

Vergaderjaar 2004–2005

**29 543**

## **Herziening van het inburgeringsstelsel**

**Nr. 4**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2004

#### **1. Inleiding**

Op 21 en 30 juni jl.<sup>1</sup> heb ik met de vaste commissie voor Justitie gesproken over de Contourennota «Herziening van het inburgeringsstelsel»<sup>2</sup>. In dat overleg heb ik begrepen dat de vaste commissie voor Justitie grotendeels positief staat ten opzichte van het doel en de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel. Deze uitgangspunten zijn:

- zowel nieuwkomers als oudkomers worden bij wet verplicht om in te burgeren in de Nederlandse samenleving;
- bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting staat de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeringsplichtige centraal;
- aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgeringsexamen is behaald;
- inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen;
- gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

In genoemd overleg met de vaste commissie voor Justitie zijn moties ingediend, onder andere de motie van het lid Sterk<sup>3</sup>, waarin werd verzocht om meer duidelijkheid over de marktwerking, het financiële kader, de kredietfaciliteit, de relatie tussen cursuskosten en gemaximeerde vergoeding, financiële prikkels en de bestuurlijke boete, de kwaliteitsborging van het inburgeringsaanbod en de reactie op het advies van de Commissie Franssen. Tevens heb ik in dit overleg diverse toezeggingen gedaan. Met deze brief wordt aan de moties en aan verschillende toezeggingen uitvoering gegeven. Bijlage 1 bevat een overzicht van die moties en toezeggingen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 44 en 63.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 1–2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 46.

Ook in Europees verband zijn recentelijk belangrijke stappen gezet op het terrein van het integratie- en inburgeringsbeleid. De Europese Raad heeft op 5 november 2004 het Haags Programma aangenomen ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie. Hierin is onder meer de noodzaak onderstreept om te komen tot een betere coördinatie van het nationale integratiebeleid en van EU-initiatieven op dit gebied. Een eerste uitwerking van de integratieparagraaf van het Haags Programma zijn de door de JBZ-Raad van 19 november 2004 vastgestelde 11 gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratiebeleid binnen de Europese Unie. Deze basisbeginselen geven, met respect voor de nationale bevoegdheden, een politieke richting voor de toekomst en zijn een hulpmiddel voor een sterkere coördinatie, samenwerking en afstemming van het integratiebeleid tussen lidstaten onderling. Voor de Europese Unie is het een basis om bestaande Europese instrumenten, waarvan integratieaspecten een onderdeel uitmaken, af te stemmen en verder te ontwikkelen. Eén van deze basisbeginselen houdt in dat basiskennis van de taal, geschiedenis en instellingen van het gastland onmisbaar is voor integratie. De toelichting bij het basisbeginsel onderschrijft dat programma's die hierin voorzien niet alleen immigranten in staat stellen om snel hun plek in de sleuteldomeinen van werk, educatie, huisvesting en gezondheid te vinden, maar er ook voor zorgen dat er geïnvesteerd wordt in het economisch en sociaal welzijn van de maatschappij als een geheel. Het nieuwe inburgeringsstelsel sluit, naar de mening van het kabinet, hier naadloos op aan. Met de invoering van inburgering in het land van herkomst is bovendien een belangrijke extra bouwsteen aan het stelsel toegevoegd.

## **2. Invoering en uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel**

Uiteraard is zowel een zorgvuldige invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, als uitvoerbaarheid ervan van groot belang. Om dat te realiseren is afstemming met alle betrokken partijen noodzakelijk. Gelet daarop heb ik twee processen in gang gezet: een transitietraject en het uitvoeren van gemeentelijke pilots.

### *Transitietraject*

Samen met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heb ik het initiatief genomen voor een bestuurlijk overleg op 29 juni jl. met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor het grote-stedenbeleid, en de betrokken partijen, waaronder de VNG en de Bve Raad. Op 30 juni jl. heb ik u tijdens de tweede termijn van het overleg over de Contourennota geïnformeerd over het resultaat ervan, nl. de start van een gezamenlijk transitietraject dat beoogt knelpunten te signaleren en gezamenlijk op te lossen. Met deze transitie kom ik ook tegemoet aan de wens van de kamer zorg te dragen voor een zorgvuldig overgangstraject.

De eerste fase van het transitietraject, bestaande uit een gezamenlijke inventarisatie van knelpunten, is inmiddels afgerond en in september bestuurlijk geaccordeerd door alle partijen. Een aantal van die knelpunten betreft zaken waarvoor in de diverse moties de aandacht wordt gevraagd. Juist vanwege de zorgvuldigheid van het proces kan ik op dit moment nog geen definitieve uitspraken doen, daar ik met betrokken partijen in overleg ben over de tweede fase van het transitietraject, waarin gezocht wordt naar oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten. Naast de reeds genoemde partijen is ook de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken bij het transitietraject. Zoals eerder met

betrokken partijen is afgesproken, vindt hierover medio februari 2005 met deze partijen besluitvorming plaats.

De VNG is van mening dat er constructief overleg plaatsvindt.

### *Gemeentelijk pilots*

Met de VNG heb ik afgesproken om een beperkt aantal gemeentelijke pilots uit te voeren, toegespitst op de samenloop van inburgering en reïntegratie. Doel van de pilots is om binnen de huidige wettelijke mogelijkheden ervaring op te doen met gecombineerde trajecten (circa 600) voor nieuw- en oudkomers conform de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Daarbij wordt door gemeenten in kaart gebracht op welke wijze gecombineerde trajecten kunnen worden vormgegeven, worden kansen en knelpunten in kaart gebracht en mogelijke oplossingen ontwikkeld om bij de toekomstige implementatie ervan knelpunten weg te nemen. Ook de mogelijk te realiseren resultaten worden in kaart gebracht.

Tijdens genoemd overleg over de Contourennota op 21 juni jl. heb ik aangegeven dat «duale trajecten» (maatschappelijke stages) deel zullen gaan uitmaken van deze pilots. Binnen de uitgangspunten van de Contourennota hebben gemeenten beleidsvrijheid om eigen accenten te leggen bij de uitvoering van de pilots. Met de gemeenten Tilburg, Den Haag, Rotterdam, Groningen, Gouda en het samenwerkingsverband van de gemeenschappelijke regeling van de Regionale Sociale Dienst Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden heb ik eind oktober convenanten afgesloten over de uitvoering van deze pilots. Op dat moment zijn de pilots formeel van start gegaan. De pilots zullen worden gemonitord, zodat de tussentijdse informatie kan worden betrokken bij de nadere uitwerking en implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel. De eindevaluatie van de pilots zal eind 2005 plaatsvinden. Dit heeft geen consequenties voor de planning van het wetstraject.

### **3. Niveau van het inburgeringsexamen**

In de motie is ook gevraagd om een reactie mijnerzijds op het tweede deeladvies van de Commissie Franssen over de normen voor het inburgeringsexamen in Nederland. Ik volsta hier met enkele hoofdpunten, en ga op dit advies uitgebreider in in bijlage II bij deze brief.

De commissie kiest als uitgangspunten voor de examens dat zij moeten voldoen aan de criteria van functionaliteit en haalbaarheid. Die uitgangspunten deel ik gaarne. Het voorstel om aan de inburgeringsexamens voor nieuwkomers als norm het niveau A2 voor mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid van het CEFR te verbinden, neem ik over. Het niveau A1 acht ik met de commissie onvoldoende om zelfstandig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Het niveau B1 daarentegen zou naar verwachting voor velen een onneembare barrière vormen, en voor hen het perspectief op integratie en versterking van hun rechtspositie ontnemen.

Voor oudkomers zal ook het niveau A2 gelden voor mondelinge vaardigheden. Alleen voor de schriftelijke vaardigheden wil ik een uitzondering maken: met het niveau A1 voor schriftelijke vaardigheden kan hier worden volstaan, omdat het merendeel van de communicatie mondeling plaatsvindt, en omdat het bij deze groep meestal zal gaan om oudere personen die vaak minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen. Ik acht het niveau A2 binnen de termijn van 3 jaar (gemaximeerde vergoeding) haalbaar, omdat de commissie in haar advies heeft aangegeven dat op voorwaarde dat er sprake is van goed onderwijs onder leiding van een docent, laagopgeleiden 750 uur nodig zullen hebben voor het examen en hoogopgeleiden 450 uur.

Zoals ook in bijlage 2 is uiteengezet, zal in de nieuwe wet de mogelijkheid

worden opgenomen dat personen die als gevolg van objectief aan toonbare psychische of lichamelijke gebreken niet in staat moeten worden geacht het inburgeringsexamen te behalen door de gemeente van de inburgeringsplicht kunnen worden ontheven. Voorts zal in verband met het specifieke karakter van de resultaatsverplichting bekeken worden of gemeenten de mogelijkheid kunnen krijgen om in individuele gevallen op zwaarwegende gronden te besluiten tot ontheffing van de inburgeringsplicht, indien ondanks geleverde inspanningen het behalen van een examen niet mogelijk is gebleken.

Het advies bevat een nuttige ordening van de domeinen die in het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) van het inburgeringsexamen een plaats moeten krijgen. Binnenkort wordt het ontwikkelingstraject van het examen in gang gezet.

Het inburgeringsexamen in Nederland zal bestaan uit een centraal examen en een praktijkexamen. In het praktijkexamen zal de praktische toepassing van taalvaardigheid gemeten worden. Deelnemers kunnen deze toepassingsvaardigheid ook met behulp van een portfolio demonstreren.

Het onderdeel KNS zal voor nieuw- en oudkomers op eenzelfde niveau worden afgenomen. Het pleidooi om – nu voor zowel het niveau van het inburgeringsexamen als van de naturalisatietoets A2 de norm wordt – vrijstelling te verlenen van de naturalisatietoets indien het inburgeringsexamen is behaald, heeft mij overtuigd. Hierdoor kan voor de inburgeraars het aantal toetsen worden beperkt en is het dus voor hen ook financieel voordeliger.

Ik heb u toegezegd te zullen studeren op de termijnen voor naturalisatie die zijn vastgelegd in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Mocht het resultaat aanleiding zijn tot het overwegen van een wetswijziging, dan zal ik alvorens over te kunnen gaan tot het indienen van een wijzigingsvoorstel in overleg dienen te treden met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze regeringen hebben eerder aangegeven voorstander te zijn van verlenging van de termijnen van naturalisatie.

#### **4. Eigen verantwoordelijkheid**

Het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal zodanig beheerst dat hij/zij kan «meedoen» in de Nederlandse samenleving en voldoende weet hoe deze samenleving in elkaar zit. Inburgering is een belangrijke stap naar participatie en gedeeld burgerschap. In het nieuwe stelsel zal de inburgeringsplicht gelden tot 65 jaar. De nieuw- en oudkomers van 65 jaar en ouder vallen daardoor buiten het nieuwe inburgeringsstelsel. Zij kunnen uiteraard wel gebruik maken van bestaande inburgeringscursussen, maar zullen dit op eigen initiatief en verantwoordelijkheid, ook in financiële zin, moeten doen.

Van inburgeringsplichtigen mag worden gevraagd dat zij investeren in hun verblijf en toekomst in Nederland en daarmee in hun eigen inburgering. Dat geldt voor nieuwkomers, maar ook voor oudkomers die niet beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Het spreken van de taal, en het hebben van kennis over de samenleving draagt bij aan participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt en leidt tot betere toekomstperspectieven. Het is in het belang van de individuele inburgeringsplichtige en van de Nederlandse samenleving dat de inburgering zo snel mogelijk start, een zo groot mogelijk effect heeft en dat er goede resultaten worden bereikt. Een belangrijke eigen verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de nieuwkomers en oudkomers zelf.

Eigen verantwoordelijkheid in financiële zin betekent dat ik heb gekozen voor het principe dat inburgeringsplichtigen zelf de kosten dragen voor de

inburgering. Een groot deel van de inburgeringsplichtigen zal die eigen verantwoordelijkheid invulling moeten geven door zelf het initiatief te nemen om het examenniveau te halen. Eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat de wijze waarop inburgeringsplichtigen zich voorbereiden op het inburgeringsexamen in beginsel vrij is. Inburgeringsplichtigen kunnen zelf een cursus inkopen op een markt van cursusaanbieders. Om de inburgeringsplichtigen te stimuleren aan hun plicht te voldoen wordt in positieve en negatieve prikkels (sancties) voorzien. Deze prikkels zijn van verblijfsrechtelijke en financiële aard.

De financiële prikkels zijn de kredietfaciliteit, de vergoeding en de bestuurlijke boete. Omdat inburgeringsplichtigen zelf zorg dragen voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen hebben zij toegang tot de kredietfaciliteit, hebben zij onder bepaalde voorwaarden recht op een vergoeding indien het examen is behaald en vindt handhaving onder ander plaats door middel van de bestuurlijke boete.

## **5. Financiële faciliteiten**

Onder de financiële faciliteiten vallen het krediet en de (gemaximeerde) vergoeding.

### *Kredietfaciliteit*

Om financieel aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen wordt een kredietvoorziening gecreëerd. Inburgeringsplichtigen komen in aanmerking voor krediet indien een cursus wordt ingekocht bij een instelling die een keurmerk heeft of gecertificeerd is. Om zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen te stimuleren het examen te halen en om extra administratieve lasten te voorkomen, heb ik, anders dan in de Contourennota is voorgesteld, er voor gekozen de kredietfaciliteit in beginsel voor iedereen toegankelijk te maken en de groep inburgeringsplichtigen die hiervan gebruik wil maken niet op voorhand te beperken tot diegenen die onvoldoende draagkrachtig zijn.

### *Rente en aflossing*

Over de lening moet rente worden betaald. Voor het percentage zal worden aangesloten bij het percentage dat bij de studiefinanciering wordt gehanteerd. De aflossingsverplichting start op het moment dat het examen is behaald, maar nooit later dan 3 jaar na de start van het handhaven van de individuele inburgeringsplicht. Indien recht bestaat op de gemaximeerde vergoeding zal deze, indien sprake is van een krediet, rechtstreeks aan de kredietverschaffer worden verstrekt. Bij het bepalen van het aflossingsbedrag en de (maximale) aflossingsperiode wordt het draagkrachtbeginsel toegepast. Het maximaal te betalen maandbedrag is afhankelijk van draagkracht ( met de mogelijkheid van jaarlijkse toetsing). Om te voorkomen dat inburgeringsplichtigen voor een (te) lange periode in een leensituatie verkeren, zal na bepaalde tijd sprake kunnen zijn van kwijtschelding van het restant leenbedrag.

### *Uitvoerende instantie*

Het is gewenst om de uitvoering van de kredietverlening, de inning van de aflossing en het verstrekken van de vergoeding in handen te leggen van dezelfde organisatie, omdat de vergoeding op deze manier relatief eenvoudig kan worden verrekend met het krediet. Op basis van gesprekken is gebleken dat commerciële banken en de Gemeentelijke Kredietbanken niet in staat zijn inburgeringsplichtigen integraal als klant van dienst te zijn. Uit overleg met de Belastingdienst is voorts gebleken

dat deze activiteit door hen niet kan worden geplaatst bij hun kernactiviteiten.

De SVB en IBG lijken geschikte uitvoerders van de kredietverstrekking en de (gemaximeerde) vergoeding te zijn. Momenteel wordt met beide gesproken. De beslissing voor de SVB of de IBG als uitvoerder van genoemde faciliteiten kan op korte termijn worden genomen.

Opgemerkt wordt dat tegen beschikkingen inzake verstrekking van krediet en de vergoeding van de SVB/IBG op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

#### *Gemaximeerde vergoeding*

Tijdens de behandeling van de Contourennota is van gedachten gewisseld over de vormgeving van de gemaximeerde vergoeding. Ik heb toen aangegeven dat de gemaximeerde vergoeding een stimulans moet zijn voor inburgeringsplichtigen om het inburgeringsexamen te behalen en gerelateerd moet zijn aan de kosten die zijn gemaakt voor een inburgeringscursus.

Inburgeringsplichtigen bekostigen zelf de voorbereiding op het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld door een inburgeringscursus in te kopen. Zij hebben, indien zij het examen binnen 3 jaar behalen, recht op een financiële vergoeding. Voor nieuwkomers begint die termijn te lopen na aanvang van de inburgeringsplicht. Voor oudkomers gaat de driejaars termijn lopen op het moment dat de gemeente de handhaving start.

Bij de nadere invulling van de gemaximeerde vergoeding heeft uw kamer gevraagd rekening te houden met de gemaakte kosten. De hoogte van de kosten voor een inburgeringscursus zijn niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk. Immers, de inspanning die door inburgeringsplichtigen zal moeten worden geleverd om het inburgeringsexamen te behalen, kan uiteenlopen. Dit is, naast de persoonlijke omstandigheden, mede afhankelijk van het beginniveau Nederlandse taal en de leercompetenties van de inburgeringsplichtigen.

Ik denk om rekening te houden met de gemaakte kosten aan een gemaximeerde vergoeding van 70% van de gemaakte kosten tot een maximale vergoeding van 3 000 euro. Deze gemaximeerde vergoeding is alleen te verkrijgen als aantoonbaar bij een aanbieder op de lijst van aanbieders met een keurmerk of certificaat de voorbereidingen op het examen zijn getroffen. Een inburgeringsplichtige die geen cursus bij een aanbieder met een keurmerk of certificaat volgt, maar wel, zonder aanbod van de gemeente, het inburgeringsexamen haalt, ontvangt een vast forfaitair bedrag van € 650,-.

Indien sprake is van een lening, zal de gemaximeerde vergoeding moeten worden gebruikt voor de aflossing van deze lening. De vergoeding komt direct toe aan de kredietverstrekker. Indien de voorbereidingen uit eigen middelen zijn betaald, zal de vergoeding worden toegekend aan de inburgeringsplichtige persoonlijk.

#### **6. Verblijfsrechtelijke consequenties**

Naast financiële consequenties, zijn er ook verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het al dan niet halen van het inburgeringsexamen. Het verbinden van de inburgeringsplicht aan verblijfsrechtelijke consequenties begint voor reguliere nieuwkomers in het land van herkomst met de extra voorwaarde voor het verkrijgen van een mvv, namelijk het behalen van het basisexamen inburgering.<sup>1</sup> In Nederland gaan de

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel inburgering in het buitenland, Kamerstukken II 2003–2004, 29 700, nr. 1–3.

verblijfsrechtelijke prikkels gelden voor alle inburgeringsplichtigen (veelal nieuwkomers) die een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf (vbt regulier) aanvragen en voor inburgeringsplichtigen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier, dan wel asiel, aanvragen. Hiervoor kan men pas in aanmerking komen, indien het inburgeringsexamen is behaald.

## **7. Handhaving**

Het kabinet hecht groot belang aan een effectieve handhaving. Bij de vormgeving van de handhaving zal daarom worden aangesloten op het verplichtend karakter van het nieuwe inburgeringstelsel. Handhaving vormt echter niet het enige instrument om er voor te zorgen dat de inburgeringsplicht wordt nageleefd. Hiervoor zijn ook de eerder genoemde financiële faciliteiten en stimulansen in de vorm van de vergoeding en de kredietfaciliteit van belang, de verblijfsrechtelijke prikkel en een goede voorlichting en informatieverstrekking.

De algemene plicht tot inburgering vangt voor nieuwkomers van 16 jaar en ouder (m.u.v. volledig leerplichtigen) die vreemdeling zijn aan op het moment dat zij een eerste verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben ontvangen. Voor nieuwkomers die Nederlander zijn en 16 jaar en ouder (m.u.v. volledig leerplichtigen) vangt de algemene plicht tot inburgering aan op het moment van inschrijving in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De algemene inburgeringsplicht voor oudkomers vangt aan op het moment van inwerkingtreding van de wet.

### *Termijn voor het voldoen aan de inburgeringsplicht en de handhaving daarvan*

Tijdens de behandeling van de contourennota zijn veel vragen gesteld over de handhaving van de inburgeringsplicht. Zo bestond er zorg m.b.t. de termijn van 5 jaar waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan voor nieuwkomers. Deze termijn is immers langer dan de termijn waarbinnen nieuwkomers onder de huidige Win moeten inburgeren. Daarom is besloten om de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan ten opzichte van wat in de Contourennota is vermeld, te verkorten van 5 naar 3,5 jaar voor nieuwkomers die in het land van herkomst het basisexamen inburgering hebben behaald. Deze nieuwkomers beschikken reeds over enige kennis van de Nederlandse taal en Kennis van de Nederlandse Samenleving door het halen van het basisexamen in het buitenland. Verder weten nieuwkomers van te voren welke eisen aan hen gesteld worden op het moment dat zij naar Nederland migreren. Tenslotte wordt het juist voor nieuwkomers van groot belang geacht dat zij zo snel mogelijk Nederlands beheersen, zodat zij snel kunnen participeren in de samenleving. De termijn om te voldoen aan de eindtermen van het inburgeringsexamen van 3,5 jaar voor deze groep, wordt als haalbaar beschouwd. De termijn is gesteld op 3,5 jaar en niet op 3 jaar, omdat de termijn voor het recht op de gemaximeerde vergoeding reeds 3 jaar bedraagt. Voor de overige inburgeringsplichtigen blijft de termijn voor het voldoen aan de inburgeringsplicht op 5 jaar staan, o.a. vanwege de grote verschillen in startniveaus.

Voor diegenen die in aanmerking komen voor een aanbod van een inburgeringscursus door de gemeente, waaronder oudkomers, zijn er aanvullende mogelijkheden. De inburgeringsplicht van diegenen die een aanbod krijgen, wordt in ieder geval door de gemeenten gehandhaafd. Naast de resultaatsverplichting van het halen van het inburgeringsexamen die uit de wet voortvloeit, wordt aan hen ook een inspanningsverplichting opgelegd. In de beschikking waarin het aanbod wordt vastgelegd, worden ook rechten en plichten ten aanzien van het

inburgeringsprogramma vastgelegd. Eén van die plichten is het doen van een examen. De gemeenten kunnen afspraken maken met de inburgeringsplichtigen over de termijn waarbinnen het examen moet worden afgelegd, bijvoorbeeld al na 2 of 3 jaar. Het afleggen van het examen is een inspanningsverplichting, maar leidt idealiter tot het halen van het inburgeringsexamen en dus in veel gevallen tot een snellere inburgering. De gemeenten kunnen dan ook een bestuurlijke boete opleggen op grond van het niet afleggen van het inburgeringsexamen (inspanningsverplichting).

#### *Handhaving ten aanzien van inburgeringsplichtigen die hun voorbereiding op het inburgeringsexamen zelf vormgeven en/of inkopen*

De intensiteit van de handhaving wordt uiteraard begrensd door budgettaire en organisatorische kaders. De groep inburgeringsplichtigen kent echter een dusdanige omvang dat zij niet in één keer kan worden aangesproken door de overheid. Hier vindt fasering van de handhaving plaats. Daarom vangt de handhaving van de inburgeringsplicht voor deze groep aan op het moment dat de gemeente daarover een beschikking neemt. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de handhaving. Daarom valt het onder de beleidsvrijheid van gemeenten om, gegeven de budgettaire en organisatorische kaders, te bepalen van welke inburgeringsplichtigen, die geen aanbod krijgen, de inburgeringsplicht wanneer gehandhaafd zal worden. Een uitzondering geldt voor de categorie nieuwkomers. De inburgeringsplicht van alle nieuwkomers zal door gemeenten moeten worden gehandhaafd, omdat met deze groep geen achterstanden mogen worden opgelopen op het terrein van inburgering. De handhaving van de inburgeringsplicht van nieuwkomers vangt aan op het moment dat de inburgeringsplicht voor deze categorie is begonnen.

#### *Vormgeving handhaving*

De handhaving wordt als volgt vormgegeven. De handhaving begint met een intake. Deze intake houdt in dat de gemeente de persoonsgegevens opneemt en informatie verstrekt over de inburgeringsplicht, de handhaving ervan en de opleidingsmogelijkheden. Om de voortgang van de inburgering te bevorderen, zijn er in ieder geval twee momenten waarop betrokkene zich moet melden met betrekking tot de voortgang. Het niet-nakomen van de intake en de meldplicht zal worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Inburgeringsplichtigen moeten binnen drie jaar (na de start van de inburgeringsplicht voor nieuwkomers en na de start van de handhaving van de inburgeringsplicht voor oudkomers) het inburgeringsexamen halen om in aanmerking te komen voor de (gemaximeerde) vergoeding. Deze termijn wordt gesteld om te stimuleren dat zo snel mogelijk wordt ingeburgerd. Een volgend moment voor het opleggen van een bestuurlijke boete is wanneer na 3,5 jaar (na de start van de inburgeringsplicht voor nieuwkomers die het basisexamen in het buitenland hebben gehaald) of na vijf jaar (na de start van de inburgeringsplicht voor de overige nieuwkomers, en na de start van de handhaving van de inburgeringsplicht voor oudkomers) het examen niet is gehaald. Het opleggen van de boete bij het niet halen van het examen is uiteraard slechts een laatste redmiddel. Zover zou het niet moeten komen. Vandaar ook de meldplicht. De meldplicht biedt de gemeente de mogelijkheid om de inburgeringsplichtige nogmaals te informeren over de rechten en plichten verbonden aan de inburgeringsplicht.

#### *Bestuurlijke boete*

De bestuurlijke boete kan, zoals eerder aangegeven, door de gemeente op verschillende momenten worden opgelegd. Voor het niet meewerken aan

de intake en het niet nakomen van de meldplicht zal ik in het genoemde overleg met VNG en gemeenten voorstellen om een oplopende schaal van boetes te hanteren. Bij het de eerste keer niet nakomen van de meldplicht kan een boete van maximaal ca € 75 als waarschuwing worden gezien. Bij het voor de tweede keer geen gevolg geven aan de meldplicht wil ik een hogere boete voorstellen.

Bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete die wordt opgelegd bij het niet behalen van het inburgeringsexamen wil ik niet slechts kijken naar de kosten die gemoeid zijn met het examen, maar heb ik een breder referentiekader gezocht, mede met het oog op de eis van proportionaliteit.

Zoals aangegeven in het eerste deel van deze brief over het transitieproces, zal ik de komende maanden nader met de VNG en gemeenten overleggen over de precieze maximale hoogte van de boete. Daarbij zal worden aangesloten bij financiële sancties op aanpalende beleids-terreinen en zoals gehanteerd bij de toepassing van de Wet inburgering nieuwkomers. Ik denk daarbij momenteel aan een boete van maximaal ca € 400,-.

De maximale hoogte van de bestuurlijke boete zal in de wet worden vastgelegd. Binnen de in de wet vastgestelde maximum hoogte van de boete regelen gemeenten in een verordening de door hen gehanteerde hoogte van de bestuurlijke boete. In de boeteverordening wordt de hoogte van de boete bepaald, maar de gemeente zal bij het opleggen van iedere boete moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken inburgeringsplichtige afwijking van de hoogte van de boete geboden is. Geen boete zal worden opgelegd indien het niet-behalen van het examen binnen de gestelde termijn niet aan de inburgeringsplichtige kan worden verweten. Zie hierover ook paragraaf 11 van de brief waarin wordt ingegaan op de opmerkingen van de ACVZ over het opleggen van de bestuurlijke boete in relatie tot verwijtbaarheid.

Bij de invulling van de bestuurlijke boete is het belangrijk dat daarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van de ook tijdens de behandeling van de Contourennota in uw kamer genoemde «calculerende burger». Het is daarom van groot belang de nadruk te leggen op de positieve kant van inburgering, ook voor de inburgeringsplichtige zelf. In de communicatie en voorlichting zal dit aspect een prominente plaats moeten gaan innemen. Maar hoezeer het nut en het doel van inburgering ook onder de aandacht zal worden gebracht van de inburgeringsplichtigen, er zullen altijd inburgeringsplichtigen zijn die er voor kiezen de bestuurlijke boete voor lief te nemen. Om aan dit ongewenste gedrag het hoofd te bieden wil ik de mogelijkheid creëren de bestuurlijke boete herhaald op te leggen. Het kan niet zo zijn dat inburgeringsplichtigen die niet aan hun wettelijke verplichtingen voldoen, eenmaal een boete betalen er dan «vanaf zijn». Er is dus sprake van het voortdurend in overtreding zijn zolang niet aan de inburgeringsplicht is voldaan. In het eerder genoemde transitieproces met gemeenten wil ik bezien welke frequenties en hoogte van de herhaalde boete het meest effectief is om de nagestreefde inburgering te bereiken. Bij de herhaalde boete zal, omdat er sprake is van een herhaalde overtreding, in beginsel een steeds hogere boete worden opgelegd.

Tegen het opleggen van een bestuurlijke boete kan bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden ingesteld.

## **8. Aanbod van (gecombineerde) trajecten aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen**

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsstelsel dat iedere inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk is voor zijn voorbereiding op het inburgeringsexamen en het behalen van het inburgeringsexamen. Voor drie groepen is het kabinet echter van mening dat de mogelijkheid van een aanbod moet worden gecreëerd. Het betreft uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en een reïntegratietraject krijgen aangeboden, inburgeringsplichtigen die geen betaalde arbeid verrichten en geen uitkering ontvangen, en geestelijke bedienaren. Op deze groepen wordt hieronder nader ingegaan.

### *Uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt*

De hoofdlijn van het nieuwe inburgeringstelsel is dat alle inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun voorbereiding op het inburgeringsexamen en het halen van het inburgeringsexamen. Ook uitkeringsgerechtigden zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen en het halen daarvan. Gezien het belang van de koppeling tussen reïntegratie en inburgering, krijgen gemeenten echter de bevoegdheid om, binnen de beschikbaar gestelde budgettaire kaders, een inburgeringstraject aan te bieden aan die uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en tevens een reïntegratietraject krijgen aangeboden. In de praktijk gaat het hierbij om WWB- IOAZ, IOAW, en WW-uitkeringsgerechtigden. De inzet van het kabinet is dat gemeenten in staat worden gesteld jaarlijks een groot aantal gecombineerde trajecten aan uitkeringsgerechtigden aan te bieden. Van een gecombineerd traject is sprake totdat beide doelen (inburgering en reïntegratie) zijn gerealiseerd. Zoals reeds in de Contourennota aangegeven prevaleert werk boven inburgering. Dit betekent dat gemeenten in staat worden gesteld om, binnen de budgettaire kaders en mede gelet op artikel 2 van de Financiële verhoudingswet, inburgering en reïntegratie goed op elkaar af te stemmen. Gemeenten hebben daarom de bevoegdheid om te bepalen welke uitkeringsgerechtigden wel en welke geen gecombineerd inburgerings- en reïntegratietraject krijgen aangeboden en zo ja, wanneer en op welke wijze. Gemeenten stellen een verordening op waarin zij aangeven op welke wijze zij om gaan met het aanbieden van een gecombineerd traject. Deze verordening is gebaseerd op zowel de WWB als de toekomstige Wet Inburgering in Nederland. Uitkeringsgerechtigden kunnen een aanbod krijgen, maar hebben geen *recht* op een aanbod. Dit aanbod betreft naast de cursus, ook eenmaal het examen. Wanneer gemeenten een dergelijk combinatietraject aanbieden, ontvangen gemeenten hiertoe ook middelen van het Rijk. Uitkeringsgerechtigden betalen in deze gevallen een eigen bijdrage. Gemeenten krijgen deze trajecten op basis van outputfinanciering gefinancierd. Hiervoor worden prestatie-indicatoren geformuleerd. Ik heb met de VNG afgesproken dat over de inhoud van de outputfinancieringsregeling nader overleg zal plaatsvinden.

De gemeente is verantwoordelijk voor de reïntegratie van WWB-, IOAZ en IOAW-uitkeringsgerechtigden. Voor de WW-uitkeringsgerechtigden ligt dit anders, omdat het UWV of de (overheids)werkgever verantwoordelijk is voor de reïntegratie van deze groep evenals voor de uitvoering van de uitkering.

Naar de mening van het kabinet moet ook WW-uitkeringsgerechtigden in beginsel een gecombineerd aanbod kunnen worden gedaan. De gemeente en het UWV kunnen daarover afspraken maken. Daarmee wordt aangesloten bij een bevoegdheid die reeds in de WWB en de Wet SUWI is opgenomen. Op korte termijn zal hierover nader met het UWV worden

gesproken. Omdat (overheids)werkgevers in het kader van de WW zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor de reïntegratie van hun (ex-)werknemers krijgt de gemeente ook de bevoegdheid met hen afspraken te maken over een gecombineerd aanbod.

Asielgerechtigde nieuwkomers hebben veelal recht op een bijstandsuitkering. Zowel mijn ambtsgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als ik achten het van belang dat uitkeringsgerechtigde nieuwkomers nadat hun inburgeringsplicht is aangevangen direct een gecombineerd reïntegratie/inburgeringstraject krijgen aangeboden. Hierdoor wordt voorkomen dat bij uitkeringsgerechtigde nieuwkomers achterstanden zullen ontstaan.

Uitkeringsgerechtigden die geen gecombineerd traject krijgen aangeboden bereiden zich zelf voor op het inburgeringsexamen. Tijdens de behandeling van de Contourennota in uw kamer op 24 en 30 juni jl. heb ik u toegezegd dat bij de uitwerking wordt meegenomen dat geen sprake zal zijn van ongelijke behandeling tussen die uitkeringsgerechtigden die een gecombineerd aanbod krijgen en een eigen bijdrage moeten betalen, en die uitkeringsgerechtigden die geen gecombineerd aanbod krijgen, zich zelf voorbereiden op het inburgeringsexamen, en daarbij een beroep kunnen doen op de gemaximeerde vergoeding en de kredietfaciliteit. Ik geef hieraan uitwerking door middel van de condities waaronder krediet wordt verleend. Dit betekent dat die financiële situatie zodanig *vergelijkbaar* moet zijn dat er geen spanning met het gelijkheidsbeginsel ontstaat. Eerder gaf ik aan dat ik er van overtuigd ben dat van elke inburgeringsplichtige, en dus ook van de uitkeringsgerechtigden onder hen, mag worden gevraagd dat zij investeren in hun toekomst in Nederland en daarmee in hun eigen inburgering, ook in financiële zin. Dit betekent dat diegenen die een gecombineerd traject krijgen aangeboden, een eigen bijdrage betalen. In paragraaf 9 wordt nader ingegaan op de eigen bijdrage.

#### *Niet-uitkeringsgerechtigden zonder betaalde arbeid*

In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt bijzondere aandacht besteed aan deze categorie oudkomers, veelal vrouwen die zich in een achterstandspositie bevinden. Dit beleid zal in de komende periode meer gestalte gaan krijgen, waarbij binnen de doelstellingen van het inburgeringsbeleid aansluiting wordt gezocht bij het emancipatiebeleid. De inzet van de Commissie PAVEM sluit hier goed op aan.

Gemeenten krijgen de bevoegdheid een inburgeringstraject aan te bieden aan niet-uitkeringsgerechtigden zonder betaalde arbeid. Ook deze groep heeft echter *geen recht* op een dergelijk aanbod. Gemeenten krijgen deze trajecten op basis van outputfinanciering gefinancierd. Wanneer een dergelijk aanbod wordt gedaan, betaalt de inburgeringsplichtige een eigen bijdrage. De vrouwen in een achterstandspositie die voldoen aan de nog op te stellen criteria voor het doen van een aanbod, komen voor dit aanbod gefaseerd aan de beurt. De handhaving van de inburgeringsplicht van hen vindt pas plaats op het moment dat het aanbod effectief wordt. De andere inburgeringsplichtigen die onder de groep niet-uitkeringsgerechtigden zonder betaalde arbeid vallen, maar niet in aanmerking komen voor een aanbod, zullen de voorbereiding op het inburgeringsexamen zelf moeten verzorgen.

#### *Geestelijke bedienaren*

Tot slot krijgen gemeenten de bevoegdheid om trajecten aan te bieden aan geestelijke bedienaren. Dit vormt een uitbreiding op de rol van

gemeenten ten aanzien van deze groep. Dit aanbod zal in elk geval worden gegeven aan geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn, en onderzocht wordt of dit ook aan de oudkomers onder hen kan worden gedaan. In de Contourennota werd reeds aangegeven dat de inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn, onverkort blijft gelden, en dat ook geestelijke bedienaren die al langer in Nederland zijn, inburgeringsplichtig worden. Gemeenten zullen, zo stond in de Contourennota, een actieve rol vervullen in de handhaving van deze groep. Ik stel voor dat gemeenten ook een faciliterende rol ten aanzien van deze groep gaan vervullen.

Het kabinet hecht groot belang aan de inburgering van geestelijke bedienaren. De inburgering van deze groep heeft de afgelopen periode alleen nog maar meer aan belang gewonnen. Door gemeenten de mogelijkheid te geven geestelijke bedienaren een aanbod te doen, wordt het eveneens mogelijk sterker te sturen op de termijnen waarop geestelijke bedienaren aanvangen met hun inburgering. Het aanbod door gemeenten zal een gecombineerd aanbod betreffen. Dit aanbod zal, behalve de reguliere inburgeringscursus, ook de specifieke cursus voor geestelijke bedienaren bevatten. Dit betreft de aanvullende cursus die geestelijke bedienaren ook in het huidige stelsel al volgen, en is toegesneden op het beroep dat zij uitoefenen. In de verdere uitwerking zal ik bezien op welke wijze dit aanbod gestalte kan krijgen. Gemeenten krijgen ook deze trajecten op basis van outputfinanciering gefinancierd. Wanneer geestelijke bedienaren een dergelijk aanbod krijgen betalen ook zij een eigen bijdrage.

### **9. Eigen bijdrage**

Belangrijk uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsbeleid is dat inburgeringsplichtigen zoveel als mogelijk zelf (financiële) verantwoordelijkheid nemen voor het behalen van het inburgeringsexamen en het traject dat hieraan voorafgaat. Voor diegenen die een aanbod krijgen van de gemeente betekent dit onder meer dat een eigen bijdrage zal worden gevraagd.

Bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage voor uitkeringsgerechtigden die een gecombineerd aanbod krijgen heb ik mij rekenschap gegeven van het feit dat het grootste deel van de betreffende uitkeringsgerechtigden een inkomen heeft op het niveau van op of rond het sociaal minimum. Uitgangspunt is geweest dat de eigen bijdrage proportioneel moet worden geacht voor de groep waar we het hier over hebben. Daarvoor heeft uw kamer tijdens de behandeling van de Contourennota meerdere malen aandacht gevraagd, zoals in motie nr. 58 van de leden Dijsselbloem (PvdA) en Sterk (CDA)<sup>1</sup>. Daarom is beoogd te komen tot een eigen bijdrage die dusdanig in verhouding staat tot het inkomen op het niveau van het sociaal minimum dat – om in termen te spreken die in het kader van de sociale zekerheid worden gehanteerd – gesproken kan worden van «een passende en toereikende voorziening». De eigen bijdrage dient daarom door de betrokkene zelf te worden voldaan. Dit betekent dat geen aanspraak kan worden gemaakt op de bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage. Verlening van bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage zou immers de eigen financiële verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige teniet doen. Ik kies ervoor de eigen bijdrage één vast bedrag te laten zijn. Zo wordt voorkomen dat binnen de – relatief homogene – groep uitkeringsgerechtigden nog nader onderscheid moet worden gemaakt in de hoogte van de eigen bijdrage. Dit zou immers slechts kleine verschillen in de hoogte van de eigen bijdrage met zich meebrengen, maar grote administratieve lasten. Ik ben voornemens de eigen bijdrage vast te stellen op € 270 die in termijnen kan worden voldaan.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 58.

Voor de hoogte van de eigen bijdrage voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden zonder betaalde arbeid wordt aangesloten bij het bedrag zoals dat gehanteerd wordt voor personen met een uitkering.

## **10. Handhaving van de inburgeringsplicht bij diegenen die een aanbod van gemeenten krijgen**

Voor inburgeringsplichtigen die een aanbod krijgen, geldt hetzelfde handhavingsregime als voor diegenen die zich zelf voorbereiden op het inburgeringsexamen en daartoe eventueel zelf een cursus inkopen. Daarnaast geldt voor hen een inspanningsverplichting vanwege het cursusaanbod dat zij krijgen.

Bij een gecombineerd aanbod komt de gemeente bij de intake tezamen met de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een traject overeen dat gericht is op uitstroom naar betaalde arbeid enerzijds en het behalen van het inburgeringsexamen anderzijds. De afspraken hebben betrekking op: te ondernemen activiteiten/inspanningen in verband met reïntegratie en inburgering, het tijdsbeslag van deze activiteiten, de te behalen resultaten, consequenties van tussentijdse werkaanvaarding en wederzijdse rechten en plichten. De gemeente ziet toe op de voortgang. Gelet hierop hebben gemeenten naast de resultaatsverplichting (het behalen van het inburgeringsexamen) die uit de wet voortvloeit, de ruimte om tevens een inspanningsverplichting op te leggen. Dat geldt voor alle inburgeringsplichtigen die een aanbod van gemeenten ontvangen. Het niet nakomen van de inspanningsverplichting kan daarmee voor deze groepen onderdeel zijn van de handhavende rol van gemeenten. De voortgang van de eerdergenoemde afspraken kan daarmee onderdeel zijn van de handhaving, en het niet-nakomen van de afspraken kan bestuurlijk worden beboet.

Het niet-voldoen aan de inspanningsverplichting in het kader van de inburgering komt sterk overeen met wat in de huidige Wet inburgering nieuwkomers is geregeld. Voor de hoogte van de boete kan worden aangesloten bij de boete die momenteel hiervoor geldt. Met gemeenten zal ik in het Transitieproces overleggen over de maximale hoogte van de bestuurlijke boete die hiervoor in de nieuwe wet zal worden opgenomen. Cumulatie van sanctionering op grond van de nieuwe Wet inburgering in Nederland en de Wet werk en bijstand op het niet voldoen aan dezelfde inspanningsverplichting zal worden voorkomen.

Bij de behandeling van de Contourennota heeft het lid Lambrechts een voorstel gedaan met betrekking tot het invoeren van een tussentijdse toets. De mogelijkheden van gemeenten om nadrukkelijker een inspanningsverplichting op te leggen aan deze inburgeringsplichtigen, acht ik zinvoller dan het invoeren van een tussentijdse toets. De invoering van een dergelijke toets zou aanzienlijke aanvullende kosten met zich meebrengen en leiden tot een verhoging van de administratieve lasten voor gemeenten en onderwijsinstellingen.

Naast het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete bij het niet voldoen van de inspanningsverplichting indien een gecombineerd traject is aangeboden blijft gelden dat de gemeente een bestuurlijke boete kan opleggen indien het examen niet gehaald is binnen 3,5 jaar voor nieuwkomers, die het basisexamen in het buitenland hebben afgelegd, en voor de overige inburgeringsplichtigen binnen vijf jaar.

## **11. Onderzoeken**

### *Onderzoek en advies van de ACVZ*

Bij de behandeling van de Contourennota heb ik toegezegd dat aan deskundigen een oordeel zal worden gevraagd of het opleggen van een met sancties te handhaven inburgeringsverplichting aan allochtonen met de Nederlandse nationaliteit (en niet aan autochtone Nederlanders) in

strijd zou kunnen zijn met het gelijkheidsbeginsel. Voorts heb ik toegezegd bij dat onderzoek te betrekken de vraag of het opleggen van een (met behulp van sancties te handhaven) inburgeringsverplichting aan genaturaliseerde Nederlanders in strijd zou kunnen zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. In het belang van het nieuwe inburgeringsstelsel heb ik de onderzoeksoopdracht ruim geformuleerd: is het op grond van nationale en internationale wetgeving en verdragen mogelijk om een te sanctioneren inburgeringsplicht op te leggen aan:

- Nederlanders en vreemdelingen die geboren zijn buiten het grondgebied van de EU dan wel de EER (in Europa), en
- Nederlanders die zijn genaturaliseerd vóór 1 april 2003 (op basis van de oude Rijkswet op het Nederlanderschap).

De ACVZ heeft hierover eind november advies uitgebracht.<sup>1</sup> Ik volsta hier met de hoofdpunten en ga op het advies uitgebreider in in bijlage III bij deze brief.

In haar advies onderschrijft de ACVZ de door het kabinet beschreven dringende noodzaak tot inburgering van grote groepen personen in de Nederlandse samenleving. De ACVZ komt echter tot de conclusie dat het voorgestelde juridische stelsel van de Contourennota deels niet houdbaar en deels uiterst problematisch is. De ACVZ doet een voorstel voor een stelsel dat naar haar inzicht wel juridisch houdbaar is, omdat het een onderscheidend criterium hanteert dat beter aansluit bij het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel: voldoende kennis verkrijgen van de Nederlandse taal en samenleving. Het door de ACVZ gekozen criterium verplicht alle groepen, die binnen de doelgroep van het kabinet vallen, tot inburgering, zonder dat dit leidt tot een verboden onderscheid, en is op een enkel punt zelfs ruimer.

*Het voorstel van de ACVZ voor een juridisch criterium voor het bepalen aan wie een inburgeringsplicht dient te worden opgelegd*

De voornaamste aanpassing van de ACVZ betreft het niet centraal stellen van afkomst of land van geboorte. De ACVZ komt tot het criterium dat de verplichting tot het met goed gevolg afleggen van een inburgeringsexamen zou moeten worden opgelegd aan: alle personen die zich in Nederland duurzaam willen en mogen vestigen alsmede aan al degenen die duurzaam verblijven in Nederland ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe inburgeringswet, die niet gedurende tenminste acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland verblijf hebben gehad. Door het instellen van enkele nadere uitzonderingscategorieën, zoals bijvoorbeeld diegenen die in bezit zijn van bepaalde diploma's, blijft de daadwerkelijke inburgeringsplicht beperkt tot de doelgroep die de regering voor ogen heeft: Nederlanders en vreemdelingen met een onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving.

Na lezing van het advies van de ACVZ ben ik tot de conclusie gekomen dat het in de Contourennota voorgestelde criterium «geboren buiten de EU/EER» niet altijd even goed te rechtvaardigen valt en onder omstandigheden derhalve strijd kan opleveren met het gelijkheidsbeginsel.

Ik hecht er uiteraard zeer grote waarde aan dat in het nieuwe inburgeringsstelsel het onderscheid tussen wie wel en niet de inburgeringsplicht opgelegd krijgt op een juridisch toelaatbare wijze wordt gemaakt. Ik ben het met de ACVZ eens dat met de wijze waarop de ACVZ de doelgroep omschrijft minder risico bestaat dat er sprake is van een onderscheid dat niet te rechtvaardigen is.

Alles overwegende heb ik besloten het voorstel van de ACVZ over te nemen.

---

<sup>1</sup> «De Contourennota getoetst; Juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel», ACVZ, november 2004.

De uitzonderingscategorieën die door de ACVZ worden genoemd komen voor het grootste deel overeen met de uitzonderingscategorieën, genoemd in de Contourennota: personen die op grond van het EU-recht

en internationale verdragen niet tot inburgering kunnen worden verplicht, personen van 65 jaar en ouder en personen die bijvoorbeeld in het bezit zijn van Nederlandse, Antilliaanse of Arubaanse diploma's op het niveau van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en bepaalde vormen van voortgezet onderwijs.

#### *Het criterium «genaturaliseerd vóór 1 april 2003»*

In het voorstel van de ACVZ worden alle Nederlanders die inburgeringsbehoefstig zijn gelijk behandeld. In het voorstel van de ACVZ wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders die hier of in het buitenland geboren zijn of door naturalisatie Nederlander zijn geworden. Het verheugt mij dat de ACVZ vaststelt dat haar systeem geen spanning oplevert met het rechtszekerheidsbeginsel. De personen die vóór 1 april 2003 tot Nederlander zijn genaturaliseerd worden in haar voorstel niet anders behandeld dan de overige Nederlanders, zoals zij mochten verwachten. Overigens zullen genaturaliseerde Nederlanders die na 1 april 2003 zijn genaturaliseerd worden vrijgesteld op basis van de door hen afgelegde toets. Deze toets is te vergelijken met de diploma's op grond waarvan men in het ACVZ-systeem is vrijgesteld van de inburgeringsplicht<sup>1</sup>. In het nieuwe inburgeringsstelsel zal voorts zoveel mogelijk worden voorkomen dat personen die niet inburgeringsbehoefstig zijn tot inburgering worden verplicht. Dat geldt ook voor genaturaliseerden van vóór 1 april 2003 die niet inburgeringsbehoefstig zijn.

#### *Het sanctiesysteem*

De ACVZ heeft ook opmerkingen gemaakt over het sanctiesysteem. De ACVZ concludeert dat er problemen zijn met de juridische houdbaarheid van de gekozen sanctie evenals bij de praktische toepassing ervan. Ik ben het met de ACVZ eens dat de bestuurlijke boete moet worden gezien als een «punitieve» sanctie, dat wil zeggen met de bedoeling degene die de sanctie ondergaat te straffen. Hoewel ook in het bestuursrecht, net als in het strafrecht, het adagium «geen straf zonder schuld geldt», is het in het bestuursrecht niet zo, dat schuld in de zin van verwijtbaarheid een bestanddeel van het delict is, dat door de overheid moet worden bewezen. Het bestuursorgaan mag de verwijtbaarheid *veronderstellen* als het daderschap vaststaat. De overtreder zal zich echter te allen tijde op «afwezigheid van alle schuld» kunnen beroepen door deze afwezigheid *aannemelijk* te maken. Ook indien de overheid uit anderen hoofde reeds weet heeft van bijzondere omstandigheden die de afwezigheid van schuld impliceren moet zij daarmee rekening houden. Als de overheid mensen wil «straffen», moeten alle individuele omstandigheden worden verdisconteerd. Daarom heb ik het voornemen om eerder in het systeem individuele omstandigheden te verdisconteren. Hierbij denk ik aan het opschorten of verlengen van termijnen of onthefing van de inburgeringsplicht indien ondanks geleverde inspanningen het behalen van het examen niet mogelijk is gebleken. Hiermee kunnen problemen in de fase van het beboeten worden voorkomen. Ik verwacht dat een dergelijk instrument de uitvoerbaarheid voor gemeenten vergroot.

#### *Internationale verdragen*

De ACVZ is nagegaan in internationale verdragen of deze bepalingen bevatten die belemmeringen opwerpen voor het opleggen van een inburgeringsverplichting. Hiervoor wordt korthedshalve verwezen naar bijlage III.

#### *Onderzoek van de Universiteit van Tilburg*

Gelet op de complexiteit van het Europese recht heb ik, via het WODC, de

---

<sup>1</sup> Dit gaat uiteraard niet op indien de naturalisatietoets op de Nederlandse Antillen en Aruba in het Engels of Papiaments wordt afgelegd.

Universiteit van Tilburg verzoekt te onderzoeken in hoeverre het Europese recht (w.o. het EU-Associatieverdrag met Turkije) grenzen stelt:

- aan het door Nederland opleggen van inburgeringseisen bij toelating; en
- aan het opleggen van een inburgeringsplicht aan nieuwkomers en oudkomers in Nederland die buiten de EU, dan wel de EER zijn geboren.

De Universiteit van Tilburg heeft inmiddels een onderzoeksrapport, getiteld «Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen», uitgebracht<sup>1</sup>.

De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn in bijlage IV opgenomen.

Daarnaast is ook de ACVZ in haar advies ingegaan op het EU-Associatieverdrag met Turkije. Zowel uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg als uit het ACVZ-advies kan worden geconcludeerd dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan Turkse zelfstandigen en dienstverleners niet mogelijk is (maar wél aan hun gezinsleden) en dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan werknemers en hun gezinsleden mogelijk in strijd is met het Associatierecht, namelijk voorzover de inburgeringsplicht niet als toelatingsvoorwaarde maar als voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt zou worden aangemerkt. Ook op het EU-Associatieverdrag met Turkije wordt in bijlage IV ingegaan.

Uit beide stukken blijkt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de vraag aan welke categorieën Turken een inburgeringsverplichting kan worden opgelegd en aan welke niet. Gelet daarop heb ik het voornemen om, conform het advies van de Universiteit van Tilburg op dit punt, mij te wenden tot de Europese Commissie om duidelijkheid te krijgen over de werkingssfeer van het EU-Associatieverdrag met Turkije in relatie tot het kunnen opleggen van een inburgeringsverplichting.

Het advies van de ACVZ en het onderzoeksrapport van de Universiteit van Tilburg zijn als bijlage bij deze brief toegevoegd.

## **12. Vrijgeven cursusaanbod**

Momenteel ligt ter behandeling in uw kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers en Wet educatie en beroepsonderwijs (vrijgeven cursusaanbod WIN). Het doel van het vrijgeven van het cursusaanbod is het stimuleren van meer maatwerk wat betreft het cursusaanbod en een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding van de cursussen. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen zal de markt voor nieuwkomers gelijk worden geschakeld aan die van oudkomers onder dezelfde randvoorwaarden. Voor oudkomers hebben gemeenten reeds de mogelijkheid om inburgeringscursussen in te kopen bij andere aanbieders dan roc's. Met inwerkingtreding van bovengenoemd wetsvoorstel zullen gemeenten deze mogelijkheid ook krijgen voor het inkopen van cursussen voor nieuwkomers, waarvoor nu nog de verplichte inkoop bij roc's geldt. Met de Bve Raad en de VNG ben ik, in goed overleg, overeengekomen de inwerkingtreding op 1 juli 2005 te laten plaatsvinden. Het wetsvoorstel biedt na inwerkingtreding de mogelijkheid aan nieuwe aanbieders en aanbieders met ervaring op de oudkomersmarkt zich ook op deze markt te begeven. Zo kunnen zij zich voorbereiden op de situatie zoals die ontstaat na invoering van het nieuwe stelsel. Hiermee wordt de marktwerking gefaseerd gerealiseerd. Het genoemde wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod voor nieuwkomers is de eerste fase.

De tweede fase volgt met de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel.

---

<sup>1</sup> «Europees rechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen», Universiteit van Tilburg, november 2004.

Na de invoering van het nieuwe stelsel zullen twee deelmarkten ontstaan. Er ontstaat een consumentenmarkt waarop inburgeringsplichtigen zelf hun cursus kunnen inkopen als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen. Randvoorwaarde voor marktwerking is activering van de vraag van deze consumenten. Hiervoor zijn de eerder genoemde faciliteiten nodig, die vorm krijgen door een (gemaximeerde) vergoeding, een kredietfaciliteit en voorts handhaving van de plicht door middel van de bestuurlijke boete en het niet verlenen van een zelfstandige, dan wel permanente verblijfsvergunning. Daarnaast ontstaat er een institutionele markt waarop gemeenten inburgeringscursussen blijven inkopen voor de groepen geprioriteerde inburgeringsplichtigen. De vragers op deze markt zijn dus de gemeenten. Beide markten zijn interessant voor zowel de huidige aanbieders (roc's) als nieuwe aanbieders.

#### *Certificeren/keurmerken*

Om het nieuwe inburgeringsstelsel goed te laten functioneren acht ik consumentenbescherming van belang. U heeft daar ook op gewezen. De mogelijkheid om dit via certificeren of keurmerken van aanbieders te doen, wordt nader uitgewerkt binnen de kaders van het transitietraject en ik ben daarover in gesprek met betrokken partijen. Tijdens de tweede termijn van de behandeling van de Contourennota heb ik aangegeven voorstander te zijn van een systeem van gedeeltelijk certificeren (door de overheid) of keurmerken (door de branche) voorzover dit geen belemmeringen opwerpt voor de marktwerking. Vanuit de uitgangspunten van het nieuwe stelsel wil ik 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. Bij gedeeltelijk certificeren/keurmerken hebben alle aanbieders vrije toegang tot de markt, ook degenen die afzien van een certificaat of keurmerk. Kleinschalige en innovatieve projecten krijgen zodoende de mogelijkheid zich op de markt te begeven.

Aanbieders met een certificaat of keurmerk moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Dit biedt bescherming aan de inburgeringsplichtigen die zelf een cursus inkopen. Daarnaast wordt het gebruik van de kredietfaciliteit en de gemaximeerde vergoeding gekoppeld aan inkoop bij instellingen met een certificaat of keurmerk.

De instellingen die examens mogen afnemen worden door de overheid getoetst op kwaliteit.

### **13. Financiële kader van het inburgeringsstelsel**

#### *Algemeen*

Met het voor het nieuwe inburgeringsstelsel beschikbare bedrag (€ 270 miljoen in 2006; € 257 mln in 2007 en daarna jaarlijks € 260 mln, inclusief de overheveling van € 75 miljoen educatiegelden van OCW naar Justitie met ingang van 2006), kunnen naar verwachting bijna 85 000 personen per jaar aan hun inburgeringsplicht voldoen. De berekeningen voor de kosten van het inburgeringsstelsel zijn gebaseerd op de te verwachten aantallen inburgeraars en de kosten zoals deze voortvloeien uit de verschillende in deze brief genoemde maatregelen en faciliteiten.

Binnen het beschikbare budget zijn nadrukkelijk de financiële middelen vrijgemaakt om voorrang te kunnen geven aan de inburgering van de prioritaire groepen en daarnaast zijn middelen vrijgemaakt voor degenen die het eigen initiatief nemen om in te burgeren. Daarbij staat de inburge-

ring van de nieuwkomers voorop, om daarmee nieuwe achterstanden te voorkomen.

Zoals eerder in deze brief is opgemerkt, zal een deel van de inburgeringsplichtigen een aanbod van de gemeenten krijgen en zal een deel de eigen verantwoordelijkheid invulling moeten geven door zelf het initiatief te nemen om het examenniveau te halen.

Het zal duidelijk zijn dat niet op voorhand precies is aan te geven hoeveel personen ook daadwerkelijk per jaar aan hun inburgeringsplicht zullen voldoen. Er zullen deels aannames gedaan moeten worden voor zowel het aantal nieuwkomers (waaronder asielzoekers en gezinsvormers), het aantal mensen dat zich op eigen initiatief op het examenniveau voorbereidt, als het aantal inburgeringsplichtigen dat in de toekomst tot de prioritaire groepen zal gaan behoren omdat zij werkloos worden. Ook de ontwikkeling van de trajectkosten is niet op voorhand met 100% zekerheid te ramen. Een schets van het financiële kader zal tegen deze achtergrond gezien moeten worden en is dan ook een startmodel. Het brengt met zich mee dat de feitelijke ontwikkelingen voortdurend gemonitord moeten worden om indien nodig het kader bij te stellen.

Nog onduidelijk is of de thans gereserveerde middelen voor de kosten voor kinderopvang volstaan. Als blijkt dat dit niet het geval is, zal bijstelling van het budget plaatsvinden in het kader van het reguliere begrotingsproces.

Bij het indienen van het wetsvoorstel zal voldaan worden aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeenten zullen voorts gecompenseerd worden voor de taken die zij uitvoeren in het nieuwe stelsel. Over het kostenplaatje zijn wij in gesprek met de VNG.

#### *Aantallen inburgeringsplichtigen*

De verwachtingen voor deze eerste jaren zijn gebaseerd op de volgende aantallen inburgeringsplichtigen. Jaarlijks zullen bijna 18 000 nieuwkomers inburgeringsplichtig worden. Daarnaast wordt de omvang van de groep zogenoemde «oudkomers» die inburgeringsplichtig zullen zijn bij inwerkingtreding van de Wet Inburgering in Nederland geraamd op 755 000, bestaande uit:

– werkenden	295 000
– arbeidsplichtige uitkeringsgerechtigden	210 000
– niet-arbeidsplichtige uitkeringsgerechtigden	80 000
– vrouwen zonder inkomsten uit arbeid of uitkering	75 000
– overige niet-uitkeringsgerechtigden	95 000

#### *Kosten*

Jaarlijks wordt 50 miljoen euro geraamd voor de kosten van de inburgering van 18 000 nieuwkomers per jaar. Deze groep bestaat zowel uit personen die een aanbod van de gemeente krijgen (uitkeringsgerechtigde asielgerechtigden) als uit personen die actief worden gehandhaafd, maar zelf een inburgeringstraject moeten regelen (m.n. gezinsvormers- en herenigers).

Daarnaast is een bedrag van € 185 miljoen geraamd voor de inburgering van ongeveer 44 000 inburgeringsplichtigen uit de andere prioritaire groepen. Het gaat daarbij om de arbeidsplichtige uitkeringsgerechtigden en de allochtone vrouwen in een achterstandspositie. Deze allochtone vrouwen (zonder inkomsten uit arbeid of uitkering) zullen een aanbod van de gemeenten krijgen. De arbeidsplichtige uitkeringsgerechtigden zullen

voor het grootste deel door de gemeenten een reïntegratietraject krijgen aangeboden en om die reden ook een inburgeringsaanbod.<sup>1</sup>

Tenslotte wordt er vooralsnog van uitgegaan dat jaarlijks ruim 23 000 inburgeringsplichtige oudkomers zelf het initiatief zullen nemen om hun inburgeringsexamen te halen danwel door de gemeenten actief gehandhaafd zullen worden zonder dat zij in aanmerking komen voor een aanbod. Hiervoor is jaarlijks een bedrag geraamd van € 35 miljoen.

Indien van de hierboven genoemde aantallen wordt uitgegaan, bedraagt het totaal aantal inburgeraars per jaar ongeveer 85 000. Na zes jaar hebben dan ongeveer 510 000 inburgeringsplichtigen hun inburgering opgepakt, waarbij ruimte is gecreëerd voor eigen initiatief en voorrang is gegeven aan de prioritaire groepen.

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

---

<sup>1</sup> Uiteraard is het volume van het inburgeringsaanbod aan inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigden daarmee mede afhankelijk van het aantal reïntegratietrajecten dat door gemeenten wordt aangeboden.

**Moties**

*Motie Sterk nr. 46<sup>1</sup>*: verzoekt de regering om voor 1 november de TK te informeren over nadere invulling van:

- randvoorwaarden voor de marktwerking inzake het cursusaanbod,
  - reactie tweede advies Commissie Franssen,
  - financiële kader nieuwe inburgeringsstelsel,
  - kredietfaciliteit,
  - relatie tussen cursuskosten en de daaraan gerelateerde gemaximeerde vergoeding,
  - toepassing financiële prikkels en hoogte bestuurlijke boete,
  - kwaliteitswaarborging cursusaanbod,
- zodat deze zaken bij begrotingsbehandeling kunnen worden betrokken.

*Motie Sterk nr 47<sup>2</sup>*: verzoekt de regering te bevorderen dat er een systeem van kwaliteitseisen en een keurmerk komt voor aanbieders van inburgeringscursussen.

*Motie Dijsselbloem en Sterk nr. 58<sup>3</sup>*: verzoekt het kabinet bij vormgeving eigen verantwoordelijkheid, rekening te houden met de draagkracht van inburgeringsplichtigen.

**Toezeggingen<sup>4</sup>**

- De minister voor Venl heeft toegezegd dat bij de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage rekening wordt gehouden met gelijke behandeling als het gaat om de eigen bijdrage die de groep oudkokers zonder betaalde arbeid en zonder uitkering moeten betalen, wanneer zij deelnemen aan een traject dat hen door de gemeente wordt aangeboden en de bijdrage die uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen zullen moeten betalen voor de inburgeringscursus wanneer zij een (gecombineerd) traject krijgen aangeboden door de gemeente.
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat de TK schriftelijk inzicht ontvangt in de totale kosten van de stelselherziening op het moment dat dit bekend is, maar zo spoedig mogelijk.
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat de reactie op het advies ten aanzien van naturalisatie van de commissie-Franssen voor het debat van de Kamer met het kabinet over het rapport van de commissie-Blok aan de Kamer wordt toegestuurd. (Bij brief van 31 augustus 2004, nr. 5305666/04 is meegedeeld dat ik het wenselijker acht mijn standpunt te bepalen in het kader van de nadere invulling van het nieuwe inburgeringsstelsel en u te rapporteren voor 1 november 2004.)
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat het punt dat inburgeringsplichtigen met werk en inkomen er voor kunnen kiezen om in plaats van het inburgeringsexamen te halen de bestuurlijke boete voor lief te nemen, nader wordt bekeken.
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat de Kamer als antwoord op de motie Sterk voor 1 november een verdere uitwerking van de Contourennota zal ontvangen waarbij wordt bezien of er meer ruimte voor de handhavingfunctie van de gemeenten kan worden gecreëerd.
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat voor 1 november een schriftelijk standpunt zal worden ingenomen ten aanzien van de motie Lambrechts over tussentijdse toetsing.
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat in antwoord op de motie Dijsselbloem in de wet zal worden opgenomen dat voor personen van 65 jaar en ouder een aanbod beschikbaar komt.
- De minister voor Venl heeft toegezegd dat aan deskundigen een oordeel en advies wordt gevraagd over de kwestie of onderscheid kan worden gemaakt bij het opleggen van verplichtingen aan allochtone en autochtone Nederlanders en of dit niet strijdig is met het gelijkheids-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 46.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 47.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 58.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 44 en 63.

beginsel. Als er mogelijkheden zijn de ACVZ dit onderzoek te laten doen dan zal zij die opdracht krijgen.

- De minister voor VenI heeft toegezegd dat bij de uitwerking voor de uitkeringsgerechtigden zal worden meegenomen dat geen sprake is van ongelijke behandeling (aanbod en eigen bijdrage versus eigen inkoop en gemaximeerde vergoeding en kredietfaciliteit).

**Reactie op het tweede deeladvies van de Commissie Franssen: «Normering inburgeringsexamen», Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland****Inleiding**

Aan het begin van dit jaar heb ik een tijdelijke adviescommissie van onafhankelijke deskundigen verzocht mij te adviseren over een aantal aspecten die verband houden met de inhoud en vormgeving van de nieuwe inburgeringsexamens. Over deze adviesaanvraag heb ik de Tweede en de Eerste Kamer in januari geïnformeerd. De commissie heeft in maart van dit jaar een eerste deeladvies uitgebracht over het inburgeringsexamen in het buitenland. Mijn reactie daarop heb ik u reeds gegeven<sup>1</sup>. Déze reactie gaat dan ook voornamelijk over het tweede deeladvies van de commissie, dat handelt over vorm en inhoud van het inburgeringsexamen in Nederland.<sup>2</sup>

**Reactie op hoofdlijnen**

De commissie kiest als vertrekpunt dat inburgering perspectief moet bieden op integratie, en als een eerste stap moet worden opgevat naar volwaardige deelname aan de samenleving. Dit uitgangspunt deel ik gaarne. Basis voor het kunnen functioneren in de verschillende domeinen van de samenleving is het op een bepaald niveau kunnen communiceren in het Nederlands waarmee de nieuwkomer in zijn of haar dagelijkse praktijk van doen krijgt, en het bekend zijn met de vigerende normen en waarden. Het Nederlands dat in de bouwsector wordt gesproken kent een ander vocabulaire dan dat in de zorg of het onderwijs. Inburgeringsexamens moeten dan ook zo worden ingericht dat zij de niveaus van taalvaardigheid meten voor het doel waarvoor het Nederlands wordt geleerd. In die zin is het logisch dat de commissie aan de examens de eis van functionaliteit stelt. Datzelfde geldt uiteraard voor de eis van haalbaarheid: een inburgeringsbeleid dat in het perspectief staat van integratie in de Nederlandse samenleving moet examens kennen met een haalbare normering.

De commissie verbindt de vereiste niveaus van taalvaardigheid in het Nederlands aan het Common European Framework of Reference (CEFR), het erkende raamwerk voor taalvaardigheidsbeschrijvingen. Interessant zijn de beschouwingen van de commissie over de vormgeving van het examen. Juist om te bewerkstelligen dat de functionele taalvaardigheid wordt getoetst, stelt de commissie voor om het examen te laten bestaan uit een centraal en een praktijkdeel. Voorgesteld wordt om beide examenonderdelen een specifieke inkleuring te geven voor domeinen als burgerschap, werk, en opvoeding en onderwijs. Van zo'n invulling kan een stimulerende werking uitgaan om deel te nemen aan leer-werktrajecten. Mijns inziens is de commissie er goed in geslaagd om een stelsel van inburgeringsexamens te ontwerpen dat enerzijds redelijke eisen stelt aan degenen die aan deze examens zullen moeten deelnemen, en anderzijds hen in staat stelt hun motivatie om in ons land een toekomst op te bouwen te demonstreren door het afleggen van proeven van bekwaamheid op het gebied van taalvaardigheid en van kennis van de Nederlandse samenleving. Bovendien lijkt het voorgestelde stelsel, dat de functionaliteit van de taalvaardigheid en van de kennis van de samenleving voorop stelt, goed aan te sluiten bij de maatschappelijke vraag. Mensen functioneren immers op verschillende niveaus van taalvaardigheid, en het stelsel sluit juist daarbij aan.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 700, nr. 3.

<sup>2</sup> Voor de vragen die ik aan de commissie ter beantwoording heb voorgelegd wordt korthedshalve verwezen naar rapport van de commissie Franssen.

## Niveau(s) van taalvaardigheid

Voor *nieuwkomers*, die in Nederland het inburgeringsexamen moeten afleggen, stelt de commissie nu voor het niveau A2 van het CEFR voor mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid voor te schrijven. De commissie acht dit niveau voor grote groepen nieuwkomers haalbaar omdat nieuwkomers die het examen in het buitenland met succes hebben afgelegd Nederland binnenkomen met al een zekere mate van taalvaardigheid, en bovendien hebben laten zien over motivatie en doorzettingsvermogen te beschikken om in Nederland te integreren. De huidige situatie, waarin volgens recente gegevens 25 à 35% van de nieuwkomers het niveau 2 van de huidige profieltoets voor mondelinge vaardigheden niet haalt, is een heel andere dan de nieuwe situatie. In de huidige situatie geldt immers geen verplichting om dat niveau 2 te halen en in de nieuwe situatie zal er wel een verplichting bestaan om niveau A2 te behalen. Bovendien haken mensen nu om uiteenlopende redenen af, bijvoorbeeld omdat zij werk krijgen, zwanger worden en kinderen krijgen, of onvoldoende zijn gemotiveerd. Verwacht wordt dat door een resultaatsverplichting in te voeren, de uitval aanzienlijk kan worden beperkt. Ook is mij uit navraag gebleken dat ook andere deskundigen de mening van de commissie onderschrijven dat het niveau A2 door alle nieuwkomers, met uitzondering van enkele bijzondere categorieën moet kunnen worden behaald. Tenslotte verwacht ik, en zo ook de commissie, dat er door de invoering van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voor het te behalen resultaat en de introductie van marktwerking, efficiëntere programma's zullen ontstaan. Met dit niveau acht de commissie voorts een redelijke mate van communicatie mogelijk met de directe omgeving van de inburgeraar. Doorslaggevend voor het overnemen van het advies op dit punt is dat beheersing van het Nederlands op dit niveau moet worden beschouwd als noodzakelijk om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Bovendien zou de keuze voor een norm op één niveau hoger (niveau B1 CEFR, in casu programma 1 van het Staatsexamen NT2) naar verwachting voor veel personen een onneembare barrière zijn, en hen uitsluiten van het behalen van het inburgeringsexamen. Daarmee zou schade worden toegebracht aan het perspectief van velen op integratie, en op versterking van hun rechtspositie. Ik acht dit niveau binnen de termijn van 3 jaar (gemaximeerde vergoeding) haalbaar, omdat de commissie in haar advies heeft aangegeven dat op voorwaarde dat er sprake is van goed onderwijs onder leiding van een docent, laagopgeleiden 750 uur nodig zullen hebben voor het examen en hoogopgeleiden 450 uur.

De commissie bepleit vrijstellingen voor nieuwkomers die eerder een examen hebben behaald dat een hoger niveau van beheersing van het Nederlands markeert dan het inburgeringsexamen. Ik heb hierover bij de parlementaire behandeling van de Contourennota en in mijn brief van 24 juni jl. al toezeggingen gedaan. Bij de uitvoering van dit voornemen zal wel bijzondere aandacht nodig zijn voor een zorgvuldige beoordeling van de overgelegde diploma's.

Er komt geen algemene uitzondering voor personen met psychische en lichamelijke gebreken. Anders dan ik u bij brief van 24 juni jl. heb gemeld zal de mogelijkheid worden gecreeerd, zoals thans op grond van de Wet inburgering nieuwkomers, dat, indien blijkt dat betrokkene om genoemde redenen niet aan de inburgeringsplicht kan voldoen, de gemeente een (tijdelijke) ontheffing verleent van de inburgeringsplicht. Zoals eerder toegezegd zullen hiervoor, in overleg met de VNG, criteria worden ontworpen.

Voor degenen die reeds voor de invoering van de nieuwe Wet inburgering in Nederland hier verbleven, de zogenoemde *oudkomers*, stelt de commissie voor om voor mondelinge vaardigheden wél de norm op A2-niveau te leggen, maar voor schriftelijke vaardigheden te volstaan met het eisen van niveau A1. Het argument dat de commissie daarvoor aanvoert, nl. dat de samenleving aan deze groep lange tijd onvoldoende mogelijkheden heeft geboden om te participeren, spreekt mij minder aan. Daar staat immers tegenover dat deze groep een lange tijd ook zelf het initiatief had kunnen nemen om zich het Nederlands en de Nederlandse waarden en normen eigen te maken. Er zijn overigens tal van voorbeelden van hen die dat wél gedaan hebben. Belangrijker vind ik de overweging dat verreweg de meeste communicatie mondeling plaatsvindt, en dat juist voor de mondelinge communicatie het niveau A2 – ook door de commissie – als noodzakelijk wordt gezien. Het lagere niveau A1 voor schriftelijke communicatie acht ik aanvaardbaar omdat het hier meestal zal gaan om oudere personen, die veelal minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen.

De commissie stelt voor om oudkomers die ouder dan 50 jaar en niet sollicitatieplichtig zijn, ontheffing te geven van de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen. Zoals hiervoor reeds aangegeven heb ik bij de behandeling van de Contourennota de argumenten gegeven waarom voor mij een dergelijke algemene ontheffing voor deze groep niet bespreekbaar is. De inburgeringsplicht geldt in het algemeen tot 65 jaar en loopt daarmee in de pas met de eis dat een ieder zich tot die leeftijd beschikbaar moet houden voor de arbeidsmarkt, en dus eventueel een reïntegratietraject dient te doorlopen.

#### *Kennis van de Nederlandse samenleving*

Voor dit onderdeel van het inburgeringsexamen beveelt de commissie aan om aan te sluiten bij de ontwikkeling in het onderwijs waarin burgerschapscompetenties een verplicht onderdeel van de eindtermen gaan worden. Examinandi zouden hun kennis en vaardigheden moeten demonstreren rond de onderwerpen:

- Eerste levensbehoeften
- Eenvoudige feitelijke kennis over Nederland
- Wegwijs in de Nederlandse samenleving (instanties, onderwijs en hulpbronnen)
- In eigen onderhoud voorzien
- Centrale waarden van de Nederlandse rechtstaat.

Meer in het bijzonder stelt de commissie voor aan te sluiten bij de burgerschapscompetenties, die voor het beroepsonderwijs noodzakelijk worden geacht. De examinering van deze stof zou een plaats moeten krijgen in het praktijkgebonden deel van het examen.

Naar mijn mening heeft de commissie een nuttige ordening aangegeven van de onderwerpen die in dit onderdeel van het inburgeringsexamen een plaats dienen te krijgen. Ik heb opdracht laten geven om de totstandkoming van een dergelijk examen zo spoedig mogelijk op gang te brengen, en zal daarbij bezien op welke wijze in Nederland gebruikelijke omgangsregels hierin een plaats kunnen krijgen. Dat examen zal zowel voor oud- als nieuwkomers op eenzelfde niveau worden afgenomen. Kandidaten zullen door middel van een portfolio kunnen aantonen dat zij over de vereisten van het examen kennis van de Nederlandse samenleving beschikken. Omdat er voor het examineren van KNS geen referentiekader beschikbaar is, neem ik mij voor om dit examen te baseren op een nog te ontwikkelen examenprogramma.

Terecht constateert de commissie dat met de keuze voor het niveau A2 de norm voor het inburgeringsexamen taalvaardigheid op hetzelfde niveau komt als die voor de naturalisatietoets. Zij bepleit dat het behalen van het inburgeringsexamen daarom zou moeten vrijstellen van deze toets, zoals nu de WIN-toets op niveau 2 vrijstelling geeft voor de naturalisatietoets. Het huidige niveau van de naturalisatietoets is A2 voor NT2 en voor KNS. Voor het niveau van de naturalisatietoets zijn er – wat mij betreft – twee opties denkbaar:

- 1) het niveau van de naturalisatietoets ligt één niveau hoger dan het niveau van het inburgeringsexamen, en
- 2) het niveau van de naturalisatietoets blijft gelijk aan het huidige niveau van die toets en daarmee gelijk aan het niveau van inburgeringsexamen voor nieuwkomers.

Bij het hogere niveau van de naturalisatietoets zou het gaan om niveau B1 voor NT2 en voor KNS. In het raamwerk NT2 waarin de verschillende niveaus zijn omschreven is dit omschreven als een «onafhankelijke gebruiker»<sup>2</sup>. Dit hogere B1-niveau zal naar verwachting tot gevolg hebben dat het voor veel mensen onmogelijk wordt te naturaliseren. Van belang is dat naturalisandi zelfstandig kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. Met de eisen van niveau B1 zou een aanzienlijk hoger niveau worden verlangd dan nodig is om zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. Op dit moment is het aantal naturalisaties gedaald. Er wordt vanuit gegaan dat de toets daar invloed op heeft gehad. Een hoger niveau eisen dan het huidige niveau zal het aantal naturalisaties verder doen dalen.

Indien het niveau van de naturalisatietoets op hetzelfde niveau (A2)<sup>3</sup> blijft als nu het geval is komt dit niveau overeen met het niveau van het inburgeringsexamen voor nieuwkomers en voor oudkomers die voor schriftelijke vaardigheden het niveau A2 hebben behaald. Dit betekent dat inburgeraars met het behalen van het inburgeringsexamen ook het niveau van de naturalisatie hebben behaald en op grond daarvan vrijstelling krijgen voor de naturalisatietoets. Groot voordeel is dat dit het aantal toetsen beperkt dat hoeft te worden afgelegd. Dit is zowel aantrekkelijk vanuit het perspectief van de inburgeraar als vanuit financieel oogpunt. Dit laatste geldt voor zowel de inburgeraar als de overheid. De oudkomer die voor het inburgeringsexamen is geslaagd met de schriftelijke vaardigheden op niveau A1 krijgt voor een deel vrijstelling van de naturalisatietoets, maar zal die toets voor de onderdelen lezen en schrijven moeten doen om ook voor die vaardigheden niveau A2 te behalen.

Gelet op het bovenstaande neem ik het advies van de commissie over en handhaaf ik het niveau van de naturalisatietoets op A2.

#### *Termijnen naturalisatie*

Bij de behandeling van de Contourennota heb ik aangegeven voor een goede aansluiting van het inburgeringsexamen op de naturalisatie te zijn. In dat kader heb ik toegezegd te studeren op de termijnen van naturalisatie en over het resultaat ervan u te informeren. De termijnen van naturalisatie zijn geregeld in de Rijkswet op het Nederlandschap. Wijziging van de termijnen houdt wijziging van deze Rijkswet in. Mocht het bovengenoemd, aan u te rapporteren, resultaat aanleiding zijn tot het overwegen van een wetswijziging, dan zal ik alvorens over te kunnen gaan tot het indienen van een wijzigingsvoorstel in overleg dienen te treden met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze regeringen hebben eerder aangegeven voorstander te zijn van verlenging van de termijnen van naturalisatie.

<sup>1</sup> Brief van 31 augustus 2004, nr. 5305666/04.

<sup>2</sup> Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.

<sup>3</sup> Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen (waaronder het voeren van eenvoudige gesprekken van informatieve aard bij overheidsinstanties).

Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven.

## Reactie op het advies van de ACVZ: «Van Contourennota naar Inburgeringswet; Juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel»

### Inleiding

Bij de behandeling van de Contourennota «*Herziening van het inburgeringsstelsel*» (hierna Contourennota) heb ik toegezegd dat aan deskundigen een oordeel zal worden gevraagd of het opleggen van een met sancties te handhaven inburgeringsverplichting aan allochtonen met de Nederlandse nationaliteit (en niet aan autochtone Nederlanders) in strijd zou kunnen zijn met het gelijkheidsbeginsel. Tevens heb ik toegezegd te bezien of de ACVZ hierbij een rol kan spelen. Voorts heb ik toegezegd bij dat onderzoek te betrekken de vraag of het opleggen van een (met behulp van sancties te handhaven) inburgeringsverplichting aan genaturaliseerde Nederlanders in strijd zou kunnen zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

In het belang van het nieuwe inburgeringsstelsel heb ik de onderzoeksopdracht aan de ACVZ ruim geformuleerd. Op 19 juli 2004 heb ik de ACVZ gevraagd om met betrekking tot de Contourennota een beleidsgeoriënteerd juridisch onderzoek in te stellen, en aan de hand daarvan te adviseren of het op grond van nationale en internationale wetgeving en verdragen mogelijk is om een te sanctioneren inburgeringsplicht op te leggen aan:

- Nederlanders en vreemdelingen die geboren zijn buiten het grondgebied van de EU dan wel de EER (in Europa), en
- Nederlanders die zijn genaturaliseerd vóór 1 april 2003 (op basis van de oude Rijkswet op het Nederlanderschap).

De ACVZ heeft hierover inmiddels advies uitgebracht.<sup>1</sup>

### Voornaamste conclusie van de ACVZ

De ACVZ onderschrijft de door het kabinet beschreven dringende noodzaak tot inburgering van grote groepen personen in de Nederlandse samenleving. De ACVZ komt echter tot de conclusie dat het voorgestelde juridische stelsel deels niet houdbaar en deels uiterst problematisch is. De ACVZ doet een voorstel voor een stelsel dat naar haar inzicht wel juridisch houdbaar is, omdat het als onderscheidend criterium hanteert of degene die het betreft wel of geen inburgering nodig heeft. Dit onderscheidend criterium verplicht alle groepen, die binnen de doelgroep van het kabinet vallen, tot inburgering, zonder dat dit leidt tot een verboden onderscheid.

### Gelijkheidsbeginsel

Ik deel de opvatting van de ACVZ dat het van essentieel belang is dat het onderscheid tussen wie wel en niet de inburgeringsplicht opgelegd krijgt op een juridisch toelaatbare wijze wordt gemaakt. Een dergelijk onderscheid kan alleen worden gemaakt indien:

- a) de maatregel een legitiem doel dient, niet discriminatoir is en er een zwaarwegende reden aan ten grondslag ligt;
- b) de maatregel geschikt («fit») is (met de maatregel kan het doel worden bereikt);
- c) de maatregel voldoet aan de eis van subsidiariteit; en
- d) de maatregel voldoet aan de eis van proportionaliteit.

<sup>1</sup> «Van Contourennota naar Inburgeringswet; Juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel», ACVZ, november 2004; deze bijlage is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De ACVZ is van mening dat het onderscheid van de Contourennota in onvoldoende mate aansluit bij het doel. Gezien de doelstelling worden ten onrechte bepaalde groepen buiten de inburgeringsplicht gehouden, terwijl er ook groepen zijn die wél inburgeringsplichtig worden geacht,

maar dit objectief gezien in het geheel niet nodig hebben. Voorts zou er naar het oordeel van de ACVZ, in het algemeen gesproken, kunnen worden gesteld dat aan de subsidiariteitseis is voldaan voor zover het de mate van verplichtendheid betreft. Voor zover het in de Contourennota gemaakte onderscheid betreft, is dat volgens de ACVZ lang niet zeker. Wat betreft onderdeel d of het middel wel in redelijke verhouding staat tot het doel (proportionaliteitseis) is het de vraag of, bij een eventuele cumulatie van sancties, de nagestreefde doelstelling nog wel proportioneel is aan de geschonden belangen in het concrete geval. In de situatie dat niet alle sancties cumulatief worden opgelegd, kan volgens de ACVZ in zijn algemeenheid worden gesteld dat er een proportionele verhouding is tussen het algemene belang dat gebaat is met een verplichte inburgering en de geschonden belangen van het individu.

De problemen die de ACVZ ziet op drie hoofdpunten van het systeem van de Contourennota:

1. bij het hanteren van het criterium «binnen of buiten het grondgebied van EU/EER (in Europa) geboren»;
2. bij het hanteren van het criterium «genaturaliseerd vóór en na 1 april 2003»;
3. bij het gekozen systeem van sanctionering.

In het onderstaande geef ik daar tevens mijn reactie op.

*1. Het criterium «binnen of buiten het grondgebied van EU/EER (in Europa) geboren»*

De ACVZ is van mening dat het onderscheid op grond van genoemd criterium een op grond van internationaal en nationaal recht verboden onderscheid naar geboorte/afkomst/ras oplevert en derhalve een objectieve rechtvaardiging behoeft. Hoewel er argumenten te vinden zijn om te concluderen dat het doel legitiem is (niet inherent discriminatoir en voldoende zwaarwegend), neemt dit niet weg dat het onderscheid naar het oordeel van de ACVZ te grofmazig is en geen stand kan houden op grond van de eis dat het middel geschikt moet zijn om het doel te bereiken en vanwege het proportionaliteitsvereiste. Dit is het geval, zo stelt de ACVZ, waar het gaat om onderscheid tussen EU-burgers, tussen derdelanders en tussen Nederlanders onderling. Voor alle categorieën geldt dat een deel dat geen inburgering behoeft, toch inburgeringsplichtig wordt en omgekeerd. Het middel is derhalve «underinclusive» en «overinclusive» en daarom niet geschikt voor het bereiken van het doel van de inburgeringsplicht. Voorts staan de geschonden belangen niet in een evenredige verhouding tot het doel, ook omdat het onderscheid naar zijn aard niet is toegesneden op de nagestreefde doelstelling. Ik kan mij in grote lijnen vinden in deze conclusie van de ACVZ. Het in de Contourennota voorgestelde criterium «geboren buiten de EU/EER» in combinatie met de leeftijd van 16 jaar waarop men inburgeringsplichtig zou worden (met uitzondering van diegenen die nog volledig leerplichtig zijn) leidt inderdaad tot verschillen die niet steeds even goed te rechtvaardigen zijn en onder omstandigheden derhalve strijd kunnen opleveren met het gelijkheidsbeginsel. De voorbeelden die de ACVZ daarvan geeft spreken voor zichzelf.

#### Internationale verdragen

De ACVZ is nagegaan in hoeverre EU-Associatieverdragen en twee handels- en vriendschapsverdragen, meest begunstigingsclausules die voorkomen in de GATS (General Agreement on Trade in Services) en het Vluchtelingenverdrag belemmeringen opwerpen voor het opleggen van een inburgeringsverplichting.

## EU-Associatieverdragen

Met betrekking tot de EU-Associatieverdragen heeft de ACVZ geen bepalingen kunnen vinden die evidente belemmeringen opleveren voor het opleggen van een inburgeringsverplichting. Een uitzondering daarop vormt het EU-Associatieverdrag met Turkije.

Bij de behandeling van de Contourennota heb ik gezegd dat ik geen strijd zie met het EU-Associatieverdrag met Turkije in het geval een inburgeringsplicht aan Turken wordt opgelegd. De argumenten die ik daarvoor gaf waren dat een verplichte inburgering het verrichten van arbeid – het ultieme onderdeel van het Associatieverdrag – niet in de weg staat. Het is juist bedoeld om arbeid mogelijk te maken. Als mensen beter Nederlands kunnen spreken en ingeburgerd zijn, zal de kans op een baan groter zijn. Zoals blijkt uit het advies van de ACVZ en het onderzoeksrapport van de Universiteit van Tilburg is in de jurisprudentie geen duidelijke steun hiervoor te vinden. Uit bepaalde arresten van het Hof kan worden geconcludeerd dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan Turkse zelfstandigen en dienstverleners niet mogelijk is en dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan werknemers en hun gezinsleden mogelijk in strijd is met het Associatierecht, namelijk voorzover de inburgeringsplicht niet als toelatingsvoorwaarden maar als voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt zou worden aangemerkt. In bijlage IV van de brief zijn de belangrijkste conclusies van het eerder genoemde onderzoeksrapport van de Universiteit van Tilburg opgenomen. Daarin wordt ingegaan op de vraag welke categorieën Turken een inburgeringsplicht (behalen van het basisexamen in het buitenland en behalen van het inburgeringsexamen in Nederland) wel en niet kan worden opgelegd en voor welke situaties dat op grond van het ontbreken van jurisprudentie niet duidelijk is.

## Handels- en vriendschapsverdragen

De ACVZ meldt dat het aantal van dit type verdragen zo omvangrijk is dat binnen het gegeven tijdsbestek niet kon worden overzien of en in hoeverre uit al deze verdragen belemmeringen voortvloeien voor het opleggen van de inburgeringsplicht. De ACVZ geeft aan dat per verdrag zal moeten worden bezien of er bepalingen instaan die een inburgeringsplicht in de weg staan. Ook daarbij geldt, als ik de ACVZ goed begrijp, dat een inburgeringsplicht die wordt opgelegd aan onderdanen van de verdragsstaten (die vrijwel zonder uitzondering buiten het grondgebied van de EU/EER zullen zijn geboren), en niet aan Nederlanders die in Nederland zijn geboren, minder goed te rechtvaardigen valt dan een inburgeringsplicht die niet zou aanknopen bij geboorte/afkomst.

## Vluchtelingenverdrag

In tegenstelling tot de opvatting van de ACVZ ben ik van mening dat het opleggen van een inburgeringsverplichting aan vluchtelingen niet in strijd is met artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. Behalve de speciale behandeling van vluchtelingen in het inburgeringsstelsel waaraan de ACVZ refereert, is in bijgaande brief aangegeven dat uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt, waaronder met name vluchtelingen die nieuwkomers zijn, zoveel mogelijk een gecombineerd reïntegratie/inburgeringstraject krijgen aangeboden, tegen een beperkte eigen bijdrage. Derhalve kan niet worden gesteld dat de inburgeringsplicht geheel voor rekening van de vluchteling komt. Dit kan ook niet worden gesteld in de situatie dat de vluchteling een eigen inburgeringstraject dient in te kopen. In dat geval wordt de vluchteling

gefaciliteerd in de vorm van een krediet en een gemaximeerde vergoeding bij het behalen van het inburgeringsexamen.

## 2. Het criterium «genaturaliseerd vóór 1 april 2003»

Dat met het criterium «genaturaliseerd vóór 1 april 2003» onderscheid tussen Nederlanders wordt gemaakt op grond van hun afkomst onderschrijf ik niet. Het criterium is opgenomen omdat op 1 april 2003 de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap in werking is getreden. In deze herziene Rijkswet geldt voor iedereen de voorwaarde dat de naturalisatietoets op niveau A2 moet zijn behaald alvorens het Nederlanderschap kan worden verkregen. Onder de oude Rijkswet was een dergelijke uniforme toets niet voorgeschreven.

Aan de ACVZ heb ik ook de vraag voorgelegd of het opleggen van een (met behulp van sancties te handhaven) inburgeringsplicht aan buiten de EU/EER geboren personen die vóór 1 april 2003 tot Nederlander zijn genaturaliseerd in strijd zou kunnen zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de ACVZ kunnen burgerschapsrechten ook in negatieve zin worden gewijzigd bij wet. Er kunnen geen gerechtvaardigde verwachtingen bestaan dat dit nimmer zal gebeuren. Wel mocht de vóór 1 april 2003 genaturaliseerde Nederlander er vanuit gaan dat hij ook met betrekking tot inburgering niet anders zou worden behandeld dan andere Nederlanders. Deze gerechtvaardigde verwachting kon mede worden ontleend aan het bepaalde in artikel 7 en 8 van de toen geldende Rijkswet op het Nederlanderschap. Het is volgens de ACVZ daarom aan ernstige twijfel onderhevig of de verplichting tot inburgering in het systeem van de Contourennota, mede gelet op het belastende karakter daarvan, niet in strijd komt met het algemene beginsel der rechtszekerheid.

In het voorstel van de ACVZ worden alle Nederlanders die inburgeringsbehoefstig zijn gelijk behandeld. In het voorstel van de ACVZ wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlanders die hier of in het buitenland geboren zijn of – door naturalisatie – Nederlander zijn geworden. Het verheugt mij dat de ACVZ vaststelt dat haar systeem geen spanning oplevert met het rechtszekerheidsbeginsel. De personen die vóór 1 april 2003 tot Nederlander zijn genaturaliseerd worden in haar voorstel niet anders behandeld dan de overige Nederlanders, zoals zij mochten verwachten. Overigens zullen genaturaliseerde Nederlanders die na 1 april 2003 zijn genaturaliseerd worden vrijgesteld op basis van de door hen afgelegde toets<sup>1</sup>. Deze toets is te vergelijken met de diploma's op grond waarvan men in het ACVZ-systeem is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. In het nieuwe inburgeringsstelsel zal voorts zoveel mogelijk worden voorkomen dat personen die niet inburgeringsbehoefstig zijn tot inburgering worden verplicht. Dat geldt ook voor genaturaliseerden van vóór 1 april 2003 die niet inburgeringsbehoefstig zijn.

## 3. De sanctionering

Als derde onderwerp heeft de ACVZ het voorgestelde *sanctiesysteem* onder de loupe genomen, vooral het opleggen van boetes aan inburgeringsplichtigen die niet voldoen aan de meldplicht (in geval van intake en voortgangscotrole) en niet binnen de gestelde termijn slagen voor het inburgeringsexamen. De ACVZ concludeert dat er problemen zijn met de juridische houdbaarheid van de gekozen sanctie evenals bij de praktische toepassing ervan.

Ik ben het met de ACVZ eens dat de bestuurlijke boete moet worden gezien als een «punitieve» sanctie, dat wil zeggen met de bedoeling degene die de sanctie ondergaat te straffen. Hoewel ook in het bestuursrecht, net als in het strafrecht, het adagium «geen straf zonder schuld geldt», is het in het bestuursrecht niet zo, dat schuld in de zin van verwijt-

<sup>1</sup> Dit uitgangspunt leidt uitzondering indien de naturalisatietoets op de Nederlandse Antillen en Aruba in het Engels of het Papiaments wordt afgelegd.

baarheid een bestanddeel van het delict is, dat door de overheid moet worden bewezen. Het bestuursorgaan mag de verwijtbaarheid *veronderstellen* als het ouderschap vaststaat. De overtreder zal zich echter te allen tijde op «afwezigheid van alle schuld» kunnen beroepen door deze afwezigheid *aannemelijk* te maken. Ook indien de overheid uit anderen hoofde reeds weet heeft van bijzondere omstandigheden die de afwezigheid van schuld impliceren moet zij daarmee rekening houden.

Voor het nieuwe inburgeringsstelsel betekent dit het volgende.

Op grond van het advies van de Commissie Franssen, zie bijlage II bij deze brief, kan ervan worden uitgegaan dat het examen voor de gemiddelde inburgeraar redelijkerwijs te halen is binnen de daarvoor gestelde termijn. Op basis daarvan mag in beginsel de verwijtbaarheid worden verondersteld indien het resultaat uitblijft. De gemeente zal bij het opleggen van de boete (indien het resultaat is uitgebleven) als volgt dienen te handelen:

- tenzij de gemeente – bijv. op grond van de voortgangscntrole – weet heeft van bijzondere omstandigheden die de verwijtbaarheid aan het niet behalen van het resultaat ontnemen, zal het voornemen om de boete op te leggen aan de inburgeraar bekend worden gemaakt;
- de inburgeraar zal zich tegen het opleggen van de boete kunnen verweren door aannemelijk te maken dat hem geen verwijt treft.

Als de overheid mensen wil «straffen», moeten alle individuele omstandigheden worden verdisconteerd. Daarom heb ik het voornemen om eerder in het systeem individuele omstandigheden te verdisconteren. Hierbij denk ik aan het opschorten of verlengen van termijnen of onthefing van de inburgeringsplicht indien ondanks geleverde inspanningen het behalen van het examen niet mogelijk is gebleken. Hiermee kunnen problemen in de fase van het beboeten worden voorkomen. Ik verwacht dat een dergelijk instrument de uitvoerbaarheid voor gemeenten vergroot. Gelet op dit voornemen neem ik het voorstel van de ACVZ om een verplichte aanvullende intensieve cursus aan te bieden bij het niet behalen van het examen na een aantal vast te stellen pogingen, niet over.

Het voorstel van de ACVZ om bij de meldplicht een nadere omschrijving te geven van objectief vaststelbare gedragingen waaraan moet zijn voldaan, zoals het in het bezit hebben van enig cursus-voorbereidingsmateriaal, dan wel het aantonen van enigerlei vorm van begeleiding neem ik niet over. Dit voorstel spoort niet met de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Deze eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat de wijze waarop inburgeringsplichtigen zich voorbereiden op het inburgeringsexamen in beginsel vrij is.

*Het voorstel van de ACVZ voor een juridisch criterium voor het bepalen aan wie een inburgeringsplicht dient te worden opgelegd*

De ACVZ doet een voorstel tot aanpassingen op grond waarvan de juridische constructie volgens de bevindingen van de ACVZ juridisch wel houdbaar is.

De voornaamste aanpassing betreft het niet centraal stellen van afkomst of land van geboorte, maar aan alle personen die duurzaam in Nederland zijn of willen zijn gevestigd, en niet gedurende tenminste acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond in beginsel de inburgering verplicht te stellen. Door het instellen van enkele nadere uitzonderingscategorieën blijft de daadwerkelijke inburgeringsplicht beperkt tot de doelgroep die de regering voor ogen heeft: Nederlanders en vreemdelingen met een onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving.

Zoals ik in het bovenstaande heb aangegeven ben ik thans van mening dat het in de Contourennota voorgestelde criterium «geboren buiten de EU/EER» niet altijd even goed te rechtvaardigen valt.

Ik hecht er uiteraard zeer grote waarde aan dat in het nieuwe inburgeringsstelsel het onderscheid tussen wie wel en niet de inburgeringsplicht opgelegd krijgt op een juridisch toelaatbare wijze wordt gemaakt. Ik ben het met de ACVZ eens dat met wijze waarop de ACVZ de doelgroep omschrijft minder risico bestaat dat er sprake is van een onderscheid dat niet te rechtvaardigen is. Het onderscheidend criterium (niet gedurende tenminste acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond) is een onderscheid dat te rechtvaardigen is: het onderscheid spitst zich toe op het wel of niet kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Het doel, iedereen die duurzaam in Nederland verblijft beschikt over voldoende kennis van het Nederlands en de Nederlandse samenleving om in die samenleving te kunnen participeren, correspondeert daarmee. De maatregel is dus proportioneel. Ook voldoet het voorstel aan de eis van subsidiariteit: geen groepen wordt onnodig een belastende verplichting opgelegd.

Uiteraard kan het voorstel van de ACVZ alleen worden overgenomen indien het niveau van het inburgeringsexamen (A2) overeen komt met acht jaar leerplicht in Nederland. Deskundigen hebben mij bevestigd dat op basis van de beschrijving van het niveau A2 – bijvoorbeeld: beginnend taalleerder, kan in alledaagse situaties communiceren – te verwachten valt dat iemand die na het 5e jaar acht jaar op school heeft gezeten in Nederland dat niveau heeft.

De uitzonderingscategorieën die door de ACVZ worden genoemd komen voor het grootste deel overeen met de uitzonderingscategorieën, genoemd in de Contourennota: personen die op grond van het EU-recht en internationale verdragen niet tot inburgering kunnen worden verplicht, personen van 65 jaar en ouder en personen die bijvoorbeeld in het bezit zijn van Nederlandse, Antilliaanse of Arubaanse diploma's op het niveau van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en bepaalde vormen van voortgezet onderwijs.

Wat betreft de uit te zonderen personen die in het bezit zijn van een *buiten* Koninkrijk behaald diploma op het niveau van vmbo, mbo, hbo of universiteit, dat tevens inhoudt dat de bezitter de Nederlandse taal beheerst heb ik, gelet op de fraudegevoeligheid ervan, grote aarzelingen. Eerst zal nagegaan moeten worden of die fraudegevoeligheid tot een aanvaardbaar risico kan worden beperkt.

Voor mijn reactie op de opmerkingen van de ACVZ over de genaturaliseerde Nederlanders van vóór 1 april 2003 en over het sanctiesysteem verwijs ik kortheidshalve naar het bovenstaande.

Ik ben het met de ACVZ eens dat het mogelijk is om de gevraagde gegevens die nodig zijn om het voorstel van de ACVZ uit te voeren, hoewel in sommige gevallen bewerkelijk, uit de GBA zijn te selecteren. In bepaalde gevallen is onderzoek slechts aan de hand van persoonskaarten mogelijk. Ik zie nog of ik het voorstel van de ACVZ volg om dit handmatig onderzoek alleen te verrichten indien er contra-indicaties zijn. De ACVZ is van mening dat de groep, die vanwege buitenlands verblijf van meer dan vier jaar toch inburgeringsplichtig is, naar alle waarschijnlijkheid niet groot zal zijn, mede omdat een deel van deze groep wel zal beschikken over een Nederlands middelbare schooldiploma waardoor de inburgeringsplicht vervalt.

Met de ACVZ acht ik positieve prikkels van groot belang. Echter het eerder verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd voor nieuwkomers acht ik niet wenselijk, omdat de termijn waarop een vergunning voor

onbepaalde tijd asiel kan worden aangevraagd recentelijk is verlengd van 3 naar 5 jaar.

Wat betreft het verbinden van het behalen van het inburgeringsexamen aan toelating tot voorgezette schoolopleidingen wordt opgemerkt dat thans bijvoorbeeld de lagere opleidingen (niveau 1 en 2) in het MBO-onderwijs een drempelloze instroom kennen. Dat wil zeggen aan deelnemers worden niet vooraf eisen gesteld aan bijvoorbeeld de taalvaardigheid. Mijns inziens zou daarom de positieve prikkel die uitgaat van een formeel civiel effect dat aan het inburgeringsexamen verbonden wordt, leiden tot hogere drempels voor instroom in het MBO-stelsel. Zeker gezien het feit dat ik juist ook het in de tijd combineren van beroeps-onderwijs en/of reïntegratie met inburgering een succesvolle route voor inburgeraars acht, lijkt mij dat het opvolgen van dit advies eerder leidt tot het volgtijdelijk achter elkaar plaatsen van inburgering en beroepsonderwijs. Dat is niet wenselijk. In de afgelopen jaren heb ik de campagne Nieuwe Kansen voor Anderstaligen in het Beroepsonderwijs gefaciliteerd die gericht is op de ontwikkeling van geïntegreerde scholingstrajecten waarbij taalonderwijs en vakonderwijs zoveel mogelijk worden geïntegreerd. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat inburgeringsplichtigen indien zij een beroepsopleiding op niveau 1 en 2 gaan volgen daarbij gelijktijdig een NT2-opleiding gaan volgen.

Tot slot stelt de ACVZ – als mogelijk sluitstuk van regeling – voor een elektronisch toetsingssysteem beschikbaar te hebben (een quick scan). Hoewel het door de ACVZ voorgestelde systeem veel nauwkeuriger dan het systeem Contourennota leidt tot een onderscheid tussen degene die wel en niet voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving hebben, kan het ook in het ACVZ-systeem bij wijze van uitzondering voorkomen dat er ongediplomeerden zijn die volgens de regels inburgeringsplichtig worden terwijl zij evident aan alle eisen voldoen. Daarom zou kunnen worden overwogen om voor wie stelt tot die groep te behoren een elektronische Quick Scan beschikbaar te hebben. Als zich iemand bij gelegenheid van de melding daarop beroept, kan direct worden vastgesteld dat een normale examenverplichting overbodig is.

Ik zal deze suggestie van de ACVZ verder bestuderen. Voor het examen in het buitenland is een systeem van proefexamens ontwikkeld waarmee de aanvrager van een mvv, zich tegen relatief geringe kosten vooraf kan vergewissen of hij kans van slagen heeft om het examen te behalen. Ik zal onderzoeken of er een mogelijkheid bestaat om voor het inburgeringsexamen in Nederland een dergelijk systeem op te zetten. Voorop staat echter dat iedere inburgeringsplichtige moet kunnen bewijzen dat hij/zij aan de eisen van het examen voldoet. In tegenstelling tot de ACVZ zie ik een elektronisch toetsingssysteem als een instrument dat de inburgeringsplichtige zelf ten dienste staat, en niet de overheid. Indien een quickscan ertoe leidt dat de inburgeraar ervan overtuigd is dat hij/zij aan de eisen van het examen voldoet, en dat niet middels andere formele bewijzen kan aantonen, zou hij ertoe kunnen overgaan om zich te onderwerpen aan het inburgeringsexamen en bij goed gevolg dan kunnen aantonen dat hij voldaan heeft aan de eisen van de wet.

Alles overwegende heb ik besloten het voorstel van de ACVZ voor een ander juridisch criterium voor het opleggen van de inburgeringsplicht over te nemen. Ik teken daarbij aan dat ik de suggestie om de inburgeringsplicht bij Rijkswet vast te stellen niet volg. De inbreng van de Nederlandse Antillen en Aruba kan in voldoende mate gestalte krijgen in de «gewone» wetgevingsprocedure.

## Belangrijkste conclusies van het onderzoeksrapport van de Universiteit van Tilburg: «Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen»<sup>1</sup>

Gelet op de complexe Europese regelgeving heb ik, via het WODC de Universiteit van Tilburg verzocht te onderzoeken in hoeverre het Europese recht (w.o. het EU-Associatieverdrag met Turkije) grenzen stelt:

- aan het door Nederland opleggen van inburgeringseisen bij toelating; en
- aan het opleggen van een inburgeringsplicht aan nieuwkomers en oudkomers in Nederland die buiten de EU, dan wel de EER zijn geboren.

De Universiteit van Tilburg heeft inmiddels een onderzoeksrapport, getiteld «Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen», uitgebracht. In het onderstaande volgen de belangrijkste conclusies uit dit rapport.

De bovengenoemde onderzoeksvraag is in het rapport onderverdeeld in de volgende vijf sub-vragen die afzonderlijk zijn beantwoord.

- A. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland als voorwaarde voor toelating aan nieuwkomers die m.v.v.-plichtig zijn de eis stelt «het behalen van een basisexamen inburgering in het buitenland»?
- B. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland aan nieuwkomers een inburgeringsplicht oplegt?
- C. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland aan oudkomers een inburgeringsplicht oplegt?
- D. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland het niet behalen van het inburgeringsexamen sanctioneert door een negatieve beslissing te geven op een aanvraag voor een zelfstandige of permanente verblijfsvergunning?
- E. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland het niet behalen van het inburgeringsexamen sanctioneert met sancties met een financieel karakter oplegt?

Deze vragen zijn beantwoord voor de volgende categorieën personen:

1. burgers van de Unie, onderdanen van de EER-landen en Zwitsers (geboren binnen of buiten het grondgebied van de Europese Unie dan wel de EER);
2. de eigen onderdanen (geboren binnen of buiten het grondgebied van de Europese Unie dan wel de EER);
3. familieleden van een burger van de Unie dan wel een EER-burger (geboren binnen of buiten het grondgebied van de Europese Unie dan wel de EER), met of zonder een vergunning om binnen de Europese Unie dan wel de EER te verblijven;
4. bijzondere categorieën burgers van een derde land (geboren binnen of buiten de Europese Unie dan wel de EER);
5. derdelanders met de status van «langdurig ingezetene» (geboren binnen of buiten het grondgebied van de Europese Unie dan wel de EER) die zich naar een andere lidstaat begeven;
6. familieleden van burgers van een derde land die op grond van de gezinsherenigingsrichtlijn tot Nederland worden toegelaten; en
7. Turkse onderdanen (geboren binnen of buiten de Europese Unie dan wel de EER) die vallen binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en naar Nederland komen dan wel al hier verblijven als werknemer, gezinslid van een werknemer, zelfstandige of dienstverleners.

<sup>1</sup> Dit onderzoeksrapport is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

### 1. *Burgers van de Unie, onderdanen van de EER-landen en onderdanen van Zwitserland*

De onderzoeker heeft de vijf vragen voor onderdanen van de lidstaten als volgt beantwoord:

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan niet worden gesteld, omdat er in het geval van onderdanen van de lidstaten geen m.v.v.-plicht geldt, of opgelegd kan worden. Om dezelfde redenen kan er ook geen basisexamen buitenland worden opgelegd.
- B. De verplichting voor nieuwkomers om een *inburgeringsexamen* af te leggen na binnenkomst en binnen vijf jaar staat op gespannen voet met het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit, in het bijzonder het beginsel van evenredigheid.
- C. De verplichting voor oudkomers die al enige tijd in Nederland verblijven om een *inburgeringsexamen* af te leggen binnen vijf jaar staat op gespannen voet met het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit, in het bijzonder het beginsel van evenredigheid.
- D. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, is wellicht mogelijk omdat het EG-recht geen onderscheid maakt tussen een verblijfskaart voor bepaalde en onbepaalde duur. Echter, omdat de voorwaarden voor afgifte en verlenging van de verblijfskaart vastliggen in het EG-recht en het enkel voldoen aan deze voorwaarden recht geeft op afgifte van een verblijfskaart zal een lidstaat tot afgifte van een verblijfsvergunning over moeten gaan, ook als niet aan een inburgeringsverplichting is voldaan.<sup>1</sup>
- E. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door een bestuurlijke boete is mogelijk mits de op te leggen sanctie vergelijkbaar en evenredig is. Hierbij geldt wel dat in het geval dat de inburgeringsverplichting in strijd is met het EG-recht, bijvoorbeeld omdat het een niet te rechtvaardigen belemmering is, er uiteraard helemaal geen sprake kan zijn van het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat er geen overtreding van het EG-recht is.

### 2. *Eigen onderdanen*

De onderzoeker heeft de vijf vragen voor eigen onderdanen als volgt beantwoord:

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan niet worden gesteld, zolang er geen m.v.v.-plicht is voor eigen onderdanen.
- B. De verplichting om nieuwkomers een inburgeringsplicht op te leggen na binnenkomst en binnen vijf jaar is in principe niet in strijd met het EG-recht. Dit is slechts anders indien een eigen onderdaan gebruik heeft gemaakt van zijn/haar recht op vrij verkeer van personen en vervolgens weer teruggaat naar de eigen lidstaat. Zij moeten dan conform hetgeen onder 1. over onderdanen van de lidstaten is gesteld, worden behandeld.
- C. De verplichting om oudkomers die al enige tijd in Nederland verblijven een *inburgeringsexamen* te laten afleggen binnen vijf jaar is in principe niet in strijd met het EG-recht. Dit is slechts anders indien een eigen onderdaan gebruik heeft gemaakt van zijn/haar recht op vrij verkeer van personen en vervolgens weer teruggaat naar de eigen lidstaat. Zij moeten dan conform hetgeen onder 1. over onderdanen van de lidstaten is gesteld, worden behandeld.  
Door het afleggen van een verklaring kan een lidstaat uitsluiten dat een deel van de eigen onderdanen het recht op vrij verkeer toekomt, waardoor zij, ook na verblijf in een andere lidstaat als eigen onderdaan zonder aanknopingsfactor behandeld mogen worden.
- D. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgerings-

---

<sup>1</sup> ACVZ, Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Den Haag, 2004) p. 37.

verplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, is niet mogelijk omdat het verblijf in Nederland voor eigen onderdanen (nog) niet afhankelijk is van het bezit van een verblijfskaart.

- E. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door een bestuurlijke boete is mogelijk.

### 3. *Familieleden van een burger van de Unie dan wel een EER-burger*

De onderzoeker heeft de vijf vragen voor de familieleden van EU- dan wel EER-burgers als volgt beantwoord:

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan alleen worden gesteld, als er een m.v.v.-plicht is. Dit is alleen het geval bij familieleden van burgers van de Unie die zelf niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, omdat alleen voor deze groep familieleden het opleggen van een visumplicht mogelijk is. Op grond van het arrest *BRAX* geldt echter wel dat als een derdelander familielid zich aan de grens meldt zonder een m.v.v., maar wel zijn/haar identiteit kan aantonen alsmede de familierechtelijke band met de onderdaan van de lidstaat met wie verblijf in de lidstaat wordt beoogd, betrokkene niet zonder meer de toegang tot het grondgebied geweigerd kan worden. Verder dient nog rekening te worden gehouden met de tweedeling die het Hof in het arrest *Akrich* heeft aangebracht tussen rechtmatig verblijvende familieleden en onrechtmatig verblijvende familieleden bij een latere toegang tot het grondgebied van de lidstaat waar ooit onrechtmatig is verbleven.
- B. De verplichting om nieuwkomers een *inburgeringsexamen* af te laten leggen na binnenkomst en binnen vijf jaar kan mogelijk worden aangebracht als een belemmering van het recht op vrij verkeer van de familielid zelf en/of de burger van de Unie met wie naar een andere lidstaat wordt meegereisd. Een belemmering is strijdig met het EG-recht, tenzij door objectieve omstandigheden gerechtvaardigd kan worden en de maatregel evenredig is.
- C. De verplichting om oudkomers die al enige tijd in Nederland verblijven een *inburgeringsexamen* af te laten leggen binnen vijf jaar kan mogelijk een belemmering van het recht op vrij verkeer van het familielid zelf en/of de burger van de Unie met wie naar een andere lidstaat wordt meegereisd zijn en om die reden in strijd met het EG-recht zijn. Een objectieve rechtvaardigingsgrond en de evenredigheidstoets zouden dan nog uitkomst kunnen bieden.
- D. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart te geven, is onder het komend recht alleen mogelijk in het geval van familieleden die zelf geen onderdaan zijn van een lidstaat, omdat andere familieleden geen verblijfskaart meer hoeven te hebben. Onder het geldend recht heeft de verblijfskaart declaratoire werking, zodat het recht op verblijf niet afhankelijk is van het bezit van een verblijfskaart.
- E. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door een bestuurlijke boete is mogelijk, mits vergelijkbaar en evenredig en onder de voorwaarde dat er een inburgeringsverplichting opgelegd kan worden.

### 4. *Bijzondere categorieën burgers van een derde land*

Burgers van derde landen vallen, zolang er geen communautaire regeling op hen van toepassing is, onder de bevoegdheid van de lidstaat. Het EG-recht laat de lidstaten ongemoeid als zij voorwaarden voor afgifte van een m.v.v., het verblijf en de sanctionering daarvan in hun nationale recht willen vastleggen. Europese regels die de voorwaarden voor de toelating en het verblijf van (bepaalde groepen) derdelanders in een lidstaat bepalen, vinden we in richtlijn 2003/86/EG (gezinsleden van derdelanders), richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen) en de associatie-

overeenkomst EEG-Turkije. De gevolgen die deze regelingen voor de bevoegdheid van een lidstaat hebben, worden in onderdeel 5–7 uitgewerkt.

Naast deze regelingen zijn er ook andere regelingen met een Europees karakter die de bevoegdheid van een lidstaat ten aanzien van de toelating en het verblijf van (bepaalde groepen) derdelanders mogelijk kunnen beperken. Zonder uitputtend te zijn, is hier een opsomming van personen waarvoor een beperking van de bevoegdheid van een lidstaat mogelijk het gevolg kan zijn van een door de Europese Gemeenschappen aangegane verplichting in de vorm van een overeenkomst met een derde land. Dit is ten eerste het geval voor Roemenen en Bulgaren<sup>1</sup>, de onderdanen van Marokko<sup>2</sup> en onderdanen van de staten die partij zijn bij de Lomé-overeenkomst. Zie hiervoor de opvatting van de ACVZ in haar advies: «De Contourennota getoetst; Juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel», november 2004.

##### 5. *Derdelanders met de status van «langdurig ingezetene»*

De langdurig ingezetene richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om integratievoorwaarden te stellen alvorens tot afgifte van de Europese verblijfskaart die bij deze status hoort, over te gaan. Dit geldt zowel voor de lidstaat die als eerste de status van langdurig ingezetene toekent (artikel 5) als de lidstaat waar verblijf wordt beoogd na toekenning van de status van langdurig ingezetene door een andere lidstaat (artikel 15). De richtlijn beperkt in het laatste geval in artikel 15, lid 3, tweede alinea, de omvang van de integratieverplichting tot het volgen van taalcursussen. Voor de beantwoording van de vragen houdt dit het volgende in.

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, speelt niet bij de langdurig ingezetene in de eerste lidstaat omdat de status eerst na vijf jaar legaal verblijf wordt toegekend. Betrokkene is dus al rechtmatig in de lidstaat alvorens hij/zij een beroep kan doen op richtlijn.
- De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan mogelijk wel worden gesteld door de tweede lidstaat omdat artikel 15, lid 1, van de richtlijn weliswaar de mogelijkheid biedt om een verblijfskaart voor verblijf in de tweede lidstaat na binnenkomst aan te vragen, maar hiermee niet is gezegd dat betrokkene niet meer m.v.v.-plichtig is. In het laatste geval is het niet uitgesloten dat er voor binnenkomst integratievoorwaarden kunnen worden gesteld. Als er al in de eerste lidstaat een inburgeringsverplichting bij de eerste toelating gold, dat geldt op grond van artikel 15, lid 3, van de richtlijn de beperking dat alleen nog een taaleis gesteld kan worden.
- B. De verplichting om nieuwkomers een *inburgeringsexamen* af te laten leggen na binnenkomst blijft in de eerste lidstaat mogelijk op grond van artikel 5, lid 2, richtlijn en volgt impliciet uit artikel 15, lid 3. De verplichting om aan nieuwkomers een *inburgeringsexamen* af te laten leggen na binnenkomst is op grond van artikel 15, lid 3, in de tweede lidstaat mogelijk, met die beperking dat alleen taaleisen gesteld kunnen worden als er reeds in de eerste lidstaat een integratieverplichting gold op grond van artikel 5, lid 2, van de richtlijn.
- C. De verplichting om oudkomers die al enige tijd in Nederland verblijven een *inburgeringsverplichting* op te leggen binnen vijf jaar in de eerste lidstaat alsmede in de tweede lidstaat is gelijk aan hetgeen onder B is gesteld.
- D. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, lijkt tot de mogelijkheden te behoren nu de toekenning van de status van langdurig ingezetene en de bijbehorende verblijfskaart afhankelijk wordt gesteld van het met goed gevolg afleggen van door de eerste en/of tweede lidstaat volgens het nationale recht voorgeschreven integratievoorwaarden.

<sup>1</sup> Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de republiek Bulgarije, anderzijds, Pb. EG, 1994, L 358/3.

<sup>2</sup> Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, Pb. EG 2000, L 70/2.

- E. Een sanctiënering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door een bestuurlijke boete behoort tot de mogelijkheden, mits vergelijkbaar en evenredig.

6. *Familieleden van burgers van een derde land die hun verblijfsrecht ontlenen aan richtlijn 2003/86/EG*

Op grond van artikel 7, lid 2, eerste alinea van de gezinsherenigingsrichtlijn mogen de lidstaten bij de toelating van familieleden een inburgeringsverplichting opleggen. Speciale regels voor gezinsleden van vluchtelingen vinden we in artikel 7, lid 2, tweede alinea van de gezinsherenigingsrichtlijn. Voor kinderen ouder dan 12 jaar die zelfstandig naar een lidstaat reizen, biedt artikel 4, lid 1, eerste alinea, van de gezinsherenigingsrichtlijn de grondslag voor het stellen van integratievoorwaarden bij binnenkomst.

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan worden gesteld op grond van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van de gezinsherenigingsrichtlijn. De bepaling zelf verwijst naar het nationale recht en geeft verder geen nadere invulling van de vormgeving van de op te leggen integratieverplichting. Voor gezinsleden van vluchtelingen geldt de beperking van de tweede alinea van artikel 7, lid 2, van deze richtlijn. Tot de gezinsleden die in aanmerking komen voor toelating op grond van de gezinsherenigingsrichtlijn behoren de echtgeno(o)t(e). Het is voor de lidstaat mogelijk om de kring van gerechtigden uit te breiden tot ongehuwde levenspartners met wie de gezinshereniger een naar behoren geattesteerde duurzame relatie onderhoudt of die door een geregistreerd partnerschap met de gezinshereniger is verbonden. De mogelijkheid om integratievoorwaarden te stellen ten aanzien van deze groep ontstaat eerst «nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.» Noch uit de toelichting bij het voorstel, noch uit de bepaling zelf kan met 100% zekerheid worden afgeleid wat er met deze zinsnede wordt bedoeld. Met de ACVZ<sup>1</sup> ben ik van mening dat er van uitgegaan kan worden dat een verplichting om het basisexamen in het buitenland af te leggen niet mogelijk is op grond van deze bepaling. Voor kinderen die ouder zijn dan twaalf jaar en onafhankelijk van de rest van het gezin naar een lidstaat reizen, kan het verblijf afhankelijk worden gesteld van het voldoen aan integratievoorwaarden die op de eerste datum van de uitvoering van deze richtlijn in het nationale recht zijn vastgelegd.
- B. De verplichting om nieuwkomers binnen vijf jaar na binnenkomst een *inburgeringsexamen* af te laten leggen, is mogelijk op grond van artikel 7, lid 2, van de richtlijn dat de nadere invulling van een inburgeringsverplichting aan de lidstaten overlaat.
- C. De verplichting om oudkomers die al enige tijd in Nederland verblijven een *inburgeringsexamen* af te laten leggen binnen vijf jaar is mogelijk op grond van artikel 7, lid 2, van de richtlijn dat de nadere invulling van een inburgeringsverplichting aan de lidstaten overlaat. Hierbij dient te worden aangetekend dat de meeste oudkomers hun recht op gezinshereniging aan het nationale recht ontlenen, omdat de gezinsherenigingsrichtlijn nog niet van toepassing was op hun situatie.
- D. Een sanctiënering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, lijkt mogelijk omdat nergens in de richtlijn de verplichting is te vinden dat er een verblijfskaart voor onbepaalde duur moet worden afgegeven.
- E. Een sanctiënering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door een bestuurlijke boete behoort tot de mogelijkheden, mits vergelijkbaar en evenredig.

---

<sup>1</sup> ACVZ, Inburgeringseisen als voorwaarde voor toelating in Nederland (Den Haag, 2004) blz. 30–31.

7. Turkse onderdanen die onder de werkingssfeer van de EEG-Turkije overeenkomst vallen (EU-Associatieverdrag met Turkije)

De onderzoeker heeft de vijf vragen voor de Turkse onderdanen als volgt beantwoord.

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan voor *werknemers* mogelijk wel worden gesteld als een voorwaarde voor afgifte van een m.v.v. als het als een voorwaarde voor toelating wordt beschouwd. Dit wordt anders als het basisexamen in het buitenland gezien wordt als een beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt. Dan geldt de standstill bepaling van artikel 13 besluit nr. 1/80, zoals uitgelegd door het Hof in *Abatay*, waardoor de rechtspositie van de betrokkene bepaald wordt aan de hand van de regels die golden anno 1980, of mogelijk 1976 als er toe geen met het basisexamen in het buitenland overeenkomende verplichting voor toelating gold.

De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan niet worden gesteld aan zelfstandigen of dienstverleners op grond van de *standstill* bepaling in artikel 41 Aanvullend Protocol omdat er op 1 januari 1973 geen met het basisexamen in het buitenland overeenkomende verplichting voor toelating voor deze groepen gold.

Voor gezinsleden van Turkse zelfstandigen en dienstverleners is niets geregeld in het Associatierecht, zodat de lidstaten voor deze groep nog bevoegd zijn tot het vaststellen van voorwaarden voor toelating en verblijf.

- B. Een verplichting om nieuwkomers een *inburgeringsexamen* op te leggen is bij Turkse werknemers mogelijk in strijd met het Associatierecht omdat het Hof heeft uitgemaakt dat artikel 6, lid 1, besluit nr. 1/80 weliswaar de eerste toelating tot het grondgebied en de arbeidsmarkt door een lidstaat ongemoeid laat, maar dat deze bepaling «niet aldus kan worden uitgelegd, dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen, door een werknemer die op zijn grondgebied is toegelaten en aldaar op legale wijze gedurende meer dan een jaar ononderbroken een reële en daadwerkelijke economische activiteit bij dezelfde werkgever heeft verricht, de rechten te ontnemen die hem in de drie onderdelen van deze bepaling geleidelijk worden toegekend naar gelang de duur van de verrichte arbeid in loondienst» (*Birden* r.o. 37, bevestigd in *Nazli*, r.o. 30).<sup>1</sup>

De verplichting om een inburgeringstraject met goed gevolg af te ronden, kan niet worden gesteld aan zelfstandigen of dienstverleners op grond van de *standstill* bepaling in artikel 41 Aanvullend Protocol omdat er op 1 januari 1973 geen vergelijkbare verplichting voor toelating voor deze groepen gold.

- C. Voor oudkomers geldt dat zij binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst vallen mits zij deel uitmaken van de legale arbeidsmarkt (*Bozkurt* en *Nazli*). Zolang zij binnen de werkingssfeer van het EG-recht vallen en voorzover zij meer dan vier jaren legale arbeid hebben verricht, ontlenen zij hun verblijfsrecht aan het Associatierecht. Werkzoekenden genieten gedurende een redelijke termijn bescherming van besluit nr. 1/80 indien zij reeds onder de personele werkingssfeer van dit besluit vielen voordat zij werkloos werden (*Tetik*). Voor deze groep geldt ten aanzien van de inburgeringsverplichting binnen vijf jaar hetzelfde als voor de nieuwkomers. Voor gepensioneerde alsmede volledig en permanent arbeidsongeschikte Turkse onderdanen betekent dit dat zij zich, op grond van voornoemde arresten, niet meer kunnen beroepen op het Associatierecht ter veiligstelling van hun recht op verblijf in een lidstaat omdat zij niet meer

<sup>1</sup> ACVZ, Inburgeringseisen als voorwaarde voor toelating in Nederland (Den Haag, 2004) blz. 38.

behoren tot de legale arbeidsmarkt. Zij kunnen dan volgens het nationale vreemdelingenrecht worden behandeld.

De verplichting om het *een inburgeringsexamen* met goed gevolg af te ronden, kan niet worden gesteld aan zelfstandigen of dienstverleners op grond van de *standstill* bepaling in artikel 41 Aanvullend Protocol als er op 1 januari 1973 geen met de inburgeringsverplichting overeenkomende verplichting voor toelating voor deze groepen gold.

- D. Sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, is *überhaupt* alleen mogelijk indien er een mogelijkheid bestaat tot het stellen van een dergelijke verplichting, hetgeen voor zelfstandigen en dienstverleners uitgesloten lijkt. Hetzelfde geldt voor Turkse werknemers en hun familieleden als de inburgeringsverplichting als een voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt wordt gezien. Indien het opleggen van een inburgeringsverplichting wel mogelijk is dan geldt dat de op grond van de EEG-Turkije overeenkomst afgegeven verblijfskaart declaratoire werking heeft, of te wel het recht op verblijf vloeit rechtstreeks voort uit het Associatierecht zelf. Dientengevolge is de verblijfskaart enkel het bewijs van een reeds bestaand recht. Of er op grond van de Associatierecht een verplichting is om een permanente verblijfskaart af te geven, is nog niet uitgemaakt. Voor gezinsleden die aan de voorwaarden van artikel 7 besluit nr. 1/80 voldoen geldt dat zij een zelfstandig recht op verblijf genieten.
- E. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting, mits verenigbaar met het Associatierecht bevonden, door een bestuurlijke boete behoort tot de mogelijkheden, mits er voldaan wordt aan de voorwaarden van vergelijkbaarheid en evenredigheid.

#### 8. Familieleden van Turkse werknemers

De onderzoeker heeft de vijf vragen voor de familieleden van Turkse werknemers als volgt beantwoord.

- A. De verplichting om het *basisexamen* in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan voor alle onderscheiden categorieën familieleden van Turkse werknemers (die niet zelf werknemer zijn) wel worden gesteld als een voorwaarde voor afgifte van een m.v.v. als het als voorwaarde voor toelating wordt beschouwd. Ook hier kan door artikel 13 besluit nr. 1/80 de situatie veranderen als de inburgeringsverplichting gekoppeld wordt aan de toegang tot de arbeidsmarkt. Een addertje onder het gras is het feit dat artikel 7 besluit nr. 1/80 tot doel heeft om de integratie van de Turkse werknemer in het gastland te bevorderen. Deze zou mogelijk in het gedrang kunnen komen als aan diens familieleden voor binnenkomst een basisexamen buitenland verplicht wordt, omdat zij niet totdat het examen is behaald niet naar Nederland kunnen reizen. Op dit punt biedt het Europese recht bij de huidige stand van zaken geen uitkomst. Zie verder paragraaf 2.
- B. Voor alle onderscheiden categorieën gezinsleden van Turkse werknemers (die niet zelf werknemer zijn) geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om de voorwaarden voor eerste toelating vast te stellen. Indien een inburgeringsverplichting een toelatingsvoorwaarde is, dan kan een gezinslid tot inburgering verplicht worden. Als artikel 13 besluit nr. 1/80 ook in het geval van Turkse familieleden een beperking met zich meebrengt om eenzijdig de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt in het nadeel van een Turkse gezinslid te wijzigen, dan kan, naar analogie met de arrest *Birden* en *Nazli* van deze bepaling een beperking van de bevoegdheid van een lidstaat tot het stellen van inburgeringsvoorwaarden uitgaan. Voor gezinsleden van zelfstandigen en dienstverleners regelt de Associatieovereenkomst niets.
- C. De verplichting om een *inburgeringsexamen* met goed gevolg af te ronden, kan voor alle onderscheiden categorieën gezinsleden van

Turkse werknemers (die niet zelf werknemer zijn), gelijk voor Turkse werknemers, mogelijk stranden op het feit dat zij na drie jaar een recht op toegang tot de arbeidsmarkt genieten en, uit die hoofde, een recht op verblijf in het gastland genieten (zie bijvoorbeeld: *Eroglu, Kadiman* en *Akman*). Totdat zij een recht op verblijf ontleen aan artikel 7 besluit nr. 1/80 vallen zij onder het nationale vreemdelingenrecht.

Voor gezinsleden van zelfstandigen en dienstverleners regelt de Associatieovereenkomst niets.

- D. Sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, is *überhaupt* alleen mogelijk indien er een mogelijkheid bestaat tot het stellen van een dergelijke verplichting, hetgeen voor alle onderscheiden categorieën familieleden van Turks werknemers (die niet zelf werknemer zijn) door artikel 13 besluit nr. 1/80 lijkt te zijn uitgesloten als de inburgeringsverplichting als een voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt wordt gezien. Verder blijkt uit *Cetinkaya* dat de verblijfskaart die op grond van artikel 7 besluit nr. 1/80 wordt afgegeven het bewijs van een individueel recht is, hetgeen impliceert dat er ook een zelfstandige kaart afgegeven moet worden. Voor familieleden van zelfstandigen en dienstverleners regelt de Associatieovereenkomst niet, zodat de lidstaten nog volledig bevoegd zijn.
- E. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting, mits verenigbaar met het Associatierecht bevonden, door een bestuurlijke boete behoort tot de mogelijkheden, mits er voldaan wordt aan de voorwaarden van vergelijkbaarheid en evenredigheid.