

Vergaderjaar 2005–2006

30 308

Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 juli 2005 en het nader rapport d.d. 18 september 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2005, no. 05.001225, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe een nieuw inburgeringsstelsel in te voeren, met als uitgangspunt een algemene inburgeringsplicht voor in beginsel eenieder van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland wil en mag verblijven, die niet gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven, en die niet over bepaalde diploma's of certificaten beschikt. De wet zal van toepassing zijn op nieuwkomers en op oudkomers. Ze zal de Wet inburgering nieuwkomers vervangen.

Op 12 mei 2005 heeft overleg als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de Raad van State plaatsgehad tussen een afvaardiging van de Raad en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Daarbij is er van de zijde van de Raad op gewezen dat de minister bij brief van 8 maart 2005 (als bijlage gevoegd bij de adviesaanvraag) een aantal vragen over het wetsvoorstel had voorgelegd aan de commissaris voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid van de Europese Commissie en dat het antwoord op die vragen aanleiding zou kunnen geven tot niet onbelangrijke wijzigingen in het voorstel. Daarom was het de Raad niet mogelijk te adviseren voordat hij zou kunnen beschikken over het antwoord van de Commissaris en de reactie van de minister daarop. Van de gelegenheid werd tevens gebruikgemaakt om te wijzen op grote bezwaren die bij de Raad leefden over de ongelijkheid van behandeling van Nederlanders vergeleken met andere burgers van de Europese Unie (EU), waarin het voorstel voorzag. De commissaris heeft de minister geantwoord bij brief van 16 juni 2005. De aan de Raad gerichte reactie van de minister daarop bereikte de Raad op 29 juni 2005.

De Raad van State staat allereerst stil bij de aanpak waarvoor is gekozen. Vervolgens maakt hij opmerkingen over de inburgeringsplicht voor Nederlanders en de problemen die bestaan bij een deel van de Nederlanders die afkomstig zijn van de Nederlandse Antillen of Aruba, over de vraag voor welke groepen inburgeringsplichtigen de gemeentebesturen een «inburgerings-

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

traject» kunnen aanbieden, de gevolgen voor de gemeentebesturen en de bestuurlijke boete. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanvulling van de memorie van toelichting en aanpassing van het voorstel is geboden.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 april 2005, nr. 05.001225, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd op 1 juli 2005, no. W03.05.0101/I, bied ik U hierbij aan.

1. De gekozen aanpak

De problemen die verschillende personen en groepen in Nederland ondervinden – en die de samenleving vervolgens ondervindt – doordat zij onvoldoende kennis hebben van de Nederlandse taal en cultuur, zijn bekend. De constatering dat de resultaten van het inburgeringsbeleid zijn achtergebleven bij wat gewenst is¹, kan dan ook worden gedeeld. Ervan uitgaande dat een effectiever inburgeringsbeleid mogelijk is, rijst de vraag voor welke aanpak dan moet worden gekozen. Ten minste drie scenario's zijn denkbaar:

- a. inburgeringsplichten worden opgelegd aan die personen ten aanzien van wie vanwege hun specifieke omstandigheden moet worden aangenomen dat een op resultaat gerichte inburgeringsplicht nodig is in hun situatie (hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan nieuwkomers en aan personen die aangewezen zijn op een socialezekerheidsuitkering);*
- b. er worden geen plichten opgelegd, maar wel wordt voorzien in een aanbod van inburgeringscursussen waarvan de voordelen voor de betrokkenen evident zijn;*
- c. er wordt een inburgeringsplicht opgelegd aan personen die zijn aangewezen aan de hand van formele criteria; vervolgens worden degenen voor wie zo'n plicht niet nodig lijkt of aan wie die rechtens niet kan worden opgelegd zoveel mogelijk uitgezonderd (het voorstel).*

In alle drie de gevallen zal erop moeten worden gelet dat de consequenties die voortvloeien uit het recht op vrij verkeer van personen ingevolge het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en uit andere voor Nederland geldende internationaalrechtelijke verplichtingen, worden geëerbiedigd.

De Raad heeft in de toelichting gemist een beschouwing over de mogelijke wijzen van aanpak met hun voor- en nadelen.² Dit gemis doet zich te sterker voelen nu het voorgestelde stelsel een aantal onmiskenbare nadelen heeft, bijvoorbeeld op het gebied van gelijke behandeling, van bestuurslasten (het opsporen van de inburgeringsplichtigen, het volgen van hun inspanningen en resultaten en het zo nodig opleggen en innen van boetes) en van rechtsbeschermingslasten.

De Raad adviseert tot aanvulling van de memorie van toelichting.

1. De Raad van State onderschrijft het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt dat verschillende personen en groepen in Nederland problemen ondervinden doordat zij onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en cultuur hebben en dat de samenleving op haar beurt daarvan problemen ondervindt. Eveneens deelt de Raad het inzicht dat de resultaten van het tot nu toe gevoerde inburgeringsbeleid zijn achtergebleven bij wat gewenst is en gaat ervan uit dat een effectiever inburgeringsbeleid mogelijk is. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de voor- en nadelen van de hierbij denkbare varianten, waarvan de Raad er drie noemt. De memorie van toelichting bevat te dien aanzien reeds een aantal overwegingen. De memorie van toelichting is, mede in reactie op het tweede punt van het advies van de Raad, op dit punt waar nodig herzien en aangevuld.

2. Inburgeringsplicht voor Nederlanders

Artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel introduceert een algemene inburgeringsplicht. Dit betekent dat ook Nederlanders die niet aan alle genoemde voorwaarden voldoen en die ook niet onder één van de uitzonderingen vallen, zullen moeten inburgeren. Tijdens het artikel 22-overleg is er van de zijde van de Raad op gewezen dat Nederlanders daarmee in een ongunstiger positie komen te verkeren dan de andere burgers van de Europese Unie, en dat dit moeilijk te verenigen is met het gelijkheidsbeginsel.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 1.3.

² Volgens aanwijzing 7, aanhef en onderdeel e, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) behoort de toelichting een dergelijke verantwoording van het voorstel te bevatten.

a. In de gewijzigde toelichting op artikel 3, eerste lid, wordt vermeld dat Nederlanders na terugkeer uit een andere lidstaat op grond van het gemeenschapsrecht zijn vrijgesteld van de nieuwe inburgeringsplicht, «indien de uitoefening van het recht op vrij verkeer heeft geleid tot het ontstaan van die inburgeringsplicht, bijvoorbeeld door (langdurig) verblijf in een andere lidstaat tijdens de leerplichtige leeftijd».

Dit voornemen behelst op zichzelf een verbetering.¹ Nu het erom gaat, te voorkomen dat verplichtingen welke niet gelden voor andere EU-burgers wel voor Nederlanders zouden kunnen gelden, is Raad van oordeel dat een en ander in de wet zelf behoort te worden geregeld. De Raad adviseert daarom, het wetsvoorstel zelf aan te passen.

Maar er is reden om een stap verder te gaan. Met een dergelijke aanpassing komt weliswaar het verschil in behandeling te vervallen tussen enerzijds Nederlanders die inburgeringsplichtig zouden zijn als gevolg van de uitoefening van het recht op vrij verkeer binnen de EU, en anderzijds andere EU-onderdanen, maar blijft een algemeen verschil in behandeling bestaan tussen Nederlanders onderling en tussen Nederlanders en andere EU-onderdanen. Een onderdaan van een ander EU-land die op grond van het eerste lid van artikel 2 onder de inburgeringsplicht valt, is daarvan ingevolge het eerste lid van artikel 3 in alle gevallen uitgezonderd. De Nederlander die op grond van het eerste lid van artikel 2 onder de inburgeringsplicht valt, is daarentegen daarvan ingevolge deze bepaling slechts uitgezonderd in het nogal uitzonderlijke geval dat hij vóór zijn terugkeer naar Nederland (langdurig) in een ander EU-land heeft gewoond. Bovendien blijft een tamelijk willekeurig verschil in behandeling tussen Nederlanders onderling bestaan. Een van Sint Maarten afkomstige Nederlander bijvoorbeeld, die op grond van het eerste lid van artikel 2 onder de inburgeringsplicht valt, is daarvan op grond van het eerste lid van artikel 3 uitgezonderd wanneer hij vóór zijn komst naar Nederland op het Franse gedeelte van het eiland heeft gewoond, terwijl dat niet geldt voor de Nederlander die rechtstreeks van Sint Maarten naar Nederland komt. Weliswaar betreft het niet volledig gelijke gevallen, maar het verschil komt de Raad niet zodanig relevant voor, dat dit een wezenlijk verschil in behandeling ten aanzien van de inburgeringsplicht zou rechtvaardigen. De Raad geeft er zich rekenschap van dat het communautaire recht geen belemmeringen kent voor ongelijkheid van behandeling tussen de eigen onderdanen van een lidstaat onderling, noch aan een gunstiger of ongunstiger behandeling van de eigen onderdanen dan van andere EU-burgers, zolang de eigen onderdanen niet aan het intracommunautaire verkeer deelnemen of hebben deelgenomen. Dat neemt echter niet weg dat andere op Nederland rustende internationale verplichtingen inzake gelijke behandeling in acht zullen moeten worden genomen. Zoals in de toelichting wordt uiteengezet, gaat het hier in het bijzonder om artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in samenhang met één van de in het EVRM gegarandeerde rechten, zoals het recht op bescherming van het privé- en familieleven, en artikel 1 van protocol nr. 12 bij het EVRM, alsmede artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.² Deze verdragsverplichtingen en de daaraan gegeven uitleg brengen met zich dat ongelijke behandeling alleen dan te rechtvaardigen is, wanneer daarmee een rechtmatig doel wordt gediend en de ongelijkheid ten opzichte van dat doel de proportionaliteitstoets kan doorstaan. Daarbij gaat het dan, anders dan de memorie van toelichting lijkt te suggereren, niet om de vraag of het stellen van de eis van inburgering aan Nederlanders die aan de daarvoor geldende criteria voldoen, op zichzelf een redelijk doel dient en proportioneel is aan dat doel, maar of dit (te weten redelijk doel en proportionaliteit) geldt voor het onderscheid dat te dien aanzien wordt gemaakt ten opzichte van andere burgers van de Europese Unie.

De Raad wijst er in dit verband op, dat het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft beslist dat een verdragsstaat zich niet op uit het communautaire recht voortvloeiende verplichtingen (in dit geval het verbod onderdanen van andere lidstaten tot inburgering te verplichten) kan beroepen ter rechtvaardiging van het niet naleven van een uit het EVRM voortvloeiende verplichting.³ Naar het oordeel van de Raad voldoet een generieke ongelijke behandeling tussen Nederlanders en andere EU-burgers en tussen Nederlanders onderling op de enkele grond van de aanwezigheid dan wel afwezigheid van een zekere communautaire connexiteit niet aan genoemde criteria, zodat het verplichten

¹ Over de vraag of het voldoende is, zie ook onderdeel b.

Het ook in de memorie van toelichting genoemde WODC-onderzoeksrapport «Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen» (H. Oosterom-Staples; 2004) wijst erop dat de vraag of een lidstaat eigen onderdanen anders (minder gunstig) mag behandelen dan andere EU-burgers, naar EU-recht niet zonder meer bevestigend kan worden beantwoord (bladzijden 103–105).

² Memorie van toelichting, paragraaf 4.2. (Non-discriminatie).

³ EHRM 18 februari 1999, Matthews tegen Verenigd Koninkrijk, paragrafen 31–35.

van Nederlanders om in te burgeren ingevolge het eerste lid van artikel 2, een niet te rechtvaardigen rechtsongelijkheid tussen Nederlanders onderling en ten opzichte van andere EU-burgers in het leven roept. Ook staat een dergelijke rechtsongelijkheid op gespannen voet met het gebod van gelijke behandeling van artikel 1, eerste volzin, van de Grondwet.

De Raad adviseert daarom het wetsvoorstel in die zin te wijzigen dat alle Nederlanders op dezelfde voet als de overige burgers van de Europese Unie van de inburgeringsplicht worden vrijgesteld. Daartoe geeft hij in overweging om in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van het wetsvoorstel zoals dat volgens de reactie van de minister zou moeten gaan luiden,¹ de woorden «de vreemdeling die onderdaan is van» te vervangen door «de onderdaan van», en onderdeel b dienovereenkomstig aan te passen.

b. Indien de Nederlanders aldus uitgezonderd worden van de inburgeringsplicht, blijft het maatschappelijk probleem van onvoldoende inburgering van – relatief kleine – groepen Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse afkomst voortbestaan; dat ziet de Raad niet over het hoofd. Hij is echter van oordeel dat het oplossen van dit probleem buiten het bestek van het voorliggende voorstel behoort te worden gehouden² en dat het een gemeenschappelijke aanpak behoeft door de drie landen van het Koninkrijk.³

2. De Raad maakt een aantal opmerkingen over de inburgeringsplicht die het wetsvoorstel voor Nederlanders introduceert, dat terwijl de andere burgers van de Europese Unie van deze plicht zijn vrijgesteld. Hij heeft hiertegen bezwaar op grond van het gelijkheidsbeginsel. Daarbij verwijst de Raad in het bijzonder naar artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het in dat verdrag geregelde recht op bescherming van privé- en familielevens en artikel 1 van protocol nr. 12 bij het EVRM. Voorts verwijst de Raad naar artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en naar artikel 1 van de Grondwet.

Het kabinet onderschrijft het belang en gewicht van het gelijkheidsbeginsel en heeft naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad, mede gezien diens eerste punt, de algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders nog eens bezien. Daarbij wijst het kabinet erop dat het gelijkheidsbeginsel niet uitsluit dat, als er zwaarwegende en objectieve 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 het volgende opgeleverd.

Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel zelf te regelen dat Nederlanders na terugkeer uit een andere lidstaat zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht indien de uitoefening van het recht op vrij verkeer heeft geleid tot het ontstaan van de inburgeringsplicht, is gevolgd (artikel 4, tweede lid, onderdeel b, van het aangepaste wetsvoorstel). Het verderstreckende advies van de Raad om *alle* Nederlanders op gelijke voet als andere Unieburgers, die op grond van het gemeenschapsrecht niet onder de inburgeringsplicht kunnen worden gebracht, vrij te stellen van de inburgeringsplicht, is in zoverre gevolgd dat het kabinet de *algemene* inburgeringsplicht voor *alle* Nederlanders na heroverweging heeft geschrapt en heeft gekozen voor een inburgeringsplicht voor *specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders*. Ten slotte is ook het advies van de Raad om het maatschappelijke probleem van onvoldoende inburgering van Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel te houden gevolgd (artikel 3, derde lid, van het aangepaste wetsvoorstel); thans wordt een specifieke inburgeringsregeling voorbereid die zal worden opgenomen in de separate wettelijke regeling met aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse risico- en probleemjongeren. Tot de inwerkingtreding daarvan voorziet het aangepaste wetsvoorstel in een overgangsregeling waardoor de betrokken nieuwkomers op grond van de huidige Wet inburgering nieuwkomers inburgeringsplichtig blijven (artikel 58 van het aangepaste wetsvoorstel).

¹ «1. In afwijking van artikel 2 is niet inburgeringsplichtig:

a. de vreemdeling die onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of Zwitserland;

b. (enz.)»

² De Raad wijst erop dat de Afdeling bestuursrechtspraak bij tussenuitspraak van 13 juli 2004 aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen prejudiciële vragen heeft voorgelegd in hoeverre een lidstaat van de Europese Unie onderscheid mag maken tussen verschillende categorieën eigen burgers (ABR 13 juli 2004, zaaknummers 200 404 446/1 en 200 404 450/1), zoals ook wordt opgemerkt in de gewijzigde memorie van toelichting.

³ De Nederlands-Antilliaanse overheid werkt aan een sociale-vormingsplicht voor jongeren tussen 16 en 25 jaar die geen opleiding volgen en geen werk hebben.

In het aangepaste wetsvoorstel wordt voor specifieke groepen inburgeringsbehoefte Nederlandse oudkomers voorzien in een inburgeringsplicht. Onder meer uit het eindrapport «Bruggen Bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 15) is 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. Het kabinet meent 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.

Ten tijde van de totstandkoming van de Wet inburgering nieuwkomers was al onderkend dat ook reeds eerder naar Nederland gekomen migranten met een taalachterstand zouden moeten inburgeren. De resultaten van het terzake gevoerde oudkomersbeleid, waarbij aan belangrijke groepen oudkomers een aanbod wordt gedaan om een inburgeringstraject te volgen, zijn de afgelopen jaren echter achtergebleven door onder meer het vrijwillige karakter van de oudkomersregelingen, hoge uitval en ontoereikende sanctiemogelijkheden. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk de vrijblijvendheid te doorbreken en ook oudkomers die onvoldoende zijn ingeburgerd met een inburgeringsplicht en de daaraan gekoppelde faciliteiten tot inburgering te bewegen. Het onderhavige wetsvoorstel kent daarom voor inburgeringsbehoefte oudkomers die vreemdeling zijn een *algemene* inburgeringsplicht. Daarnaast bevat het aangepaste wetsvoorstel een inburgeringsplicht voor *specifieke groepen* die het Nederlanderschap door naturalisatie hebben verkregen zonder de huidige naturalisatietoets. Hoewel de nodige allochtonen voor hun naturalisatie wel met succes zijn ingeburgerd, moet ervan worden uitgegaan dat tot deze genaturaliseerde Nederlanders grote groepen behoren die onvoldoende zijn ingeburgerd. Zo is uit de evaluatie van de in 2003 ingevoerde naturalisatietoets gebleken van een vermindering van maar liefst 75% van het aantal door meerderjarige vreemdelingen ingediende naturalisatieverzoeken ten opzichte van het aantal door dezelfde categorie onder de oude regelgeving ingediende verzoeken (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 7). Die terugloop moet (groten)deels worden verklaard uit de achterblijvende inburgering.

Het kabinet is er daarbij van uit gegaan dat de aantallen personen die van rechtswege (onder meer door afstamming) of door optie het Nederlanderschap hebben verkregen en die feitelijk onvoldoende zijn ingeburgerd, verhoudingsgewijs gering zijn. Na heroverweging acht het kabinet een inburgeringsplicht, die zowel voor de overheid als de betrokken burgers forse lasten met zich meebrengt, voor deze groepen onevenredig en daarmee ongeschikt als middel om achterstanden onder minderheden terug te dringen. Zij die van rechtswege het Nederlanderschap hebben verkregen, zijn in verreweg de meeste gevallen in Nederland geboren, terwijl het bij de betrekkelijk kleine groep personen die door optie het Nederlanderschap hebben verkregen veelal gaat om ouderen en meerderjarigen die vanaf hun geboorte in Nederland verblijven. Aangenomen kan worden dat hiertoe geen grote groepen behoren die onvoldoende zijn ingeburgerd en waar de nieuwe inburgeringsplicht een wezenlijke bijdrage zou kunnen leveren aan de integratie van minderheden. Dat ligt dus anders ten aanzien van personen die vóór de invoering van de naturalisatietoets het Nederlanderschap door naturalisatie hebben verkregen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt onvoldoende inburgering in het individuele geval, ongeacht of het gaat om een vreemdeling of een genaturaliseerde Nederlander, niet aangenomen indien de betrokkene tijdens de leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in

Nederland heeft verbleven, of indien hij beschikt over een diploma, certificaat of ander document waaruit beheersing van de vereiste kennis en vaardigheden blijkt. Ook degene die volledig leerplichtig is of in aansluiting op zijn leerplicht verder studeert, is vrijgesteld (artikel 4, eerste lid, onderdelen d en e, van het aangepaste wetsvoorstel) is vrijgesteld van de nieuwe inburgeringsplicht.

Binnen de groep van genaturaliseerde Nederlanders die nog onvoldoende zijn ingeburgerd, is een drietal categorieën geïdentificeerd, waarbij het algemeen belang van integratie in de Nederlandse samenleving dermate zwaar weegt dat een inburgerings*plicht* noodzakelijk en evenredig wordt geacht. Naast de eigen verantwoordelijkheid om kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven, is er bij die categorieën sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid voor hun inburgering om zo te voorkomen dat hun gebrek aan 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.

Zoals ook in de kabinetsreactie bij het eerdergenoemde eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 21) is aangegeven, geldt deelname aan arbeid door minderheden als *de* graadmeter en toetssteen voor hun integratie. Bij genaturaliseerde Nederlanders die een inkomensvervangende uitkering ontvangen kan het feit dat hun arbeidspotentieel gedurende langere tijd niet volledig wordt benut dan ook een indicatie vormen van maatschappelijke achterstanden die nog moeten worden overbrugd. Deze personen worden daarom in beginsel inburgeringsplichtig indien zij ten minste zes maanden gerechtigd zijn tot een inkomensvervangende uitkering. Op deze uitkeringsgerechtigden rust een bijzondere verantwoordelijkheid om langduriger uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen en volledig deel te gaan nemen aan de arbeidsmarkt, hetgeen de integratie bevordert. Het gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en samenleving dat aan arbeidsdeelname in de weg staat, wordt met verplichte inburgering overbrugd. Aangezien het perspectief van arbeidsdeelname bij volledige arbeidsongeschiktheid ontbreekt, zullen volledig arbeidsongeschikte genaturaliseerde Nederlanders niet onder de specifieke inburgeringsplicht vallen.

De inburgeringsplicht zal voorts gelden voor genaturaliseerde Nederlanders die onvoldoende zijn ingeburgerd en die de zorg hebben voor minderjarige kinderen. Wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, zal dergelijke vaardigheden ook niet kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie hij een opvoedende taak heeft. Met de verplichte inburgering van deze groep wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het doorbreken van het proces van terugkerende reproductie – van generatie op generatie – van het uit de achterblijvende integratie voortvloeiende afnemende vermogen om te kunnen participeren in de samenleving.

Ten slotte zal ook de genaturaliseerde Nederlander die werkzaam is als geestelijke bedienaar en die onvoldoende ingeburgerd is, tot inburgering worden verplicht. Gelet op zijn bijzondere maatschappelijke positie en zijn invloed op grote aantallen leden van de minderheidsgroepen en hun integratie in Nederland, is het van groot belang dat de geestelijke bedienaar in ieder geval kennis draagt van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving waarin hij functioneert, zodat gebrek aan kennis de overdracht daarvan niet in de weg staat.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast, waarmee ook gevolg is gegeven aan de eerste opmerking van de Raad. Met deze aanpassingen wordt tevens tegemoetgekomen aan de tijdens het wetgevingsoverleg over de brief van 7 december 2004 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4) aangenomen motie van het lid Sterk c.s. (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 78) waarin de regering wordt verzocht om autochtone Nederlanders vrij te stellen van de inburgeringsplicht.

3. Toepassingsbereik

Het toepassingsbereik van de wet wordt geregeld in de artikelen 2 en 3 van het voorstel. Artikel 2 bepaalt welke groepen in beginsel onder de inburgeringsplicht vallen, artikel 3 regelt de uitzonderingen. Volgens artikel 2, derde lid, kunnen «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën [van] personen worden aangewezen die eveneens inburgeringsplichtig zijn». De toelichting zegt dat hierbij kan worden gedacht aan «vreemdelingen die functies gaan bekleden of beroepen gaan uitoefenen die van zodanig maatschappelijk belang zijn dat inzicht in de Nederlandse samenleving en kennis van de Nederlandse taal nodig geacht worden».

De Raad wijst er om te beginnen op dat regeling van deze materie bij ministeriële regeling («of krachtens») niet aangaat; daarvoor is de zaak te belangrijk. Hij is daarom van oordeel dat de mogelijkheid van onderdelegatie in elk geval niet behoort te worden gegeven.

Een wet behoort in beginsel haar eigen toepassingsbereik te bepalen; dat is een centraal onderdeel van de materie. Niettemin kunnen er soms goede gronden zijn om daarvoor geheel of ten dele te verwijzen naar de figuur de algemene maatregel van bestuur. Daar moeten dan echter wel dringende redenen voor zijn. Die heeft de Raad in de toelichting niet gevonden. Daarom adviseert de Raad het derde lid te schrappen, of – als overtuigend kan worden beargumenteerd dat delegatie hier niet kan worden gemist – de delegatie (aan de Kroon) in elk geval te clausuleren.¹

De Raad adviseert tot aanpassing van artikel 2.

3. Het advies van de Raad is gevolgd. Bij nader inzien kan de delegatiegrondslag in artikel 2 van het oorspronkelijke wetsvoorstel, die overeenkwam met de delegatiegrondslag in artikel 1 van de huidige Wet inburgering nieuwkomers, gemist worden aangezien de geestelijke bedienaren in de wet zelf zijn opgenomen. De delegatiegrondslag in het oorspronkelijke wetsvoorstel die het mogelijk maakte om de groep inburgeringsplichtigen bij ministeriële regeling uit te breiden, is geschrapt. In dit verband wijst het kabinet er op dat de precieze aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de socialezekerheidswetten en socialezekerheidsregelingen die ten aanzien van de (genaturaliseerde) uitkeringsgerechtigde een inburgeringsplicht vestigen (artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het aangepaste wetsvoorstel), niet gemist kan worden.

4. Gevolgen voor de gemeenten

De Wet inburgering zal grote gevolgen hebben voor de gemeenten, daar de gemeentebesturen de wet en haar uitvoeringsregels voor een belangrijk deel zullen moeten uitvoeren. De Raad merkt daarover het volgende op.

a. De staatsrechtelijke positie van de gemeentebesturen brengt mee dat ook in medebewindsverhoudingen zoveel mogelijk beleidsvrijheid dient te worden gelaten. Dit uitgangspunt wordt nog eens onderstreept in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, waarin de interbestuurlijke afspraken zijn vastgelegd waarover het kabinet, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overeenstemming hebben bereikt.²

De Raad constateert dat het wetsvoorstel zelf reeds weinig ruimte overlaat voor een invulling van de uitvoeringstaken door de gemeentebesturen. Door de nadere regeling in algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, op verschillende plekken in paragraaf 2 van hoofdstuk IV voorzien, zal de ruimte voor de gemeentebesturen nog verder worden beperkt, zonder dat de noodzaak daarvan aanstonds duidelijk is.³

De Raad adviseert de regeling en nadere regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het wetsvoorstel tot het noodzakelijke te beperken en in de toelichting uiteen te zetten dat ook bij het uitvaardigen van de deze regelingen de nodige terughoudendheid en soberheid zullen worden betracht.

b. De effectieve uitvoering van het wetsvoorstel zal onder andere afhangen van de hoogte van de rijksbijdrage die jaarlijks aan de gemeenten zal worden verstrekt (artikel 47, eerste lid, van het wetsvoorstel). De gemeenten zullen bijvoorbeeld alleen een inburgeringsprogramma kunnen aanbieden aan bepaalde groepen inburgeringsplichtigen (artikel 13, eerste lid, van het wetsvoorstel), indien zij over toereikende financiële middelen beschikken.

¹ Vergelijk ook aanwijzing 25 Ar.

² Code Interbestuurlijke Verhoudingen, onderdeel 1.a, Visie interbestuurlijke verhoudingen, omgangsregel 1. De code is op 11 februari 2005 aangeboden aan alle betrokkenen bij de code. De code zet onder meer in op verruiming van de decentrale beleidsvrijheid en legt nadruk op resultaten in plaats van processen.

³ Zie ook adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid).

De Raad adviseert aan artikel 47, eerste lid, van het wetsvoorstel toe te voegen dat de bijdrage zal voldoen aan de maat van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet.¹

4.a. Het advies van de Raad is gevolgd. In dat kader is onder meer de verplichting aan gemeenten om een informatiepunt in te stellen, waarover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld (artikel 9 van het oorspronkelijke wetsvoorstel), geschrapt. Uit de in de wet aan de gemeenten toegekende taken volgt dat de gemeenten de burger over de inburgeringsplicht informeren. Het is aan de gemeenten om te bepalen hoe zij dat zo efficiënt mogelijk vorm geven. Voorts zijn de delegatiegronden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent het gemeentelijke aanbod van inburgeringsvoorzieningen aan de bijzondere groepen (artikel 13, vierde lid, van het oorspronkelijke wetsvoorstel) en omtrent de handelwijze voor het geval dat de inburgeringsplichtige naar een andere gemeente verhuist (artikel 19 van het oorspronkelijke wetsvoorstel), geschrapt. Verder zijn de verplichte voortgangscontrole en de bestuurlijke boete wegens het niet verschijnen bij of het niet meewerken aan de voortgangscontrole geschrapt (artikelen 22 en 25, onderdeel b, van het oorspronkelijke wetsvoorstel). Daarmee wordt meer ruimte aan de gemeentebesturen overgelaten voor de invulling van hun uitvoeringstaken. In de toelichting is opgenomen dat bij het uitvaardigen van de lagere regelgeving de nodige terughoudendheid en soberheid zullen worden betracht.

b. Het advies van de Raad is gevolgd. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel was reeds opgenomen dat het Rijk de benodigde middelen zal vergoeden om het de gemeenten mogelijk te maken hun taken met betrekking tot inburgering uit te voeren. Het advies van de Raad is hiermee in lijn. In artikel 50, eerste lid, van het aangepaste wetsvoorstel is uitdrukkelijk opgenomen dat de rijksbijdrage wordt verstrekt op de voet van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. Daarbij is in artikel 50, eerste lid, voorts uitdrukkelijk opgenomen dat een rijksvergoeding zal worden verstrekt voor de informatieverstrekkende rol van de gemeente. In artikel 50, tweede lid, is voorts opgenomen dat de steden die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid (G31) worden uitgezonderd van de bekostiging op grond van het eerste lid. Deze steden krijgen voor de duur van de convenantperiode middelen toegekend via de Brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. Het oorspronkelijke tweede lid, dat voorzag in het van toepassing verklaren van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht op de bekostigingsrelatie rijk – gemeenten, is geschrapt. Het bekostigingsbesluit zou daarmee in wetstechnisch opzicht afwijken van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid, hetgeen niet wenselijk is.

5. Uitstel marktwerking inburgeringscursussen

Op grond van de Wet inburgering nieuwkomers zijn de gemeentebesturen verplicht inburgeringscursussen voor nieuwkomers in te kopen bij de regionale opleidingscentra. Voor inburgeringscursussen voor oudkomers zijn de gemeenten vrij om ook elders in te kopen. Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ondertussen het wetsvoorstel «vrijgeven cursusaanbod WIN» aanhangig gemaakt waarmee de gedwongen winkelnering voor nieuwkomers wordt afgeschaft.²

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in zijn brief van 17 december 2004 aangekondigd dat de voorgenomen marktwerking op het gebied van de inburgeringscursussen voor de nieuwkomers uitgesteld zal worden tot 2006.³ De staatssecretaris heeft inmiddels aan de Tweede Kamer laten weten dat het kabinet akkoord is gegaan met het uitstel tot 1 maart 2006. Het uitstel van de marktwerking tot 1 maart 2006 zou de sector en het kabinet tijd geven om tot een oplossing te komen.

De toelichting gaat niet in op deze ontwikkelingen. Niet duidelijk is of de marktwerking per 1 maart 2006 wel gerealiseerd zal kunnen worden en in hoeverre een eventueel verder uitstel gevolgen zal hebben voor de uitvoering van de Wet inburgering.

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting op deze zaken in te gaan.

5. De memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld. Terzijde merkt het kabinet daarbij op dat de Staatssecretaris van

¹ «3. Onverminderd ... worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid [dat wil zeggen regeling en bestuur, gevorderd bij een andere wet dan de Gemeentewet], voor zover zij ten laste van de betrokken gemeente blijven, door het Rijk van hen vergoed.»

² Kamerstukken II 2003/04, 29 646, nrs. 1–3.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 800, VIII, nr. 156.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Tweede Kamer op 30 maart 2005 in een Algemeen overleg heeft gemeld dat de marktwerking zal worden uitgesteld tot aan de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VIII, nr. 202). Dat is niet reeds in de door de Raad aangehaalde brief van 17 december 2004 aangekondigd (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VIII, nr. 156). Het aanhouden van het wetsvoorstel «Vrijgeven cursusaanbod WIN» heeft ertoe geleid dat de aanpassingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (artikel II van dat wetsvoorstel) naar het onderhavige wetsvoorstel zijn overgeheveld (artikel 56). Voorts is aan de overgangs- en slotbepalingen van dit wetsvoorstel een bepaling toegevoegd die een wettelijke regeling van de (tijdelijke) verstreking van het overgangsbudget aan regionale opleidingscentra mogelijk maakt (artikel 60).

6. Aanbod «inburgeringstrajecten» aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen

Hoofdstuk IV, paragraaf 2, van het wetsvoorstel voorziet in het faciliteren van het cursusaanbod van overheidswege aan bepaalde categorieën inburgeringsplichtigen. Ten eerste betreft dit uitkeringsgerechtigden op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Werkloosheidswet. Ten tweede zal het cursusaanbod van overheidswege gelden voor de groep niet-uitkeringsgerechtigde oudkomers zonder betaalde arbeid (bijvoorbeeld oudere allochtone vrouwen).

De Raad merkt op dat verschillende organisaties waaraan advies is gevraagd over het conceptwetsvoorstel, de vraag hebben gesteld waarom de uitkeringsgerechtigden krachtens de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en de Tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten buiten beschouwing zijn gelaten, terwijl ook deze groep arbeidsvermogen dan wel een (resterende) verdien capaciteit bezit en dus beschikbaar kan zijn voor de arbeidsmarkt.¹

De toelichting gaat uitsluitend in op de WAO-uitkeringsgerechtigden, en merkt op dat deze groep alleen voor het WW-deel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De Raad wijst er echter op dat inburgering een ruimer doel dient dan personen geschikt te maken voor de arbeidsmarkt. Het gaat in meer algemene zin om de integratie in de Nederlandse samenleving, waarbij het opgenomen zijn in het arbeidsproces overigens een belangrijke factor kan zijn.

De Raad adviseert in de toelichting te motiveren waarom de genoemde groepen uitkeringsgerechtigden niet hoeven te vallen onder de inburgeringsplichtigen die in aanmerking komen voor een cursusaanbod van gemeentewege.

6. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn aangepast. Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het aangepaste wetsvoorstel zullen socialezekerheidswetten en -regelingen worden aangewezen die ingevolge artikel 17, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel de kring van uitkeringsgerechtigden bepalen aan wie de gemeenten een aanbod voor een inburgeringsvoorziening kunnen doen. Naast de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Werkloosheidswet, betreft het ook de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten en hoofdstuk 7 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Het gaat hierbij om uitkeringen op grond van regelingen die de ontvanger (kunnen) verplichten tot reïntegratie op de arbeidsmarkt.

7. Leningen

Op grond van artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel zal de inburgeringsplichtige een lening kunnen aanvragen om zijn inburgeringsprogramma te kunnen financieren. Het bedrag van de lening wordt betaald aan de door de inburgeringsplichtige aangewezen cursusinstelling en exameninstelling. De Raad merkt daarover het volgende op.

¹ Zie adviezen van Brancheorganisatie reïntegratiebedrijven en Uitvoering werkgeversverzekeringen.

a. Ingevolge de artikelen 10 en 11 van het wetsvoorstel zal er enerzijds een op de wet berustende, publiekrechtelijke plicht tot het verstrekken van leningen bestaan, terwijl de leningen zelf ongetwijfeld op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst zullen worden verstrekt. Dit betekent dat de terugbetalingsplicht ook een privaatrechtelijke plicht zal zijn; als de overeenkomst eenmaal is aangegaan, is de rechtsverhouding tussen de leningverstrekker en de lener in beginsel een privaatrechtelijke.

De Raad merkt op dat de toelichting op de artikelen 10 en 11 niet ingaat op dit privaatrechtelijke aspect. Bovendien vermeldt de slotzin dat de inburgeringsplichtige bezwaar en beroep kan instellen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen besluiten inzake verstrekking van krediet en de aflossing ervan. Daarbij lijkt het privaatrechtelijke karakter van de leningsovereenkomst te zijn veronachtzaamd.

De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

b. Artikel 10, vierde lid, biedt de grondslag voor nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur inzake onder meer de betaling en de terugbetaling van de lening. Uit de toelichting blijkt het niet de bedoeling te zijn dat een mogelijkheid tot uitstel van betaling wordt gegeven, zoals in artikel 4.4.1.10 van de Vierde tranche Awb wel gebeurt.¹

De Raad adviseert te motiveren waarom onder de regels voor terugbetaling van de lening niet een mogelijkheid van uitstel van betaling zou kunnen worden geboden.

7. a. De toelichting is aangevuld. Anders dan de Raad kennelijk veronderstelt worden de leningen niet op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst verstrekt en is de terugbetalingsplicht geen privaatrechtelijke verplichting. Ingevolge artikel 14, derde lid, is de terugbetalingsplicht een op de wet berustende, publiekrechtelijke plicht. Bij de regeling van de lening en de terugbetaling daarvan in het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij het stelsel van de Wet Studiefinanciering 2000, waarin de terugbetalingsplicht een volledig publiekrechtelijke verplichting is. Tegen besluiten inzake verstrekking van de lening en de terugbetaling ervan kan de inburgeringsplichtige bezwaar en beroep instellen op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

b. De toelichting is aangevuld. Zoals in de memorie van toelichting op de artikelen 14 en 15 is aangegeven zal in de regeling van de terugbetaling geen behoefte bestaan aan een aparte mogelijkheid tot uitstel van betaling. Wel zullen deze regels voorzien in de mogelijkheid van aflossing naar draagkracht en, onder omstandigheden, kwijtschelding van een restant leenbedrag.

8. Bestuurlijke boete

Het wetsvoorstel voert sancties in bij het niet of niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarbij plaatst de Raad enkele kanttekeningen.

a. Het voorstel maakt onderscheid tussen lichte en zware overtredingen. Bestuurlijke boete kan op diverse momenten van het «inburgeringstraject» worden opgelegd.

De Raad is van oordeel dat een te uitgebreid handavingsregime kan leiden tot onevenredig hoge toezichts- en handavingslasten en tot veel bezwaren en beroepen. Het opleggen van een bestuurlijke boete zou, naar het oordeel van de Raad, beperkt kunnen worden tot drie gevallen, namelijk aan het begin van het «traject» (bij niet verschijnen), aan het einde daarvan (bij niet behalen van het inburgeringsexamen door schuld van de betrokkene) en telkens na het constateren dat aan de inburgeringsplicht weer niet is voldaan (artikel 29 van het wetsvoorstel).

Hij adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

b. De boeteparagraaf voorziet in verplichte boetes. Dat stelsel komt in enkele wetten voor (steeds met hardheidsclausule, zoals hier is voorzien in artikel 34), maar levert in de praktijk nogal eens problemen op, voorzover de Raad bekend, wat licht leidt tot oneigenlijk gebruik van de hardheidsclausule. De Raad geeft in overweging, de boeteplicht te vervangen door een boetebevoegdheid.

¹ Memorie van toelichting, toelichting bij artikelen 10 en 12.

c. In paragraaf 2 van hoofdstuk V van het wetsvoorstel ontbreekt een bepaling vergelijkbaar met artikel 5.0.5 van de Vierde tranche Awb. Daarin wordt bepaald dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voorzover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. De Raad adviseert een dergelijke bepaling ook hier op te nemen.¹

d. Artikel 37 van het wetsvoorstel bepaalt dat het college zo spoedig mogelijk een rapport opmaakt van de in de artikelen 26, 27 en 29 bedoelde overtredingen. Feitelijk zal het rapport krachtens mandaat door een ambtenaar worden opgemaakt. In het wetsvoorstel Vierde tranche Awb wordt aan artikel 10:3 Awb een nieuw lid toegevoegd, waarin wordt uitgesloten dat mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt verleend aan degene die van een overtreding een rapport heeft opgemaakt. De Raad adviseert artikel 37 van het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

8. a. Het advies van de Raad is in zoverre gevolgd, dat de verplichte voortgangscontrole en de bestuurlijke boete wegens het niet verschijnen bij of het niet meewerken aan de voortgangscontrole zijn geschrapt. In het aangepaste wetsvoorstel is de boete op het niet meewerken aan de aangeboden en aanvaarde inburgeringsvoorziening echter wel gehandhaafd. Die voorziening wordt niet door de betrokken inburgeringsplichtige zelf gefinancierd, maar tegen een geringe eigen bijdrage aangeboden aan inburgeringsplichtigen in een bijzondere situatie. Daarbij moet een gebrek aan zorg en motivatie uiteraard worden voorkomen. Aanvaarding van de aangeboden voorziening geschiedt op vrijwillige basis, maar schept ook medewerkingsverplichtingen waaraan de inburgeringsplichtige die het aanbod heeft aanvaard, moet kunnen worden gehouden. De beboetbaarheid van het niet meewerken aan die verplichtingen onderstreept dit niet-vrijblijvende karakter en draagt daarmee naar verwachting in belangrijke mate bij aan het effect van de aangeboden voorzieningen.

b. Het advies van de Raad om de boeteplicht te vervangen door een boetebevoegdheid is niet gevolgd. Om de bestaande integratieproblematiek te verminderen is het van groot belang de vrijblijvendheid van het wettelijke inburgeringsstelsel, die heeft bijgedragen aan de achterblijvende resultaten van het huidige inburgeringsbeleid, terug te dringen. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een resultaatgerichte inburgeringsplicht en de verplichting voor gemeenten die stelselmatig te handhaven. In het resultaatgerichte stelsel van het onderhavige wetsvoorstel past naar de mening van het kabinet geen discretionaire bevoegdheid om in individuele gevallen, waarin de inburgeringsplichtige verwijtbaar het inburgeringsexamen niet heeft behaald, toch af te zien van het opleggen van deze sanctie. Dat betekent dat aan iedere inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen niet binnen de daartoe gestelde termijn heeft behaald, in principe een bestuurlijke boete wordt opgelegd, tenzij hem die overtreding niet kan worden verweten (artikel 36, eerste lid, van het aangepaste wetsvoorstel). Het college van burgemeester en wethouders zal steeds aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval moeten besluiten of er sprake is van verwijtbaarheid. Indien de verwijtbaarheid ontbreekt, zal het college de termijn verlengen, eventueel meerdere keren (artikel 29, tweede lid, onder a).

Daarnaast zal het college de inburgeringsplichtige geheel of gedeeltelijk van de inburgeringsplicht ontheffen indien het op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen van oordeel is dat het voor de betrokkene niet mogelijk is het examen te behalen (artikel 29, tweede lid, onder b) of indien de inburgeringsplichtige door een psychische of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat is het inburgeringsexamen of een deel daarvan te behalen (artikel 5, eerste lid, van het aangepaste wetsvoorstel). In de gevallen dat het niet behalen van het examen de betrokkene wel kan worden verweten, is het redelijk om op de geconstateerde overtreding een bestuurlijke boete te stellen. Deze bevoegdheden van artikel 29 komen niet in andere boetestelsels voor. Voorts is van belang dat geen sprake is van een vaste verplichte boete, maar van een boete waarvan de hoogte bij iedere concrete overtreding wordt afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid, waarbij zonodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 36, tweede lid). Daarbij kan, zoals in de

¹ Een soortgelijke opmerking maakte de Raad bij de wetsvoorstellen Bestuurlijke boete kleine ergernissen (Kamerstukken II 2004/05, 30 101 nr. 4) en Bestuurlijke boete fout parkeren (Kamerstukken II 2004/05, 30 089, nr. 4). In beide gevallen is het verzuim hersteld.

toelichting is vermeld, onder omstandigheden rekening worden gehouden met de draagkracht van de inburgeringsplichtige.

Daarmee bevat het boetestelsel in het onderhavige wetsvoorstel naar het oordeel van het kabinet voldoende waarborgen om te bereiken dat elke boete in verhouding staat tot de gepleegde overtreding, maar ook om te voorkomen dat een boete wordt opgelegd in gevallen waarin dat niet gepast is. Tenslotte wordt nog opgemerkt, dat de handhaving van oudkomers in de tijd gefaseerd plaatsvindt. De gemeente dient ten aanzien van iedere individuele oudkomer te bepalen wanneer de termijn gaat lopen waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan (artikel 24). Binnen het wettelijke kader kunnen gemeenten zelf prioriteiten stellen bij de handhaving van de inburgeringsplicht voor oudkomers. Heeft het college van burgemeester en wethouders eenmaal een handhavingsbeschikking gegeven, dan dient de boete naar de mening van het kabinet ook daadwerkelijk te worden opgelegd indien blijkt dat de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen verwijtbaar niet heeft behaald.

c. Het advies van de Raad is gevolgd (artikel 41, derde lid, onderdeel b, van het aangepaste wetsvoorstel).

d. Het advies van de Raad is gevolgd (artikel 39, derde lid, van het aangepaste wetsvoorstel).

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van het advies om in artikel 21 van het oorspronkelijke wetsvoorstel de verwijzing naar artikel 12, eerste lid, te vervangen door de verwijzing naar artikel 11, eerste lid. Artikel 12, eerste lid, (artikel 16, eerste lid, van het aangepaste wetsvoorstel) ziet op de vergoeding aan de gewezen inburgeringsplichtige (oudkomer) die het inburgeringsexamen heeft behaald binnen drie jaar nadat het college ten aanzien van hem een handhavingsbeschikking heeft gegeven. Met de verwijzing naar dat artikellid stelt artikel 21 (artikel 24 van het aangepaste wetsvoorstel) veilig dat de termijn van vijf jaar waarbinnen de inburgeringsplichtige oudkomer ingevolge artikel 4, eerste lid, onder b, (artikel 6, tweede lid, onderdeel b, van het aangepaste wetsvoorstel) het inburgeringsexamen moet hebben behaald, op datzelfde tijdstip aanvangt. Een verwijzing naar artikel 11, eerste lid (artikel 15, eerste lid, van het aangepaste wetsvoorstel) zou meebrengen dat met de handhavingsbeschikking tevens de periode aanvangt waarbinnen de lening moet zijn terugbetaald. Uit de toelichting blijkt dat zulks niet is beoogd.

Los van het advies van de Raad is op diverse punten aanleiding gezien het wetsvoorstel verder te verbeteren en te actualiseren.

a. Met het oog op de hoge uitvoeringslasten en fraudegevoeligheid die een regeling van vrijstellingen op grond van *niet-afgeronde* opleidingen met zich meebrengt, en het feit dat een *niet-afgeronde* opleiding onvoldoende garandeert dat het vereiste kennisniveau ook daadwerkelijk is behaald, heeft het kabinet die regeling, zoals voorzien in artikel 2, eerste lid, onder e, van het oorspronkelijke wetsvoorstel, na heroverweging laten vervallen.

b. Zoals in de toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds was toegelicht, kan van onderdanen van derde landen die in een andere lidstaat van de Europese Unie de status van langdurig ingezetene (in de zin van Richtlijn 2003/109/EG) hebben verworven en daarvoor aan door die andere lidstaat gestelde integratievoorwaarden hebben moeten voldoen, in Nederland slechts deelname aan taalcursussen worden verlangd. Een dergelijke beperkte inspanningsverplichting verhoudt zich slecht met het nieuwe inburgeringsstelsel, dat uitgaat van een resultaatgerichte verplichting om kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven en dat aan de hand van het inburgeringsexamen aan te tonen. Aangezien ook de handhaving van een dergelijke inspanningsverplichting naar verwachting problematisch zal zijn, is besloten deze groep geen aangepaste (op taalverwerving gerichte) inspanningsverplichting op te leggen en haar van de inburgeringsplicht vrij te stellen (artikel 4, tweede lid, onderdeel d, van het aangepaste wetsvoorstel).

c. Inmiddels is de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) belast met een belangrijk deel van de uitvoering van de Wet inburgering. De IB-Groep wordt belast met het afnemen van examens en het aanwijzen van de exameninstellingen, met het verstrekken van leningen en vergoedingen en het innen van geleende bedragen, en met de aanleg en het beheer van het Informatiesysteem Inburgering en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen. In verband met die rol, die in de artikelen 1, 13 tot en met 16, 45 tot en met 47 en 49 van het aangepaste wetsvoorstel tot uitdrukking komt, is tevens een voorstel tot wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank opgenomen (artikel 55 van het aangepaste wetsvoorstel).

d. Om de consumentenmarkt waarop inburgeringsplichtigen een cursus kunnen inkopen ter voorbereiding op het inburgeringsexamen goed te laten functioneren acht het kabinet consumentenbescherming van wezenlijk belang. Het kabinet is voorstander van een systeem van gedeeltelijk keurmerken door de branche voorzover dit geen belemmeringen opwerpt voor de marktwerking. Vanuit de uitgangspunten van het nieuwe stelsel wil het kabinet tot een passende vorm komen, waarin de balans ontstaat tussen het waar nodig bijdragen aan consumentenbescherming enerzijds en de vrije toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders anderzijds. Voor het geval dat een keurmerk onvoldoende kwaliteitswaarborgen blijkt te bieden, acht het kabinet het wenselijk het wetsvoorstel uit te breiden met een facultatief systeem van certificering, dat de overheid de mogelijkheid biedt in het belang van de inburgeringsplichtigen kwaliteitseisen te stellen. In verband hiermee zijn het wetsvoorstel (de artikelen 1, onderdeel j, en 7 tot en met 10) en de memorie van toelichting aangepast.

e. Bij de uitvoering van de Wet inburgering zal een groot aantal instanties betrokken zijn. Naast alle gemeenten, hebben onder meer de exameninstellingen, de IB-Groep en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) taken toegedeeld gekregen. Voor de uitvoering van de wet is het van essentieel belang dat een ieder van de daarbij betrokken instanties tijdig en kosteloos kan beschikken over de juiste gegevens. Daarnaast dient ook de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als verantwoordelijk bewindspersoon te kunnen beschikken over relevante, niet tot personen herleidbare, beleidsinformatie. Om die uitwisseling van (individuele en geaggregeerde) informatie over de inburgeringsplichtigen, over het verloop van de inburgering van de inburgeringsplichtigen binnen het nieuwe stelsel en over de (voortgang van de) uitvoering van het nieuwe stelsel goed te laten verlopen, wordt een Informatiesysteem Inburgering ontwikkeld dat met inachtneming van de informatiebehoefte van de ketenpartners wordt ingericht. Daarnaast wordt een Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen ontwikkeld om zoveel mogelijk te voorkomen dat niet-inburgeringsplichtigen in het kader van het inburgeringsproces worden benaderd. In de artikelen 45 en 46 van het aangepaste wetsvoorstel is de noodzakelijke wettelijke basis van deze systemen opgenomen.

f. De definitie van oudkomer in artikel 1, onderdeel c, is aangepast. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren oudkomers uitsluitend personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet inburgeringsplichtig zouden worden. Aangezien dit voor genaturaliseerde Nederlanders tot gevolg zou hebben dat zij, indien zij ná de inwerkingtreding van de nieuwe wet, een uitkering gaan ontvangen, de zorg voor een minderjarige krijgen of als geestelijke bedienaar gaan werken, als «nieuwkomer» inburgeringsplichtig worden terwijl deze groep per definitie reeds langere tijd in Nederland verblijft, is de definitie van «oudkomer» bijgesteld. Bepalend voor het onderscheid nieuw- of oudkomer is thans of de persoon die onder de inburgeringsplicht valt, sedert het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet reeds in Nederland verblijft. Als gevolg hiervan zijn alle genaturaliseerde Nederlanders die onder de inburgeringsplicht van de artikelen 3 en 4 vallen oudkomer, tenzij het een genaturaliseerde Nederlander betreft die zich, komend vanuit het buitenland, ná de inwerkingtreding van de nieuwe wet in Nederland vestigt. In dat geval is hij een nieuwkomer. Vreemdelingen kunnen zowel nieuw- als oudkomer zijn. Nieuwkomer is de vreemdeling die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet tot Nederland worden toegelaten en onder de inburgeringsplicht van de artikelen 2 en 4 valt.

Oudkomer is de vreemdeling die sedert het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet rechtmatig in Nederland verblijft en op dat moment, of op een later tijdstip, onder de inburgeringsplicht komt te vallen.

Artikel 1, onderdeel c, bevat een uitzondering op het begrip oudkomer voor de vreemdeling of de Nederlander die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet nieuwkomer was in de zin van de WIN.

g. Oudkomers die op het moment van inwerkingtreding van de wet 60 jaar of ouder zijn, worden uitgezonderd van de inburgeringsplicht (artikel 57 van het aangepaste wetsvoorstel). Het gaat 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 van het aangepaste wetsvoorstel) wordt gegeven, waarmee de termijn van vijf jaar begint te lopen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald (artikel 6, eerste lid, onder b, van het aangepaste wetsvoorstel), zal de inburgeringsplicht na afloop van die termijn door het bereiken van de 65-jarige leeftijd zijn geëindigd.

h. De artikelen 10 (lening) en 12 (vergoeding) van het oorspronkelijke wetsvoorstel sloten inburgeringsplichtigen ten aanzien van wie bij beschikking een inburgeringsvoorziening was vastgesteld uit van de mogelijkheid om een lening of een vergoeding te verkrijgen. Zoals ook aangegeven in de brief van 7 december 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4, p. 6) was de gedachte hierachter dat het gemeentelijk aanbod in plaats van de financiële faciliteiten komt en niet ter aanvulling daarvan dient. Andersom bevatte het oorspronkelijke wetsvoorstel geen beperkingen voor het aanbod aan inburgeringsplichtigen die reeds gebruik hebben gemaakt van de leenfaciliteit, terwijl ook in dat geval de faciliteiten elkaar zouden kunnen uitsluiten. Na heroverweging is besloten de verhouding tussen deze faciliteiten niet op het niveau van de wet in formele zin te regelen, en zo ruimte te laten voor de nodige nuanceringen in de lagere uitvoeringsregelgeving. Zo zou bijvoorbeeld wel gebruik kunnen worden gemaakt van de leen- en vergoedingfaciliteit indien de inburgeringsplichtige die een inburgeringsvoorziening heeft aanvaard, na verhuizing de inburgeringsvoorziening niet in de ontvangende gemeente zou kunnen voortzetten. De artikelen 14 en 16 van het aangepaste wetsvoorstel voorzien in een voldoende ruime delegatiegrondslag om in de uitvoeringsregelgeving de beoogde nuancering mogelijk te maken.

i. In het onderhavige stelsel is getracht de groep inburgeringsplichtigen zo nauw mogelijk bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoefte aan te laten sluiten. Zowel de Commissie Blok (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 14, p. 2) als het kabinet (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 6-7, 11) hebben echter grote verschillen in integratie tussen groepen allochtonen en daarnaast ook individuele verschillen vastgesteld. Om die reden is het thans niet mogelijk om met algemene criteria de groep inburgeringsplichtigen nog nauwkeuriger te laten aansluiten bij de inburgeringsbehoefte dan in het onderhavige wetsvoorstel, mede aan de hand van de door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voorgestelde criteria, is geschied. Met het oog op de mogelijkheid dat, nadat de nodige ervaring met het nieuwe inburgeringsstelsel is opgedaan, nadere criteria zouden kunnen worden geïdentificeerd aan de hand waarvan (gehele of gedeeltelijke) ontheffing van de inburgeringsplicht zou kunnen worden verleend, is in artikel 5, tweede lid, onder a, van het aangepaste wetsvoorstel de grondslag opgenomen om een dergelijke ontheffing bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen.

j. Het reeds in de contourennota (Kamerstukken II 2003/04, 29 543, nr. 2, p. 16) neergelegde uitgangspunt dat arbeid prevaleert boven inburgering, is in de tekst van het wetsvoorstel verankerd (artikel 17, zesde lid, van het aangepaste wetsvoorstel).

Tenslotte zijn in het wetsvoorstel en de toelichting diverse redactionele verbeteringen aangebracht.

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

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

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.05.0101/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 21 de verwijzing naar artikel 12, eerste lid, vervangen door de verwijzing naar artikel 11, eerste lid.
- De artikelen 36, tweede lid, en 38, derde lid, op dezelfde manier formuleren; beide bepalingen betreffen het gebruikmaken van een tolk.
- De hoofdstuknummers in het wetsvoorstel in Arabische nummers weergeven, overeenkomstig aanwijzing 97, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- Termen als «inburgeringstraject» en «prioritaire groepen» vermijden.