

Vergaderjaar 2019–2020

32 824

Integratiebeleid

Nr. 290

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2020

In deze brief wordt ingegaan op de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Paternotte en Heerma van 29 november 2018.¹ In de motie wordt de regering verzocht om aan de hand van jurisprudentie en de praktijk in andere lidstaten te verkennen hoe het inburgeringsbeleid ook kan gaan gelden voor individuele Turkse nieuwkomers en hierover aan de Kamer te rapporteren. Mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (J&V) en de Minister van Buitenlandse Zaken (BZ) bericht ik uw Kamer dat de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers heringevoerd kan worden, omdat inburgering ook voor Turkse nieuwkomers een belangrijke en noodzakelijke maatregel is ter bevordering van een geslaagde integratie. Dit mede gezien de ruimte die recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) over het associatierecht tussen de EU en Turkije inmiddels biedt.

Naar aanleiding van de motie heb ik in samenwerking met de ministeries van J&V en BZ de door uw Kamer gevraagde verkenning verricht. Uit recente jurisprudentie van het HvJ EU² volgt dat het geoorloofd is om de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers opnieuw in te voeren, indien wordt voldaan aan de door het HvJ EU geformuleerde voorwaarden, kort samengevat: het bevorderen van de integratie van nieuwkomers en maatwerk bij inburgering. Het standpunt van het kabinet is daarom dat het nieuwe inburgeringsstelsel geleid op deze jurisprudentie voldoende basis biedt om de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers opnieuw in te voeren. Het voornemen is de inburgeringsplicht vanaf de inwerking-treding van de nieuwe Wet inburgering opnieuw in te voeren voor Turkse nieuwkomers. In deze brief wordt na een toelichting op de juridische analyse ingegaan op de gevolgen voor deze groep.

¹ Kamerstuk 35 000 XV, nr. 23.

² HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17 (Yön), HvJ EU 29 maart 2017, C-652/15 (Tekdemir), HvJ EU 12 april 2016, C-561/14 (Genc), HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13 (Dogan) en HvJ EU 7 oktober 2013, C-225-12 (Demir).

Juridische analyse

Tot 2011 gold een inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers. Naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) uit 2011 is deze inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers vervallen. De CRvB heeft destijds geoordeeld dat de inburgeringsplicht voor Turkse staatsburgers in Nederland in strijd is met het associatierecht EU-Turkije.³

Zo mogen lidstaten gelet op de associatieverdragen tussen de EU en Turkije, in het bijzonder de zogenaamde standstill-bepalingen, geen nieuwe beperkingen invoeren voor Turkse werknemers, zelfstandigen en hun gezinsleden, wier verblijf en arbeid op het grondgebied van de lidstaat legaal zijn.

De lijn in de jurisprudentie van het HvJ EU is sinds 2013 dat een nationale maatregel die een dergelijke (in beginsel ontoelaatbare) beperking inhoudt, zoals de plicht tot inburgering, gerechtvaardigd kan worden door dwingende redenen van algemeen belang, zoals het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders. Wel moet de maatregel voldoen aan de eisen van noodzaak, geschiktheid en evenredigheid.

Noodzaak

Uit analyse van CBS-cijfers blijkt dat nieuwkomers met een Turkse achtergrond wat betreft mate van integratie een middenpositie innemen tussen migranten met een Marokkaanse achtergrond (die inburgeringsplichtig zijn) en migranten afkomstig uit andere lidstaten van de EU (die niet inburgeringsplichtig zijn). Zowel voor de Turkse nieuwkomers als voor de Nederlandse samenleving is een betere integratie van deze groep noodzakelijk. Door inburgering leren nieuwkomers de Nederlandse taal en hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit waardoor ze in de gelegenheid worden gesteld om mee te kunnen doen vanaf dag één, aan het werk te zijn en actief en zelfstandig deel te nemen aan onze samenleving. Verplichte inburgering voor Turkse nieuwkomers zal een relevante bijdrage leveren aan een succesvolle start van hun integratieproces en daarmee het verbeteren van hun integratiepositie.

Geschiktheid

De inburgeringsplicht is een geschikte maatregel om het doel, de integratie van Turkse nieuwkomers, te waarborgen. Het ontbreken van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving staat veelal succesvolle integratie in de weg. Wie het Nederlands niet beheerst, heeft beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Door de Nederlandse taal te leren en kennis op te doen over de Nederlandse samenleving draagt inburgering eraan bij dat nieuwkomers zo snel mogelijk gaan meedoen in Nederland, bij voorkeur via betaald werk. Kennis van het Nederlands is daarmee een middel tot integratie. Inburgering is een eerste stap in het proces tot integratie. Wordt deze eerste stap gemist, dan wordt het verdere proces van integratie bemoeilijkt.

Evenredigheid

Uit de jurisprudentie van het HvJ EU volgt dat de maatregel niet verder mag gaan dan noodzakelijk om het legitieme doel te bereiken en dat rekening moet worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden. In het nieuwe inburgeringsstelsel is bij uitstek ruimte voor

³ CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.

maatwerk in het persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP) en wordt rekening gehouden met bijzondere individuele omstandigheden.

Tegen deze achtergrond is het standpunt van het kabinet dat de inburgeringsplicht van Turkse nieuwkomers naar de huidige stand van de jurisprudentie van het HvJ EU verenigbaar is met het associatierecht en is het kabinet voornemens om over te gaan toe het opnieuw invoeren van deze inburgeringsplicht. Aan de juridische randvoorwaarden is immers voldaan.

Gevolgen

De inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers wordt met ingang van het nieuwe inburgeringsstelsel opnieuw ingevoerd en wordt niet met terugwerkende kracht ingevoerd. De inburgeringsplicht geldt daarmee alleen voor Turkse nieuwkomers die vanaf dat moment nieuw naar Nederland komen. Het nieuwe inburgeringsstelsel omvat alle elementen om ook voor Turkse nieuwkomers een goede start in Nederland mogelijk te maken. Door herinvoering van de inburgeringsplicht kunnen gemeenten straks in het nieuwe inburgeringsstelsel Turkse nieuwkomers begeleiding bieden, een brede intake bij hen afnemen, een PIP opstellen, de voortgang binnen de inburgering monitoren en hier op handhaven. Voor Turkse gezinsmigranten wordt het mogelijk een lening af te sluiten bij DUO. Op jaarbasis bedraagt het aantal Turkse gezinsmigranten ongeveer 2.500. Deels betreft het echter minderjarige kinderen die niet inburgeringsplichtig zijn.

Het herinvoeren van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers betekent tevens dat zij op grond van de Vreemdelingenwet 2000 voorafgaand aan de aankomst in Nederland het «basisexamen inburgering in het buitenland» moeten behalen. Dit examen is een voorwaarde voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Naar de opvatting van het kabinet is ook deze maatregel in het licht van de recente jurisprudentie verenigbaar met het associatierecht, omdat rekening kan worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden van betrokkene.

Hierbij wordt opgemerkt dat de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers ook zal doorwerken in de voorwaarden voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht zoals geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (het inburgeringsvereiste). Na een redelijke, nog nader te bepalen, overgangstermijn zullen Turkse onderdanen die in aanmerking willen komen voor een permanent verblijfsrecht, met succes het inburgeringstraject moeten hebben afgerond.

De herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers binnen het nieuwe inburgeringstelsel zorgt voor een verhoging van de geraamde uitgaven voor het nieuwe stelsel omdat het volume toeneemt. Deze extra kosten neem ik, onder verwijzing naar mijn brief over financiële dekking van kosten nieuwe stelsel voor gemeenten van 14 november 2019, mee in de financiële uitwerking van het nieuwe stelsel.⁴

Het kabinet is zich ervan bewust dat deze keuze gevolgen heeft voor Turkse nieuwkomers onder andere in financiële zin en realiseert zich dat de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers in samenhang met het vereiste om het basisexamen inburgering buitenland met goed gevolg af te leggen, een aanzienlijke beleidswijziging betekent

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 287.

ten opzichte van de huidige situatie. Het kabinet hecht aan goede voorlichting en zal maatschappelijke organisaties actief informeren over deze wijziging en wat dit betekent voor Turkse nieuwkomers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees