

Vergaderjaar 2006–2007

30 308

Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)

E

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 26 oktober 2006

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met veel belangstelling en welwillendheid kennis genomen van het voorstel. Zij onderschreven het grote belang van inburgering in de Nederlandse samenleving. Zij onderschreven ook de wenselijkheid om op dit terrein meer resultaten te boeken dan tot dusver. Zij hadden daarom begrip voor de keus van de regering om daartoe meer dan in de vigerende Wet inburgering nieuwkomers verplichtende elementen toe te passen. Mede in het licht van de navolgende vragen en opmerkingen zien deze leden het wetsvoorstel als een eerste stap: de problematiek is vanwege haar ontstaansgeschiedenis en de sociale, economische en culturele aspecten complex, terwijl de leden van de CDA-fractie tegelijkertijd de plicht onder ogen zien om onvoldoende participerende medeburgers in onze samenleving perspectief te bieden. Dat zal aanzienlijk meer inspanningen vergen – van zowel deze medeburgers als de samenleving – dan met deze wet zichtbaar wordt.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, dat voortvloeit uit het Hoofdlijnenakkoord en uit de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok). Zij stellen vast, dat algemeen consensus bestaat over de constatering van de Commissie Blok, dat de resultaten van het sinds 1996 gevoerde inburgeringbeleid zijn achtergebleven op wat gewenst is. Hetzelfde geldt voor de daaruit voortvloeiende conclusie, dat het inburgeringstelsel van meer vrijblijvend naar meer verplichtend moet worden omgevormd.

De presentatie van de contourennota «Herziening van het inburgeringsbeleid» door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in april 2004 heeft tot een brede discussie geleid over vragen als: wat een inburgeringsplicht zou moeten inhouden, voor wie die plicht zou moeten

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66) en Russell (CDA).

gelden, hoe die plicht moet worden nagekomen en hoe daaraan de hand moet worden gehouden.

De uitkomsten van deze discussie zijn merkbaar van invloed geweest op het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel. De behandeling in de Tweede Kamer heeft tot een nadere beperking van de reikwijdte van het wetsvoorstel geleid en na een gevraagd advies van de Raad van State tot het voorstellen van de minister tot het schrappen van het omstreden artikel 4.

De leden van de VVD-fractie – en zij schrijven inmiddels oktober 2006 – kunnen zich vinden in het nu voorliggende, meermalen gewijzigde wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze verbazing betreft niet zozeer de algemene doelstelling van de beoogde wet, maar het feit dat wij ons hebben uit te spreken over een niet-volledig afgerond wetsvoorstel.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hebben met bijzondere belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden, die van mening zijn dat inburgeringsachterstanden met voorrang moeten worden aangepakt, tonen zich ten principale ingenomen met het wetsvoorstel in zoverre dat het voorstel het slagen voor een inburgeringstoets als voorwaarde voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning stelt. Zij vragen of zij het juist zien dat, anders dan de bestaande wetgeving ter zake, de kern van het wetsvoorstel is gelegen in de resultaatgerichte inburgeringsplicht.

De **SP**-fractie onderschrijft het belang van een goede, snelle en begeleide integratie voor nieuwkomers. Naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft de fractie nog enkele volgende vragen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** hebben met de nodige aarzeling kennis genomen van dit voorstel. Zij onderschrijven op zichzelf genomen de doelstelling van het – tussentijds overigens sterk aangepaste – wetsvoorstel. Zij vragen zich echter af in hoeverre de bevordering van de integratie van immigranten met deze regelgeving zal worden bereikt. De vraag kan gesteld worden of het vertrouwd maken van immigranten met de Nederlandse taal en cultuur niet eenvoudiger en effectiever kan worden nagestreefd.

Zo rijst bij de leden van de fractie van **D66** en **OSF** de vraag of met dit voorstel niet te zeer wordt geleund op de gedachte dat inburgeringstrajecten alleen kans van slagen hebben als deze gebaseerd zijn op verplichtingen en sancties. Op zichzelf genomen zou men zich ook trajecten kunnen voorstellen die meer uitgaan van het stimuleren van genaturaliseerde buitenlanders om aan bepaalde inburgeringsstandaarden te voldoen. In dat verband zou men kunnen denken aan de verbinding van cursussen en stages met beloningssystemen. Graag zouden deze leden vernemen in hoeverre dit begaanbare paden lijken.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Vanwege het advies van de Raad van State van 3 augustus 2006 omtrent artikel 4 van het gewijzigde wetsvoorstel en de alternatieven in de sfeer van de sociale zekerheid en sociale voorzieningen zoals besproken in de Tweede Kamer – alternatieven die ook al eens door de **CDA**-fractie onder ogen waren gezien – rees echter bij deze leden de vraag naar de getalmatige reikwijdte van de wet zoals deze thans – met inachtneming van de brief van de minister van 25 augustus 2006 – voorligt. Daarbij speelt een belangrijke rol het aantal thuiszittende allochtone vrouwen. Aangezien zij niet deelnemen aan het arbeidsproces zullen zij niet spoedig een beroep

doen op een inkomensvervangende uitkering waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden om in te burgeren en aldus daadwerkelijk beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Slechts indien hun echtgenoot aangewezen raakt op een bijstandsuitkering kan ook van deze echtgenotes verlangd worden in te burgeren om zo de kansen op werk te vergroten.

Tegen deze achtergrond stelden de leden van de CDA-fractie prijs op zo nauwkeurig mogelijke en zo gedetailleerd mogelijke gegevens over de groep personen die met het wetsvoorstel als het ware bereikt kunnen worden. Daartoe formuleerden zij de volgende vragen. Hoeveel personen zouden door de het oorspronkelijke wetsvoorstel inburgeringsplichtig zijn geworden en hoeveel personen zullen dat zijn onder de vigeur van het na de brief van 25 augustus 2006 beoogde stelsel? Hoeveel personen betreft het, indien wetsvoorstel 30 567 inwerking is getreden, resp. de door de Raad van State in zijn advies van 3 augustus 2006 genoemde beperkingen uit hoofde van associatieverdragen en Richtlijn 2003/109/EG in acht genomen moet worden? Hoeveel «moeilijk bereikbare» vrouwen zouden zijn bereikt onder het oorspronkelijke wetsvoorstel? Hoeveel zullen dat er zijn in het thans beoogde stelsel? En hoeveel, indien de door de Raad van State bedoelde beperkingen in acht moeten worden genomen?

Kan de regering een beredeneerde schatting geven, vragen de leden van de **PvdA**-fractie, van het aantal in Nederland wonende burgers van landen buiten de EU, die volgens het wetsvoorstel aan de inburgeringsplicht zouden worden onderworpen, als rekening wordt gehouden met de in artikel 5(1) genoemde gronden voor vrijstelling en met de burgers van derde landen, die op grond van internationale verplichtingen bedoeld in artikel 5(2) van het wetsvoorstel van die plicht zijn vrijgesteld, zoals familieleden van EU/EER migranten, Turkse werknemers en hun gezinsleden en Turkse zelfstandigen die rechten ontleen aan de Associatie EEG-Turkije, bepaalde burgers van andere landen waarmee de EG Associatieverdragen heeft afgesloten (o.a. Bulgarije, Roemenië, Marokko en Tunesië) en langdurig ingezetene burgers van derde landen die op grond van Richtlijn 2003/109/EG gelijk behandeld moeten worden als Nederlanders?

Uitvoeringslasten/uitvoerbaarheid

De **PvdA**-fractie constateert daarnaast dat geen enkele andere EU-lidstaat een dergelijk complex inburgeringstelsel met een zo omvangrijk administratief apparaat kent, dan wel wil invoeren. Duitsland en Oostenrijk, bijvoorbeeld, kennen ook een wettelijk geregelde inburgeringsplicht voor nieuwe en reeds langer gevestigde immigranten, maar de administratie ervan is veel eenvoudiger. Niet voor niets vrezen de Nederlandse gemeenten dat een onevenredig groot deel van de beschikbare overheidsmiddelen voor de uitvoeringslasten nodig zal zijn. Hoe denkt de regering aan dit bezwaar van de gemeenten tegemoet te komen?

De PvdA-fractie onderschrijft de opvatting van achttien hoogleraren (zie open brief d.d. 2 oktober 2006, kenmerk HE/jv/021 006) dat er op zich geen bezwaar hoeft te bestaan tegen het opleggen van een inburgeringsverplichting aan bepaalde groepen. Die verplichting bestaat nu ook al onder de huidige *Wet inburgering nieuwkomers* (WIN). Echter, een zo complexe regeling als die waarin het wetsvoorstel voorziet, kan alleen maar leiden tot talloze verzoeken om uitzonderingsbepalingen en navenant veel juridische procedures. Hierdoor zullen de transactiekosten van dit voorstel nog verder oplopen en blijven nog minder middelen over voor het eigenlijke doel: nieuwkomers Nederlands leren en hen vertrouwd maken met de Nederlandse samenleving. De PvdA-fractie wil graag

vernemen welke de reactie is van de regering op de stellingname van de achttien hoogleraren.

Ook de leden van de fracties van **D66** en **OSF** zouden de minister willen vragen te reageren op de open brief van achttien hoogleraren (2 oktober 2006, nr. HE/jv/021 006), waarin ernstige bezwaren van juridische, bestuurlijke, economische en morele aard tegen het wetsvoorstel worden geuit.

Verder vraagt de **PvdA**-fractie of de kosten van de voorgestelde inburgering niet uit de hand gaan lopen, temeer daar nog niet eens rekening is gehouden met de aanvullende kosten voor maatschappelijke begeleiding, die door de Tweede Kamer in het wetsvoorstel is geamendeerd. Het feit dat uit de meest recente Justitiebegroting blijkt dat de regering voornemens is om 70 miljoen euro te bezuinigen op inburgering en wachtlijsten bij het taalonderwijs, maakt deze vraag des te nijpender. Momenteel staan 10 000 oudkomers die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen structureel op de wachtlijst en onder de nieuwe Wet Inburgering moeten in totaal 250 000 oudkomers verplicht inburgeringsexamen doen. De Wet Inburgering zal tegen deze achtergrond een aanzienlijk deel van de oorspronkelijke doelgroep niet bereiken. Hoe denkt de regering deze wet dan toch te kunnen uitvoeren?

De leden van de **VVD**-fractie hebben nog vragen over de uitvoering en handhaving door de gemeenten. Zien zij het goed, dat de ogenschijnlijke administratieve lastendruk die het wetsvoorstel bij de gemeenten teweeg zal brengen aanzienlijk zal kunnen worden beperkt door een positieve benadering van de inburgeringsplicht door de doelgroep van inburgeringsplichtigen?

En zo ja, hoe denkt de minister een dergelijke positieve benadering te kunnen bevorderen?

De **SP**-fractie heeft enige twijfel bij de uitvoerbaarheid van de wet. Door de invoering van de marktwerking is er weinig controle op het aanbod. De ROC's hebben nu al bezwaar aangetekend omdat zij niet weten of ze het gekwalificeerde personeel aan moeten houden. Dat de nieuwkomers zelf op zoek moeten naar de beste cursus, het aanbod moeten vergelijken op slaagkans en prijs, is een hoge eis aan mensen die nog moeten beginnen aan hun inburgering. Door «eigen verantwoordelijkheid» voor de kosten voorzien we moeilijkheden met leningen, uitbetalingen en kwijtscheldingen, en een ingewikkeld stelsel voor het innen van boetes.

Bestuurlijke boete

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat de minister geen gevolg heeft gegeven aan het advies van de Raad van State om de boeteplicht voor gemeenten om te zetten in een boetebevoegdheid ingeval de inburgeringsplichtige zijn verplichtingen niet nakomt. Waarom heeft de minister niettemin volstaan met een maximering van de boetes in artikel 34 en een «kan»-bepaling in artikel 35, een en ander in relatie tot de artikelen 37 en 38, die op zich al uitzonderingen op de boeteplicht inhouden? Kan met andere woorden de gemeenteraad de boete ook op nul stellen? En hoe kijkt de minister aan tegen de rechtsongelijkheid die kan ontstaan indien de verschillende gemeenten bij verordening tot evenzovele verschillende boetebedragen besluiten?

De Raad van State stelt in zijn advies onder het kopje «Resultaatsverplichting»: «*Het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van het niet halen van het inburgeringsexamen is ook om andere redenen niet passend: het zakken voor een examen kan bezwaarlijk worden aangemerkt als een overtreding.*» Welke gevolgen heeft deze constatering voor

de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van de bestuurlijke boete, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie?

Momenteel rondt ongeveer tweederde van alle inburgeringsplichtige nieuwkomers daadwerkelijk de inburgeringscursus af. Volgens de *Jaar-nota Integratie 2005* van SCP, WODC en CBS behaalt van hen slechts ongeveer 40% het thans nagestreefde minimale eindniveau. Het na invoering van het voorstel voorziene eindniveau is hoger dan het huidige. Er is daarom een aanmerkelijke kans dat een nog groter deel van de cursisten dit niveau niet zal halen. Dit kan betekenen dat vanaf 2010 aan het merendeel van de nieuwkomers elke twee jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd, terwijl ook de verblijfszekerheid van deze grote groep mensen langdurig op het laagste niveau blijft. Vrouwelijke nieuwkomers zullen veel langer dan nu van hun partners afhankelijk blijven. De **PvdA**-fractie vraagt de regering vragen of deze effecten moreel verantwoord zijn en of dit werkelijk aan de integratie van de betrokkenen zal bijdragen.

Met de Raad van State vragen de leden van de fracties van **D66** en **OSF** zich af, in hoeverre het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van het niet behaalde examen als passend in ons rechtssysteem kan worden beschouwd. Graag nodigen zij de regering uit nog eens nader te verduidelijken onder welke omstandigheden een dergelijke boete kan worden opgelegd en op welke wijze in dat verband de term «verwijtbaarheid» moet worden uitgelegd.

Taalbeheersingsniveau's

Voor het niveau van de te toetsen taalbeheersing sluit de minister aan bij het advies van de commissie-Franssen die aanbeveelt geen hogere eisen te stellen dan het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Evenals bij hun geestverwanten in de Tweede Kamer leefde er bij de leden van de **CDA**-fractie twijfel of dit voldoende is om het doel van inburgering – integratie – te bewerkstelligen. Deelname aan het arbeidsproces is een buitengewoon belangrijk middel om enerzijds economisch, sociaal en cultureel verval en isolement te voorkomen en anderzijds daadwerkelijk te participeren in de samenleving. Op zichzelf vergt niet iedere deelname aan het arbeidsproces een hoog niveau aan taalbeheersing. In algemene zin kan het niveau B1 echter niet als een hoog niveau worden aangemerkt. Kan de minister een overzicht geven van de inhoud van de niveau's A1, A2 en B1, zodat deze onderling vergeleken kunnen worden? Kan de minister voorts aangeven hoe deze drie niveau's zich verhouden tot de taalbeheersing die overeenkomt met het diploma MBO2, het laagste diploma dat geldt als sterkwalificatie voor de arbeidsmarkt?

Bekostiging taalonderwijs

De leden van de **CDA**-fractie hadden de indruk, dat het bij inburgering om een vorm van onderwijs gaat die naar Nederlandse maatstaven is aan te merken als vorming en scholing op het niveau van het primair onderwijs. Onderschrijft de minister dit? Hoe oordeelt zij in dit verband over de betekenis van artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten? Daarbij verzochten zij de minister ook te betrekken de verruiming van de lenings- en vergoedingsfaciliteit als vermeld in de brief van 27 juni 2006 en de motie onder stuknummer 90 van de leden Lambrechts c.s., meer in het bijzonder de vraag of opleidingen MBO1 en MBO2, aansluitend op de leerplicht, niet evenzeer nog vallen onder het in Nederland kosteloze voortgezet onderwijs.

Cursusaanbod

De **PvdA**-fractie vraagt zich af of de regering kan garanderen dat er straks op de «vrije markt» voldoende cursusaanbod voor laaggeschoolden of analfabete immigranten zal zijn. Welke maatregelen zal de regering nemen als dat aanbod er niet of onvoldoende blijkt te zijn?

Wat betreft het cursusaanbod hebben de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** begrepen dat de regering dat wenst vrij te geven aan de markt. Ofschoon deze leden daar in principe in mee zouden kunnen komen, vroeg deze aanpak huns inziens wel om een vorm van kwaliteitsgarantie. Zij vroegen daarom op welke wijze in de wet dan wel in uitvoeringsmaatregelen is voorzien in een vorm van garantie.

De fracties van **D66** en **OSF** constateren dat het wetsvoorstel marktwerking introduceert. De cursussen worden nu nog verplicht ingekocht bij ROC's, maar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan elke rechtspersoon die voldoet aan het keurmerk een inburgeringscursus aanbieden. Marktwerking kan volgens deze leden als gevolg hebben dat migranten die een grotere achterstand hebben qua persoonlijke vaardigheden alsmede vaardigheden die zij hebben meegekregen waar ze zijn opgegroeid, langere cursussen nodig zullen hebben om het uiteindelijke examen met goed gevolg af te leggen en dus meer moeten gaan betalen. Deze leden vragen zich af of het denkbaar is dat er bijvoorbeeld een vastgesteld bedrag komt voor de inburgeringsvoorziening. Verder vragen deze leden zich af wat de uit het keurmerk voortvloeiende eisen zijn die gesteld worden aan rechtspersonen die een inburgeringscursus willen aanbieden. Is er ook een klachtenregeling voor cursisten die klachten hebben over de door hen gevolgde inburgeringscursus.

Effecten op kennismigranten

Ook vraagt de **PvdA**-fractie de regering of het voorgestelde inburgeringsbeleid hoogopgeleide migranten zal afschrikken? Juist nu de regering haar uiterste best doet Nederland tot een aantrekkelijke bestemming voor «kennismigranten» te maken, kan het wetsvoorstel wellicht contra-productief werken. Als hoog opgeleide kennismigranten de keus hebben, zullen zij misschien de voorkeur geven aan landen met een minder kortzichtige en nationalistische benadering van immigranten. Arbeidsmigranten zijn volgens het wetsvoorstel aanvankelijk vrijgesteld van de wettelijke inburgeringsplicht, maar zij kunnen daaraan bij langer verblijf in Nederland toch weer worden onderworpen. De internationalisering van de economie maakt dat kennis van de Nederlandse taal niet voor elke functie in Nederland noodzakelijk is, met name niet in het multinationale bedrijfsleven. Wanneer binnen het onderwijs en het bedrijfsleven in ons land het gebruik van de Engelse taal wordt gestimuleerd, komt het vreemd over om het gebruik van het Nederlands zo rigide op te leggen. De PvdA-fractie vraagt de regering of zij haar zorg onderschrijft dat het nieuwe inburgeringsbeleid, waarvan dit wetsvoorstel het kernstuk moet zijn, de naam van Nederland als handels- en dienstverleningsland in Europa en daarbuiten geen goed zal doen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen ook naar de gevolgen die kennismigranten kunnen ondervinden van dit wetsvoorstel. Iedereen is zich er van bewust dat het voor de economie essentieel is dat er goede hoogopgeleide werknemers zijn. Het is voor deze kennismigranten zelfs eenvoudiger gemaakt om in Nederland aan de slag te gaan. Dit wetsvoorstel zou daarentegen een belemmering voor deze kennismigranten kunnen zijn of zelfs een reden om maar niet in Nederland te komen werken. Ziet de minister een oplossing voor dit probleem?

Nu al horen de leden van de **SP**-fractie geluiden van hoogopgeleide nieuwkomers die zich in hun nieuwe functie vooralsnog uitstekend met Engels kunnen behelpen dat de inburgeringstoets een belemmering voor hen is zich hier te vestigen. Pleit dit niet ook voor een inburgeringscursus op verschillend niveau?

Effecten op migranten met een laag opleidingsniveau

De PvdA-fractie constateert, met de eerder genoemde achttien hoogleeraren, dat invoering van het wetsvoorstel zal betekenen dat immigranten met de laagste opleiding en inkomens absoluut en relatief de grootste inspanning moeten leveren en de hoogste kosten moeten maken. Dit komt omdat van alle immigranten, ongeacht hun taalkennis bij aanvang, hun opleidingsniveau en hun leeftijd tussen 18 en 60 jaar, wordt geëist dat zij hetzelfde niveau van taalkennis bereiken. Immigranten met een lage opleiding lopen de grootste kans dat zij niet tijdig het vereiste niveau zullen bereiken of dat niveau niet al bij de eerste examenpoging zullen hebben bereikt. Zij lopen dus de grootste kans dat zij de kosten van de opleiding grotendeels of volledig moeten betalen, meerdere keren examengeld moeten betalen en een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. De zwaarste lasten worden hiermee op de zwakste schouders gelegd. Ondanks alle dreigementen en sancties zullen juist veel immigranten in een zwakke positie niet meedoen of afhaken, hetzij omdat zij de kosten niet kunnen opbrengen, hetzij omdat zij de kans op het met succes afleggen van een toets op een voor hen zeer hoog niveau op voorhand niet hoog inschatten. Dat is een averechts effect van het wetsvoorstel. Onderkent de regering dit effect en hoe denkt zij dat tegen te kunnen gaan.

De **SP**-fractie vraagt zich af of de verplichting tot slagen voor de eindtoets niet onrechtvaardig zal zijn. Onrechtvaardig omdat het voor de nieuwkomers met weinig opleiding een onevenredig zware belasting is, bovendien duur voor mensen met een laag inkomen, en vertragend bij het verkrijgen van een duurzame verblijfsvergunning. Waarom niet aangesloten bij ons onderwijssysteem dat uitgaat van leerplicht, en accepteert dat mensen die op een verschillend niveau beginnen ook op een verschillend niveau zullen eindigen? En wat staat de mensen te wachten die na twee pogingen nog niet geslaagd zijn? (Zie het rijexamen)

Europese aspecten – implementatie richtlijn 2003/109/EG

In aanvulling op het advies van de Raad van State van 3 augustus 2006, te weten dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan bepaalde groepen vreemdelingen in strijd komt met Associatieverdragen die de EG met derde landen heeft gesloten en met Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetene burgers van derde landen, wijst de **PvdA**-fractie op het volgende. Sinds januari 2006 hebben burgers van landen buiten de EU die langer dan vijf jaar legaal in Nederland wonen en voldoen aan de andere voorwaarden van Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, recht op een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Nederland heeft ten onrechte de nationale wetgeving niet tijdig aangepast aan die richtlijn (zie TK 30 567, nr. 6). Op de website van de IND werd tot eind september ten onrechte gesteld dat de richtlijn voor Nederland nog niet in werking is getreden en dat men die nieuwe vergunning in Nederland nog niet kan aanvragen. Dit betekent dat de voorgestelde inburgeringsplicht niet kan gelden voor oudkomers die voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel vijf jaar rechtmatig in Nederland verbleven en voldeden aan de andere voorwaarden van de genoemde richtlijn: voldoende inkomen, een ziektekostenverzekering en geen ernstig strafblad. De PvdA-fractie

stelt in dit verband de vraag hoe de regering enerzijds kan meedelen dat oudkomers die status nog niet kunnen aanvragen en anderzijds de betrokken personen straks die status wil onthouden op basis van een integratievoorwaarde die volgens het EU-recht en het Nederlandse recht nu (nog) niet geldt. Kortom, hoe valt het een met het ander te rijmen? Daar komt dan nog bij dat een aanmerkelijk deel van de ingezetenen uit landen buiten de EU langer dan vijf jaar legaal in Nederland verblijft en daarnaast ook voldoet aan de andere voorwaarden van de richtlijn. De veel te late implementatie van die richtlijn en het langdurige uitstel van het wetsvoorstel 30 308 hebben tot gevolg dat de betrokken derdelanders niet met terugwerkende kracht aan de nieuwe inburgeringsplicht kunnen worden onderworpen. De leerplicht voor volwassenen kan hun niet worden opgelegd, omdat de richtlijn in art. 11(1)(b) gelijke behandeling van langdurig ingezetenen en eigen burgers op het punt van onderwijs voorschrijft. De nieuwe verblijfsrechtelijke sanctie kan evenmin op hen worden toegepast. Wat is de reactie hierop van de regering?

De **SP**-fractie vraagt zich af of het opleggen van een inburgeringsplicht aan alle groepen vreemdelingen niet in strijd is met de associatieverdragen. Als wij ons goed hebben laten voorlichten zouden Turkse nieuwkomers niet anders behandeld mogen worden dan Nederlanders. Aangezien Turken de grootste groep nieuwkomers zijn, versmald dit de werking van de wet aanzienlijk. De vraag is dan bovendien of het rechtvaardig is dat de ene groep nieuwkomers wel op hoge kosten verplicht kan worden de toets te doen, en de andere groep niet.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** vragen of het opleggen van een inburgeringsplicht aan Turkse burgers, die vallen onder de werkingssfeer van het associatieverdrag EEG-Turkije, niet in strijd kan komen met het discriminatieverbod in het verdrag en met de standstill bepaling.

Deze leden vragen om opheldering over de wijze waarop Nederland omgaat met Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Hebben deze burgers sinds januari 2006 recht op een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen? Zo ja, betekent dit dan dat de voorgestelde inburgeringsplicht niet kan gelden voor «oudkomers» die voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel vijf jaar rechtmatig in Nederland verbleven en voldeden aan de andere voorwaarden van de genoemde richtlijn?

Delegatiebepalingen

De **PvdA**-fractie vraagt de regering te reageren op haar stelling dat het wetsvoorstel juridische gezien gebrekkig is, omdat wezenlijke elementen van de nieuwe verplichtingen die aan personen worden opgelegd niet in het voorstel zelf worden geregeld maar aan lagere wetgeving worden overgelaten. Zo ontbreekt in het wetsvoorstel een regeling van de hoogte van het vereiste niveau van taalkennis. Welke kosten nieuwkomers minimaal en maximaal zullen moeten maken voor het verwerven van de vereiste taalkennis valt uit het wetsvoorstel niet af te leiden. Voor oudkomers bevat het wetsvoorstel op dit punt wel een duidelijke regeling in art. 23. Het voorstel voorziet evenmin in enige voorafgaande invloed van de Staten-Generaal op de uitvoeringsregels op deze zeer essentiële punten. Naar het voorkomt, is een dergelijke wetgevingstechniek in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Kan de regering hier de ongerustheid van de PvdA-fractie wegnemen?

Graag zouden de leden van **D66** en **OSF** willen vernemen, waarom ten aanzien van de in het wetsvoorstel voorziene amvb's die uitvoeringsregels kunnen bevatten die wezenlijke verplichtingen voor personen kunnen

inhouden, niet is voorzien in voorafgaande betrokkenheid van de Staten-Generaal.

Inwerkingtreding

Met het oog op een zorgvuldige implementatie van het wetsvoorstel vragen de leden van de fracties van **D66** en **OSF** wat nu het meest verstandige tijdstip van inwerkingtreding is. De gemeenten geven signalen af dat zij minstens drie maanden nodig hebben om de wet goed in te kunnen voeren. Aangezien gemeenten in het voorgestelde inburgeringsstelsel belangrijke toetsings- en handhavingstaken krijgen is een zorgvuldige invoering wenselijk. Denkbaar is in dat verband een inwerkingtredingsdatum die drie maanden na de afkondiging in het Staatsblad ligt. Graag vernemen deze leden hoe de minister die suggestie beoordeelt.

Diversen

De Eerste Kamer is door Vluchtelingenwerk Nederland bij brief van 30 augustus 2006 aandacht gevraagd voor de positie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en voor de effecten van de regeling van artikel 54 jo 34 Vreemdelingenwet 2000 (in de brief kennelijk per abuis aangeduid als art. 16a onder D). De leden van de **CDA**-fractie zouden een reactie op die brief zeer op prijs stellen.

Alhoewel thans minder relevant, waren de leden van de **CDA**-fractie nog benieuwd naar de stand van zaken betreffende de prejudiciële vragen van de Afdeling Bestuursrechtspraak aan het Hof van Justitie als bedoeld in noot 2 op pagina 4 van het Advies van de Raad van State van 1 juli 2005.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de minister nog in zou kunnen gaan op de twee kwesties die VluchtelingenWerk Nederland in zijn brief van 30 augustus 2006 aan de voorzitter en leden van de commissie voor Justitie van de Eerste Kamer aan de orde heeft gesteld, te weten het verkrijgen door enkele groepen vreemdelingen van een vergunning voor voortgezet verblijf in relatie tot de inburgeringsplicht en de verschillende termijnen voor inburgering en toelating?

De **PvdA**-fractie vraagt zich af of de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel niet op een veel eenvoudiger wijze en met meer kansen op succes verwezenlijkt kunnen worden. Daarbij wijst zij op het door de eerder genoemde achttien hoogleraren gepresenteerde alternatief, dat er op neerkomt dat de werkingssfeer van de huidige Wet inburgering nieuwkomers (WIN) wordt uitgebreid tot oudkomers, door de regeling van het gemeentelijk aanbod van inburgeringsvoorzieningen aan oudkomers in de artikelen 19–24 van het wetsvoorstel 30 308 toe te voegen aan de WIN?

De **SP**-fractie vraagt zich af waar de wet toe moet dienen, wanneer een herziening en uitbreiding van de wet WIN zal volstaan. Daarnaast is het al mogelijk om het Nederlands leren als verplichting te koppelen aan reïntegratietrajecten en aan de uitkeringen. Waarom kiest de minister niet voor het werken met de reeds bestaande wetten en maatregelen?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** hebben kennis genomen van de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer (kamerstuk 30 308, 108) waarin o.a. het voor-nemen wordt bekend gemaakt om voor het jaar 2007 een tijdelijke rege-ling voor vrijwillige inburgering in te voeren. Zij hadden begrepen dat deze regeling geen wettelijke verankering zal kennen. Zij vroegen de rege-

ring om een toelichting op de legislatieve status van deze voorgenomen regeling.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, eerste lid sub g jo. artikel 7, tweede lid sub a.

Ten aanzien van geestelijke bedienaren wordt blijkens de nota naar aanleiding van het nader verslag (pag. 19) beoogt aanvullende eisen te stellen die verder gaan dan de persoonlijke inburgering van betrokkenen. Dat komt o.a. tot uitdrukking in de verplichting die alleen voor geestelijke bedienaren geldt om ook examen af te leggen in het domein «sociaal-maatschappelijke en pastorale dienstverlening». De vraag rijst bij de **CDA**-fractie of dit geen onderscheid wegens godsdienst, resp. levensovertuiging inhoudt en zo ja, of dat onderscheid gerechtvaardigd is. Wordt ook nog aan andere aanvullende eisen gedacht en zo ja, welke?

Artikel 2

Met het oog op welke minderjarigen is deze bepaling in de wet opgenomen vragen de leden van de **CDA**-fractie en hoeveel personen betreft het naar schatting? Hoe verhoudt deze bepaling zich tot de uitoefening door ouders van hun gezag, resp. tot het gezag van een voogd over de hier bedoelde minderjarigen? In hoeverre kunnen wettelijke vertegenwoordigers aansprakelijk zijn of worden voor de uit hoofde van artikel 2 aangegane verplichtingen? Welke rol speelt daarin artikel 1:392 BW?

Artikel 7

Waarom wordt in artikel 7(1)(a) van het wetsvoorstel niet vermeld op welk moment de daar bedoelde termijn begint te lopen, vragen de leden van de **PvdA**-fractie?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen naar het onderscheid dat in artikel 7 wordt gemaakt. Er is daar een onderscheid tussen inburgeringsplichtigen die op grond van artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 het vastgestelde basisexamen inburgering heeft behaald, en andere inburgeringsplichtigen. Waarbij de eerst genoemde drieënhalf jaar de tijd krijgt voor het behalen van het inburgeringsexamen en de tweede vijf jaar. Zou de minister nog eens nader willen in gaan op de ratio achter dit verschil?

Artikel 16

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe het vijfde lid – regeling van leningverstrekking ten behoeve van het verwerven van kennis en vaardigheden op een hoger niveau dan het examen) zich verhoudt tot het voor-nemen gemeente in staat te stellen voorzieningen aan te bieden om een hoger niveau te bereiken?

Artikel 18

Waarom wordt in artikel 18(1) van het wetsvoorstel niet vermeld op welk moment de daar bedoelde termijn begint te lopen, vragen de leden van de **PvdA**-fractie?

Artikel 24 jo 44

Moet uit de toelichting op artikel 6 in de memorie van toelichting (pagina 98) worden afgeleid, dat verrekening van de bestuurlijke boete met de algemene bijstand, c.q. uitkering is toegestaan alvorens enige termijn van

bezwaar of beroep is verstreken, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie? De leden 3 zijn kennelijk bedoeld om verrekening, resp inhouding te voorkomen, indien dat zou leiden tot aantasting van de bijstand c.q. uitkering tot beneden het bedrag van de beslagvrije voet. Is dat juist? Hoe kunnen met name eigenrisicodragers beoordelen of een nietige inhouding, c.q. verrekening dreigt?

Artikel 37

Deze bepaling verbiedt terecht dubbele bestraffing. De passage op pagina 98 van de memorie van toelichting kan de indruk wekken, dat het college mag kiezen tussen een bestuurlijke boete enerzijds en de sanctie uit hoofde van de Wet werk en bijstand, danwel sociale zekerheidswetten of socialezekerheidsregelingen anderzijds. De tekst van artikel 37 is echter dwingend: indien die andere sanctie mogelijk is, kan geen bestuurlijke boete uit hoofde van de Wet inburgering worden opgelegd. Onderschrijft de minister deze mening van de leden van de **CDA**-fractie?

Artikel 54

De leden van de **CDA**-fractie vragen waarom in deze bepaling een clausulering ontbreekt als in artikel 38, eerste lid (geen sanctie voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten)? Is de minister voornemens, c.q. bereid om een dergelijke clausulering op te nemen in de in artikel 54 bedoelde algemene maatregel van bestuur waarnaar straks in de Vreemdelingenwet zal worden verwezen in het nieuwe artikel 16a en de artikelen 21 en 34? Is de minister bereid om bij gelegenheid van de in de brief van 25 augustus 2006 aangekondigde wetswijziging vervolgens een dergelijke clause op te nemen in de artikelen 16a, 21 en 34 Vreemdelingenwet 2000?

De Raad van State stelt in zijn advies over het voorliggende wetsvoorstel van 3 augustus 2006: «Iemand verplichten tot iets waar hij niet toe in staat is, brengt hem in een overmachtssituatie.» Verder constateert de Raad van State dat «een sanctie alleen mogelijk zal zijn – en alleen mogelijk behoort te zijn – als sprake is van verwijtbaarheid.» Ook de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) wees hierop al in haar advies van 10 maart 2005. Volgens het wetsvoorstel kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd voorzover de overtreding de overtreder niet kan worden verweten (art. 38). Een soortgelijke redelijke regel ontbreekt echter in de bepaling over de nieuwe verblijfsrechtelijke sancties (art. 54). Hoe denkt de regering, zo vraagt de **PvdA**-fractie, in de praktijk met deze tegenstrijdigheid om te kunnen gaan?

Hoe is de in artikel 54 onder B voorziene verblijfsrechtelijke sanctie te rijmen met de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80? Die bepalingen voorzien immers in een onbeperkt verblijfsrecht dat niet aan een bepaald doel of een bepaalde tijdsduur is gekoppeld?

Hoe is de in artikel 54 onder C voorziene verblijfsrechtelijke sanctie te rijmen met artikel 13 van Besluit 1/80, dat immers de invoering van nieuwe beperkingen in de toegang tot de arbeid en het daarvoor vereiste verblijfsrecht verbiedt? Door het weigeren van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op andere dan de in 1980 geldende gronden wordt de betrokkene immers verplicht telkens te vragen om verlenging van zijn tijdelijke verblijfsvergunning en om de (eveneens in strijd met dit artikel 13 ingevoerde) leges te betalen.

Artikel 64 jo 72

Hoe kan het bepaalde bij de Wet inburgering nieuwkomers nog van toepassing blijven als die wet tegelijkertijd wordt ingetrokken, vragen de leden van de **CDA**-fractie?

De leden van de commissie zien de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De plv. griffier van de commissie,
Van Dooren

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten