heeft gemaakt, in aanmerking komt voor een (gedeeltelijke) vergoeding daarvan, indien hij wegens de verbreking van de (huwelijks)relatie niet langer verblijfsgerechtigd is. Inburgeringsplichtigen en gewezen inburgeringsplichtigen die het inburgerings-examen (nog) niet hebben behaald, zo antwoord ik deze leden, komen niet in aanmerking voor een vergoeding. Uitsluitend de gewezen inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen binnen drie jaar heeft behaald en voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels, komt voor een vergoeding in aanmerking (artikel 16, eerste lid, van het wetsvoorstel). Het is onverenigbaar met de uitgangspunten van het terugkeerbeleid om illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in aanmerking te laten komen voor een vergoeding van de overheid. Voor het toekennen van de vergoeding wordt dan ook als voorwaarde gesteld dat de gewezen inburgeringsplichtige rechtmatig verblijf in Nederland heeft in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 4.19, tweede lid, van het ontwerp-Besluit inburgering). Dat betekent dat de gezinsmigrant wiens afhankelijke verblijfsrecht wegens verbreking van de (huwelijks)relatie is vervallen en aan wie geen voortgezet verblijf in Nederland is toegestaan, geen vergoeding zal ontvangen zolang hij niet rechtmatig in Nederland verblijft, ook niet indien hij het inburgeringsexamen binnen drie jaar heeft behaald. Datzelfde geldt ten aanzien van de asielmigrant, wiens verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is ingetrokken omdat de rechtsgrond voor de verlening daarvan is vervallen, en die Nederland niet verlaat. Voor zover de asielmigrant wiens verblijf is beëindigd, in het kader van zijn inburgeringsplicht een lening had afgesloten, is het voornemen de opgebouwde rente en schuld bij terugkeer kwijt te schelden. Dit zal in de Regeling inburgering worden opgenomen.

#### *Gemeentelijke vrijheid tot aanvullende vergoeding*

De leden van de ChristenUnie vragen of het een gemeente vrij staat om, bovenop de door de IB-Groep te verstrekken vergoeding, een aanvullende vergoeding uit te keren, in gevallen waarin de gemeente daartoe aanleiding vindt? De door de IB-Groep te verstrekken vergoeding is bedoeld voor de inburgeringsplichtigen die zich zelfstandig op het inburgerings-examen voorbereiden en daar kosten voor maken. De inburgeringsplich-



tige die een aanbod van de gemeente voor een inburgeringsvoorziening heeft aanvaard, heeft geen recht op deze vergoeding (artikel 4.19, eerste lid, van het ontwerp-Besluit). Het wetsvoorstel bevat geen regels omtrent een aanvullende vergoeding van gemeenten aan inburgeringsplichtigen. Gemeente zijn dus vrij om bovenop de door de IB-Groep te verstrekken vergoeding een aanvullende vergoeding uit te keren, in gevallen waarin de gemeente daartoe aanleiding vindt. Echter, de rijksoverheid zal een dergelijke aanvullende vergoeding niet bekostigen.

## **2.5 Aanbod van (gecombineerde) voorzieningen**

### *2.5.1 Algemeen*

Door vrijwel alle fracties zijn vragen gesteld met betrekking tot het aanbod van inburgeringsvoorzieningen aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen en de gevolgen die het al dan niet krijgen van een aanbod met zich brengt. In het volgende gedeelte heb ik ten behoeve van de duidelijkheid de vragen zoveel mogelijk gebundeld beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd in welke situaties gemeenten een inburgeringsvoorziening *moeten* aanbieden en wanneer zij een dergelijke voorziening *mogen* aanbieden.

Gemeenten *kunnen* een inburgeringsvoorziening aanbieden, zo antwoord ik deze leden, aan inburgeringsplichtigen die bijstandsgerechtigd zijn of een uitkering op grond van een andere socialezekerheidswet of -regeling ontvangen, die de plicht hebben om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en aan wie in het kader van de uitvoering van die wet of regeling een voorziening is aangeboden gericht op arbeidsinschakeling (artikel 17, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het wetsvoorstel). Diverse voorwaarden moeten worden vervuld alvorens van gemeentewege een (door het rijk gefinancierde) inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden. De inburgeringsplichtige moet bijstandsgerechtigd zijn of een uitkering ontvangen op grond van een andere sociale zekerheidswet of -regeling waaruit de plicht tot het verkrijgen en aanvaarden voortvloeit dan wel door middel van een voorschrift kan worden opgelegd. De inburgeringsplichtige moet ook feitelijk de plicht hebben om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden (artikel 17, tweede en derde lid) en hij moet een voorziening gericht op arbeidsinschakeling ontvangen. In deze gevallen is de gemeente niet verplicht een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Indien zij een dergelijk aanbod wel doet, worden de beide voorzieningen gecombineerd. Een dergelijk aanbod mag niet worden gedaan aan de inburgeringsplichtige, indien dat diens arbeidsinschakeling belemmert (artikel 17, zesde lid). Daarnaast *kunnen* gemeenten een inburgeringsvoorziening aanbieden aan oudkomers, die zelf geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid, algemene bijstand of uitkering genieten (artikel 17, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van het wetsvoorstel).

Gemeenten *moeten* de inburgeringsplichtige die geestelijk bedienaar is een inburgeringsvoorziening aanbieden (artikel 17, vierde lid, van het wetsvoorstel), ongeacht de vraag of het om nieuw- of oudkomers gaat. De reden hiervoor is het grote maatschappelijke belang dat is gediend met hun inburgering en de voorbeeldfunctie die zij vervullen, waarop ik hiervoor in paragraaf 2.1.7 nader ben ingegaan.

Zoals gezegd moet een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige om in aanmerking te komen voor gecombineerd aanbod arbeidsplichtig zijn. Voor de WWB, IOAW en IOAZ geldt dat iedere uitkeringsgerechtigde in beginsel de verplichting heeft om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Het college van burgemeester en wethouders kan in geval van dringende redenen een ontheffing verlenen van deze arbeidsplicht. Door al dan niet gebruik te maken van deze bevoegdheid kan het college de omvang van

het bestand van WWB-, IOAW- en IOAZ-gerechtigden die in aanmerking kunnen komen voor een gemeentelijk aanbod beïnvloeden (uiteraard voorzover de betreffende uitkeringsgerechtigde wèl een voorziening gericht op arbeidsinschakeling ontvangt).

Bij de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de omvang van deze drie bijzondere doelgroepen die van de gemeente een inburgeringsvoorziening aangeboden zullen (kunnen) krijgen, stel ik voorop dat het hierbij gaat om ramingen waarbij noodzakelijkerwijs bepaalde aannames moeten worden gedaan. Een per definitie hoogst onzekere factor daarbij is de inschatting van het aantal genaturaliseerde Nederlanders die op enig moment in de toekomst inburgeringsplichtig zullen worden omdat zij pas dan zes maanden uitkeringsgerechtigd zijn, de zorg hebben gekregen over minderjarige kinderen of als geestelijke bedienaar werkzaam zullen zijn (artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Uit statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is afgeleid dat ruim 280 000 personen mogelijk in aanmerking kunnen komen voor een aangeboden inburgeringsvoorziening. Meer dan de helft daarvan zijn uitkeringsgerechtigden, ongeveer 500 personen zijn geestelijke bedienaar en de overigens betreft inburgeringsplichtigen zonder inkomen uit arbeid of uitkering. Zoals gezegd, is de omvang van deze drie bijzondere groepen niet met zekerheid vast te stellen en zal ook niet iedereen feitelijk een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen. Afgezien van de ongeveer 500 geestelijke bedienaren aan wie een voorziening moet worden aangeboden, bepalen de gemeenten dat voortaan zelf. Het zijn deze drie bijzondere groepen inburgeringsplichtigen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, voor wie de gemeenten op de institutionele markt inburgeringsvoorzieningen zullen inkopen.

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie hebben gevraagd naar het onderscheid tussen de drie bijzondere groepen inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening tegen een eigen bijdrage van € 270 kan worden aangeboden en de overige inburgeringsplichtigen die hogere kosten zouden moeten maken. Zoals ik heb toegezegd (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4), heb ik bij de uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel als een van de uitgangspunten genomen dat er geen sprake is van ongelijke behandeling tussen uitkeringsgerechtigden die wel een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen en uitkeringsgerechtigden die een dergelijk aanbod niet krijgen en die een beroep kunnen doen op de leenen vergoedingsfaciliteiten. Bij de uitwerking van de leenfaciliteit is rekening gehouden met het realiseren van een vergelijkbare financiële situatie voor de bijstandsuitkeringsgerechtigden mét en zónder gecombineerd aanbod. Met de combinatie van de kostengerelateerde vergoeding van 70% van de gemaakte kosten (met een maximum van € 3000), aflossing naar draagkracht en het teniet gaan van de restantlening na een bepaalde aflossingsperiode worden uitkeringsgerechtigden die geen inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen, in een vergelijkbare positie gebracht als uitkeringsgerechtigden die wel een dergelijk aanbod krijgen. Er is dus geen sprake van wezenlijke verschillen in de financiële positie van deze twee groepen. Overigens is het onderscheid tussen de bijzondere categorieën en de overige inburgeringsplichtigen objectief gerechtvaardigd. Voor uitkeringsgerechtigden met een arbeidsplicht, aan wie reeds een reïntegratievoorziening wordt aangeboden, is het van belang dat hun reïntegratie en inburgering in één (gecombineerde) voorziening worden samengebracht. Bij de niet-uitkeringsgerechtigden zonder inkomen uit arbeid gaat het veelal om allochtone vrouwen in een maatschappelijke achterstandspositie. Daarop ben ik hiervoor in paragraaf 2.1.8 reeds nader ingegaan. Ook de bijzondere positie van de geestelijke bedienaar heb ik hiervoor (in paragraaf 2.1.7) nader toegelicht.

Met het oog op de vergroting van de doeltreffendheid van het overheids-optreden bij inburgering/reïntegratie, de emancipatie en participatie van allochtone vrouwen en het maatschappelijk belang dat is gediend met de inburgering van geestelijke bedienaren acht ik het aangewezen deze bijzondere groepen met een aanbod te kunnen faciliteren en daarmee tegelijkertijd een de handhaving van hun inburgeringsplicht te kunnen realiseren. De versterkte handhaving kan worden gerealiseerd door de handhaving van de meewerkingsplicht in het kader van de aangeboden inburgeringsvoorziening.

De leden van de CDA-fractie die hebben gevraagd naar de mogelijkheid dat de gemeentelijke beleidsvrijheid kan leiden tot rechtsongelijkheid en naar de kans dat daarover juridische procedures worden gevoerd, antwoord ik dat het onderhavige wetsvoorstel de gemeenten inderdaad een belangrijke mate van beleidsvrijheid laat. Inherent daaraan is dat er ruimte is voor differentiatie tussen gemeenten binnen de wettelijke kaders. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de wens – ook van de gemeenten – om zowel bij reïntegratie als bij inburgering maatwerk te kunnen leveren. Gezien de omvang van de groep die in aanmerking komt voor een aanbod zullen gemeenten prioriteiten moeten stellen. De vrees dat hierdoor rechtsongelijkheid ontstaat, deel ik niet. Gemeenten moeten immers bij verordening aangeven welke procedure door het college wordt gevolgd voor het doen van een aanbod aan inburgeringsplichtigen en welke criteria daarbij worden gehanteerd. Daarbij zullen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden genomen. In de verordening zullen ook regels moeten worden opgenomen over de vaststelling door het college van een passende inburgeringsvoorziening, met inbegrip van de totstandkoming en de samenstelling van de inburgeringsvoorziening (artikel 17, zevende lid, van het wetsvoorstel). Dat de diverse inburgeringsvoorzieningen zullen verschillen, hangt samen met het vereiste van passendheid van de voorziening. Gemeenten zullen immers rekening houden met het startniveau van de inburgeringsplichtige op het gebied van de kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving, de leercapaciteit, en de persoonlijke situatie. Zolang het verschil tussen de ene inburgeringsvoorziening en de andere gebaseerd is op bovengenoemde verschillen en derhalve het verschil objectief te rechtvaardigen is zal er tussen inburgeringsplichtigen mijns inziens geen sprake kunnen zijn van rechtsongelijkheid.

De fracties van het CDA, de PvdA, Groenlinks en de ChristenUnie hebben gevraagd naar de eigen bijdrage voor de inburgeringsvoorziening en de kosten die gemoeid zijn bij de voorbereiding op het inburgeringsexamen. Daarbij onderscheid ik twee situaties. In de *eerste situatie* is er sprake van een gemeentelijk aanbod dat de inburgeringsplichtige heeft aanvaard. Het aanbod omvat een inburgeringsvoorziening die toeleidt tot het inburgeringsexamen en het eenmaal gratis afleggen van het examen. Alleen de inburgeringsplichtige die de aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaardt, is een eigen bijdrage van € 270 verschuldigd. Anders dan de leden van de PvdA-fractie lijken te veronderstellen, is niet iedere inburgeringsplichtige een eigen bijdrage verschuldigd. De eigen bijdrage moet eenmalig worden betaald voor een inburgeringsvoorziening die eenmaal het afleggen van het inburgeringsexamen omvat. De inburgeringsplichtige die niet de eerste maal slaagt voor dat examen, zal bij verdere pogingen het examengeld zelf moeten betalen. Bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage is de groep uitkeringsgerechtigden als vertrekpunt gekozen, omdat het grootste deel van hen een inkomen heeft op het niveau van op of rond het sociaal minimum. Uitgangspunt is geweest dat de eigen bijdrage proportioneel moet worden geacht, voor met name deze groep. Per maand is een bedrag van € 15 proportioneel geacht, gevoegd bij de gemiddelde duur van de voorzieningen van onge-

veer 18 maanden, is de hoogte uiteindelijk vastgesteld op € 270. De zorg van de verschillende fracties dat het bedrag van de eigen bijdrage erg hoog is voor mensen met een minimuminkomen, deel ik dan ook niet. Daar komt bij dat de gemeenten bij de inning van de eigen bijdrage maatwerk kunnen bieden, zij kunnen rekening houden met de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde door de mogelijkheid van betaling in termijnen. Op grond van artikel 21, derde lid, van het wetsvoorstel kan de gemeenteraad dit bij verordening regelen. De inburgeringsplichtige die een aangeboden inburgeringsvoorziening heeft aanvaard, komt niet in aanmerking voor een vergoeding, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie nog op hun vraag of de gecombineerde inburgeringsvoorziening een extra belasting voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen vormt die er toe kan leiden dat zij het recht op de vergoeding kunnen verspelen. Deze inburgeringsplichtigen zijn voor de aangeboden inburgeringsvoorziening een eigen bijdrage van € 270 verschuldigd. Slechts indien zij niet slagen voor hun inburgeringsexamen zullen zij voor een vervolg zelf financieel verantwoordelijk zijn.

In de *tweede situatie* is de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen. Hiervan kan sprake zijn indien hij geen gemeentelijk aanbod krijgt of indien hij een aanbod heeft afgeslagen. In dat geval kan hij een lening bij de IB-Groep afsluiten ten behoeve van de cursus- en examenkosten. Indien de inburgeringsplichtige vervolgens binnen drie jaar het inburgeringsexamen behaalt, komt hij in beginsel in aanmerking voor een vergoeding van 70% van de gemaakte kosten tot een maximum van € 3000. Deze vergoeding wordt uitgekeerd als de inburgeringsplichtige een cursus heeft gevolgd bij een cursusinstituting met een keurmerk. Een inburgeringsplichtige die geen cursus bij een aanbieder met keurmerk of certificaat volgt, maar wel, zonder aanbod van de gemeente, het inburgeringsexamen haalt, ontvangt een vast forfaitair bedrag van € 650.

De vergoeding wordt gebruikt voor de aflossing van de lening. Verder bestaat de mogelijkheid om de (rest van de) lening af te lossen naar draagkracht. Het maximaal te betalen maandbedrag en de lengte van de terugbetalingstermijn is dan afhankelijk van draagkracht. Tenslotte wordt geregeld dat het restant leenbedrag na een bepaalde tijd van terugbetalen teniet gaat. Op deze manier wordt voorkomen dat inburgeringsplichtigen voor een (te) lange tijd in een leensituatie verkeren. Ik ben van mening dat met de hierboven regelingen in voldoende mate rekening kan worden gehouden met de individuele omstandigheden van een inburgeringsplichtige.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de handhaving van de inburgeringsplicht van hen die geen inburgeringsvoorziening aangeboden hebben gekregen en aanvaard, en die zelf de financiële lasten van hun inburgering moeten dragen. Dergelijke inburgeringsplichtigen, zo antwoord ik deze leden, zullen zich zelfstandig op het inburgeringsexamen moeten voorbereiden. De wijze waarop zij dit willen doen, staat hen vrij. Hen staan daarvoor de leen- en vergoedingsfaciliteiten ter beschikking, indien een cursus wordt ingekocht bij een instelling met een keurmerk. Voorzover zij nieuwkomer zijn, wordt hun inburgeringsplicht direct gehandhaafd. Alle nieuwkomers worden binnen zes weken door de gemeente opgeroepen voor de intake (artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Ook indien zij oudkomer zijn wordt de naleving van de inburgeringsplicht gehandhaafd. Die handhaving zal echter, gelet op de grote omvang van deze groep, gefaseerd gebeuren. Oudkomers van wie de naleving van de inburgeringsplicht wordt gehandhaafd, ontvangen een beschikking (artikel 24 van het wetsvoorstel). De termijnen van drie jaar waarbinnen zij voor de vergoeding in aanmerking kunnen komen en vijf jaar waarbinnen het examen moet zijn behaald waarna een boete kan

worden opgelegd, gaan lopen nadat de beschikking is bekendgemaakt. Op de handhaving van de inburgeringsplicht ga ik hierna in paragraaf 2.6 nader in.

#### *Verrekening eigen bijdrage*

Op grond van artikel 22, derde lid, van het wetsvoorstel kan de eigen bijdrage door het college van burgemeester en wethouders en door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) verrekend worden met een uitkering. Van een korting op de uitkering bij wijze van sanctie is dan ook geen sprake. Door verrekening kan de eigen bijdrage van een uitkeringsgerechtigde op eenvoudige wijze worden geïnd. Daarmee worden de administratieve lasten van de inburgeringsplichtige en de gemeenten zo veel mogelijk beperkt en voorts wordt (tijdige) betaling van de eigen bijdragen (en de eventuele bestuurlijke boete) zeker gesteld. Hoewel ik mij bewust ben van het feit dat de verrekening van de eigen bijdrage en/of de bestuurlijke boete direct voelbaar is voor de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige, ben ik niet van mening dat toestemming van de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige wenselijk is.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie in dit kader gevraagd naar de wenselijkheid en mogelijkheid om bijstandsgerechtigden langer dan drie jaar of tweemaal te korten op hun uitkering. Tijdens het wetgevingsoverleg van 13 december 2004 heb ik uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeenten belast zullen worden met de inning van deze bijdrage en dat zij, door de mogelijkheid van betaling in termijnen, rekening kunnen houden met de individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige, waaronder ook eventuele schulden of een door de inburgeringsplichtige verschuldigde bestuurlijke boeten kunnen worden begrepen. De gemeenten kunnen de duur van de betalingstermijn betrekken, zowel bij de inning van de eigen bijdrage als bij de verrekening van de eigen bijdrage of de bestuurlijke boete met de uitkering. Bij een betalingstermijn van langer dan drie jaar zal maandelijks bedrag voor de eigen bijdrage navenant omlaag gaan.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de eigen verantwoordelijkheid van de burger in het integratiebeleid ook in financiële zin versterkt met de eigen bijdrage voor aangeboden inburgeringsvoorzieningen. Zoals ook in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 10) is aangegeven, wordt van voorzieningen die gratis door de overheid worden aangeboden bovendien al gauw aangenomen dat die ook niet veel waard zijn, waardoor gratis voorzieningen vaak gebrek aan zorg en motivatie bij de gebruikers met zich brengen. Het nieuwe inburgeringsstelsel kent daarom geen gratis voorzieningen. Deze financiële versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger in het integratiebeleid geldt ook voor de bijzondere groepen inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden. Niet alleen laat de aangeboden inburgeringsvoorziening omverlet de eigen verantwoordelijkheid om de nodige kennis en vaardigheden op te doen en het inburgeringsexamen af te leggen, maar ook is voor de aangeboden inburgeringsvoorziening een eigen bijdrage van € 270 verschuldigd. Deze bijdrage is niet verschuldigd voor het reïntegratiedeel van de gecombineerde inburgeringsvoorziening, zo antwoord ik de leden van de PvdA en GroenLinks-fracties, maar voor de inburgeringsvoorziening. Ook oudkomers zonder inkomsten uit arbeid of uitkering en geestelijke bedienaren, die niet voor een reïntegratietraject in aanmerking komen, zijn een eigen bijdrage van € 270 verschuldigd. Er bestaan bovendien geen Europeesrechtelijke belemmeringen voor deze eigen bijdrage, omdat het opleggen van eigen bijdragen beheerst wordt door het nationale recht en niet door het Europese recht.

Ik wijs er hierbij op dat een uitkeringsgerechtigde op grond van de WWB, anders dan de leden van de GroenLinks-fractie kennelijk veronderstellen, geen afdwingbaar recht op een reïntegratietraject heeft; het is aan het oordeel van het college van burgemeester en wethouders of en, zo ja, welke voorziening noodzakelijk wordt geacht voor de arbeidsinschakeling.

De leden van de D66-fractie vragen hoe een inburgeringsplichtige kan weten of hij een gemeentelijk aanbod zal krijgen. Van belang is dat inburgeringsplichtigen, ongeacht of zij in aanmerking komen voor een aanbod, financieel in staat gesteld worden aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Zolang zij geen gemeentelijk aanbod hebben gekregen én geaccepteerd, kunnen zij een beroep doen op de vergoeding en lening. Op het moment dat zij eenmaal een aanbod hebben geaccepteerd, is dat niet meer mogelijk. Dit is vastgelegd in de artikelen 4.1, derde lid, en 4.19, eerste lid, van het ontwerp-Besluit inburgering. Het gemeentelijk aanbod voor de bijzondere groepen komt in beginsel in de plaats van de lening- en vergoedingsfaciliteit. De (rijks)overheid zou anders dubbele kosten maken.

De gemeenteraad, zo antwoord ik deze leden voorts, wordt verplicht om bij verordening regels te stellen omtrent het aanbod voor een inburgeringsvoorziening aan de bijzondere groepen inburgeringsplichtigen zoals omschreven in artikel 17, eerste tot en met vierde lid. Die regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de procedure die het college moet volgen voor het doen van een aanbod aan de inburgeringsplichtigen. Daarmee wordt bedoeld op de werkwijze van het college voorafgaand aan het doen van een aanbod. Die regels zullen ook de criteria moeten stellen voor het doen van een aanbod, de wijze waarop wordt omgegaan met verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden, en de prioritering die daarin door het college wordt aangebracht. Daarbij kan worden gedacht aan prioritering op basis van een wijkgerichte aanpak van achterstanden. Ook zullen in die verordening regels kunnen worden gesteld over de afstemming van het aanbod met bijvoorbeeld het UWV. De inburgeringsplichtige kan die verordening raadplegen, waardoor hij een beeld krijgt van het gemeentelijk beleid.

Als gezegd is aan de gemeenteraad opgedragen om bij gemeentelijke verordening regels te stellen met betrekking tot de inburgeringsvoorziening. Daarbij gaat het in elk geval om de criteria die worden gehanteerd bij het doen van een aanbod, de wijze waarop het college omgaat met de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden en de prioritering die daarin door het college moet worden aangebracht, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie op hun vraag of de Rijksoverheid dan wel de gemeentelijke overheid zal bepalen welke prioritaire doelgroepen als eerste aan bod komen voor het aanbod.

Ook bij de inburgering van de bijzondere categorieën inburgeringsplichtigen aan wie van gemeentewege een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden, staat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voorop, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die vragen of deze inburgeringsplichtigen, indien aan hen (nog) geen inburgeringsvoorziening is aangeboden, daarop moeten blijven wachten of zelf met hun inburgering kunnen beginnen. Ook deze inburgeringsplichtigen moeten binnen de daartoe gestelde termijn van drieënehalf of vijf jaar het inburgeringsexamen behalen. Ook zij moeten zelf het initiatief kunnen nemen om met de voorbereidingen voor dat inburgeringsexamen te beginnen en ook voor hen staan de leningsfaciliteit en de vergoedingsfaciliteit open.

Voor de nieuwkomers onder deze bijzondere categorieën gaat de termijn van (in de meeste gevallen) drieënehalf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, direct lopen en het college zal de inburger-

ringsplicht in alle gevallen direct handhaven, ongeacht of de individuele inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden. Deze inburgeringsplichtige wordt binnen zes weken door het college opgeroepen om te verschijnen en daarbij gegevens te verstrekken die voor het college van belang zijn voor de vraag of aan hem een inburgeringsvoorziening zal worden aangeboden. Kortheidshalve verwijs ik de leden van de CDA-fractie in dit verband naar de artikelen 23, eerste lid, van het wetsvoorstel en 5.1 van het ontwerpbesluit. Het zal de inburgeringsplichtige nieuwkomer dan ook voldoende snel duidelijk zijn of hem een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden, zo antwoord ik deze leden en die van de D66-fractie. De inburgeringsplichtige nieuwkomer aan wie geen inburgeringsvoorziening wordt aangeboden, doet er geen goed aan nog langer te wachten op een aanbod; hij zal zelf zijn inburgering ter hand moeten nemen en daarbij een beroep kunnen doen op de lening- en vergoedingsfaciliteiten.

Voor de nieuwkomers onder deze bijzondere categorieën gaat de termijn van (in de meeste gevallen) drieëneuhalf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, direct lopen en het college zal de inburgeringsplicht in alle gevallen direct handhaven, ongeacht of de individuele inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden. Deze inburgeringsplichtige wordt binnen zes weken door het college opgeroepen om te verschijnen en daarbij gegevens te verstrekken die voor het college van belang zijn voor de vraag of aan hem een inburgeringsvoorziening zal worden aangeboden. Kortheidshalve verwijs ik de leden van de CDA-fractie in dit verband naar de artikelen 23, eerste lid, van het wetsvoorstel en 5.1 van het ontwerp-Besluit.

Ook de oudkomers onder de bijzondere categorieën aan wie een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden, kunnen door het college worden opgeroepen om gegevens te verstrekken die van belang zijn voor de vraag of hen inderdaad een voorziening zal worden aangeboden (artikel 23 van het wetsvoorstel), waarop het college de dag bepaalt waarop de termijn van vijf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, aanvangt (artikel 24 van het wetsvoorstel). Dat geldt ongeacht of de individuele oudkomer een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden. Aangezien deze oudkomers ook vóór de oproep al inburgeringsplichtig zijn, kunnen zij in die periode hun inburgering ter hand nemen en daarbij gebruik maken van de faciliteiten.

#### *Gemeentelijke verordening*

De gemeenten hebben, zoals gezegd, in belangrijke mate beleidsvrijheid bij het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen en zullen op grond van artikel 17, zevende lid, bij verordening regels moeten stellen omtrent de inburgeringsvoorziening. Die omvatten in ieder geval de criteria voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen, de wijze waarop wordt omgegaan met verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden, en de prioritering die daarin door het college wordt aangebracht. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een prioritering op basis van wijkgerichte aanpak. Ik heb er vertrouwen in, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, die hebben gevraagd naar de wijze waarop voorkomen kan worden dat de middelen alleen gaan naar de meest kansrijken gaan, dat de gemeenten bij hun prioritering zorgvuldig en op evenwichtige wijze te werk zullen gaan en ook de minder kansrijke inburgeringsplichtigen voor een aanbod in aanmerking zullen brengen. In dit verband wijs ik deze leden op mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar aanleiding van een onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (paragraaf 2.1.9), waaruit blijkt dat ook gemeenten financieel voordeel hebben bij het inzetten van reïntegratie en inburgering voor minder kansrijken. Ik verwijs deze leden voorts naar mijn antwoorden in hoofdstuk 6 van deze nota in antwoord op hun vraag over de

effectiviteitsmeting aan de hand van de door gemeenten behaalde resultaten, en op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de spreiding van middelen en inburgeringsvoorzieningen.

#### *Tijdsduur voorziening*

In tegenstelling tot de Wet inburgering nieuwkomers, bevat in het onderhavige wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving geen voorschriften over de duur van de aangeboden inburgeringsvoorziening. Het is dus niet zo, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, dat voor degenen die een gemeentelijk aanbod krijgen wordt uitgegaan van een traject van 600 uur. Het onderhavige wetsvoorstel laat de gemeente, zoals ik ook hiervoor in paragraaf 1.1. in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb toegelicht, alle ruimte om maatwerk te leveren. De gemeente moet een passende inburgeringsvoorziening aanbieden die toeleidt naar het inburgeringsexamen. Dat betekent onder meer dat rekening moet worden gehouden met bijvoorbeeld het startniveau van de inburgeringsplichtige, de leercapaciteit en de persoonlijke situatie. Daarop kan de gemeente het aantal uren afstemmen. Voor bepaalde inburgeringsplichtigen zullen 600 studiebelastingsuren onvoldoende zijn, terwijl anderen minder uren nodig zullen hebben om zich de benodigde kennis en vaardigheden eigen te maken. Voor de bekostiging van de gemeenten die het aanbod doen, is uitgegaan van een verwacht gemiddelde.

#### *Verhuizing inburgeringsplichtige*

De leden van het CDA-fractie hebben diverse vragen gesteld op welke wijze zal worden omgegaan met verhuizingen door inburgeringsplichtigen. De bijzondere groepen die in aanmerking komen voor een inburgeringsvoorziening zijn in artikel 17 van het wetsvoorstel bepaald. Dit zijn bijstands- en uitkeringsgerechtigden, oudkomers die zelf geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid, bijstand of uitkering genieten en geestelijke bedienaren. Indien een inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening aangeboden heeft gekregen en geaccepteerd en vervolgens na een bepaalde periode verhuist dan vervalt in principe deze inburgeringsvoorziening. Het is afhankelijk van het beleid van de nieuwe gemeente en ook van de feitelijke omstandigheden (bijvoorbeeld: verhuizing van het ene deel van Nederland naar het andere deel) of de door de eerste gemeente aangeboden voorziening kan worden voortgezet. Dit betekent echter niet dat indien de aangeboden voorziening niet kan worden voortgezet dat daarmee zijn inburgeringsplicht vervalt. De beschikking op grond waarvan de eerste gemeente de inburgeringsvoorziening heeft vastgesteld, bevat tevens regels over de handhaving. Dat wil zeggen dat op grond van de beschikking van de eerste gemeente de termijn voor de handhaving is aangevangen. Bij verhuizing vervalt in principe de inburgeringsvoorziening, echter niet het gedeelte van de beschikking op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel dat de handhavingstermijn bevat. De handhaving van de inburgeringsplicht wordt voortgezet door de gemeente waarheen de inburgeringsplichtige is verhuisd.

Deze tweede gemeente kan binnen zes weken besluiten of de aangeboden inburgeringsvoorziening van de eerste gemeente kan worden voortgezet (artikel 21, vierde lid, van het wetsvoorstel). Indien de tweede gemeente daartoe niet besluit dient de inburgeringsplichtige zich verder zelfstandig voor te bereiden op het inburgeringsexamen. In het ontwerp-Besluit inburgering is in de artikelen 4.1, derde lid, respectievelijk 4.19, eerste lid, geregeld dat in dat geval op aanvraag van de inburgeringsplichtige door de IB-Groep *alsnog* een lening wordt verstrekt, indien is voldaan aan de overige voorwaarden waaronder de lening wordt verstrekt. Bovendien komt de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen binnen 3 jaar heeft behaald in dat geval *alsnog* in aanmerking voor de door de IB-Groep te verstrekken vergoeding. De tweede gemeente kan aan de inburgerings-



plichtige ook een nieuwe inburgeringsvoorziening aanbieden. Dit tweede aanbod aan de inburgeringsplichtige zal echter buiten de inburgeringsbesteding van de gemeente door het Rijk vallen. Het staat gemeenten uiteraard vrij onderling afspraken te maken over een verdeling van middelen. Indien de aangeboden inburgeringsvoorziening van de eerste gemeente in de tweede gemeente niet wordt voortgezet kan de inburgeringsplichtige zelfstandig een «geheel nieuwe» inburgeringscursus starten, al dan niet met gebruikmaking van de leenfaciliteit. Zoals al gesteld komt de inburgeringsplichtige indien hij het inburgeringsexamen heeft behaald in dat geval eveneens in aanmerking voor de vergoeding, indien hij voldoet aan de overige daaraan gestelde voorwaarden. In de gemeentelijke verordening op grond van artikel 17, zevende lid, kan de raad regels stellen over de procedure die door het college wordt gevolgd voor het doen van een aanbod aan de bijzondere groepen inburgeringsplichtigen. Hierbij kan de wijze waarop in geval van verhuizing met een eerder door een andere gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening wordt omgegaan, worden betrokken.

Het elektronisch dossier van de inburgeringsplichtige in het ISI zal toegankelijk worden gemaakt voor de tweede gemeente. Deze tweede gemeente zal contact opnemen met de gemeente waar de inburgeringsplichtige voorheen stond ingeschreven zodat ook het schriftelijk dossier van de inburgeringsplichtige kan worden overgedragen aan de gemeente van zijn nieuwe woonplaats. Hierdoor kan de tweede gemeente het inburgeringsproces voortzetten rekeninghoudend met het persoonlijke dossier van de betrokkene.

#### *Duale trajecten*

De leden van de CDA- en PvdA-fracties die hebben gevraagd naar duale trajecten, antwoord ik als volgt. In reactie op de motie Dijsselbloem (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 78) om een maatschappelijke stage als verplicht onderdeel van de inburgering op te nemen, heb ik toegezegd (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 119) dat ik door het opnemen van praktijkgebonden onderdelen in het inburgeringsexamen zal stimuleren dat er in inburgeringsprogramma's praktijkgericht gewerkt zal worden. Aan deze toezegging heb ik voldaan door in het nieuwe inburgeringsexamen een praktijkgericht deel op te nemen. Door middel van dit praktijkdeel zal worden getoetst of de inburgeringsplichtige in staat is om geleerde taalkennis praktisch toe te passen in werk- en/of leefsituaties. Deze situaties zijn niet abstract geformuleerd, maar gekoppeld aan concrete domeinen als burgerschap, werk, opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs. Inburgeringsplichtigen moeten zich dus praktijkgericht voorbereiden op het examen. Taalvaardigheid op die gebieden kan alleen bewezen worden, als iemand ook echt heeft geparticipeerd in de maatschappij. Met andere woorden, om je zo goed mogelijk voor te bereiden op het examen, zal de opleiding een duaal karakter hebben waarin inburgeringsplichtigen gestimuleerd worden om deel te nemen aan leer-werktrajecten. Maar ook andere vormen van duale trajecten, zoals bijvoorbeeld een combinatie van NT2 en opvoedingsondersteuning, of NT2 en sociale activering, worden gestimuleerd.

Duale trajecten zijn immers een goede manier om maatschappelijke participatie te stimuleren.

Wat het bieden van maatwerk betreft en het inspelen op de individuele behoeften van inburgeringsplichtigen kan ik nogmaals wijzen op artikel 17, zevende lid, van de wet op grond waarvan gemeenten bij verordening regels moeten opnemen over de vaststelling door het college van een *passende* inburgeringsvoorziening. Het woord «passend» impliceert het bieden van maatwerk aan inburgeringsplichtigen.

Tenslotte verwijs ik naar de kabinetsnotities «Duale Trajecten» van maart 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 30 012, nr. 2) en «Breed Initiatief Maatschappelijke Binding» van maart 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 30 054,

nr. 1). In de eerste notitie wordt uitgebreid ingegaan op de kabinetsvoornemens om duale trajecten in het algemeen te bevorderen en op mijn voornemens ten aanzien van duale trajecten in het kader van de inburgering. In de tweede notitie wordt ingegaan op de initiatieven van het kabinet ter versterking van de positieve, op sociale samenhang gerichte krachten in de samenleving.

### *2.5.2 Aanbod gecombineerde voorzieningen*

De leden van de SGP-, CDA- en PvdA-fractie vragen of voor uitkeringsgerechtigden een verplichting geldt om gelijktijdig de inburgeringscursus te volgen én een reïntegratietraject te doorlopen, of is het ook mogelijk dit volgtijdelijk te doen. De CDA-fractie vraagt of de regering de mening deelt dat het aanbod voor en het volgen van een inburgeringscursus zoveel perspectief kan bieden aan deze maatschappelijk gezien prioritaire groep, dat arbeidsinschakeling of sociale activering daarna juist weer in beeld komt. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom personen die geen arbeidsplicht hebben niet in aanmerking komen voor een inburgeringsvoorziening. Voorts vragen de leden van de SGP-fractie hoe de regering de suggestie van de Bve Raad beoordeelt om voor bepaalde categorieën de inburgering te koppelen aan beroepsonderwijs en leerwerktrajecten.

Een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige kan van het college een gecombineerd traject aangeboden krijgen. De betrokkene dient dan wel daadwerkelijk beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Met het beschikbaarheidsvereiste wordt bedoeld de verplichting om zich feitelijk beschikbaar te stellen voor arbeid (zoals in de WW), maar kan ook tot uitdrukking komen in de verplichting om te solliciteren en een werkaanvaardingsplicht (zoals in de arbeidsongeschiktheidsregelingen het geval is). Door de inzet van een gecombineerd traject kan zowel de inburgering als de reïntegratie sneller verlopen dan wanneer deze trajecten afzonderlijk worden ingezet. Voor personen met een taalachterstand zullen in reïntegratietrajecten veelal ook taalcomponenten zijn opgenomen. Door inburgering en reïntegratie in één traject te combineren, wordt overlap daar waar mogelijk voorkomen en versterken beiden elkaar. Omdat dit effect zich optimaal voordoet in de situatie waarin personen daadwerkelijk beschikbaar moeten zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt, heb ik ervoor gekozen dat de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een arbeidsplicht moet hebben. Deelnemen aan de arbeidsmarkt is immers een zeer belangrijke wijze van participatie in de Nederlandse samenleving. Op het moment dat uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen arbeidsplichtig worden, kunnen zij alsnog voor een gemeentelijk aanbod in aanmerking komen. Binnen een gecombineerd traject zal er sprake kunnen zijn van een zekere volgtijdelijkheid. Het traject dient immers twee doelen; uitstroom naar de arbeidsmarkt én toeleiding naar het inburgeringsexamen. Beide doelen zullen in de meeste gevallen niet gelijktijdig worden bereikt. Daarmee kan het voorkomen dat trajectonderdelen ten behoeve van het doel dat nog niet is bereikt, doorlopen. Het is niet mijn bedoeling dat eerst een inburgercursus wordt gevolgd en dat aansluitend een reïntegratietraject kan worden gevolgd. Daarmee zullen immers de versterkende effecten van een gecombineerd traject vervallen. Ook zullen er geen efficiencyvoordelen worden behaald die wel mogelijk zijn als trajecten en gemeentelijke werkprocessen in elkaar worden geschoven.

Met een gecombineerd traject wordt, evenals dat bij een reguliere reïntegratievoorziening het geval zou zijn geweest, getracht de verblijfsduur in de uitkering van de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige te beperken. Dat betekent dat de aanvaarding van werk niet door de inburgering mag worden belemmerd.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt wordt in een gecombineerd traject de inburgeringsvoorziening gecombineerd met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Een dergelijke reïntegratievoorziening is gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt vanuit een uitkeringssituatie. Scholing zal uitsluitend onderdeel zijn van een reïntegratietraject voorzover dat voor werkhervatting noodzakelijk is. Op het moment dat taalachterstand een belemmering vormt voor uitstroom naar de arbeidsmarkt zal taalscholing onderdeel uitmaken van het reïntegratietraject. Vorenstaande betekent dat in het kader van onderhavig wetsvoorstel onder een gecombineerd traject wordt verstaan een traject waarbinnen inburgering en reïntegratie met elkaar worden gecombineerd.

Indien gemeenten beroepsonderwijs inkopen als voorziening gericht op arbeidsinschakeling voor een uitkeringsgerechtigde kan dat dus ook onderdeel uitmaken van een gecombineerd traject. Daarbij geldt echter ook de voorwaarde dat de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige arbeidsplichtig moet zijn.

Voor zover gemeenten de trajecten in het kader van de WWB voor 2006 (deels) al hebben aanbesteed, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zullen die gemeenten in ieder geval moeten bezien of en, zo ja, hoe de reeds ingekochte reïntegratie- en inburgeringstrajecten kunnen worden samengevoegd of aangepast waardoor zij tot gecombineerde trajecten kunnen komen. Gemeenten kunnen vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de aanbestedingscontracten met het nieuwe inburgeringsstelsel rekening houden door in de contracten op te nemen dat gewijzigde omstandigheden tot aanpassingen kunnen leiden. Ook kunnen zij er voor kiezen een bepaald volume nog niet aan te besteden of ter nadere invulling open te laten.

De gemeente en het UWV hebben beleidsvrijheid ten aanzien van de inzet en invulling van reïntegratietrajecten. Zij kunnen de werkzoekende wiens Nederlands te kort schiet in het kader van de WWB of een socialezekerheidswet of -regeling verplichten tot het volgen van een cursus Nederlands als onderdeel van het individuele reïntegratietraject. Zij zijn echter, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie die vragen waarom niet voor die niet-vrijblijvende weg is gekozen, niet verplicht om voor een inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigde een cursus Nederlands in te zetten die de betrokkene voorbereidt op het inburgeringsexamen.

Volledige integratie van inburgering in het reïntegratietraject zou de uitvoering daarvan zeer complex maken. Om die reden is gekozen voor gecombineerde trajecten, waarmee efficiencyvoordelen worden behaald en dubbelingen in het inburgerings- en reïntegratietraject worden voorkomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er niet dikwijls een samenhang zal bestaan met maatregelen die kunnen worden opgelegd op grond van de WWB of andere socialezekerheidswetten. De socialezekerheidswetten en de WWB hebben systemen met eigen regels. Indien een inburgeringsvoorziening wordt gecombineerd met reïntegratie, zo antwoord ik deze leden, ligt het voor de hand de sanctiemogelijkheden van de socialezekerheidswetten en de WWB te benutten. Dit volgt ook uit het feit dat reïntegratie boven inburgering gaat. In artikel 35 van het wetsvoorstel is daarbij geregeld dat het college geen bestuurlijke boete oplegt indien voor dezelfde gedraging de WWB-uitkering is verlaagd dan wel een maatregel is opgelegd op grond van een van de socialezekerheidswetten. De lijn om waar mogelijk de sanctiemogelijkheden van de sociale zekerheidswetten en de WWB te benutten en slechts wanneer deze sanctiemogelijkheden ontbreken de sancties van de Wet inburgering toe te passen is in de memorie van toelichting op dit artikel reeds verwoord.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het verschil in trajectkosten voor uitkeringsgerechtigden en voor de doelgroep «vrouwen» samenhangt met de aanname dat er een efficiencykorting zal optreden door samenloop van het inburgeringstraject met een reïntegratietraject onder de WWB. En betekent dit dan niet, zo vragen deze leden, dat de inburgering van uitkeringsgerechtigden voor een belangrijk deel wordt betaald uit het werkdeel van de WWB en dat daarmee het werkdeel onrecht wordt gebruikt en dat dit ten koste gaat van anderen waarvoor dit werkdeel zou kunnen worden ingezet.

Voor bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen zal een inburgeringsvoorziening altijd in combinatie met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling moeten worden aangeboden. Dit betekent echter niet dat het werkdeel van de WWB kan worden aangewend voor inburgering. De beschikbare middelen voor de inburgering komen voor deze groep inburgeringsplichtigen bovenop de middelen die vanuit het reïntegratiebudget beschikbaar zijn. Met deze middelen kan gezamenlijke inkoop plaatsvinden van gecombineerde trajecten. De wijze van samenloop van reïntegratie en inburgering en de gevolgen daarvan voor de inzet van inburgeringsmiddelen is onderdeel van onderhavig wetsvoorstel. Met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verwacht ik dat juist door de samenloop van trajecten, de reïntegratie en de inburgering sneller kunnen verlopen dan wanneer de trajecten los van elkaar worden aangeboden. Binnen een gecombineerd traject zullen inburgeringsplichtigen de taal sneller en efficiënter kunnen leren. Ze leren niet alleen de taal, maar passen deze in het reïntegratietraject ook toe, waardoor alle kenmerken van een «duale omgeving» aanwezig zijn. Dit concludeert ook de Inspectie van het Onderwijs. In het Onderwijsverslag 2003/2004 is vermeld dat in het voorjaar van 2003 onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de geïntegreerde trajecten van educatie en beroepsonderwijs. Uitkomst van dit onderzoek was dat de effectiviteit en de efficiëntie ervan hoger zijn dan bij de reguliere inburgeringstrajecten. Om die reden zal het niet nodig zijn om voor het inburgeringsdeel binnen de samenloop evenveel middelen ter beschikking te stellen als voor een zelfstandig inburgeringstraject.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of een inburgeringsplichtige wél een (gecombineerd) inburgeringsaanbod mag weigeren, maar niet een aangeboden reïntegratietraject of aangeboden werk. Moeten degenen die tot de betreffende groep behoren altijd wachten op een gemeentelijk aanbod, zo vragen zij. Verder vragen deze leden hoe vaak een aanbod geweigerd mag worden en wat voor consequenties zo'n weigering voor betrokkene heeft. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of men slechts sancties opgelegd kan krijgen zodra men een aanbod heeft geaccepteerd en de gemeente dit in een beschikking heeft vastgelegd. De leden vragen voorts of met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling altijd óf werk óf een reïntegratietraject wordt bedoeld. Kan men werk weigeren omdat er een inburgeringsvoorziening aan vast zit, zo vragen zij. Wat zijn de mogelijke consequenties c.q. sancties voor de weigeraar?

Een gemeentelijk aanbod aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige zal inderdaad altijd uit een gecombineerde voorziening bestaan. Dit aanbod hoeft niet door de betrokkene te worden aanvaard. Hij mag er ook voor kiezen de voorbereiding voor het inburgeringsexamen zelf ter hand te nemen. Dit ontslaat hem echter niet van verplichtingen die hij uit hoofde van zijn socialezekerheidsuitkering heeft. Dit betekent dat hij dient mee te werken aan zijn reïntegratie en dat hij aangeboden arbeid moet aanvaarden voorzover dat voortvloeit uit de desbetreffende socialezekerheidswet.

Degenen die (nog) geen gemeentelijk aanbod hebben gehad, hoeven niet te wachten. Ze mogen ook zelf het initiatief nemen om zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen.

Inburgeringsplichtigen kunnen daarbij gebruik maken van de lenings- en vergoedingsfaciliteit (zie ook paragraaf 2.4). Indien de inburgeringsplichtige daarvoor heeft gekozen, komt hij echter niet voor het (door het Rijk bekostigde) gemeentelijk aanbod in aanmerking (tenzij hij de lening inmiddels in zijn geheel heeft afgelost). Dit zal in het ontwerp-Bekostigingsbesluit worden geregeld.

Indien een gemeente aan een inburgeringsplichtige diverse keren een aanbod doet, mag hij dit aanbod steeds weigeren. Hieraan verbindt het wetsvoorstel geen consequenties. De gemeenteraad kan in een gemeentelijke verordening hierover wel regels stellen. Het zou overigens goed mogelijk zijn dat de gemeente in de voornoemde situatie wel een handhavingsbeschikking afgeeft en de betrokkene actief gaat handhaven. De verplichting om arbeid te accepteren vloeit voort uit de socialezekerheidsuitkering. Als eenmaal (passende/algemeen geaccepteerde) arbeid wordt aangeboden en de inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigde dit werk weigert, riskeert de betrokkene gehele of gedeeltelijke weigering van zijn socialezekerheidsuitkering. De inburgeringsplicht kan derhalve niet worden gebruikt als excuus om werk te weigeren. De uitstroom in het arbeidsproces betekent voor het gecombineerde traject dat het reïntegratiedoel is bereikt en dat het gecombineerde traject voor wat betreft het inburgeringsdeel nog doorloopt.

Ik antwoord de leden van de CDA-fractie voorts dat men niet alleen een bestuurlijke boete opgelegd kan krijgen zodra men een aanbod voor een inburgeringsvoorziening heeft geaccepteerd en de gemeente dit in beschikking heeft vastgelegd. Deze leden doelen op de boete die op grond van artikel 28 van het wetsvoorstel kan worden opgelegd bij niet meewerken aan de uitvoering van de inburgeringsvoorziening. Ook in andere gevallen kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd. Ten eerste bestaat er de boete op grond van artikel 27. Deze boete wordt opgelegd indien geen gehoor gegeven wordt aan de oproep of niet meegewerkt wordt aan het onderzoek (artikel 23). Daarnaast bestaat er de boete op het niet halen van het inburgeringsexamen binnen de van toepassing zijnde termijn (artikel 29, eerste lid) en de herhaalde boete wanneer het inburgeringsexamen niet binnen de verlengde termijn is gehaald (artikel 31). Deze laatste boetes kunnen zowel worden opgelegd aan inburgeringsplichtigen voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld als aan inburgeringsplichtigen die zich zelfstandig op het inburgeringsexamen voorbereiden. Aan oudkomers kunnen deze boetes overigens alleen worden opgelegd als de gemeente bij beschikking de aanvang heeft bepaald van de termijn waarbinnen het examen moet zijn gehaald (artikel 24 van het wetsvoorstel).

De leden van de CDA- en D66-fracties vragen naar de gevolgen van de verplichting om werk te aanvaarden voor de inburgeringsplichtige. In hoeverre rekening wordt gehouden met de nieuwe situatie waarin de inburgeringsplichtige door het moeten accepteren van werk is komen te verkeren, zo vragen zij. De leden van de CDA-fractie vragen ook in hoeverre wordt een en ander geregeld in een (nieuw vast te stellen) gemeentelijke verordening. Aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige, die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, kan de gemeente een gecombineerd aanbod doen. Een dergelijke gecombineerde voorziening heeft twee doelen: uitstroom naar de arbeidsmarkt en toeleiding tot het inburgeringsexamen. Een gecombineerde voorziening eindigt pas op het moment dat beide doelen zijn bereikt. Dit betekent dat werkaanvaarding niet leidt tot beëindiging van het gecombineerde traject. De voorziening loopt door voor wat betreft de inburgering. Concreet betekent dit het volgende.

Indien een inburgeringsplichtige een gemeentelijk aanbod heeft gekregen, én hij heeft dat aanbod ook aanvaard, leidt het aanvaarden van werk in beginsel niet tot uitstel dan wel afstel van zijn inburgeringsverplichting. De inburgeringsplichtige blijft verplicht om zijn inburgeringsexamen binnen de termijn van 5 jaar te behalen. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen oudkomers en nieuwkomers. Voor oudkomers geldt dat de termijn niet eerder ingaat dan op het moment waarop het college van burgemeester en wethouders hen een handhavingsbeschikking heeft gegeven. Voor nieuwkomers gaat de termijn direct lopen op het moment dat voor hen de inburgeringsplicht ontstaat (en dus voldaan wordt aan de criteria uit de artikelen 2 t/m 5 van het wetsvoorstel Inburgering).

De gemeente kan in de beschikking onder andere verplichtingen opnemen over het te volgen traject en het tijdstip waarop het inburgeringsexamen moet worden afgelegd. Indien, bijvoorbeeld door het aanvaarden van werk, de omstandigheden van de inburgeringsplichtige zodanig wijzigen, kan de gemeente de beschikking en de daarin opgenomen verplichtingen aanpassen, waardoor de betrokkene beter in staat wordt gesteld zijn inburgeringsvoorziening af te ronden. Op grond van artikel 21, derde lid van het wetsvoorstel is de gemeente verplicht regels te stellen over de rechten en verplichtingen van de inburgeringsplichtige voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld. In deze verordening kan tevens worden bepaald dat de rechten en plichten in de individuele beschikking kunnen worden opgenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen of gemeenten de mogelijkheid hebben om aan oudkomers die in een reïntegratietraject voor de arbeidsmarkt zitten hogere eisen te stellen voor wat betreft taalvaardigheid. Op grond van de WWB kunnen gemeenten een voorziening gericht op arbeidsinschakeling aanbieden. In dat kader kan een gemeente aan de uitkeringsgerechtigde ook eisen stellen. Deze zullen echter niet verder strekken dan voorzover deze voor arbeidsinschakeling noodzakelijk zijn, ook voor wat betreft de eisen die aan de taalvaardigheid gesteld kunnen worden. Dit geldt overigens ook voor de eisen die kunnen worden gesteld aan uitkeringsgerechtigden die van het UWV een uitkering ontvangen. Of die eisen hoger of lager zijn, is niet te zeggen. Dit hangt af van de cliënt, zijn niveau en het niveau wat vereist is om aan (passend) werk te komen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat gecombineerde trajecten zeer kansrijk zijn voor duurzame participatie. Op dit moment bieden het UWV en eigenrisicodragers in een aantal gevallen trajecten aan ten behoeve van arbeidsinschakeling in combinatie met taalcursussen. Hoe groot wordt het risico dat zij dat nu niet meer zullen doen en gaan wachten tot de betrokkene een aanbod van de gemeente krijgt, zo vragen zij.

Aan de gemeenteraad is opgedragen om bij verordening (in ieder geval) regels te stellen over de procedure die moet worden gevolgd voor het doen van een aanbod. Daarbij gaat het onder meer om de wijze waarop het college omgaat met de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden, dus ook ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden die van het UWV een uitkering ontvangen, en de prioritering die daarin moet worden aangebracht. Indien het UWV vermoedt dat een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtig is, én meent dat een gecombineerd aanbod wenselijk zou zijn, kan hij contact opnemen met de betreffende gemeente om te bezien of er eventueel sprake zou kunnen zijn van een gecombineerd traject en wie het traject zal vormgeven. Het feit dat er een gemeentelijk aanbod kan worden gedaan, ontslaat het UWV niet van zijn eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid om de inschakeling in het arbeidsproces van uitkeringsgerechtigden te bevorderen en daarmee een beperking van het beroep dat op een uitkering

wordt gedaan te bewerkstelligen. Voorzover taal een belemmering vormt voor werkhervatting en de betrokkene (nog) niet in aanmerking komt voor een gemeentelijk aanbod, zal het UWV net als in de huidige situatie het geval is, taalscholing onderdeel laten uitmaken van het reïntegratietraject. Uitgangspunt blijft dat de kortste weg naar werk bepalend is.

De leden van de CDA-fractie stelden nog een vraag naar aanleiding van de recentelijk bekend geworden resultaten van het onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op 10 oktober 2005 gereageerd op dit onderzoek (Kamerstukken II 2004/05, 28 719, nr. 24). Uit deze brief blijkt dat in de eerste periode na invoering van de WWB gemeenten zich vooral op de kansrijken hebben gericht en dat verwacht wordt dat zij zich in volgende periode meer op groepen zullen gaan richten die al langer een bijstandsuitkering ontvangen. De effectieve besteding van middelen is daarbij punt van aandacht. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wijst erop dat de WWB nog niet zo lang geleden is ingevoerd, dat gemeenten hard werken aan de kwaliteit en effectiviteit van hun reïntegratiebeleid en dat hij verwacht dat er bij gemeenten nog veel winst te behalen is: onder andere door uitbreiding van Work First naar de groepen met een grotere afstand tot het arbeidsmarktbeleid. De verwachting van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is dan ook dat de prikkel die de WWB bevat om werk boven inkomen te realiseren, zal doorwerken in de uitstroomresultaten en dat de doelstelling om in 2007 25 procent meer uitstroom te hebben dan in 2004 ruimschoots gehaald gaat worden. Het feit dat inburgering en reïntegratie elkaar wederzijds versterken, en de inburgering ook bijdraagt aan grotere kansen op de arbeidsmarkt, biedt de gemeenten voldoende prikkels om aan minder kansrijken een aanbod te doen. Het op grote schaal ontheffing verlenen van de arbeidsplicht is overigens evenmin gunstig voor gemeenten. Hierdoor blijven uitkeringsgerechtigden immers langer dan noodzakelijk op kosten van de gemeente een uitkering ontvangen. Wellicht ten overvloede merk ik op dat het vrijgesteld zijn van een arbeidsmarktverplichting er niet toe leidt dat de betrokkene niet inburgeringsplichtig is. Hoewel het aanbod van de gemeente in dat geval achterwege blijft, zal de betrokkene op eigen kracht aan zijn inburgeringsplicht moeten voldoen.

## **2.6 Handhaving**

### *2.6.1 Algemeen*

Aan de inburgeringsplichtige die nog onvoldoende beschikt over kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving wordt gevraagd in de eigen inburgering en daarmee in hun toekomst in Nederland te investeren. Zij worden daartoe van overheidswege gefaciliteerd. Tegelijkertijd staat er voor hen ook het nodige op het spel. Met een inburgeringsplicht zonder enige vorm van (overheids)handhaving kan niet worden volstaan. Hoewel het belang van inburgering evident is, ook voor de individuele inburgeringsplichtige, 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.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de reden waarom de controle- en detectiekans voor nieuw- en oudkomers die een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen, zeer hoog en voor anderen lager is. Alle oudkomers die een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen en alle nieuwkomers, zo antwoord ik, zijn bij gemeenten bekend. Zij zijn door de gemeente opgeroepen (artikel 24 van het wetsvoorstel) en naleving van hun inburgeringsplicht wordt in ieder geval gehandhaafd. De gemeente

kan door raadpleging van het Informatiesysteem Inburgering (ISI) nagaan of betrokken inburgeringsplichtige binnen de gestelde termijn aan zijn inburgeringsverplichting heeft voldaan. Daardoor is de controle- en detectiekans zeer hoog. Met de detectiekans wordt overigens bedoeld op de kans dat de overtreding wordt ontdekt. Ten aanzien van de groep oudkomers aan wie geen inburgeringsvoorziening is aangeboden ligt de controle- en detectiekans lager. Die kans is afhankelijk is van de vraag of de gemeente ten aanzien van de individuele inburgeringsplichtige de naleving van de inburgeringsplicht handhaaft.

De gemeenten hebben een belangrijke rol bij de handhaving van de inburgeringsplicht. Aan de gemeenteraad wordt opgedragen bepaalde verordeningen op te stellen, onder meer over de hoogte van de bestuurlijke boetes en de aan te bieden inburgeringsvoorzieningen, en het college van burgemeester en wethouders heeft onder meer tot taak handhaving- en boetebeschikkingen te geven (artikelen 20, 24, en 27 tot en met 31 van het wetsvoorstel). Ik ga er zonder meer van uit dat de gemeenten uitvoering geven aan deze taken. Op gemeentelijk niveau is de gemeenteraad het controlerende orgaan van het college van burgemeester en wethouders. In die zin kan de raad een belangrijke rol vervullen ook bij inburgering. Voorts bevat het Informatiesysteem Inburgering (ISI) gegevens die voor gemeenten van belang zijn voor de vraag of en in welke mate zij (potentiële) inburgeringsplichtigen oproepen, een aanbod voor een inburgeringsvoorziening doen en handhaven. Deze gegevens zouden, indien nodig, kunnen worden gebruikt om gemeenten aan te spreken. In een uiterste situatie zou kunnen worden opgetreden op grond van het bestaande instrument van de taakverwaarlozingsregeling uit de Gemeentewet. Ingevolge artikel 124 van die wet kunnen gedeputeerde staten, indien het college van burgemeester en wethouders de van hen op grond van een andere dan de Gemeentewet gevorderde besluiten niet of niet naar behoren neemt, daarin namens dat college en ten laste van de gemeente voorzien, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op hun vraag hoe zeker wordt gesteld dat de gemeenten actief bewaken dat inburgeringsplichtigen hun verplichtingen nakomen en dat de gemeenten actief termijnen bewaken.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de kans dat inburgeringsplichtigen, die geen inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen, zich zonder sanctionering aan hun inburgeringsplicht zullen kunnen onttrekken. Ik acht die kans klein. Op grond van artikel 23 van het wetsvoorstel kan het college de inburgeringsplichtige oproepen om te verschijnen en gegevens te verstrekken om toepassing te geven aan de artikelen die betrekking hebben op het doen van een aanbod (artikel 17) en de start van de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan door oudkomers (artikel 24). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het oproepen (artikel 25). Kort gezegd, wordt iedere nieuwkomer binnen zes weken door het college opgeroepen voor een onderzoek (artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Het college informeert hen over hun rechten en plichten en over de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald (artikel 5.3 van het ontwerp-Besluit inburgering). Het college handhaaft de naleving van de inburgeringsplicht van *alle* nieuwkomers. Het heeft de plicht om een bestuurlijke boete op te leggen, indien de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen niet binnen de voor hem geldende termijn heeft behaald tenzij hem daarvan geen verwijt treft (artikel 29 van het wetsvoorstel).

Gelet op de omvang van de groep oudkomers, kunnen deze niet allen tegelijk door het college worden opgeroepen voor een intake. De handhaving van hun inburgeringsplicht wordt daarom gefaseerd. Om de gemeenten in staat te stellen de (mogelijk) inburgeringsplichtige oudkomers op te



roepen wordt het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) ontwikkeld (zie paragraaf 5.4.2 van deze nota). Uiteindelijk zullen ook alle oudkomers, al dan niet nadat zij zijn opgeroepen voor het onderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel), het inburgeringsexamen moeten behalen. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent het aantal oudkomers dat geen inburgeringsvoorziening ontvangt, maar wel door het college wordt opgeroepen voor het onderzoek (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). Dat biedt de mogelijkheid om (jaarlijks) het aantal oudkomers zonder inburgeringsvoorziening te bepalen, die moeten worden opgeroepen voor het onderzoek. Indien uit dat onderzoek blijkt dat de betrokkene inburgeringsplichtig is, wordt ten aanzien van deze oudkomer een beschikking gegeven waaruit blijkt binnen welke termijn hij het inburgeringsexamen moet hebben behaald (artikel 24 van het wetsvoorstel). Indien deze oudkomer het inburgeringsexamen na ommekomst van die termijn niet heeft behaald, wordt, tenzij hem daarvan geen verwijt treft, een bestuurlijke boete opgelegd.

Daarnaast is voor inburgeringsplichtige vreemdelingen de koppeling met het vreemdelingenrecht van belang. 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 zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en voor verlening van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe, gelet op het feit dat de regering het van groot belang acht dat de gemeenten alle nieuwkomers actief handhaven, de zinsneden van artikel 23 («het college kan de inburgeringsplichtige oproepen...») en de memorie van toelichting («de gemeente roept de inburgeringsplichtige op ...») zich tot elkaar verhouden. Artikel 23 van het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, regelt de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om de (potentieel) inburgeringsplichtige op te roepen. Hier wordt de «kan»-bepaling gehanteerd. In de toelichting op artikel 23 wordt steeds gesproken over de gemeentelijke bevoegdheid om (potentieel) inburgeringsplichtigen op te roepen. Er zit dan ook geen verschil in betekenis tussen de verschillende zinsneden ten aanzien van het oproepen van (potentieel) inburgeringsplichtigen door het college.

Op grond van artikel 26 worden echter nadere regels gesteld met betrekking tot het oproepen van (potentiële) inburgeringsplichtigen. In het ontwerp-Besluit inburgering is in artikel 5.1 het oproepen van nieuwkomers verder uitgewerkt. Daarin is geregeld dat alle nieuwkomers door de gemeente worden opgeroepen, omdat het van groot belang wordt geacht dat nieuwkomers geen inburgeringsachterstanden oplopen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd welke duidelijkheid de bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 26 te stellen regels over het oproepen zullen verschaffen, hoe inburgeringsplichtigen aan wie niet van gemeentewege een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden kunnen weten dat zij inburgeringsplichtig zijn en hoe hun inburgeringsplichtig wordt gehandhaafd. Zoals ik hiervoor in paragraaf 2.1.4 nader heb toegelicht, kan de inburgeringsplichtige aan de hand van de criteria in de wet en de daarop gebaseerde regelgeving – door die op de eigen situatie toe te passen – zelf beoordelen of hij inburgeringsplichtig is. Daarnaast verstrekken de gemeenten actief en passief informatie verstrekken over hun wettelijke taken en de diverse aspecten van het nieuwe inburgeringsstelsel, en zullen ook de IB-Groep en de rijksoverheid voorlichting geven. Voorts wordt, zoals gezegd een *Checklist inburgeringsplicht* ontwikkeld als hulpmiddel voor gemeenten waarvan een aparte versie wordt ontwikkeld voor de doelgroep van de Wet inburgering. Over de vraag of hij inburgeringsplichtig is, of hij behoort tot een van de bijzondere categorieën inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening kan worden

aangeboden, en welke faciliteiten hij tot zijn beschikking heeft om zijn inburgering zelf ter hand te nemen, hoeft dus voor de burger geen onduidelijkheid te bestaan. Voor nieuwkomers vangt de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, aan op het moment waarop de inburgeringsplicht ontstaat. Dat is veelal het moment waarop de verblijfsvergunning wordt verleend. Het college van burgemeester en wethouders roept de betrokken nieuwkomer op binnen zes weken nadat die plicht is ontstaan of nadat de asielmigrant vanuit een opvangcentrum in zijn gemeente is komen wonen (zie artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Dat geldt ongeacht of deze nieuwkomer behoort tot een van de categorieën inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden. Daarbij verstrekt het college informatie over de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige (artikel 5.3, eerste lid, van het ontwerp-besluit). Binnen acht weken na dat onderzoek biedt het college een inburgeringsvoorziening aan, of informeert het de inburgeringsplichtige over de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald (tweede en derde lid). Voor oudkomers begint de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald niet automatisch op het moment dat de plicht ontstaat maar op het moment waarop de handhavingsbeschikking (artikel 24 van het wetsvoorstel) is bekendgemaakt. Daarvóór wordt de oudkomer door de gemeente opgeroepen voor het onderzoek (artikel 23 van het wetsvoorstel), waarbij het college de individuele oudkomer die nog niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan informatie verstrekt over diens rechten en plichten (artikel 5.3, eerste lid, van het ontwerp-Besluit inburgering). Dat geldt ongeacht of deze oudkomer behoort tot een van de categorieën inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden. Binnen acht weken na het onderzoek wordt ten aanzien van hem een individuele beschikking gegeven waarbij een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden of waarin de dag wordt bepaald waarop voor hem de termijn gaat lopen waarbinnen het examen moet zijn behaald (artikel 5.3 van het ontwerp-Besluit inburgering). Aldus waarborgen de op grond van artikel 26 van het wetsvoorstel te stellen regels omtrent het oproepen van personen (artikelen 1.1 tot en met 5.3 van het ontwerp-besluit) in voldoende mate duidelijkheid voor de inburgeringsplichtige burger.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar het risico dat de inburgeringsplichtige kort na de oproep om zich te melden verhuist naar een andere gemeente en zich zo voorlopig aan de inburgeringsverplichting weet te onttrekken. Voorzover het hier gaat om een oudkomer ten aanzien van wie de oorspronkelijke gemeente nog geen handhavingsbeschikking op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel heeft gegeven, antwoord ik de leden, is aan de gemeente waarnaar de betrokken inburgeringsplichtige is verhuisd de nodige vrijheid om te bepalen wanneer deze persoon wordt opgeroepen. De nieuwe gemeente van vestiging kan immers een ander beleid voeren, aangezien de omstandigheden daar kunnen verschillen van die in de eerste gemeente. Dat neemt niet weg dat de nieuwe gemeente wederom bevoegd is de betrokken inburgeringsplichtige op te roepen. Ik acht het niet realistisch om te verwachten dat deze inburgeringsplichtige telkenmale na de ontvangst van een oproep (met zijn gezin) naar andere gemeenten zal verhuizen met het enkele oogmerk om zo de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, niet te laten beginnen. Voor zover het gaat om een oudkomer ten aanzien van wie de oorspronkelijke gemeente wel een beschikking als bedoeld in artikel 24 van het wetsvoorstel heeft gegeven, is de termijn waarbinnen het examen moet zijn behaald reeds aangevangen en wordt die niet gestuit door verhuizing naar een andere gemeente. Na ommekeer van die termijn zal de gemeente waar de inburgeringsplichtige oudkomer verblijft, de handhaving van de inburgeringsplicht ter hand nemen en zo nodig een bestuurlijke boete opleggen. Bij de verhuizing van

een dergelijke inburgeringsplichtige zal het volgende gebeuren. De inschrijving van een inburgeringsplichtige bij een nieuwe gemeente wordt geregistreerd in de GBA. Deze intergemeentelijke verhuizing in de GBA zal automatisch worden doorgeven aan het Informatiesysteem Inburgering (ISI). Vervolgens zal vanuit het ISI, een signaal worden afgegeven naar de gemeente waar de inburgeringsplichtige zijn nieuwe woonplaats heeft gekozen. Het elektronische dossier van de inburgeringsplichtige in het ISI zal toegankelijk worden gemaakt voor de nieuwe gemeente. De laatstgenoemde gemeente zal contact opnemen met de gemeente waar de inburgeringsplichtige voorheen stond ingeschreven zodat ook het schriftelijke dossier van de inburgeringsplichtige overdragen kan worden aan de gemeente waar de inburgeringsplichtige zijn nieuwe woonplaats heeft gekozen. Deze laatstgenoemde gemeente zal hierop het inburgeringsproces van de inburgeringsplichtige voortzetten. Gelet op deze procedure acht ik de kans om aan de handhaving van de inburgeringsverplichting te ontkomen niet groot. Ook als de inburgeringsplichtige in zijn vorige woonplaats niet is opgeroepen door de gemeente of nog niet aan de oproep heeft voldaan, blijft hij opgenomen in de Bestandsanalyse Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) en kan de nieuwe gemeente van vestiging de inburgeringsplichtige oproepen en zo nodig de naleving van de inburgeringsplicht handhaven.

De inburgeringsplichtige die nieuwkomer is, kan zich niet door te verhuizen naar een andere gemeente aan zijn inburgeringsplicht onttrekken; de datum waarop het inburgeringsexamen moet zijn behaald, vloeit immers voort uit de wet en loopt gewoon door en de gemeente waar hij zich vervolgens vestigt, zal hem na ommekomst van die termijn aan zijn resultaatsverplichting houden. Ik wijs deze leden er nog op dat de oproep door de gemeente niet plaats vindt opdat de inburgeringsplicht begint, maar omdat de reeds bestaande inburgeringsplicht wordt gehandhaafd en zondig kan worden gefaciliteerd. De inburgeringsplichtige die zich daaraan wenst te onttrekken door – al dan niet bovenmatig veelvuldige – verhuizingen, doet zichzelf noch zijn gezinsleden, daarmee enig voordeel.

De leden van de PvdA-fractie, die constateren dat het aantal handhavingsmomenten is teruggebracht en daaraan de conclusie hebben verbonden dat gedurende de eerste jaren er weinig tot niets gebeurt aan handhaving, hebben gevraagd of het niet logischer zou zijn om te kunnen handhaven op momenten van voortgangscontrole met bijvoorbeeld een maximumboete van € 100 en een geleidelijke verhoging van de boetebedragen in te bouwen. De Raad van State, zo antwoord ik deze leden, heeft in zijn advies over het wetsvoorstel opgemerkt, dat een te uitgebreid handavingsregime kan leiden tot onevenredig hoge toezichts- en handavingslasten en tot veel bezwaren en beroepen. De Raad adviseerde daarom, in navolging van de ACVZ, het opleggen van de bestuurlijke boete te beperken tot drie gevallen, namelijk aan het begin van het «traject» (bij niet verschijnen), aan het einde daarvan (bij het niet behalen van het examen door schuld van de betrokkene) en telkens na het constateren dat aan de inburgeringsplicht weer niet is voldaan (artikel 29 van het wetsvoorstel) (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 4, nr. 8a). Ik heb deze adviezen ter harte genomen en daarin aanleiding gezien de verplichte voortgangscontrole en de bestuurlijke boete wegens het niet-verschijnen bij of het niet meewerken aan de voortgangscontrole te schrappen. De voortgangscontrole hield in dat de gemeente de inburgeringsplichtige oproep om te vernemen op welke wijze hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen en wat de voortgang daarvan is. De wijze waarop de inburgeringsplichtige zich voorbereidt op het inburgeringsexamen staat echter vrij. In het nieuwe inburgeringsstelsel staat de resultaatsverplichting van het behalen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn, centraal. De sanctionering van inburgeringsplichtigen die zich zelfstandig voorbereiden op het inburgeringsexamen is daarmee beperkt tot de drie boven-

genoemde gevallen. Die beperking gaat evenwel niet op voor de inburgeringsplichtigen die een aanbod voor een (met reïntegratie gecombineerde) inburgeringsvoorziening van de gemeente hebben ontvangen en aanvaard. Zoals ook in het nader rapport is opgemerkt is de bestuurlijke boete op het niet meewerken aan de ontvangen en aanvaarde inburgeringsvoorziening – en in het bijzonder het niet nakomen van de daaraan door de gemeente verbonden verplichtingen – niet geschrapt (artikel 28). Ik deel dan ook niet de opvatting van deze leden dat er gedurende de eerste jaren weinig tot niets aan handhaving zal gebeuren. Gemeenten beschikken over voldoende bevoegdheden om inburgeringsplichtigen die een (gecombineerde) inburgeringsvoorziening ontvangen (nieuw- en oudkomers), vanaf de start van het traject nauwgezet te volgen, te controleren en zo nodig een bestuurlijke boete op te leggen. Het inburgeringsstelsel kent overigens nog steeds verschillende, in zwaarte oplopende boetebedragen. De boete op het geen gehoor geven aan de oproep en het niet meewerken aan de intake is maximaal € 250, het onvoldoende meewerken aan de inburgeringsvoorziening maximaal € 500, het niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn € 500 en het de keren daarna niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn maximaal € 1000. De genoemde bedragen zijn bovendien steeds de maximale boetes.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de mate en het tempo waarin gemeenten potentiële inburgeringsplichtigen oproepen om te verschijnen en gegevens te verstrekken die voor het beoordelen van de inburgeringsplichtigheid van belang zijn, geheel aan gemeenten wordt overgelaten. In dat verband hebben zij geïnformeerd naar de rechtszekerheid voor de betrokken burger en naar de juistheid van verschillen in prioritering en tempo tussen de verschillende gemeenten. Deze leden antwoord ik dat het oproepen van de (potentiële) inburgeringsplichtige geen doel op zichzelf is; de gemeente zal deze bevoegdheid gebruiken met het oogmerk de inburgeringsplicht te handhaven, en daarbij aan inburgeringsplichtigen die in aanmerking komen voor een inburgeringsvoorziening een aanbod te doen. Hiervoor heb ik reeds gewezen op de noodzaak om de handhaving van de inburgeringsplicht van oudkomers, gelet op de grote aantallen personen die de afgelopen decennia onvoldoende zijn ingeburgerd, te faseren, waarbij de gemeenten optimale vrijheid hebben om de prioritering af te stemmen op de plaatselijke omstandigheden die per gemeente kunnen verschillen. In dat verband noem ik als voorbeeld de wijkgerichte aanpak bij het overbruggen van lang bestaande integratieachterstanden. Ook heb ik reeds gewezen op de gemeentelijke verplichting om bij verordening regels te stellen omtrent het aanbod van inburgeringsvoorzieningen. Het spreekt voor zich dat de gemeenten deze vrijheid zullen uitoefenen met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de beginselen van rechtzekerheid en gelijkheid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent het aantal oudkomers dat jaarlijks moet worden opgeroepen in het kader van de handhaving van hun inburgeringsplicht en over de criteria daarbij worden gehanteerd (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering).

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd hoe de landelijke overheid toezicht houdt op daadwerkelijke deelname aan cursussen en het behalen van het inburgeringsexamen. In dat verband hebben zij gevraagd of afspraken worden gemaakt met de gemeenten over de beoogde aantallen geslaagde inburgeraars per jaar. Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) en het Informatiesysteem Inburgering (ISI) bevatten gegevens over inburgeringsplichtigen. Uit deze informatiesystemen kan worden afgeleid hoeveel inburgeringsplichtigen het inburgeringsexamen hebben behaald en hoeveel potentiële inburgeringsplichtigen – van

degenen wier persoonsgegevens in het BPI zijn opgenomen is voorafgaand aan het inburgeringsonderzoek niet met zekerheid te zeggen dat zij inburgeringsplichtig zijn – dat nog niet hebben gedaan. Inburgeringsplichtigen aan wie geen inburgeringsvoorziening is aangeboden, zijn overigens niet verplicht om een cursus te volgen, maar wel om het inburgeringsexamen te halen. Met gemeenten worden afspraken gemaakt over het jaarlijks aantal aan te bieden inburgeringsvoorzieningen, verdeeld over de bijzondere groepen. Ook kunnen ministeriële regels worden gesteld omtrent het aantal oudkomers aan wie geen inburgeringsvoorziening is aangeboden, en het aantal potentieel inburgeringsplichtige oudkomers dat wordt opgeroepen voor het onderzoek, en de daarbij te hanteren criteria (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). De naleving van de inburgeringsplicht van alle nieuwkomers moet door de gemeenten worden gehandhaafd. Voor de handhaving van alle nieuwkomers en een jaarlijks vast te stellen aantal oudkomers ontvangen de gemeenten financiële middelen. Er worden geen afspraken gemaakt met gemeenten over aantallen geslaagde inburgeringsplichtigen per jaar, omdat het behalen van het inburgeringsexamen in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van de inburgeringsplichtige zelf en omdat de inburgeringsplichtige meerdere jaren de tijd heeft om het inburgeringsexamen te behalen.

### *2.6.2 Handhaving van oudkomers*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het, mede gelet op de beperkingen in budgettaire en organisatorische kaders, de gemeenten zijn die bepalen van welke oudkomers de inburgeringsplicht actief wordt gehandhaafd, en of deze beperkende kaders ook ten aanzien van nieuwkomers gelden. Het wetsvoorstel, zo antwoord ik deze leden, voorziet in de verplichting van gemeenten om de resultaatgerichte inburgeringsplicht stelselmatig te handhaven. De groep oudkomers is dusdanig groot dat deze, gezien het budgettaire en financiële kader niet allemaal in één keer door gemeenten kunnen worden opgeroepen voor een onderzoek en verdere handhaving. Wel moet in ieder geval de naleving van de inburgeringsplicht worden gehandhaafd van alle oudkomers die een aanbod voor een inburgeringsvoorziening hebben aanvaard. De gemeenten hebben de vrijheid om binnen de categorieën inburgeringsplichtigen aan wie op grond van artikel 17, eerste lid, van het wetsvoorstel een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden, te bepalen aan welke inburgeringsplichtigen een dergelijk aanbod wordt gedaan en aan welke als eerste. Daarnaast zijn gemeenten ook belast met de handhaving van de inburgeringsplicht van oudkomers die geen inburgeringsvoorziening hebben ontvangen. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het aantal oudkomers zonder gemeentelijk aangeboden inburgeringsvoorziening en het aantal potentieel inburgeringsplichtige oudkomers, dat wordt opgeroepen voor het inburgeringsonderzoek, en over de daarbij te hanteren criteria (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). Tijdens dat onderzoek wordt nagegaan of de betrokkene inderdaad inburgeringsplichtig is. Indien dat het geval is, geeft de gemeente een handhavingsbeschikking en gaat de termijn lopen waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald.

Ik acht het van groot belang dat de inburgering van nieuwe inburgeringsplichtigen snel start en leidt tot het behalen van het inburgeringsexamen binnen drieëneenhalf respectievelijk vijf jaar. Daarom dienen gemeenten de naleving van de inburgeringsplicht van deze groep actief te handhaven. Alle nieuwkomers en potentieel inburgeringsplichtige nieuwkomers worden door de gemeenten opgeroepen voor een onderzoek (artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Voor de handhaving van de inburgeringsplicht van alle nieuwkomers ontvangen de gemeenten een vergoeding, zodat daarvoor geen beperkende organisatorische en financiële kaders bestaan.

De leden van de CDA-fractie hebben gevaagd of gemeenten, gegeven het geld, de energie en de bureaucratie die gepaard gaat met het traceren en handhaven van degenen die geen inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen, er niet voor zouden kunnen kiezen om de handhaving van deze groep niet als prioriteit te beschouwen, hoe dat zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel en in hoeverre de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 26 van het wetsvoorstel hiervoor soelaas zal bieden. Het is nadrukkelijk de bedoeling, zo antwoord ik deze leden, dat gemeenten niet alleen de inburgeringsplicht handhaven van inburgeringsplichtigen voor wie inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld. De gemeenten moeten ook de naleving van de inburgeringsplicht door nieuwkomers, ongeacht of die een inburgeringsvoorziening hebben aanvaard, handhaven (artikel 29 van het wetsvoorstel en artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit inburgering). Ook de naleving van de inburgeringsplicht door oudkomers, en niet alleen van die oudkomers die een inburgeringsvoorziening hebben aanvaard, moet worden gehandhaafd, juist om strijd met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen. Iedere inburgeringsplichtige moet immers aan zijn inburgeringsplicht voldoen. Dat betekent dat de handhaving van de naleving van de inburgeringsplicht niet op voorhand beperkt mag worden tot bepaalde groepen, in dit geval de oudkomers die een inburgeringsvoorziening ontvangen. Gemeenten zullen dus ook een handavingsinspanning moeten plegen ten aanzien van de groep oudkomers zonder gemeentelijke inburgeringsvoorziening. De gemeenten bepalen zelf op welke wijze zij daaraan invulling geven. Wel bestaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de handhaving van deze groep (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering).

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, bestaat de mogelijkheid dat een inburgeringsplichtige na het ontstaan van de inburgeringsplicht andere diploma's behaalt waarmee zijn inburgeringsplicht eindigt. Een inburgeringsplichtige kan er inderdaad meteen vanaf het ontstaan van de inburgeringsplicht voor kiezen, zo antwoord ik deze leden, een opleiding te volgen die is gericht op het behalen van dat andere diploma dat leidt tot vrijstelling. Waar het om gaat is dat de inburgeringsplichtige de nog ontbrekende kennis en vaardigheden verwerft; het is aan hemzelf om te bepalen hoe hij dat doet. De keuze van de inburgeringsplichtige oudkomer voor een opleiding gericht op een ander diploma, wordt, zo antwoord ik deze leden voorts, niet in de gemeentelijke handavingsbeschikking vastgelegd.

Deze handavingsbeschikking markeert het begin van de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan. Aan de inburgeringsplicht wordt ook voldaan door het halen van een ander diploma dan het inburgeringsdiploma dat vrijstelling geeft van de inburgeringsplicht (artikel 2.3 van het ontwerp-Besluit inburgering). De wijze waarop de inburgeringsplichtige de nog ontbrekende kennis en vaardigheden verwerft, wordt niet opgenomen in de handavingsbeschikking. Daarin is hij geheel vrij. Het gaat immers om het resultaat. Bovendien is het mogelijk dat de inburgeringsplichtige pas na de handavingsbeschikking besluit om een opleiding te volgen waarvan het diploma leidt tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. De keuze van de inburgeringsplichtige heeft ook geen gevolgen voor de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan of voor de handhaving.

Om die reden meen ik hoeft niet te worden gevreesd dat in de praktijk allerlei «wildgroei» zou kunnen ontstaan doordat gemeenten verschillende criteria zouden kunnen hanteren bij het bepalen van de inhoud van de handavingsbeschikkingen. De inhoud van die beschikkingen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, kan immers slechts variëren waar de wet ruimte laat voor gemeentelijke beleidsvrijheid. Zoals gezegd,

markeert de handhavingsbeschikking die het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel opstelt, het begin van de termijn van vijf jaar waarbinnen de betreffende oudkomer aan de inburgeringsplicht moet hebben voldaan. Voor het overige kan de gemeente in deze beschikking nog wijzen op de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige en op de boetes. De rechten en plichten van oudkomers die geen gemeentelijke inburgeringsvoorziening ontvangen verschillen niet per gemeente. De maximale boetes zijn gebaseerd op de bedragen die de gemeente in de boeteverordening heeft opgenomen. Deze bedragen kunnen per gemeente verschillen, maar zullen zich altijd moeten bevinden binnen de kaders die artikel 32 van het wetsvoorstel stelt. Oudkomers die een aangeboden inburgeringsvoorziening hebben aanvaard, ontvangen op grond van artikel 20 van het wetsvoorstel een beschikking, waarin zowel de aangeboden voorziening is geregeld als ook de handhavingstermijn opgenomen. Voorts zal in die beschikking de medewerking door de betrokken inburgeringsplichtige aan de inburgeringsvoorziening en de handhaving daarvan worden geregeld (artikelen 21 en 28 van het wetsvoorstel). De gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het invullen van deze inspanningsverplichting. De maximale boete die is gesteld op het verwijtbaar niet meewerken aan de inburgeringsvoorziening bedraagt maximaal € 500 (artikel 32 van het wetsvoorstel). Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat van een «wildgroei» als het gaat om de inhoud van de handhavingsbeschikkingen geen sprake zal zijn.

De leden van de PvdA-fractie, die hebben geïnformeerd naar de omvang van groep oudkomers die niet behoren tot de drie bijzondere categorieën aan wie van gemeentewege een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden, wijs ik er op dat de omvang van de totale doelgroep inburgeringsplichtigen op dit moment slechts op basis van (beredeneerde) aannames kan worden ingeschat. Er wordt uitgegaan van ruim 500 000 inburgeringsplichtige oudkomers. Op basis van bestandsanalyses wordt aangenomen dat daarvan ruim 280 000 personen tot de bijzondere categorieën behoren die een inburgeringsvoorziening aangeboden kunnen krijgen. De overige ongeveer 220 000 inburgeringsplichtigen, voornamelijk werkenden, behoren dus niet tot een van de drie bijzondere categorieën. Deze aantallen kunnen mettertijd wijzigen, bijvoorbeeld doordat werkende inburgeringsplichtigen op enig moment in de toekomst werkloos worden en daardoor gaan behoren tot de groep inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden. Verder zal het aantal personen dat daadwerkelijk een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgt, lager zijn dan 280 000, omdat gemeenten niet verplicht zijn een aanbod te doen, en inburgeringsplichtigen op grond van lichamelijke of psychische belemmeringen kunnen ontheffen. Ook kunnen gemeenten personen uit deze groepen stimuleren (en handhaven) om de inburgering op eigen kracht te doen.

De leden van de PvdA-fractie, die menen dat reeds nu te voorzien is dat een deel van de inburgeringsplichtigen geen aanbod zal krijgen en dat hun inburgeringsplicht ook niet zal worden gehandhaafd, hebben gevraagd of hiermee gedoogbeleid wordt gevoerd en hoe wordt voorkomen dat de plicht een dode letter in de wet zal zijn. Een deel van de inburgeringsplichtigen, zo antwoord ik deze leden, zal inderdaad geen inburgeringsvoorziening worden aangeboden, maar dat betekent niet dat hun inburgeringsplicht niet door de gemeenten gehandhaafd zal worden. De inburgeringsplicht van alle nieuwkomers wordt actief gehandhaafd. Zij worden allemaal door de gemeenten opgeroepen voor een inburgeringsonderzoek (artikel 5.1 van het ontwerp-Besluit) en hun inburgeringsplicht wordt door de gemeenten gehandhaafd. Op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel geeft de gemeente ten aanzien van oudkomers een beschik-

king waarin de dag bepaald wordt waarop de termijn voor de handhaving van de inburgeringsplicht aanvangt. Het is uiteraard van belang dat de gemeenten zelf een helder handhavingsbeleid formuleren en dat zo nodig in een verordening neerleggen. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent het aantal oudkomers zonder van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening dat (jaarlijks) door de gemeente moet worden opgeroepen in het kader van de handhaving van hun inburgeringsplicht (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). Daarbij kunnen voorts de criteria worden aangegeven die daarbij moeten worden gehanteerd. Op deze wijze kan de gefaseerde oproeping en handhaving van de categorie oudkomers, aan wie geen inburgeringsvoorziening wordt aangeboden, vorm worden gegeven. Zoals reeds aangegeven in het nader rapport (Kamerstukken II 2005/2006, 30 308, nr. 4), hebben de gemeenten niet een bevoegdheid, maar een plicht tot het opleggen van boetes. Dat betekent dat de inburgeringsplichtige die niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen heeft behaald, in beginsel moet worden beboet. Van een gedoogbeleid is naar mijn mening dan ook geen sprake. Overigens zal een groot deel van de inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen en om die reden door de gemeenten aan hun inburgeringsplicht worden gehouden.

De leden van de CDA-fractie, die er op hebben gewezen dat een gemeente kan kiezen voor het opheffen van achterstanden in bepaalde stadswijken terwijl een andere gemeente kan kiezen voor emancipatie van vrouwen, hebben gevraagd naar het gevaar van grote verschillen tussen gemeenten bij hun keuze voor de groepen oudkomers wier inburgeringsplicht wordt gehandhaafd. Ik zie de door deze leden gesignaleerde mogelijke verschillen in handhavingsbeleid tussen gemeenten niet als een gevaar, maar als een uiting van de mogelijkheid die gemeenten in het inburgeringsstelsel hebben om hun beleid af te stemmen op de plaatselijke situatie. Hierdoor kunnen gemeenten het handhavingsbeleid ook beter afstemmen op beleid op aanpalende terreinen, waardoor de effectiviteit en efficiëntie van het beleid in den brede kan worden vergroot. Ook in dit verband wijs ik op de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de criteria die moeten worden gehanteerd bij het oproepen (voor het inburgeringsonderzoek) van oudkomers die geen inburgeringsvoorziening hebben ontvangen en van potentieel inburgeringsplichtige oudkomers (artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). Van een dergelijke regeling kan desgewenst ook een zekere uniformerende werking uitgaan. Daarnaast is en blijft het doel uiteraard dat uiteindelijk alle inburgeringsplichtige oudkomers het inburgeringsexamen behalen.

Zoals gezegd, is de omvang van de groep oudkomers dusdanig groot dat deze groep om budgettaire en organisatorische redenen niet in één keer door het college van burgemeester en wethouders kan worden opgeroepen en gehandhaafd. De leden van de PvdA-fractie, die hebben gevraagd naar de concrete betekenis van de zinsnede dat de handhaving van oudkomers daarom gefaseerd zal plaatsvinden, antwoord ik dat de aanvang van de termijn waarbinnen oudkomers aan hun inburgeringsplicht moeten hebben voldaan, niet uit de wet voortvloeit, maar uit de handhavingsbeschikking die het college op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel ten aanzien van de individuele inburgeringsplichtige oudkomer geeft. In deze beschikking wordt de dag bepaald waarop de termijn voor de handhaving van de inburgeringsplicht aanvangt. Gemeenten moeten zelf een helder handhavingsbeleid formuleren en dat zo nodig in een verordening neerleggen; zo zal de gefaseerde oproeping en handhaving van de categorie oudkomers, die geen aanbod voor een inburgeringsvoorziening hebben ontvangen, vorm kunnen worden gegeven. Artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering biedt de mogelijkheid om deze fasering te regelen. Bij ministeriële regeling kunnen



regels worden gesteld omtrent het aantal oudkomers zonder gemeentelijke inburgeringsvoorziening dat jaarlijks met het oog op de handhaving van hun inburgeringsplicht moet worden opgeroepen. Daarbij kunnen, zoals gezegd, tevens criteria worden gesteld die daarbij moeten worden gehanteerd.

Alle inburgeringsplichtigen, ook de oudkomers onder hen aan wie geen inburgeringsvoorziening wordt aangeboden, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie op hun vraag naar de handhaving van oudkomers die geen inburgeringsvoorziening aangeboden hebben gekregen, hebben een eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om het verwerven van de nog ontbrekende kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn om aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen. Dat is ook in hun eigen belang. De gemeente heeft de bevoegdheid om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden aan de in artikel 17, eerste lid, van het wetsvoorstel genoemde bijzondere groepen inburgeringsplichtigen. Daaronder vallen oudkomers met een WWB-uitkering of een van de in het ontwerp-Besluit inburgering aangewezen uitkeringen, oudkomers die geen inkomsten uit arbeid of uitkering genieten. Vanwege de omvang van de groep oudkomers zullen de gemeenten prioriteiten moeten stellen bij het doen van een aanbod. Zij zullen op grond van artikel 17, zevende lid, van het wetsvoorstel bij verordening regels stellen over onder meer de prioritering bij het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen. De VNG heeft aangegeven dat het handhaven van deze groep haalbaar is. In haar brief van 20 oktober 2005 (SEZ/U2000525535) aan de leden van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer heeft de VNG aangegeven dat bij gemeentelijke verordening kan worden vastgelegd hoe deze handhaving er precies uit zal zien. Niet valt in te zien, waarom de oudkomers die geen uitzicht op een aanbod van de gemeente hebben of niet direct voor een aanbod in aanmerking komen, niet eveneens door de gemeente gehandhaafd zouden kunnen worden. Ook voor deze groep oudkomers geldt dat zij zich met behulp van de lening- en vergoedingsfaciliteit zelfstandig op het inburgeringsexamen kunnen voorbereiden. Gemeenten hebben op grond van de artikelen 23 en 24 de bevoegdheid om inburgeringsplichtige oudkomers op te roepen voor een onderzoek en vervolgens een handhavingsbeschikking te nemen. Gemeenten kunnen hun handhavingsbeleid ook ten aanzien van deze groep oudkomers in een kenbaar en toegankelijk handhavingsplan of handhavingsverordening neerleggen. Daarbij moeten zij uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Vraagstukken met betrekking tot ongelijke behandeling zullen dan niet snel aan de orde zijn. Ten aanzien van in beginsel iedere inburgeringsplichtige zal de inburgeringsplicht gehandhaafd moeten worden; die moet niet op voorhand worden beperkt tot bepaalde groepen inburgeringsplichtigen.

De leden van de D66-fractie hebben voorts gevraagd hoe de gefaseerde handhaving door de gemeente zich verhoudt met het feit dat de overheid niet van alle potentiële inburgeringsplichtigen gaat vaststellen of zij inburgeringsplichtig zijn. Ook hebben zij gevraagd welke de verhouding is met de persoonlijke beschikkingen die de gemeente zal afgeven, aangezien de memorie van toelichting stelt dat de voorlichtende taak van de gemeente niet zover reikt dat de gemeente een bindende uitspraak kan doen, desverzocht door een burger, over diens inburgeringsplichtigheid. Het wetsvoorstel zo antwoord ik deze leden, gaat ervan uit dat de inburgeringsplicht rechtstreeks op grond van de wet ontstaat. De burger zal op grond van de heldere criteria in de wet en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur zelf kunnen beoordelen of hij inburgeringsplichtig is. Met de inburgeringsplicht ontstaat toegang tot de leen- en vergoedingsfaciliteit met behulp waarvan de betrokkene zich in beginsel zelfstandig op het inburgeringsexamen kan voorbereiden. De inburger-

ringsplichtige is hiervoor niet aangewezen op de gemeente. De gemeente is wel belast met de handhaving van de inburgeringsplicht. Dit houdt in dat de gemeente de inburgeringsplichtige beboet wanneer de termijn is verstreken waarbinnen het examen had moeten zijn behaald. Omdat het aantal oudkomers dat onder de inburgeringsplicht gaat vallen, dermate groot is, dat van de gemeenten om budgettaire en organisatorische redenen niet kan worden gevegd dat zij de handhaving van deze omvangrijke groep in één keer op zich neemt, is ten aanzien van de oudkomers voor een gefaseerde handhaving gekozen. Dat wil zeggen dat de gemeente ten aanzien van de individuele oudkomer bij beschikking de dag bepaalt waarop de wettelijke termijn waarbinnen het examen moet zijn behaald gaat lopen. De gemeente kan op die manier het aantal oudkomers waarvan het de resultaten moet volgen, controleren en zo nodig beboeten, beperken en over een langere periode spreiden. In de individuele handhavingsbeschikking ligt het oordeel van de gemeente over de inburgeringsplichtigheid van de geadresseerde besloten. Op deze wijze zal de gemeente, zij het in de tijd gespreid, de door haar geconstateerde inburgeringsplichtigheid van oudkomers in een beschikking neerleggen. De inburgeringsplichtige die op dat moment dat oordeel betwist kan daartegen bezwaar en beroep instellen. Naar ik hoop heb ik de leden van de D66-fractie hiermee verduidelijkt dat daarmee blijft staan, dat de overheid niet de inburgeringsplicht van oudkomers (evenmin als van nieuwkomers) bij beschikking gaat opleggen.

De vraag van de leden van de SGP- en CDA- fracties naar de periode waarbinnen alle oudkomers, waaronder zij die geen inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen, aan hun inburgeringsverplichtingen moeten hebben voldaan, laat zich op dit moment niet goed beantwoorden. Een belangrijk deel van de inburgeringsplichtigen zal zich zonder tussenkomst van de gemeente zelfstandig, met de lening- en vergoedingsfaciliteiten, voorbereiden op het inburgeringsexamen. De omvang van deze groep en het moment waarop zij het examen zullen hebben behaald, zijn moeilijk in te schatten. Voor de overigen is jaarlijks budget beschikbaar om ongeveer 47 000 inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Wanneer deze inburgeringsplichtigen het inburgeringsexamen hebben behaald valt moeilijk te voorspellen. Uiteraard zullen de aantallen inburgeringsplichtigen die het inburgeringsexamen hebben behaald worden gemonitord.

De leden van de SGP-fractie, die hebben gevraagd naar de mogelijkheid van ongelijke behandeling of willekeur, indien bepaalde oudkomers voor de inburgeringsplicht worden opgeroepen en bij het nakomen van die plicht te maken krijgen met forse financiële verplichtingen, terwijl andere oudkomers nog niet worden opgeroepen, antwoord ik dat iedere inburgeringsplichtige zijn inburgeringsplicht dient na te komen. Ook oudkomers die (nog) niet zijn opgeroepen en (nog) geen inburgeringsvoorziening aangeboden hebben gekregen, moeten de nog ontbrekende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving verwerven. Het oproepen van inburgeringsplichtigen door de gemeente moet worden gezien als onderdeel van de handhavende rol van de gemeente. Zoals gezegd, zullen oudkomers op basis van gemeentelijke prioriteitstelling in de tijd gefaseerd worden opgeroepen. Voor de vraag wie van hen in aanmerking zal komen voor een van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening, zullen de gemeenten hun beleid opnemen in de verordening op grond van artikel 17, zevende lid, van het wetsvoorstel. De handhaving van de inburgeringsplicht van de oudkomers, die niet in aanmerking komen voor een dergelijke voorziening, berust primair op een afweging die afhankelijk is van de plaatselijke omstandigheden en die derhalve op gemeentelijk niveau wordt gemaakt en verantwoord. Aangezien daarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden

genomen, vrees ik niet voor willekeur of ongerechtvaardigde ongelijke behandeling. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de handhaving van deze groep (biedt artikel 5.2 van het ontwerp-Besluit inburgering). Ook daarbij zullen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden genomen.

### *2.6.3 De bestuurlijke boetes*

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie de keuze van de regering onderschrijven om het advies van de Raad van State om de boeteplicht te vervangen door een boetebevoegdheid niet over te nemen. Ook deze leden zijn de mening toegedaan dat het nodig is de vrijblijvendheid die het huidige inburgeringsstelsel kenmerkt, terug te dringen en in het nieuwe stelsel te voorzien in een resultaatgerichte inburgering met een daaraan gekoppelde handhavingsplicht door gemeenten. Deze leden, zo antwoord ik hen, gaan er terecht van uit dat in gevallen waarin een inburgeringsplichtige niet aan bepaalde verplichtingen voldoet, gemeenten dit naar de specifieke omstandigheden van het individuele geval beoordelen en daarnaar handelen, bijvoorbeeld door het verlengen van de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald, het verlenen van ontheffing van de inburgeringsplicht of het niet opleggen van een sanctie. Indien een inburgeringsplichtige niet voldoet aan verplichtingen waarop een sanctie staat, zal de gemeente in beginsel een bestuurlijke boete opleggen. Sanctionering door middel van de bestuurlijke boete zal niet plaatsvinden, indien de verwijtbaarheid ontbreekt. Indien dat het geval is en de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn gehaald (bijna) verstreken is, verlengt het college de termijn van de inburgeringsplicht (artikel 29, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel). Er wordt dan geen boete opgelegd. Indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen, dan verleent het college gehele of gedeeltelijke ontheffing van de inburgeringsplicht (artikel 29, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel). De gemeente zal daartoe overigens niet lichtvaardig kunnen overgaan. Een verzoek om ontheffing als hier bedoeld kan niet eerder worden ingediend dan zes maanden voor het verstrijken van de voor de inburgeringsplichtige geldende termijn (artikel 5.5 van het ontwerp-Besluit inburgering). Bij ministeriële regeling (Regeling inburgering) kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de procedure en de gronden voor verlenging van de termijn of voor het verlenen van gehele of gedeeltelijke ontheffing (artikelen 5.4, vierde lid, en 5.5, vierde lid, van het ontwerp-Besluit inburgering).

Op vele terreinen hebben burgers op grond van de wet een eigen verantwoordelijkheid om regels na te leven, zowel actief als passief. Dit betekent echter niet, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat de naleving van deze regels niet getoetst wordt in welke vorm dan ook. Zoals ook in paragraaf 2.6.1 van de memorie van toelichting is gesteld is de regering van mening dat met een inburgeringsplicht zonder enige vorm van (overheids)handhaving niet kan 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 niet altijd een eenvoudige opgave. En hoewel het belang van inburgering evident is, zowel voor de maatschappij als geheel als voor de individuele inburgeringsplichtige, 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. Het handhaven van de inburgeringsplicht betekent ook niet dat gemeenten de verantwoordelijk-

heid voor het behalen van het inburgeringsexamen gaan overnemen. Het blijft de inburgeringsplichtige zelf die de nodige kennis dient te verwerven om het inburgeringsexamen te behalen. Hij zal in beginsel naar eigen inzicht moeten bepalen op welke wijze hij die kennis verwerft, hoe hij dat het beste kan verenigen met persoonlijke omstandigheden als werk, zwangerschap of zorg voor gezinsleden. Het bevorderen van de naleving van de inburgeringsplicht met positieve en negatieve prikkels en het toetsen of de naleving van de inburgeringsplicht heeft plaatsgevonden door middel van handhavinginstrumenten blijft echter noodzakelijk. Als voorbeeld van een positieve prikkel noem ik de bevoegdheid van gemeenten om aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Na acceptatie van dat aanbod door de inburgeringsplichtige acht ik het vanzelfsprekend, zo antwoord ik deze leden, dat de inburgeringsplichtige op straffe van een bestuurlijke boete medewerking verleent aan de uitvoering van de aangeboden inburgeringsvoorziening, bijvoorbeeld door aanwezig te zijn bij de lessen, indien die lessen onderdeel zijn van die voorziening.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de gemeente geïnde boetes moet terugbetalen indien blijkt dat de inburgeringsplichtige niet in staat is om aan het inburgeringsvereiste te voldoen. De gemeente, zo antwoord ik deze leden, legt alleen een boete op, indien de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen verwijtbaar niet heeft gehaald. Indien de inburgeringsplichtige bezwaar maakt of beroep instelt tegen het oplegen van een boete, en het bestuursorgaan respectievelijk de rechter oordeelt dat er sprake was van niet-verwijtbaarheid, dan had er geen bestuurlijke boete mogen worden opgelegd en zal de boete, indien reeds geïnd, moeten worden terugbetaald.

#### *Hoogte van de boetes*

De in artikel 32 van het wetsvoorstel neergelegde boetebedragen zijn de maximale boetes die voor desbetreffende overtredingen kunnen worden opgelegd. Gemeenteraden dienen op grond van artikel 33 bij verordening het bedrag vast te leggen van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd. In het concrete geval waarin het college van burgemeester en wethouders een boete oplegt, is artikel 36, eerste lid, van het wetsvoorstel van toepassing. Dat bepaalt dat het college geen bestuurlijke boete oplegt voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Indien dat geen reden is om af te zien van het oplegen van een boete, stemt het college op grond van artikel 36, tweede lid, de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het college houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Daardoor kan de hoogte van de boete per individueel geval verschillen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die hebben gevraagd naar de gemiddelde hoogte van de door gemeenten in de praktijk op te leggen bestuurlijke boetes. Op grond van het bovenstaande kunnen alleen de maximale boetes worden aangegeven, die genoemd zijn in artikel 32 van het wetsvoorstel, en niet de gemiddelde hoogte van de op te leggen boetes.

De leden van de PvdA-fractie, die menen dat de maximale boete erg hoog is, hebben gevraagd waarom voor dat bedrag is gekozen. De maximale hoogte van de boete op het niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn is gesteld op € 500. Pas wanneer na deze eerste boete op het niet behalen van het inburgeringsexamen, de inburgeringsplichtige opnieuw het inburgeringsexamen niet behaalt binnen de termijn die is gesteld in de boetebeschikking waarbij de eerste boete is opgelegd, wordt een tweede boete van maximaal € 1000 opgelegd (zie artikel 32 van het wetsvoorstel). Bij de keuze voor dit bedrag, zo antwoord

ik deze leden, is enerzijds rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel in de zin dat de sanctie evenredig moet zijn met de overtreding en anderzijds met het feit dat de boete voor e inburgeringsplichtige voldoende prikkel moet vormen om het inburgeringsexamen daadwerkelijk te behalen en niet de boete voor lief te nemen en zo de inburgeringsplicht af te kopen. Het evenredigheidsbeginsel komt bovendien in het concrete geval van boeteoplegging tot uiting door toepassing van artikel 36, tweede lid, van het wetsvoorstel. Hierin is bepaald dat het college de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het college houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete op het niet behalen van het examen is voorts gekeken naar de hoogte van de bestuurlijke boetes die op andere terreinen aan burgers (kunnen) worden opgelegd, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Een vergelijking maken tussen de verschillende terreinen waarop boetes kunnen worden opgelegd aan burgers is niet eenvoudig, omdat de overtredingen of gedragingen slechts beperkt vergelijkbaar zijn.

De Wet werk en bijstand (WWB) gaat niet uit van een boetesysteem, maar van aanpassing van de uitkering. Voor bestuurlijke boetes geldt dat het bedrag dat ten hoogste kan worden opgelegd voor de verschillende in de wet genoemde feiten, in de wet in formele zin dient te worden neergelegd. Voor een aanpassing van de uitkering geldt dit niet. Door dit andere uitgangspunt laat de WWB zich op het niveau van de formele wet niet goed met het wetsvoorstel inburgering vergelijken, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie die hebben gevraagd naar het patroon van (verschillen in hoogtes van) bestuurlijke boetes in het systeem van de Wet werk en bijstand. Op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB stelt de gemeenteraad een afstemmingsverordening vast. In de door Divosa in samenwerking met de VNG en StimulanSZ opgestelde «Voorbeeldverordening «Maatregelen» (van 31 oktober 2003) in het kader van artikel 18 van de WWB worden verlagingspercentages genoemd voor het niet nakomen van diverse verplichtingen. De verordening kan echter per gemeente verschillen. Uit een recente inventarisatie van gemeentelijke verordeningen is gebleken dat bij de afstemmingsverordening tweederde van de gemeenten gebruik heeft gemaakt van de voorbeeldverordening. Daarbij is het zo dat er per gemeente variatie in de verordeningen kunnen zijn vanwege de geboden beleidsvrijheid die gemeenten hebben om te komen tot een eigen invulling.

#### *Herhaald opleggen*

De inburgeringsplichtige die, nadat hem wegens het niet-behalen van het inburgeringsexamen reeds een eerste boete van maximaal € 500 is opgelegd en een nieuwe termijn is gesteld waarbinnen het examen alsnog moet worden behaald (artikel 30 van het wetsvoorstel), wederom in gebreke blijft, kan herhaald een boete van maximaal € 1000 worden opgelegd zolang het examen niet is behaald. Van herhaald opleggen van een boete is sprake, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, indien het college van burgemeester en wethouders de inburgeringsplichtige voor de tweede en de daarop volgende malen een boete oplegt wegens het niet halen van het inburgeringsexamen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd naar de mogelijke gevolgen van het herhaald opleggen van de boete en hebben als voorbeeld een zelfstandig gevestigd Chinees restauranthouder met prima financiële perspectieven genoemd, die echter «niet toekomt» aan het behalen van het inburgeringsexamen. Inburgering, zo antwoord ik deze leden, moet niet dermate eng worden opgevat dat beheersing van de

Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving alleen van belang is voor hen die niet in staat zijn zichzelf financieel te bedruipen. Inburgering is immers ook van groot belang voor deelname aan de Nederlandse samenleving in bredere zin dan alleen het economische verkeer, voor de opvoeding van kinderen, en dergelijke. Ook voor de Chinese restauranthouder is inburgering van belang met het oog op het opvoeden van kinderen, het onderhouden van contacten met de school van de kinderen, het communiceren met klanten, het participeren in de wijk en dergelijke. Daarom is de inburgeringsplicht ook voor economisch actieve personen van groot belang. Voor diegenen onder hen die niet bereid zijn het inburgeringsexamen te halen, verwacht ik dat van de mogelijkheid van het herhaald kunnen opleggen van de boete juist voor deze personen een effectieve prikkel uitgaat om te investeren in de eigen inburgering en die van hun gezinsleden. Een kosten-baten afweging maakt het immers zeer onaantrekkelijk om elke twee jaar een boete te betalen. Die boete, zo antwoord ik deze leden, is dus geenszins een zinloze inburgeringsbelasting.

#### *Cumulatie*

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben aangegeven dat hen de toegevoegde waarde van de boete wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen, naast de boete op het niet meewerken, onduidelijk is. Het gaat hier om twee verschillende overtredingen, zo antwoord ik deze leden, en twee verschillende boetes. Deze leden lijken met de laatste boete te doelen op de bestuurlijke boete op het niet meewerken aan de uitvoering van de aangeboden inburgeringsvoorziening. Het opleggen van deze bestuurlijke boete is geregeld in artikel 28 van het wetsvoorstel. Deze bestuurlijke boete kan alleen worden opgelegd aan die inburgeringsplichtigen die daadwerkelijk een inburgeringsvoorziening hebben aangeboden gekregen van de gemeente. Deze bestuurlijke boete kan dus niet worden opgelegd aan een inburgeringsplichtige die geen aanbod heeft gekregen en zich zelfstandig voorbereidt op het inburgeringsexamen. De gemeenteraad stelt op grond van artikel 21, derde lid, van het wetsvoorstel een verordening vast waarin de plicht met betrekking tot het meewerken aan een aangeboden inburgeringsvoorziening nader wordt uitgewerkt. Met meewerken aan de inburgeringsvoorziening kan dan bijvoorbeeld worden bedoeld dat slechts een beperkt verzuim bij het volgen van de cursus is toegestaan of dat aan het eind van de cursus het inburgeringsexamen wordt afgelegd. Het opleggen van de bestuurlijke boete bij het niet halen van het inburgeringsexamen is geregeld in artikel 29, eerste lid, van het wetsvoorstel. Deze bestuurlijke boete is van toepassing op alle inburgeringsplichtigen die niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen hebben gehaald. Voor alle boetes geldt dat zij niet worden opgelegd, indien de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 36, eerste lid, van het wetsvoorstel). Indien de boete wordt opgelegd, stemt het college de hoogte daarvan af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (artikel 36, tweede lid). Zo nodig wordt rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie, die hebben aangegeven moeite te hebben met het opleggen van een bestuurlijke boete wanneer het inburgeringsexamen niet binnen drieënehalf jaar is behaald, hebben gevraagd of het onthouden van de financiële tegemoetkoming op zichzelf voor de inburgeringsplichtige niet reeds voldoende stimulans is om er alles aan te doen het examen binnen drieënehalf jaar te behalen, en of mensen hierdoor niet te zwaar worden getroffen. Voorts hebben deze leden, die menen dat het onthouden van de vergoeding al een aanzienlijke straf is, gevraagd of een boete daar bovenop nog een effectieve prikkel zou kunnen betekenen die redelijkerwijs kan leiden tot het

gewenste doel. De financiële vergoeding en de bestuurlijke boete, zo antwoord ik deze leden, moeten van elkaar worden onderscheiden. De financiële vergoeding is een op basis van artikel 16 van het wetsvoorstel te verstrekken vergoeding voor de inburgeringsplichtigen die het inburgeringsexamen hebben gehaald en aan de overige voorwaarden voor het verkrijgen van de vergoeding voldoen. Eén van de voorwaarden is dat het inburgeringsexamen binnen drie jaar is behaald. Voor oudkomers begint deze termijn te lopen op het moment dat zij een handhavingsbeschikking ontvangen. De vergoeding is een door de overheid geboden faciliteit, die tot doel heeft de inburgeringsplichtige te ondersteunen bij en te stimuleren tot het halen van het inburgeringsexamen. Dat na drie jaar geen aanspraak meer kan worden gemaakt op de vergoeding, is niet als «straf» bedoeld maar is inherent aan het stimuleringskarakter. Zonder tijdshorizon zou de stimulans zijn effectiviteit verliezen. Ook de inburgeringsplichtige die voor het examen is geslaagd, terwijl er nog geen termijn is gesteld waarbinnen hij het inburgeringsexamen moet hebben gehaald, komt in aanmerking voor de vergoeding.

De bestuurlijke boete daarentegen is een punitieve sanctie en daarmee van geheel andere aard dan de vergoeding. De boete kan eerst na drieënhalf jaar worden opgelegd (nieuwkomers die het basisexamen in het buitenland hebben behaald) of na vijf jaar (andere nieuwkomers en oudkomers waarbij voor oudkomers geldt dat deze termijn gaat lopen op het moment dat zij een handhavingsbeschikking ontvangen). Tevens kan geconstateerd worden dat (het verval van de aanspraak op) de vergoeding en de bestuurlijke boete in de tijd niet samenvallen maar dat er tenminste een half jaar maar vaker nog twee jaar tussen zit. Ik ben dan ook niet van mening dat mensen hierdoor te zwaar getroffen zouden worden. Evenmin ben ik van mening dat de bestuurlijke boete zou kunnen worden gemist omdat het verval van de aanspraak op de vergoeding al voldoende prikkel zou zijn. Inburgeringsplichtigen die van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaarden, komen niet in aanmerking voor deze vergoeding (artikel 4.19, eerste lid, van het ontwerp-Besluit inburgering). Bovendien kan de bestuurlijke boete herhaald worden opgelegd zolang tot het inburgeringsexamen niet is behaald, hetgeen vooral van belang is met het oog op de calculerende burger. De bestuurlijke boete is daarmee het noodzakelijke sluitstuk van de handhaving van het inburgeringsstelsel.

#### *Termijnverlenging*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de gemeente volledig vrij is in haar besluitvorming over verlenging van de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald en over de definitieve ontheffing van de inburgeringsplicht (artikel 29 van het wetsvoorstel). Voorts hebben zij geïnformeerd naar de inhoud van algemene maatregel van bestuur en de mate waarin deze de gemeentelijke vrijheid inperkt. Bij het verlengen van de inburgeringstermijn op grond van artikel 29, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel dient de inburgeringsplichtige aannemelijk te hebben gemaakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet behalen van het inburgeringsexamen. Bij het geheel of gedeeltelijk ontheffen van de inburgeringsplicht op grond van artikel 29, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel dient het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel te komen dat het voor de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen. In het ontwerp-Besluit inburgering is aan deze verlenging en de ontheffing uitwerking gegeven in respectievelijk de artikelen 5.4 en 5.5. De aanvraag tot verlenging kan niet eerder worden ingediend dan zes maanden voor het verstrijken van de inburgeringstermijn (artikel 5.4). Het college geeft binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beschikking. In bijzondere gevallen kan het college ambtshalve besluiten tot verlenging. De duur van de verlenging wordt in de

beschikking vermeld. De aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van artikel 29, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel kan niet eerder worden ingediend dan zes maanden voor het verstrijken van de voor de inburgeringsplichtige geldende inburgeringstermijn (artikel 5.5). Het college geeft binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beschikking. In bijzondere gevallen kan het college ambtshalve besluiten tot het verlenen van ontheffing. Indien gedeeltelijk ontheffing wordt verleend, wordt in de beschikking vermeld op welke onderdelen van de inburgeringsplicht de ontheffing betrekking heeft. Voor beide gevallen zijn in de toelichting op genoemde artikelen mogelijke criteria opgenomen die een rol kunnen spelen bij de beslissing van het college van burgemeester en wethouders over termijnverlenging en ontheffing. Voor beide gevallen kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent de procedure en de gronden voor verlenging van de termijn respectievelijk ontheffing van de inburgeringsplicht. Bij het opstellen van de Regeling inburgering zal worden bezien of het noodzakelijk is aan deze (facultatieve) delegatiegrondslag uitwerking te geven. Dit vergt een belangenafweging tussen enerzijds het belang van gemeentelijke beleidsvrijheid en mogelijkheden voor «maatwerkoplossingen» en anderzijds het belang van rechtsgelijkheid en rechtsgelijkheid.

#### *Ontheffing en analfabetisme*

De leden van de VVD-fractie hebben in het kader van de mogelijkheid van ontheffing van de inburgeringsplichtige voor wie ondanks aantoonbaar geleverde inspanningen niet mogelijk is om het inburgeringsexamen te behalen (artikel 29, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel) gevraagd hoe daarbij zal worden omgegaan met analfabetisme. Ook van analfabeten en mensen met een beperkt leervermogen, zo antwoord ik deze leden, wordt in het nieuwe stelsel verwacht dat zij in hun inburgering investeren. Doordat geen minimum- en maximumduur en intensiteit van een inburgeringscursus of -voorziening wordt vastgesteld, kunnen de inburgeringsplichtige en de gemeente en een cursus of voorziening op maat laten samenstellen door een opleider naar keuze. Daarvan kan in beginsel ook een alfabetiseringstraject deel uitmaken. Evenwel kan niet worden uitgesloten dat bepaalde ongeletterden, hoezeer deze zich ook inspannen, moeite zullen behouden met de schriftelijke taalvaardigheden. De beroepsvereniging NT2 heeft onlangs aangegeven dat er een gedifferentieerd beeld gegeven moet worden van de samenstelling van de groep ongeletterde nieuw- en oudkomers. Zij schetst een viertal groepen. De eerste groep bestaat uit personen die wel in hun eigen schrift gealfabetiseerd zijn maar niet in het Westerse schrift. Verder gaat het om «jonge-snelle-slimme, maar ongeletterde cursisten, reguliere en gemiddelde cursisten, en trage cursisten met een beperkt leervermogen». In het laatste geval gaat het vaak om ouderen, die relatief meer moeite hebben met het boeken van voortgang. Deze vier groepen zijn ongeveer even groot. In de schattingen van de beroepsvereniging NT2 zou het dus om ongeveer 2,5 á 3,5% van het totaal aantal starters in inburgeringstrajecten gaan, die analfabeet zijn en een beperkt leervermogen hebben. Mijn inziens moeten we juist ook deze personen een kans geven om zich verder te ontwikkelen middels inburgeringsonderwijs. Voorzover zij daarin niet slagen, maar aantoonbare inspanningen hebben geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, heeft de gemeente de mogelijkheid om betrokkene geheel of gedeeltelijk ontheffing te verlenen van de inburgeringsplicht (artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel), zoals ik reeds in paragraaf 2.3 heb gesteld.

#### *Gemeentelijke beleidsvrijheid*

De regering heeft gekozen voor een boetestelsel waarin per overtreding de maximumboete in de wet is opgenomen en waarin de beslissing over de hoogte in het concrete geval aan het bestuursorgaan wordt gelaten die



daarbij de van toepassing zijnde regelingen, waaronder de gemeentelijke boeteverordening, in acht moet nemen. De leden van de CDA-fractie, die hebben gevraagd waarom er niet voor is gekozen om de hoogte van de daadwerkelijk op te leggen bestuurlijke boetes in de wet op te nemen, antwoord ik dat het stelsel waarvoor is gekozen, meer ruimte biedt om rekening te houden met de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en eventuele recidive. Bij de inburgeringsplicht kan de diversiteit van gedragingen groot zijn en bestaat behoefte aan de mogelijkheid van een individuele afweging. De gemeente, die in het gehele inburgeringsproces een spil-functie bekleedt, kan dat het beste beoordelen. Daarom is het gekozen boetestelsel voor het nieuwe inburgeringsstelsel geschikter dan een model waarin gefixeerde wettelijke boetebedragen worden opgelegd.

De gemeenteraad moet op grond van artikel 33 van het wetsvoorstel in een (boete)verordening de bedragen vaststellen die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd. Deze kunnen niet hoger zijn dan de bedragen die in artikel 32 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie die hebben gevraagd of de gemeenten volledige vrijheid hebben bij de vaststelling van de hoogte van de op te leggen boetes. De in de verordening vast te stellen boetes zijn geen gefixeerde bedragen. Het college is gehouden bij het opleggen van de boete de hoogte van de boete af te stemmen op de ernst van het feit en de mate waarin dit aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig wordt rekening gehouden met de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd (artikel 36, tweede lid, van het wetsvoorstel).

De keuze voor het boetestelsel waarin de gemeenteraad het bedrag vaststelt van de bestuurlijke boete die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd, kan inderdaad leiden tot verschillen in de boetebedragen tussen de diverse gemeenten, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. De regering heeft dat onder ogen gezien, maar heeft bij haar besluitvorming een groter belang gehecht aan de vrijheid van de gemeenten om het boetestelsel af te kunnen stemmen op de plaatselijke situatie. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel maxima aan de op te leggen boetes stelt, is gewaarborgd dat deze boetes niet onevenredig hoog kunnen zijn. Met de mogelijkheid om de sanctie af te stemmen op de plaatselijke situatie wordt in het nieuwe inburgeringsstelsel aangesloten bij het systeem van de Wet werk en bijstand, die de figuur van de afstemmingsverordening (artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB) kent waarin de verlaging van de bijstand op plaatselijk niveau wordt geregeld. Een model-boeteverordening kan bijdragen aan het voorkomen van onnodige verschillen, al dan niet door verschillende interpretatie van het proportionaliteitsbeginsel, tussen de boetebedragen in de diverse gemeenten. Aangezien het college bij iedere concrete overtreding moet beoordelen welk boetebedrag in dat geval passend is (artikel 36, tweede lid, van het wetsvoorstel), zal ook bij het opleggen van de boete maatwerk worden geleverd. Daarvan vrees ik geen extra bezwaaren beroepsprocedures. Van belang is wel dat de uitkomst altijd terug te voeren is op een consistent afwegingskader.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar een nadere toelichting op de wijze waarop rekening is gehouden met de «calculerende» burger die de boetes voor lief neemt en naar de verwachte effectiviteit. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben geïnformeerd naar het risico dat de inburgeringsplicht wordt afgekocht. Bij het vormgeven van het boetestelsel is daar uitdrukkelijk rekening mee gehouden. Dit komt tot uitdrukking, zo antwoord ik deze leden, in het feit dat de boete op het niet behalen van het inburgeringsexamen herhaald kan worden opgelegd totdat de betreffende inburgeringsplichtige 65 jaar wordt. Deze herhaalde

boete dient iedere twee jaar te worden opgelegd. Daarnaast komt dit tot uitdrukking in de hoogte van de bestuurlijke boete op het niet halen van het inburgeringsexamen. De eerste keer bedraagt deze maximaal € 500. De keren daarna maximaal € 1000. Op deze wijze kan met recidive rekening worden gehouden door een hogere boete op te leggen. Door het boetestelsel op deze wijze vorm te geven is het niet zo dat een calculerende burger door het één keer afkopen van de boete af is van de inburgeringsplicht en van sanctionering in de toekomst. Zolang de betreffende persoon inburgeringsplichtig is en niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen heeft behaald, zal hij immers beboet worden. Ik acht de kans gering dat een inburgeringsplichtige met deze inrichting van het boetestelsel zijn inburgeringsplicht zal willen blijven afkopen.

#### *Rechtvaardiging boete*

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de rechtvaardigheid van beboeting en de mogelijkheid van ontheffing van de inburgeringsplicht in die gevallen waarin de duur en de inhoud van de aangeboden inburgeringsvoorziening de inburgeringsplichtige niet in staat stelt het inburgeringsexamen te halen. Deze leden antwoord ik als volgt. De inburgeringsvoorziening die de gemeente aanbiedt, moet de individuele inburgeringsplichtige opleiden tot het niveau van het inburgeringsexamen (artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Zoals ik hiervoor in paragraaf 1.1 van deze nota reeds heb aangegeven, heeft de gemeente daarbij ruimte om maatwerk te leveren. Daarbij kan voldoende rekening worden gehouden met het startniveau, (functioneel) analfabetisme en eventuele leermoeilijkheden van de inburgeringsplichtige. Ik wijs deze leden er op dat de groep ongeletterden, zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie heb aangegeven, divers is en dat het bij slechts 2,5 á 3,5% van het totaal aantal starters in inburgeringstrajecten gaat om analfabeten met een beperkt leervermogen.

De termijnen van drieëneenhalf en vijf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald alvorens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, stellen in beginsel iedere inburgeringsplichtige in staat dat examen te behalen. In veel gevallen zal ook na afloop van de inburgeringsvoorziening nog tijd resteren om het examen, zo dat niet direct is behaald, alsnog te behalen.

Overigens wordt de inburgeringsplichtige door het aanbod van een inburgeringsvoorziening niet ontslagen van zijn verantwoordelijkheid om binnen de gestelde termijnen het inburgeringsexamen te behalen. Het staat hem vrij het aanbod te verwerpen en zelf een inburgeringscursus in te kopen.

Voorts is in het boetestelsel gewaarborgd dat het college, ingeval de inburgeringsplichtige aannemelijk heeft gemaakt dat hem geen verwijt treft, geen boete oplegt en de termijn verlengt waarbinnen het inburgeringsexamen (alsnog) moet worden behaald (artikel 29, tweede lid, onderdeel a).

Ontheffing van de inburgeringsplicht is slechts aan de orde, indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen. Ik verwacht niet dat gemeenten lichtvaardig van de ontheffingsbevoegdheid gebruik zullen maken.

#### *Alternatieve sancties*

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de mogelijkheden om toegelaten vluchtelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning pas na het behalen van het inburgeringsexamen of na het vinden van een baan, het recht van vrije vestiging in een andere gemeente te geven. Zoals ik tijdens de behandeling op 2 september 2004 van de kabinetsreactie op het eindrapport de commissie Blok aan de Kamer heb aangegeven, heeft het

kabinet uitgebreid alle mogelijkheden hiertoe onderzocht (Handelingen II, 2003/04, 6047–6076, nr. 94). Op grond van artikel 29 van EU-richtlijn 07944/04 (Toegang tot huisvesting) kunnen in het kader van huisvesting aan vluchtelingen geen andere eisen worden opgelegd dan aan andere derdelanders. Bovendien is de inburgeringsplichtige in beginsel vrij in de keuze van zijn opleidingsinstelling, wat een koppeling aan een gemeente van vestiging lastig zou maken. Derhalve is voor een andere weg gekozen. In het wetsvoorstel houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) (Kamerstukken I 2004/05, 30 091) zijn mogelijkheden opgenomen om de toegang van kansarmen tot de woningmarkt in afwijking van de Huisvestingswet te reguleren. Onder deze groep bevinden zich ook (toegelaten) vluchtelingen. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding op 1 januari 2006.

Vreemdelingen die zich manifest verzetten tegen verwerving van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zullen na inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland niet meer voor toelating in aanmerking komen. Aan de hand van het basisexamen inburgering in het buitenland moeten potentiële nieuwkomers immers reeds vóór hun komst naar Nederland aantonen dat zij in staat en bereid zijn na aankomst in Nederland verder in te burgeren. Wie daartoe niet in staat of bereid is, zal niet tot Nederland worden toegelaten. Daarom ligt intrekking van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als sanctie niet voor de hand, zo antwoord ik deze leden. Verblijfsbeëindiging zal, ook indien sprake mocht zijn van manifest verzet tegen inburgering in Nederland, stuiten op grenzen van internationaal recht. In dat verband wijs ik er op dat inburgeringsplichtige asielmigranten door de refoulementsverboden in het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) tegen verblijfsbeëindiging en uitzetting worden beschermd. Bij gezinsmigranten noem ik in dit verband de bescherming die artikel 8 van het EVRM aan het gezinsleven biedt. Beëindiging van het verblijf van een vreemdeling, nadat het hem was toegestaan zich in Nederland bij zijn gezin te vestigen, op grond van het enkele feit dat het inburgeringsexamen in Nederland niet (tijdig) is behaald, is ontoereikend om inmenging in het gezinsleven te rechtvaardigen en de vreemdeling op wie anderszins niets is aan te merken, van zijn gezin te scheiden en uit Nederland te verwijderen. Ik acht het zeer twijfelachtig of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verblijfsbeëindiging wel als een proportionele reactie zal aanvaarden, indien in een voorkomend geval kan worden hardgemaakt dat sprake is van doelbewuste weerstand tegen (deelname aan) de Nederlandse samenleving, echter zonder dat dat gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Voor die laatste gevallen voorziet het vreemdelingenrecht immers reeds in toereikende mogelijkheden van verblijfsbeëindiging. Ook de Europese richtlijnen inzake het recht op gezinshereniging en de positie van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen verbieden een disproportionele invulling door de lidstaten van de aan hen gelaten bevoegdheden. Ten slotte wijs ik er in dit verband op dat het verblijf van Turkse onderdanen die verblijfsrecht ontleen aan Besluit 1/80 van de Associatie-raad EEG/Turkije slechts kan worden beëindigd, indien sprake is van een actuele bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid. Ook manifeste weerstand tegen inburgering is daarvoor niet voldoende.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de Christen-Unie of en in hoeverre overwogen is of wordt, ingeval van inburgeringsplichtigen met een dubbele nationaliteit, de Nederlandse nationaliteit op te schorten in geval het inburgeringsexamen gelet op verwijtbare oorzaken niet is behaald, antwoord ik deze leden dat dat niet het geval is.

«Opschorting» is niet een maatregel die in het nationaliteitsrecht bekend is, en het staat niet bij voorbaat vast dat deze maatregel spoort met voor Nederland geldende verdragsrechtelijke verplichtingen, met name met het Europees Nationaliteitsverdrag.

Daarnaast geldt dat «opschorten» feitelijk inhoudt dat betrokkene Nederlander is, maar dat kennelijk bepaalde rechtsgevolgen, wellicht bijvoorbeeld in de sfeer van kiesrecht, dienen te worden beperkt. Gezien het nauwe verband tussen het Nederlanderschap en het op grond daarvan kunnen uitoefenen van actief en passief kiesrecht op nationaal niveau moet de hier voorgestelde maatregel, indien ongeclausuleerd, mogelijk disproportioneel worden geacht in het licht van verdragen die de uitoefening van politieke rechten garanderen. Onwenselijk komt mij ook voor dat een tijdelijke opschorting van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van het Nederlanderschap betekent dat bijvoorbeeld een tijdens de opschorting uit betrokkene geboren kind geen Nederlander wordt.

Ik blijf dan ook van mening dat het verwijtbaar niet behalen van het inburgeringsexamen via een bestuurlijke boete dient te worden gesanctioneerd.

## **2.7 Vreemdelingenrechtelijke aspecten**

### *2.7.1 Algemeen*

Het verheugt mij dat de leden van de CDA- en SGP-fracties het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd onderschrijven.

De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zo antwoord ik deze leden, verschaft de houder een sterkere verblijfsrechtelijke positie dan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Dat geldt zowel voor de verblijfsvergunning asiël als de verblijfsvergunning regulier. Alle verblijfsvergunningen kunnen worden ingetrokken wegens verplaatsing van het hoofdverblijf van de vreemdeling buiten Nederland, wegens het verstrekken van onjuiste gegevens of het verzwijgen van relevante gegevens, en op grond van de openbare orde of nationale veiligheid. Voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zijn dat de enige gronden (artikelen 22 en 35 van de Vreemdelingenwet 2000). Daarnaast kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ook worden ingetrokken indien niet wordt voldaan aan de beperking waaronder die vergunning is verleend of een voorschrift dat aan die vergunning is verbonden (artikelen 18, eerste lid, onderdeel f, en 19 van de Vreemdelingenwet 2000), en kan de verblijfsvergunning asiël worden ingetrokken indien de grond voor verlening van die vergunning is komen te vervallen (artikel 32, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000). Kort gezegd, betekent dat dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van de asielmigrant kan worden ingetrokken diens veilige terugkeer naar het land van herkomst, mede gelet op de situatie aldaar, weer mogelijk is, en dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van de gezinsmigrant kan worden ingetrokken bij verbreking van het huwelijk of de relatie op grond waarvan hij tot Nederland was toegelaten. Intrekking van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is op die gronden niet mogelijk. Daarnaast kan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, in tegenstelling tot de vergunning voor onbepaalde tijd, ook worden ingetrokken indien de vreemdeling of degene bij wie deze verblijft niet meer zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan, of indien de vreemdeling arbeid verricht, zonder dat daarbij aan de eisen van de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan (artikelen 18, eerste lid, onderdelen d en g, en 19 van de Vreemdelingenwet 2000).

### *2.7.2 Inburgeringsvoorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd*

Op grond van de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 52 van het wetsvoorstel) is het behalen van het inburgeringsexamen een van de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd. Het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde voor de verlening van deze verblijfsvergunning, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie, brengt alleen onzekerheid mee voor die vreemdeling die tijdens zijn verblijf in Nederland van tenminste vijf jaar – zijnde de termijn waarna een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend – het Nederlands niet beheerst op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, dat minimaal is vereist voor deelname aan de Nederlandse samenleving, of nog steeds niet beschikt over de benodigde kennis van de Nederlandse samenleving. Voor oudkomers geldt ingevolge artikel 2.8, tweede lid, van het ontwerp-Besluit inburgering een lager niveau voor de schriftelijke taalvaardigheden.

In dit verband wijs ik deze leden er op dat het blijkens het tweede deeladvies van de Commissie Franssen met goede scholing in het algemeen mogelijk is om binnen drie jaar het vereiste taalvaardigheidsniveau te behalen. Voorts wijs ik deze leden er op dat de betrokken vreemdelingen tijdens hun verblijf van ten minste vijf jaar op grond van de wet inburgeringsplichtig zijn geweest, dat zij in die periode ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om zich die kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving eigen te maken die noodzakelijk is om in onze samenleving te kunnen participeren, en dat zij daartoe door de overheid zijn gefaciliteerd. Om die reden deel ik niet de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat de nieuwe inburgeringsvoorwaarde voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te zwaar zou zijn.

Het nieuwe inburgeringsvereiste voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geeft de betrokken vreemdeling geen extra onzekerheid. De vreemdeling weet immers van te voren dat hij moet inburgeren en dat inburgeringsvereiste ontnemt hem niet het perspectief op permanent verblijf in onze samenleving. Het niet verwerven van die kennis en vaardigheden die nodig zijn om duurzaam in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren, ontnemt hem dat perspectief wel en daarover, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie, bestaat ook geen onzekerheid.

In dit verband wijs ik de leden van deze fractie er op dat effectieve inburgering van vreemdelingen die zich duurzaam in Nederland willen vestigen, niet alleen van essentieel belang is voor de ontvangende Nederlandse samenleving, maar 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. De nieuwkomer die niet inburgert doet daarmee zichzelf en zijn gezin te kort. Het inburgeringsexamen als voorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd vormt voor die vreemdeling een extra stimulans om zijn inburgering serieus ter hand te nemen en voor de Nederlandse samenleving een waarborg dat hij dat ook inderdaad doet. De inburgeringsplichtige vreemdeling zal moeten beseffen dat het achterblijven van integratie en het ontbreken van bereidheid daartoe slechts kan leiden tot gemiste kansen waarvan hijzelf, noch zijn gezin, noch de

ontvangende Nederlandse samenleving waarin hij is opgenomen, beter kan worden.

De houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die na vijf jaar nog steeds niet beschikt over de voor maatschappelijke participatie in Nederland vereiste kennis en vaardigheden, zal dus als regel niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dat heeft tot gevolg dat zijn verblijf in Nederland ook na vijf jaar kan worden beëindigd, indien de grond voor de verlening van dat verblijf vervalpt. Als voorbeeld kan worden genoemd de gezinsmigrant die niet langer in gezinsverband samenwoont met degene bij wie hij als gezinslid was toegelaten, en de asielmigrant wiens veilige terugkeer naar het herkomstland weer mogelijk is. Het gaat hierbij, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, om vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning (regulier of asiel) voor bepaalde tijd is verleend en wier identiteit en nationaliteit derhalve bekend zijn. In dit verband wijs ik deze leden er op dat voor alle reguliere migranten, zowel voor de verlening als voor de verlenging van de verblijfsvergunning, een paspoortvereiste geldt en dat aan asielmigranten pas een verblijfsvergunning kan worden verleend indien het onderzoek naar hun asielaanvraag voldoende zekerheid heeft verschaft over hun identiteit en nationaliteit. Daardoor biedt achterblijvende integratie in Nederland hen wel perspectief op (al dan niet gedwongen) terugkeer naar het eigen land.

Het beheersen van de Nederlandse taal op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen is een voorwaarde voor deelname aan de Nederlandse samenleving. Daarom wordt die taalbeheersing, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders, als uitgangspunt vereist voor een ieder die op permanente basis in Nederland verblijft of wil verblijven, met dien verstande dat van oudkomers schriftelijke taalvaardigheid op A1 niveau wordt verlangd (paragraaf 2.3 van deze nota). Het nieuwe inburgeringsstelsel heeft echter niet tot doel het verblijf te beëindigen van vreemdelingen die nog onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving hebben, maar om die kennisachterstand met een dwingende en resultaatgerichte inburgeringsplicht te overbruggen. Van verblijfsbeëindiging van oudkomers die al jaren en mogelijk decennia in ons land verblijven, om de enkele reden dat zij het Nederlands nog onvoldoende beheersen, verwacht ik geen enkele heil voor de noodzakelijke integratie van minderheden in onze samenleving. Veeleer bevordert dat vervreemding en afkeer van onze samenleving, indien tweede en derde generatie migranten hun ouders en grootouders gedwongen zien ons land na vele jaren te moeten verlaten. Bovendien stuit een dergelijke benadering op grenzen van hetgeen in het internationale recht nog aanvaardbaar is. Ik wijs dit lid er in dit verband op dat asielmigranten, ongeacht hun beheersing van de Nederlandse taal, door refoulementsverboden in het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) worden beschermd tegen terugzending. Ik wijs er op dat gezinsmigranten door artikel 8 EVRM tegen disproportionele inmenging in hun gezinsleven worden beschermd. Voorts wijs ik dit lid op de verplichtingen die voor Nederland als EU lidstaat voortvloeien uit de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en Turkije. Ook de regelgeving van de Europese Unie verlangt dat de lidstaten hun bevoegdheden tot het stellen van regels over de inburgering van onderdanen van derde landen, uitoefenen met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Deze overgangstermijn waarbinnen het inburgeringsexamen nog niet als voorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zal gelden, zo antwoord ik de leden van de D66- en PvdA-

fracties, moet binnen de grenzen van de redelijkheid zo kort mogelijk worden gehouden. Deze voorwaarde vormt immers een extra stimulans voor de inburgeringsplichtige om zijn inburgeringsverplichtingen serieus te nemen. Een termijn van vijf jaar is onnodig lang. Bij de termijn van drie jaar na indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is aangesloten bij het tweede deeladvies van de Commissie Franssen waaruit blijkt dat het met goede scholing in het algemeen mogelijk is om binnen drie jaar het vereiste taalvaardigheidsniveau (A2) te behalen. Om dezelfde reden wordt ook bij de vergoeding, waarvoor een inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen heeft behaald in aanmerking kan komen, een termijn van drie jaar gehanteerd (artikel 16 van het onderhavige wetsvoorstel). In dit verband wijs ik de leden van de PvdA-fractie er nog op dat zich onder de oudkomers, waarop in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel wordt gedoeld, veel personen bevinden die decennia geleden, ver voor inwerkingtreding van de huidige Wet inburgering nieuwkomers, naar Nederland zijn gekomen en inmiddels al een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit hebben.

De overgangstermijn van drie jaar waarbinnen het inburgeringsexamen nog niet als voorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zal gelden, zo antwoord ik de leden van deze fractie voorts, is begonnen op de dag waarop het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend (21 september 2005). Met die indiening is het voor iedere vreemdeling kenbaar dat hij in de toekomst aan deze aanvullende voorwaarde zal moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zodat de betrokken vreemdeling zich vanaf dat moment daarop kan voorbereiden. Een latere aanvangsdatum is niet nodig. Hoewel hij op dat moment nog niet kon weten welke eisen aan zijn kennis van de Nederlandse samenleving zullen worden gesteld, kon hij er wel mee bekend zijn dat het vereiste taalvaardigheidsniveau wordt vastgesteld op het niveau A2 (voor de schriftelijke taalvaardigheden van oudkomers op A1). In de periode tussen indiening van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de Wet inburgering kan de betrokken vreemdeling zich daarop voorbereiden.

Bij het vorenstaande wijs ik er nog op dat de effectieve inburgering van *alle* vreemdelingen die zich duurzaam in Nederland willen vestigen en het borgen daarvan door het inburgeringsexamen als voorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te belangrijk is voor de Nederlandse samenleving en de individuele vreemdeling om daarop een uitzondering te maken voor de grote groep asielmigranten. Ik zie geen reden, zo antwoord ik de leden van de D66- en PvdA-fracties, om bij deze voorwaarde te differentiëren naar de vraag of de betrokken inburgeringsplichtige houder is van een verblijfsvergunning asiel of regulier. De maatschappelijke noodzaak van effectieve en resultaatgerichte inburgering betreft immers beiden. Ook de asielmigrant die op basis van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in Nederland mag verblijven, moet in onze samenleving inburgeren. Dat komt ook zijn ontplooiingsmogelijkheden en die van zijn gezinsleden ten goede. Ook onder de huidige Wet inburgering nieuwkomers moeten asielmigranten vanaf hun eerste verblijfsaanvaarding inburgeren. Het inburgeringsvereiste voor de verkrijging van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel (en regulier) vormt een extra waarborg dat dat ook daadwerkelijk gebeurt. Ook de asielmigrant zal moeten beseffen dat het achterblijven van integratie en het eventuele ontbreken van bereidheid daartoe slechts kan leiden tot gemiste kansen in onze samenleving waarvan hijzelf, noch zijn gezin, noch de samenleving waarin hij is opgenomen, beter kan worden. Differentiatie zou bovendien ook moeilijk zijn te rechtvaardigen vanuit de optiek van het gelijkheidsbeginsel. Het kan uiteraard niet zo zijn dat asiel-

migranten, zo antwoord ik deze leden, hun inburgering eerst dan serieus ter hand nemen nádat verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is toegestaan. Inburgering is essentieel direct vanaf de eerste verblijfsaanvaarding. Daarin verschilt de asielmigrant niet van andere migranten.

### *2.7.3 Inburgeringsvoorwaarde voor de zelfstandige verblijfsvergunning*

In de regel kunnen gezinsmigranten reeds na een verblijf in Nederland van drie jaar op grond van een afhankelijke verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (onder een beperking verband houdend met gezinshereniging of -vorming) voor een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf) in aanmerking komen (zie artikel 3.51, eerste lid, onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000). Aangezien die zelfstandige vergunning niet kan worden ingetrokken op de grond dat de betrokken vreemdeling niet meer in gezinsverband samenwoont met degene bij wie verblijf was toegestaan, verkrijgt de houder van die zelfstandige vergunning een aanzienlijk sterker verblijfsrechtelijke positie. Die sterke positie tast de verblijfsrechtelijke prikkel tot verdere inburgering aan, die van het inburgeringsvereiste voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd uitgaat. De betrokken vreemdeling heeft met zijn zelfstandige verblijfsvergunning immers reeds een grote mate van zekerheid verkregen omtrent permanent verblijf in Nederland, zij het dat dat formeel nog steeds op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is. Om het verlies van die extra stimulans tot inburgering te redresseren, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties, wordt het behalen van het inburgeringsexamen voorgesteld als extra voorwaarde voor die zelfstandige vergunning (het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000).

Uitgangspunt van deze inburgeringsvoorwaarde voor de zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is – evenals bij dezelfde voorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd die deze leden wel redelijk achten – dat de vreemdeling eerst moet zijn ingeburgerd voordat een sterkere verblijfsrechtelijke positie wordt gegund. Een van de lessen die uit verleden kan worden geleerd, is immers dat het niet zo is dat wanneer een vreemdeling eenmaal permanent verblijf in Nederland is toegestaan – hetzij op basis van een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap – zijn inburgering en verdere integratie in onze samenleving als een gegeven kan worden aangemerkt. Omdat de inburgeringsvoorwaarde voor de zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd meer zekerheid verschaft dat de betrokken vreemdeling inderdaad zal inburgeren, acht ik het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 dan ook een zinvol onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik doordrongen van het belang van grotere zelfstandigheid van allochtone vrouwen in onze samenleving. Die zelfstandigheid, zo antwoord ik deze leden, is echter niet iets waaraan pas moet worden gewerkt na de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, drie jaar of langer na de eerste verblijfsaanvaarding van deze vrouwen. Die moet aanstonds na de eerste verblijfsaanvaarding voortvarend ter hand worden genomen. Inburgering is immers een eerste vereiste voor de verbetering van de positie van deze vrouwen. Belangrijker nog dan een zelfstandige verblijfstitel, die op zichzelf geen garantie voor daadwerkelijke zelfstandigheid vormt, is de inburgering en integratie van deze groep, zodat deze vrouwen op gelijke voet met autochtone vrouwen en mannen, zelfstandig aan de Nederlandse samenleving kunnen deelnemen.



Als gezegd, heeft de gezinsmigrant die na drie jaar het inburgerings-examen heeft behaald en een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft verkregen, een zeer sterke verblijfsrechtelijke positie. Dat betekent niet, zo antwoord ik de leden van de fractie van de Christen-Unie, dat alle vreemdelingen die binnen drie jaar het inburgeringsexamen hebben behaald, vanaf dat moment verzekerd zijn van permanent verblijf in Nederland. Andere categorieën dan gezinsmigranten zijn daarvoor aangewezen op de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, die na een verblijf van vijf jaar kan worden verleend.

Kennis- en arbeidsmigranten die in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, moeten die vergunning aanvragen en daarbij voldoen aan de voorwaarde dat het inburgeringsexamen is behaald. Bij de beoordeling van die aanvraag door de IND zal uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) blijken of zij het inburgeringsexamen inderdaad hebben afgelegd en behaald. Als dat niet het geval is, komen zij niet voor de gevraagde vergunning in aanmerking. Ik wijs deze leden er op dat een dergelijke kennis- of arbeidsmigrant het inburgeringsexamen niet aflegt omdat hij inburgerings*plichtig* is, maar omdat ook voor hem de voorwaarde geldt dat het inburgeringsexamen moet zijn behaald voordat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. De kennis- en arbeidsmigranten vormen de enige uitzondering op de regel dat vreemdelingen die niet inburgeringsplichtig zijn ook niet in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het gaat om vreemdelingen die in het algemeen hoog zijn opgeleid en die tot Nederland zijn toegelaten omdat zij met hun arbeid in Nederland – die ook bevorderlijk is voor inburgering in Nederland – een wezenlijk Nederlands belang dienen. Het verblijfsrecht van tot Nederland toegelaten inburgeringsplichtigen is niet afhankelijk van het behalen van het inburgeringsexamen, zo bevestig ik de leden van de CDA-fractie. Het verblijf van de inburgeringsplichtige die niet (tijdig) het volledige inburgeringsexamen heeft behaald, wordt niet om die enkele reden beëindigd. Wel zal hij keer op keer – totdat hij het inburgeringsexamen wel heeft behaald – geconfronteerd worden met bestuurlijke boetes die met bijstand of een sociale uitkering kunnen worden verrekend. Bovendien komt hij niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en kan zijn vergunning voor bepaalde tijd ook na vijf jaar worden ingetrokken als het doel van zijn verblijf in ons land is vervallen. Ook dat is geen aantrekkelijk perspectief.

De mogelijkheid van herhaalde verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, is reeds onderdeel van het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Na inwerkingtreding van de Wet inburgering zal de verblijfsvergunning van de vreemdeling die het inburgeringsexamen niet heeft behaald en dus niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, maar op wie anderszins niets valt aan te merken, kunnen worden verlengd. Dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor een periode van ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren (artikelen 14, derde lid, en 28, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000), ziet op de maximale periode waarvoor een dergelijke vergunning zonder tussentijdse verlenging kan worden verleend. Dat blokkeert echter niet de verdere verlenging van die vergunning. Zo kan het verblijf van een buitenlandse student wiens studie aan een Nederlandse universiteit of hogeschool langer dan vijf jaar duurt, gewoon op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder een beperking die verband houdt met die studie, worden verlengd. Het verblijf van de gezinsmigrant die na vijf jaar niet onverkort voldoet aan alle voorwaarden voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar wel nog steeds in gezinsverband samenwoont met degene bij wie hij als gezinslid was toegelaten, kan op grond van

diens verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking verband houdend met gezinshereniging of -vorming worden voortgezet. Een van de voorwaarden voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zal, zoals gezegd, na inwerkingtreding van de Wet inburgering, het behalen van het inburgeringsexamen zijn. Dat geldt ook voor de asielmigrant. Indien deze het inburgeringsexamen na vijf jaar niet heeft behaald, wordt als regel geen vergunning voor onbepaalde tijd verleend, maar dat staat er niet aan in de weg dat de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verlengd, indien de grond voor verlening daarvan niet is vervallen.

### **3. VERDERE UITWERKING IN LAGERE REGELGEVING**

Aangezien het wetsvoorstel op hoofdlijnen de reikwijdte en de structurele elementen van het nieuwe inburgeringsstelsel regelt, zullen diverse onderwerpen nader worden gepreciseerd bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig bij ministeriële regeling. Zoals ik in paragraaf 1.1. van deze nota in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, kom ik graag tegemoet aan de wens – eveneens geuit door de leden van de CDA-, VVD-, D66-, SGP-, GroenLinks- en SP-fracties – om betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitvoeringswetgeving, door een dezer dagen het ontwerp van het Besluit inburgering toe te zenden zodat de Kamer de inhoud daarvan bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel kan betrekken.

Naar aanleiding van de daartoe strekkende vragen van de leden van de CDA-, VVD- en SP-fracties kan ik meedelen dat het opstellen van de uitvoeringswetgeving op schema ligt. Het voornemen is om het Besluit inburgering na de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer voor advies toe te zenden aan de Raad van State. De uitvoeringswetgeving zal uiteraard gelijktijdig met de wet in werking treden. Nadere regels worden vastgesteld bij ministeriële regeling. In de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit inburgering is bij de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen op de inhoud van die nadere uitwerking ingegaan. Er wordt naar gestreefd dat die nadere uitwerking zal plaatsvinden in één ministeriële regeling, de Regeling inburgering. Met het opstellen daarvan is inmiddels een aanvang gemaakt.

Ook zullen de gemeenten bij verordening (nadere) regels moeten stellen. Op de gemeentelijke beleidsvrijheid ben ik hiervoor in paragraaf 1.1 reeds nader ingegaan. De leden van de CDA- en SGP-fracties hebben in dit verband gevraagd of de invoeringstermijn voor de gemeenten toereikend is. Onder voorbehoud van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is de inwerkingtreding van de Wet inburgering voorzien, zo antwoord ik deze leden, per medio 2006. Met het oog op de tijd die gemeenten nodig hebben om de invoering van de wet voor te bereiden, sta ik positief tegenover de wens van de VNG om tijdig aan te geven of de beoogde invoering per medio 2006 mogelijk is. Tijdens een onlangs gevoerd bestuurlijk overleg met de VNG ben ik tegemoet gekomen aan de wens om, rekening houdend met de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement, uiterlijk medio april 2006 de gemeenten te informeren of de beoogde invoering per medio 2006 haalbaar is. Daarnaast is een aanzienlijk aantal gemeenten reeds gestart met de voorbereidingen van de invoering van het nieuwe stelsel. Vanuit het ministerie van Justitie worden gemeenten, door middel van een speciaal daarvoor ingerichte website en bijeenkomsten, geïnformeerd over het nieuwe stelsel en ondersteund bij de voorbereidingen van de invoering.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de VNG bezig is met het opstellen van modelverordeningen en zo ja, hoe het daarmee staat,

antwoord ik dat het aan de VNG is om te besluiten om modelverordeningen op te stellen. Ik ga ervan uit, zo antwoord ik deze leden voorts, dat de gemeenten de voorbereiding voor de gemeentelijke verordeningen met betrekking tot het aanbod en de handhaving, tijdig en voortvarend ter hand zullen nemen. De Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie en naar verwachting de VNG zullen hierbij ondersteuning leveren.

Over de ontwerp-algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 50 van het wetsvoorstel betreffende de financiële bepalingen en de onderliggende regelgeving wordt momenteel overlegd met de betrokken departementen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Voorts vindt hierover op korte termijn een gesprek plaats met de VNG.

Gelet op het belang van vroegtijdige signalering en oplossing van knelpunten, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zal ik de opmerkingen van de Landelijke Cliëntenraad bij de voorbereiding van het ontwerp-Besluit inburgering betrekken.

Als uitgangspunt zal gelden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat het behalen van het inburgeringsexamen voorwaarde is voor het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Daarom zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen dat de aanvraag van de gezinsmigrant om een zelfstandige verblijfsvergunning, en de aanvraag van alle migranten om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, in beginsel wordt afgewezen, indien het inburgeringsexamen niet is behaald. Uiteraard wordt daarop een aantal uitzonderingen voorzien. Die hebben deels betrekking op het ontbreken van inburgeringsbehoefte. Wie tijdens de leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in Nederland heeft verbleven of aan de hand van een diploma, een certificaat of een ander document kan aantonen dat hij al beschikt over de vereiste kennis en vaardigheden om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren, hoeft immers niet meer aan te tonen dat hij voldoende is ingeburgerd. Verder spreekt het voor zich dat in gevallen waarin klemmende redenen van humanitaire aard tot afgifte van een zelfstandige verblijfsvergunning nopen, niet gevegd zal worden dat het inburgeringsexamen voor de inwilliging van de aanvraag moet zijn behaald. Daarbij wordt met name gedacht aan vreemdelingen die na de verbreking van de gezinsband na huiselijk geweld of door het overlijden van de (huwelijks)partner op voortgezet verblijf in Nederland zijn aangewezen. In dat geval kan het verblijf in Nederland van de betrokken vreemdeling op grond van klemmende redenen van humanitaire aard niet worden beëindigd, en zal de inburgerings- en examenplicht voortbestaan. Ook zijn uitzonderingen voorzien ten aanzien van vreemdelingen die door psychische of lichamelijke belemmeringen blijvend niet in staat zijn het inburgeringsexamen te behalen. Om te waarborgen dat in ieder individueel geval de juiste beslissing kan worden genomen, zal een algemene hardheidsclausule worden opgenomen. Ik verwijs deze leden naar artikel 7.1 van het ontwerp-Besluit inburgering en met name naar de nieuwe artikelen 3.80a, 3.96a, en 3.107a van het Vreemdelingenbesluit 2000. Voorts wijs ik deze leden op het overgangsrecht in artikel 8.2 van het ontwerp-Besluit inburgering; aanvragen die zijn ingediend voor 21 september 2008 – drie jaar nadat het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend – zullen niet op grond van het nieuwe inburgeringsvereiste worden afgewezen.

## **4. VERHOUDING TOT ANDERE REGELINGEN, WAARONDER INTERNATIONAAL EN COMMUNAUTAIR RECHT**

### **4.1 Algemeen**

Een van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel is, zoals in hiervoor in paragraaf 1.2 reeds heb aangegeven, dat degene die niet beschikt over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om aan de Nederlandse samenleving deel te nemen, wordt verplicht de nog ontbrekende kennis en vaardigheden te verwerven. Over de maatschappelijke noodzaak daarvan bestaat brede overeenstemming. Het nieuwe inburgeringsstelsel is wegens het ontbreken van een adequaat referentiekader ten aanzien van enkele categorieën personen moeilijk te positioneren in het internationale recht. Advies is onder meer ingewonnen van de ACVZ, de Universiteit van Tilburg, de Europese Commissie en de Raad van State. Voor een volledig overzicht van de ingewonnen en uitgebrachte adviezen verwijs ik deze leden naar paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting. Reeds het feit dat niet alle adviezen dezelfde richting aangeven vormt een aanwijzing dat het laatste woord nog niet is gesproken. Dat neemt niet weg dat het onderhavige wetsvoorstel, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zorgvuldig tot stand is gekomen.

In juni en december 2004 is naar aanleiding van de Contourennota uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarbij is gebleken dat deze Kamer grotendeels positief tegenover de voorgestelde aanpak staat. In deze periode is advies ingewonnen van de ACVZ en – specifiek met het oog op de grenzen die het Europese recht stelt aan het nieuwe inburgeringsstelsel – van de Universiteit van Tilburg. Het overeenkomstig het door de ACVZ uitgebrachte advies ontworpen wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Universiteit van Tilburg voor nader overleg aan de Europese Commissie gezonden. Daarmee is deze commissie, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, naar mijn mening tijdig benaderd.

Na zorgvuldige beoordeling van al deze adviezen en na heroverweging van het nieuwe inburgeringsstelsel op enkele punten is de regering gekomen tot de omschrijving van de doelgroepen in het onderhavige wetsvoorstel. Duidelijk aanwijsbare categorieën worden op duidelijke beargumenteerde gronden, die door de meeste fracties worden onderschreven, verplicht om aantoonbaar die kennis en vaardigheden te verwerven die voor hun maatschappelijk functioneren in onze samenleving vereist zijn. De dringende maatschappelijke noodzaak om tot een efficiënt en goed werkend inburgeringsstelsel te komen, is uiteraard ook een belangrijke factor in de positionering van dat onderdeel van het onderhavige inburgeringsstelsel in het internationale recht. Daarbij acht ik zekere risico's met betrekking tot de houdbaarheid van bepaalde onderdelen daarvan aanvaardbaar. Gezien de zwaarwegende maatschappelijke belangen die zijn gemoeid met de effectieve overbrugging van de integratieachterstanden zal de regering bepaalde risico's niet uit de weg gaan. Dat betekent echter niet dat alle risico's op voorhand en tegen iedere prijs worden genomen, zo antwoord ik deze leden. In dat verband wijs ik deze leden op de betrokkenheid van de regering in de Hofzaak van mevrouw Jia tegen het Zweedse Migrationsverket (C-01/05), waarvan de uitkomst meer zekerheid moet bieden voordat wordt beslist over een zeer ingrijpende beleidswijziging ten aanzien van de inburgeringsplicht van onderdanen van derde landen die familielid zijn van een Unieburger. Daarop zal ik hieronder nader ingaan.

Dat het laatste woord over de verenigbaarheid met onder meer Europese regelgeving uiteindelijk aan het oordeel van de onafhankelijke rechter is, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, maakt dat alles niet anders. Dat is niet zozeer een vreemde opvatting van de verantwoordelijkheid van de regering als mede-wetgever, zoals deze leden veronderstellen, als wel een essentieel onderdeel van de Nederlandse rechtsstaat. Het gegeven dat Nederland deel uitmaakt van een internationale rechtsorde waarover internationale rechters waken, brengt inderdaad mee dat de burger die dat wenst op bepaalde punten het laatste woord van het Hof van Justitie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan vragen.

De Nederlandse overheid, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, neemt deel aan de ontwikkeling van Europees beleid en van Europese regelgeving en draagt daarbij het Nederlandse beleid uit. Met het nieuwe inburgeringsstelsel vervult Nederland, zoals gezegd (paragraaf 1.3), in Europees verband een voortrekkersrol. Over het nieuwe stelsel wordt veel informatie aan de andere lidstaten verstrekt. De enkele mogelijkheid dat de ontwikkelingen in de Unie te zijner tijd wellicht een andere kant op zouden kunnen gaan, vormt uiteraard geen reden om de problemen die de Nederlandse (en niet alleen de Nederlandse) samenleving thans ondervindt door achtergebleven integratie van minderheidsgroepen, niet reeds nu voortvarend aan te pakken. De achterstanden moeten immers op zo kort mogelijke termijn en zo effectief mogelijk worden overbrugd.

Het niet tijdig of niet volledig behalen van het inburgeringsexamen heeft geen gevolgen voor de toegang tot de sociale uitkeringen. De leden van de VVD-fractie willen weten of wanneer het niet behalen van het examen wél gevolgen zou hebben voor toegang tot sociale uitkeringen, dit naar de mening van de regering zou kunnen stuiten op Europees- of internationaalrechtelijke besluiten. De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering overwogen heeft om de toegang tot sociale uitkeringen afhankelijk te maken van het behalen van het inburgeringsexamen. Rechtmatig verblijf in Nederland, zo antwoord ik deze leden, is een van de voorwaarden om voor toegang tot de Nederlandse sociale zekerheid in aanmerking te komen. Dit kabinet heeft niet overwogen om de toegang tot de Nederlandse sociale zekerheid, ook afhankelijk te maken van het al dan niet behalen van het inburgeringsexamen. In de nationale sociale verzekeringsregelingen geldt dat men pas voor het recht op uitkering in aanmerking komt als men verzekerd is. Verzekerd is degene die als werknemer werkzaam is dan wel ingezetene is van Nederland. De hoogte en de duur van de uitkering is in bepaalde gevallen gekoppeld aan de verzekeringsduur of het arbeidsverleden. In Nederland geldt dit laatste bijvoorbeeld voor de Algemene Ouderdomswet en de Werkloosheidswet. Het invoeren van een extra toegangsvoorwaarde tot de Nederlandse sociale zekerheid door de toegang hiertoe, voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen, afhankelijk te maken van het al dan niet behalen van het inburgeringsexamen, moet in strijd worden geacht met internationaalrechtelijke verplichtingen tot gelijke behandeling. In het bijzonder betreft het hier non-discriminatiebepalingen welke zijn vervat in het EG-verdrag, het 12e Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 26 van het VN-verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

#### **4.2 Non-discriminatie**

Met genoegen stel ik vast dat de leden van de CDA-fractie onderschrijven dat onderscheid tussen verschillende groepen inherent is aan het voeren van enig immigratie- en integratiebeleid en dat enig immigratie- en integratiebeleid zonder redelijk onderscheid tussen verschillende categorieën personen ondenkbaar is. Voorts onderschrijf ik de mening van deze

leden dat er zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden zijn om in het nieuwe inburgeringsstelsel onderscheid tussen verschillende categorieën te maken, en dat het maatschappelijk zeer gewenst is dat de door de regering gekozen categorieën inburgeringsplichtige genaturaliseerde Nederlanders zo snel mogelijk inburgeren. Zoals ik hiervoor in paragraaf 2.1.6 nader heb toegelicht, meen ik dat er voldoende zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden zijn om onderscheid te maken tussen enerzijds degenen die vóór 1 april 2003 zijn genaturaliseerd en behoren tot de drie bijzondere aangewezen groepen, en anderzijds degenen die van rechtswege of door optie het Nederlanderschap hebben verkregen.

Hiervoor heb ik in paragraaf 2.1.7 de positie van de geestelijke bedienaar in het nieuwe inburgeringsstelsel reeds toegelicht en op korte termijn zal ik ter gelegenheid van de kabinetsreactie op het ACVZ advies «Toelating en Verblijf voor Religieuze doeleinden» nader daarop ingaan.

### **4.3 Burgers van de Unie**

Zoals ik hiervoor in paragraaf 2.1 heb aangegeven, is uit adviezen als dat van de ACVZ en de Universiteit van Tilburg naar voren gekomen dat Unieburgers (waarschijnlijk) niet tot inburgering *kunnen* worden verplicht. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de vrijstelling van Unieburgers in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht en de daarop gebaseerde jurisprudentie omtrent het vrije personenverkeer. De commissie heeft aanbevolen deze vrijstelling uitdrukkelijk in de wet op te nemen. Waar het uiteindelijk om gaat is dat het Hof van Justitie de inburgeringsplicht voor Unieburgers waarschijnlijk als een ontoelaatbare belemmering van het vrije personenverkeer binnen de Unie zal verwerpen, met alle financiële en persoonlijke gevolgen van dien. Ook de Raad van State als laatste adviesinstantie van de regering heeft daarbij, na kennisneming van alle overige uitgebrachte adviezen, geen kanttekeningen geplaatst. De betreffende vrijstelling is het resultaat van zorgvuldige politiek-bestuurlijke besluitvorming, waarbij onder meer is betrokken de reële inschatting van de beperkingen die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien. Aangezien het recht van Unieburgers om langere tijd in Nederland te verblijven, niet onbeperkt is en zekere voorwaarden (als arbeid, studie, of financiële zelfstandigheid) kent, kan worden aangenomen dat de groep Unieburgers die in Nederland gebruik maakt van het recht op vrij verkeer, in overgrote meerderheid bestaat uit personen die weinig problemen ondervinden om zelf (als werknemer, zelfstandige of dienstverrichter) een plaats op de arbeidsmarkt of in het onderwijs (studenten) te kunnen vinden en aan de samenleving deel te nemen. Bovendien kan worden aangenomen dat het hier overwegend gaat om personen die in de westerse democratische samenleving van de andere Europese lidstaten zijn geboren en getogen («westerse allochtonen»). Om die reden behoren Unieburgers niet tot de doelgroepen van het integratiebeleid. Volstrekte zekerheid dat Unieburgers in het nieuwe inburgeringsstelsel niet inburgeringsplichtig kunnen worden gemaakt, kan ik de leden van de CDA-fractie niet verschaffen. Dat kan uiteindelijk alleen het Hof van Justitie.

### **4.4 Onderdanen van derde landen**

#### *4.4.1 Gezinsleden van burgers van de Unie*

Indien uiteindelijk mocht blijken dat EU-regelgeving daaraan niet in de weg staat, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zal de regering inderdaad overwegen de inburgeringsplicht uit te breiden tot onderdanen van derde landen, die niet reeds legaal in een andere lidstaat verblijven en in Nederland willen verblijven als familielid van een Unieburger die hier

zijn recht op vrij personenverkeer uitoefent. Ten aanzien van deze onderdanen van derde landen, zou, gelet op het arrest van het Hof van Justitie in de zaak van Hacene Akrich (HvJEG 23 september 2003, zaak C-109/01), kunnen worden betoogd dat hun *eerste* toelating en verblijf in een lidstaat niet wordt beheerst door het gemeenschapsrecht omtrent het vrije verkeer van Unieburgers, maar door het nationale recht van de betreffende lidstaat. Dat zou betekenen dat het gemeenschapsrecht zich ook niet tegen een inburgeringsplicht in die lidstaat voor deze categorie derdelanders verzet. Deze benadering wijkt fors af van de sinds decennia in Nederland en andere Europese lidstaten vigerende opvattingen over het vrije personenverkeer. Daarbij komt dat de Europese Commissie in haar brief van 14 juni 2005 heeft aangegeven onvoldoende aanknopingspunten in het gemeenschapsrecht voor deze benadering te hebben kunnen vinden, en dat het Akrich-arrest nog de nodige vragen onbeantwoord heeft gelaten. De onzekerheden bij en daarmee de risico's van invoering van een inburgeringsplicht voor deze categorie zijn bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht te groot om daartoe nu reeds te besluiten. De Nederlandse regering heeft haar standpunt in deze kenbaar gemaakt in de prejudiciële procedure in de vergelijkbare zaak C-1/05 (Y. Jia tegen Migrationsverket). Verwacht wordt dat de uitspraak van het Hof van Justitie in die zaak meer duidelijkheid zal scheppen. Na die uitspraak zal de invoering van een inburgeringsplicht voor de betreffende categorie derdelanders opnieuw worden bezien, zo antwoord ik deze leden. Indien uiteindelijk mocht blijken dat het verblijfsrecht van deze derdelanders niet wordt beheerst door het gemeenschapsrecht omtrent het vrije verkeer van Unieburgers, maar door het nationale recht van de betreffende lidstaat, betekent dat dat deze derdelanders niet behoren tot de categorie personen die in artikel 4, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

Over de zogeheten België-route zal op korte termijn een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer worden gezonden waarin ook wordt ingegaan op de gevolgen van de verschillen in integratiebeleid tussen de Europese lidstaten. Ik ben van mening dat de grote verschillen tussen de eisen die gesteld worden op het gebied van integratie tussen België en Nederland inderdaad één van de oorzaken is van het ontstaan van wat «de België-route» is gaan heten. De oplossing van het probleem kan echter niet alleen op dit terrein worden gezocht; de integratievoorwaarden vormen immers slechts een deel van de aanleiding waarom mensen uitwijken naar België (soepeler voorwaarden en lagere leges spelen waarschijnlijk een minstens zo belangrijke rol). Daarbij kan van een «uniform» Europees integratiebeleid, waarvan de CDA-fractie spreekt, geen sprake zijn. Integratie is een beleidsterrein dat zeer nauw verbonden is aan de specifieke situatie van een bepaald land (en kan zelfs verschillen tussen regio's of zelfs steden) en het soort migranten dat dat land aantrekt (taalcapaciteit, etc.). Ik blijf me daarom onverminderd actief inzetten voor gezamenlijke uitgangspunten en samenwerking op het gebied van integratie in Europa, zonder daarbij te streven naar harmonisatie.

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

Hoofdstuk III van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen verschaft de vreemdeling die in een bepaalde lidstaat de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, een geclausuleerd recht om zich in een andere lidstaat te vestigen. Zo mag een langdurig ingezetene derdelander die die status in Duitsland heeft verkregen, onder bepaalde voorwaarden naar Nederland komen om hier te werken of te studeren. In het algemeen mag van zo'n langdurig ingezetene worden verlangd dat hij overeenkomstig het Nederlandse recht voldoet aan integratievoorwaarden, zo antwoord ik de leden

van de VVD- en CDA-fracties. Dat betekent dat hij in Nederland moet inburgeren en het inburgeringsexamen moet behalen. Indien hij in de eerste lidstaat (in het gegeven voorbeeld Duitsland) al aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen om voor die status van langdurig ingezetene in aanmerking te kunnen komen (een Duits inburgeringsexamen), mag Nederland hem op grond van artikel 15, derde lid, tweede alinea, van Richtlijn 2003/109/EG niet verplichten het inburgeringsexamen te behalen. Wel mag in dat geval van hem *deelname* aan een taal cursus worden verlangd. Een dergelijke inspanningsverplichting om (alleen) aan Nederlandse taal cursussen deel te nemen, is aanzienlijk beperkter dan de resultaatsverplichting om kennis van de Nederlandse taal *en* van de Nederlandse samenleving te verwerven en dat aan de hand van het inburgeringsexamen aan te tonen. Daarom wordt de langdurig ingezeten derdelander die al in andere lidstaat is ingeburgerd, vrijgesteld van de inburgeringsplicht van artikel 6 van het wetsvoorstel. Dat neemt niet weg dat deze (in een andere lidstaat ingeburgerde) derdelander, indien hij na vijf jaar ook in Nederland een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wil verkrijgen, net als andere derdelanders het inburgeringsexamen zal moeten behalen. De artikelen 23, eerste lid, en 5, tweede lid, van Richtlijn 2003/109/EG staan Nederland uitdrukkelijk toe voor de verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd te verlangen dat aan integratievoorwaarden overeenkomstig de Nederlandse regelgeving is voldaan. Het gaat hierbij, zo bevestig ik de leden van de CDA-fractie, om een derdelander die de status van langdurig ingezetene reeds eerder in een andere lidstaat heeft verkregen en die vijf jaar na zijn vestiging in ons land diezelfde status ook in Nederland wil verkrijgen. Indien die wordt verleend, mag hij de in de eerste lidstaat verkregen status van langdurig ingezetene niet langer behouden (artikel 9, vierde lid, van Richtlijn 2003/109/EG), waarmee wordt voorkomen dat er in de praktijk sprake kan zijn van «verschillende statussen» van langdurig ingezetene, die zijn verleend door verschillende lidstaten.

Het recht van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen om zich op de voet van hoofdstuk II van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld voor arbeid of studie in Nederland te vestigen, is niet hetzelfde als vrij personenverkeer zoals Unieburgers dat hebben, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie voorts. Zij moeten gewoon een verblijfsvergunning aanvragen en voldoen aan bepaalde voorwaarden die in de betreffende richtlijn zijn gesteld. Een derdelander die in Nederland als gezinslid van een andere derdelander wil verblijven, is inburgeringsplichtig, ongeacht de vraag of hij eerder wettig verblijf in een andere lidstaat had. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de VVD-fractie is aangegeven, leidt dat uitzondering, indien het gaat om een derdelander die in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene heeft verkregen *en* daarvoor heeft moeten voldoen aan de inburgeringseisen van die andere lidstaat.

Inderdaad wordt van onderdanen van derde landen, die in een andere lidstaat van de Europese Unie de status van langdurig ingezetene hebben verworven, en die daarvoor aan door die andere lidstaat gestelde integratievereisten hebben moeten voldoen, niet verlangd dat zij aan taal cursussen Nederlands deelnemen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. De reden daarvoor is in de eerste plaats dat een dergelijke eis aan deze derdelanders zich niet goed verdraagt met de systematiek van dit wetsvoorstel, dat als een kernelement immers een inburgeringsplicht kent waaraan slechts kan worden voldaan door het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. In de tweede plaats wordt deze eis niet gesteld omdat het deelnemen aan een taal cursus op zichzelf weinig zegt over het behaalde niveau van taalvaardigheid in het Nederlands. Bovendien kan van deze derdelanders op grond van de Europese regelgeving niet



worden verlangd dat zij zich ook verdiepen in de Nederlandse samenleving en daarvan ook een proeve afleggen.

De regering acht het daarom thans niet zinvol een dergelijke eis aan deze doelgroep te stellen. Voor de volledigheid benadruk ik dat deze vrijstelling niet alle derdelanders betreft die tot een andere lidstaat zijn toegelaten, en evenmin alle derdelanders die de status van langdurig ingezeten derdelander in een andere lidstaat hebben verkregen, maar alleen die langdurig ingezeten derdelanders die die status in een andere lidstaat hebben verkregen nadat zij aan de door die lidstaat voor het verkrijgen van die status gestelde inburgeringsvereisten hebben voldaan.

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht hebben onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van een lidstaat verblijven, nog geen recht op vrij personenverkeer binnen de Unie, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Zo heeft een derdelander die op grond van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging tot Frankrijk is toegelaten bij een daar gevestigde andere derdelander, nog geen (afgeleid) recht op vrij personenverkeer. Familieleden van een Unieburger, een andere EER-onderdaan of een Zwitsers onderdaan, die wettig op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven, hebben wel het recht om met die Unieburger, EER-onderdaan of Zwitser mee naar Nederland te komen, indien die Unieburger, EER-onderdaan of Zwitser hier zijn communautaire recht uitoefent. Zij mogen zich dus inderdaad eerder dan na vijf jaar verblijf samen met de hoofdpersoon van de ene naar de andere lidstaat begeven, ook indien zij in die eerste lidstaat nog niet zijn ingeburgerd. Dat onderstreept nogmaals het belang van een Europese aanpak van integratie in alle Europese lidstaten, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie.

De regering is, zo antwoord ik de leden van deze fractie op hun vraag naar de lopende Hofzaak C-1/05 Y (Jia tegen Migrationsverket), voornemens een inburgeringsplicht op te leggen aan onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een in Nederland verblijvende Unieburger (of een andere EER-onderdaan of een Zwitser) en die geen wettig verblijf in een andere lidstaat hebben. Zoals bekend, verschillen de standpunten van de Europese Commissie en die van Nederland op dit punt. Aangezien de introductie van een inburgeringsplicht in deze gevallen zeer ingrijpende koerswijziging – ook ten opzichte van de andere Europese landen – met mogelijk grote gevolgen zou zijn en het arrest Akrich, waarop het Nederlandse standpunt is gebaseerd, nog de nodige vragen open laat, wordt in afwachting van meer duidelijkheid die van het Hof van Justitie in de zaak Jia tegen Migrationsverket wordt verwacht, vooralsnog pas op de plaats gemaakt.

#### *4.4.3 Turkse onderdanen*

De Associatie met Turkije heeft tot doel gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije economische verkeer om de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de EU-lidstaten en Turkije niet te bemoeilijken. Turkse onderdanen zijn echter geen Unieburgers. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht hebben zij geen recht op vrij personenverkeer of vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen of diensten. De Associatieovereenkomst kent hen niet het recht toe om als Unieburgers vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. De werkingssfeer van de Associatieovereenkomst is dan ook aanzienlijk beperkter dan die van het EG-verdrag.

Wel hebben Turkse onderdanen beperkte markttoegangsrechten, waaraan in de jurisprudentie van het Hof van Justitie een accessoir verblijfsrecht is gekoppeld om de daadwerkelijke uitoefening van die rechten op het

grondgebied van de betreffende lidstaat mogelijk te maken. Zo verschaft artikel 6 van Besluit nr. 1/80 de Turkse onderdaan die wettig Nederland is binnengekomen en hier arbeid mag verrichten, geleidelijk een steeds sterker recht op toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt dat een daarmee corresponderend verblijfsrecht meebrengt. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht doet Besluit nr. 1/80 niet af aan de bevoegdheid van de lidstaten, een Turks onderdaan het recht te ontzeggen hun grondgebied te betreden en er een tewerkstelling te aanvaarden, en verzet het er zich in beginsel evenmin tegen, dat die lidstaten de voorwaarden voor zijn arbeid gedurende het jaar, bedoeld in artikel 6, eerste lid en eerste onderdeel, van Besluit nr. 1/80 te regelen. Het is vaste jurisprudentie van het Hof dat artikel 6, eerste lid, evenwel niet zo kan worden uitgelegd, dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen. Daarom is Nederland niet langer bevoegd om maatregelen met betrekking tot het verblijf vast te stellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan de Turkse onderdaan die aan de daarin gestelde voorwaarden voldoet. Naar de mening van de regering, zo antwoord ik de leden van de CDA- en GroenLinks-fracties, vormt de inburgeringsplicht niet een dergelijke belemmering. De Turkse werknemer die legaal in Nederland woont en werkt, kan zelf bepalen op welke wijze hij inburgert – het wetsvoorstel schrijft hem geen verplichte cursusdeelname voor – en hij kan, ook indien hij het inburgeringsexamen niet (tijdig) behaalt, legaal in Nederland blijven wonen en werken.

Het associatierecht verzet zich er tegen dat Nederland maatregelen invoert die een nieuwe beperking van de vrijheid van vestiging en het verrichten van diensten vormen of van de toegang tot de werkgelegenheid van Turkse werknemers en hun gezinsleden die legaal in Nederland verblijven en werken. Dat betekent naar de mening van de regering echter niet dat de nieuwe inburgeringsplicht moet worden aangemerkt als een dergelijke beperking van de mogelijkheden om economische activiteiten te verrichten. Immers noch de beperkte markttoegangsrechten van Turkse onderdanen, noch hun daaraan gekoppelde verblijfsrecht, worden aangetast. Hun mogelijkheden om in Nederland als werknemer, zelfstandige of dienstverrichter economische activiteiten te verrichten en hun verblijfsrecht zijn niet afhankelijk van het behalen van het inburgeringsexamen. De uitoefening van economische activiteiten komt ook niet in het gedrang door verplichte deelname aan een inburgeringscursus. Deelname aan het economische verkeer in Nederland is juist bevorderlijk voor de inburgering en omgekeerd is inburgering ook bevorderlijk voor de mogelijkheden om economische activiteiten te ontplooien. De inburgeringsplicht is niet gericht op het beëindigen van het verblijf in Nederland van personen met een integratieachterstand in onze samenleving, maar op het zoveel mogelijk overbruggen van die achterstand.

Ook voor de beoordeling door de rechter van de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringsstelsel met het Associatierecht is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, van belang dat de inburgeringsplicht niet leidt tot verblijfsbeëindiging of beperking van de door het Associatierecht gewaarborgde markttoegangsrechten. Bij die beoordeling komt een zwaar gewicht toe aan de dringende maatschappelijk noodzaak om de integratieachterstanden in de Nederlandse samenleving te overbruggen, welke noodzaak terecht door alle fracties wordt onderschreven, en het geschikte en evenwichtige karakter van de inburgeringsplicht als instrument om die achterstanden te verminderen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, beperkt het wetsvoorstel de inburgerings*plicht* tot de inburgerings*behoefte*n. Aan de hand van objectieve en formele criteria, zoals verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd en het bezit van

diploma's, worden zij die reeds beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden, al dan niet gedeeltelijk, van de inburgeringsplicht vrijgesteld. Daarnaast wijs ik deze leden er op dat degenen die niet aan de hand van deze formele criteria kunnen aantonen reeds voldoende te zijn ingeburgerd, maar die dat evident wel zijn, op hun verzoek aan de hand van een snelle en objectieve toets alsnog van de inburgeringsplicht kunnen worden ontheven. Het wetsvoorstel verplicht de inburgeringsplichtige niet tot meer dan strikt noodzakelijk is voor diens maatschappelijk functioneren. Het stelt redelijke termijnen om de daarvoor noodzakelijke kennis en vaardigheden te verwerven. De handhavingsmaatregelen die zijn voorzien zijn passend en evenredig en daarbij worden de markttoegangsrechten en verblijfsrechten gerespecteerd. Voor de inburgeringsplicht en de handhavingsinstrumenten zijn geen minder ingrijpende alternatieven voorhanden waarmee de beoogde overbrugging van integratieachterstanden effectief kan worden bereikt. In het onderhavige wetsvoorstel zijn onnodige en onnodig zware maatregelen die dat doel voorbij schieten en mogelijk averechts werken als bijdrage aan de verharding van onze samenleving, vermeden.

Elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is op grond van artikel 9 van de Associatieovereenkomst binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst verboden. Aangezien de regering er op goede gronden van uit gaat dat de inburgeringsplicht van Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverrichters bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet onder de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst valt, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, vreest de regering van dit non-discriminatiebeginsel geen gevolgen voor het nieuwe inburgeringsstelsel. Met het oog op de artikelen 37 van het Aanvullend Protocol en 6, 7 en 10 van Besluit nr. 1/80, die, kort gezegd, discriminatie op grond van nationaliteit verbieden wat betreft de lonen, verdere arbeidsvoorwaarden en arbeidsbemiddeling, wijs ik deze leden er op dat (de handhaving van) de nieuwe inburgeringsplicht geen gevolgen heeft voor de lonen, de andere arbeidsvoorwaarden en arbeidsbemiddeling.

Zoals ook in het onderzoek door de Universiteit van Tilburg en de reactie van de Europese Commissie naar voren komt, kan geen volledige zekerheid worden gegeven over de verenigbaarheid van (alle onderdelen van) de nieuwe inburgeringsplicht met het Associatierecht. Daartoe is het Hof van Justitie bij uitsluiting bevoegd. Dat betekent echter niet, zo antwoord ik de leden van de CDA-, PvdA- en GroenLinks-fracties, dat deze onzekerheid van dien aard is dat zou moeten worden gekozen voor de «veilige weg» van volledig vrijstelling van de inburgeringsplicht van alle Turkse onderdanen, ongeacht de onder deze groep nog aanwezige integratieachterstanden.

De periodieke verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van de inburgeringsplichtige die na verloop van vijf jaar het inburgeringsexamen nog niet heeft behaald, brengt mee dat periodiek leges zijn verschuldigd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat die legesheffing mogelijk kan worden gezien als een nieuwe beperking in strijd met de standstill-bepalingen in het associatierecht. De Nederlandse regering is daarover echter een andere mening toegedaan en heeft die in het kader van een lopende infractieprocedure nader aan de commissie uiteengezet. Naar de mening van de regering vormt de legesheffing geen verboden (indirecte) beperking in de zin van het associatierecht, dat geen expliciet verbod op het heffen van leges stelt. Ook heeft de Associatieraad geen specifieke bepalingen afgevaardigd met betrekking tot de legesheffing, zoals de communautaire wetgever dat wel ten aanzien van Unieburgers heeft gedaan. Aangezien artikel 6 van Besluit 1/80 van rechtswege verblijfsrecht toekent aan de Turkse werknemer die voldoet

aan de in dat artikel gestelde vereisten, vormt de legesheffing geen voorwaarde voor zijn verblijf en arbeid in Nederland. De Turkse werknemer die van rechtswege verblijfsrecht ontleent aan artikel 6 van Besluit 1/80 heeft, ook indien hij niet feitelijk in het bezit is van een verblijfsdocument waaruit dat blijkt, rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdeel I, van de Vreemdelingenwet 2000. Ook indien de leges voor de verblijfsvergunning niet zijn voldaan, staat dat de verlening van de tewerkstellingsvergunning niet in de weg. Het laatste woord over de legesheffing, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, is inderdaad aan het Hof van Justitie. Indien dat Hof oordeelt dat de legesheffing inderdaad onverenigbaar is met het Associatierecht, zo antwoord ik deze leden voorts, zal het stelsel van legesheffing op dit punt moeten worden herzien.

Ook het laatste woord over de verenigbaarheid van de inburgeringsplicht van niet-ingeburgerde, in Nederland werkende Turkse onderdanen, met de standstill-bepalingen van het Associatierecht is aan het Hof van Justitie. Dat laatste woord is niet aan de Europese Commissie. Zij heeft zulks ook uitdrukkelijk aangegeven in haar brief van 14 juni 2005 die ik op 23 juni 2005 aan de voorzitter van de Tweede kamer heb gezonden. Ook voor de voorlopige beoordeling door de Europese Commissie van de verenigbaarheid van de overige onderdelen van het nieuwe inburgeringstelsel met het gemeenschapsrecht, verwijs ik de leden van de CDA-fractie naar de brief van de commissie en mijn reactie daarop.

De leden van de SGP-fractie die hebben gevraagd om een overzicht van de migratie vanuit Turkije naar Nederland van de afgelopen vijf jaar, verwijs ik naar onderstaande tabel met de aantallen ingewilligde aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf per verblijfsdoel van 2000 tot 23 november 2005.

Clustering verblijfsdoelen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
B10 EU/EER-onderdanen			7	3	3	1	14
B11 Verdragen		1					1
B13 Verblijf voor familiebezoek	67	35	36	61	23	19	241
B2 Gezinshereniging en gezinsvorming	3 466	3 798	4 495	4 474	3 642	1 946	21 821
B3 Gezinsuitbreiding (adoptie- en pleegkinderen)		1		4	1	6	
B4 Wedertoelating		1	2	2		1	6
B5 Arbeid	230	160	370	618	145	198	1 721
B6 Studie	124	141	191	161	241	366	1 224
B7 Uitwisseling	6	3	19	16	6	10	60
Diversen	30	6	2	6	9	1	54
<b>Eindtotaal</b>	<b>3 923</b>	<b>4 146</b>	<b>5 122</b>	<b>5 341</b>	<b>4 073</b>	<b>2 543</b>	<b>25 148</b>

Het is, zo antwoord ik deze leden op hun vraag hoeveel arbeidsmigranten uiteindelijk een permanente verblijfsvergunning hebben gekregen, niet goed mogelijk om hier een cijfermatig juist antwoord op te geven. In het verleden, voor de overdracht van taken door de vreemdelingendiensten konden deze zelfstandig verblijfsvergunningen verlenen en verlengen. Zoals eerder aan de Tweede Kamer in het kader van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van de IND is bericht, zijn bij de conversie bestanden in mei 2004 problemen opgetreden zodat het niet mogelijk is hier een betrouwbaar antwoord op te geven. Dit zou een zeer tijdrovende en dus kostbare onderneming zijn om te realiseren. Ik wijs deze leden er wel op dat het aantal verleende verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd binnen deze groep betrekkelijk gering zal zijn, aangezien de (reguliere) arbeidsmigrant eerst na vijf jaar verblijf op grond van een tijdelijke vergunning in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Voor wat betreft de prognoses van de komende jaren verwacht ik dat deze aansluiten bij de reeds waarneembare dalende trend sinds de invoering

van de verscherpte eisen ten aanzien van gezinsmigratie in november 2004. De verwachting is dat de ingezette daling, met name voor het verblijfsdoel gezinsmigratie, na invoering van de Wet inburgering in het buitenland verder door zal zetten.

Op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel zijn niet-Nederlandse Unieburgers niet inburgeringsplichtig. De reden hiervan is dat op grond van het EU-recht, mede in beschouwing nemend de jurisprudentie ter zake, wordt aangenomen dat een inburgeringsplicht een Unieburger er van kan weerhouden om naar Nederland te komen en zo een belemmering kan vormen van diens recht op vrij personenverkeer. Met nieuw tot de Europese Unie toetredende landen worden afspraken gemaakt over de wijze waarop deze toetreding zal geschieden en onder welke voorwaarden een eventuele toetreding zal plaatsvinden. Dat zal ook ten aanzien van Turkije het geval zijn. In de toetredingsonderhandelingen zal inburgering aan de orde worden gesteld.

Wanneer Turkije tot de EU is toegetreden en als daarbij geen overgangs- of uitzonderingsbepalingen overeen zijn gekomen, zullen Turken niet meer inburgeringsplichtig zijn, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Ik wil echter nadrukkelijk stellen dat die situatie voorlopig nog niet aan de orde is.

#### **4.5 Vluchtelingen**

Zoals in paragraaf 2.1.9 in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, is hetgeen in de memorie van toelichting is opgenomen over de positie van vluchtelingen in het nieuwe inburgeringsstelsel, eveneens van toepassing op de andere asielmigranten die houder zijn van de uniforme verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. In die paragraaf ben ik tevens ingegaan op de vragen van de diverse fracties over de inburgering van asielmigranten.

#### **4.6 Rijkswet op het Nederlanderschap**

Naturalisandi die het inburgeringsexamen hebben behaald, zullen in het algemeen worden vrijgesteld van de naturalisatietoets. Zoals ik hiervoor in paragraaf 2.1.4 heb aangegeven, zien de woorden «in het algemeen» op de situatie waarin een oudkomer beschikt over schrijf- en leesvaardigheden op het niveau A1 en daarom voor inburgeringsexamen kan slagen, maar desalniettemin niet volledig is vrijgesteld van de naturalisatietoets waarvoor immers schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A2 zijn vereist. Deze oudkomer zal in het kader van de naturalisatietoets voor de onderdelen lezen en schrijven nog wel het niveau A2 moeten behalen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Een vreemdeling die na vijf jaar rechtmatig verblijf op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel het Nederlanderschap wil verkrijgen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, hoeft niet eerst een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen en daartoe het inburgeringsexamen af te leggen, maar kan volstaan met het afleggen van de naturalisatietoets.

De huidige wet- en regelgeving, zo antwoord ik het lid van de Groep Wilders, vereist een verblijfsduur van ten minste vijf jaar van vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor het Nederlanderschap. De regering ziet vooralsnog geen aanleiding deze termijn te verlengen. Voor de verkrijging van het Nederlanderschap geldt nu al de eis dat de naturalisandus de naturalisatietoets met goed gevolg moet hebben afgelegd. Die eis blijft uiteraard gelden. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving is hij daarvan vrijgesteld, indien

hij door het behalen van het nieuwe inburgeringsexamen heeft aangetoond te beschikken over schriftelijke en mondelinge taalvaardigheden op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en tevens beschikt over de nodige kennis van de Nederlandse samenleving. De oudkomer met schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A1 zal voor naturalisatie een aanvullende toets moeten afleggen. Voorts voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de eis dat vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, het inburgeringsexamen moeten hebben behaald. Bovendien wijs ik dit lid er op dat de regering recentelijk heeft besloten de mogelijkheden te verruimen om vreemdelingen die ter zake van een misdrijf zijn bestraft uit Nederland te verwijderen. Vreemdelingen die wegens misdrijf zijn veroordeeld en uit Nederland zijn verwijderd, kunnen niet de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. De huidige wet- en regelgeving voorziet dan ook grotendeels in de gewenste vereisten om in aanmerking te kunnen komen voor het Nederlanderschap.

## **5. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSASPECTEN**

### **5.1 Algemeen**

Bij de uitvoering van de Wet inburgering zal een groot aantal instanties zijn betrokken. Naast alle gemeenten, hebben onder meer de exameninstellingen, de IB-Groep en de IND taken toebedeeld gekregen. Met de leden van de fractie van de ChristenUnie ben ik van mening dat een goede onderlinge samenwerking en coördinatie van deze instanties onontbeerlijk is voor het welslagen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Een belangrijk wettelijk instrument voor de coördinatie van de diverse betrokken instanties, zo antwoord ik deze leden, is het door de IB-Groep beheerde Informatiesysteem Inburgering (artikel 45 van het wetsvoorstel) waaraan diverse betrokken instanties de noodzakelijke gegevens leveren en/of kunnen ontfangen. Voor de gegevens die dit ISI bevat, verwijs ik deze leden naar artikel 6.1 van het ontwerp-Besluit inburgering. Het college, de cursusinstellingen, de exameninstellingen, de IB-Groep, de Belastingdienst en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verstrekken aan de IB-Groep eigener beweging of op verzoek kosteloos alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Wet inburgering aan hen zijn opgedragen. De in het ISI opgenomen gegevens worden beschikbaar gesteld aan het college, de exameninstellingen, de IB-Groep en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Daarnaast wijs ik de leden van de fractie van de ChristenUnie op het eveneens door de IB-Groep beheerde Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (artikel 46 van het wetsvoorstel), waaruit het college en de IB-Groep als uitvoerders van de wet worden voorzien van zodanige informatie dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat personen ten onrechte als inburgeringsplichtige worden aangemerkt. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Centrale organisatie werk en inkomen, het college en de IB-Groep verstrekken – eigener beweging en op verzoek – kosteloos alle noodzakelijke gegevens voor het bijhouden en schonen van dit BPI. Korthedshalve verwijs ik deze leden naar hoofdstuk 6 van het ontwerp-Besluit inburgering.

Verder wijs ik deze leden op de voorgeschreven samenwerking tussen het college, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de door hem aangewezen deskundige, de desbetreffende eigenrisicodragers, de desbetreffende overheidswerkgever en de Centrale organisatie werk en inkomen, bij het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan uitkerings-

gerechtigden (artikel 19 van het wetsvoorstel). Die samenwerking behelst onder meer het verschaffen van informatie over uitkeringsgerechtigdheid en over aangeboden reïntegratievoorzieningen, gegeven voorschriften en dergelijke op grond van de desbetreffende socialezekerheidswet- of regeling. Voorts verplicht het wetsvoorstel de gemeenteraad om bij verordening regels te stellen met betrekking tot onder meer de procedure die het college moet volgen voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen (artikel 17, zevende lid). Daarin kan de raad onder meer regelen hoe, gelet op het uitgangspunt dat geen aanbod wordt gedaan indien dat de arbeidsinschakeling belemmert (artikel 17, zesde lid, van het wetsvoorstel), het overleg met de uitvoerder van de betrokken socialezekerheidsregeling zal plaatsvinden.

Het wetsvoorstel, zo antwoord ik de leden van de fractie van de Christen-Unie, schept daarmee het kader waarbinnen de noodzakelijke samenwerking en coördinatie moeten plaatsvinden, waartoe het voldoende waarborgen bevat. Ik wijs deze leden er op dat uiteraard niet iedere activiteit op het gebied van samenwerking en coördinatie een uitdrukkelijke wettelijke grondslag in de wet vereist. Zo wordt intensief overleg gevoerd met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en afzonderlijke gemeenten, met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en andere betrokkenen in de sector Werk en Inkomen, met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Immigratie en Naturalisatie Dienst, om de verschillende werkprocessen en ICT optimaal af elkaar te stemmen.

#### *Taken IB-Groep*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de mogelijkheid van conflicterende belangen bij de uitvoering door de IB-Groep van haar taken op het gebied van examens, de aanwijzing van andere exameninstellingen, het verstrekken van leningen en vergoedingen en het beheer van de informatiesystemen ISI en BPI.

De IB-Groep krijgt inderdaad een belangrijke rol bij de uitvoering van het nieuwe stelsel gekregen. De taken op het gebied van leningen en vergoedingen zijn bewust samen in handen van de IB-Groep gelegd, mede om zoveel als mogelijk aan te kunnen sluiten bij het al bestaande systeem van studiefinanciering. Van een ongewenste verstrengeling van belangen is hier geen sprake. De taken sluiten juist goed op elkaar aan. Ten aanzien van de taken op het gebied van de examinering zou een ongewenste belangenverstrengeling denkbaar zijn als de IB-Groep enerzijds de exameninstellingen, die de praktijkexamens afnemen, aanwijst en anderzijds zelf praktijkexamens afneemt. In paragraaf 2.3 (inburgeringsexamen) is al uiteengezet dat de rol van de IB-Groep bij de praktijkexamens beperkt zal blijven tot de (administratieve) beoordeling van portfolio's. Hiermee is het risico van een ongewenste belangenverstrengeling weggenomen. De informatiesystemen, die de IB-Groep zal gaan beheren, sluiten naadloos aan op de taken van de IB-Groep op het gebied van examinering, lening en vergoedingen. Daarnaast worden ook gegevens vastgelegd, die worden aangeleverd door de gemeenten (aanbod, handhaving onthefingen e.d.). Het aanleveren en muteren van deze gegevens blijft nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeenten. Ook hier dus geen mogelijkheid van belangenverstrengeling.

Ook een mogelijke belangenverstrengeling tussen de hierboven genoemde taken van de IB-Groep is niet goed voorstelbaar. De IB-Groep krijgt opdracht om een aantal taken uit te voeren en zal daarvoor worden betaald. De uitvoering van deze taken vindt niet alleen plaats binnen de gestelde wettelijke kaders, maar wordt ook nader gereguleerd door vaste procedures, die bovendien grotendeels geautomatiseerd worden uitgevoerd. De kwaliteit van de uitvoering van deze processen zal worden

geborgd en die kwaliteitsborging zal onder andere door accountantscontroles worden ondersteund.

Uiteraard zullen de geldstromen voor leningen, aflossingen, vergoedingen en examengelden apart verrekend worden. Ook zullen deze primaire geldstromen worden gescheiden van de beheerkosten die aan de IB-Groep worden betaald voor het organiseren en afnemen van examens, het verstrekken van leningen, het uitbetalen van vergoedingen en het beheren van de bijbehorende informatiesystemen. Het is niet goed denkbaar hoe in deze context alsnog sprake kan zijn van een ongewenste belangenverstremming.

In het wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit inburgering, zo antwoord ik de leden van de PvdA en D66-fracties naar aanleiding van hun vragen over mogelijke belangenverstremming, wordt reeds een onderscheid aangebracht tussen het centraal deel en het praktijkdeel van het inburgeringsexamen. Zoals in de inleiding van deze nota is aangegeven, kan het centraal deel uitsluitend worden afgenomen door de IB-Groep, en kent het praktijkdeel van het examen drie routes. De kandidaat kan zelf, al dan niet met behulp van een opleider, een portfolio samenstellen en dat laten beoordelen door de IB-Groep dan wel een aangewezen exameninstelling. Een andere route is dat de kandidaat het praktijkdeel kan halen door het doen van een assessment bij een aangewezen exameninstelling. Een derde manier is het afleggen van een praktijkexamen dat bestaat uit een combinatie van een portfolio en een assessment; dit kan uitsluitend worden gedaan bij een aangewezen exameninstelling. De IB-Groep kan uitsluitend het praktijkdeel van het inburgeringsexamen beoordelen dat wordt aangeboden in de vorm van een portfolio. Deze rol is ook bij de IB-Groep neergelegd om het voor de inburgeringsplichtige mogelijk te maken het gehele inburgeringsexamen op één plek op één dag af te leggen. De IB-Groep biedt geen opleidingen en assessments aan. Dat is de belangrijkste waarborg tegen belangenverstremming. Ik zie niet in hoe hier sprake zou kunnen zijn van conflicterende belangen bij de uitvoering van de taken van de IB-groep op het terrein van de praktijkexamens. Aangezien de IB-Groep als enige het centraal deel van het inburgeringsexamen afneemt, kan hier geen sprake van conflicterende belangen. De inrichting van het inburgeringsexamen, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, bevat daarmee de mogelijke waarborgen tegen belangenverstremming.

#### *Pilots*

De leden van de CDA-fractie vragen naar conclusies die op basis van de pilot samenloop reïntegratie en inburgering, die in zes gemeenten heeft gelopen, kunnen worden getrokken. In 2004 heb ik, zo antwoord ik deze leden, in samenwerking met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zes gemeenten gevraagd om een pilot te starten waarin ervaring wordt opgedaan met gecombineerde trajecten reïntegratie en inburgering. Deze pilots hebben gelopen van 1 oktober 2004 tot 1 oktober 2005 en zijn gevolgd met een monitor. De pilots hebben zeer veel informatie opgeleverd. Uit het evaluatierapport, dat te vinden is op [www.inburgering.net](http://www.inburgering.net), blijkt dat gemeenten hebben ervaren dat de WWB en het wetsvoorstel inburgering goed te combineren zijn en dat bij een goede implementatie ze elkaar kunnen versterken. Gemeenten zijn tevreden met het feit dat het wetsvoorstel inburgering heldere eindtermen zal voorschrijven en met het verplichtende karakter van de wet. Serieuze aandachtspunten bij de implementatie van de samenloop zijn dat gemeenten een visie op inburgering moeten ontwikkelen in samenhang met de visie op de WWB. Immers gemeentelijke beleidsuitgangspunten in de WWB inzake het ontheffen van de arbeidsverplichting en het aanbod van reïntegratievoorzieningen heeft direct invloed op de omvang en samenstelling van de doelgroep die in aanmerking kan komen voor een



gecombineerde voorziening. Maar ook in bredere zin is het reïntegratiebeleid relevant.

Uit het evaluatierapport blijkt dat voor een goede inzet van de gecombineerde voorzieningen de gemeenten inzicht moeten ontwikkelen in de achtergronden en samenstelling van de doelgroep. Zij moeten expliciet nadenken over de samenstelling van de gecombineerde voorzieningen, zodat effectieve en efficiënte voorzieningen kunnen worden ingekocht. Integratie en innovaties in de reïntegratie en inburgering zullen door gemeenten onder meer met hun inkoopbeleid moeten worden aangejaagd. Ook zullen gemeentelijke werkprocessen van reïntegratie en inburgering moeten worden geïntegreerd om tot een efficiënte uitvoering te kunnen komen. De pilotgemeenten zijn enthousiast over hetgeen zij in de pilot samenloop hebben ervaren. Ik heb er alle vertrouwen in dat ook andere gemeenten zich optimaal zullen inzetten om de gewenste effecten met de samenloop te kunnen realiseren.

Deze leden hebben voorts gevraagd of de pilot uitwijst dat de cursusmarkt niet gereed is en of er grote kwaliteitsverschillen zijn. Deze conclusie kan op basis van de pilots niet getrokken worden. In de pilots moesten personen geplaatst worden op reeds ingekochte reïntegratietrajecten met een taalcomponent, de zogenoemde taalactiveringstrajecten, of op de duale inburgeringstrajecten: «dual met werk». Met een intensivering en/of aanpassing van onderdelen van deze bestaande trajecten kon gewerkt worden aan het realiseren van de doelstellingen van de inburgering en van de reïntegratie. In dit opzicht heeft de markt aan de vraag van de pilotgemeenten kunnen voldoen.

Wel is in de pilots expliciet aan de orde geweest dat innovatie op het terrein van zowel reïntegratie als inburgering nodig zijn om tot gewenste, effectieve en efficiënte gecombineerde voorzieningen te kunnen komen. Nagedacht moet worden over de optimale belastbaarheid van personen, het intensiveren van het praktijkgericht leren van het Nederlands als tweede taal, het verbeteren van de inzet van multimediale middelen, vergroten van de inzet van stages, (werk)simulaties, rollenspelen, naast innovaties ter bevordering van duurzame uitstroom. 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 zijn om tot goede gecombineerde voorzieningen te kunnen komen.

Verder hebben deze leden gevraagd of uit de pilot is te herleiden dat de kosten fors hoger liggen dan de bedragen waarvan de regering momenteel uitgaat. Zoals aangegeven hadden de pilotgemeenten hun reïntegratietrajecten en inburgeringstrajecten reeds aanbesteed. De al ingekochte trajecten zijn derhalve omgezet naar gecombineerde combitrajecten. Hiermee kon de gewenste doelmatigheidsbevordering en het versterkende effect van de reïntegratie en inburgering op elkaar niet optimaal worden benut. Ook hebben benodigde innovaties hun weerslag nog niet kunnen hebben op de kostprijs van trajecten. Gezien deze omstandigheden kunnen geen conclusies uit de pilots worden getrokken op dit punt.

De pilots samenloop reïntegratie en inburgering hadden niet als doelstelling om een uitspraak te doen over de haalbaarheid van het A2 niveau. De doorlooptijd van de gecombineerde trajecten bedroeg zes tot maximaal negen maanden). Dit werd op voorhand reeds te kort beschouwd voor dergelijke uitspraken. Er heeft dan ook geen eindtoets plaatsgevonden om het NT2 niveau van de deelnemers vast te stellen.

Tenslotte hebben deze leden gevraagd of op basis van de pilot kan worden gesteld dat intensieve begeleiding van cursisten van groot belang is. De pilotgemeenten hebben in het kader van de pilot gekozen voor een

extra inzet van begeleiding dan bij de reguliere trajecten om meer inzicht te krijgen in de vormgeving en benodigde innovaties van de gecombineerde voorzieningen en in de omvang, samenstelling en aanwezige belemmeringen van de doelgroep. Een deel van de extra inzet is dus direct gerelateerd aan de pilot en met de implementatie van gecombineerde voorzieningen en zal dus tijdelijk van aard zijn. Verder speelt een rol dat onder de doelgroep relatief veel mensen zitten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en met persoonlijke belemmeringen. Dit vraagt om begeleiding om verzuim en uitval te voorkomen. Overigens wordt daarbij gesteld dat dit niet samenhangt met de specifieke aard van de gecombineerde trajecten. De doelgroep heeft ook in het kader van andere trajecten deze extra begeleiding nodig. Daarbij wil ik nog opmerken dat er tijdens de pilots nog geen sprake was van een plicht en dat er nog nauwelijks consequenties waren verbonden aan het niet voldoen aan deze plicht. In het nieuwe stelsel is sprake van een resultaatgerichte inburgeringsplicht, financiële stimulansen, boetes en zijn er – voor vreemdelingen – consequenties voor het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Kortom: in het nieuwe stelsel zal het beroep op de eigen verantwoordelijkheid worden versterkt waardoor er naar verwachting ook minder begeleiding nodig zal zijn.

De leden van de CDA- en D66-fracties hebben gevraagd of de pilotervaringen nog een rol krijgen in het wetsvoorstel. Als gezegd hebben de pilots samenloop reïntegratie en inburgering gelopen van 1 oktober 2004 tot 1 oktober 2005. Ik kan deze leden melden dat tussentijdse ervaringen al zijn ingebracht in de voorbereidingen van het voorliggende wetsvoorstel inburgering. Ook zijn de ervaringen verwerkt in het evaluatierapport, dat te vinden is op [www.inburgering.net](http://www.inburgering.net). Zoals ik reeds eerder uiteen heb gezet, geven de conclusies uit het rapport geen aanleiding om het wetsvoorstel verder aan te passen. De ervaringen zijn vooral van belang voor de implementatie van de gecombineerde voorzieningen op gemeentelijk niveau. Er wordt momenteel gewerkt aan een boekje waarin ervaringen zijn opgenomen die gemeenten hebben opgedaan met de samenloop. Dit boekje zal in januari 2006 aan alle gemeenten ter beschikking worden gesteld.

De leden van de VVD-fractie, die hebben gevraagd of de best-practises van gemeentelijk beleid inzake het aanbod van (eventueel met reïntegratie gecombineerde) voorzieningen voor andere gemeenten inzichtelijk worden gemaakt, meld ik dat op meerdere manieren reeds wordt en ook nog verder zal worden voorzien in het uitwisselen van gemeentelijke ervaringen. Zoals bekend in 2005 in een pilot de samenloop van reïntegratie met inburgering beproefd. Inmiddels heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden waarin gemeenten zijn geïnformeerd over de voorlopige ervaringen met de samenloop.

Op 14 november 2005 heeft de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie de website HANDIG (HANDreiking Inburgering voor Gemeenten) gelanceerd. Deze website is voor iedereen toegankelijk. HANDIG bevat praktische informatie over de nieuwe Wet inburgering en het biedt handreikingen voor de implementatie van de nieuwe wet bij gemeenten. De website bevat reeds een aantal gemeentelijke praktijkvoorbeelden en dit aantal zal in de komende maanden toenemen. Deze praktijkvoorbeelden zullen ervaringen met samenlooptrajecten betreffen, maar ook met trajecten voor personen zonder inkomen uit arbeid of uitkering (voornamelijk trajecten gericht op vrouwen).

Vanaf 1 januari 2006 zal de Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie haar ondersteuning aan gemeenten bij de implementatie van het nieuwe stelsel intensiveren. Dit door middel van (de continuering van) regiobijeenkomsten, workshops, conferenties, boekjes, nieuwsbrieven en

dergelijke en met de inzet van accountmanagers bij de G56 gemeenten. Deze activiteiten hebben mede tot doel het met elkaar delen van ervaringen met (de implementatie en uitvoering) van het nieuwe stelsel. Ook is bij de Frontoffice Inburgering een helpdesk functie ingericht voor gemeenten. Bij de invulling van deze functie zal ook gerefereerd worden aan praktijkervaringen van andere gemeenten.

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de duale trajecten en maatwerk, en met betrekking tot de controle- en detectiekansen ben ik hiervoor in de paragrafen 2.5.1 en 2.6.1 ingegaan. De leden van de SGP-fractie die hebben gevraagd naar de voorbereidingstijd van de gemeenten, verwijs ik graag naar hoofdstuk 3 van deze nota.

## **5.2 Administratieve lasten**

Bij de inrichting van het nieuwe inburgeringsstelsel wordt ernaar gestreefd waar mogelijk de administratieve lasten te beperken. Het gebruik maken van geautomatiseerde systemen draagt hieraan bij, evenals het zoveel mogelijk beperken van de gegevensverstrekking tot een eenmalige handeling. Burgers en bedrijvendienen voor verschillende doeleinden gegevens te verstrekken aan de overheid. Bij de opzet van de informatievoorziening in het inburgeringsstelsel wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van informatie die elders (in de GBA, bij gemeenten of het UWV (uitkeringsgegevens), bij de IB-Groep (diplomagegegevens) al beschikbaar is. Daarnaast worden eenmaal verstrekte of verzamelde gegevens vastgelegd in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen of in het Informatiesysteem Inburgering (ISI), zodat ze niet opnieuw hoeven te worden gevraagd. Met het begrip «eenmalige handeling», zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, wordt bedoeld dat de burger die gegevens slechts eenmaal hoeft te verstrekken.

## **5.3 Informatievoorziening**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de stand van zaken bij de ontwikkeling van het Informatiesysteem Inburgering (ISI) en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI), en de eventuele invloed van automatiseringsproblemen bij de IND daarop. Op basis van een Programma van Eisen wordt de informatievoorziening ten behoeve van het nieuwe inburgeringsstelsel op dit moment vorm gegeven, zo antwoord ik deze leden. In verschillende werkgroepen wordt gewerkt aan de nadere invulling van de regelgeving en aan de vormgeving van de informatievoorziening in hun onderlinge samenhang. Bij de invulling van de informatievoorziening ten behoeve van het nieuwe stelsel wordt de IND nauw betrokken. Dit betreft met name de afstemming tussen de uitvoeringsprocessen bij de IB-Groep, gemeenten en de IND. Voor het ISI heeft de IB-Groep inmiddels een procesbeschrijving en een blauwdruk opgeleverd. Nog dit jaar zal de infrastructuur gereed worden gemaakt. Ook de specificaties voor de faciliteiten bij de gemeenten, die invoer en raadpleging mogelijk moeten maken, zullen eind dit jaar door de IB-Groep worden opgeleverd. De selectie uit de GBA die moet leiden tot het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen, zal in maart 2006 worden uitgevoerd. Als zich bij de IND automatiseringsproblemen voordoen zal dit naar verwachting geen belemmering zijn voor de vormgeving en implementatie van de informatievoorziening binnen het nieuwe inburgeringsstelsel. De beide systemen functioneren onafhankelijk van elkaar.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of er lessen zijn getrokken uit eerdere ervaringen met informatiesystemen en welke garanties er zijn dat dit nieuwe systeem binnen de begrote tijd en budget naar tevredenheid tot stand zal komen. De keuze voor de IB-Groep, zo antwoord ik deze

leden, hangt direct samen met de inschatting van de risico's die de ontwikkeling van een informatiseringssysteem ter uitvoering van de Wet inburgering met zich meebrengt. Het ISI en BPI worden relatief eenvoudige systemen, waarin in principe slechts gegevens worden vastgelegd en gemuteerd, die daarna weer raadpleegbaar moeten zijn. Belangrijk aandachtspunt bij de ontwikkeling is de toegankelijkheid van dit registratiesysteem voor de gemeenten voor zowel het vullen van het bestand, als het kunnen raadplegen van de gegevens. Daarover vindt intensief overleg plaats met onder meer de VNG.

ISI zal bestaan uit een aantal subsystemen. Zo komt er een subsysteem voor de registratie van de verstrekte leningen en de inning van de terugbetalingstermijnen. De IB-Groep heeft op dit gebied relevante ervaring opgedaan als gevolg van het stelsel van studiefinanciering. Het systeem van leningen en vergoedingen in de Wet inburgering is dan ook op het systeem van de studiefinanciering geënt. Eveneens kan gewezen worden op de relevante ervaring van de IB-Groep op het gebied van de organisatie van (staats)examens. Bij de ontwikkeling van een subsysteem voor de examens op basis van de Wet inburgering kan van deze ervaring gebruik worden gemaakt.

Samen met de IB-Groep is een Programmaplan opgesteld dat voorziet in een tijdige oplevering van de systemen. Daarbij hoort een Programma van Eisen, dat overigens door de parlementaire besluitvorming nog aan verandering onderhevig kan zijn is. Verder is ter beheersing van het project een stuurgroep ingesteld, die de aansluiting op de wet- en regelgeving en de planning bewaakt.

#### *5.3.1 Het informatiesysteem Inburgering (ISI)*

Voor de uitvoering van de Wet inburgering is een landelijke registratie onontbeerlijk. Daarin is voorzien met het Informatie Systeem Inburgering (ISI). Dat is, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, een door de IB-Groep ontwikkeld systeem om een effectieve en efficiënte uitvoering van de Wet inburgering mogelijk te maken door het uitwisselen van informatie tussen de beheerder en de gemeenten, de IB-Groep, de cursus- en exameninstellingen, de Belastingdienst en de IND. Zo vervult het ISI een essentiële rol bij ondermeer het organiseren en afnemen van inburgeringsexamens, de verwerking van examenresultaten, het verstrekken van kredieten en het innen van vorderingen en het uitbetalen van vergoedingen aan inburgeringsplichtigen die zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen.

Het ISI bevat gegevens over inburgeringsplichtigen en het verloop van het inburgeringsproces die voor de uitvoering van de wet noodzakelijk zijn, zoals gegevens over handhaving, aanbod of ontheffing. Ook worden in dit systeem alle gegevens vastgelegd over verstrekte leningen, aflossingsverplichtingen, vergoedingen aan de individuele inburgeringsplichtigen en examenresultaten. Uitgangspunt is dat slechts die gegevens worden opgenomen in ISI die *noodzakelijk* zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken.

Het ISI begint dus «leeg» en wordt geleidelijk gevuld met gegevens over personen waarvan is vastgesteld dat ze inburgeringsplichtig zijn of dat ze dat niet (meer) zijn. Het kan dus niet worden gebruikt, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, om voorafgaand aan het eerste contact met desbetreffende persoon vast te stellen of iemand inburgeringsplichtig is.

#### *5.3.2 Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI)*

In het ontwerp-Besluit inburgering is een nadere uitwerking gegeven aan de door de leden van de GroenLinks-fractie opgeworpen vraag wie

precies in het BPI wordt opgenomen. Voorafgaand aan de intake kan op basis van de beschikbare gegevens (bijvoorbeeld afkomstig uit de GBA) van een groot aantal personen al op voorhand worden vastgesteld dat ze niet inburgeringsplichtig kunnen zijn. Als hulpmiddel om te voorkomen dat deze mensen ten onrechte worden opgeroepen zal een Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) worden opgebouwd. Door middel van verschillende selecties worden personen, die gezien de criteria van de Wet inburgering zeker niet inburgeringsplichtig zijn, zo antwoord ik deze leden voorts, uit dit bestand verwijderd. Daarna resteert een bestand van personen van wie *niet* met zekerheid kan worden vastgesteld dat ze *niet* inburgeringsplichtig zijn. In een persoonlijk contact kan vervolgens blijken of de desbetreffende persoon echt inburgeringsplichtig is. Pas na deze verificatie kan een persoon worden opgenomen in het ISI. Deze persoon wordt dan verwijderd uit de BPI. De gegevens van personen van wie nog moet worden vastgesteld of ze inburgeringsplichtig zijn staan dus alleen in het BPI en niet in het ISI.

De selectiecriteria voor het BPI zijn rechtstreeks afgeleid van de in de wet neergelegde criteria voor het bepalen van het al dan niet inburgeringsplichtig zijn. De wet maakt geen gebruik van criteria gebaseerd op etnische afkomst; het BPI dus evenmin.

In het ontwerp-Besluit inburgering zijn eveneens de criteria opgenomen voor verwijdering van personen uit het BPI. Personen zullen uit het BPI worden verwijderd als ze ouder zijn dan 65 jaar, overleden zijn, uit Nederland zijn vertrokken, over een diploma blijken te beschikken waardoor ze zijn vrijgesteld of zijn opgenomen in het Informatiesysteem Inburgering (ISI). In het laatste geval zijn ze bijvoorbeeld actief aan het inburgeren, geslaagd voor het inburgeringsexamen of ontheven van de inburgeringsplicht.

Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, moet inderdaad worden aangemerkt als een privacygevoelig bestand. Dit betekent echter niet dat de regeling inzake het BPI in alle details op wetsniveau dient te worden geregeld. Noch het EVRM, noch de Privacyrichtlijn (die grotendeels gebaseerd is op de systematiek van het EVRM), noch de Wet bescherming persoonsgegevens, noch de Aanwijzingen voor de regelgeving verplichten hiertoe. Afdoende is dat de wet in formele zin een basis biedt voor de instelling van het BPI. Teneinde de vereiste flexibiliteit te waarborgen valt het te prefereren om de verdere inrichting van het BPI te regelen op AMvB-niveau.

Gezien het privacygevoelige karakter van het BPI heeft over de wijze waarop dit bestand vorm zou moeten krijgen al in een vroeg stadium afstemming plaatsgevonden met het College Bescherming Persoonsgegevens. Uitgangspunt bij het BPI is dat het bestand uitsluitend mag worden gebruikt voor het doel waarvoor het in het leven is geroepen, te weten het voorkomen dat mensen ten onrechte als inburgeringsplichtige worden aangemerkt.

## **6. FINANCIËLE ASPECTEN**

In de begroting, zo antwoord ik de leden van de CDA- en VVD-fracties, zijn meerjarencijfers opgenomen voor inburgering van inburgeringsplichtigen. Doelstelling van de nieuwe wet is de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij de inburgeringsplichtigen zelf te leggen. Dat betekent dat naast de bekostiging van gemeenten voor het doen van een aanbod, ook financiële middelen worden ingezet om deze eigen verantwoordelijkheid vorm te geven. Zo zullen gemeenten dan ook worden bekostigd voor het actief handhaven van in aanmerking komende inburgeringsplichtigen. Ook

worden aan diegenen die zich zelfstandig voorbereiden op het inburgeringsexamen financiële faciliteiten ter beschikking gesteld in de vorm van een krediet- en vergoedingsregeling. Voor inburgering is in 2006 ongeveer € 240 miljoen, in 2007 ongeveer € 255 miljoen en daarna jaarlijks ongeveer € 260 miljoen beschikbaar. Dit is nog naast de € 45 miljoen die zowel in 2006 als in 2007 aan gemeenten beschikbaar worden gesteld voor extra inburgeringstrajecten voor vrouwen.

Het inburgeringsbudget zal in grote lijnen aan de volgende onderdelen worden besteed.

Voor het doen van een aanbod aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen, de actieve handhaving van inburgeringsplichtigen zonder dat er sprake is van het doen van een aanbod en de informatieverstrekking door gemeenten is jaarlijks een budget beschikbaar van ruim € 225 miljoen. Daarvan is € 172 miljoen beschikbaar voor de inkoop van cursussen. Ook is er een bedrag gereserveerd voor de uitvoering van het examenstelsel, voor leningen en vergoedingen voor inburgeringsplichtigen die op eigen initiatief inburgeringscursussen inkopen en overige kosten die met de uitvoering van het stelsel verband houden.

#### *Financiering leenfaciliteit*

De leden van de VVD-fractie, die hebben gevraagd naar de verwachte omvang van het budget voor uit te lenen middelen, antwoord ik dat het verwachte aantal personen dat gebruik maakt van de leningfaciliteit uiteraard moeilijk op voorhand is te schatten. De gehanteerde ramingen zijn deels gebaseerd op aannames. Het betreft onder meer het aantal nieuwkomers, het aantal mensen dat zich op eigen initiatief op het examen voorbereidt en daarvoor een lening wil afsluiten en het moment waarop mensen hun inburgeringstraject starten. In 2006 bedraagt de maximale ruimte voor deze faciliteit ongeveer € 39 miljoen, een bedrag dat geleidelijk oploopt naar maximaal € 58 miljoen (aanvullend op de hierboven genoemde beschikbare bedragen). Tegenover de reservering voor de leenfaciliteit, zullen jaarlijks inkomsten voor aflossing en betaalde rente staan; in het eerste jaar zal dit echter nog beperkt zijn.

#### *Financiering informatievoorziening*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de hoogte van de vergoeding die gemeenten ontvangen voor het verstrekken van informatie over de inburgeringsplicht en wat het budget hiervoor is. De regering onderkent het belang van een goede informatieverstrekking en voorlichting aan inburgeringsplichtigen. Gemeenten zijn belast met het verstrekken van informatie over het nieuwe inburgeringsstelsel en hun taken daarin. Daarbij worden twee situaties onderscheiden, namelijk de beantwoording van algemene, niet specifiek op het individu gerichte vragen en de beantwoording van vragen waarbij de specifieke omstandigheden van de vragensteller een rol spelen. Gemeenten ontvangen jaarlijks een vaste bijdrage voor deze algemeen informerende rol. De VNG verwacht dat het zwaartepunt van de informatie vragen in de eerste jaren na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel zal liggen. In overleg met de VNG is besloten daarmee in de verdeling van de beschikbare middelen rekening te houden. Het budget dat hiervoor beschikbaar is, zal over de eerste periode van vijf jaar ongeveer € 13 miljoen bedragen.

De tweede categorie vragen zal doorgaans aan de orde komen in een door de gemeenten te voeren intakegesprek in het kader van een gemeentelijk aanbod. Dit gesprek zal voor nieuwkomers binnen zes weken na registratie in de GBA plaatsvinden (voor asielgerechtigden wordt uitgegaan van de registratie in de GBA na uitplaatsing uit het opvangcentrum) en voor oudkomers op initiatief van de gemeente. Gedurende de intake zal de inburgeringsplichtige onder andere worden geïnformeerd over zijn rechten en plichten die uit de wet voortvloeien. De vergoeding aan gemeenten voor deze informerende activiteiten maakt deel uit van de

rijksbijdrage voor het doen van een aanbod of het actief handhaven van de inburgeringsplicht zonder dat door de gemeente een aanbod wordt gedaan. Deze vergoeding ontvangen gemeenten naast de hierboven genoemde € 13 miljoen.

Voor de uitvoering van de informerende rol kunnen gemeenten ondermeer gebruik maken van door het Rijk beschikbaar gesteld informatie-materiaal. Een voorbeeld daarvan is de website HANDIG. Deze website is één van de instrumenten die speciaal voor gemeenten is ontwikkeld en bedoeld is om gemeenten te ondersteunen bij alle uitvoeringsaspecten van de nieuwe wet.

#### *Financiering aanbod*

Voor het doen van een aanbod door gemeenten aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen is vanaf 2007 jaarlijks een budget van ruim € 220 miljoen beschikbaar, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Voorts vragen de leden van deze fractie of nu reeds de procentuele verdeling over gemeenten bekend is. Voor nieuwkomers zal de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) van kracht blijven tot de invoering van het nieuwe stelsel; voor oudkomers geldt met de invoering van het nieuwe stelsel ook een inburgeringsverplichting. Dit betekent dat de rijksbijdragen voor het aanbod vanuit zowel de WIN als de oudkomersregelingen van toepassing zijn tot de invoeringsdatum van het nieuwe stelsel. Voorts antwoord ik de leden van de VVD-fractie dat onlangs een brief aan gemeenten is gestuurd, waarin de indicatieve beschikbare middelen voor de eerste helft van 2006 voor de uitvoering van de WIN en de oudkomersregelingen bekend zijn gemaakt. Over de verdeling van middelen die voor het nieuwe stelsel per gemeente beschikbaar zullen zijn en de daarbij te hanteren verdeelsleutel, zal ik de gemeenten in het voorjaar van 2006 nader informeren.

Uitgangspunt bij het beschikbaar stellen van middelen aan gemeenten voor het doen van een aanbod aan bijzondere groepen is financiering op basis van output. Daarover is met de VNG overeenstemming bereikt. Dit betekent dat met gemeenten vooraf afspraken worden gemaakt over het aantal voorzieningen dat zal worden aangeboden. Door het aantal te vermenigvuldigen met een vooraf afgesproken rijksbijdrage wordt het totaal budget (het voorschot) bepaald dat gemeenten ter beschikking wordt gesteld. Achteraf, na afloop van een jaar, wordt bepaald of de gemeenten de gemaakte afspraken over aantallen ook hebben gerealiseerd. Op basis van deze realisatie wordt de uiteindelijke rijksbijdrage vastgesteld.

#### *Financiering handhaving*

Voor de actieve handhaving van inburgeringsplichtigen zonder dat er sprake is van het doen van een aanbod door gemeenten, is jaarlijks een budget van ongeveer € 4,5 miljoen beschikbaar ter dekking van door de gemeenten uit te voeren activiteiten, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. De groep die hiermee jaarlijks kan worden gehandhaafd, heeft een omvang van ongeveer 14 000 inburgeringsplichtigen. De activiteiten die gemeenten hiervoor uitvoeren betreffen onder andere de selectie van in aanmerking komende inburgeringsplichtigen, het uitnodigen van inburgeringsplichtigen voor een intakegesprek, het voeren van een intakegesprek, het opstellen van een handhavingsbeschikking en het opleggen van bestuurlijke boetes indien dat noodzakelijk blijkt. Naast deze groep van inburgeringsplichtigen wordt eveneens naleving van de inburgeringsplicht gehandhaafd van diegenen die wel een aanbod voor een inburgeringsvoorziening ontvangen. Deze groep heeft een omvang van ca 47 000 personen. De vergoeding voor de handhavingskosten maakt deel uit van de vergoeding die gemeenten voor een inburgeringsvoorziening ontvangen.

### *Financiële gevolgen rechtspraak*

De leden van de CDA-fractie, die hebben geïnformeerd naar de omvang van de financiële gevolgen voor de rechtsprekende macht die ten laste van het inburgeringsbudget komen, antwoord ik dat die nog niet exact zijn vastgesteld. Zij zullen, voorzover nu valt te overzien, in de orde van grootte van € 4 miljoen voor de eerste vijf jaar van het inburgeringsstelsel zijn.

### *Outputfinanciering*

Ook het onderhavige wetsvoorstel, zo constateren de leden van de SGP-fractie, gaat uit van outputfinanciering voor gemeenten. Daarbij vragen de leden van deze fractie zich af of het percentage van 10% uitval onder cursisten realistisch is en waarop zij is gebaseerd. Deze aanname is onder meer gebaseerd op de tot nu toe bekende resultaten van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN), zo antwoord ik deze leden. Volgens de WIN zijn nieuwkomers verplicht om een inburgeringsprogramma te volgen. Dit programma wordt de nieuwkomer door de gemeente aangeboden. Deze situatie is voor een deel vergelijkbaar met de situatie zoals die onder de Wet inburgering gaat gelden. Het percentage van 10% is een realistische aanname uitgaande van de verwachting dat de invoering van het regime van het nieuwe inburgeringsstelsel het uitvalpercentage neerwaarts zal beïnvloeden. Dat komt onder meer door het sanctieregime, de handhavingsmogelijkheden en doordat inburgeringsplichtigen zullen beseffen dat als zij het traject niet afronden, zij zelf voor de bekostiging van hun inburgering moeten zorgdragen.

De leden van de SGP-fractie, die kennis hebben genomen van onenigheid tussen het Rijk en de gemeenten over de vergoeding van de kosten van inburgeringscursussen die door de gemeente aangeboden worden, hebben gevraagd naar die verschillen van inzicht. Voorts hebben deze leden gevraagd of ik bereid ben om een jaar na de invoering van de wet te bezien of de vergoeding van het Rijk aan gemeenten afdoende is. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of evaluatie zal leiden tot een nacalculatie en compensatie in geval de werkelijke kostprijs hoger lag dan aangenomen plus een bijstelling van de voor gemeenten beschikbare voorschotsvergoeding.

Uitgangspunt van de bekostigingssystematiek is dat deze gemiddeld genomen kostendekkend is. Voorafgaand aan het vaststellen van de vergoedingen is een analyse gemaakt van de verwachte prijsontwikkeling, zo antwoord ik ook de leden van de CDA-fractie. De uitkomsten van deze analyse zijn betrokken bij de vaststelling van de voorschotsvergoeding. Uitgangspunt bij het vaststellen hiervan is geweest dat de gemeenten cursussen kunnen inkopen op een vrije markt.

Daarnaast is voor de prijsontwikkeling bij de roc's het overgangsbudget van belang. Dit heeft effecten op de kostprijs van de roc's. Het overgangsbudget is geen «extra» geld voor roc's, maar stelt de roc's in staat marktconform te gaan werken. Het overeengekomen bedrag van € 122 miljoen verschaft de roc's de mogelijkheid de omslag van publieke naar private dienstverlening te maken. Het gaat dan met name om de verplichtingen die roc's hebben tegenover personeel dat belast was met de uitvoering van een wettelijk taak (het verzorgen van inburgeringsprogramma's op grond van de WIN). Roc's worden door het overgangsbudget in staat gesteld met ingang van het nieuwe stelsel tot een substantiële kostenreductie te komen, om marktconform te opereren en dus te offeren. Volledigheidshalve wijs ik de leden van de SP-fractie er in dit verband op dat er in het convenant tussen de Bve Raad en de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie een artikel is opgenomen om één en twee jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering de eerste ontwikkelingen op de markt te inventariseren. Dit betreft onder andere het aantal cursussen dat is verzorgd, de prijs en het percentage geslaagden,



in relatie tot de kenmerken van deelnemers. Hierover bestaat, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, overeenstemming met de Bve Raad. Ook de aannames worden uiteraard door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Bve Raad gedeeld; dat was immers een noodzakelijke voorwaarde om tot overeenstemming over het overgangsbudget en het door de drie partijen ondertekende convenant te kunnen komen.

Het verschil van inzicht met VNG, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks- en SGP-fracties voorts, concentreert zich op de wijze waarop de compensatie zal gaan plaatsvinden. Omdat de prijsontwikkeling nooit op voorhand precies is te voorspellen en om het effect van de marktwerking op de prijzen te kunnen vaststellen, heb ik de VNG voorgesteld jaarlijks via een prijsmonitor vast te stellen wat de gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs in dat jaar voor het inkopen van cursussen op de markt is geweest (voor uitkeringsgerechtigden en voor niet-uitkeringsgerechtigden/niet werkenden). Op basis hiervan wordt de hoogte van de definitieve vergoeding vastgesteld en verrekend met het reeds verstrekte voorschot. De gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs dient tevens voor de vaststelling van het voorschot het navolgende jaar. Het Rijk zal gemeenten compenseren, indien de landelijk gemiddelde prijs hoger ligt dan het verstrekte voorschot in een bepaald jaar. Gemeenten worden aldus op basis van de gerealiseerde landelijk gemiddelde prijs gecompenseerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ten aanzien van gemeenten een resultaatverplichting zal gaan gelden met betrekking tot de resultaten van de inburgering, in die zin dat zij bijvoorbeeld in hun financiering afhankelijk zijn van het aantal inburgeringsplichtigen dat daadwerkelijk slaagt voor hun inburgeringsexamen of van het aantal cursussen dat aangeboden wordt. Uitgangspunt van de bekostiging van gemeenten voor de uitvoering van de inburgeringstaken, zo antwoord ik deze leden, is outputfinanciering. Dit betekent dat vooraf met gemeenten afspraken worden gemaakt over het aantal aan te bieden voorzieningen en het aantal te handhaven inburgeringstrajecten, zonder aangeboden voorziening en dat achteraf de rijksbijdrage wordt vastgesteld aan de hand van de behaalde resultaten. Dit geschiedt aan de hand van een aantal prestatie-indicatoren: het aantal inburgeringsplichtigen dat start met de inburgering en het aantal inburgeringsplichtigen dat deelneemt aan het examen. Het aantal inburgeringsplichtigen dat daadwerkelijk slaagt is dus geen prestatie-indicator voor de vaststelling van de rijksbijdrage.

Bij de verrekening wordt voor 100% verrekend op het aantal gestarte voorzieningen (elke bevoorschotte voorziening moet worden gestart anders moet de gemeente een deel van het voorschot terugbetalen). Voor de deelname aan het examen wordt een uitval van 10% geaccepteerd. Dit betekent dat een gemeente haar voorschot mag behouden wanneer 90 van de 100 inburgeringsplichtigen die een aanbod is gedaan, aan het examen deelnemen. Ligt het aantal deelnemers langer dan 90 dan zal de gemeente moeten terugbetalen; nemen er meer dan 90 inburgeringsplichtigen aan het examen deel (tot maximaal 100), dan krijgt de gemeente een bonus.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts gevraagd naar de spreiding van de middelen en inburgeringsvoorzieningen over de verschillende bijzondere groepen inburgeringsplichtigen. Voor de drie bijzondere groepen inburgeringsplichtigen, zo antwoord ik deze leden, heeft de regering in dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een gemeentelijk aanbod opgenomen (waarbinnen de gemeente de geestelijk bedienaar in ieder geval een aanbod moet doen). In lijn van de WWB is er voor gekozen om de gemeenten daar zelf nadere invulling aan te laten geven. De gemeente-

raad dient bij gemeentelijke verordening regels te stellen over de procedure die het college moet volgen voor het doen van een aanbod aan de inburgeringsplichtigen. Daarmee wordt de werkwijze van het college bedoeld voorafgaand aan het doen van een aanbod. Hierbij gaat het in elk geval om de criteria die worden gehanteerd bij het doen van een aanbod, de wijze waarop wordt omgegaan met verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden en de prioritering die daarin door het college wordt aangebracht. Op deze wijze kunnen gemeenten op lokaal niveau maatwerk leveren en wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid niet doorkruist. Wel is het zo dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op basis van het totale budget voor inburgering een rijksambitie formuleert voor de aantallen per onderscheiden groep. Deze aantallen worden via een verdeelsleutel over gemeenten verdeeld. De verdeelsleutel geeft een indicatie van het aantal inburgeringsplichtigen per gemeente in het totaal aantal inburgeringsplichtigen in Nederland. Vervolgens kunnen de gemeenten invloed uitoefenen op het aantal inburgeringsplichtigen dat een inburgeringsvoorziening krijgt aangeboden en het aantal inburgeringsplichtigen waarvan de inburgeringsplicht zal worden gehandhaafd. Denkbaar is dat gemeente meer, of juist minder, inburgeringsvoorzieningen wil gaan aanbieden dan bij de indicatieve verdeling van het macrobudget is voorzien. Ook is het mogelijk dat een gemeente de beschikbare middelen op een andere wijze over de categorieën inburgeringsplichtigen wil verdelen dan is voorzien. Zoals hierboven reeds vermeld, zijn deze keuzes mede afhankelijk van lokaal beleid. Gemeenten dienen prognoses op te stellen, waarin de aantallen per categorie inburgeringsplichtige zijn aangegeven. Het is uiteindelijk aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om per gemeente een voorschot en de daarbij behorende prestaties vast te stellen. Hierbij zijn zowel de door gemeenten ingediende prognoses als het budgettaire kader bepalend.

De leden van de PvdA-fractie die vragen hoe een realistische inschatting kan worden gemaakt van de uitvoering van deze wet in termen van aantallen, planning en financiering, indien het aantal personen dat op grond van een diploma is vrijgesteld van de inburgeringsplicht niet kan worden ingeschat, antwoord ik dat bij de berekening van het aantal inburgeringsplichtigen een aantal aannames gedaan moest worden. Dit betreft ook het aantal inburgeringsplichtigen dat op grond van een diploma, certificaat of ander bewijsstuk zal zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. De aanname inzake het aantal vrijstellingen op grond van diploma-bezit is beredeneerd op grond van diplomaregistraties bij de IB-Groep en van monitor gegevens over de oudkomersregelingen en de WIN. De aanname is dat minimaal 35% van de eerste generatie allochtonen in het bezit is van een diploma of ander bewijsstuk dat leidt tot vrijstelling. Mede rekening houden met deze aanname is het aantal inburgeringsplichtigen uiteindelijk ingeschat op ruim 500 000 personen. In de planning en financiering van de uitvoering van de Wet inburgering is van dit aantal inburgeringsplichtigen uitgegaan.

#### *Web-middelen*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar het beschikbaar blijven van Web-middelen voor de NT2-opleidingen niveaus 1 en 2, de inzet van Web-middelen vanaf niveau 3 en een eventueel gat voor oudkomers tussen de Wet inburgering en de Web. Bij de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, zo antwoord ik deze leden, worden de Web-middelen voor NT2-opleidingen van niveau 1 en 2 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap overgeheveld naar het ministerie van Justitie. In eerste instantie was het niet de bedoeling dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de overige Web-middelen nog beschikbaar zou stellen voor de niveaus 1 en 2. Daarmee zou echter

de categorie niet-inburgeringsplichtigen, maar wel inburgeringsbehoef-  
tigen, zoals ik ook in paragraaf 2.3 reeds heb vermeld, buiten de boot  
vallen. Daarop zijn staatssecretaris Rutte en ik overeengekomen dat vanuit  
de Web-middelen gemeenten toch NT2 opleidingen op niveau 1 en 2  
mogen inkopen voor niet-inburgeringsplichtigen. De hiertoe strekkende  
nota van wijziging op het wetsvoorstel tot wijziging van de Web in  
verband met de voorschriften inzake educatie, splitsing van instellingen  
en vaststelling ondergrens aan de bekostiging deeltijdse beroepsoplei-  
dingen (Kamerstukken II 2005/06, 30 170, nr. 7) – welke door mij bij brief  
van 7 oktober 2005 is toegezegd – is op 2 december jl. door staatssecre-  
taris Rutte van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer  
gezonden, zo meld ik de leden van de CDA-fractie. Als gevolg van deze  
nota van wijziging blijft het mogelijk voor gemeenten de taalniveaus NT2  
1 en 2 voor niet-inburgeringsplichtigen met Web-middelen te bekostigen.  
Voor de NT2 niveaus 1 en 2 voor inburgeringsplichtigen geldt de Wet  
inburgering.

De inzet van middelen voor de NT2-niveaus 3 tot en met 5 blijft geregeld  
via de Web. Daarvoor geldt geen onderscheid tussen inburgeringsplich-  
tigen en niet-inburgeringsplichtigen. Gemeenten hebben de vrijheid een  
aanbod op die niveaus te doen aan iedereen die zij daarvoor in aanmer-  
king vinden komen. Daarmee ontstaat er dus geen gat voor oudkomers  
tussen de Web en de Wet inburgering. De inburgeringsplichtige oudkomer  
valt voor wat niveau 1 en 2 betreft onder de Wet inburgering, de niet-  
inburgeringsplichtige oudkomers vallen voor wat niveau 1 en 2 betreft  
onder de Web en voor niveau 3 tot en met 5 vallen alle oudkomers onder  
de Web.

Gecombineerde trajecten NT2 en beroepsonderwijs zijn momenteel  
combinaties van twee geldstromen, te weten van de volwasseneneducatie  
en het beroepsonderwijs. De eerste daarvan loopt via de gemeenten, de  
tweede van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar de  
roc's. Voor niet-inburgeringsplichtigen zal er niets veranderen. Na invoer-  
ing van het nieuwe inburgeringsstelsel zullen de consequenties afhanke-  
lijk zijn van het feit of de deelnemer inburgeringsplichtig is. Voor inburge-  
ringsplichtigen geldt dat geldstromen van de Wet inburgering en de Web,  
net zoals nu het geval is, dienen te worden gecombineerd. Bovendien  
hebben voortijdig schoolverlaters/jeugdwerklozen de aandacht van het  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Taskforce Jeugd-  
werkloosheid en van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegen-  
heid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gezamenlijk in de Project-  
directie Leren & Werken. Maatwerk blijft mogelijk en geboden om  
specifieke doelgroepen te voorzien van adequaat aanbod. Dergelijke  
projecten zijn binnen het nieuwe inburgeringsstelsel nog steeds mogelijk  
en initiatieven als deze worden vanuit verschillende departementen van  
harte ondersteund.

#### *Financiering IBG*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de uitvoeringskosten  
voor de taken van de IB-Groep. Vooruitlopend op de feitelijke uitvoering  
door de IB-Groep vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet wordt  
door de IB-Groep op basis van een convenant met het ministerie van  
Justitie gewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering. In dit convenant  
is opgenomen dat voor de uitvoering een prestatiecontract zal worden  
opgesteld. In dit contract zullen ook de bedragen worden vastgelegd die  
de IB-Groep krijgt als vergoeding voor de apparaatskosten (zie artikel 55,  
onderdeel B, van het wetsvoorstel). Op dit moment wordt gewerkt aan de  
voorbereiding van het prestatiecontract. Daarnaast komt voor de IB-Groep  
een programmabudget beschikbaar. Gelet op de fase waarin de onderhan-  
delingen zich bevinden, acht ik het niet opportuun om bedragen te

noemen. De kosten zullen in elk geval binnen de begroting en meerjarenramingen vallen.

## **ARTIKELEN**

### **Hoofdstuk 2 inburgeringsplicht**

De artikelen 4, vierde lid, onder a, en 5, tweede lid, onder a, vormen de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde categorieën inburgeringsplichtigen te benoemen die alsnog voor gehele of gedeeltelijke ontheffing of vrijstelling in aanmerking kunnen worden gebracht. In dit verband wijs ik de leden van de CDA-fractie er op dat, zoals ik ook in paragraaf 2.1 in antwoord op vragen van de CDA- en PvdA-fracties heb toegelicht, de verschillen in de mate van achterstand en integratie tussen de diverse groepen allochtonen, maar ook tussen de individuele leden van die groepen, dermate groot zijn dat het niet mogelijk is om een algemeen geldend (sociologisch) patroon van integratie van immigranten in Nederland op te stellen en daarop algemene en tevens sluitende criteria te baseren voor de vraag wanneer iemand met de resultaatgerichte inburgeringsplicht moet worden gedwongen zich de nog ontbrekende kennis en vaardigheden eigen te maken. De Commissie Blok heeft die brede diversiteit geconstateerd (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 14, p. 2) en ook het kabinet heeft die diversiteit in zijn reactie op het eindrapport van de commissie Blok (p. 6–7 en 11) onderkend. Vanuit het uitgangspunt dat de inburgeringsplicht zoveel mogelijk moet aansluiten bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoefte, dat blijkens de reacties van de verschillende fracties breed wordt onderschreven, wil de regering het verplichtende en resultaatgerichte inburgeringsstelsel voorzien van de nodige flexibiliteit, om zo de op het individu toegesneden maatwerk en daarmee het maatschappelijk draagvlak van het nieuwe inburgeringsstelsel nog steviger te waarborgen, zonder daarmee afbreuk te doen aan het uitgangspunt dat inburgering wordt voorgeschreven daar waar het maatschappelijk vereist is. Daarbij kan uiteraard niet op voorhand worden uitgesloten dat op basis van ervaringen die met het nieuwe inburgeringsstelsel – en deze ontheffingsgrond – worden opgedaan, voor bepaalde specifieke en duidelijk omliggende groepen wordt vastgesteld dat de inburgeringsplicht niet bijdraagt aan het overbruggen van de integratieachterstanden. In dit verband wijs ik op de individuele beoordeling van de persoonlijke kennis en vaardigheden van de betrokken inburgeringsplichtige, die tot ontheffing en vrijstelling van de inburgeringsplicht kan leiden. Degene die op grond van een algemeen verbindend voorschrift inburgeringsplichtig is en als zodanig aan zijn inburgering werkt, en die behoort tot een categorie die op enig later tijdstip wordt vrijgesteld van de inburgeringsplicht, heeft in die voorafgaande periode voldaan aan zijn wettelijke verplichting, en kan naderhand niet beweren met terugwerkende kracht niet inburgeringsplichtig te zijn geweest. De vraag of hij kosten heeft gemaakt voor inburgeringscursussen, is daarbij, zeker gezien de genoemde ontheffingsmogelijkheid, irrelevant, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie.

#### *Artikel 1*

In onderdeel j van het eerste lid van artikel 1 wordt «cursusinstelling» gedefinieerd als een rechtspersoon met bepaalde eigenschappen. In het eerste lid van artikel 7 wordt daarentegen gesproken van «een natuurlijke of rechtspersoon». Ook natuurlijke personen kunnen (onderdelen van) een inburgeringscursus aanbieden, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Wel is het zo dat de inburgeringsplichtige die aanspraak wil maken op de lening en de kostengerelateerde vergoeding zijn inburgeringscursus

moet inkopen bij een rechtspersoon die beschikt over een – zolang geen regels zijn gesteld over een overheidscertificaat – keurmerk. Omdat artikel 1, onderdeel j, in het belang van de waarborgen voor de consument, de eis van rechtspersoonlijkheid stelt aan de cursusinstelling, zal bij nota van wijziging in artikel 7 worden verduidelijkt dat het overheidscertificaat niet voor natuurlijke personen openstaat.

### *Artikel 2*

De leden van de CDA-fractie, die bij artikel 2 diverse vragen over de geestelijke bedienaren hebben gesteld, verwijs ik naar paragraaf 2.1.7 van het algemene deel van deze nota waarin ik nader ben ingegaan op de positie van de geestelijke bedienaar in het nieuwe inburgeringsstelsel. Op korte termijn zal ik daarop nader ingaan ter gelegenheid van de kabinetsreactie op het ACVZ advies «Toelating en Verblijf voor Religieuze doeleinden» van 26 juli 2005.

In artikel 2, eerste lid, is de *algemene* inburgeringsplicht opgenomen voor vreemdelingen die anders dan voor een tijdelijk doel, in Nederland mogen verblijven. Een ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld, is een vreemdeling (artikel 1, onderdeel m, van de Vreemdelingenwet 2000). Dat betekent dat ook niet-Nederlandse Unieburgers als Grieken en Slowaken, andere EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen, als ook hun familieleden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het EG-verdrag genomen besluit, dan wel krachtens de EER-overeenkomst of de Overeenkomst tussen de EG en Zwitserland gerechtigd zijn Nederland binnen te komen en er te verblijven, vreemdelingen zijn. In artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn uitzonderingen op de algemene inburgeringsplicht voorzien op grond van internationaal recht. Dat betreft onder meer deze categorieën Unieburgers, andere EER-onderdanen en Zwitsers (onderdeel a) en hun familieleden die onderdaan zijn van een derde land, die op grond van genoemde regelingen in Nederland verblijf houden en daardoor rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000 hebben (onderdeel c). Voor die systematiek van in- en uitsluiting, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, is gekozen, omdat daarmee duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat in beginsel *alle* vreemdelingen tot inburgering zijn verplicht, tenzij dat op grond van internationaal recht niet van hen kan worden verlangd. Een belangrijke categorie daarbij zijn de gemeenschapsonderdanen die uitdrukkelijk zijn vrijgesteld. In dit verband wijs ik er op dat de Europese Commissie in haar brief van 14 juni 2005 heeft aanbevolen die vrijstelling in de wet op te nemen.

### *Artikel 3*

De inburgeringsplicht die op grond van artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel tot stand is gekomen, blijft op grond van het tweede lid voortduren tot aan die plicht is voldaan. Zij eindigt niet bij beëindiging van de in het eerste lid bedoelde uitkering, ouderlijke gezag of werkzaamheden als geestelijke bedienaar. De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband gevraagd naar de wijze waarop rekening zal kunnen worden gehouden met bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het ophouden van de inburgeringsplicht, bijvoorbeeld emigratie of remigratie, en hoe daarmee, ook in financiële zin, wordt omgegaan. Terecht stellen deze leden vast dat het tweede lid omverlet laat dat de inburgeringsplicht kan eindigen indien de Nederlandse inburgeringsplichtige emigreert. In dat geval is hij immers niet langer ingezetene in de zin van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Het spreekt voor zich dat aan personen, ongeacht hun nationaliteit, die zich

vanuit Nederland in een ander land vestigen en om die reden ook niet langer inburgeringsplichtig zijn, geen inburgeringsvoorziening in Nederland wordt aangeboden en dat ook de handhaving van de inburgeringsplicht door de gemeente wordt gestaakt. Voorts kan vanuit het buitenland bezwaarlijk worden deelgenomen aan een vóór de (r)emigratie reeds aanvaarde inburgeringsvoorziening. Indien zij op het moment van de aanvraag van de lening inburgeringsplichtig waren, blijft de aanspraak op de lening wel bestaan. Omdat de lening door de IB-Groep wordt uitbetaald middels voldoening van de facturen van de cursusinstellingen zal deze uitbetaling niet meer plaatsvinden als de betrokkene zijn inburgeringscursus staakt. Hij dient vervolgens na drie jaar alsmede de aanloopfase van zes maanden de lening met bijbehorende rente terug te betalen. Dit geldt niet voor de asielgerechtigde wiens verblijfvergunning asiel voor bepaalde tijd is ingetrokken omdat de rechtsgrond voor de verlening is vervallen bijvoorbeeld omdat het land van herkomst veilig is verklaard. In de regeling Inburgering zal worden opgenomen dat in dergelijke gevallen de opgebouwde rente en schuld wordt kwijtgescholden. De Nederlandse inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen vóór zijn (r)emigratie naar een ander land nog niet heeft behaald, zo antwoord ik deze leden voorts, komen ook niet in aanmerking voor een vergoeding, aangezien die uitsluitend wordt uitgekeerd aan de gewezen inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen binnen drie jaar heeft behaald en voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels (artikel 16, eerste lid, van het wetsvoorstel). Indien het examen wel tijdig is behaald, geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van de vergoeding dat de gewezen inburgeringsplichtige rechtmatig in Nederland dient te verblijven. Hiervoor ben ik in paragraaf 2.4 al ingegaan op de uitkering van de (forfaitaire en kostengerelateerde) vergoeding na beëindiging van het verblijf van vreemdelingen.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd hoe te rijmen valt dat enerzijds in het wetsvoorstel is bepaald dat de Wet inburgering nieuwkomers wordt ingetrokken en anderzijds dat diezelfde wet tijdelijk van toepassing blijft op de groep Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders met taal- en ontwikkelingsachterstanden. In antwoord hierop merk ik op dat het een algemeen gangbare wijze van wetgevingstechniek is dat ten aanzien van een wet wordt bepaald dat deze wordt ingetrokken en tegelijkertijd bij wijze van overgangsvoorziening kan worden bepaald dat deze nog van toepassing blijft op bepaalde feiten, toestanden of verhoudingen. Een ander recent voorbeeld is de wet van 28 april 2005, Stb. 275, waarin is bepaald dat de Deltawet en Zuiderzeesteunwet worden ingetrokken en van toepassing blijven op bepaalde bestaande situaties (zie de artikelen V, X, XIII en XV van die wet). De betekenis van de door de leden van de CDA-fractie geciteerde zinsnede uit p. 72 van de memorie van toelichting is dus dat op grond van het in artikel 58 neergelegde overgangsrecht nog enige tijd, namelijk tot de inwerkingtreding van een separate wettelijke regeling, het oude recht, zoals dat was neergelegd in de ingetrokken Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de daarop gebaseerde uitvoeringswetgeving, van toepassing blijft op de groep Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders die nieuwkomer in de zin van de WIN zijn en zullen behoren tot de doelgroep van de toekomstige separate regeling.

#### *Artikel 4*

Onderdeel e van artikel 4, tweede lid, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, ziet niet op Turkse onderdanen die aan Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije toegang tot de arbeidsmarkt en een daarvan afgeleid verblijfsrecht in Nederland ontlenu. Hoeveel personen in Nederland een dergelijk verblijfsrecht hebben, is niet exact bekend. Aangezien dat verblijfsrecht van rechtswege ontstaat, zijn de meesten daarvan

houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd. Het aantal Turkse onderdanen die aan Besluit 1/80 verblijfsecht ontlenen, is onder meer afhankelijk van het percentage van alle tot Nederland toegelaten Turkse onderdanen die langer dan een jaar legaal in Nederland werken. Gelet op onder meer de hiervoor in paragraaf 4.4.2 genoemde aantallen Turkse onderdanen die de afgelopen vijf jaar als arbeids- of gezinsmigrant naar Nederland zijn gekomen, moet worden aangenomen dat het om grote aantallen gaat.

#### *Artikel 5*

Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, heeft de gemeente op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om een inburgeringsplichtige geheel dan wel gedeeltelijk te ontheffen vanwege psychische of lichamelijke belemmeringen. Onder de psychische belemmeringen zijn ook verstandelijke handicaps begrepen. Deze behoeven dus geen aparte vermelding in artikel 5. Artikel 2.7 van het ontwerp-Besluit inburgering schrijft voor dat bij de aanvraag voor een gehele of gedeeltelijke ontheffing als hier bedoeld een verklaring van een onafhankelijke arts of deskundige wordt overgelegd. Zo nodig kunnen, volgens ditzelfde artikel, bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld, zowel omtrent de procedure als de gronden voor het verlenen van gehele of gedeeltelijke ontheffing. Op deze wijze zal bewerkstelligd worden dat gemeenten op gepaste wijze zullen omgaan met inburgeringsplichtigen met een psychische of lichamelijke belemmering.

#### *Artikel 6*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of uit de in artikel 6 gestelde termijnen moet worden afgeleid dat de regering ervan uitgaat dat het inburgeringstraject in het buitenland gemiddeld ongeveer anderhalf jaar in beslag zal nemen. In de Wet Inburgering is vastgelegd dat nieuwkomers die al in het buitenland een examen hebben afgelegd, in Nederland binnen drieënehalf jaar hun examen zullen moeten behalen. Voor nieuwkomers die geen examen in het buitenland hebben gedaan, en voor oudkomers gelden andere termijnen. Zij zullen het examen moeten afleggen binnen 5 jaar. De gedachte hierachter is dat nieuwkomers die zich in het buitenland al hebben voorbereid en daar een bepaald niveau hebben gehaald, sneller tot het vereiste niveau in Nederland zullen komen. De regering gaat er niet vanuit dat er 1,5 jaar nodig is om het vereiste niveau voor het examen buitenland te behalen. Dat is afhankelijk van vele factoren en zal per situatie verschillen.

De gemeente bepaalt het moment waarop de in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, bedoelde termijn van vijf jaar begint waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald en waarna naleving van de inburgeringsplicht met bestuurlijke boeten kan worden afgedwongen. De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband gevraagd waarom ook oudkomers slechts dan in aanmerking komen voor een vergoeding indien zij binnen een termijn van drie jaar na de handhavingsbeschikking het examen hebben behaald. Ik heb hiervoor bewust voor gekozen, zo antwoord ik deze leden, om de volgende redenen. Voorop staat dat de vergoeding een stimulans moet vormen voor de inburgeringsplichtigen om het inburgeringsexamen zo snel mogelijk te behalen. De regering gaat er, mede 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 termijn van vijf jaar voor oudkomers voor het opleggen van de bestuurlijk boete is gekozen om een cumulatie van financiële prikkels na

de periode van drie jaar te voorkomen. Wanneer een inburgeringsplichtige na drie jaar het examen niet haalt, loopt hij/zij namelijk de vergoeding al mis. Overigens wil ik er op wijzen dat als een dergelijk situatie zich voordoet, dit geen sanctie is. De overheid beoogt hiermee bepaald niet te «straffen», maar in positieve zin het gedrag van de inburgeringsplichtigen te beïnvloeden opdat zij zich op zo kort mogelijke termijn de voor het inburgeringsexamen benodigde kennis en vaardigheden eigen maken.

Hiervoor ben ik in paragraaf 2.6.2 reeds ingegaan op de redenen waarom naar mijn mening voor een «wildgroei» als het gaat om de inhoud van de handhavingsbeschikkingen niet gevreesd hoeft te worden.

#### *Artikel 12*

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, bestaat de mogelijkheid dat de inburgeringsplichtige na het ontstaan van de inburgeringsplicht een ander diploma behaalt waarmee de inburgeringsplicht eindigt. Een inburgeringsplichtige zou meteen vanaf het ontstaan van de inburgeringsplicht kunnen kiezen voor een opleiding gericht op dat andere diploma, maar, zoals ik hiervoor in paragraaf 2.1.5 heb aangegeven, niet iedere opleiding is voor alle inburgeringsplichtigen even geschikt. In paragraaf 2.4, zo antwoord ik deze leden voorts, ben ik ingegaan op de gevolgen van het behalen van een dergelijk diploma voor de financiële faciliteiten. Zoals ik in paragraaf 2.6.2 heb aangegeven, wordt de wijze waarop een oudkomeer zich voorbereidt op het inburgeringsexamen niet in de gemeentelijke handhavingsbeschikking vastgelegd.

#### *Artikel 16*

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de mogelijkheden van de gemeente om individuele oudkomeers vanwege eventuele specifieke individuele omstandigheden een ruimere termijn te geven om het inburgeringsexamen, en de rol van de niet-verwijtbare termijnoverschrijding op het recht op de vergoeding, ben ik hiervoor in paragraaf 2.4.2 (de vergoedingsfaciliteit) reeds nader ingegaan.

Hiervoor ben ik in paragraaf 2.4 (financiële faciliteiten) nader ingegaan op de vraag van de leden van de D66-fractie waarop het bedrag van € 3000 als maximum van de kostengerelateerde vergoeding is gebaseerd. De rijksbijdrage die gemeenten ontvangen om bepaalde groepen inburgeringsplichtigen een (gecombineerd) inburgeringsvoorziening aan te bieden, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, zal worden geregeld in het Bekostigingsbesluit inburgering. Uitgangspunt van de bekostigings-systematiek is dat deze gemiddeld genomen kostendekkend is. Hiertoe is onder meer onderzoek uitgevoerd onder gemeenten naar de kosten die gemaakt worden bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Daarbij is onder meer rekening gehouden met de kosten die door gemeenten worden gemaakt voor het inkopen van cursussen en de uitvoerende taken van de gemeente. Voor een verdere uiteenzetting van de bekostigings-systematiek wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 6 (Financiële aspecten) van deze nota.

#### *Artikelen 17 en 18*

Op grond van artikel 17, zesde lid, van het wetsvoorstel inburgering blijft een aanbod achterwege indien dat de arbeidsinschakeling van een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige belemmert. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat dit concreet betekent voor de inburgeringsplicht, en of werk wordt gezien als inburgeringstraject, waarmee voldoende vaardigheid in de Nederlandse taal en kennis van de Neder-



landse samenleving kan worden verworven. Artikel 17, zesde lid, bepaalt dat de gemeente geen aanbod doet aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige indien zijn arbeidsinschakeling daardoor wordt belemmerd. Ik beschouw het deelnemen aan de arbeidsmarkt als een zeer belangrijke wijze van deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Werk vormt een belangrijke aanzet tot inburgering, maar een geslaagde inburgering omvat meer. Inburgering bevat bijvoorbeeld ook het kunnen opvoeden van kinderen tot burgers, die vaardig zijn in de Nederlandse taal en met kennis van de Nederlandse samenleving en het kunnen onderhouden van Nederlandse (sociale) contacten. De inburgeringsplicht en de termijn voor inburgering lopen dus door totdat het vereiste niveau van inburgeringsvaardigheden en -kennis is bemachtigd, ook na aanvaarding van arbeid. Dit laatste betekent het volgende. Voor nieuwkomers blijft de inburgeringsplicht onverkort van kracht en zij zullen binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen moeten behalen. Oudkomers zijn weliswaar ook inburgeringsplichtig, maar voor hen geldt dat de termijn van vijf jaar pas gaat lopen op het moment dat de gemeente dat bij beschikking heeft bepaald (en de gemeente dus besloten heeft de inburgeringsplicht te handhaven zonder een aanbod te doen). Het is aan de gemeente om de naleving van de inburgeringsplicht te bewaken en te handhaven.

#### *Artikel 20*

Voor de inburgeringsplichtige die het aanbod van de gemeente heeft afgewezen geldt op grond van het wetsvoorstel geen verplichting om onmiddellijk of binnen bepaalde tijd te starten met zijn zelfstandige voorbereiden op het inburgeringsexamen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Wel gelden uiteraard ook voor hem de termijnen waarbinnen hij aan de inburgeringsplicht moet hebben voldaan. Ik teken daarbij nog aan dat de gemeente alleen gebruik zal maken van de bevoegdheid om een *oudkomer* een inburgeringsvoorziening aan te bieden, indien de gemeente het oogmerk heeft de betrokken oudkomer te handhaven. Als een oudkomer een aanbod afwijst, bepaalt het college in de handhavingsbeschikking de datum waarop de termijn aanvangt waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan.

De gemeente roept elke nieuwkomer op. Indien de nieuwkomer een aanbod afwijst informeert de gemeente hem over de voor hem geldende termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan. Deze termijn vloeit voort uit de wet.

Zoals al gesteld kan de inburgeringsplichtige het moment bepalen waarop hij start met zijn voorbereidingen op het inburgeringsexamen. Met het bepalen van dat moment dient hij uiteraard wel rekening te houden met het feit dat bij binnen 5 jaar na de datum, opgenomen in de beschikking cq. binnen 5 jaar na het verlenen van de verblijfsvergunning, het inburgeringsexamen moet hebben behaald, op straffe van een bestuurlijke boete.

#### *Artikel 21*

Op de diverse vragen van de leden van de CDA-fractie over hoe wordt omgegaan met verhuizingen van inburgeringsplichtigen naar andere gemeenten, ben ik hiervoor in paragraaf 2.5 nader ingegaan.

#### *Artikelen 27, 28 en 29*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de relatie tussen de in de toelichting op de artikelen 27, 28 en 29 genoemde bedragen van € 340 en € 500 en de in artikel 32 genoemde bedragen. In het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Awb) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–3), dat thans in behandeling is bij

de Tweede Kamer, zo antwoord ik deze leden, worden onder meer algemene regels inzake de bestuurlijke boete voorgesteld. Hierin wordt ook het onderscheid voorgesteld tussen «lichte» en «zware» feiten. De grens tussen «lichte» en «zware» feiten is in beginsel gelegd bij een maximale boete die ligt onder een bedrag van € 340. Het opleggen van boetes bij «zware» feiten is met meer waarborgen omgeven. Voor «zware» feiten gelden drie extra eisen: er moet een rapport worden opgemaakt van de overtreding, er is een verplichting tot horen van de overtreder voorafgaand aan het opleggen van de boete en een mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt niet verleend aan degene die van de overtreding een rapport heeft opgemaakt. In het inburgeringsstelsel is alleen de overtreding van artikel 27 een «licht» feit. Het betreft het geen gehoor geven aan de oproep en het niet voldoende meewerken aan het onderzoek (intake). De boete die wordt opgelegd bij overtreding van dit feit bedraagt immers maximaal € 250. De maximumbedragen van de overige boetes liggen boven de € 340 en worden opgelegd bij overtreding van «zware» feiten. In het inburgeringsstelsel zijn de «zware feiten»: het niet meewerken aan de uitvoering van de inburgeringsvoorziening (artikel 21, eerste lid); het niet nakomen van de verplichtingen die in de verordening worden opgenomen (artikel 21, derde lid); het niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijnen (artikel 6, eerste lid) en het niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de bij of krachtens de artikelen 30 en 31 gestelde termijnen. Voor het opleggen van de boetes bij het overtreden van de «zware» feiten gelden de eerder genoemde extra eisen.

#### *Artikel 34*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd in hoeverre uit het IVBPR, het EVRM, en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie af te leiden is of en in hoeverre gebruikmaking van het zwijgrecht zich tegen betrokkenen kan keren, mede gezien de toelichting op artikel 36, waarin wordt aangegeven dat om aan het opleggen van een boete te ontkomen de inburgeringsplichtige een beroep zal moeten doen op afwezigheid van alle schuld en deze afwezigheid aannemelijk moet maken. Artikel 36, dat is ontleend aan artikel 5.4.1.2 van het wetsvoorstel Awb (vierde tranche) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–3), codificeert het beginsel «geen straf zonder schuld». In de toelichting is aangegeven dat het college van burgemeester en wethouders de verwijtbaarheid van de overtreding niet hoeft te bewijzen (schuld is geen bestanddeel van het delict), maar dat de overtreder (inburgeringsplichtige) een beroep zal moeten doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk moet maken, om aan het opleggen van de boete te ontkomen. Hieraan voeg ik toe, dat het zorgvuldigheidsbeginsel uiteraard met zich brengt dat indien het college uit andere hoofde reeds weet zou hebben van bijzondere omstandigheden die de afwezigheid van schuld zouden impliceren, het college daar rekening mee moet houden, ook als de inburgeringsplichtige zich daarop niet uitdrukkelijk beroept, omdat hij van zijn zwijgrecht gebruik zou maken. Het college zou bijvoorbeeld uit de ontvangst van een aanvraag om ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van artikel 29, tweede lid, onder b, kunnen afleiden dat de inburgeringsplichtige, buiten zijn schuld, er niet in slaagt het inburgeringsexamen te behalen. Het college dient in zo'n geval de aangevoerde feiten en omstandigheden ook mee te nemen in de afweging terzake van het opleggen van een bestuurlijke boete. Overigens ligt het niet erg voor de hand dat de inburgeringsplichtige omstandigheden die in zijn voordeel zouden werken, verzwijgt, zo merk ik op. De regeling van artikel 36 – die schuld veronderstelt als het daderschap vaststaat, maar te allen tijde een beroep op afwezigheid van alle schuld toelaat – is naar het oordeel van de regering in overeenstemming met de verdragsrechtelijke eisen en de jurisprudentie daarover (met name artikel 6 EVRM).

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat artikel 35 beoogt dubbele bestraffing uit te sluiten. Artikel 35 van het wetsvoorstel verbiedt het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering op te leggen indien voor dezelfde gedraging op grond van de WWB de bijstand is verlaagd, dan wel indien voor dezelfde gedraging een maatregel is opgelegd op grond van een van de op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, aan te wijzen socialezekerheidswetten of -regelingen. Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, is artikel 35 opgenomen met het oog op de met reïntegratie gecombineerde inburgeringsvoorzieningen. Indien bijvoorbeeld het volgen van taallessen deel uitmaakt van een gecombineerde voorziening, en de betrokkene zich daarbij onvoldoende inspant, kan deze gedraging zowel leiden tot een verlaging resp. weigering van de bijstand resp. uitkering als tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering. In dit voorbeeld is cruciaal dat de gedraging (het niet voldoen aan de inspanningsverplichting) *zowel* in strijd komt met de op grond van de WWB resp. de socialezekerheidswet gestelde voorschriften als met de op grond van de Wet inburgering gestelde voorschriften, doch dat van *dezelfde* overtreding kan worden gesproken. Het «ne bis in idem»-beginsel houdt in dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding. Indien iemand gelijktijdig twee of meer verschillende overtredingen pleegt, kan hij wel voor beide afzonderlijk worden gestraft.

Ik meen dat de door deze leden geschetste situatie een voorbeeld is van een situatie waarin van twee verschillende overtredingen sprake is, en niet van een dubbele bestraffing voor eenzelfde feit. Zij schetsen een situatie waarin enerzijds een bestuurlijke boete wordt opgelegd omdat men niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen heeft gehaald en anderzijds een korting op de uitkering wordt toegepast omdat men (bijvoorbeeld als gevolg van het volgen van een inburgeringsvoorziening) onvoldoende inspanning heeft verricht c.q. kunnen verrichten om aan het werk te komen. Reeds om de enkele reden dat het niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen wel in strijd komt met de Wet inburgering, maar niet met de WWB of een socialezekerheidswet, kan in deze situatie naar mijn mening geen sprake zijn van dubbele bestraffing. Er is sprake van twee verschillende overtredingen.

Overigens lijken deze leden in het gegeven voorbeeld ervan uit te gaan dat de gemeente een «losse» inburgeringsvoorziening aanbiedt aan een bijstands- of uitkeringsgerechtigde. Dit is niet juist. Artikel 18 van het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeente aan deze categorie inburgeringsplichtigen uitsluitend een met reïntegratie gecombineerde inburgeringsvoorziening kan aanbieden. Deze gecombineerde voorziening is zowel op uitstroom naar betaalde arbeid gericht als op het behalen van het inburgeringsexamen. Indien een dergelijke gecombineerde voorziening de arbeidsschakeling van betrokkene zou belemmeren, mag de gemeente geen voorziening aanbieden (artikel 17, zesde lid, van het wetsvoorstel).

Deze leden hebben voorts gevraagd of een inburgeringsplichtige die niet binnen de gestelde termijn zijn inburgeringsexamen heeft behaald en op grond daarvan een bestuurlijke boete heeft gekregen, vervolgens zijn werk verliest en een uitkering aanvraagt, met een korting op zijn uitkering kan worden geconfronteerd omdat hij onvoldoende verantwoordelijkheid heeft getoond bij het behouden of opnieuw vinden van werk. Ik beantwoord deze vraag bevestigend aangezien het hier om twee verschillende overtredingen gaat. De boete vanwege het niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen kan om die reden ook herhaald worden opgelegd (artikel 31).

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de ratio van het vervallen van de bevoegdheid tot het opleggen (artikel 41, vierde en vijfde lid, van het wetsvoorstel) en invorderen (artikel 43, derde lid) van de bestuurlijke boete na verloop van de genoemde termijnen. Zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren (artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht), zo antwoord ik deze leden, behoort ook in het bestuursrecht de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd begrensd te zijn. De reden voor het opnemen van verjaringstermijnen in het strafrecht en in het bestuursrecht is gelegen in de rechtszekerheid voor de burger. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel gaat het niet aan dat burgers ook na een zeer lange termijn, nadat de overtreding heeft plaatsgevonden nog een bestuurlijke boete opgelegd kunnen krijgen, of dat een reeds opgelegde bestuurlijke boete nog kan worden ingevorderd. Het vierde en vijfde lid van artikel 41 van het onderhavige wetsvoorstel komen overeen met artikel 5.4.1.6 Awb (vierde tranche), waarin voor de termijnen aansluiting is gezocht bij bestaande verjaringstermijnen. Voor de zware feiten is in het vierde lid gekozen voor een termijn van vijf jaar, die thans reeds geldt voor bestuurlijke boeten op grond van de sociale zekerheidswetgeving (bijvoorbeeld artikel 27e, tweede lid, van de Werkloosheidswet en artikel 17e, tweede lid, van de Algemene kinderbijslagwet) en de fiscale wetgeving (artikelen 67c, derde lid, en 67f, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). Aan deze langere termijn bestaat behoefte vanwege de aard van het feit en het uitgebreid onderzoek dat nodig kan zijn. Voor de lichte feiten (vijfde lid) is gekozen voor een termijn van twee jaar, die overeenkomt met de verjaringstermijn voor strafrechtelijke overtredingen. Op grond van artikel 43, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel vervalt de bevoegdheid tot invordering van de bestuurlijke boete na vijf jaar. De verjaringstermijn van vijf jaar sluit aan bij de meest gebruikelijke termijn in het Burgerlijk Wetboek.

Hetgeen artikel 41 van het wetsvoorstel regelt, is op dit moment nog niet in de Algemene wet bestuursrecht geregeld, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie op hun vraag naar de meerwaarde van artikel 41, eerste en tweede lid, boven hetgeen al bij wijze van codificatie van elementaire rechtvaardigheidsbeginselen in de Awb is vastgelegd. Artikel 41, eerste en tweede lid, komt overeen met artikel 5.4.1.3 van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3), dat bij de Tweede Kamer in behandeling is. Bij inwerkingtreding van de vierde tranche, kan artikel 41, zoals in de memorie van toelichting is gesteld, vervallen.

#### *Artikel 57*

In artikel 57 is als overgangsbepaling opgenomen dat de wet niet van toepassing is op de oudkomeer die op het tijdstip waarop de wet in werking treedt 60 jaar of ouder is. Deze oudkomeer is derhalve niet inburgeringsplichtig. Het college van burgemeester en wethouders zal hem dan ook niet oproepen en ten aanzien van hem geen handhavingsbeschikking geven, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Zoals ook de inburgeringsplicht uit de wet volgt, volgt ook deze uitzondering daarop uit artikel 57 van het wetsvoorstel; een beschikking is daarvoor niet nodig.

#### *Artikel 59*

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar het overgangstraject voor mensen die onder de huidige Wet inburgering nieuwkomers (WIN) bezig zijn met hun inburgering. Artikel 59, zo antwoord ik deze leden, voorziet in een overgangsmaatregel voor diegenen die op het moment

van inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel onder de WIN een inburgeringsprogramma volgen. Kern van de maatregel is dat deze personen hun lopende inburgeringsprogramma op grond van de WIN kunnen (en moeten) afmaken. Dat wil zeggen dat binnen een jaar na het starten van het inburgeringsprogramma de WIN-toets moet worden afgelegd en dat aan het einde van het traject het in artikel 13 van de WIN bedoelde certificaat wordt uitgereikt. Wel wordt ook op deze groep de inburgeringsplicht uit de nieuwe wet van toepassing, hetgeen betekent dat binnen de op grond van het wetsvoorstel geldende termijnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Indien echter op basis van het WIN-programma een certificaat is behaald op grond waarvan aan het niveau van het inburgeringsexamen wordt voldaan, bestaat geen inburgeringsplicht (zie artikel 2.3, eerste lid, onderdeel j, van het ontwerp-Besluit inburgering). Voor oudkomers die op basis van een oudkomersregeling een inburgeringstraject hebben gevolgd, geldt een soortgelijke voorziening (artikel 2.3, eerste lid, onderdeel k, van het ontwerp-Besluit inburgering).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie over artikel 59 merk ik op dat die overgangsbepaling betrekking heeft op personen die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel een inburgeringsprogramma volgen op basis van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN). Uit het – imperatief geformuleerde – artikel 59 vloeit voort dat dit inburgeringsprogramma in ongewijzigde vorm moet worden voortgezet. De tekst waarop de leden van de SGP-fractie in hun vraag kennelijk doelen, is de passage in de toelichting op artikel 59 (p. 121 van de memorie van toelichting), waarin volledigheidshalve is ingegaan op lopende programma's op basis van de zogeheten oudkomersregelingen of de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) voor diegenen die niet onder de WIN vallen en waarop de overgangsvoorziening in artikel 59 geen betrekking heeft. Aangezien deze trajecten een ander karakter hebben (deelname op basis van vrijwilligheid), ligt het in de rede dat gemeenten na inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel de vrijheid moeten hebben te bezien op welke wijze eventuele nog lopende trajecten kunnen worden ingepast in een alsdan verplichte inburgeringsvoorziening op grond van de nieuwe wet.

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