

Vergaderjaar 2011–2012

33 086

Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige

D

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 25 juni 2012

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel beoogt de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor de inburgering te versterken. De inburgeringsplichtige dient zelf het initiatief te nemen om tenminste de taalvaardigheden en kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan de samenleving en dient in beginsel zelf de kosten hiervan te dragen. De leden van de VVD-fractie kunnen zich in dat uitgangspunt vinden. Zij hebben nog wel een paar vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met bezorgdheid kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Zij hebben diverse vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet. Zij onderschrijven in hoofdlijn de strekking ervan. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Dit wetsvoorstel is, na de val van het kabinet, met de kleinst mogelijke meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen. De oppositie heeft met 20 verworpen amendementen en 6 moties getracht het voorstel voor hen acceptabel te maken. Het heeft niet mogen baten. Duidelijk is inmiddels dat de samenstelling van de Tweede Kamer na de verkiezingen behoorlijk anders zal zijn dan nu, waardoor het voorstel naar alle waarschijnlijkheid zou zijn verworpen. In de Eerste Kamer is met één stem verschil besloten het voorstel niet controversieel te verklaren. De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over het functioneren van de Eerste Kamer. Een chambre de réflexion waarin geen respect wordt getoond voor de grootst mogelijke

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), (*voorzitter*), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV), (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

minderheid maakt haar opdracht niet waar. Dit is uiteraard niet de zorg van de regering, maar van de Kamer zelf. De aan het woord zijnde leden hebben nog enkele vragen. Tevens sluiten zij zich aan bij de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De strekking hiervan is de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen een leidend uitgangspunt te maken. De leden van de D66-fractie kunnen zich in algemene zin vinden in dat uitgangspunt, maar hebben grote aarzelingen over de uitwerking. Dit wetsvoorstel beoogt vooral de rijksbijdrage voor cursuskosten tot nul terug te brengen evenals de uitvoeringskosten van gemeenten. Dit levert een structurele bezuiniging op van 50 miljoen euro vanaf 2013. Deze leden missen een gedegen inhoudelijke motivering voor deze wijziging van de Wet inburgering en dientengevolge ontkomen zij niet aan de gedachte dat dit voorstel louter een bezuinigingsopgave wil realiseren. Vanzelfsprekend stellen zij een reactie van de regering op deze gedachte op prijs.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige te versterken. Zij hebben dan ook een aantal vragen.

1.2. Stelselwijziging

Inburgering, zo lezen de leden van de **PvdA**-fractie in de memorie van toelichting, is een eerste stap in het integratieproces en wordt gezien als een wezenlijke voorwaarde om zelfstandig en actief deel te nemen aan de samenleving. Naar het oordeel van deze leden strookt de voorgestelde wijziging in het geheel niet met dit uitgangspunt. Kan de regering nog eens uiteenzetten hoe deze «wezenlijke voorwaarde» wordt gerealiseerd als de plicht tot inburgeren blijft bestaan maar de voorwaarden om aan die plicht te voldoen nauwelijks meer aanwezig zullen zijn en de overheid daarvoor geen enkele verantwoordelijkheid neemt?

Hoe oordeelt de regering over de zorgwekkende resultaten van het onderzoek naar wat deze wijziging zal brengen: prijsvechters in de markt, ROC's trekken zich terug, geen toets op kwaliteit, concentratie van aanbod en grote kans dat er weinig aanbod zal zijn voor degenen met een lage opleiding? Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie zal deze wijziging een goede inburgering juist ondermijnen en de mogelijkheid voor nieuwkomers om een zelfstandig bestaan op te bouwen juist verminderen. Het ziet er naar uit dat dit voorstel gebaseerd is op financiële overwegingen (bezuinigen) en niet gericht is op het bevorderen van integratie van nieuwkomers en het is zeer de vraag of deze voorstellen zullen bijdragen aan de participatie van nieuwkomers. Dit klemt des te meer omdat er pas kort geleden een wijziging is doorgevoerd en er nog geen evaluatie van de wet beschikbaar is. Waarom wacht de regering niet om meer zicht te krijgen op de bereikte effecten om op basis daarvan voorstellen voor verbetering te doen? De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

Zowel de Raad van State als de Adviescommissie voor vreemdelingen-zaken (ACVZ) hebben aangegeven dat deze voorstellen op gespannen voet staan met het internationaal recht en afspraken waar Nederland zich aan heeft verbonden, zo stellen de leden van de PvdA-fractie vast. Zo staat in het Vluchtelingenverdrag dat lidstaten de naturalisatie van vluchtelingen bespoedigen en de kosten zoveel mogelijk verminderen. In de Kwalificatierichtlijn wordt aangegeven dat landen de integratie moeten bevorderen en de toegankelijkheid van programma's moet zijn gewaar-

borgd. Het is de vraag of het verliezen van het verblijfsrecht op grond van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht (examen niet gehaald) niet in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn en met artikel 8 EVRM. Kan de regering uiteenzetten hoe dit wijzigingsvoorstel zich verhoudt tot de internationale afspraken? Op welke wijze denkt de regering dat deze wet wel in lijn te brengen is met internationale afspraken?

Los van de kwestie van het niet controversieel verklaren van het wetsvoorstel is er nog een geheel ander aspect aan dit voorstel dat behandeling op dit moment niet opportuun maakt. De wet die nu gewijzigd wordt is in werking getreden in 2007. Er is toen over nagedacht, over gedebatteerd en de conclusie was kennelijk dat verplichte inburgering zoals de wet voorstelde, een belangrijk middel is om integratie te bevorderen. Bij het lezen van het evaluatierapport van Significant van 2010 slaat bij de leden van de fractie van de **SP** de schrik toe: in de periode 2007–2009 zijn 12 wijzigingen van wet- en regelgeving nodig geweest om het nieuwe stelsel te laten functioneren. Het is begrijpelijk dat de VNG grote zorgen uit over wéér een wijziging van het stelsel maar vooral over de inhoud van die wijziging: «kapitaalvernietiging» noemt de gemeente dit wetsvoorstel en: de gemeente heeft groot belang bij inburgering. De VNG stelt dat dit wetsvoorstel wel eens averechts zou kunnen uitpakken. Men verwacht extra kosten en grote problemen. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie hierop van de regering.

Als dit wetsvoorstel slechts dient om een bezuiniging te realiseren, dan dringt de vraag zich op of dat doel gehaald zal worden gelet op de door de VNG verwachte problemen. Daar komen dan nog eens de kosten van het wetgevings- en implementatietraject bij. Misschien kost dit voorstel wel evenveel als het oplevert. Graag ontvangen de leden van de SP-fractie de visie van de regering.

Mocht de regering de nadruk willen leggen op het principiële uitgangspunt dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor zijn inburgering, dan moeten de leden van de SP-fractie toch constateren dat de regering niets van de hele inburgeringsgeschiedenis geleerd lijkt te hebben. De eigen verantwoordelijkheid was ook al het uitgangspunt van de huidige wet. Problemen in de uitvoering hebben echter 12 wijzigingen in wet- en regelgeving in de eerste twee jaar van het bestaan van de wet noodzakelijk gemaakt. Waarom denkt de regering dat het nu ineens wel gaat lukken om mensen op eigen kracht en kosten te laten inburgeren?

Succesvolle inburgering en de waarborging hiervan is niet alleen van belang voor de individuele vreemdeling en diens toekomst in ons land, maar ook voor de samenleving als geheel. Naar het oordeel van de leden van de **D66**-fractie kan deze verantwoordelijkheid daarom nooit geheel en al bij de inburgeringsplichtige worden gelegd. Ook de overheid dient zich met raad en daad in te spannen om nieuwe burgers op te vangen en bij te staan in hun integratie. In het bijzonder gaat dit op ten aanzien van mensen die als asielgerechtigde worden erkend en van wie dus moet worden aangenomen dat zij niet uit vrije wil en uit economische motieven naar ons land zijn gekomen. Deze asielgerechtigden hebben voor hun integratie gelet op hun geschiedenis de actieve steun en bijstand van de overheid nodig. Wel kan van de nieuwkomer verwacht worden constructief bij te dragen aan de Nederlandse samenleving wanneer de overheid ook hier in investeert. Gedeelde verantwoordelijkheid, voor inburgeringsplichtige én de overheid, zoals ook de Raad van State markeert. De regering stelt dat de overheid wel degelijk verantwoordelijkheid neemt door te voorzien in een sociaal leenstelsel en door concrete en haalbare eisen aan de inburgeringsplichtige te stellen. Deze leden

delen deze interpretatie van het begrip «verantwoordelijkheid nemen» niet. Zij vragen de regering of zij daadwerkelijk van oordeel is dat elke in Nederland toegelaten vreemdeling zonder begeleiding van de overheid in staat moet worden geacht om uit te zoeken aan welke eisen hij moet voldoen, zich goed op het inburgeringsexamen voor te bereiden en de financiering daarvan te regelen. Bovendien vragen zij de regering of zij niet met deze leden van oordeel is dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt voor asielgerechtigden en uitgenodigde vluchtelingen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** missen in de toelichting van het wetsvoorstel een onderbouwing van de noodzakelijkheid van deze wetswijziging. Op basis van welke gegevens concludeert de regering tot de noodzaak van deze wetswijziging? Welke probleemstelling ligt ten grondslag aan dit wetsvoorstel? De regering noemt als belangrijkste argument dat de verantwoordelijkheid voor inburgering bij de inburgeringsplichtige wordt gelegd. Is het verkrijgen van het vereiste kennisniveau van de Nederlandse taal en samenleving niet de belangrijkste verantwoordelijkheid die de nieuwkomer nu al draagt? Kan de regering nader ingaan op de door haar gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de nieuwkomer ten aanzien van de inburgering?

De regering verwijst naar de invoering van de Wet inburgering: ook destijds was aanvankelijk de intentie dat de overheid de organisatie van het inburgeringsonderwijs aan de markt zou overlaten en de financiering aan de inburgeraar. De eerste jaren slonk de deelname aan het inburgeringsonderwijs drastisch. Heeft de regering de oorzaken daarvan geanalyseerd, en zo ja wat was haar conclusie? De daling heeft er in elk geval toe geleid dat de overheid in 2007 besloot om door middel van de Deltawet de mogelijkheid voor gemeenten te verruimen om inburgeringsonderwijs aan te bieden. Deze ingreep heeft een betekenisvolle stijging van het aantal deelnemers tot gevolg gehad. De kwaliteit en het aanbod van het inburgeringsonderwijs lijkt nu goed op peil. De Raad van State heeft gewezen op het belang van wetgeving met een bestendig karakter, omdat snel op elkaar volgende wijzigingen van dezelfde wet onzekerheid kunnen scheppen, in casu voor inburgeraars, onderwijsinstellingen en gemeenten, en knelpunten in de praktijk. Is de regering het daarmee eens en hoe meent zij deze gevolgen te vermijden? Welke gevolgen schat de regering in van de wetswijziging voor de deelname aan het inburgeringsonderwijs en (als gevolg daarvan) het aanbod? Vanwege de onzekerheid over het aantal deelnemers zullen de inrichting en het aanbod van het onderwijs moeilijk te organiseren zijn.

Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat een permanente of zelfstandige verblijfsvergunning een gunstige uitwerking heeft op de integratie van derdelanders, omdat ze de rechtszekerheid en participatiekansen vergroot? Is de regering van mening dat onderliggend wetsvoorstel de integratie bevordert, en zo ja, waarop baseert de regering deze verwachting? De invoering van het inburgeringsvereiste voor de verkrijging van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd per 1 januari 2010 heeft al tot een halvering van het aantal aanvragen geleid: in 2008 zijn 28 150 aanvragen voor verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd ingediend. In 2009 ging het om 23 430 gevallen, in 2010 om 12 260 gevallen en in de eerste negen maanden van 2011 ging het om 9 910 gevallen, zo valt te lezen in de nota naar aanleiding van het verslag. Kan de regering over deze tijdvakken tevens de aantallen verleende vergunningen vermelden en daarnaast ook voor de vergunning voor onbepaalde tijd asiel én de zelfstandige verblijfsvergunning de aantallen aanvragen en inwillingen? Is daarbij

een uitsplitsing te maken naar de achtergrond van de aanvragers, zoals de nationaliteit, geslacht en leeftijd?

In elk geval geeft deze tendens nu al weer dat het inburgeringsvereiste ertoe leidt dat meer migranten in Nederland (langer) verblijven met een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd. Een deel van hen zal zelfs permanent gedwongen zijn een tijdelijke vergunning te houden. Een tijdelijke verblijfsvergunning biedt migranten in enkele opzichten minder integratiemogelijkheden, bijvoorbeeld omdat ze de kansen op de arbeidsmarkt verkleint en ze migranten niet in staat stelt een hypotheek af te sluiten. Maar vooral is de intrekbaarheid beduidend groter, zodat de verblijfsonzekerheid in stand blijft. Met de intrekkingmogelijkheid vanwege het niet slagen voor het inburgeringsexamen vergroot dit wetsvoorstel deze onzekerheid aanzienlijk. Heeft de regering inzicht in de maatschappelijke en integratie-effecten van het langdurig verkeren in zwakkere verblijfspositie? Zo nee, is zij bereid hiernaar onderzoek te doen en daarbij tevens in kaart te brengen welke migranten (uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en nationaliteit) het vaakst niet in aanmerking komen voor een permanente vergunning als gevolg van het inburgeringsvereiste? Indien blijkt dat de koppeling van het inburgeringsvereiste aan een permanent of zelfstandig verblijfsrecht een negatief effect heeft op de integratie van deze groepen, zou dat de appreciatie van de regering voor dit wetsvoorstel veranderen?

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. De doelgroep van de Wet inburgering

Kan de regering aangeven wat de verwachte aantallen inburgeraars zullen zijn als dit voorstel wordt aangenomen? Hoeveel mensen zijn inburgeringsplichtig en moeten het zelf betalen? Hoeveel mensen komen in aanmerking voor een overgangsregeling? De leden van de **PvdA**-fractie ontvangen graag een antwoord op deze vragen.

2.2. De inburgeringsplicht

Met dit wijzigingsvoorstel wordt ook het examen aangepast. Kan de regering uiteenzetten waaruit deze wijzigingen zullen bestaan? Reeds bij een vorige wijziging hebben de leden van de **PvdA**-fractie gepleit voor het openbaar maken van de vragen van het examen (net zoals bij het rijexamen). Deze openheid komt het examen ten goede, het biedt mogelijkheden voor inburgeraars om zich voor te bereiden en de openbaarheid biedt de mogelijkheid om discussie te voeren over wat mensen nu echt moeten weten over de Nederlandse samenleving.

2.3. Een termijn van drie jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen

In het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de bijzondere positie van asielgerechtigden, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. De inburgeringstermijn – 3 jaar – kan worden verlengd indien de asielgerechtigde aantoonbaar een alfabetiseringscursus volgt of indien hij aanneemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Ook is ontheffing mogelijk op basis van medische belemmeringen, dan wel op de grond dat het voor de asielgerechtigde redelijkerwijs niet mogelijk is te voldoen aan de inburgeringsplicht. Daar staat tegenover dat de maatschappelijke begeleiding met het vervallen van de inburgeringsvoorziening ook voor deze categorie personen wordt beëindigd. Hoe verhoudt zich dit met de bijzondere positie van asielgerechtigden, personen die niet vrijwillig naar ons land komen?. Is de regering met de leden van de **VVD**-fractie van oordeel dat de verantwoor-

delijkheid van de overheid voor de inburgering van deze groep een *steviger* fundament zou moeten hebben? Is de regering bereid om haar standpunt te heroverwegen en alsnog, al dan niet via de gemeenten, asielzoekers ondersteuning, financieel of anderszins, op dit vlak aan te bieden?

2.4. Van institutionele markt naar consumentenmarkt

Het is de leden van de **PvdA**-fractie niet duidelijk welke verantwoordelijkheid bij de overheid blijft anders dan voorlichting geven. Hoe gaat de overheid er voor zorgen dat er kwaliteit wordt geleverd? Dat de voorzieningen toegankelijk zijn? Dat inburgeraars ook echt maatwerk krijgen? Dat de inburgering voldoet aan waar zij voor bedoeld is: mensen voorbereiden op deelname aan de Nederlandse samenleving? Welke extra maatregelen treft de overheid voor asielgerechtigden? Zij zijn buiten hun schuld in Nederland en moeten zich hier thuis leren voelen en mee gaan doen. Het bevreemdt de leden van de PvdA-fractie dat ook bij deze groep de verantwoordelijkheid geheel bij de asielgerechtigden is, alsof het hun vrije keuze was om hier te komen.

De regering onderschrijft het principe dat een geslaagde integratie een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen de overheid en de migrant. Zoals al opgemerkt, is het de leden van de **GroenLinks**-fractie niet duidelijk hoe zij deze verantwoordelijkheidsverdeling nader invult. De regering blijft zichzelf in elk geval wel verantwoordelijk houden voor een voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen. Wat houdt dit toezicht precies in? Wat verstaat de regering onder voldoende aanbod en welke criteria hanteert ze voor gekwalificeerd onderwijs? Welke interventies is de regering van plan te ondernemen als dit aanbod achterwege blijft?

2.5. Sociale leenfaciliteit

Het is voor de leden van de **PvdA**-fractie duidelijk dat het bedrag van 5 000 euro niet altijd genoeg zal zijn als limiet voor een te lenen bedrag om de cursus en het examen te kunnen betalen. Ziet de regering hier een verantwoordelijkheid voor de overheid? In het licht van de doelstelling van de wet is naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie op z'n minst nodig dat de leningen het volledig benodigde bedrag dekken.

De leden van de **CDA**-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat de inburgeraar zelf verantwoordelijk is voor de eigen inburgering. Om de financiële gevolgen daarvan voor minder draagkrachtigen te dempen wordt een inkomensafhankelijk sociaal leenstelsel in het leven geroepen met een terugbetalingstermijn van 10 jaar gecombineerd met een stelsel van kwijtschelding. Valt op basis van nu beschikbare cijfers of van realistische verwachtingen in te schatten welke aantallen personen uiteindelijk voor kwijtschelding in aanmerking zullen gaan komen en tot welk bedrag daarvan sprake is? Valt hierin enig patroon te herkennen?

De regering wil een sociaal leenstelsel invoeren om minder draagkrachtige inburgeringsplichtigen in staat te stellen een inburgeringscursus te volgen. Hierdoor beginnen zij na het behalen van de cursus met een financiële schuld in de Nederlandse maatschappij. De leden van de **D66**-fractie vragen of dit niet een substantiële beperking zal kunnen vormen voor de onafhankelijkheid en kansen van betrokkenen in de Nederlandse samenleving. Waarom weegt deze beperking volgens de regering op tegen de bescheiden financiële winst die het sociaal leenstelsel in dit geval de overheid oplevert?

Nu migranten zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor de financiering van de inburgeringscursus die ze moeten volgen om het examen tijdig te halen, zullen velen van hen zich gedwongen zien om de eerste jaren van hun verblijf al een schuld op te bouwen van maximaal 10 000 euro, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. Acht de regering dit wenselijk gelet op het belang van hun integratie? Uit de brief van 3 april 2012 van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (33 086, nr. 8) blijkt dat uitvoerders verwachten dat verplichte inburgeraars relatief laat na hun komst in Nederland zullen starten met onderwijs, omdat ze aan zaken als huisvesting en het vinden van werk voorrang zullen geven. Het tijdig halen van het examen kan daardoor onder druk komen te staan. Acht de regering dit risico reëel, met name voor migranten met een laag inkomen? Op welke wijze denkt de regering dit risico te verkleinen?

Kan de regering al een inschatting maken van de kosten die het volgen van inburgeringsonderwijs met zich meebrengt? De regering maakt een onderscheid in de hoogte van de lening die migranten kunnen afsluiten, tussen migranten met een reguliere verblijfsvergunning en asielgerechtigden. Op welke veronderstelling is gebaseerd dat migranten met een reguliere vergunning voldoende hebben aan een lening van 5 000 euro om het onderwijs te volgen dat ze nodig hebben voor het behalen van het examen? Stel dat het gaat om analfabete migranten die geen examen in het buitenland hebben hoeven afleggen (bijvoorbeeld omdat ze niet mvv-plichtig zijn). En waarop baseert de regering de stelling dat de nieuwkomers die het examen Wet inburgering buitenland hebben gehaald een zodanige voorsprong hebben ten opzichte van de andere nieuwkomers, dat zij toe kunnen met de helft van het benodigde cursusgeld? Welke voorzieningen treft de regering voor degenen die meer onderwijs nodig blijken te hebben, maar dit niet met hun eigen inkomen kunnen bekostigen?

3. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

3.1. Gevolgen niet nakoming van de inburgeringsplicht

Opgenomen in het voorstel is het in het regeerakkoord afgesproken uitgangspunt dat het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens uitzonderingen (in welke gevallen dan wel een bestuurlijke boete zal worden opgelegd tot een bedrag van maximaal 1 250 euro), leidt tot intrekking van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Dit is, aldus de regering, evenwel niet van toepassing op asielgerechtigden en zal voorts niet plaatsvinden indien dit in strijd komt met de Gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn 2003/86/EG) en artikel 8 EVRM. De leden van de **VVD**-fractie zien op dit punt graag een nadere uitleg van de regering. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM, de leden van de VVD-fractie wijzen hier bijvoorbeeld op de uitspraak in de zaak *Boultif vs. Zwitserland* van 2 augustus 2001 (verlies van het verblijfsrecht is enkel mogelijk wanneer een ernstig gevaar bestaat voor aantasting van of een ernstige inbreuk is gepleegd op de openbare orde of de nationale veiligheid), gelden zware eisen aan het intrekken van een verblijfsvergunning. De regering merkt hierover slechts op dat de intrekking grond in de lagere regelgeving zo zal worden uitgewerkt dat van intrekking geen sprake zal zijn indien artikel 8 EVRM of de Gezinsherenigingsrichtlijn zich in individuele gevallen daartegen verzetten.

De leden van de VVD-fractie sluiten niet uit dat het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht een rol van betekenis zou kunnen spelen bij de vraag of een vergunning dient te worden ingetrokken. Maar is het niet de wereld op zijn kop plaatsen door nu enkel dat gegeven in de wet op te nemen als grond voor intrekking, terwijl de facto en de jure heel

andere omstandigheden (die niet in het wetsvoorstel worden geëxpliciteerd) van gewicht zijn voor deze beoordeling? Kan de regering, ten slotte, aangeven om hoeveel gevallen (die voor intrekking in aanmerking komen) het bij benadering zal gaan?

De leden van de **PvdA**-fractie herhalen het standpunt van deze fractie dat bij een vorige wijziging is ingenomen: het intrekken van een tijdelijke verblijfsvergunning bij het niet halen van een examen is een disproportionele sanctie die geen recht doet aan de doelstelling van de wet en betrokkenen ernstig straft voor iets waarvan niet zonder meer kan worden vastgesteld dat het aan hen ligt. Immers de kwaliteit van de examens is ondoorzichtig. De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reactie van de regering.

Een bijzonder element van het wetsvoorstel is de koppeling die wordt gemaakt tussen inburgeringsverantwoordelijkheid en verblijfsrecht, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. Kan de regering een nadere invulling geven aan het criterium van «verwijtbaarheid» dat in dit kader wordt gehanteerd? In welk soort situaties is volgens de regering sprake van een zodanige verwijtbaarheid bij het niet-voldoen aan de inburgeringsplicht dat dit consequenties zou moeten hebben voor het verblijfsrecht? Hoe wordt met dit type verwijtbaarheid omgegaan als de inburgeraar behoort tot de categorie waarvoor geen verblijfsrechtelijke consequenties getrokken kunnen worden op grond van andere regelgeving (EU-recht of EVRM)? Bestrijken het EU-recht en het EVRM in de praktijk niet praktisch alle gevallen? Hoe verhoudt de sanctie van intrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning zich tot de sanctie van de bestuurlijke boete waarvoor ook sprake moet zijn van verwijtbaarheid? De leden van de **CDA**-fractie krijgen graag een nadere toelichting van de regering.

In het wetsvoorstel is voorzien in de intrekking van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als sanctie wanneer een inburgeringsplichtige de inburgeringscursus niet behaalt. Het komt de leden van de **D66**-fractie voor dat deze sanctie als disproportioneel zwaar moet worden gekenschetst. Bovendien betwijfelen zij de juistheid van een vermenging van rechtsgronden uit het immigratierecht met eisen die goed burgerschap stelt aan allen die een rechtsgeldige verblijfstitel in Nederland bezitten. Indien deze leden überhaupt al intrekking van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als sanctie zouden willen aanvaarden, dan kunnen zij zich deze sanctie niet anders voorstellen dan als ultimum remedium in die gevallen waarin eerst alle andere mogelijkheden (en sancties) zijn toegepast en van herhaaldelijke, opzettelijke en onverbeterlijke weigerachtigheid sprake zou zijn. Deze leden vragen de regering om een reactie hierop.

Tegelijkertijd blijkt dat op deze sanctie vele uitzonderingen van toepassing zijn. Zo geldt de sanctie niet voor asielgerechtigden, niet voor gevallen waarin het verlies van de voorlopige verblijfsvergunning in strijd zou zijn met artikel 8 van het EVRM en de EU-gezinsherenigingrichtlijn en niet voor Turkse onderdanen met het oog op het vigerende associatieverdrag. Deze leden hebben de indruk dat het wetsvoorstel op dit punt het karakter draagt van symboolwetgeving. Kan de regering de toegevoegde waarde van deze sanctie toelichten wanneer deze slechts in een zeer beperkt aantal gevallen toegepast kan worden? En indien dit zo is, moet dan niet eigenlijk worden gesproken van wetgeving die slechts voor enkele individualiseerbare gevallen wordt geschreven, zogenaamde «Einzelfall-gesetzgebung»?

Welke criteria hanteert de regering bij de toets of het niet slagen voor het inburgeringsexamen intrekking tot gevolg heeft? Welke inschatting maakt de regering van het aantal intrekkingen dat zij kan doen vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, rekening houdend met de naleving van het internationale en Europese recht? De leden van de fractie van **GroenLinks** krijgen graag een nadere toelichting.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen verder graag de tekst van het Vreemdelingenbesluit waarin wordt duidelijk gemaakt op welke categorieën de intrekkinggrond van het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste niet wordt toegepast. Daarnaast wensen zij te vernemen of ook gezinsleden derdelanders van Nederlanders zullen worden gevrijwaard van intrekking op deze grond.

4. Maatschappelijke begeleiding asielgerechtigden

In haar brief van 23 april 2012 aan de Tweede Kamer (33 086, nr. 46) geeft de regering aan tegemoet te willen komen aan inburgeringsplichtige asielgerechtigden en hiertoe 1 000 euro per asielgerechtigde aan de gemeente toe te kennen ter ondersteuning bij «tal van zaken», waartoe overigens niet taallessen worden gerekend. De leden van de **D66**-fractie vragen waar deze ondersteuning van de gemeenten uit zal bestaan en waarop de regering het bedrag van 1 000 euro baseert.

De regering kiest voor een budget voor maatschappelijke begeleiding van asielgerechtigden. Deze leden zien echter ook een rol voor de gemeente waar het betreft kwetsbare inburgeringsplichtigen, zoals analfabeten. Hoe beoordeelt de regering de zelfredzaamheid van analfabeten in onze samenleving? Is de regering, zo vragen deze leden, in dit licht ook bereid om ook deze groep te begeleiden? In het bijzonder wijzen deze leden op de praktische problemen waarvoor mindergeletterden zich gesteld zien, bijvoorbeeld bij de aankondiging van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete of het kennismaken van de informatie over certificering van cursusaanbod. Zij vragen de regering om een reactie.

5. Europese Unie

In haar mededeling over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen¹ beveelt de Europese Commissie de lidstaten aan om taal- en inburgeringscursussen aan te bieden. Ook de Raad benadrukt in zijn conclusies over de betreffende Europese agenda het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid. Volgens de Raad dienen migranten een inspanningsverplichting te leveren door de taal te leren en de wetten en waarden te respecteren, en dient de ontvangende samenleving de migranten toegang te geven tot het sociale, economische en culturele leven. Inburgeringsonderwijs is hiervan een onderdeel. Nu de regering kenniseisen stelt aan de migranten en hen zelf verantwoordelijk maakt om aan die eisen te voldoen, missen de leden van de fractie van **GroenLinks** het evenwicht in deze verantwoordelijkheidsverdeling voor de integratie. Graag ontvangen zij van de regering een reactie.

Is er niet sprake van een brede consensus op Europees niveau dat het verplichten van kennis van de taal en de samenleving de verplichting met zich meebrengt om het onderwijs aan te bieden waarmee de benodigde kennis kan worden verworven? Andere EU-lidstaten die eisen stellen aan taalkennis handelen in elk geval wel conform dit uitgangspunt. In België, Denemarken en Frankrijk worden gratis taallessen aangeboden. Lidstaten als Oostenrijk en Duitsland betalen de migrant (een deel van) de eigen bijdrage terug als de migrant binnen een bepaalde tijd de cursus succesvol heeft afgesloten. Migrant in Duitsland betalen 1 euro per

¹ COM (2011) 455. Zie ook dossier **E110066** op www.europapoort.nl.

lesuur (gemiddeld een totaalbedrag van 645 euro voor de cursus), waarvan mensen met een uitkering vrijgesteld zijn. De helft van het bedrag wordt terugbetaald als de cursus binnen twee jaar succesvol is afgesloten. Acht Nederland het wenselijk om zover afstand te nemen van de regels in andere lidstaten door migranten te verplichten een bedrag van 10 000 euro te investeren?

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen de regering op de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU over de leges die geven worden voor de verkrijging van de langdurig ingezetenenstatus (C-508/10), waarin het Hof Nederland dwingt de leges aanzienlijk te verlagen. Richtlijn 2003/109 geeft een recht op de langdurig ingezetenenstatus als derdelanders voldoen aan de voorwaarden die lidstaten op grond van de richtlijn mogen stellen. Het Hof oordeelde dat Nederland weliswaar leges mag innen, maar dat de hoogte daarvan niet tot effect mag hebben dat het verkrijgen van de status hierdoor wordt belemmerd. Omdat volgens het Hof de «overdreven en onevenredig hoge leges» een belemmering kunnen vormen voor de verkrijging van de status en daarmee voor de uitoefening van de rechten die de status toekent, doen de leges afbreuk aan het nuttig effect van de richtlijn. De leges die Nederland heft voor deze status, variërend van 188 tot 830 euro, dient de regering nu te verlagen. De leden van de fractie van GroenLinks menen dat hieruit voortvloeit dat de vele malen hogere kosten die migranten moeten maken om voor het inburgeringsexamen te slagen, eveneens een vereiste voor de verkrijging van de langdurig ingezetenenstatus, zeker afbreuk doen aan het nuttig effect van de richtlijn, en daarmee ontoelaatbaar zijn. Deze leden hebben er al op gewezen dat het inburgeringsvereiste zelf al een halvering van het aantal aanvragen voor een permanente verblijfsvergunning tot gevolg heeft gehad, wat vragen oproept over de verenigbaarheid van het vereiste met de richtlijn. Deelt de regering niet de verwachting van de leden van de fractie van GroenLinks dat het aantal aanvragen nog verder zal dalen als gevolg van de hoge financiële lasten die het volgen van het benodigde inburgeringsonderwijs met zich mee zal brengen? Heeft de regering dit mogelijke effect getoetst aan Richtlijn 2003/109 en de jurisprudentie van het Hof hierover?

Heeft de regering het voorstel getoetst aan artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn? Zo ja op welke wijze? Dit artikel maakt het immers mogelijk om inburgeringseisen te stellen bij de verkrijging van de zelfstandige verblijfsvergunning zoals bedoeld in artikel 15. De Europese Commissie heeft in de zaak Imran zich op het standpunt gesteld dat artikel 7 lid 2 niet toelaat dat een lidstaat een gezinslid (bedoeld in artikel 4 lid 1 a) van een derdelander de toegang en verblijf weigert uitsluitend op de grond dat dit gezinslid het voorgeschreven inburgeringsexamen niet heeft behaald. Volgens de Commissie is het tweede lid van artikel 7 niet op te vatten als een voorwaarde die mag leiden tot een weigering van een recht op grond van de richtlijn, maar tot een inspanningsverplichting die lidstaten mogen opleggen. In hoeverre acht de regering, in het licht van het Commissie-standpunt en bovengenoemd arrest van het Hof, een slaagplicht voor behoud van de afhankelijke verblijfsvergunning en voor de verkrijging van een zelfstandige vergunning verenigbaar met de richtlijn? In de evaluatie van de richtlijn¹ heeft de Commissie gewezen op het belang van toegankelijkheid en betaalbaarheid van onderwijs. Hoge kosten, die kunnen leiden tot een reductie van het aantal aanvragen, zijn volgens de Commissie niet toelaatbaar. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

¹ COM(2008)610.

6. Ten slotte

Alles bij elkaar genomen: hoe valt uit te leggen dat de overheid een inburgeringsplicht oplegt maar geen inburgeringscursussen aanbiedt, de verantwoordelijkheid geheel en al bij de inburgeraar legt, disproportionele sancties oplegt bij het niet halen van het examen en als overheid geen enkele kwaliteitswaarborgen en toegankelijkheidseisen voor haar rekening neemt? De leden van de **PvdA**-fractie wachten met belangstelling de antwoorden van de regering af.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ raad zien de reactie van de regering met belangstelling en graag op zeer korte termijn tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad,
Meurs

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad,
Van Dooren