Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2005–2006

30 308 Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen		**2**
1.1	Inleiding	2
1.2	Wenselijkheid van een nieuw inburgeringsstelsel	3
1.3	Europese dimensie	6
1.4	Vrijgeven cursusaanbod	8
1.4.1	Ontwikkelingen tot nu toe	8
1.4.2	Keurmerk	9
1.5	Voorbereiding	10
2.	**Hoofdlijnen van het wetsvoorstel**	**10**
2.1	De inburgeringsplicht	10
2.1.1	Algemeen	10
2.1.2	Inburgeringsplicht voor nieuw- èn oudkomers	11
2.1.3	Het algemene karakter van de inburgeringsplicht voor vreemdelingen	13
2.1.4	De inburgeringsplicht voor specifieke groepen Nederlanders	14
2.1.5	De inburgeringsplicht volgt uit de wet	17
2.2	Eigen verantwoordelijkheid	18
2.3	Inburgeringsexamen	19
2.4	Financiële faciliteiten	20
2.5	Aanbod van (gecombineerde) voorzieningen aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen	22
2.5.1	Inhoud van de regeling	22
2.5.2	Aan welke inburgeringsplichtigen kan een aanbod worden gedaan?	23
2.6	Handhaving	24
2.6.1	Handhaving als uiterste middel	24
2.6.2	Handhavende taak van gemeenten	25
2.6.3	Handhaving van nieuwkomers en oudkomers	27
2.6.3.1	Nieuwkomers	27
2.6.3.2	Oudkomers	28
2.7	Vreemdelingenrechtelijke aspecten	29
3.	**Verdere uitwerking in lagere regelgeving**	**32**
4.	**Verhouding tot andere regelingen, waaronder internationaal en communautair recht**	**33**
4.1	Algemeen	33
4.2	Non-discriminatie	35
4.2.1	Nederlanders	36
4.2.2	Genaturaliseerde Nederlanders	37
4.2.2.1	uitkeringsgerechtigden	37
4.2.2.2	verzorgende ouders	37
4.2.2.3	geestelijke bedienaren	38
4.2.3	Nederlanders en vreemdelingen	38
4.2.4	Nederlanders en andere Unieburgers	39
4.2.5	Noodzaak en proportionaliteit	40
4.3	Burgers van de Unie	41
4.4	Onderdanen van derde landen	43
4.4.1	Gezinsleden van burgers van de Unie	43
4.4.2	Gezinsleden van onderdanen van derde landen	45
4.4.3	Langdurig ingezeten onderdanen van derde landen	45
4.4.4	Turkse onderdanen	46
4.5	Vluchtelingen	52
4.6	Handelsverdragen	53
4.7	Rijkswet op het Nederlanderschap	54
5.	**Uitvoerings- en handhavingsaspecten**	**55**
5.1	Gevolgen voor actoren	55
5.2	Administratieve lasten voor burgers	57
5.3	Administratieve lasten voor bedrijven	58
5.4	Informatievoorziening	59
5.4.1	Het informatiesysteem Inburgering (ISI)	59
5.4.2	Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI)	60
6.	**Financiële aspecten**	**62**
Artikelsgewijs		**64**

KST89741
0506tkkst30308-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel in te voeren. De kern daarvan wordt gevormd door een inburgeringsplicht voor in beginsel alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven en voor enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders, voorzover deze personen *niet* gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en niet over bepaalde diploma's, certificaten of andere (soortgelijke) bewijsstukken beschikken. De inburgeringsplicht geldt zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers die tot deze doelgroep behoren.

Het wetsvoorstel vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14). Hierin is opgenomen dat er voor personen die zich op vrijwillige basis duurzaam hier willen vestigen voorafgaand aan de vestiging in Nederland een basisexamen inburgering komt dat in het herkomstland wordt afgelegd. Aan dit voornemen wordt uitvoering gegeven met het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereisten bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) (Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nrs. 1–3). In het Hoofdlijnenakkoord is voorts het volgende opgenomen: «Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het behalen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders na het behalen daarvan een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans tot het volgen daarvan.» Met het onderhavige wetsvoorstel worden de voornemens uit het Hoofdlijnenakkoord met betrekking tot de inburgering *in Nederland* ten uitvoer gebracht.

Het wetsvoorstel vloeit tevens voort uit de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie-Blok) (Kamerstukken II 2003/04, 29 543, nr. 8–9). De Commissie-Blok constateerde dat de resultaten van het tot dusverre gevoerde inburgeringsbeleid achter zijn gebleven op wat gewenst is. Zij pleitte voor een «bindend en verbindend» integratiebeleid teneinde de vrijblijvendheid in het integratiebeleid – waarvan het inburgeringsbeleid deel uitmaakt- te doorbreken.

Dit alles bij elkaar genomen vergt een ingrijpende herziening van het huidige inburgeringsstelsel. In de contourennota «Herziening van het inburgeringsstelsel» van april 2004 (Kamerstukken 2003/04, 29 543, nr. 2, hierna: de Contourennota) en de brief van 7 december 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4, hierna: decemberbrief) heeft ondergetekende de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel beschreven. Op enkele punten zijn deze naar aanleiding van het advies van de Raad van State bijgesteld. Deze hoofdlijnen komen hierna nog uitvoerig aan bod. Op deze plaats wordt volstaan met een weergave van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Deze houden in:

– er komt een algemene inburgeringsplicht voor in beginsel *alle* vreemdelingen die *niet* gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond;

– er komt een inburgeringsplicht voor enkele specifieke categorieën genaturaliseerde Nederlanders die *niet* gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond;
– 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 *(resultaatsverplichting)*;
– inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen;
– gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen;
– de inburgering van Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst wordt buiten het bestek van dit wetsvoorstel gehouden.

1.2 Wenselijkheid van een nieuw inburgeringsstelsel

Het inburgeringsbeleid is relatief jong. Nederland kent sinds 1996 inburgeringsbeleid, aanvankelijk alleen voor nieuwkomers, maar vanaf 1999 ook voor oudkomers. Op 30 september 1998 trad de Wet inburgering nieuwkomers (hierna ook: WIN) in werking. Op grond van deze wet zijn nieuwkomers in beginsel verplicht aan een door de gemeente vast te stellen inburgeringsprogramma deel te nemen. Het verwijtbaar niet-deelnemen aan (onderdelen van) het programma (uitval, ongeoorloofd verzuim) kan door de gemeente worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Het inburgeringsprogramma omvat (een opleiding) Nederlands als tweede taal, maatschappij-oriëntatie, beroepenoriëntatie, maatschappelijke begeleiding en doorgeleiding naar een instantie die zorgdraagt voor verdere scholing of – voorzover de nieuwkomer daarvoor in aanmerking komt – voor toegang tot de arbeidsmarkt. De onderdelen Nederlands als tweede taal en maatschappij-oriëntatie worden afgesloten met een toets, die het niveau meet. Wordt het in de wet genoemde minimumniveau niet behaald, dan heeft dat geen consequenties voor de nieuwkomer. Voor oudkomers is geen sprake van een wettelijke verplichting, maar van vrijwillige deelname aan door de gemeenten aangeboden inburgeringstrajecten. Deze trajecten worden gerealiseerd op basis van verschillende ministeriële oudkomersregelingen en voor de grote steden (G31) vanaf 1 januari 2005 op basis van het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid en op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

De regering is van mening dat de resultaten van het inburgeringsbeleid zijn achtergebleven bij wat gewenst is. Ook de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid komt in haar eindrapport «Bruggen Bouwen» tot deze conclusie (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs. 8–9, blz. 524). De regering is van mening dat een nieuw inburgeringsstelsel dat een meer verplichtend en resultaatgericht karakter draagt, noodzakelijk is. Bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel zijn verschillende modellen overwogen. Daarbij is een aantal hoofdvragen onderscheiden:
- een algemene inburgeringsplicht versus een plicht voor specifieke groepen;
- een inspanningsverplichting versus een resultaatsverplichting;
- een aanbodstelsel versus een stelsel van eigen verantwoordelijkheid gekoppeld aan faciliteiten.

Een algemene inburgeringsplicht versus een plicht voor specifieke groepen
Als gezegd bevat de huidige WIN een inburgerings*plicht* voor nieuwkomers, maar is voor oudkomers geen sprake van een plicht. Het ontbreken

van een plicht heeft voor de groep oudkomers als geheel onvoldoende geleid tot beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. De discussie over verbreden van de verplichting naar oudkomers speelt al enige jaren (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 8–9, p. 137–138). Het opleggen van een verplichting aan oudkomers, zal ook een steun in de rug zijn voor veel vrouwelijke oudkomers die vanwege onder andere culturele omstandigheden tot op heden niet in staat geweest zijn om een inburgeringsprogramma te volgen. De regering heeft daarom aanvankelijk gemeend uit te moeten gaan van een algemene inburgeringsplicht voor nieuw- en oudkomers.

De Contourennota knoopte voor het opleggen van de plicht aan bij de plaats van geboorte van personen (inburgeringsplichtig zouden zijn personen geboren *buiten* de Europese Unie/Europese Economische Ruimte). De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) stelde een criterium voor dat beter aansluit op het met de inburgeringsplicht nagestreefde doel (ACVZ-advies «De Contourennota getoetst; juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel», Den Haag 2004). Dit doel is om wie duurzaam in Nederland verblijft, te laten beschikken over voldoende kennis van het Nederlands en de Nederlandse samenleving om in die samenleving te kunnen participeren. De ACVZ stelde voor de inburgeringsplicht op te leggen aan een ieder die niet ten minste acht jaar van de leerplichtige leeftijdsperiode in Nederland heeft verbleven. Overigens gingen zowel de Contourennota als de ACVZ ervan uit dat nog een aantal vrijstellingen van de inburgeringsplicht zouden worden geformuleerd, zoals het bezit van bepaalde diploma's, en een vrijstelling voor EU-onderdanen van andere lidstaten en van eigen onderdanen die bij terugkeer in Nederland inburgeringsplichtig zouden worden als gevolg van de uitoefening van het recht op vrij verkeer. Op basis hiervan bevatte het oorspronkelijke wetsvoorstel een inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen en alle Nederlanders die niet aan het acht jaarscriterium voldoen en niet onder de genoemde vrijstellingen zouden vallen. De Raad van State adviseerde echter om alle Nederlanders, op gelijke voet als de onderdanen van andere EU-lidstaten, vrij te stellen van de inburgeringsplicht. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de voor- en nadelen van een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen èn Nederlanders heroverwogen.

De regering acht een algemene inburgeringsplicht, die zowel voor de overheid als de betrokken burgers de nodige lasten met zich meebrengt, bij nader inzien voor grote groepen Nederlanders te zwaar en daarmee minder geschikt middel om achterstanden onder leden van de minderheidsgroepen terug te dringen. De regering heeft daarom gekozen voor een stelsel met een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen en daarnaast een inburgeringsplicht voor enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders. Het maatschappelijke probleem van onvoldoende inburgering van Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst wordt overeenkomstig het advies van de Raad van State buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel gehouden.

Met het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde stelsel – met een inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen en enkele specifieke groepen Nederlanders – wordt gevolg gegeven aan de tijdens het wetgevingsoverleg over de decemberbrief aangenomen motie van het lid Sterk c.s. (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 78) waarin de regering wordt verzocht om autochtone Nederlanders vrij te stellen van de inburgeringsplicht.

Een inspanningsverplichting versus een resultaatsverplichting
Het inburgeringsstelsel van de WIN en de oudkomersregelingen kennen

voor nieuwkomers en (de op vrijwillige basis deelnemende) oudkomers een *inspannings*verplichting. Deze inspanningsverplichting houdt in dat men de plicht heeft om deel te nemen aan het inburgeringsprogramma. Er worden geen eisen gesteld aan het te behalen resultaat in termen van het bereiken van een bepaald eindniveau beheersing Nederlandse Taal (en maatschappij-oriëntatie). Gebleken is dat de resultaten uiteindelijk sterk achterblijven bij wat gewenst en noodzakelijk is. Het beheersen van de Nederlandse taal en het kennis dragen van de Nederlandse samenleving is noodzakelijk voor het participeren in de Nederlandse samenleving op allerlei manieren. Het is in het belang van de individuele inburgeringsplichtige als ook dat van de Nederlandse samenleving, dat inburgeringsplichtigen een goede startpositie hebben voor deelname aan de samenleving. Tegen deze achtergrond is de regering van mening dat een *resultaats*verplichting in het nieuwe inburgeringsstelsel noodzakelijk is. Deze resultaatsverplichting is vormgegeven door de verplichting voor iedere inburgeringsplichtige om het inburgeringsexamen te halen. Daarmee vormt de resultaatsverplichting in de vorm van het halen van het inburgeringsexamen één van de pijlers van het nieuwe inburgeringsstelsel. Dat inburgering niet langer als iets vrijblijvends kan worden beschouwd, komt tevens tot uitdrukking in de in de nieuwe wet te hanteren terminologie. De nieuwe wet spreekt de doelgroep niet langer aan als nieuwkomers of inburgeraars, maar als inburgeringsplichtigen.

Een aanbodstelsel en een stelsel van eigen verantwoordelijkheid gekoppeld aan faciliteiten
Het inburgeringsstelsel van de WIN, de oudkomersregelingen en de trajecten op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs kunnen gekenschetst worden als een aanbodstelsel. Gemeenten hebben op grond van de WIN en de oudkomersregelingen de plicht om nieuwkomers een inburgeringstraject aan te bieden, en in het kader van de oudkomersregelingen de mogelijkheid om dergelijke trajecten aan oudkomers aan te bieden. Hoewel een aanbodstelsel ook positieve kanten heeft, kwamen in de loop der jaren ook de nadelen van een aanbodstelsel naar voren. De focus op een aanbod maakte dat de nadruk kwam te liggen op *deelname* aan het inburgeringsprogramma in plaats van op het behalen van resultaat in de vorm van verhoging van de taalbeheersing. Een ander bezwaar van de huidige aanbodgeoriënteerde benadering in het inburgeringsbeleid is dat inburgeraars het gevaar lopen een zorgcategorie te worden die door de overheid bij de hand genomen moet worden. Bovendien brengen gratis voorzieningen vaak een gebrek aan zorg en motivatie bij gebruikers met zich mee, en doet een aanbod te weinig een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Door de focus te verschuiven naar de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ontstaat een situatie waarin de inburgeringsplichtige zélf keuzes maakt ten aanzien van de vormgeving van zijn inburgeringstraject. Dit betreft bijvoorbeeld keuze voor een onderwijsaanbieder, maar ook voor een lesmethode. Dit kan leiden tot meer maatwerk en daardoor betere resultaten.

Inburgeringsplichtigen kunnen zelf een cursus inkopen als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen. Hierdoor zal er (andere) vraag naar inburgeringscursussen ontstaan en zullen aanbieders met elkaar kunnen wedijveren om de gunst van de inburgeringsplichtige. Deze consumentenmarkt zal naast de huidige institutionele markt ontstaan. Op de institutionele markt zullen gemeenten inburgeringsvoorzieningen blijven inkopen voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen, tegen betaling van een eigen bijdrage. In het huidige stelsel zijn het uitsluitend gemeenten die cursussen inkopen. Daarbij geldt op grond van de huidige Wet inburgering nieuwkomers voor gemeenten de beperking dat zij de programma's voor nieuwkomers uitsluitend mogen inkopen bij

regionale opleidingencentra (roc's). Voor oudkomers zijn gemeenten van meet af aan vrij geweest om ook bij andere aanbieders in te kopen. Geconstateerd kan worden dat het aanbod op de oudkomersmarkt, ook van een groot aantal andere aanbieders dan roc's, daardoor meer gedifferentieerd is. Er is sprake van meer maatwerk voor de diverse doelgroepen wat het niveau, de duur en de inrichting van de cursussen betreft . In het nieuwe inburgeringsstelsel zal geen gedwongen winkelnering meer bestaan. Het nieuwe stelsel gaat uit van marktwerking. Het doel hiervan is meer maatwerk te stimuleren wat het cursusaanbod en een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding van de cursussen betreft. Paragraaf 1.4 van deze toelichting gaat nader op het vrijgeven van het cursusaanbod in. Voorop blijft staan dat het de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige is om het inburgeringsexamen te halen. Bovendien is de regering van mening dat de eigen verantwoordelijkheid ook in financiële zin tot uiting zou moeten komen. De regering heeft aldus een afweging gemaakt en geconcludeerd dat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige bij de voorbereiding op zijn inburgeringsexamen in beginsel voorop moet staan. Deze eigen verantwoordelijkheid wordt ondersteund door het beschikbaar stellen van faciliteiten in de vorm van een leenmogelijkheid en een vergoeding bij het behalen van het inburgeringsexamen. Daarnaast is voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen een aanbod echter het meest aangewezen. Het gaat hier om bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden, die arbeidsplichtig zijn en tevens een aanbod voor een reïntegratievoorziening krijgen, inburgeringsplichtigen die geen betaalde arbeid verrichten en geen uitkering ontvangen en tenslotte de geestelijke bedienaren. Ook voor diegenen die voor een aanbod voor een inburgeringsvoorziening in aanmerking komen, zal echter sprake zijn van een eigen financiële verantwoordelijkheid in de vorm van de eigen bijdrage. De regering kiest dus voor een sterk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, waarbij deze wel wordt ondersteund met financiële faciliteiten en, voor zover hij behoort tot bepaalde bijzondere groepen, de mogelijkheid om een aangeboden inburgeringsvoorziening te aanvaarden.

Het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel, is aldus opgebouwd langs verschillende lijnen en stoelt op een aantal pijlers waarvoor, na afweging van verschillende scenario's, een bewuste keuze is gemaakt. Gegeven de noodzaak om met inburgering betere resultaten te behalen, staat de regering met dit wetsvoorstel de invoering van een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel voor ogen, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en keuzevrijheid bij de inkoop van cursussen centraal staan. Invoering van de inburgeringsplicht is erop gericht de bestaande inburgeringsachterstanden te overbruggen en het ontstaan van nieuwe achterstanden te voorkomen.

1.3 Europese dimensie

Het nieuwe inburgeringsstelsel sluit aan bij Europese ontwikkelingen van de laatste jaren. Hoewel van een Europees integratie- of inburgeringsbeleid (nog) geen sprake is, wordt in Europees verband in toenemende mate het belang erkend van de bijdragen van migranten van buiten de Europese Unie aan het economisch, maatschappelijk en cultureel leven en van de noodzaak van een doeltreffend integratiebeleid. Zo heeft de Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere een oproep gedaan voor een krachtiger integratiebeleid. De Raad van 21 en 22 juni 2002 in Sevilla benadrukte dat het gezamenlijk beheer van de migratiestromen een goed evenwicht moet bewaren tussen enerzijds een beleid gericht op de integratie van legaal verblijvende immigranten en anderzijds een krachtige aanpak van de illegale immigratie en de mensenhandel. Een overzicht van

de stand van zaken geeft de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over immigratie, integratie en werkgelegenheid (COM (2003) 336 def) dat een opvolger heeft in de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, en het Eerste jaarverslag over migratie en integratie (COM (2004) 508 def).

Recent zijn er – tijdens het Nederlands voorzitterschap -belangrijke stappen gezet door de Europese Raad. Op 5 november 2004 heeft de Europese Raad het Haags Programma aangenomen ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (Pb EG 2005, C 53). Hierin is onder meer de noodzaak onderstreept om te komen tot een betere coördinatie van het nationale integratiebeleid en van de 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 elf 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 integratie-aspecten een onderdeel uitmaken, af te stemmen en verder te ontwikkelen. In het Actieplan van de uitvoering van het Haagse Programma is aangegeven, dat nog dit najaar met een mededeling zal worden gekomen over een Europees kader voor integratie en met een tweede jaarrapport over trends en ontwikkelingen op het gebied van immigratie en integratie. Voor de verdere toekomst geldt dat de Commissie in 2006 met een tweede handboek over integratie en een integratiewebsite komt.

Eén van de gemeenschappelijke 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. Inburgeringprogramma's waren ook een hoofdthema tijdens de interministeriële integratieconferentie die in november 2004 plaatsvond tijdens het Nederlands voorzitterschap in Groningen. De conclusies gericht op onder meer het leren van de taal zijn door de JBZ Raad van 1 en 2 december en de Europese Raad van 16 en 17 december 2004 positief ontvangen.

Dat het belang van integratie en inburgeringsprogramma's in Europees verband wordt onderkend, komt eveneens tot uitdrukking in twee recente Europese richtlijnen. Deze richtlijnen staan de lidstaten van de Europese Unie uitdrukkelijk toe van bepaalde groepen vreemdelingen uit derde landen te verlangen dat zij, voorafgaand aan binnenkomst in de lidstaat of na binnenkomst, aan integratievereisten voldoen (de richtlijn langdurig ingezeten derdelanders en de richtlijn gezinshereniging). Dit wetsvoorstel biedt de ruimte om bij de implementatie van deze richtlijnen in de nationale regelgeving de mogelijkheden die deze richtlijnen bieden om integratie-eisen te stellen aan bepaalde groepen derdelanders zo volledig mogelijk te benutten.

Tot slot bestaat er binnen bestaande Europese fondsen als het Europees Vluchtelingen Fonds en de INTI-budgetline de mogelijkheid om inburgeringsprogramma's te laten co-financieren. Het voorstel tot een

Europees Integratie Fonds (een van de vier voorstellen binnen het kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen), waarin de basisbeginselen ook al als uitgangspunt zijn genomen, sluit hierop aan.

1.4 Vrijgeven cursusaanbod

1.4.1 Ontwikkelingen tot nu toe

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet het voornemen geuit om het cursusaanbod voor inburgering vrij te geven en zodoende marktwerking tot stand te laten komen. Dit voornemen is nader uitgewerkt in de Contourennota. Aanvankelijk werd beoogd om met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers en de Wet educatie en beroepsonderwijs (vrijgeven cursusaanbod WIN) (Kamerstukken II 2003/04, 29 646, nrs. 1–3), vooruitlopend op de invoering van de Wet inburgering, de marktwerking gefaseerd te realiseren. De eerste fase zou bestaan uit het vrijgeven van het cursusaanbod voor de inkoop door gemeenten, gevolgd door de tweede fase bij de invoering van de Wet inburgering. In deze fase gaat het om het vergroten van de keuzevrijheid voor inburgeringsplichtigen die zelf de voorbereiding op hun examen vormgeven.

De achtergrond van deze fasering was tweeledig. In de eerste plaats is het vrijgeven van het cursusaanbod voor nieuwkomers veelvuldig bepleit als verbetering van het huidige stelsel, om zo gemeenten de mogelijkheid te geven meer maatwerk in te kopen en de prijs/kwaliteitverhouding te verbeteren. Er was geen aanleiding om daarmee te wachten tot de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. In de tweede plaats werd beoogd om met deze fasering grote veranderingen ineens te voorkomen en andere aanbieders dan roc's de kans te geven zich op de markt te begeven.

De invoering van marktwerking betekent voor de regionale opleidingencentra (roc's) een omslag van publieke naar private dienstverlening. Om deze overgang zorgvuldig te laten verlopen en de continuïteit en balans in de markt voor inburgeringscursussen te waarborgen hebben de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het initiatief genomen voor een bestuurlijk overleg dat op 29 juni 2004 plaatsvond met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de betrokken partijen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VNG en de Bve Raad. Tijdens dit overleg is besloten een gezamenlijk transitietraject te starten. Dit traject is afgerond met een bestuurlijk overleg op 23 februari 2005.

Een van de uitkomsten van dit traject is het beschikbaar stellen van een overgangsbudget aan de roc's. Om de gesprekken over de hoogte van en voorwaarden aan het beschikbaar stellen van het overgangsbudget niet te hinderen en de sector meer tijd te geven zich voor te bereiden, heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg op 30 maart 2005 namens het kabinet gemeld de marktwerking uit te stellen tot aan de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel (Kamerstukken II 2004/05, 28 800 VIII, nr. 202). De tijdspanne tussen de twee fasen van invoering van marktwerking zou zodanig kort worden, dat de voordelen van fasering vrijwel teniet worden gedaan. Daarnaast biedt het uitstel de mogelijkheid het voornemen een overgangsbudget aan de roc's ter beschikking te stellen, bij de Europese Commissie te melden. De artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag bepalen dat voorgenomen steunmaatregelen moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie, die beoordeelt of de maatregel al dan niet verenigbaar is met het Europese recht.

De Tweede Kamer heeft daarop, met instemming van de regering, de behandeling van het wetsvoorstel Vrijgeven cursusaanbod aangehouden (Kamerstukken II 2004/05, 29 646, nr. 10). De aanpassingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs die in het wetsvoorstel Vrijgeven cursusaanbod waren opgenomen, zijn thans in hoofdstuk 11 (Overgangs- en slotbepalingen) van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen (artikel 56). In dat hoofdstuk is tevens een grondslag opgenomen voor een wettelijke regeling van de (tijdelijke) verstrekking van een overgangsbudget aan de roc's (artikel 60).

Het uitstel van de marktwerking heeft geen nadelige invloed op de invoering van de Wet inburgering. Er is overeenstemming bereikt met de roc's over de hoogte en de voorwaarden voor het overgangsbudget. Door de inzet van dit overgangsbudget kunnen de roc's de omslag maken van de publieke taak van inburgering van nieuwkomers naar private dienstverlening, marktconform opereren en zo een rol blijven spelen als aanbieders van inburgeringscursussen. Dit, gekoppeld aan de ervaringen op de oudkomersmarkt, waar nooit gedwongen winkelnering heeft bestaan en sprake is van een grote diversiteit aan aanbieders, maakt de weg vrij voor de invoering van de Wet inburgering, waar marktwerking onderdeel van uit maakt. Vele aanbieders bereiden zich voor op de komst van het nieuwe inburgeringsstelsel en ook roc's tonen hun innovatieve en ondernemende kracht. Door het afschaffen van de gedwongen winkelnering worden gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel in de gelegenheid gesteld zelf een keuze te maken voor een aanbieder. Door de samenloop met reïntegratie wordt een effectieve en efficiënte aanpak mogelijk. Dit wordt versterkt doordat de regimes van de Wwb en de Wet inburgering gelijk zijn (onder andere door de voorgenomen schrapping van de uitbestedingsverplichting in de WWB).

1.4.2 Keurmerk

Zoals in paragraaf 1.2 reeds is aangegeven, ontstaat in het nieuwe inburgeringsstelsel, naast de institutionele markt (inkoop door gemeenten), een consumentenmarkt, waarop inburgeringsplichtigen een cursus kunnen inkopen als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen. De regering acht een vorm van consumentenbescherming van wezenlijk belang voor het functioneren van deze markt. Vanuit de uitgangspunten van het nieuwe stelsel wil de regering tot een passende vorm komen, waarin de balans ontstaat tussen consumentenbescherming enerzijds en de vrije toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders anderzijds. Het ontwikkelen van een keurmerk door de branche is daarvoor het meest geschikt. Bij een keurmerk hebben alle aanbieders vrije toegang tot de markt, ook degenen die afzien van deelname aan het keurmerk. Aanbieders van kleinschalige en innovatieve projecten krijgen zodoende de mogelijkheid zich op de markt te begeven.

Bij de nadere regeling van de lening en de vergoeding op het niveau van de algemene maatregel van bestuur (op grond van de artikelen 14, vierde lid, en 16, derde lid) zal het gebruik van de lening en de kostengerelateerde vergoeding worden gekoppeld aan inkoop bij een instelling met keurmerk. Er worden thans gesprekken gevoerd met de brancheorganisatie van de roc's, de Bve Raad en de brancheorganisaties van commerciële aanbieders (Paepon) en reïntegratiebedrijven (Borea). Ook worden vertegenwoordigers van de inburgeringsconsumenten bij de ontwikkeling van een keurmerk betrokken.

Als de branche in overleg met consumentenvertegenwoordigers komt tot een keurmerk dat voldoende waarborgen biedt, bestaat geen behoefte aan certificering van overheidswege. Mocht het keurmerk in de praktijk

onvoldoende functioneren, dan kan de overheid voorzien in een facultatief systeem van certificering. Daartoe biedt hoofdstuk 3 (Overheidscertificering) van het wetsvoorstel de mogelijkheid. De minister zal in dat geval de certificaten op aanvraag afgeven. Aan welke eisen de aanvragende aanbieder moet voldoen, wordt alsdan in lagere regelgeving vastgelegd. Dat geldt ook voor de procedures van aanvraag, afgifte en intrekking.

1.5 Voorbereiding

De hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel zijn – zoals hiervoor weergegeven – in de Contourennota en de decemberbrief neergelegd. Hierover heeft uitvoerig overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden (Kamerstukken II 2003/04, 27 083 en 29 543, nr. 44 en 63 en Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 101). Over het concept-wetsvoorstel heeft ondergetekende overleg gevoerd met de inspraakorganen van minderheden (LOM). Over het concept van dit wetsvoorstel zijn adviezen en commentaren ontvangen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Bve Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor de rechtspraak, het College bescherming persoonsgegevens, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI), Borea (de brancheorganisatie voor private reïntegratiebedrijven), Paepon (de brancheorganisatie van particuliere opleidingsinstituten) en Divosa (de landelijke vereniging van leidinggevenden bij Nederlandse overheidsorganisaties op het terrein van werk, inkomen en zorg). Een informele reactie is ontvangen van de Informatie Beheer Groep, toentertijd als mogelijke uitvoerder van het inburgeringsexamen en van de lening- en vergoedingfaciliteit (inmiddels in het onderhavige wetsvoorstel geformaliseerd). Waar mogelijk hebben de adviezen en commentaren[1] geleid tot aanvullingen of verbeteringen. Zoals in paragraaf 4.1 is vermeld is het oorspronkelijke wetsvoorstel tevens voor overleg verzonden aan de Europese Commissie, die bij brief van 14 juni 2005[1] haar zienswijze kenbaar heeft gemaakt. Het concept-wetsvoorstel is daarnaast voorgelegd aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. Bij brief van 23 juni 2005[1] heeft de Antilliaanse regering op het voorstel gereageerd. Ook is het concept-wetsvoorstel op de website van het ministerie van Justitie gepubliceerd (www.justitie.nl). Hoewel in de meeste reacties de doelstellingen van een beter, meer verbindend en resultaatgericht inburgeringsstelsel worden onderschreven bestaan verschillen van inzicht over de wijze waarop die doelstellingen zouden moeten worden bereikt. In het onderhavige wetsvoorstel houdt de regering vast aan de hoofdlijnen en gemaakte keuzen waarover politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Een uitzondering betreft de algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders die naar aanleiding van het advies van de Raad van State is heroverwogen en is vervangen door een inburgeringsplicht voor specifieke groepen (genaturaliseerde) Nederlanders. Voorts is de inburgering van Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel gehouden.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. De inburgeringsplicht

2.1.1 Algemeen

Kern van het wetsvoorstel is de invoering van een resultaatgerichte inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen die duurzaam in Nederland (willen) verblijven en voor enkele categorieën genaturaliseerde Nederlan-

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ders in de leeftijd van 16 tot 65 jaar, als middel om achterstanden bij de integratie van minderheden te overbruggen en nieuwe achterstanden te voorkomen. De inburgeringsplicht houdt in dat men de noodzakelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving alsnog verwerft en het inburgeringsexamen behaalt.

Met de criteria die de ACVZ heeft aanbevolen en die in het wetsvoorstel zijn opgenomen wordt getracht de groep personen aan wie de inburgeringsplicht wordt opgelegd, zo nauwkeurig mogelijk aan te laten sluiten bij de groep die die inburgering ook daadwerkelijk behoeft. De inburgeringsplicht geldt niet voor degene die gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven. In het algemeen kan worden aangenomen dat iemand die na het vijfde levensjaar acht jaar heeft deelgenomen aan het reguliere onderwijs voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving bezit om hier volwaardig te kunnen participeren. De inburgeringsplicht geldt evenmin voor diegene die weliswaar niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven, maar wèl in het bezit is van bepaalde diploma's, certificaten of andere bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene over die kennis beschikt.
Dat het ontbreken van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving een succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving in de weg staat, is genoegzaam bewezen. Het was een van de hoofdconclusies van de Commissie-Blok. Wie het Nederlands niet beheerst, heeft beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Daarnaast is het in acht nemen van normen en waarden die in de Nederlandse samenleving zijn verankerd van belang voor het welslagen van de integratie. Met de invoering van de nieuwe inburgeringsplicht wordt van alle vreemdelingen en enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders die niet aan deze essentiële voorwaarden voor een succesvolle integratie voldoen, niet alleen verlangd dat zij zich daarvoor (alsnog) inspannen, maar ook dat zij daarin daadwerkelijk slagen door het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen.

Wanneer het inburgeringsexamen is gehaald, is een eerste voorwaarde voor een succesvolle integratie vervuld. Voor deelname aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven in Nederland zijn het kennen van de basisbeginselen van de Nederlandse taal en het delen van vigerende normen en basiswaarden onontbeerlijk. Daarmee vormt inburgering, zoals gezegd, een eerste stap op weg naar integratie. Het is daarmee echter niet identiek. Het integratieproces moet uiteindelijk leiden tot volwaardig burgerschap in Nederland. Burgerschap houdt in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen.

De algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen is neergelegd in artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel; de inburgeringsplicht voor de specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders in artikel 3. De gronden voor vrijstelling van de inburgeringsplicht zijn opgenomen in artikel 4 van het onderhavige wetsvoorstel. Deze gelden voor zowel vreemdelingen als Nederlanders.

2.1.2 Inburgeringsplicht voor nieuw- èn oudkomers

Aangezien ook reeds eerder naar Nederland gekomen migranten met een taalachterstand moeten inburgeren en de resultaten van het terzake gevoerde oudkomersbeleid de afgelopen jaren zijn achtergebleven, voorziet het onderhavige wetsvoorstel ook in een inburgeringsplicht voor inburgeringsbehoeftige oudkomers.

Voor het onderscheid tussen nieuw- en oudkomers is bepalend het moment waarop de nieuwe wet in werking treedt. Dit is een heldere scheidslijn. Personen die onder de inburgeringsplicht vallen en die ná de inwerkingtreding van de nieuwe wet tot Nederland worden toegelaten (vreemdelingen) of ingezetene worden in de zin van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (de specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders) zijn *nieuwkomer*. Ook de Antillianen en Arubanen die zich na inwerkingtreding van de nieuwe wet in Nederland vestigen, en die krachtens het bij het onderhavige wetsvoorstel behorende overgangsrecht (artikel 58) onder de WIN blijven vallen, zijn nieuwkomer (in de zin van die wet).

Personen die onder de inburgeringsplicht vallen en die sedert het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet reeds in Nederland verblijven, zijn *oudkomer.* Daarbij is niet van belang of de inburgeringsplicht ook daadwerkelijk reeds op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet ontstaat. Ook indien de inburgeringsplicht op een later moment ontstaat, is de betrokken persoon oudkomer, indien hij vanaf het moment waarop de nieuwe wet in werking treedt reeds in Nederland verblijft. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de jongere die geen acht jaar in Nederland heeft verbleven tijdens de leerplichtige leeftijd en die op 19- jarige leeftijd de school verlaat zonder relevant diploma, de vreemdeling die na aanvankelijk verblijf voor een tijdelijk doel, een verblijfsvergunning voor een permanent doel verkrijgt, en aan de genaturaliseerde Nederlander die gedurende zes maanden een beroep doet op een van de krachtens artikel 3 aangewezen socialezekerheidsuitkeringen.

Het begrip oudkomer is gedefinieerd in artikel 1, onderdeel c. Oudkomer is:

a. de vreemdeling die sedert het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet rechtmatig verblijf heeft in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000, en die op grond van de artikelen 2 en 4 inburgeringsplichtig wordt, dan wel:
b. de Nederlander die sedert het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ingezetene in de zin van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is en die op grond van de artikelen 3 en 4 inburgeringsplichtig wordt. In beide gevallen is daarvan uitgezonderd de vreemdeling of Nederlander die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet nieuwkomer was in de zin van de WIN.

Een definitie van het begrip «oudkomer» is noodzakelijk omdat het nieuwe inburgeringsstelsel – overeenkomstig de in de Contourennota en de decemberbrief geschetste voornemens – op verschillende plaatsen een uitzondering maakt voor oudkomers. Deze uitzonderingen betreffen ten eerste het lagere niveau van de voor het inburgeringsexamen vereiste schriftelijke kennis van de Nederlandse taal (niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, in plaats van niveau A2). Verreweg de meeste communicatie vindt mondeling plaats. Het niveau A1 voor schriftelijke taalvaardigheid wordt voor deze groep aanvaardbaar geacht omdat het hier vaak gaat om oudere personen, die veelal minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een onevenredig grote inspanning zal betekenen. Bovendien moet worden bedacht dat zich onder deze groep een relatief groot aantal (functioneel) analfabeten bevindt. In de tweede plaats gaat de vijfjaarstermijn waarbinnen op straffe van een bestuurlijke boete aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan, voor oudkomers pas lopen nadat de gemeente zulks bij beschikking heeft bepaald. In de derde plaats zijn oudkomers die op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringstelsel in werking treedt 60 jaar of ouder zijn, bij wijze van overgangsregeling vrijgesteld van de inburgeringsplicht (artikel 57). Ten aanzien van nieuwko-

mers van 60 jaar of ouder, die ná inwerkingtreding naar Nederland komen, geldt deze vrijstelling niet.

2.1.3 Het algemene karakter van de inburgeringsplicht voor vreemdelingen

De inburgeringsplicht die het wetsvoorstel voor vreemdelingen introduceert, heeft een algemeen karakter. Dat wil zeggen dat geen groepen vreemdelingen worden aangewezen ten aanzien van wie vanwege hun specifieke omstandigheden moet worden aangenomen dat een resultaatgerichte inburgeringsplicht nodig is. Deze algemene inburgeringsplicht geldt zowel vreemdelingen die zich voor het eerst duurzaam in Nederland vestigen als ook voor vreemdelingen die bij inwerkingtreding van de wet reeds lange tijd in Nederland verblijven. De huidige Wet inburgering nieuwkomers kent alleen voor nieuwe migranten een inburgeringsplicht. Ten aanzien van de nieuwe migranten kan als vaststaand worden aangenomen dat nagenoeg geen van hen beschikt over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om volwaardig aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen. Slechts in enkele gevallen zal daarvan wel sprake kunnen zijn. Te denken valt daarbij aan een vreemdeling die na ten minste acht jaar verblijf tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland of het behalen van een bepaald Nederlands diploma met de ouders naar het land van herkomst is geremigreerd en zich nadien weer in Nederland mag vestigen. In een dergelijk geval is deze nieuwe migrant op grond van artikel 4, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel van de inburgeringsplicht vrijgesteld.
Ook ten aanzien van vreemdelingen die al langere tijd in Nederland zijn gevestigd staat vast dat de integratie van grote groepen onder hen niet geheel of geheel niet is geslaagd. Dat is onder meer gebleken uit het eindrapport «Bruggen Bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 15). Rond de millenniumwisseling is vastgesteld dat tegen de 500 000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de maatschappelijke markten. Verder is uit de recente evaluatie van de naturalisatietoets gebleken van een vermindering van maar liefst 75% van het aantal door meerderjarige vreemdelingen ingediende naturalisatieverzoeken ten opzichte van het aantal door dezelfde categorie onder de oude regelgeving ingediende verzoeken (Kamerstukken II 2004–2005, 29 543, nr. 7). Die terugloop kan deels worden verklaard uit de achterblijvende inburgering van vreemdelingen die al langere tijd in Nederland verblijven.

Gelet op de omvang van de groep langere tijd in Nederland verblijvende vreemdelingen in een achterstandspositie, zijn geen nadere groepen aangewezen ten aanzien van wie vanwege hun specifieke omstandigheden moet worden aangenomen dat een resultaatgerichte inburgeringsplicht juist in hun situatie, maar niet in die van anderen, noodzakelijk is. Dat zou bovendien stuiten op de grenzen van hetgeen mogelijk blijkt. Zoals de Commissie Blok heeft vastgesteld (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 14, p. 2) zijn de verschillen tussen groepen allochtonen en daarnaast de individuele verschillen dermate groot dat het niet mogelijk is om een algemeen geldend sociologisch patroon van integratie van immigranten in Nederland op te stellen. Ook de regering heeft in haar reactie op het eindrapport van de commissie Blok (p. 6–7 en 11) moeten vaststellen dat er tussen en binnen minderheidsgroeperingen grote verschillen zijn in de mate van achterstand en integratie. Daarom worden degenen voor wie een inburgeringsplicht niet nodig lijkt, zoveel mogelijk aan de hand van formele criteria uitgezonderd (zie artikel 4 van het onderhavige wetsvoorstel). Zo zijn vreemdelingen die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven, die

beschikken over een bepaald diploma of certificaat, die nog volledig leerplichtig zijn of die aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een diploma of certificaat waaruit de benodigde kennis en vaardigheden blijkt, vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

De algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen is te onderscheiden van de eveneens met dit wetsvoorstel te introduceren mogelijkheid om het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde te stellen bij het verstrekken van verblijfsvergunningen die de vreemdeling een sterkere rechtspositie geven. Hierbij wordt gedacht aan de vergunning voor onbepaalde tijd (regulier/asiel) en de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf. Hiertoe wordt een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 voorgesteld (zie hierover paragraaf 2.7 van deze toelichting). In die zin kan het niet behalen van het inburgeringsexamen verblijfsrechtelijke consequenties hebben.

De algemene inburgeringsplicht verplicht alle vreemdelingen die daar nog niet over beschikken, dus ook de oudkomer ten aanzien van wie de gemeente nog geen handhavingsbeschikking (artikel 24) heeft gegeven, tot verwerving van die kennis en vaardigheden. De VNG heeft aangegeven vanuit handhavingsoptiek een stelsel te prefereren waarin de gemeenten bepalen welke oudkomers tot inburgering worden verplicht. Daarmee zou voor inburgeringsbehoeftigen die (nog) niet door de gemeenten tot inburgering zijn verplicht, echter een belangrijke stimulans vervallen. In het door de regering voorgestelde inburgeringsstelsel opent de algemene inburgeringsplicht voor alle inburgeringsbehoeftige vreemdelingen, dus ook voor de oudkomer die nog geen handhavingsbeschikking heeft gekregen, de mogelijkheid om gebruik te maken van de faciliteiten (hoofdstuk 5) waarmee de overheid de daadwerkelijke verwerving van de noodzakelijke kennis en vaardigheden door alle inburgeringsbehoeftigen stimuleert.

2.1.4 De inburgeringsplicht voor specifieke groepen Nederlanders

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert voor Nederlanders geen algemene inburgeringsplicht. Aangezien miljoenen in Nederland geboren en getogen personen, van wie te voorzien is dat zich daaronder nagenoeg geen inburgeringsbehoeftigen bevinden voor wie een inburgeringsplicht noodzakelijk is, van rechtswege (door geboorte) de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, is een algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders als middel om achterstanden onder minderheden te overbruggen disproportioneel en daarmee minder geschikt. Het inburgeringsbeleid is er met name op gericht achterstanden onder minderheidsgroepen in Nederland te overbruggen en hen met succes te laten meedoen op de maatschappelijke markten. Ook van de Nederlanders die door optie de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, zijn verreweg de meesten niet inburgeringsbehoeftig of zouden anderszins niet inburgeringsplichtig zijn. Zij hebben veelal Nederlands onderwijs gevolgd of vallen vanwege hun leeftijd buiten de nieuwe inburgeringsplicht. Een inburgeringsplicht voor Nederlanders die van rechtswege of door optie Nederlander zijn geworden, brengt veel lasten voor de burger en overheid met zich en levert vrijwel geen bijdrage aan de overbrugging van de nog resterende achterstanden onder die categorieën allochtonen van wie de integratie problematisch verloopt.

Dat neemt niet weg dat uit diverse onderzoeken is gebleken dat de integratie van grote groepen allochtonen niet geheel of geheel niet is geslaagd en dat zich daaronder ook aanzienlijke aantallen genaturaliseerde Nederlanders bevinden die voor de invoering van de naturalisatie-

toets in 2003 zijn genaturaliseerd, dus zonder dat daarbij op uniforme en objectieve wijze is beoordeeld of de betrokkene inderdaad voldoende is toegerust voor maatschappelijke participatie. Als gezegd, is uit de evaluatie van de naturalisatietoets gebleken van een vermindering van maar liefst 75% van het aantal door meerderjarige vreemdelingen ingediende naturalisatieverzoeken ten opzichte van het aantal door dezelfde categorie onder de oude regelgeving ingediende verzoeken (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 7). Deze terugloop moet deels worden verklaard uit de achterblijvende inburgering. Daartegenover staat dat de integratie van velen die het Nederlanderschap voor de invoering van de naturalisatietoets door naturalisatie hebben verkregen, wel is geslaagd. Aangezien het naar de mening van de regering niet aangaat de aanwezige achterstanden te veronachtzamen, zijn drie groepen *genaturaliseerde* Nederlanders geïdentificeerd ten aanzien van wie vanwege hun specifieke omstandigheden moet worden aangenomen dat een resultaatgerichte inburgeringsplicht in hun situatie nodig is. Dit verklaart tegelijkertijd waarom de inburgeringsplicht voor genaturaliseerde Nederlanders op een later moment kan ontstaan dan op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel. Immers, de specifieke omstandigheden op grond waarvan aangenomen moet worden aangenomen dat een inburgeringsplicht (alsnog) nodig is, kunnen zich ook op een later moment voordoen. Indien dit het geval is, is het naar mening van de regering juist de inburgeringsplicht te laten ontstaan en de achterstanden aan te pakken.

Daarbij is van belang dat wie ná april 2003 het Nederlanderschap door naturalisatie heeft verkregen, daarvoor als regel de huidige naturalisatietoets met goed gevolg heeft afgelegd. Het certificaat dat daarbij is uitgereikt, stelt die persoon vrij van de inburgeringsplicht (artikel 4, eerste lid, onder c). De inburgeringsplicht voor de drie categorieën genaturaliseerde Nederlanders is daardoor in beginsel beperkt tot personen die vóór april 2003 zijn genaturaliseerd. Voorts geldt ook ten aanzien van de genaturaliseerde Nederlanders een vrijstelling voor degenen die jonger dan 16 jaar of ouder dan 65 jaar zijn, die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven of die beschikken over een diploma of certificaat (waaronder het certificaat van de naturalisatietoets) waaruit blijkt dat zij reeds beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden (artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met c). Vrijgesteld zijn voorts degenen die volledig leerplichtig zijn of aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een diploma of certificaat waaruit de benodigde kennis en vaardigheden blijkt (artikel 4, eerste lid, onderdelen d en e), en degenen aan wie de inburgeringsplicht op grond van internationaal-rechtelijke bepalingen niet kan worden opgelegd (artikel 4, tweede lid).

a. uitkeringsgerechtigden
Zoals ook in de kabinetsreactie bij het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 21) is aangegeven, geldt arbeidsdeelname door minderheden als de graadmeter voor hun integratie. Bekend is dat de arbeidsdeelname door minderheden in Nederland aanzienlijk achterblijft ten opzichte van andere groepen. Onder meer uit het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok) en het SCP rapport «Oudkomers in beeld» (2001), maar ook uit ervaringsgegevens, blijkt dat deze achterblijvende arbeidsdeelname in belangrijke mate is toe te schrijven aan onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving. Uit het eindrapport van de Commissie Blok is voorts gebleken dat arbeidsdeelname een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving is. Reïntegratie op de arbeidsmarkt is voor genaturaliseerde

Nederlanders in een langdurige uitkeringsafhankelijke situatie dan ook van groot belang voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. Verplichte inburgering voor de groep langdurig uitkeringsafhankelijken is een passend instrument om de achterstanden die aan de achterblijvende arbeidsdeelname ten grondslag ligt te overbruggen, langdurige uitkeringsafhankelijkheid te beëindigen (en waar mogelijk te voorkomen) en de integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen.

b. verzorgende ouders
Wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, zal dergelijke vaardigheden ook niet kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie hij een opvoedende taak heeft. In die gevallen voltrekt zich een proces van terugkerende reproductie, van generatie op generatie, van marginalisering -in de zin van een afnemend vermogen om te kunnen participeren in de samenleving – die het gevolg is van achterblijvende integratie. In zijn rapport «Oudkomers in beeld» (2001) bepleit het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) daarom de verzorgende ouders onder de oudkomers bij de inburgering prioriteit te geven om een patroon van het generatiegewijs doorgeven van achterstand te doorbreken en het proces van minderheidsvorming zo mogelijk te stoppen. De groep verzorgende ouders wordt immers geconfronteerd met vraagstukken die verband houden met het sociaal-culturele integratieproces van hun kinderen. Met een betere beheersing van de Nederlandse taal zullen verzorgende ouders beter in staat zijn hun minderjarige kinderen voor te bereiden op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. Verplichte inburgering is hier dus van groot belang om te voorkomen dat de eigen achterstanden worden overgedragen op de volgende generaties en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet.

c. geestelijke bedienaren
Ook bij de genaturaliseerden die werkzaam zijn als geestelijke bedienaar is verplichte inburgering van groot maatschappelijk belang om te voorkomen dat bestaande achterstanden worden overgedragen op de leden van de geloofsgemeenschap die zij bedienen en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet. De taak van geestelijke bedienaar is immers veelal niet beperkt tot het leiding geven in strikt godsdienstige aangelegenheden en het behandelen van vragen waarvan de taak tot beantwoording direct voortvloeit uit het geestelijk ambt. Geestelijke bedienaren worden ook met maatschappelijke vragen geconfronteerd die verband houden met het sociaal-economische en sociaal-culturele integratieproces van minderheden. Van geestelijke bedienaren wordt tevens verwacht dat zij steun bieden bij het bepalen van de houding die de achterban ten aanzien van de samenleving zal innemen. Dat vereist dat zij terdege bekend zijn met de Nederlandse taal en de in de Nederlandse samenleving algemeen gedeelde normen en waarden. Zonder die kennis kan de geestelijke bedienaar zijn taken in een complexe westerse samenleving als de Nederlandse niet goed vervullen, en dreigt een ongunstige invloed op de inburgering en integratie in de Nederlandse samenleving van de leden van de betrokken minderheidsgroep. De inburgeringsplicht betekent geen overheidsbemoeienis met de godsdienstige overtuiging van de geestelijke bedienaren of met de organisatorische vraagstukken van de betrokken kerkelijke gemeenschap.
Deze drie groepen betreffen met name Nederlanders die al langere tijd in Nederland verblijven (oudkomers), maar het kan in een voorkomend geval ook gaan om een Nederlander die zich voor het eerst in ons land vestigt (een nieuwkomer). Daarbij valt te denken aan de persoon die door naturalisatie in het buitenland de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen.

2.1.5 De inburgeringsplicht volgt uit de wet

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de inburgeringsplicht rechtstreeks ontstaat uit de wet. De artikelen 2 tot en met 5 bepalen de groep van inburgeringsplichtige personen. De artikelen 2 en 3 bepalen de groep van personen (vreemdelingen en Nederlanders) die inburgeringsplichtig kunnen zijn. Daarbij vestigt artikel 2 een *algemene inburgeringsplicht* voor vreemdelingen, zowel voor nieuwe migranten die aanstonds na verblijfsaanvaarding hun (verdere) inburgering in de Nederlandse samenleving ter hand moeten nemen, als ook voor migranten die al langer in Nederland verblijven (oudkomers). Artikel 3 vestigt een inburgeringsplicht voor *specifieke groepen* genaturaliseerde Nederlanders. Daarbij zal het met name gaan om oudkomers. Artikel 4, eerste lid, bevat de hoofdcriteria waaruit volgt of iemand ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. De inburgeringsplicht geldt voor personen van 16 jaar of ouder maar jonger dan 65 jaar, die niet ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en die niet beschikken over diploma of certificaat waaruit blijkt dat zij reeds beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden (artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met c). Jongeren die volledig leerplichtig zijn of aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een diploma of certificaat waaruit de benodigde kennis en vaardigheden blijkt, zijn vrijgesteld (artikel 4, eerste lid, onderdelen d en e). Vrijgesteld zijn ook die vreemdelingen aan wie de inburgeringsplicht op grond van internationaalrechtelijke bepalingen niet kan worden opgelegd (artikel 4, tweede lid). De inburgeringsbehoeftigen die op grond van de artikelen 2 tot en met 5 inburgeringsplichtig zijn, moet voldoen aan de verplichting die in artikel 6 is omschreven. Waar nodig zullen deze criteria worden uitgewerkt en ingevuld bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.
Voorop staat evenwel, dat voor de betrokkene volstrekt helder zal zijn of hij of zij inburgeringsplichtig is of niet. Dit is noodzakelijk omdat de regering de inburgeringsplichtige aanspreekt op zijn eigen verantwoordelijkheid om aan de plicht te voldoen. Het bestaan van heldere criteria voor afbakening van de inburgeringplicht is ook voor de met de uitvoering van de wet belaste instanties van groot belang.
Het uitgangspunt van de wet is niet dat de overheid van alle potentiële inburgeringsplichtigen – bij beschikking – gaat vaststellen of zij inburgeringsplichtig zijn of niet. Daarmee zou de overheid een niet te torsen uitvoeringslast op zich nemen. De voorlichtende en informerende taak van gemeenten reikt dan ook niet zover, dat de gemeente, desverzocht door een burger, een bindende uitspraak kan doen over diens inburgeringsplichtigheid. Een dergelijk verzoek – voorzover dit niet met algemene informatieverstrekking zou kunnen worden beantwoord – mondt hoogstens uit in een zogenaamd «bestuurlijk (rechts)oordeel» van het college en niet in een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking. Zodra echter de overheid consequenties (in positieve of negatieve zin) verbindt aan de inburgeringsplicht, zal de overheid vanzelfsprekend ook het (achterliggende) oordeel over de inburgeringsplicht in een beschikking neerleggen. Op dat moment zal de betrokkene die de inburgeringsplichtigheid betwist daartegen in rechte kunnen opkomen. Het betreft hier met name de door de gemeente te nemen beschikkingen in het kader van de handhaving. De gemeenten kunnen in verband daarmee alle potentiële inburgeringsplichtigen oproepen om te verschijnen en verlangen dat zij nadere gegevens verstrekken die voor het beoordelen van de inburgeringsplichtigheid van belang zijn (artikel 23).
Indien een (potentiële) inburgeringsplichtige zich op eigen initiatief voorbereidt op het inburgeringsexamen en daarbij een beroep doet op de leen- of vergoedingenfaciliteit, zal de IB-Groep geen voor bezwaar en beroep vatbare beslissing geven over de inburgeringsplichtigheid. De IB-Groep zal zijn beoordeling daaarvan opnemen in de inwilligende of

afwijzende beschikking op de aanvraag. In dit geval kan de potentieel inburgeringsplichtige middels bezwaar en beroep opkomen tegen het oordeel dat hij niet inburgeringsplichtig is.

2.2. Eigen verantwoordelijkheid

De regering zet in op versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, ook waar het gaat om integratie. Zij wordt daarin gesteund door de ACVZ die van mening is dat de structurele integratieproblemen een onorthodoxe aanpak rechtvaardigen waarin een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en vermogens van de vreemdeling en zijn toewijding aan de Nederlandse samenleving, en de Commissie Franssen die onderschrijft dat het inburgeringsbeleid versterkt kan worden door het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger brengt mee dat de wijze waarop de inburgeringsplichtige het verlangde kennisniveau verwerft, niet van overheidswege wordt geregeld, maar wordt overgelaten aan de eigen inzichten en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Daartoe moeten initiatieven worden ontplooid en keuzen worden gemaakt, bijvoorbeeld over de wijze waarop de vereiste kennis en vaardigheden worden verworven (zelfstudie, dagonderwijs, avond- of weekendcursussen, klassikaal, schriftelijk of via internet) en de wijze waarop de kennisverwerving het beste kan worden verenigd met persoonlijke omstandigheden, zoals zorg voor gezinsleden, zwangerschap en werkzaamheden.

Anders dan bij de voorbereidende inburgering in het buitenland waarbij sprake is van voorbereidingen op een voorgenomen komst naar Nederland en waarbij de Nederlandse samenleving (nog) niet is betrokken, is bij inburgering in Nederland ook sprake van een verantwoordelijkheid bij de samenleving als geheel. De inburgeringsplichtige, die veelal reeds in het buitenland door het behalen van het basisexamen inburgering heeft aangetoond dat hij er veel voor over heeft om aan onze samenleving deel te gaan nemen, moet bij zijn integratie in Nederland kunnen rekenen op de solidariteit en steun van zijn allochtone en autochtone medeburgers om de nog resterende sociale, culturele en economische afstand te overbruggen. Daarbij zal de nadruk moeten liggen op wat ons bindt: de Nederlandse taal en de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten.

Die eigen verantwoordelijkheid van de burger doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de overheid om heldere en kenbare vereisten te formuleren waaraan inburgeringsplichtigen moeten en redelijkerwijs ook kunnen voldoen en om er op effectieve en objectieve wijze op toe te zien dat daaraan ook daadwerkelijk wordt voldaan. Daaraan wordt onder meer invulling gegeven door heldere normstelling. Verlangd worden schriftelijke en mondelinge taalvaardigheden op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, en kennis van de Nederlandse (westerse) samenleving overeenkomstig een door de overheid te ontwikkelen examenprogramma. Het daadwerkelijk verwerven van die kennis en vaardigheden moet binnen een termijn van drieëneenhalf jaar vijf jaar, indien de betrokken inburgeringsplichtige niet reeds in het buitenland het basisexamen inburgering heeft behaald door de inburgeringsplichtige worden aangetoond met het behalen van een door de overheid ingericht inburgeringsexamen dat door de inburgeringsplichtige met voldoende inzet en motivatie om in te burgeren kan worden behaald. De regering wijst in dit verband tenslotte op de verstrekking van de lening en de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding die zij voor de inburgeringsplichtige beschikbaar stelt, en de verblijfsrechtelijke gevolgen die zij in het nieuwe inburgeringsstelsel heeft ingebouwd om de inburgeringsplichtige

die vreemdeling is te stimuleren om aan zijn inburgeringsplicht te voldoen.

2.3 Inburgeringsexamen

Inburgering moet perspectief bieden op integratie en vormt een eerste stap naar volwaardige deelname aan de samenleving. Basis voor het kunnen functioneren in de verschillende domeinen van de samenleving zijn een bepaald niveau van beheersing van de Nederlandse taal, waardoor de inburgeringsplichtige in de dagelijkse praktijk in het Nederlands kan communiceren, en bekendheid met de vigerende normen en waarden. In navolging van de aanbevelingen in het tweede deeladvies van de tijdelijke adviescommissie van onafhankelijke deskundigen (de commissie Franssen) over de vorm en inhoud van het inburgeringsexamen in Nederland, gelden als uitgangspunten voor het inburgeringsexamen dat het examen moet voldoen aan de criteria van functionaliteit en haalbaarheid. Wil het inburgeringsexamen voldoen aan de eis van functionaliteit, dan moet het niveau van het examen de mogelijkheid geven om te functioneren in de samenleving. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat deelname aan verschillende maatschappelijke sectoren ook verschillende eisen aan taalvaardigheid stelt. Het Nederlands dat in de bouwsector wordt gesproken kent een ander vocabulaire dan het Nederlands dat in bijvoorbeeld de zorg of het onderwijs wordt gesproken. Het inburgeringsexamen wordt zo ingericht dat het de niveaus van taalvaardigheid meet voor het doel waarvoor het Nederlands wordt geleerd. Het inburgeringsexamen moet ook haalbaar zijn: het inburgeringsbeleid staat in het perspectief van integratie in de Nederlandse samenleving en het inburgeringsexamen moet een haalbare normering kennen.

Het inburgeringsexamen in Nederland wordt in navolging van de betreffende aanbeveling in het tweede deeladvies van de commissie Franssen opgebouwd uit een centraal en een praktijkdeel. Met het praktijkdeel, waarin de praktische toepassing van taalvaardigheid wordt gemeten, wordt bereikt dat de functionele taalvaardigheid wordt getoetst. In het praktijkdeel van het inburgeringsexamen wordt een specifieke inkleuring gegeven voor domeinen als burgerschap, werk, opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs. Daarvan wordt verwacht dat die de inburgeringsplichtige zal stimuleren om deel te gaan nemen aan leer-werktrajecten.

Eveneens in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Franssen worden de eisen aan de mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid van de inburgeringsplichtige gesteld op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen[1]. Met de commissie acht de regering het niveau A1 onvoldoende om zelfstandig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving, terwijl één niveau hoger dan A2 (niveau B1 van het Europese Raamwerk) naar verwachting voor velen een onneembare barrière zal vormen en hen het perspectief op integratie en versterking van hun rechtspositie in Nederland zal ontnemen. Met het taalvaardigheidsniveau A2 is een redelijke mate van communicatie met de directe omgeving van de inburgeraar mogelijk. Beheersing van het Nederlands op dit niveau moet worden beschouwd als noodzakelijk om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. In het algemeen acht de regering het met de Commissie Franssen haalbaar om binnen de termijn van drie jaar mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal op het niveau A2 te verwerven.

Voor de groep inburgeringsplichtigen die al in Nederland verblijft op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt (de «oudkomers»), wordt voorzien in een beperkte uitzondering. Van hen wordt verlangd dat zij beschikken over schriftelijke taalvaardigheden op

[1] Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen is de Nederlandse benaming van Common European Framework of Reference for Languages, Council of Europe 2001 (afgekort: CEF).

het niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Bij deze uitzondering heeft de regering in overweging genomen dat het merendeel van de communicatie mondeling plaatsvindt en dat het bij deze groep veelal 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. Tijdens het wetgevingsdebat op 13 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 101, p. 57) is toegezegd deze uitzondering schriftelijk nader toe te lichten.

Het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving zal voor iedere inburgeringsplichtige op hetzelfde niveau worden afgenomen. Hierbij wordt rekening gehouden met de uitzondering voor de schriftelijke taalvaardigheden van oudkomers. Omdat er voor het examineren van kennis van de Nederlandse samenleving geen referentiekader beschikbaar is, wordt dat examenonderdeel gebaseerd op een examenprogramma dat in ontwikkeling is. Bij de ontwikkeling van dat programma en het examenonderdeel worden de aanbevelingen van de Commissie Franssen betrokken. Meer in het bijzonder stelt de commissie voor aan te sluiten bij de burgerschapscompetenties, die voor het beroepsonderwijs noodzakelijk worden geacht. Examinandi zullen 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), voorzien in eigen onderhoud en centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat zoals de grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en andere universele waarden die door de verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd. Tevens wordt bij de ontwikkeling van het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving bezien op welke wijze in Nederland gebruikelijke omgangsvormen een plaats kunnen krijgen.

Uitvoering van het inburgeringsexamen
Voorgesteld wordt de Informatie Beheer Groep (hierna: IB-Groep) te belasten met de uitvoering van het inburgeringsexamen. Daartoe wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de IB-Groep het centrale deel van het inburgeringsexamen afneemt (artikel 13). Uiteraard zal dit examen op voldoende plaatsen in het land moeten worden aangeboden. In de lagere regelgeving zal dit worden uitgewerkt. In het wetsvoorstel wordt daarnaast bepaald dat het praktijkdeel van het inburgeringsexamen zowel door de IB-groep als door andere, door de IB-Groep aan te wijzen instellingen wordt afgenomen. Aan de aanwijzing door de IB-Groep zullen bij krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften worden verbonden. De IB-Groep zal zijn belast met het toezicht op de naleving van die voorschriften door de aangewezen exameninstellingen. In het kader van de voorbereiding van de uitvoering door de IB-Groep van de aan haar op te dragen wettelijke taken voortvloeiend uit de Wet inburgering is op 29 juni 2005 een convenant betreffende de samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en de IB- Groep gesloten (Stcrt. 2005, 140).

2.4 Financiële faciliteiten

Een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor het nakomen van de inburgeringsplicht ligt bij de inburgeringsplichtigen zelf. Inburgeringsplichtigen zullen in principe zelf het initiatief dienen te nemen om de voor het examen benodigde kennis van de Nederlandse taal en samenleving te verwerven. Eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat inburgeringsplichtigen zelf de kosten van de inburgering dragen. Zij kunnen zelf een cursus inkopen op een markt voor cursusaanbieders. Om de inburgeringsplichtigen financieel in staat te stellen alsmede te stimuleren aan hun plicht te voldoen, voorziet het wetsvoorstel in positieve financiële prikkels.

De inburgeringsplichtige krijgt toegang tot een speciaal daarvoor in het leven te roepen leningfaciliteit om de met de inburgering gemoeide kosten te kunnen voorfinancieren. Voorts kan de inburgeringsplichtige aanspraak maken op een (kostengerelateerde of forfaitaire) vergoeding indien het examen binnen de eventueel daarvoor geldende termijn is behaald. Hoofdstuk 5 (Faciliteiten) bevat een regeling van deze financiële faciliteiten op hoofdlijnen en voorziet in verdere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur en voorzover nodig ook bij ministeriële regeling. De IB-Groep wordt belast met de uitvoering van deze faciliteiten.

Opmerking verdient dat het niet toekennen van een vergoeding, bijvoorbeeld indien een inburgeringsplichtige die het basisexamen in het buitenland heeft behaald, niet binnen drie jaar het inburgeringsexamen behaalt, niet het karakter heeft van een sanctie. De overheid beoogt hiermee geenszins te «straffen», doch in positieve zin het gedrag van de inburgeringsplichtigen te beïnvloeden opdat zij zich op zo kort mogelijke termijn de voor het inburgeringsexamen benodigde kennis en vaardigheden eigen maken.

In de Contourennota en de decemberbrief zijn de contouren van beide faciliteiten geschetst. Voor de leningfaciliteit geldt dat deze alleen openstaat indien de inburgeringsplichtige een cursus inkoopt bij een instelling (met een keurmerk) waarvan de kwaliteit is geborgd. Over de lening zal een vergelijkbare rente als bij de studiefinanciering moeten worden betaald. Met de aflossing van de lening moet in beginsel worden gestart drieëneenhalf jaar na het verstrekken ervan of, indien dat eerder is, zes maanden nadat het inburgeringsexamen is behaald. In het algemeen acht de regering het voor alle inburgeringsplichtigen haalbaar om het inburgeringsexamen op de door regering voorgestane niveaus binnen de termijn van drie jaar te behalen. Bij het bepalen van het aflossingsbedrag en de (maximale) aflossingsperiode kan het draagkrachtbeginsel worden toegepast. Om te voorkomen dat inburgeringsplichtigen gedurende een (te) lange periode in een leensituatie verkeren, zal het restant leenbedrag na bepaalde tijd te niet kunnen gaan.

Voor de andere faciliteit – de (kostengerelateerde of forfaitaire) vergoeding – komen nieuwkomers alleen in aanmerking als zij binnen drie jaar nadat zij inburgeringsplichtig zijn geworden het examen behalen. Voor oudkomers geldt deze drie-jaarstermijn alléén indien de gemeente dat voor een individuele oudkomer bij beschikking heeft bepaald. In dat geval heeft de gemeente besloten de oudkomer actief te handhaven en kan zij na vijf jaar ook een bestuurlijke boete opleggen indien het examen dan nog niet is behaald. De vergoeding kent twee varianten. Van de eerste variant kan alleen sprake zijn indien de cursus is ingekocht bij een aanbieder die een keurmerk heeft en is gerelateerd aan de gemaakte cursus- en examenkosten. Hierbij wordt gedacht aan een vergoeding van 70% van de kosten tot een maximum van € 3000. De tweede variant is een forfaitair bedrag van circa € 650, waarop in de overige gevallen aanspraak bestaat. Dit bedrag ook zal gelden in gevallen waarin een partiële inburgerings- (en examen)plicht bestaat.

De voorgestelde Wet inburgering heeft fiscaal geen implicaties. Dat geldt voor alle financiële prikkels in het nieuwe inburgeringsstelsel, te weten de lening, bedoeld in artikel 14, de (kostengerelateerde en forfaitaire) vergoeding, bedoeld in artikel 16, en de eigen bijdrage, bedoeld in artikel 21, tweede lid. De kosten die de inburgeringsplichtige maakt om aan de inburgeringsplicht te voldoen, betreffen een aangelegenheid van persoonlijke aard. Ook indien deze kosten worden gemaakt ter verbetering van de persoonlijke vaardigheid, zullen zij dan ook niet kwalificeren voor de scholingsaftrek van artikel 6.27 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Indien zij daar wel onder zouden worden gebracht, leidt zulks feitelijk nog niet tot een fiscale aftrekpost. Overigens zij opgemerkt dat bij de forfaitaire kostenvergoeding de werkelijke kosten in belangrijke mate worden gedekt door de vergoeding.

De IB-Groep – die ook met de uitvoering van het inburgeringsexamen wordt belast – wordt belast met de uitvoering van de leen- en vergoedingsfaciliteit.

2.5 Aanbod van (gecombineerde) voorzieningen aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen

2.5.1 Inhoud van de regeling

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat het de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige is om te bepalen hoe hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen. Voor drie bijzondere groepen is de regering echter van mening dat de nieuwe wet de mogelijkheid van een (cursus)aanbod van overheidswege dient te creëren. De regeling in het wetsvoorstel houdt in dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd wordt een dergelijk aanbod te doen. Het wetsvoorstel creëert de grondslag voor het rijk om gemeenten de financiële middelen ter beschikking te stellen om dit aanbod te doen. Het aanbod aan de inburgeringsplichtige behelst een inburgeringsvoorziening die toeleidt naar het inburgeringsexamen en het eenmaal gratis afleggen van het examen. Wanneer de inburgeringsplichtige het aanbod aanvaardt, legt de gemeente dit vast in een beschikking. Vermelding verdient dat voor oudkomers deze beschikking tevens de start van de handhaving vormt (artikel 20, tweede lid). De aan de aldus overeengekomen inburgeringsvoorziening verbonden rechten en verplichtingen zullen deels zijn neergelegd in een algemene maatregel van bestuur en deels in een gemeentelijke verordening. Ondergetekende heeft in de decemberbrief aangegeven dat de eigen bijdrage die de inburgeringsplichtige daarvoor verschuldigd is (die in artikel 21, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel is vastgesteld op € 270 en overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels kan worden geïndexeerd) voor alle groepen hetzelfde zal zijn, om administratieve lasten zoveel mogelijk te voorkomen. De gemeenten kunnen bepalen dat die in termijnen kan worden betaald of in termijnen kan worden verrekend met één van de uitkeringen op grond van de socialezekerheidswetten en- regelingen die op basis van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, worden aangewezen.

Het middels een aanbod faciliteren van bepaalde inburgeringsplichtigen heeft onder andere het voordeel dat gemeenten ten aanzien van deze inburgeringsplichtigen aanvullende handhavingsmogelijkheden ten dienste staan, omdat ook het niet-naleven van aan de inburgeringsvoorziening te verbinden verplichtingen met een bestuurlijke boete kan worden gesanctioneerd. Het gaat hierbij om een inspanningsverplichting. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bepalen dat de inburgeringsplichtige al na afloop van de inburgeringsvoorziening het inburgeringsexamen *aflegt* (indien redelijkerwijs ervan uitgegaan kan worden dat betrokkene binnen die tijd het examenniveau kan bereiken). Uiteraard blijft naast deze extra verplichting de resultaatsverplichting van artikel 6 bestaan om in de meeste gevallen – binnen vijf jaar het inburgeringsexamen te behalen. Naast de extra handhavingsmogelijkheden spelen andere overwegingen een rol bij het creëren van de mogelijkheid voor gemeenten om een aanbod te doen. Deze komen hieronder aan de orde waar op de verschillende groepen wordt ingegaan.

2.5.2 Aan welke inburgeringsplichtigen kan een aanbod worden gedaan?

De groepen waarvoor het wetsvoorstel een gemeentelijk aanbod mogelijk maakt, zijn de volgende. In de eerste plaats gaat het om uitkeringsgerechtigden op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen sociale zekerheidswetten (zie artikel 17, eerste lid onder a, en artikel 3, eerste lid, onder a), op grond waarvan uitkeringsgerechtigden *daadwerkelijk* de verplichting hebben of opgelegd krijgen om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en wier inschakeling in het arbeidsproces *daadwerkelijk* met een voorziening op grond van één van die sociale zekerheidswetten of -regelingen wordt bevorderd. Bij die sociale zekerheidswetten en -regelingen kan, naast de Wet werk en bijstand, worden gedacht aan de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de op artikel 9 van de Kaderwet SZW-subsidies gebaseerde Tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten (Stcrt. 2004, 242 en Stcrt. 2005, 127; de TRI), en de werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), voor zover op grond van deze wetten een individuele arbeidsplicht kan worden vastgesteld.

Het gaat hierbij om personen die een voorziening gericht op arbeidsinschakeling krijgen aangeboden en die arbeidsplichtig zijn. Voor diegenen met een uitkering op grond van de WW, WWB, IOAW, IOAZ of de WGA vloeit de plicht om arbeid te aanvaarden voort uit desbetreffende wet of regeling op grond waarvan zij een uitkering ontvangen. Diegenen die zijn vrijgesteld of ontheven van de arbeidsplicht komen (nog) niet in aanmerking voor een inburgeringsvoorziening. Voor diegenen met een uitkering op grond van de Wajong, WAZ, WAO of TRI kan de plicht om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden voortvloeien uit de voorschriften die het UWV of een door het UWV aangewezen deskundige kan opleggen ter bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid (artikel 24, eerste lid, jo artikel 28, onderdeel a, van de WAO; artikel 43, eerste lid, jo artikel 46, onderdeel a, van de WAZ; artikel 35, eerste lid, jo artikel 38, eerste lid, onderdeel a, van de Wajong; artikel 2, zesde lid, van de TRI). Een dergelijk voorschrift in combinatie met een voorgschreven inschrijving als werkzoekende bij het CWI kan deze uitkeringsgerechtigden in aanmerking brengen voor een gecombineerde inburgerings- en reïntegratievoorziening. De gedachte hierachter is dat inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt in elkaars verlengde liggen en elkaar wederzijds kunnen versterken. Inburgering zorgt er voor dat inburgeringsplichtigen die uitkeringsgerechtigd zijn de Nederlandse taal leren beheersen en kennis van de Nederlandse samenleving verwerven. Dit is niet alleen bevorderlijk voor participatie in de samenleving in het algemeen, maar ook voor deelname aan de arbeidsmarkt. Andersom draagt reïntegratie van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen er toe bij dat de kansen op participatie op de arbeidsmarkt worden vergroot. Ook in de voorziening gericht op arbeidsinschakeling kan taalscholing zijn opgenomen, voorzover dit door de uitkeringsinstantie noodzakelijk wordt geacht voor toeleiding tot de arbeidsmarkt. De regering acht het om die reden van belang dat gemeenten een koppeling kunnen aanbrengen tussen reïntegratie en inburgering. Daarbij is de regering van mening dat werk en daarmee ook reïntegratie boven inburgering gaat en het voldoen aan de inburgeringsplicht geen grond is om werk of een reïntegratietraject te weigeren. Voorop blijft staan dat de kortste weg naar werk moet worden gekozen.

Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenten de inburgeringsvoorziening aan uitkeringsgerechtigden uitsluitend kunnen aanbieden in combinatie met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Een aanbod aan deze groep uitkeringsgerechtigden is dus altijd een gecombineerd aanbod reïntegratie/inburgering. Een gecombineerde inburgeringsvoorziening heeft als doelen zowel uitstroom naar de arbeidsmarkt als toeleiding naar het inburgeringsexamen. De inburgeringsplichtige is niet verplicht een aanbod te aanvaarden en, zoals in de contourennota is aangegeven, de gemeente is niet verplicht een aanbod te doen. Zo kan de gemeente in goed overleg met het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, dan wel de door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aangewezen deskundige, de betrokken eigenrisicodrager of de betrokken overheidswerkgever besluiten in een concreet geval een aanbod achterwege te laten indien het aanbod de inburgeringsplichtige zou beperken op korte termijn werk te vinden. Andersom kan de gemeente in goed overleg met genoemde instanties ook besluiten dat een gecombineerde voorziening juist wel aangewezen is; in een dergelijk geval kunnen de reïntegratie- en inburgeringsvoorzieningen gelijktijdig worden aangeboden. De gemeenteraad zal bij verordening regels met betrekking tot het aanbod moeten opstellen (artikel 17, zevende lid, van het onderhavige wetsvoorstel).

De tweede groep waarvoor het wetsvoorstel een gemeentelijk aanbod mogelijk maakt, oudkomers die geen uitkering of algemene bijstand ontvangen en evenmin betaalde arbeid verrichten. Het aanbod zal zich binnen deze groep met name richten op allochtone vrouwen die zich in een achterstandspositie bevinden. Met het oog op de emancipatie van deze vrouwen acht de regering het aangewezen deze groep middels een aanbod te faciliteren en tegelijkertijd een versterkte handhaving te realiseren. Bij de uitwerking zal afstemming plaatsvinden met de resultaten van de Commissie-PAVEM.
Een gemeentelijk aanbod in combinatie met versterkte handhaving is tenslotte ook mogelijk voor geestelijke bedienaren, van wie de inburgering om redenen van groot maatschappelijk belang wenselijk is. Hier geldt dat het aanbod zal zijn toegesneden op het beroep dat zij uitoefenen.

2.6. Handhaving

2.6.1 Handhaving als uiterste middel

Met het introduceren van een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen en een plicht voor specifieke categorieën Nederlanders vraagt het wetsvoorstel van personen die over onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving beschikken dat zij in hun *eigen* inburgering investeren. De regering is van mening dat inburgeringsplichtigen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij de noodzakelijke kennis verwerven om aan hun plicht te voldoen. Zij worden daarbij ondersteund door de met deze wet in het leven te roepen (financiële) faciliteiten (hoofdstuk 5). Ook het realiseren van meer marktwerking op het terrein van inburgeringscursussen draagt bij aan het vergroten van de mogelijkheden voor individuele inburgeringsplichtigen om hun inburgering ter hand te nemen. Daar komt bij dat van de resultaatsverplichting naar verwachting een sterkere motivatie uitgaat dan van de (huidige) verplichting die van betrokkenen enkel vraagt om zich in te spannen. Pas als het inburgeringsexamen is behaald, is aan de inburgeringsplicht voldaan.
Goede voorlichting en informatieverstrekking over de inhoud van de plicht, aanbieders van cursussen, de financiële faciliteiten en de rol van de gemeenten is eveneens onontbeerlijk. De gemeenten zullen actief en passief informatie verstrekken over hun wettelijke taken en het nieuwe

inburgeringsstelsel waarin die taken aan hen zijn opgedragen. Voor deze verstrekking van informatie over de inburgeringsplicht zullen de gemeenten een vergoeding ontvangen.Ook op rijksniveau zal de nieuwe inburgeringsplicht vanzelfsprekend met communicatie en voorlichting worden ondersteund.

Voor inburgeringsplichtige vreemdelingen (asielmigranten of reguliere migranten) wordt de naleving van de inburgeringsplicht bovendien ondersteund door in de Vreemdelingenwet 2000 c.a. verblijfsrechtelijke consequenties te verbinden aan het niet hebben behaald van het inburgeringsexamen. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 52). Die wijziging maakt het mogelijk om het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde te stellen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (voor voortgezet verblijf).

Met een inburgeringsplicht zonder enige vorm van (overheids)handhaving kan echter niet worden volstaan. Inburgering vergt forse inspanningen van mensen. Het leren van een vreemde taal, en het zich verdiepen en eigen maken van normen en waarden die soms ver van de betrokkene afstaan, is niet altijd een eenvoudige opgave. En hoewel het belang van inburgering evident is, zowel voor de maatschappij als geheel als voor de individuele inburgeringsplichtige, zullen er altijd inburgeringsplichtigen zijn voor wie inburgering geen vanzelfsprekendheid is en voor wie het nakomen van de inburgeringsplicht zo nodig met sancties door de overheid moet kunnen worden afgedwongen. Het wetsvoorstel regelt verschillende sanctiemogelijkheden. Met de toepassing daarvan zullen vooral de gemeenten zijn belast. De handhaving van de naleving van de inburgeringsplicht staat overigens los van de eigen verantwoordelijkheid die inburgeringsplichtigen hebben ten aanzien van het halen van het inburgeringsexamen. Op vele terreinen hebben burgers op grond van de wet een eigen verantwoordelijkheid om regels na te leven, zowel actief als passief. Dit betekent echter niet dat de naleving van deze regels niet getoetst wordt in welke vorm dan ook. Het handhaven van de inburgeringsplicht betekent ook niet dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor het halen van het inburgeringsexamen gaan overnemen. Het blijft de inburgeringsplichtige zelf die de nodige kennis dient te verwerven om het inburgeringsexamen te behalen. Hij zal in beginsel naar eigen inzicht moeten bepalen op welke wijze hij die kennis verwerft, hoe hij dat het beste kan verenigen met persoonlijke omstandigheden als werk, zwangerschap of zorg voor gezinsleden. Het bevorderen van de naleving van de inburgeringsplicht met positieve en negatieve prikkels en het toetsen of de naleving van de inburgeringsplicht heeft plaatsgevonden door middel van handhavingsinstrumenten blijft echter noodzakelijk.

2.6.2 Handhavende taak van gemeenten

Het wetsvoorstel draagt de handhaving van de inburgeringsplicht in belangrijke mate aan gemeenten op. De voornaamste sanctie in het wetsvoorstel is, dat de gemeente een bestuurlijke boete van maximaal € 500 kan opleggen indien niet binnen de voorgeschreven termijn (drieëneenhalf of vijf jaar) aan de inburgeringsplicht is voldaan (artikelen 29, eerste lid, en 31). De boete kan herhaald worden – elke twee jaar – net zolang tot de inburgeringsplichtige het examen heeft behaald, tot het moment waarop hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Bij het herhaald opleggen kan de boete zelfs maximaal € 1000 bedragen. Indien de betrokkene na ommekomst van de termijn van drieëneenhalf of vijf jaar aannemelijk maakt dat hem terzake geen verwijt treft, zal het college de termijn verlengen en blijft het opleggen van een boete achterwege (artikel 29,

tweede lid, onder a). Wordt ook de verlengde termijn niet gehaald, dan kan de gemeente wederom een boete opleggen of de termijn verlengen (artikelen 30 en 31). Dit zal zich net zolang kunnen herhalen totdat de betrokkene 65 jaar is. Het niet-voldoen aan de inburgeringsplicht blijft derhalve beboetbaar. Slechts indien het college op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige niet mogelijk is het examen te behalen, zal het college alsnog kunnen besluiten de betrokkene te ontheffen van de inburgeringsplicht (artikel 29, tweede lid, onder b). Over het verlengen van termijnen en het verlenen van ontheffingen in de handhavingsfase zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 29, tweede lid, aanhef).

Daarnaast kunnen gemeenten al veel eerder de vinger aan de pols houden omdat zij de bevoegdheid krijgen alle (potentiële) inburgeringsplichtigen op te roepen voor een eerste gesprek (een intake). Gemeenten zullen de bevoegdheid krijgen om in het Informatiesysteem Inburgering na te gaan of de betrokkene bijvoorbeeld al een inburgeringscertificaat heeft gehaald. Het niet-verschijnen bij een oproep door de inburgeringsplichtige kan door de gemeente eveneens met een bestuurlijke boete worden bestraft. Voor het niet-verschijnen of meewerken aan de intake kan ten hoogste een boete van € 250 worden opgelegd (artikelen 23 en 32).

Zoals in paragraaf 2.5 al is vermeld, biedt het middels een aanbod faciliteren van bepaalde inburgeringsplichtigen ook het voordeel dat gemeenten ten aanzien van deze inburgeringsplichtigen aanvullende handhavingsmogelijkheden ten dienste staan. Het niet-naleven van aan de inburgeringsvoorziening te verbinden verplichtingen, zoals het volgen van de lessen en het afleggen van het inburgeringsexamen, kan door de gemeente eveneens met een bestuurlijke boete van maximaal € 500 worden gesanctioneerd (artikelen 28 en 32).

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 32 de maximale hoogte van de bestuurlijke boete die voor de verschillende in het kader van de Wet inburgering te onderscheiden overtredingen door de gemeenten kunnen worden opgelegd. Voor de in zwaarte oplopende overtredingen gelden maximumbedragen van € 250 tot € 1000. Deze maxima zijn niet rechtstreeks bindend. Met inachtneming van deze maximumbedragen stellen gemeenten in een verordening voor alle beboetbare gedragingen de boetes vast die in hun gemeente kunnen worden opgelegd (artikel 33). Bij het daadwerkelijk opleggen van de boete nemen zij steeds het proportionaliteitsbeginsel in acht (artikel 36, tweede lid).

De ACVZ heeft in haar advies over het wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de proportionaliteit en de effectiviteit van de op te leggen boetes. De ACVZ vraagt zich af of de regeling in het wetsvoorstel, met een veelvoud aan beboetbare feiten en relatief hoge boetes proportioneel is in verhouding tot de gedragingen die hier aan de orde zijn (veelal het nalaten van handelen en niet het actief in strijd handelen met een wettelijk voorschrift). Zij merkt op dat er geen maximum in de wet vastgelegd is van het aantal op te leggen boetes of bedragen. Voorts meent de ACVZ dat van een te uitgebreid en stringent handhavingsregime de kans vergroot dat het systeem niet zal werken. Daarmee is het de vraag of een dergelijk systeem effectief kan zijn. De ACVZ is daarom van mening dat het aantal momenten waarop boetes kunnen worden opgelegd teruggebracht dient te worden. Ook de Raad van State heeft daartoe geadviseerd. De ACVZ pleit er in elk geval voor om de voortgangscontroles (en de daarmee samenhangende beboetbare gedragingen) niet in het systeem op te nemen. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen is het boetestelsel nog eens tegen het licht gehouden en is de voortgangscontrole en de

daarmee samenhangende beboetbare gedraging na heroverweging uit het stelsel geschrapt. De regering acht de resterende, in het wetsvoorstel geïntroduceerde bestuurlijke boetebevoegdheden noodzakelijk en gepast. Het aantal momenten waarop de boete kan worden opgelegd noch de boetebedragen zijn naar de mening van de regering te hoog. Daarbij is uitdrukkelijk rekening gehouden met de «calculerende burger» die de boetes voor lief neemt om onder de inburgeringsplicht uit te komen. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de bestuurlijke boete in ieder geval wordt opgelegd wanneer de inburgeringsplichtige niet verschijnt bij of niet meewerkt aan een eerste intake èn na ommekomst van de termijn waarbinnen aan de inburgeringsverplichting moet zijn voldaan. Voorts gaat het wetsvoorstel er van uit dat een boete wordt opgelegd, indien de inburgeringplichtige die een aangeboden inburgeringsvoorziening heeft aanvaard, niet meewerkt aan de uitvoering daarvan. Daarmee wordt voor de inburgeringsplichtige, ondanks het feit dat die voorziening hem slechts een geringe eigen bijdrage kost, een extra belang geschapen om mee te werken en wordt een sfeer van vrijblijvendheid, gebrek aan zorg en motivatie bij de uitvoering van de inburgeringsvoorziening en daarmee achterblijvende resultaten van de aangeboden voorzieningen, voorkomen.

2.6.3 Handhaving van nieuwkomers en oudkomers

2.6.3.1 Nieuwkomers

Om te voorkomen dat er nieuwe achterstanden bij de inburgering van groepen mensen ontstaan, acht de regering het van groot belang dat de gemeenten onder de nieuwe wet alle *nieuwkomers* actief handhaven. Hiertoe behoren met name vreemdelingen die na inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringstelsel voor een niet-tijdelijk doel tot Nederland worden toegelaten (asielgerechtigden en reguliere migranten), maar ook een enkele genaturaliseerde Nederlander, voor zover die behoort tot een van de specifieke categorieën en zich, komend vanuit het buitenland, voor een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigt. Het betreft hier op basis van de huidige verwachtingen circa 15 500 personen per jaar. Actief handhaven kan verschillende vormen aannemen. Bij de nieuwkomers aan wie een inburgeringvoorziening wordt aangeboden houdt actief handhaven in dat de gemeente actief bewaakt of de inburgeringsplichtige de aan de inburgeringvoorziening verbonden verplichtingen nakomt, zo nodig sanctioneert en in elk geval de inburgeringsplichtige na drieëneenhalf of vijf jaar bestuurlijk beboet indien hij het inburgeringsexamen dan niet heeft behaald. Ook de nieuw te stellen termijnen zullen daarna actief bewaakt worden door de gemeente en de niet-nakoming ervan worden beboet. Bij de nieuwkomers die zich zelf op het inburgeringsexamen voorbereiden (vooral gezinsvormers en -herenigers) ziet de actieve handhaving er als volgt uit. De gemeente roept de inburgeringsplichtige op voor een intake, en legt na ommekomst van de termijn van drieëneenhalf of vijf jaar een bestuurlijke boete op indien het examen nog niet is behaald. Ook hier geldt dat de gemeente de nieuw te stellen termijnen actief bewaakt en de niet-nakoming ervan beboet. Over het oproepen zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 26).

De nieuwkomer die niet binnen de voor hem geldende termijn het inburgeringexamen heeft behaald, zal niet alleen met een bestuurlijke boete worden geconfronteerd die, zolang het examen niet alsnog wordt behaald, meermalen wordt opgelegd. Daarnaast is het zo dat hij niet in aanmerking zal komen voor de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding en dat hij de eventuele lening zal moeten aflossen. De financiële lasten die een en ander voor hem met zich mee kunnen brengen, zijn afhankelijk van de hoogte van de lening en de gemeentelijk boeteverordening. Verder zal de inburgeringsplichtige, zolang het examen niet

is behaald, geen uitzicht hebben op de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Gelet op onder meer de mogelijkheden van vrijstelling en ontheffing van de inburgeringsplicht en verlenging van de termijn waarbinnen het examen moet worden behaald, op de beschikbaarheid van financiële voorzieningen (leningen en vergoedingen) en de mogelijkheden van een aanbod van een inburgeringsvoorziening, is cumulatie van deze gevolgen in het licht van het grote belang dat de regering hecht aan daadwerkelijke inburgering en het voorkomen van nieuwe achterstanden, niet disproportioneel te achten.

2.6.3.2 Oudkomers

Voor oudkomers geldt een iets andere opzet van de handhaving vanwege de omvang van deze groep. Deze is dusdanig groot dat zij niet in één keer kan worden aangesproken door de overheid. De omvang van de groep oudkomers die inburgeringsplichtig zijn, bedraagt naar schatting ongeveer 500 000 personen. Bovendien betreft de groep inburgeringsplichtige oudkomers geen «begrensde» groep. Voor genaturaliseerde Nederlanders geldt dat zij op grond van *specifieke* omstandigheden inburgeringsplichtig kunnen zijn of worden. Deze specifieke omstandigheden, zoals langdurige uitkeringsafhankelijkheid, kan voor een bepaalde groep worden vastgesteld op het moment van inwerkingtreding van deze wet. Zij kunnen zich echter ook op een later moment voordoen. Dit leidt ertoe dat het bestand inburgeringsplichtige oudkomers fluctueert. Niet alleen omdat zich na het inwerkingtreding van de wet omstandigheden voordoen op grond waarvan de inburgeringsplicht ontstaat, maar vooral omdat na verloop van tijd inburgeringsplichtigen het examen behalen en sprake is van een «uitstroom» uit het stelsel. Handhaving wordt uiteraard begrensd door budgettaire en organisatorische kaders. De handhaving van de inburgeringsplicht vanuit de overheid zal daarom in de tijd gefaseerd plaatsvinden, waarbij ruimte is voor nadere prioriteitstelling, zowel op het niveau van het rijk als op het niveau van de gemeenten.

De fasering houdt in dat de gemeenten bepalen – binnen door het rijk te stellen (financiële) kaders – van welke oudkomers zij de naleving van de inburgeringsplicht – actief – willen handhaven. Dit wil met name zeggen, dat zij bepalen op welk moment de vijfjaarstermijn ingaat waarna naleving van de inburgeringsplicht met bestuurlijke boetes kan worden afgedwongen. Voor de oudkomers waarvan mag worden verwacht dat zij zich zelf op het inburgeringsexamen voorbereiden is de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 26 van belang. Deze stelt de regering in staat regels te stellen over onder meer het gefaseerd oproepen van (potentiële) inburgeringsplichtigen voor een intake. Het financiële kader voor de handhaving van oudkomers wordt gevormd door de Justitiebegroting.

Buiten die kaders die door prioriteiten op landelijk niveau worden bepaald, kunnen de gemeenten zelf prioritering aanbrengen in de handhaving van de inburgeringsplicht van de overige oudkomers. In hun beleid kunnen zij de lokale prioriteiten tot uitdrukking brengen. Daarbij kan, bijvoorbeeld, worden gedacht aan integrale maatregelen op gemeentelijk niveau om in bepaalde stadswijken de achterstanden met voorrang te overbruggen, waarbij de inburgeringsplicht en de gemeentelijke handhavingsbevoegdheden belangrijke instrumenten zijn. Het spreekt voor zich dat de gemeenten bij de ontwikkeling van hun handhavingsbeleid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Voor de individuele oudkomer zal altijd duidelijk zijn of de nakoming van zijn inburgeringsplicht binnen vijf jaar met bestuurlijke boetes zal worden afgedwongen. De gemeente legt het besluit tot «handhaving» met betrekking tot een individuele oudkomer namelijk vast in een beschikking (artikel

24). Indien voor hem door de gemeente een inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld (na aanvaarding van een aanbod), zal deze beschikking tevens handhavingsbeschikking zijn (artikel 20, tweede lid). De handhavingsbeschikking impliceert tevens dat de oudkomer, waarvoor geen inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld, alleen nog voor de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding bij het behalen van het examen in aanmerking komt, als hij het examen binnen drie jaar haalt, te rekenen vanaf de bekendmaking van de handhavingsbeschikking (artikel 16, tweede lid). Uiteraard zal aan het nemen van een besluit omtrent handhaving van een oudkomer in de regel een intakegesprek voorafgaan omdat wel duidelijk moet zijn dat de betrokken oudkomer inburgeringsplichtig is en niet uitgezonderd is.

2.7. Vreemdelingenrechtelijke aspecten

Naast een stelsel van bestuurlijke boeten voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een koppeling met het vreemdelingenrecht om de naleving van de algemene inburgeringsplicht te versterken. Op grond van de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 kan het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde worden gesteld voor de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en voor verlening van een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd. Deze koppeling bestrijkt een iets bredere groep dan de inburgeringsplichtigen; ook arbeids- en kennismigranten zullen, indien zij in aanmerking willen komen voor een dergelijke verblijfstitel, als regel het inburgeringsexamen moeten hebben behaald.

De achtergrond van de voorgestelde koppeling tussen inburgering en verblijf is dat van vreemdelingen die op permanente basis is Nederland willen verblijven, verlangd mag worden dat zij beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving om tijdens dat verblijf ook aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen. Het huidige stelsel van verblijfsvergunningen kent geen enkele beoordeling of de vreemdeling die zich op basis van een dergelijke verblijfsvergunning op permanente basis in Nederland wil vestigen, ook daadwerkelijk beschikt over voldoende kennis om op volwaardige wijze aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen. Hoewel velen zich die kennis wel hebben eigen gemaakt, is het de realiteit dat vele anderen daarin – ook langere tijd nadat hen verblijf voor onbepaalde duur was toegestaan – niet zijn geslaagd. In de resultaatgerichte en minder vrijblijvende benadering van het nieuwe inburgeringsstelsel moet eerst het verwerven van die minimaal vereiste kennis aan de hand van het inburgeringsexamen worden aangetoond, alvorens een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. Daartoe wordt een wijziging van de artikelen 21 en 34 van de Vreemdelingenwet 2000 voorgesteld.

In het algemeen kunnen vreemdelingen eerst na een verblijf van vijf jaar op basis van een verblijfsvergunning (asiel of regulier) voor bepaalde tijd in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Zoals hiervoor is aangegeven, acht de regering het met de Commissie Franssen in het algemeen haalbaar om reeds binnen drie jaar de vereiste mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal op het niveau A2 te verwerven. De nieuwe inburgeringsvoorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd fungeert daarmee als een extra waarborg dat de vereiste kennis ook daadwerkelijk wordt verworven. Daarnaast wordt van deze nieuwe inburgeringsvoorwaarde verwacht dat daar voor de vreemdeling een stimulerende werking van uit gaat om daadwerkelijk een succes van zijn inburgering te maken. Wie nalatig is, ontneemt zich daarmee immers het perspectief op een verblijfs-

vergunning voor onbepaalde tijd en daarmee op versterking van zijn verblijfsrechtelijke positie in Nederland.
De vreemdeling die vijf jaar na zijn eerste verblijfsaanvaarding het inburgeringsexamen nog steeds niet heeft behaald, zal als regel niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar zijn verblijf in Nederland op basis van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zal niet worden beëindigd om de enkele reden dat het inburgeringsexamen (nog) niet met goed gevolg is afgelegd. Wel kan dat verblijf alsnog worden beëindigd, indien niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder dat verblijf is toegestaan.

Als gezegd geldt deze nieuwe inburgeringsvoorwaarde ook voor arbeids- en kennismigranten. Hoewel vreemdelingen die voor het verrichten van arbeid (in loondienst of als zelfstandige), door de tijdelijke aard van hun verblijf niet inburgeringsplichtig zijn, kunnen zij op den duur wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Van arbeids- en kennismigranten en hun gezinsleden die op enig moment echter kiezen op permanente basis in ons land te willen verblijven en daartoe een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen, zal ook verlangd worden dat zij het inburgeringsexamen met goed gevolg hebben afgelegd. Daarmee wordt de inburgering van deze migranten veilig gesteld op een iets andere wijze dan geschetst in de contourennota. Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid om het toestaan van voortgezet verblijf op basis van een (zelfstandige) verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd afhankelijk te stellen van inburgering. Daartoe wordt een nieuw artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 voorgesteld. Hierbij wordt op dit moment met name gedacht aan het stellen van de inburgeringsvoorwaarde aan de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning die (huwelijks)partners na een verblijf van drie jaar in Nederland op grond van een afhankelijke verblijfsvergunning kunnen verkrijgen. Het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 vormt een waarborg voor de daadwerkelijke verwerving van de voor maatschappelijke participatie vereiste kennis en vaardigheden door die vreemdelingen aan wie het wordt toegestaan duurzaam in Nederland te verblijven. Dat de inburgeringsplichtige bij niet-nakoming van zijn inburgeringsplicht met bestuurlijke boeten zal worden geconfronteerd, neemt niet weg dat artikel 16a wenselijk is als extra waarborg om te voorkomen dat niet-geïntegreerde vreemdelingen feitelijk duurzaam in ons land zullen verblijven. Hierbij tekent de regering nog aan dat het voorgestelde artikel 16a, anders dan de ACVZ meent, geen examenplicht na drie jaar in het leven roept. Het gaat hierbij om een aanvullende voorwaarde die in bepaalde gevallen zal worden gesteld aan de verlening – op aanvraag – van een zelfstandige verblijfsvergunning die de houder een zeer sterke verblijfsrechtelijke positie verschaft. De betrokken gezinsmigrant is uiteraard niet *verplicht* die vergunning aan te vragen, maar wie na een verblijf van enkele jaren in Nederland die vergunning wenst te verkrijgen, zal daarvoor als regel het inburgeringsexamen moeten hebben behaald.

Inburgering is een eerste vereiste voor de verbetering van de positie van allochtone vrouwen, die daarmee direct vanaf de eerste verblijfsaanvaarding – en niet pas na een aantal jaren als de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning tot de mogelijkheden gaat behoren – moeten beginnen. De regering verwacht dat van het voorgestelde artikel 16a een stimulerende werking zal uitgaan om direct bij de aanvang van de inburgeringsplicht ook daadwerkelijk met de inburgering te gaan beginnen. De inburgeringsplichtige gezinsmigrant weet immers dat indien het inburgeringsexamen na verloop van enkele jaren nog steeds niet is behaald, als regel geen zelfstandige verblijfstitel zal worden verleend.

Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 16a zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 imperatief worden voorgeschreven dat de aanvraag van de gezinsmigrant om een zelfstandige verblijfsvergunning in beginsel steeds zal worden afgewezen, indien het inburgeringsexamen niet is behaald. Op die hoofdregel wordt wel een aantal uitzonderingen voorzien. Die hebben deels betrekking op het ontbreken van inburgeringsbehoeftigheid; zo zal het vereiste niet worden gesteld ten aanzien van de vreemdeling die tijdens de leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in Nederland heeft verbleven, of die aan de hand van een diploma of certificaat kan aantonen al te beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren. Voorts zijn uitzonderingen te voorzien ten aanzien van vreemdelingen die door psychische of lichamelijke belemmeringen blijvend niet in staat zijn het inburgeringsexamen te behalen of die na de verbreking van de gezinsband bijvoorbeeld na huiselijk geweld – op voortgezet verblijf in Nederland zijn aangewezen. In dat laatste geval zal de vreemdeling het inburgeringsexamen later alsnog uiteraard moeten behalen. Ten slotte wordt voorzien dat een algemene hardheidsclausule onmisbaar zal zijn om te waarborgen dat in ieder individueel geval de juiste beslissing kan worden genomen.

Op grond van de artikelen 21, zesde lid en 34, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 voorts (imperatief) worden voorgeschreven dat de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in beginsel steeds wordt afgewezen, indien het inburgeringsexamen niet is behaald. Ook hierbij zullen uitzonderingen en een algemene hardheidsclausule worden opgenomen.

Het niet behalen van het inburgeringsexamen heeft, zoals gezegd, geen verblijfsrechtelijke consequenties in de zin van verblijfsbeëindiging. Niemand zal worden uitgezet om de enkele reden dat het examen niet is behaald. Zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van de wet inburgering in het buitenland (Kamerstukken II 2004/05, 29 700, nr. 6, p. 7–8), zou verblijfsbeëindiging op de enkele grond dat het inburgeringsexamen niet is behaald betekenen dat het betreffende gezinslid, dat zich eerder met toestemming van de Nederlandse overheid bij zijn gezin in Nederland heeft mogen vestigen en waarop anderszins niets ten nadele is aan te merken, uit dat gezinsverband zal worden gehaald en naar het land van herkomst worden uitgezet. Dat is, niet alleen in het kader van het Nederlandse bestuursrecht, maar ook in het kader van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, niet te rechtvaardigen. Zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad van State bij het voorstel van de wet inburgering in het buitenland (Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 4, p. 6) onderschrijven, is het inburgeringsvereiste in het buitenland in het algemeen in overeenstemming met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omdat het hierbij gaat om de eerste toelating van vreemdelingen. Bij verblijfsbeëindiging – na aanvaarding van het verblijf in Nederland – ligt dat echter anders, nu het enkele feit dat het inburgeringsexamen in Nederland niet is behaald, ontoereikend is om inmenging in het gezinsleven te rechtvaardigen en de vreemdeling op wie anderszins niets is aan te merken, van zijn gezin te scheiden en uit Nederland te verwijderen. In het kader van het Europese recht – waarbij verwezen wordt naar de richtlijnen inzake het recht op gezinshereniging en de positie van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen – zou dat bovendien zijn aan te merken als een disproportionele invulling van de aan de lidstaten gelaten bevoegdheid en derhalve in strijd met het gemeenschapsrecht. Dat betekent echter niet dat er in het geheel geen verband is met de verblijfsrechtelijke positie van vreemde-

lingen in Nederland. Daarbij wijst de regering in eerste instantie op het feit dat het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 de mogelijkheid biedt om een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd bij het niet-behalen van het inburgeringsexamen te onthouden. Wie het inburgeringsexamen niet heeft behaald, zal derhalve als regel geen zelfstandige verblijfsvergunning kunnen krijgen. Indien het huwelijk of de relatie van de vreemdeling wordt ontwricht vóórdat het inburgeringsexamen is behaald – ongeacht of dat binnen drie jaar na verblijfsaanvaarding geschiedt – zal derhalve als regel niet langer verblijf in Nederland worden toegestaan, omdat niet langer wordt voldaan aan de beperking waaronder verblijf in Nederland was toegestaan. Dat zal uitzondering lijden indien bijvoorbeeld klemmende redenen van humanitaire aard of de verplichtingen die uit artikel 8 EVRM voortvloeien, toch tot aanvaarding van voortgezet verblijf nopen.

3. VERDERE UITWERKING IN LAGERE REGELGEVING

Het wetsvoorstel regelt – op hoofdlijnen – de reikwijdte en de structurele elementen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Hieronder wordt verstaan: de groep van personen aan wie de inburgeringsplicht wordt opgelegd, de inhoud van de inburgeringsplicht, financiële stimulansen om het voldoen aan de inburgeringsplicht te ondersteunen (lening, vergoeding, tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang), materiële inburgeringsfaciliteiten (aangeboden door gemeenten), het verbinden van consequenties aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht bij het verstrekken van bepaalde verblijfsvergunningen en (gemeentelijke bevoegdheden in het kader van) handhaving van de inburgeringsplicht.

Niettemin geldt voor nagenoeg alle genoemde onderwerpen dat een nadere precisering bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig ook bij ministeriële regeling noodzakelijk is. De belangrijkste onderwerpen die nader geregeld zullen worden bij algemene maatregel van bestuur betreffen de aanwijzing van de socialezekerheidswetten en -regelingen op grond waarvan de inschakeling in het arbeidsproces van de uitkeringsgerechtigde kan worden bevorderd (artikel 3), de opleidingseisen en diploma's op grond waarvan men is uitgezonderd van de inburgeringsplicht (artikel 4), de niveaus van het inburgeringsexamen (artikel 6), de organisatie en inrichting van het inburgeringsexamen (artikel 11), de lening- en vergoedingsfaciliteit (artikelen 14 en 16), het oproepen door gemeenten (artikel 26), alsmede het verlengen van de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan of het verlenen van ontheffing indien de betrokkene niet in staat blijkt het inburgeringsexamen te halen (artikel 29), het Informatiesysteem Inburgering (artikel 45) en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (artikel 46). Daarnaast zullen op grond van de Wet COA regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het aanbieden door het COA van lessen Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving in de centrale opvang. Ten slotte zal ook het Vreemdelingenbesluit 2000, als gevolg van dit wetsvoorstel, aanvulling behoeven met een bevoegdheid om bepaalde verblijfsvergunningen te weigeren indien de vreemdeling het inburgeringsexamen niet heeft behaald. Die bevoegdheid zal niet beperkt zijn tot alleen die vreemdelingen die onder de algemene inburgeringsplicht vallen; ook bijvoorbeeld arbeidsmigranten die niet inburgeringsplichtig zijn, zullen het inburgeringsexamen moeten behalen om voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in aanmerking te kunnen komen.

Bij de noodzakelijke nadere precisering bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig bij ministeriële regeling zal de nodige terughoudend-

heid en soberheid worden betracht en waar mogelijk de nodige ruimte aan de gemeenten worden gelaten voor de invulling van hun uitvoeringstaken.

Door de gemeenten dienen verordeningen te worden vastgesteld met betrekking tot het aanbieden van (met reïntegratie gecombineerde) inburgeringsvoorzieningen, waaronder ook de rechten en verplichtingen van de inburgeringsplichtigen voor wie een voorziening is vastgesteld, en de hoogte van de bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd bij overtreding van bij of krachtens de Wet inburgering gestelde voorschriften.

4. VERHOUDING TOT ANDERE REGELINGEN, WAARONDER INTERNATIONAAL EN COMMUNAUTAIR RECHT

4.1. Algemeen

Het nieuwe inburgeringsstelsel, met de wettelijke plicht om het inburgeringsexamen af te leggen en te behalen, is vanuit het Europese recht bezien moeilijk te plaatsen. Inburgering komt in het EU-verdrag niet voor. Europese wetgeving ter harmonisatie van inburgeringswetgeving in de lidstaten is er niet en ook Europese rechtspraak over inburgering is niet voorhanden. In feite ontbreekt een adequaat referentiekader. Als gevolg moet het nieuwe inburgeringsstelsel worden bezien vanuit de wèl bestaande Europeesrechtelijke leerstukken en begrippen, die echter in een andere context zijn ontwikkeld en niet eenvoudig te transponeren zijn naar het inburgeringsterrein. Als gevolg daarvan rijzen al snel vragen of de inburgeringsplicht een voorwaarde is met betrekking tot toegang of verblijf, een arbeidsmarktbelemmering, een beperking van het vrij verkeer van personen, of een nationale regeling in strijd met het non-discriminatiebeginsel.
Deze onduidelijkheid komt ook tot uitdrukking in het advies van de ACVZ waarin onder meer kanttekeningen worden geplaatst bij de verenigbaarheid van de inburgeringsplicht in Nederland met de Associatieovereenkomst met Turkije en de daarop gebaseerde regelingen. Door de Universiteit van Tilburg is onderzoek verricht naar de grenzen die het Europese recht, waaronder de Associatieovereenkomst met Turkije en de daarop gebaseerde regelingen, stelt aan het nieuwe inburgeringsstelsel. De bevindingen zijn neergelegd in het rapport «Europeesrechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen» (Den Haag, november 2004). Ook daaruit komt naar voren dat het nieuwe inburgeringsstelsel in het Europese recht moeilijk is te plaatsen. Gelet op de onduidelijkheden is het onderhavige wetsvoorstel overeenkomstig het advies van de Universiteit van Tilburg voor nader overleg aan de Europese Commissie gezonden. In haar reactie van 14 juni 2005 heeft de commissie aangegeven in het algemeen geen beletselen te zien voor de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Wel wijst zij op een tweetal risico's waarop hieronder nader zal worden ingegaan, en op het feit dat uitleg van het gemeenschapsrecht en de beoordeling van de verenigbaarheid daarmee van de nieuwe inburgeringsplicht uiteindelijk aan het Hof van Justitie is.

Bij de positionering van het nieuwe stelsel van inburgering in Nederland in het internationale recht zijn de volgende uitgangspunten van dat stelsel van belang.

De kennis en (taal)vaardigheden die de inburgeringsplichtige zal moeten verwerven, zijn vastgesteld op een niveau dat naar de mening van de regering niet hoger is dan noodzakelijk om de maatschappelijke achterstanden te overbruggen en een volwaardige deelname aan de samenle-

ving mogelijk te maken voor allen die door inburgeringsachterstanden daarvan afgehouden worden. Voor de thans voorgestelde inburgeringsplicht en handhavingsinstrumenten zijn geen minder ingrijpende alternatieven voorhanden waarmee dat doel kan worden bereikt.

De inburgeringsplicht geldt in beginsel alleen voor inburgeringsbehoeftigen. Aan de hand van objectieve criteria, zoals verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd en het bezit van diploma's, worden zij die reeds beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden, al dan niet gedeeltelijk, van de inburgeringsplicht vrijgesteld.

Anders dan de inburgering in het buitenland, die voor de meeste onderdanen van derde landen zal gelden als voorwaarde voor de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf, vormt de inburgeringsplicht in Nederland geen voorwaarde voor de toegang tot Nederland of het verblijf in Nederland. Het verblijfsrecht van de tot Nederland toegelaten inburgeringsplichtige wordt niet afhankelijk gesteld van het (op termijn) behalen van het inburgeringsexamen.

De invoering van de nieuwe inburgeringsplicht voor hen die in Nederland mogen verblijven, gaat niet gepaard met aanscherping van de voorwaarden voor hun toegang tot de arbeidsmarkt of van de voorwaarden voor vestiging of diensten. Op grond van nationale regelingen of internationaalrechtelijke bepalingen reeds toegekende markttoegangsrechten worden bij de invoering van de inburgeringsplicht niet afhankelijk gesteld van het (op termijn) behalen van het inburgeringsexamen of anderszins gewijzigd.

Ook de feitelijke uitoefening van die markttoegangsrechten wordt naar de mening van de regering niet door de nieuwe inburgeringsplicht belemmerd. Onder het nieuwe inburgeringsstelsel is, anders dan onder het inburgeringsstelsel van de Wet inburgering nieuwkomers, geen sprake van een verplichting tot deelname aan door de Nederlandse overheid georganiseerde inburgeringscursussen, waardoor deelname aan het economische verkeer in Nederland – als werknemer, zelfstandige of dienstverlener of -ontvanger – van de inburgeringsplichtige mogelijk in het gedrang zou kunnen komen. In het nieuwe stelsel kan de inburgeringsplichtige geheel naar eigen inzicht bepalen op welke wijze hij die kennis verwerft en hoe hij dat het beste kan verenigen met persoonlijke omstandigheden als werk, zwangerschap of zorg voor gezinsleden. De inburgeringsplichtige die in Nederland arbeid verricht, kan kiezen voor zelfstudie, al dan niet via internet, voor schriftelijk of klassikaal onderwijs overdag, 's avonds of in de weekeinden of welke andere wijze dan ook die hij zelf het meest geschikt acht. De gemeente kan weliswaar een inburgeringsvoorziening aanbieden aan bepaalde bijzondere groepen inburgeringsplichtigen (artikel 17 van het onderhavige wetsvoorstel), maar die zijn niet verplicht dat aanbod te aanvaarden.

De termijn van drieënhalf, respectievelijk vijf jaar, die de inburgeringsbehoeftige ter beschikking staat, is naar de mening van de regering ruim voldoende om de vereiste kennis en taalvaardigheden te verwerven en de kennisverwerving daadwerkelijk naar eigen inzichten te kunnen inrichten. Daarbij wijst de regering er onder meer op dat voor de taalverwerving naar de mening van de Commissie Franssen 450 tot 750 uur nodig is.

Het voorgestelde stelsel verbindt geen arbeidsmarkttechnische gevolgen aan het niet (tijdig of volledig) behalen van het inburgeringsexamen. Indien de betrokken inburgeringsplichtige dat examen niet binnen de daartoe gestelde termijn heeft behaald, worden daaraan geen gevolgen verbonden voor zijn arbeidsmarktpositie, zijn recht op toegang tot de

dienstenmarkt, zijn mogelijkheden om arbeid als zelfstandige te verrichten en zijn aanspraken op sociale uitkeringen. Wel kan de bij niet-naleving van de inburgeringsplicht op te leggen boete worden verrekend met bijstand op grond van de Wet werk en bijstand of met een andere sociale uitkering op grond van een krachtens artikel 3, eerste lid, onder a, aangewezen socialezekerheidswet of -regeling, bijvoorbeeld de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen of de Werkloosheidswet (artikel 32).

In het voorgestelde stelsel van inburgering in Nederland wordt het verblijfsrecht, ongeacht of dat bij beschikking door de Nederlandse overheid of van rechtswege door rechtstreeks werkende bepalingen van internationaal recht wordt toegekend, niet beëindigd op de enkele grond dat het inburgeringsexamen niet is behaald. Het verblijf in Nederland van de inburgeringsplichtige vreemdeling die het inburgeringsexamen niet (tijdig of volledig) heeft behaald, wordt, zolang aan terzake gestelde voorwaarden wordt voldaan, voortgezet op basis van de reeds verleende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Tenslotte zijn de (overige) sanctie- en handhavingsmaatregelen waarin het nieuwe inburgeringsstelsel voorziet, naar de mening van de regering passend en evenredig aan de belangen die met de verplichte inburgering worden gediend. De mogelijkheid om de betrokkene op te roepen en diens inburgeringsplichtigheid te onderzoeken, zijn, gelet op het betrekkelijk geringe ongemak dat zulks voor de burger meebrengt en het grote maatschappelijke belang om op het terrein van inburgering ook daadwerkelijk resultaat te boeken, passend en evenredig.

Ook de hoogte van de bestuurlijke boete en de frequentie waarmee deze, behoudens gevallen waarin van verwijtbaarheid geen sprake is, kan worden opgelegd, zijn passend en evenredig aan de overtreding waarvoor zij wordt opgelegd en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (artikel 36 van het onderhavige wetsvoorstel).

Dat er in beginsel geen permanente verblijfsvergunning wordt verleend zo lang de betrokken vreemdeling het inburgeringsexamen niet heeft behaald, is naar de mening van de regering een passende maatregel om te bevorderen dat de betrokken vreemdeling op dat moment daadwerkelijk de noodzakelijke kennis en vaardigheden heeft verworven om op permanente basis in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren. Die verblijfsvergunning kan in de regel worden verleend na vijf jaar verblijf in Nederland op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, in welke periode de betrokken vreemdeling ruimschoots de gelegenheid heeft gehad om al dan niet met de hem geboden faciliteiten, het inburgeringsexamen af te leggen en aan de inburgeringsverplichting te voldoen.

4.2. Non-discriminatie

Het onderhavige wetsvoorstel kan naar de mening van de regering de toets aan het in artikel 1 van de Grondwet vastgelegde gelijkheidsbeginsel en aan de in de artikelen 2, eerste lid, en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, artikel 5 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit en artikel 1 van Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie neergelegde discriminatieverboden, doorstaan. Dat is ook in Europeesrechtelijke context van belang, nu de algemene discriminatie-

verboden zoals geformuleerd in artikel 26 IVBPR, 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en in de nationale constitutionele tradities van de lidstaten, deel uitmaken van het relevante grondrechtenbestand dat door het Hof van Justitie wordt beschermd (artikel 6, tweede lid, jo artikel 46, aanhef en onder d, van het EU-Verdrag, HvJEG C-368/95, 26 juni 1997, Familiapress).

Inherent aan ieder immigratie- en integratiebeleid is onderscheid tussen verschillende groepen. Het recht groepeert nu eenmaal, categoriseert, maakt onderscheidingen en trekt scheidslijnen. De wet differentieert groepsgewijs en schept daardoor groepsgewijs ongelijkheden. Dat is onvermijdelijk. Zonder redelijk onderscheid is het voeren van enig immigratie- en integratiebeleid, ondenkbaar. Zoals dat ook het geval is in het huidige inburgeringsstelsel van de Wet inburgering nieuwkomers, zullen dus ook in het nieuwe inburgeringsstelsel verschillende groepen verschillend worden behandeld. De regering onderschrijft het belang en gewicht van het gelijkheidbeginsel waaruit de plicht tot gelijke behandeling in gelijke gevallen en ongelijke behandeling in ongelijke gevallen voortvloeit. Dat staat er evenwel niet aan in de weg om ook in die gevallen, die in beginsel als gelijk zouden kunnen worden aangemerkt, ongelijk te behandelen, indien daarvoor zwaarwegende en objectieve rechtvaardigingsgronden zijn en het proportionaliteitsbeginsel in acht wordt genomen.

4.2.1. Nederlanders

Uit het nieuwe inburgeringsstelsel volgt een verschil in behandeling tussen genaturaliseerde Nederlanders die niet de (op 1 april 2003 ingevoerde) naturalisatietoets hebben afgelegd en die behoren tot één van de drie bijzondere groepen (zie paragraaf 2.1.4) en zij die de Nederlandse nationaliteit van rechtswege of door optie hebben verkregen. Het gaat hierbij om groepen die in verschillende mate in de Nederlandse samenleving zijn ingeburgerd, en waar een verschillende positie in het nieuwe inburgeringsstelsel derhalve gepast is. Met name tot de groep genaturaliseerden behoren veel allochtonen in een achterstandspositie die met de inburgeringsplicht kan worden overbrugd. Onder meer uit het eindrapport «Bruggen Bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 15) is gebleken dat de integratie van grote groepen allochtonen niet geheel of geheel niet is geslaagd. In 2000 is vastgesteld dat tegen de 500 000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de maatschappelijke markten. Daaronder bevinden zich naar verwachting ook vele duizenden personen die voor de invoering van de naturalisatietoets in 2003 zijn genaturaliseerd, dus zonder dat daarbij op objectieve wijze is beoordeeld of de betrokkene inderdaad voldoende is toegerust voor maatschappelijke participatie. Uit de evaluatie van de naturalisatietoets is gebleken van een vermindering van maar liefst 75% van het aantal door meerderjarige vreemdelingen ingediende naturalisatieverzoeken ten opzichte van het aantal door dezelfde categorie onder de oude regelgeving ingediende verzoeken (Kamerstukken II 2004–2005, 29 543, nr. 7). Die terugloop kan deels worden verklaard uit de achterblijvende inburgering. Tot de groep personen die van rechtswege -door geboorte/afstamming – of door optie Nederlander zijn (geworden), behoren aanzienlijk minder personen die inburgeringsbehoeftig zijn en ten aanzien van wie de nieuwe inburgeringsplicht een geschikt middel is om de taal- en maatschappelijke achterstanden onder minderheden te overbruggen.

Verreweg de meeste van hen die van rechtswege Nederlander zijn, behoren niet tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid. Het gaat daarbij

overwegend om «autochtone» Nederlanders, waartoe in dit verband ook de kinderen van eerdere generaties migranten worden gerekend die in Nederland zijn geboren en getogen en dus niet inburgeringsbehoeftig zijn (zie artikel 4, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel). Wie door optie de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen, heeft veelal Nederlands onderwijs gevolgd of valt vanwege zijn leeftijd buiten de nieuwe inburgeringsplicht. Ten aanzien van de (sinds 2003) optiegerechtigde groep echtgenoten van Nederlanders die na drie jaar huwelijk en 15 jaar verblijf in Nederland, de Nederlandse nationaliteit kunnen verkrijgen, heeft de wetgever destijds uitdrukkelijk afgezien van een naturalisatietoets. Een inburgeringsplicht voor Nederlanders die van rechtswege of door optie Nederlander zijn geworden, brengt veel lasten voor de burger en overheid met zich mee en levert vrijwel geen bijdrage aan de overbrugging van de nog resterende achterstanden onder allochtone oudkomers.

4.2.2. Genaturaliseerde Nederlanders

Voorts volgt uit het nieuwe inburgeringsstelsel een verschil in behandeling tussen genaturaliseerde Nederlanders die niet en zij die wel behoren tot één van de drie bijzondere categorieën. Het gaat daarbij om een drietal onderling ongelijke groepen waarbij het terugdringen van de nog aanwezige achterstanden van dermate groot maatschappelijk belang is dat een inburgeringsplicht en daarmee een van de overige genaturaliseerde Nederlanders verschillende behandeling in het nieuwe inburgeringsstelsel op zijn plaats is.

4.2.2.1 Uitkeringsgerechtigden

Zoals ook in de kabinetsreactie bij het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 21) is aangegeven, geldt arbeidsdeelname door minderheden als de graadmeter voor hun integratie. Bekend is dat de arbeidsdeelname door minderheden in Nederland aanzienlijk achterblijft ten opzichte van andere groepen. Onder meer uit het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok) en het rapport «Oudkomers in beeld» (2001) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), maar ook uit ervaringsgegevens, blijkt dat deze achterblijvende arbeidsdeelname in belangrijke mate is toe te schrijven aan onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving. Uit het eindrapport van de Commissie Blok is voorts gebleken dat arbeidsdeelname een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving is. Reïntegratie op de arbeidsmarkt is voor genaturaliseerde Nederlanders in een langdurige uitkeringsafhankelijke situatie dan ook van groot belang voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. In tegenstelling tot genaturaliseerden die hun arbeidspotentieel volledig benutten, is verplichte inburgering voor de groep langdurig uitkeringsafhankelijken, die bijstand of een uitkering ontvangen op grond van de WWB of een andere sociale-zekerheidswet of -regeling op basis waarvan inschakeling in het arbeidsproces kan worden bevorderd, een passend instrument om de achterstanden die aan de achterblijvende arbeidsdeelname ten grondslag ligt te overbruggen, en zo langdurige uitkeringsafhankelijkheid te beëindigen (en waar mogelijk te voorkomen) en hun integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen.

4.2.2.2 Verzorgende ouders

Wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, zal dergelijke vaardigheden ook niet kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie hij

een opvoedende taak heeft. In die gevallen voltrekt zich een proces van terugkerende reproductie, van generatie op generatie, van marginalisering – in de zin van een afnemend vermogen om te kunnen participeren in de samenleving – die het gevolg is van achterblijvende integratie. In zijn rapport «Oudkomers in beeld» (2001) bepleit het SCP daarom de verzorgende ouders onder de oudkomers bij de inburgering prioriteit te geven om een patroon van het generatiegewijs doorgeven van achterstand te doorbreken en het proces van minderheidsvorming zo mogelijk te stoppen. De groep verzorgende ouders wordt immers geconfronteerd met vraagstukken die verband houden met het sociaal-cultureel integratieproces van hun kinderen. Met een betere beheersing van de Nederlandse taal zullen verzorgende ouders beter in staat zijn hun minderjarige kinderen voor te bereiden op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. Anders dan genaturaliseerden die niet (meer) de zorg hebben voor de opvoeding van minderjarige kinderen, is verplichte inburgering hier dus van groot belang om te voorkomen dat de eigen achterstanden worden overgedragen op de volgende generaties en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet.

4.2.2.3 Geestelijke bedienaren

Ook bij de genaturaliseerden die werkzaam zijn *als geestelijke bedienaar* is verplichte inburgering van groot maatschappelijk belang om te voorkomen dat bestaande achterstanden worden overgedragen op de leden van de geloofsgemeenschap die zij bedienen en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet. De inburgeringsplicht betekent geen overheidsbemoeienis met de godsdienstige overtuiging van de geestelijke bedienaren of met de organisatorische vraagstukken van de betrokken kerkelijke gemeenschap. Genaturaliseerde geestelijke bedienaren die onvoldoende zijn ingeburgerd, worden tot inburgering verplicht, omdat zij fungeren als vraagbaak voor maatschappelijke kwesties. De taak van geestelijke bedienaar is immers veelal niet beperkt tot het leiding geven in strikt godsdienstige aangelegenheden en het behandelen van vragen waarvan de taak tot beantwoording direct voortvloeit uit het geestelijk ambt. Geestelijke bedienaren worden ook met maatschappelijke vragen geconfronteerd die verband houden met het sociaal-economische en sociaal-culturele integratieproces van minderheden. Van geestelijke bedienaren wordt tevens verwacht dat zij steun bieden bij het bepalen van de houding die de achterban ten aanzien van de samenleving zal innemen. Dat vereist dat zij terdege bekend zijn met de Nederlandse taal en de in de Nederlandse samenleving algemeen gedeelde normen en waarden. Zonder die kennis kan de geestelijke bedienaar zijn taken in een complexe westerse samenleving als de Nederlandse niet goed vervullen, en dreigt een ongunstige invloed op de inburgering en integratie in de Nederlandse samenleving van de leden van de betrokken minderheidsgroep.

4.2.3 Nederlanders en vreemdelingen

Het nieuwe inburgeringsstelsel plaatst onderdanen van derde landen in een andere positie dan Nederlandse onderdanen die hun nationaliteit van rechtswege of door optie hebben verkregen en genaturaliseerde Nederlanders die niet tot één van de drie hiervoor genoemde bijzondere groepen behoren. Ook hier gaat het om verschillende groepen die verschillend worden behandeld. Uit de diverse rapporten is inmiddels genoegzaam bekend dat achterstanden in beheersing van de Nederlandse taal en in kennis van de Nederlands samenleving vaker voorkomen onder migranten dan onder «autochtone» Nederlanders, waartoe hier, zoals gezegd, ook de nakomelingen van eerdere generaties migranten worden

gerekend. Zoals hiervoor (paragraaf 4.2.2.1) is uiteengezet, zijn de niet-inburgeringsplichtige Nederlanders als groep niet inburgeringsbehoeftig en is een inburgeringsplicht ten aanzien van hen geen geschikt middel is om taal- en maatschappelijke achterstanden onder met name de minderheden te overbruggen. Dat ligt anders bij migranten die – kortere of langere tijd – als vreemdeling in Nederland zijn gevestigd. Ten aanzien van genaturaliseerde Nederlanders wordt, voor zover zij niet tot één van de drie hiervoor genoemde bijzondere groepen behoren, aangenomen dat er geen dwingende redenen zijn om hen, ondanks het feit dat zij zijn genaturaliseerd, tot inburgering te verplichten, waarmee in zoverre het advies van de Raad van State om hen op gelijke voet als andere Unieburgers van de inburgeringsplicht vrij te stellen wordt gevolgd.

4.2.4 Nederlanders en andere Unieburgers

Tenslotte is sprake van een zeker verschil in behandeling van Nederlanders en andere Unieburgers. Zoals hieronder (paragraaf 4.3) wordt uiteengezet, volgt uit het communautaire recht een beletsel om Unieonderdanen die in Nederland gebruik maken van hun recht op vrij verkeer, tot inburgering te verplichten. Zoals hieronder eveneens uiteen is gezet, treft dit gemeenschapsrechtelijke beletsel in het algemeen niet de genaturaliseerde Nederlander die tot een van de drie hiervoorgenoemde bijzondere groepen behoort en derhalve in beginsel inburgeringsplichtig is. Ook hier is naar de mening van de regering van belang dat van gelijke gevallen geen sprake is.

Aangezien het recht om als Unieburger langer dan drie maanden in een andere lidstaat te verblijven, geen onbeperkt recht is maar aan zekere voorwaarden (als arbeid, studie, of financiële zelfstandigheid) is verbonden, kan worden aangenomen dat de groep Unieonderdanen die in Nederland gebruik maakt van het recht op vrij verkeer, anders dan de groep inburgeringsplichtige Nederlanders, in overgrote meerderheid bestaat uit personen die weinig problemen ondervinden om zelf (als werknemer, zelfstandige of dienstverrichter) een plaats op de arbeidsmarkt of in het onderwijs (studenten) te kunnen vinden en aan de samenleving deel te nemen. Voorts kan worden aangenomen dat het hier overwegend gaat om personen die in de westerse democratische samenleving van de andere Europese lidstaten zijn geboren en getogen («westerse allochtonen»). Om die reden behoren Unieburgers niet tot de doelgroepen van het integratiebeleid.

Bij het voorgaande acht de regering het van belang dat de overheid bij de beoordeling in hoeverre een verschil in de omstandigheden een verschil in behandeling tussen Nederlanders en andere Unieburgers rechtvaardigt, een beoordelingsmarge toekomt, waarvan de reikwijdte afhankelijk is van onder meer de context waarin dat onderscheid wordt gemaakt, en die waar het gaat om immigratie en integratie, ruim is. In dat kader noemt de regering het recht op verblijf in Nederland, dat voor Nederlanders, andere Unieonderdanen en derdelanders aanzienlijke verschillen kent. Daarbij is verder van belang dat het bestaan van een communautaire rechtsorde bij die beoordeling niet geheel zonder belang is. Verwezen wordt naar (§ 49 van) de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens in de zaak Moustaquim/België (uitspraak van 18 februari 1991, nr. A-193), in 1996 bevestigd in de zaak C./België, waarin de communautaire rechtsorde een redelijke grond is om onderscheid te maken tussen derdelanders en Unieburgers.

4.2.5 Noodzaak en proportionaliteit

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen – een resultaatgerichte verplichting voor vreemdelingen en bepaalde Nederlanders die daar nog niet over beschikken en die duurzaam in ons land (willen) verblijven om die kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving te verwerven die voor de betrokken burger minimaal vereist is om op volwaardige wijze in onze maatschappij te kunnen functioneren – dienen het legitieme doel om achterstanden bij de integratie van minderheden te overbruggen, te voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan, en de sociale cohesie van de samenleving te bevorderen. Consensus over de basiswaarden en de vigerende normen, en beheersing van de Nederlandse taal zijn daarvoor naar de mening van de regering noodzakelijk. Het gemeenschappelijke vooropstellen houdt ook in het bevorderen van het gebruik van het Nederlands in uiteenlopende maatschappelijke contexten. De eis dat migranten zich de Nederlandse taal eigen moeten maken is daarbij in de eerste plaats gemotiveerd door het instrumentele karakter ervan. Wie het Nederlands niet beheerst heeft immers beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Kennis van het Nederlands is niet slechts expressie van integratie, maar ook en vooral een instrument en een middel tot integratie. De achterblijvende integratie is een ernstig en dringend probleem. Zoals in de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 203, nr. 1, p. 8) is aangegeven meent de regering dat de continuïteit van de samenleving in het geding is, indien bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan, maatschappelijke instellingen voor etnische groepen onvoldoende effectief zijn en grote delen van de bevolking niet actief deelnemen aan maatschappij en economie.

De voorgestelde maatregelen zijn naar de mening van de regering geschikt om het doel daarmee te bereiken. Met de criteria die de ACVZ heeft aanbevolen en die in artikel 4, eerste lid, van het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen, wordt bereikt dat de groep personen die aan de inburgeringsplicht moet voldoen, zo nauwkeurig mogelijk aansluit bij de groep die die inburgering ook daadwerkelijk behoeft. Daarnaast voorziet het voorgestelde systeem in de mogelijkheid om die aansluiting in de lagere regelgeving verder te verfijnen, onder meer door op een lager niveau van regelgeving nauwkeuriger regels te stellen (artikelen 4, vierde lid, onderdeel a). Dat kan voorts worden gerealiseerd met partiële vrijstellingen – bijvoorbeeld op grond van behaalde diploma's (artikel 4, derde lid) – te verlenen, waarmee de inburgeringsplicht van de persoon die aantoonbaar voldoende kennis heeft van de Nederlandse samenleving maar de Nederlandse taal nog onvoldoende beheerst en vice versa, nauwkeuriger op de behoefte kan worden afgestemd.

Voorts zijn er voor de voorgestelde maatregelen geen minder ingrijpende alternatieve maatregelen voorhanden waarmee hetzelfde doel – de daadwerkelijke verwerving van de kennis die vereist is om maatschappelijke achterstanden te overbruggen en volwaardige deelname aan de samenleving mogelijk te maken door allen die dat behoeven – kan worden bereikt. De minder verplichtende maatregelen op grond van de Wet inburgering nieuwkomers hebben slechts beperkt succes gehad doordat zij onvoldoende waarborgen dat de inburgeringsbehoeftigen ook allen daadwerkelijk de noodzakelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving verwerven. Met de ACVZ is de regering van mening dat er tot op heden geen minder verplichtende maatregelen bekend zijn die tot hetzelfde resultaat zullen leiden.
Ten slotte is de regering van mening dat het voorgestelde pakket aan maatregelen in een redelijke verhouding staat tot het doel. Tegen de

zwaarwegende belangenaantasting die de inburgeringsplicht voor de betrokken burger met zich kan brengen – in de vorm van investeringen in tijd en geld en, bij het niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen, in de vorm van bestuurlijke boetes, verlies van aanspraak op de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding en het ontbreken van uitzicht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd – staan de zwaarwegende algemene belangen die door achterblijvende integratie worden aangetast. Zoals hiervoor is aangegeven (paragraaf 2.6.3.1) acht de regering, gelet op het grote belang van effectieve inburgering van nieuwkomers en van het voorkomen van nieuwe inburgeringsachterstanden, ook eventuele cumulatie van deze gevolgen niet disproportioneel. In dit verband verwijst de regering nog op de mogelijkheden van vrijstelling en ontheffing van de inburgeringsplicht en van verlenging van de termijn waarbinnen het examen moet worden behaald, op de beschikbaarheid van de diverse financiële voorzieningen (leningen en vergoedingen) en de mogelijkheden van een aanbod van een inburgeringsvoorziening.

4.3. Burgers van de Unie

Ook de binnenkomst en het verblijf in Nederland van niet-Nederlandse Unieburgers wordt beheerst door het gemeenschapsrecht. De huidige communautaire instrumenten die het fundamentele recht op vrij verkeer van personen beheersen, en de Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (verder: Richtlijn 2004/38/EG), bevatten geen bepalingen omtrent inburgering. Een inburgeringsplicht voor Unieburgers als voorwaarde voor toegang tot en verblijf in Nederland is onverenigbaar met het recht op vrij verkeer van Unieburgers. Een inburgeringsplicht is waarschijnlijk onverenigbaar met het door artikel 18, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag) gegarandeerde recht van iedere Unieburger om, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, vrij op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven. Een nationale regeling die de uitoefening van het recht op vrij verkeer moeilijker maakt, kan in strijd met het gemeenschapsrecht zijn als er geen objectieve overwegingen zijn die evenredig zijn aan het gestelde doel. Hoewel een al dan niet beperkte inburgeringsplicht in Nederland het een Unieburger op zichzelf niet moeilijker maakt om naar Nederland te reizen en hier bijvoorbeeld naar werk te zoeken en het leren van de taal van de lidstaat van ontvangst bijdraagt aan de kansen van die burger in de lidstaat van ontvangst, oordeelt het Hof van Justitie niettemin al snel dat een nationale regeling, bijvoorbeeld voor naamgeving (HvJG 2 oktober 2003, zaak C-148/02, Garcia Avello) een belemmering van het vrije personenverkeer vormt. Om die reden wordt aangenomen dat een inburgeringsplicht een Unieburger er van kan weerhouden om naar Nederland te komen en zo een belemmering kan vormen van diens recht op vrij personenverkeer. Om die reden zijn niet-Nederlandse Unieonderdanen in dit wetsvoorstel vrijgesteld van de inburgeringsplicht (artikel 4, tweede lid, onder a).

Voor de inburgeringsplicht van eigen onderdanen geldt in het algemeen dat het gemeenschapsrecht daaraan geen beperkingen stelt. Dat betekent dat de inburgeringsbehoeftige Nederlander, die niet ten minste acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven en ook niet beschikt over diploma's die hem vrijstellen, in Nederland aan zijn inburgeringsplicht kan worden gehouden. Dit kan onder omstandigheden

anders liggen. De inburgeringsbehoeftige Nederlander die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer in de Unie en niet in Nederland verblijft, is om die reden uiteraard niet inburgeringsplichtig. De Nederlander die, vóórdat hij gebruik maakte van zijn recht op vrij verkeer, inburgeringsplichtig was, zal dat na terugkeer naar Nederland in het algemeen nog steeds zijn, zodat er geen sprake van is dat hij door de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer bij terugkeer in Nederland in een ongunstiger positie komt te verkeren (vgl. HvJEG 11 juli 2002, D'Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191). In dit verband is van belang dat het bij de inburgeringsplicht in Nederland, anders dan in de zaak van Surinder Singh (arrest van 7 juli 1992, C-370/90, Jurispr. blz. I-4265), niet gaat om voorwaarden voor toelating en verblijf die tot verblijfsbeëindiging kunnen leiden.

Wel zou de nieuwe inburgeringsplicht tot een minder gunstige behandeling kunnen leiden van Nederlanders die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer, indien de betrokkene door de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer inburgeringsplichtig zou worden, bijvoorbeeld door het enkele feit dat hij in een andere lidstaat woonde in de periode waarin hij leerplichtig was. In een dergelijk geval zou de enkele uitoefening van het recht op vrij verkeer immers leiden tot het ontstaan van een inburgeringsplicht, hetgeen hoogstwaarschijnlijk als een belemmering van het vrij verkeer in strijd is met het gemeenschapsrecht zou gelden. In deze gevallen is de betrokken Nederlander daarom bij terugkeer naar Nederland niet inburgeringsplichtig. Om die reden zijn Nederlanders die door de uitoefening van het recht op vrij verkeer inburgeringsplichtig zouden zijn geworden in dit wetsvoorstel vrijgesteld (artikel 4, tweede lid, onderdeel b).

Over de positie van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders in het Europese recht bestaat enige onduidelijkheid die in dit verband met name van belang is voor de vraag of deze Nederlanders aan het gemeenschapsrecht recht op vrij personenverkeer kunnen ontlenen. Daarover zijn door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld (ABRS 13 juli 2004, zaak nrs. 200404446/1 en 200404450/1). Overeenkomstig het advies van de Raad van State heeft de regering besloten het maatschappelijke probleem van onvoldoende inburgering van Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel te houden. Een specifieke inburgeringsregeling voor deze groep zal worden opgenomen in de separate wettelijke regeling met aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse risico- en probleemjongeren. Tot het moment waarop die in werking treedt, zal de huidige Wet inburgering nieuwkomers van toepassing blijven op onvoldoende ingeburgerde Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst.

Ten slotte verzet het gemeenschapsrecht zich hoogstwaarschijnlijk eveneens tegen de verplichte inburgering van bipatride Nederlanders, die tevens onderdaan zijn van een andere lidstaat. Dat de betrokkene naast de nationaliteit van een lidstaat ook de Nederlandse nationaliteit heeft en in Nederland verblijft, brengt immers niet met zich mee dat de Nederlandse overheid de gevolgen van de toekenning van de nationaliteit door een andere lidstaat mag beperken door extra voorwaarden te stellen voor de erkenning van deze nationaliteit in verband met de uitoefening van de in het Verdrag opgenomen fundamentele vrijheden. Aangezien er van uit moet worden gegaan dat een inburgeringsplicht voor burgers van de Unie ook in het nieuwe stelsel onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, kunnen de hier bedoelde bipatride Nederlanders evenmin aan een inburgeringsplicht worden gehouden.

4.4. Onderdanen van derde landen

De onderdanen van de landen die geen EU lidstaat zijn maar wel deel uit maken van de Europese Economische Ruimte (EER), en Zwitserse onderdanen, zijn strikt genomen onderdanen van derde landen. Aangezien de regels over hun vrije personenverkeer en dat van hun gezinsleden in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (PbEG 1994, L 1) en de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (Trb. 2000, 16) identiek zijn aan de regels over het vrije personenverkeer van burgers van de Unie, wordt ten aanzien van hen verwezen naar hetgeen uiteen is gezet over het vrije personenverkeer binnen de Unie.

Voorts kunnen in dit verband worden genoemd de overeenkomsten die in Europees verband met derde landen zijn gesloten. Daartoe behoren onder meer de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Roemenië, anderzijds (PbEG 1994, L 357/2), de 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), de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds (PbEG L 327/1), de Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PbEG 2000, L 70/2), de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kroatië, anderzijds (PbEU 2005, L 26/3) en de op 23 juni 2000 te Cotonou ondertekende Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (PbEG 2000, L 317/3). In deze overeenkomsten ziet de regering geen beletselen om het nieuwe inburgeringsstelsel toe te passen ten aanzien van onderdanen van Roemenië, Bulgarije, Marokko, Kroatië, de Russische Federatie en de staten die partij zijn bij de Cotonou-overeenkomst.

Voor zover er geen communautaire regelingen op hen van toepassing zijn, vallen regelingen betreffende de toegang, het verblijf en de inburgering van onderdanen van derde landen onder de bevoegdheid van de lidstaten. In die gevallen is de Nederlandse overheid derhalve bevoegd om voorwaarden te stellen. Op de Europese dimensie van de inburgering van derdelanders is hiervoor in paragraaf 1.3 nader ingegaan.

4.4.1. Gezinsleden van burgers van de Unie

Voor onderdanen van derde landen, die als gezinslid van een unieburger legaal in een andere lidstaat verblijven en met die unieburger naar Nederland komen, geldt dat toegang tot en verblijf in Nederland wordt beheerst door het gemeenschapsrecht omtrent het vrije verkeer van burgers van de unie. Noch de huidige communautaire instrumenten, noch Richtlijn 2004/38/EG bevatten bepalingen omtrent inburgering. Aangezien het recht van het reeds legaal in een andere lidstaat verblijvend gezinslid om de burger van de Unie bij diens uitoefening van zijn recht op vrij verkeer te vergezellen, essentieel is aan die uitoefening van het vrije personenverkeer binnen de Unie, moet een inburgeringsplicht van deze gezinsleden onverenigbaar met het gemeenschapsrecht worden geacht. Een inburgeringsplicht voor de gezinsleden zou de betrokken Unieburger er van kunnen weerhouden naar Nederland te komen en zo een belemmering voor het

vrije personenverkeer van die Unieburger vormen. Deze gezinsleden zijn in artikel 4, tweede lid, onder c, van het onderhavige wetsvoorstel van de inburgeringsplicht vrijgesteld.

Ten aanzien van onderdanen van derde landen, die *niet* reeds legaal in een andere lidstaat verblijven en in Nederland bij die unieburger wensen te verblijven, is, gelet op het arrest van het Hof van Justitie in de zaak van Hacene Akrich (HvJEG 23 september 2003, zaak C-109/01), een andere zienswijze mogelijk. Het gaat hier om gezinsleden die (nog) geen legaal verblijf hebben en bijvoorbeeld in afwachting van gezinsvorming nog buiten de gemeenschap verblijven of zich illegaal in Nederland of een andere lidstaat bevinden. In deze gevallen kan worden beargumenteerd dat de toegang tot en het verblijf in Nederland niet wordt beheerst door het gemeenschapsrecht omtrent het vrije verkeer van Unieburgers, maar door het nationale recht van de lidstaten die daarbij uiteraard hun internationale verplichtingen, waaronder die welke voortvloeien uit artikel 8 van het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in acht moeten nemen. De gezinsleden kunnen aan artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1612/68 geen recht ontlenen om zich met de hoofdpersoon in Nederland te vestigen, hetgeen niet kan worden aangemerkt als een minder gunstige behandeling dan die welke zij genoten voordat de hoofdpersoon gebruik maakte van de mogelijkheden die het Verdrag hem op het gebied van het verkeer van personen biedt. Het ontbreken van een dergelijk recht kan de Unieburger dan ook niet ontmoedigen om de hem bij artikel 39 EG toegekende rechten van vrij verkeer uit te oefenen. In dergelijke gevallen wordt de inburgeringsplichtigheid in Nederland van het betrokken gezinslid beheerst door het nationale recht.

De Europese Commissie heeft in haar meergenoemde brief van 14 juni 2005 aangegeven voor deze benadering onvoldoende aanknopingspunten in het gemeenschapsrecht, waaronder de uitlegging van het Hof van artikel 10 van Verordening 1612/68 in het Akrich-arrest te vinden. De door de commissie aangedragen argumenten voor een andere benadering van de eerste toelating van aan Unieonderdanen verwante derdelanders, zijn naar de mening van de regering onvoldoende concludent. Dat neemt echter niet weg dat in het Akrich-arrest de nodige vragen onbeantwoord zijn gelaten. Inmiddels heeft het Zweedse Utlänningsnämnd in een vergelijkbare zaak (zaak C-1/05, Y. Jia tegen Migrationsverket) nadere prejudiciële vragen over deze materie gesteld aan het Hof van Justitie. Omdat verwacht wordt dat de beantwoording daarvan meer duidelijkheid zal scheppen, zal in afwachting van het arrest van het Hof in die zaak vooralsnog geen inburgeringsplicht worden geïntroduceerd voor deze categorie aan Unieburgers verwante derdelanders, die ook thans niet inburgeringsplichtig zijn.

Dat is ten aanzien van deze categorie derdelanders ook van belang voor het inburgeringsexamen als voorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Indien het Hof in de zaak Jia tegen Migrationsverket bevestigt dat deze derdelanders aan het recht van de Unieburger op vrij personenverkeer geen verblijfsrecht kan worden ontleend en het betrokken gezinslid geen gezinslid is in de zin van artikel 10 van Verordening 1612/68 of artikel 1 van richtlijn 73/148, kan die derdelander, gelet op artikel 1 van Verordening nr. 1251/70 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld, evenmin aanspraken op duurzaam verblijf ontlenen aan die Verordening nr. 1251/70. Zoals gezegd, wordt vooralsnog in afwachting van het arrest van het Hof in de zaak de zaak Jia tegen Migrationsverket echter geen inburgeringsplicht voor deze categorie derdelanders geïntroduceerd.

4.4.2. Gezinsleden van onderdanen van derde landen

Op grond van artikel 7, tweede lid, eerste alinea, van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251) mogen de lidstaten de toelating van gezinsleden van onderdanen van derde landen afhankelijk stellen van integratievoorwaarden. De bijzondere regeling voor gezinsleden van vluchtelingen (artikel 7, tweede lid, tweede alinea, van Richtlijn 2003/86/EG) stelt wel beperkingen aan de mogelijkheden om voor de komst naar Nederland te verlangen dat het betreffende gezinslid het basisexamen inburgering in het buitenland met succes heeft afgelegd – daarop is de regering in het kader van het wetsvoorstel inburgering in het buitenland (wetsvoorstel 29 700) nader ingegaan – maar stelt geen beperkingen aan het nieuwe inburgeringsstelsel in Nederland. Overigens laat deze richtlijn ingevolge artikel 3, vierde lid, onder a, onverlet gunstiger bepalingen in de bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds.

4.4.3. Langdurig ingezeten onderdanen van derde landen

Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16/45) stelt geen beperkingen aan de inburgeringsverplichtingen die lidstaten onderdanen van de derde landen direct na hun eerste toelating tot die lidstaat kunnen opleggen. Richtlijn 2003/109/EG regelt immers de positie van onderdanen van derde landen die vijf jaar of langer legaal in die lidstaat hebben verbleven. Artikel 5, tweede lid, van Richtlijn 2003/109/EG laat de lidstaten de bevoegdheid om de toekenning van de status van langdurig ingezetene afhankelijk te stellen van integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht.

Van onderdanen van derde landen, die in een andere lidstaat van de Europese Unie de status van langdurig ingezetene hebben verworven, die daarvoor aan door die andere lidstaat gestelde integratievoorwaarden hebben moeten voldoen en die zich vervolgens op de voet van hoofdstuk III van Richtlijn 2003/109/EG in Nederland willen vestigen, mag ingevolge artikel 15, derde lid, tweede alinea, van Richtlijn 2003/109/EG niet worden verlangd dat zij overeenkomstig het nationale recht voldoen aan integratievoorwaarden. Van hen mag op grond van de derde alinea wel worden verlangd dat zij deelnemen aan taalcursussen. Een dergelijke inspanningsverplichting om (alleen) aan Nederlandse taalcursussen deel te nemen, is aanzienlijk beperkter dan de verplichting om kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven en dat aan de hand van het inburgeringsexamen aan te tonen. Aangezien deze onderdanen van derde landen niet kunnen worden gehouden aan de in artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen inburgeringsplicht (resultaatsverplichting), zijn zij daarvan vrijgesteld (artikel 4, tweede lid, onder d).

Indien een onderdaan van een derde land, die in een andere lidstaat aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen, ook in Nederland de status van langdurig ingezetene wil verkrijgen, zal hij net als andere onderdanen van derde landen daarvoor het inburgeringsexamen moeten hebben behaald. Op grond van artikel 23, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, van Richtlijn 2003/109/EG kunnen de lidstaten ook in deze gevallen de toekenning van de status van langdurig ingezetene afhankelijk stellen van het voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig de nationale regelgeving.

4.4.4. Turkse onderdanen

Arbeidsmigranten, die specifiek voor het verrichten van arbeid (in loondienst of als zelfstandige) waarmee een wezenlijk Nederlands belang is gediend, vanuit het buitenland naar Nederland komen en in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning voor het verrichten van die arbeid, en hun gezinsleden, zijn vanwege het tijdelijke karakter van hun verblijf in ons land ook in het nieuwe inburgeringsstelsel niet inburgeringsplichtig. Op grond van artikel 2, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel zal dat in de lagere regelgeving als voortzetting van het huidige terzake gevoerde beleid worden geregeld. Aangezien dat geldt ongeacht de nationaliteit, zijn ook Turkse arbeidsmigranten en hun gezinsleden niet inburgeringsplichtig. In verband met het grote maatschappelijke belang dat is gediend met de inburgering van geestelijke bedienaren, geldt ten aanzien van die categorie een uitzondering (zie hierna).

Wel onder de inburgeringsplicht vallen andere Turkse onderdanen, die in Nederland houder zijn van een andere verblijfsvergunning of die tevens de Nederlandse nationaliteit bezitten, voor zover deze inburgeringsbehoeftig zijn. Het enkele feit dat zij in Nederland arbeid verrichten vormt op zichzelf geen reden om hen van de inburgeringsplicht te ontheffen. Naar de mening van de regering staan de op 12 september 1963 te Ankara gesloten Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, het op 23 november 1970 te Brussel ondertekende Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, en Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad betreffende de ontwikkeling van de Associatie van 19 september 1980, niet aan de inburgeringsplicht van deze Turkse onderdanen in de weg.
De associatie heeft tot doel gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije economische verkeer, onder meer door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die toegangsrechten van werknemers, dienstverrichters en zelfstandigen op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken. Het doel van de associatie EEG-Turkije is om geleidelijk bepaalde economische vrijheden in te voeren. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht hebben Turkse onderdanen, anders dan Unieburgers, echter geen recht op vrij personenverkeer of vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen of diensten. De werkingssfeer van de Associatieovereenkomst is beperkter dan die van het EG-verdrag. De Associatieovereenkomst bevat geen met artikel 17 EG (burgerschap van de Unie) vergelijkbare bepaling en kent Turkse onderdanen ook niet het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, zoals artikel 18, eerste lid, EG dat wel aan iedere burger van de Unie toekent. Aan de beperkte markttoegangsrechten is in de jurisprudentie van het Hof een assessoir verblijfsrecht gekoppeld om de daadwerkelijke uitoefening van die rechten op het grondgebied van de betreffende lidstaat mogelijk te maken.

Het associatierecht verzet zich er tegen dat de lidstaten maatregelen invoeren die een nieuwe beperking vormen van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten (artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol) dan wel van de toegang tot de werkgelegenheid van Turkse werknemers en hun gezinsleden die legaal in Nederland verblijven en werken (artikel 13 van Besluit nr. 1/80). Hieruit vloeit naar de mening van de regering niet voort dat iedere nieuwe verplichting om te voldoen aan de nationale wetgeving van een lidstaat op voorhand moet worden beschouwd als een beperking met betrekking tot de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten, of de toegang tot de werkgelegenheid,

ook niet als tegen niet-naleving daarvan een boete wordt bedreigd. Zoals hiervoor in paragraaf 4.1. uiteengezet is, gaat de invoering en de handhaving van de verplichting om tijdens het verblijf in Nederland de minimaal noodzakelijke kennis en vaardigheden te verwerven, niet gepaard met een aanscherping van de voorwaarden voor vestiging, voor het verrichten van diensten of voor het verrichten van arbeid in loondienst, en wordt ook de feitelijke uitoefening van deze door het Associatierecht beschermde markttoegangsrechten niet belemmerd. Ook bij niet (-tijdige of -volledige) naleving van de inburgeringsplicht is naar de mening van de regering geen sprake van aanscherping van de voorwaarden voor de verdere uitoefening van economische activiteiten of voor het in de jurisprudentie van het Hof daaraan gekoppelde verblijfsrecht. Zo lang de Turkse onderdaan voldoet aan de voorwaarden die de bepalingen van Besluit nr. 1/80 stelt aan de (voortgezette) toegang tot de arbeidsmarkt, zal zijn verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden voortgezet. Daardoor brengt Nederland niet eigenhandig wijzigingen aan in de systematiek van (artikel 6 van) Besluit nr. 1/80 dat de geleidelijke integratie van Turkse werknemers in de nationale arbeidsmarkt beoogt. In dit verband wijst de regering er op dat de inburgering van Turkse onderdanen de uitoefening van de door de associatierecht beschermde rechten en door de associatie beoogde integratie van Turkse arbeiders in de lidstaten juist zal bevorderen.

Turkse zelfstandigen en dienstverrichters
De standstill-bepaling van artikel 41, eerste lid, van het aanvullend protocol geeft een Turks onderdaan geen rechtstreeks aan de communautaire regeling ontleend recht van vestiging of verblijf. Volgens vaste rechtspraak laten de bepalingen betreffende de associatie EEG-Turkije bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de bevoegdheid van de lidstaten om zowel de toegang van Turkse onderdanen tot hun grondgebied als de voorwaarden voor hun eerste beroepsarbeid te reglementeren, intact en regelen zij uitsluitend de situatie van Turkse werknemers die reeds legaal tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoren omdat zij gedurende zekere tijd legaal hebben gewerkt, overeenkomstig de voorwaarden van artikel 6 van Besluit nr. 1/80. Niettemin verzet de standstillbepaling van artikel 41, eerste lid, van het aanvullend protocol zich ertegen dat een lidstaat een nieuwe maatregel vaststelt die tot doel of tot gevolg heeft dat aan de vestiging of dienstverrichting en, daarmee samenhangend, aan het verblijf van een Turks onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op 1 januari 1973 toen het aanvullend protocol voor Nederland in werking trad. In het onderzoek van de Universiteit van Tilburg wordt aan de standstill-bepaling van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, het gevolg verbonden dat een inburgeringsverplichting voor Turkse onderdanen die in Nederland arbeid als zelfstandige of dienstverlener verrichten, niet is toegestaan. Aangezien die conclusie lijkt te veronderstellen dat een inburgeringsplicht zoals die thans wordt voorgesteld, het uitoefenen van zelfstandige economische activiteiten in Nederland belemmert, kan de regering die conclusie niet delen. Als gezegd, heeft de verplichting om tijdens het verblijf in Nederland de minimaal noodzakelijke kennis en vaardigheden te verwerven en de handhaving van die verplichting niet tot doel of gevolg dat de voorwaarden voor vestiging of het verrichten van diensten, of de feitelijke uitoefening van die door het Associatierecht beschermde rechten, worden belemmerd. De inburgeringsplichtige wordt daarentegen met faciliteiten in de gelegenheid gesteld de voor maatschappelijke participatie benodigde kennis en vaardigheden te verwerven, die zijn kansen op succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving en daarmee op uitoefening van economische activiteit juist vergroot.

Turkse werknemers

De Associatieraad heeft nadere regelgeving inzake de toegang van Turkse onderdanen tot de arbeidsmarkt vastgesteld in Besluit nr. 1/80, dat er van uitgaat dat de betrokken onderdaan reeds legaal tot het grondgebied van een lidstaat is toegelaten en overeenkomstig het nationale recht is toegelaten tot de arbeidsmarkt. Het Besluit komt dus niet aan de bevoegdheid van een lidstaat inzake de eerste toelating, verblijf en de toegang tot de arbeidsmarkt. Artikel 6, eerste lid, van Besluit nr. 1/80 laat de eerste toelating tot het grondgebied en de arbeidsmarkt door een lidstaat dan ook ongemoeid, maar deze bepaling kan ingevolge de jurisprudentie van het Hof niet aldus worden uitgelegd, dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat eenzijdig te wijzigen door een Turkse werknemer die op zijn grondgebied is toegelaten en daar gedurende meer dan een jaar legaal en ononderbroken reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst bij dezelfde werkgever heeft verricht, de rechten te ontnemen die hem in artikel 6 geleidelijk worden toegekend naar gelang de duur van de verrichte arbeid in loondienst. De lidstaat is dan niet langer bevoegd maatregelen met betrekking tot het verblijf vast te stellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die Besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan de Turkse werknemer die aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoet.

Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg is naar voren gekomen dat bij de huidige stand van het recht geen zekerheid kan worden gegeven omtrent de vraag of een inburgeringsverplichting de draagwijdte van artikel 6 van Besluit nr. 1/80 eenzijdig beperkt. Naar de mening van de regering is dat niet het geval. Met de invoering van de nieuwe inburgeringsplicht, ook voor Turkse onderdanen die in Nederland arbeid in loondienst verrichten, wijzigt Nederland niet eenzijdig de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de Nederlandse arbeidsmarkt door Turkse werknemers die legaal in Nederland verblijven en op legale wijze gedurende meer dan een jaar in Nederland ononderbroken een reële en daadwerkelijke economische activiteit bij dezelfde werkgever hebben verricht, de rechten te ontnemen die hen in artikel 6 van Besluit nr. 1/80 geleidelijk naar gelang de duur van de arbeid worden toegekend (HvJEG, zaak C-1/97, Mehmet Birden en Stadtgemeinde Bremen, Jur. (1998) blz. I-7747, r.o. 37; HvJ EG, zaak C-340/97, Nazli, Jur (2000) blz. I-957, r.o. 30). Dat zou wel het geval zijn, indien het verblijf van Turkse onderdanen die rechten aan artikel 6 ontlenen, zoals in de zaken Birden en Nazli, zou worden beëindigd, bijvoorbeeld als sanctie op het niet behalen van het inburgeringsexamen.

In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt aan het niet behalen van het inburgeringsexamen niet de consequentie verbonden dat het verblijf van de betrokken inburgeringsplichtige deswege kan worden beëindigd. Zolang de Turkse werknemer voldoet aan de voorwaarden die artikel 6 van Besluit nr. 1/80 stelt aan voortgezette toegang tot de arbeidsmarkt, zal zijn verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden voortgezet. Ook het verblijf van gezinsleden die rechten aan artikel 6, 7 of 9 van Besluit nr. 1/80 ontlenen, zal op die basis worden voortgezet. Daardoor kunnen de in Besluit nr. 1/80 toegekende rechten ook indien het examen niet (tijdig) wordt behaald, nog steeds in Nederland worden uitgeoefend.

Voorts bevat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 een standstill-bepaling. Dat artikel heeft hetzelfde doel als artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, namelijk gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor de toegang tot de

arbeidsmarkt op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en Turkije niet te bemoeilijken. Artikel 13 van Besluit nr. 1/80 verbiedt de lidstaten dan ook de voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt, ten opzichte van de situatie zoals die op 1 december 1980 bestond, aan te scherpen door nieuwe maatregelen in te voeren waarbij die toegang wordt beperkt. Zoals gezegd, gaat de invoering en de handhaving van de verplichting om tijdens het verblijf in Nederland de minimaal noodzakelijke kennis en vaardigheden te verwerven, niet gepaard met een aanscherping van de voorwaarden voor het verrichten van arbeid in loondienst, en wordt ook de feitelijke uitoefening van deze door het Associatierecht beschermde rechten niet belemmerd.

Geestelijke bedienaren
Een uitzondering op de regel dat onderdanen van derde landen die specifiek voor het verrichten van arbeid naar Nederland komen, vanwege het tijdelijke doel van hun verblijf niet inburgeringsplichtig zijn, betreft de geestelijke bedienaren. Van hen wordt om redenen van groot maatschappelijk belang wel gevergd dat zij in Nederland inburgeren. Ook de Turkse geestelijke bedienaar die in Nederland in een arbeidsrelatie voor een ander en onder diens leiding tegen beloning reële en daadwerkelijke arbeid, anders dan louter marginaal en bijkomstig van aard, verricht kan zich na één jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever op artikel 6 van Besluit nr. 1/80 beroepen. Naar de mening van de regering staat de verplichting van de geestelijke bedienaar om zich tijdens het verblijf in Nederland verder te bekwamen in de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving niet op gespannen voet met het stelsel van geleidelijke integratie van artikel 6, eerste lid, van Besluit nr. 1/80, aangezien de geleidelijke opbouw van rechten niet wordt aangetast. Wel verschilt degene die als geestelijke bedienaar in Nederland verblijft en in beginsel inburgeringsplichtig is, van arbeidsmigranten. De reden hiervoor is gelegen in het groot maatschappelijk belang dat is gediend met de verplichte inburgering van geestelijke bedienaren. De taak van geestelijke bedienaar beperkt zich immers veelal niet tot het leiding geven in strikt godsdienstige aangelegenheden en het behandelen van vragen waarvan de taak tot beantwoording direct voortvloeit uit het geestelijk ambt. Geestelijke bedienaren worden ook met maatschappelijke vragen geconfronteerd die verband houden met het sociaal-economische en sociaal-culturele integratieproces van minderheden. Van geestelijke bedienaren wordt tevens verwacht dat zij steun bieden bij het bepalen van de houding die de achterban ten aanzien van de samenleving zal innemen. Dat vereist dat zij terdege bekend zijn met de grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en andere universele waarden die door de verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd, met het bestaan van andere levensbeschouwelijke richtingen, de aanvaardbaarheid in Nederland van homoseksualiteit, de onaanvaardbaarheid van eerwraak, en dergelijke. Zonder die kennis kan de geestelijke bedienaar zijn taken in een complexe westerse samenleving als de Nederlandse niet goed vervullen, hetgeen een ongunstige invloed heeft op zijn functioneren, op de inburgering en integratie van de leden van de betrokken groep in de Nederlandse samenleving en op de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving als geheel. Om die reden is het van essentieel belang dat de geestelijke bedienaar de Nederlandse taal en de samenleving kent waarin hij functioneert. De gemeente zal hem daarom tegen een geringe eigen bijdrage een inburgeringsvoorziening aanbieden (artikel 12,eerste en derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel). De betrokkene is echter de niet verplicht dat aanbod te aanvaarden, maar kan verkiezen de benodigde kennis en vaardigheden op andere wijze te verwerven.

Gezinsleden van Turkse werknemers
Aangezien de Associatieraad EEG-Turkije geen nadere regelgeving met betrekking tot gezinsleden van Turkse zelfstandigen en dienstverleners heeft vastgesteld, vallen deze buiten de personele werkingssfeer van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije. Wel heeft de Associatieraad EEG-Turkije voor gezinsleden van Turkse werknemers nadere regelgeving vastgesteld. Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt in Nederland behorende Turkse werknemer die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen, ontlenen aan artikel 7 van Besluit nr. 1/80 na drie, respectievelijk vijf jaar verblijf in Nederland recht op toegang tot de arbeidsmarkt en – om dat recht te kunnen uitoefenen – recht op (voortgezet) verblijf in Nederland. Artikel 7 laat de lidstaten vrij eenzijdig de voorwaarden voor de eerste toelating tot hun grondgebied te reguleren. Voor kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, geldt dat zij vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben, mits één van de ouders gedurende ten minste op enig moment in het verleden drie jaar legaal in die lidstaat heeft verbleven. Ook hier geldt dat het recht op arbeid een recht op verblijf in het gastland oplevert. Hoewel daarover bij de huidige stand van het recht geen zekerheid bestaat, gaat de regering er, zoals gezegd, van uit dat de nieuwe inburgeringsverplichting de draagwijdte van artikel 6 van Besluit nr. 1/80 niet eenzijdig beperkt, aangezien zij de door Besluit nr. 1/80 toegekende rechten op toegang tot de arbeidsmarkt en de daarbijbehorende verblijfsrechten, ook bij niet-naleving van die plicht, onverlet laat. Overigens zullen kinderen van Turkse werknemers die in Nederland een beroepsopleiding hebben voltooid (artikel 7 van Besluit nr. 1/80), op grond van hun diploma worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht (artikel 4, eerste lid, onder c, van het onderhavige wetsvoorstel). Verder zullen velen van de tweede en derde generatie Turkse migranten ten minste acht jaar tijdens hun leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven, waardoor ten aanzien van hen verondersteld wordt dat zij in die periode de noodzakelijke kennis en taalvaardigheid hebben opgedaan, en zij niet inburgeringsplichtig zijn (artikel 4, eerste lid, onder b, van het onderhavige wetsvoorstel).

Voor gezinsleden van Turkse werknemers verbiedt de standstill-bepaling in artikel 13 van Besluit nr. 1/80 de nationale autoriteiten nieuwe belemmeringen voor de toegang tot de arbeidsmarkt van op te werpen en nieuwe maatregelen in te voeren waarbij die toegang wordt beperkt. Als gezegd, brengen de nieuwe verplichting om in Nederland een inburgeringsexamen te halen, en de handhaving daarvan, geen nieuwe beperking met zich mee van de voorwaarden voor het (blijven) verrichten van arbeid in loondienst en worden ook de feitelijke mogelijkheden daartoe niet belemmerd. Daarentegen vergroten de faciliteiten die de inburgeringsplichtige worden geboden (de lening, de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding en in bepaalde gevallen het gemeentelijke aanbod van een inburgeringsvoorziening) om de voor maatschappelijke participatie benodigde kennis en vaardigheden te verwerven, de mogelijkheden op succesvolle integratie van deze gezinsleden in de Nederlandse samenleving en daarmee hun deelname aan de arbeidsmarkt. Kennis van de Nederlandse samenleving en beheersing van de Nederlandse taal zijn daarvoor immers van essentieel belang.

Inburgering als voorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd
Naast een inburgeringsplicht voorziet het stelsel in een koppeling van inburgering aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd; het hebben behaald van het inburgeringsexamen wordt als regel als voorwaarde gesteld voor de verlening van een dergelijke vergunning. De eerbiediging van de bij Besluit nr.1/80 aan Turkse werknemers en hun gezinsleden

toegekende rechten op toegang tot de arbeidsmarkt en de daaraan gekoppelde verblijfsrechten – op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd – staat er niet aan in de weg dat in beginsel geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zal worden verleend zo lang de betrokkene het inburgeringsexamen niet heeft behaald. Die verblijfsvergunning kan in de regel na vijf jaar worden verleend. Aangezien de betrokkene in die periode ruimschoots gelegenheid heeft gehad aan de inburgeringsverplichting te voldoen, gaat het hier om een passende en proportionele maatregel. Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg komt naar voren dat nog niet is uitgemaakt of er op grond van de Associatierecht een verplichting bestaat om onder omstandigheden een verblijfskaart voor onbepaalde duur af te geven. Naar de mening van de regering kan een dergelijke plicht bij de huidige stand van het associatierecht niet worden aangenomen. Het Associatierecht kent aan Turkse werknemers immers geen recht toe op duurzaam verblijf, zoals de communautaire wetgever in Verordening (EEG) nr. 1251/70 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld, dat wel aan burgers van de Unie en hun gezinsleden heeft toegekend. Het stelsel van het associatierecht lijkt er daarentegen van uit te gaan de Turkse onderdaan die bijvoorbeeld door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of pensionering – niet langer arbeid verricht, geen verdere aanspraken op toegang tot de arbeidsmarkt en daarmee aan het daaraan gekoppelde verblijfsrecht te verlenen. Daardoor lijken de standstill-bepalingen dan ook niet zo ver te strekken dat deze zich verzetten tegen een nieuwe voorwaarde voor de verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De ACVZ heeft er hierbij op gewezen dat de periodieke verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van degene die ook na verloop van vijf jaar het inburgeringsexamen nog niet heeft behaald, tot gevolg heeft dat periodiek leges zijn verschuldigd. De Europese Commissie heeft in haar schrijven van 14 juni 2005 aangegeven dat de legesheffing mogelijk als nieuwe beperking kan worden gezien die in strijd is met de standstill-bepalingen in het associatierecht. Naar het oordeel van de regering gaat het hierbij echter niet om een nieuwe beperking in de zin van de relevante standstill-bepalingen. Deze bepalingen maken immers geen expliciete vermelding van een verbod op het heffen van leges. Bovendien heeft de Associatieraad geen specifieke bepalingen afgevaardigd met betrekking tot het heffen van leges, zoals de communautaire wetgever dat wel ten aanzien van communautaire werknemers in artikel 9, eerste lid, van Richtlijn 68/360/EEG en artikel 25, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG heeft gedaan. Verder is het betalen van leges voor de verlenging van de verblijfsvergunningen geen voorwaarde die aan vestiging, het verrichten van diensten of arbeid wordt gesteld en vormt het derhalve geen belemmering voor de toegang tot de arbeids- of dienstenmarkt. Ten slotte is het gevolg van het heffen van deze leges ook niet zodanig dat de uitoefening van verblijfsrechten door Turkse onderdanen ontoelaatbaar wordt beperkt. Aangenomen wordt dan ook dat de legesheffing voor degene die in Nederland economisch actief is, geen verboden effect heeft. Van Turkse onderdanen die in Nederland economisch actief zijn, mag redelijkerwijs worden verondersteld dat zij de leges kunnen betalen. In het kader van een infractieprocedure is het Nederlandse standpunt terzake nader aan de commissie uiteengezet. Tegen het oordeel van de (Nederlandse) rechter dat de in 2002 nieuw ingevoerde legesverhoging onverenigbaar is met de betreffende standstill-bepalingen (uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 16 februari 2005 in de zaak met nummer 206 283) is hoger beroep ingesteld. Op grond hiervan kan de regering zich dan ook niet verenigen met de inschatting van de ACVZ dat de standstill-bepalingen waarschijnlijk in de weg zullen staan de inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen die onder die bepalingen vallen, omdat die plicht

in 1973 en 1980 niet bestond en daarom een nieuwe en minder gunstige situatie creëert.

Non-discriminatie
Ingevolge artikel 9 van de Associatieovereenkomst is binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit verboden. Artikel 37 van het Aanvullend Protocol bevat een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden. Voor Turkse werknemers is in dit verband de bijzondere bepaling van artikel 10 van Besluit nr.1/80 van belang, dat bepaalt dat op Turkse werknemers die reeds tot de legale arbeidsmarkt behoren, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden, een stelsel wordt toegepast dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers. Daarnaast komen deze Turkse werknemers en hun gezinsleden, behoudens toepassing van de artikelen 6 en 7 van Besluit nr. 1/80, op gelijke voet als communautaire werknemers in aanmerking voor hulpverlening door de arbeidsbureaus bij het zoeken naar werk.

De regering gaat er, zoals gezegd, van uit dat de inburgeringsplicht van Turkse zelfstandigen en dienstverrichters bij de huidige stand van het gemeenschaprecht niet onder de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst valt. Nu (de handhaving van) de nieuwe inburgeringsplicht ook geen gevolgen heeft voor de lonen, de andere arbeidsvoorwaarden en arbeidsbemiddeling, heeft het non-discriminatiebeginsel naar de mening van de regering ook geen gevolgen voor het nieuwe inburgeringsstelsel. Dat aan Turkse inburgeringsplichtigen op grond van artikel 17 van het onderhavige wetsvoorstel een inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden, terwijl communautaire werknemers zoals gezegd niet inburgeringsplichtig zijn en derhalve geen inburgeringsvoorziening kan worden aangeboden, maakt dat niet anders. Het staat de Turkse onderdaan die tot de legale arbeidsmarkt behoort vrij dat aanbod niet te aanvaarden.

Het voorgaande neemt niet weg dat er, zoals ook in het onderzoek door de Universiteit van Tilburg en de reactie van de Europese Commissie naar voren komt, geen volledige zekerheid bestaat over de positie van de nieuwe inburgeringsplicht in het associatierecht. Zoals de commissie terecht constateert, is het Hof van Justitie in deze bij uitsluiting bevoegd tot uitlegging van het gemeenschapsrecht en de verenigbaarheid daarmee van de nieuwe inburgeringsplicht.

4.5. Vluchtelingen

De ACVZ heeft de vraag opgeworpen in hoeverre de inburgeringsplicht in het nieuwe inburgeringsstelsel verenigbaar is met artikel 34 van het op 28 juli 1951 te Genève gesloten Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1951, 131), waarmee Nederland zich heeft verbonden de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen te zullen vergemakkelijken en in het bijzonder te zullen streven naar bespoediging van de naturalisatieprocedure en zoveel mogelijk de tarieven en kosten van deze procedure te verminderen. De ACVZ meent dat deze verplichting tot inburgering niet geheel voor rekening van de vluchteling zou moeten komen, aangezien de overheid kennelijk ten opzichte van vluchtelingen een verplichting tot hulp op weg naar naturalisatie en/of inburgering zou hebben. De regering heeft voorzien in een speciale behandeling van vluchtelingen. Statushouders die nog in de opvang verblijven kunnen reeds daar worden gefaciliteerd en kosteloos een begin maken met inburgering. Vluchtelingen die recht hebben op een bijstandsuitkering en uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen die geen oudkomer zijn, zijn een geprioriteerde groep binnen

de inburgering en krijgen waar mogelijk een gecombineerde reïntegratie/inburgeringsvoorziening aangeboden. Voorts wijst de regering op de facilitering met een lening en een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding voor de vluchteling indien deze zelf een inburgeringsvoorziening inkoopt.

4.6. Handelsverdragen

De ACVZ heeft gewezen op een aantal verdragen van overwegend handelspolitieke aard. Met de ACVZ meent de regering dat het op 27 maart 1956 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika met bijbehorend protocol (Trb. 1956, 40) formeel juridisch bij het opleggen van een inburgeringsplicht niet wordt geschonden, nu het verblijf van die Amerikaanse onderdanen die het inburgeringsexamen niet behalen, niet om die reden wordt beëindigd. In dit verband wijst de regering er voorts op dat arbeidsmigranten ook onder het nieuwe inburgeringsstelsel vanwege de tijdelijkheid van hun verblijf niet inburgeringsplichtig zijn, terwijl de begunstigden van het Vriendschapverdrag met name Amerikaanse zelfstandige arbeidsmigranten en hun gezinsleden zijn. Verwezen wordt naar artikel II, eerste lid, onder a en b, van het verdrag en op het bijbehorend protocol. Deze migranten zullen als regel eerst worden geconfronteerd met het nieuwe inburgeringsstelsel, dat geen onderscheid naar nationaliteit of afkomst maakt, op het moment waarop zij in aanmerking wensen te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Voor Amerikaanse migranten die voor andere doeleinden in Nederland willen verblijven en aan wie zulks ingevolge (artikel II, eerste lid, onder c, van) het verdrag geoorloofd is «met inachtneming van de wetten met betrekking tot de toelating en het verblijf van vreemdelingen» geldt dezelfde inburgeringsplicht die geldt voor iedere inburgeringsplichtige migrant die zelf kan bepalen op welke wijze hij daaraan voldoet.

Voorts ziet de regering in (artikel 1 van) het op 6 juli 1912 te 's-Gravenhage tussen Nederland en Japan gesloten verdrag van handel en scheepvaart (Stb. 1913, 293), gelet op de ingrijpend gewijzigde omstandigheden na de verdragssluiting en artikel 62 van het Weens verdragenverdrag, geen relevante gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel. Naar de mening van de regering heeft de herleving van dat verdrag in 1954 (Trb. 1954, 168) verblijfsrechtelijk geen betekenis. Uit de daarop volgende overeenkomst tot afschaffing van de visumplicht voor verblijf korter dan drie maanden kan reeds worden afgeleid dat artikel 1 zijn betekenis heeft verloren. Bovendien is bij de afschaffing van de visumplicht uitdrukkelijk opgenomen dat zij de werking van de nationale vreemdelingenwetgeving onverlet laat (Trb. 1956, 58 en 101).

In het licht van het ACVZ-advies merkt de regering nog op de op 15 april 1994 te Marrakesh gesloten Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie en de Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten (Trb. 1995, 130) geen belemmeringen voor het nieuwe inburgeringsstelsel te zien. In dit verband verwijst de regering naar de toelichting op de positie van arbeids- en kennismigranten, die door de tijdelijke aard van hun verblijf in Nederland niet inburgeringsplichtig zijn en eerst met een inburgeringsvoorwaarde zullen worden geconfronteerd op het tijdstip waarop zij in aanmerking wensen te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Voorts wijst de regering op de bij de Algemene overeenkomst opgenomen bijlage betreffende het verkeer van natuurlijke personen die diensten verlenen die onder het toepassingsgebied van de overeenkomst vallen (Trb. 1995, 130, p. 355). Daarin is opgenomen dat de Overeenkomst niet van toepassing is op

maatregelen betreffende natuurlijke personen die toegang zoeken tot de arbeidsmarkt van een staat die partij bij die overeenkomst is, noch op maatregelen aangaande staatsburgerschap, verblijf of werk op permanente basis. Daarin is verder opgenomen dat een dergelijke staat door de Overeenkomst niet verhinderd wordt maatregelen toe te passen tot regeling van de binnenkomst of het tijdelijke verblijf van natuurlijke personen op zijn grondgebied, waaronder begrepen maatregelen ter bescherming van de integriteit van zijn grenzen, of ter verzekering van het ordelijke verkeer van natuurlijke personen over zijn grenzen. Die maatregelen mogen niet zo worden toegepast dat de voordelen die een dergelijke staat uit op grond van een specifieke verbintenis toekomen, daardoor worden uitgehold of teniet gedaan, waarbij geldt dat het loutere feit dat voor natuurlijke personen van bepaalde verdragssluitende staten wel, en voor natuurlijke personen van andere verdragssluitende staten geen visum wordt geëist, wordt niet beschouwd als het uithollen of teniet doen van de voordelen die uit een specifieke verbintenis voortvloeien.

4.7 Rijkswet op het Nederlanderschap

Het nieuwe inburgeringsstelsel sluit aan bij het systeem op grond van artikel 8, eerste lid, onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap waarmee de voor naturalisatie vereiste mate van inburgering in de Nederlandse samenleving – blijkend uit kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij – wordt beoordeeld aan de hand van een naturalisatietoets. In beide gevallen staat het aantonen van voldoende inburgering voorop en heeft het niet behalen van het examen gevolgen voor de burger. Met de keuze, in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Franssen, voor het taalvaardigheidsniveau A2 als norm bij het inburgeringsexamen in Nederland, komt het inburgeringsexamen bovendien op hetzelfde niveau als de naturalisatietoets. Zoals in de decemberbrief is aangegeven, zal de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen heeft behaald daarom bij naturalisatie in het algemeen worden vrijgesteld van de naturalisatietoets, waarmee het aantal af te leggen toetsen beperkt blijft. Voor oudkomers geldt dat, voor zover zij bij het inburgeringsexamen ook voor schriftelijke vaardigheden het niveau A2 hebben behaald. De oudkomer die voor het inburgeringsexamen is geslaagd met de schriftelijke vaardigheden op het niveau A1, zal gedeeltelijk worden vrijgesteld van het afleggen van de naturalisatietoets, maar zal die toets op de onderdelen lezen en schrijven moeten afleggen om aan te tonen dat hij over lees- en schrijfvaardigheden op het niveau A2 beschikt.

Andersom geldt evenzeer dat Nederlanders die na 1 april 2003 met goed gevolg de naturalisatietoets in het Nederlands hebben afgelegd, zijn vrijgesteld van de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen. Daarmee heeft het certificaat van de naturalisatietoets in het nieuwe inburgeringsstelsel dezelfde betekenis als de onderwijsdiploma's die leiden tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. Dat geldt uiteraard niet voor zover de naturalisatietoets op de Nederlandse Antillen of Aruba zou zijn afgelegd in het Engels of Papiaments.

Zoals in paragraaf 4.2 uiteengezet is, acht de regering het uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeiende verschil in behandeling tussen Nederlanders die de Nederlandse nationaliteit door naturalisatie en Nederlanders die hun nationaliteit van rechtswege of door optie hebben verkregen, objectief gerechtvaardigd. Daardoor staat het onderhavige wetsvoorstel niet op gespannen voet met de non-discriminatiebepaling van artikel 5 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit (Trb. 1998, 149 en Trb. 2001, 40). Naar de mening van de regering bestaat evenmin spanning met het

rechtszekerheidsbeginsel, aangezien het wel of niet behalen geen enkele consequentie heeft voor het Nederlanderschap.

Dat burgers van de Unie, zoals gezegd, niet verplicht kunnen worden het nieuwe inburgeringsexamen af te leggen, brengt overigens niet mee dat zij bij naturalisatie zijn vrijgesteld van de naturalisatietoets. Het behoort immers tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, zoals ook erkend in de jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJEG, zaak C-369/90, M.V. Micheletti and others, Jur. (1992) blz. I-4239 en HvJEG, zaak C-192/99, Kaur, Jur. (2001) blz. I-1237) en in artikel 3 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit, van de lidstaten om te bepalen onder welke voorwaarden de nationaliteit van die lidstaat wordt toegekend.

5. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSASPECTEN

5.1. Gevolgen voor actoren

Aan de hand van de «Tafel van Elf» is de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid van de inburgeringsplicht nader onder de loep genomen. De «Tafel van Elf» is een analyse-instrument dat een samenhangende opsomming geeft van gedragswetenschappelijke variabelen/dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. In het algemeen kan over de naleving van het wetsvoorstel het volgende worden opgemerkt. In de eerste plaats is kennis van de wet- en regelgeving een voorwaarde om de inburgeringsplicht te kunnen naleven. Bij de doelgroepen van deze wet geldt, meer nog dan voor andere burgers, dat kennis van weten regelgeving lastig kan zijn. De doelgroep beheerst immers het Nederlands nog onvoldoende en heeft vooralsnog ook minder kennis van de Nederlandse samenleving. Het zal daarom belangrijk zijn dat de informatievoorziening van een voldoende niveau is. Dit stelt eisen aan de informatietaak van de gemeente. De verstrekte informatie zal begrijpelijk, helder en voldoende moeten zijn. In de tweede plaats zullen (vrijwel) alle inburgeringsplichtigen om het inburgeringsexamen te kunnen halen in beginsel een tijds- en financiële investering moeten doen. De gedachte achter de inburgeringsplicht is echter dat deze investeringen zich zullen terugverdienen door een betere participatie in de maatschappij.
Controle- en detectiekans hangen in het nieuwe inburgeringsstelsel nauw met elkaar samen. Wanneer wordt gecontroleerd of gehandhaafd, zal ook worden gedetecteerd, omdat eenduidig aan te geven valt of aan de inburgeringsplicht is voldaan. Bij nieuwkomers en inburgeringsplichtigen die een aanbod krijgen, is de controle- en detectiekans zeer hoog, bij andere groepen is die lager.
De prikkel voor nieuwkomers dat het halen van het inburgeringsexamen voorwaarde is voor het verkrijgen van een permanente of zelfstandige verblijfsvergunning is sterk. Voor oudkomers bestaat de prikkel – naast uiteraard de positieve (financiële) prikkels van het stelsel – vooral in de omstandigheid dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd als het inburgeringsexamen niet tijdig wordt gehaald. De bestuurlijke boete zal voldoende hoog moeten zijn en herhaald moeten kunnen worden opgelegd, wil er voldoende prikkel van uitgaan. De regering is van mening dat van de in de wet vastgelegde maximale hoogtes van de boetes voldoende prikkels uitgaan. Bovendien kan in beginsel de boete worden opgelegd totdat aan de inburgeringsplicht is voldaan. Tenslotte is voor een goede handhaving een daarop toegesneden informatiesysteem van groot belang. Dat is in ontwikkeling.

Gevolgen voor exameninstellingen, gemeenten en UWV
Met de uitvoering van de wet zullen in belangrijke mate zijn belast de exameninstellingen (afnemen inburgeringsexamen) en de gemeenten (de

in de hoofdstukken 5, paragraaf 2, en 6 van de wet genoemde taken). De exameninstellingen zullen informatie uitwisselen met de gemeenten, de met de uitvoering van de leenen vergoedingsfaciliteiten belaste IB-Groep en de IND. De inburgeringsplichtigen die jaarlijks actief door de gemeenten zullen worden gehandhaafd vergen van gemeenten een reeks van uitvoeringshandelingen (informeren, oproepen, controleren en innen eigen bijdrage), beschikkingen (ontheffingsbeschikkingen, beschikkingen tot vaststelling van inburgeringsvoorzieningen, handhavingsbeschikkingen met betrekking tot oudkomers, termijnverlengingsbeschikkingen en boetebeschikkingen), alsmede behandeling van bezwaarschriften/voeren van verweer in beroepsprocedures. Gemeenten zullen met de IND gegevens moeten uitwisselen omtrent de verblijfsstatus van potentiële inburgeringsplichtigen. Tegenover deze nieuwe taken staat dat de met de huidige Wet inburgering nieuwkomers en de verschillende oudkomersregelingen gemoeide taken vervallen. Met het vervallen van genoemde wet en de oudkomersregelingen zullen de verschillende regelingen op het gebied van inburgering worden gebundeld. Voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de overheidswerkgevers heeft het wetsvoorstel beperkte gevolgen.

Gevolgen voor de IB-Groep als uitvoerder van de leen- en vergoedingsfaciliteiten
De IB-Groep zal voornamelijk worden belast met het geven van beschikkingen (leningverstrekking, terugbetaling, kwijtschelding en vergoeding), het verrichten van betalingen, de behandeling van bezwaren en beroepen en het voeren van incassoprocedures. Zij die geen aanbod krijgen, komen voor een lening in aanmerking. Inburgeringsplichtigen die het examen behalen hebben in beginsel recht op de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding. Om vast te stellen of iemand geslaagd is maakt de IB-groep gebruik van gegevens van exameninstellingen, die door haar zijn geregistreerd. Ook met onderwijsinstellingen zal informatie over (de kosten van) de cursussen worden uitgewisseld ten behoeve van de uitvoering van de leen- en vergoedingsfaciliteiten. In het geval van een lening zal een deel van de cursuskosten door de IB-Groep direct aan de onderwijsinstelling worden betaald. Tenslotte zal de Belastingdienst desgevraagd inkomensgegevens aan de IB-Groep moeten verstrekken ten behoeve van de beoordeling van de draagkracht.

Gevolgen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst
De gevolgen voor de IND zijn afhankelijk van het aantal vreemdelingen dat jaarlijks een vergunning voor onbepaalde tijd (regulier/asiel) of een zelfstandige vergunning aanvraagt en dat vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wet inburgering aan een extra voorwaarde moet voldoen (behalen inburgeringsexamen). Daarnaast kan ook een beoordeling van door de vreemdeling aangevoerde psychische of lichamelijke gebreken aan de orde zijn. De IND zal zowel met gemeenten als met de IB-Groep gegevens uitwisselen.

Gevolgen voor handhavingsinzet
In het kader van de handhaving van de inburgeringsplicht zullen gemeenten de inburgeringsplichtigen oproepen. De inburgeringsplichtige die daaraan niet meewerkt, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De gemeenten zullen controleren of de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen heeft behaald en zo dat niet het geval is de betrokken inburgeringsplichtige, tenzij hem daarvan geen verwijt treft, een bestuurlijke boete opleggen en een nieuwe termijn stellen waarbinnen het examen alsnog moet worden behaald. In bepaalde gevallen kan de termijn waarbinnen het examen had moeten worden behaald, worden verlengd. De inburgeringsplichtige voor wie het redelijkerwijze niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen en die daartoe wel

aantoonbaar de nodige inspanningen heeft geleverd, kan worden ontheven van de inburgeringsplicht. De inburgeringsplichtige die na ommekomst van de nieuwe termijn het inburgeringsexamen nog steeds niet heeft behaald, wordt wederom een bestuurlijke boete opgelegd en andermaal een termijn gesteld. Dat zal zich iedere twee jaar herhalen. De inburgeringsplicht wordt ten aanzien van nieuwkomers intensief gehandhaafd. Ten aanzien van oudkomers wordt de inburgeringsplicht in het belang van de uitvoerbaarheid gefaseerd gehandhaafd, waarbij de gemeenten, binnen landelijk vastgestelde kaders, de prioriteit bepalen.

Gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht
Het wetsvoorstel zal naar alle waarschijnlijkheid in enige mate een toename van de belasting van de rechtsprekende macht tot gevolg hebben. Tegen de beschikkingen op grond van de Wet inburgering en de Vreemdelingenwet 2000 staat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open. Tegen uitspraken van de rechtbank op grond van de Wet inburgering staat hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep. Tegen uitspraken van de rechtbank op grond van de Vreemdelingenwet 2000 staat hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De toename van de belasting van de rechtsprekende macht is afhankelijk van aantal factoren, zoals de aantallen inburgeringsplichtigen, de mate waarin nakoming van de inburgeringsplicht door de overheid moet worden afgedwongen door middel van het opleggen van bestuurlijke boetes en de mate waarin inburgeringsplichtigen in beslissingen van het bestuur of de rechter zullen berusten. Tegen beschikkingen van de exameninstellingen omtrent (de uitslag van) het inburgeringsexamen is bezwaar en beroep ingevolge artikel 8:4, aanhef en onder e, van de Awb uitgesloten.

5.2 Administratieve lasten voor burgers

Administratieve lasten voor burgers worden uitgedrukt in uren en euro's die burgers moeten besteden om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Daarbij moet zowel aan het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten worden gedacht. Deze administratieve lasten hebben betrekking op het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Daarnaast behoren tot de administratieve lasten ook de «out-of pocket» kosten die de burger moet maken. Daarbij moet gedacht worden aan kopieerkosten, postzegels en reiskosten.

Vooropgesteld moet worden dat de Wet inburgering een kaderwet is. Dat maakt het inschatten van de administratieve lasten louter op basis van deze wet moeilijk. In het kader van het opstellen van de algemene maatregel(en) van bestuur wordt een uitvoeringstoets uitgevoerd. Op basis van deze uitvoeringstoets kan een betere inschatting gemaakt worden van de administratieve lasten die voortvloeien uit de bepalingen op grond van de Wet inburgering en de daaruit voortvloeiende lagere regelgeving. Voor een inschatting van de administratieve lasten voor burgers wordt dan ook verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit inburgering.

De Wet inburgering legt een sterkere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger dan de Wet inburgering nieuwkomers (WIN), de oudkomersregelingen en de Wet educatie en beroepsonderwijs (deelnemers aan de trajecten op niveau 1 en 2). Bovendien roept de Wet inburgering een verplichting in het leven voor een veel grotere doelgroep dan de Wet inburgering nieuwkomers en de oudkomersregelingen. Tenslotte is er sprake van een resultaatsverplichting (het halen van het inburgeringsexamen) versus inspanningsverplichting (volgen van het inburgeringsprogramma).

Onder de Wet inburgering nieuwkomers en de oudkomersregelingen gaat het om een doelgroep van ca 40 000 inburgeraars per jaar (zowel nieuwkomers die verplicht zijn tot inburgering als oudkomers die vrijwillig deelnemen aan een inburgeringsprogramma). Bij de berekening van de administratieve lasten is o.a. de schatting van de tijdsbesteding meegenomen die betrekking heeft op het aanmelden voor het inburgeringsprogramma, het doen van verzoeken tot ontheffing en vrijstelling van de inburgeringsplicht, de gesprekken die in het kader van het inburgeringsonderzoek moeten worden gevoerd, de voortgangs- en eindgesprekken en de reistijd. De administratieve lasten kunnen geschat worden op 461 000 uur per jaar. Bij een gemiddeld uurtarief van € 20 komt dit neer op € 9 220 000. De out-of pocketkosten worden geschat op ca € 295 000. De totale kosten komen daarmee uit op ca. € 9 515 000. In het kader van de administratieve lastenverlaging is een nul-meting uitgevoerd waarin een deel van de uitvoering van de WIN is betrokken met als peildatum 31 december 2002. De resultaten van deze meting zijn betrokken bij de berekening van de gegevens in deze paragraaf.

Onder de nieuwe Wet inburgering zal jaarlijks een veel grotere groep met de inburgering starten dan voorheen. De administratieve lasten zullen onder dit stelsel verschillen per burger. In de berekening voor de administratieve lasten worden handelingen meegenomen, die betrekking hebben op het verzamelen van informatie met betrekking tot de inburgeringsplicht, de intake bij de gemeente, het indienen van een verzoek tot ontheffing, het inschrijven voor een cursus, reistijd, het aanvragen van een lening en overige handelingen met betrekking tot de lening, het inschrijven voor het examen en het aanvragen van de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding. In het nieuwe inburgeringstelsel zal dit leiden tot een administratieve last in uren per jaar voor de burgers die naar alle waarschijnlijkheid lager ligt dan onder de WIN en de oudkomersregelingen.

De administratieve lasten voor de burgers hebben deels een tijdelijk karakter. Hiermee wordt bedoeld dat het deel van de lasten dat betrekking heeft op oudkomers na een aantal jaren zal vervallen, omdat deze groep, die vanaf de inwerkingtreding van de wet in omvang niet meer zal toenemen, dan aan de inburgeringsverplichting heeft voldaan.
In het inburgeringsstelsel van de Wet inburgering worden diverse voorzieningen getroffen die de administratieve lasten moeten verminderen. Daarbij moet o.a. worden gedacht aan voorzieningen op het terrein van ICT, waardoor gegevens niet bij herhaling hoeven te worden verstrekt, maar eenvoudig door raadpleging van het systeem door ketenpartners kunnen worden gevonden.

5.3 Administratieve lasten voor bedrijven

De administratieve lasten die uit de Wet Inburgering zullen voortvloeien voor het bedrijfsleven zullen beperkt zijn. Op basis van het wetsvoorstel dat het karakter heeft van een kaderwet valt hiervan nog moeilijk een inschatting te maken. De bedrijven waar het om gaat betreffen de aanbieders van cursussen en de exameninstellingen. Zij dienen gegevens aan te leveren over de cursuskosten die cursisten hebben gemaakt en over examenresultaten. De aanbieders van cursussen zullen ook gegevens verstrekken aan gemeenten over cursisten in verband met de door gemeenten aangeboden cursussen en aan de leningverstrekkende instelling. De IB- Groep verzorgt binnen het nieuwe inburgeringsstelsel een aantal taken op het terrein van het verstrekken van leningen en vergoedingen en het afnemen van examens. De IB-Groep is echter een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Uit dien hoofde vallen de administratieve

lasten van dit orgaan buiten het kader van de administratieve lasten voor bedrijven.

Voor het verstrekken van deze gegevens zal gebruik gemaakt kunnen worden van een centraal informatiesysteem. In het kader van het Besluit Inburgering wordt een uitvoeringstoets uitgevoerd op grond waarvan een inschatting gemaakt kan worden van de administratieve lasten voor bedrijven. Bij het inrichten van het nieuwe inburgeringsstelsel zal er naar worden gestreefd om waar mogelijk de administratieve lasten te beperken. Het gebruik maken van een geautomatiseerd systeem kan hieraan bijdragen, evenals het zoveel mogelijk beperken van de gegevensverstrekking tot een eenmalige handeling.

5.4 Informatievoorziening

Bij de uitvoering van de Wet inburgering zal een groot aantal instanties zijn betrokken. Naast alle gemeenten, hebben onder meer de exameninstellingen, de IB-Groep en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) taken toegedeeld gekregen. Voor de uitvoering van de wet is het van essentieel belang dat iedere daarbij betrokken instantie tijdig en kosteloos kan beschikken over de juiste gegevens van andere instanties. Ook genereren deze instanties zelf gegevens die op hun beurt voor andere uitvoeringsinstanties van belang zijn.

Daarnaast dient de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als verantwoordelijk bewindspersoon te kunnen beschikken over relevante, niet tot personen herleidbare, beleidsinformatie die, al dan niet via een centraal informatiesysteem, door de diverse instanties moet worden aangeleverd. Over deze complexe informatiestromen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld. De verwerking van persoonsgegevens geschiedt uiteraard overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens.

5.4.1. Het Informatiesysteem Inburgering (ISI)

Voor de handhaving van de inburgeringsplicht is het uiteraard van essentieel belang dat personen als inburgeringsplichtigen kunnen worden geïdentificeerd. Personen die na de datum van inwerkingtreding van de Wet inburgering naar Nederland komen en inburgeringsplichtig worden, kunnen aanstonds als zodanig worden geïdentificeerd. De gemeente registreert deze nieuwkomers in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en neemt aanstonds de handhaving van de inburgeringsplicht van deze personen ter hand. Vervolgens worden de relevante gegevens vastgelegd in het Informatie Systyeem Inburgering (ISI), dat door de IB-Groep wordt beheerd. In dit informatiesysteem worden ook de gegevens van oudkomers vastgelegd, zodra de gemeente een beslissing neemt over een oudkomer of zodra de oudkomer zich zelf inschrijft voor het examen of een beroep doet op de lening- en vergoedingsfaciliteiten. Het ISI wordt door de IB-Groep ontwikkeld om een effectieve en efficiënte uitvoering van de Wet inburgering mogelijk te maken door het uitwisselen van informatie tussen de beheerder en de gemeenten, exameninstellingen, IND, de IB-Groep en andere organisaties die bij de uitvoering van deze wet zijn betrokken. Het ISI bevat gegevens over inburgeringsplichtigen en het verloop van het inburgeringsproces die voor de uitvoering van de wet en evaluatie daarvan noodzakelijk zijn. Daarnaast bevat het ISI niet op personen herleidbare sturingsinformatie over de (voortgang van de) uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Naast gegevens over inburgeringsplichtigen, worden ook gegevens opgenomen over personen die niet, niet meer of nog niet inburgeringsplichtig zijn. Dat betreft met name personen ten aanzien van wie – bijvoorbeeld uit onderzoek door de gemeente (artikel 23 van het wetsvoorstel) – is gebleken dat zij niet of niet meer inburgeringsplichtig zijn. Met die registratie wordt voorkomen dat de geregistreerde niet nodeloos (wederom) door de gemeente zal worden opgeroepen om gegevens te verstrekken. Voorts gaat het om minderjarigen die na inwerkingtreding van de wet naar Nederland komen, die vanwege hun jonge leeftijd nog niet inburgeringsplichtig zijn, maar dat bij het bereiken van de zeventienjarige leeftijd waarschijnlijk wel zullen worden, aangezien zij op dat moment niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland zullen hebben verbleven.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het Informatiesysteem Inburgering. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld met betrekking tot de in het ISI op te nemen gegevens en de verstrekking en verwerking van die gegevens. In het Informatiesysteem Inburgering zullen onder meer worden opgenomen de (persoons)-gegevens van de inburgeringsplichtige en zijn sociaal-fiscaal nummer, gegevens over leningen en de terugbetaling daarvan, over verstrekte vergoedingen, gehele of gedeeltelijke ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht, over het gemeentelijke aanbod, over het inburgeringsexamen, behaalde inburgeringsdiploma's en certificaten, de handhaving en dergelijke.

5.4.2. Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI)

Personen die op de datum van inwerkingtreding van de wet al in Nederland verbleven en ten aanzien van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij inburgeringsplichtig zijn, kunnen door de gemeente worden opgeroepen om gegevens te verstrekken die van belang zijn om te beoordelen of zij inburgeringsplichtig zijn (artikel 23, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel). Op het moment waarop de nieuwe inburgeringsplicht wordt ingevoerd verblijven er naar verwachting ongeveer 500 000 inburgeringsplichtigen in Nederland. Waar mogelijk moet worden voorkomen dat anderen – niet-inburgeringsplichtigen – die op dat moment in Nederland verblijven, onnodig door de gemeente worden opgeroepen om te verschijnen en gegevens te verstrekken die van belang zijn voor het inburgeringsproces (artikel 23 van het onderhavige wetsvoorstel). Aan de hand van gegevens die de overheid uit reeds bestaande bestanden (de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, het Vestigingsregister en diplomagegevens van de IB-Groep) kan ontlenen, kan op voorhand met zekerheid worden vastgesteld wie in ieder geval niet inburgeringsplichtig is. Daarom zal naast het ISI een Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) tot stand worden gebracht en aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld. Dit bestand wordt voorafgaand aan de invoering van het nieuwe stelsel eenmalig aangemaakt en kan vervolgens worden gemuteerd. Het doel van de BPI is het college van de verschillende gemeenten en de IB-Groep te faciliteren bij het beoordelen van de inburgeringsplicht van reeds in Nederland gevestigde personen en het aanleveren van beleidsinformatie aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Op basis van bestaande gegevens, ontleend aan de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, zal een bestand worden aangelegd van gegevens van in Nederland gevestigde vreemdelingen en genaturaliseerde Nederlanders. Daaruit worden de gegevens verwijderd van die personen van wie op grond van hun leeftijd (artikel 4, eerste lid, onder a), hun verblijfstitel (artikel 2, eerste lid) of hun nationaliteit (artikel 4, tweede lid, onder a) kan worden vastgesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn.

Verder worden uit het bestand verwijderd de gegevens van personen ten aanzien van wie uit bij de IB-Groep berustende diplomagegevens blijkt dat zij beschikken over een diploma of certificaat als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder c, van het onderhavige wetsvoorstel. Ook worden uit het bestand verwijderd de gegevens van die personen van wie op grond van het Vestigingsregister (artikel 112 van de Wet gemeentelijke basis administratie persoonsgegevens) kan worden aangenomen dat zij tijdens de leerplichtige leeftijd acht jaar in Nederland hebben verbleven (artikel 4, eerste lid, onder b). In de uiteindelijke selectie wordt zoveel mogelijk getracht personen van wie op basis van bechikbare gegevens mag worden aangenomen dat ze niet inburgeringsplichtig zijn, uit het bestand te verwijderen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld welke persoonsgegevens voor de uitvoering noodzakelijk zijn en in dat bestand worden opgenomen.

In dit bestand zijn ook opgenomen de genaturaliseerde Nederlanders die op de datum van inwerkingtreding van de wet niet het ouderlijk gezag over minderjarige kinderen uitoefenen of een uitkering krijgen. Deze groep is op dat moment weliswaar niet inburgeringsplichtig, maar wordt dit wel zodra er sprake zal zijn van ouderlijk gezag of het ontvangen van een uitkering (artikel 3, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel). Daarom kan niet reeds op voorhand worden vastgesteld dat deze personen zeker niet inburgeringsplichtig (zullen) zijn en kunnen deze personen bij het opstellen van het bestand ook niet direct verwijderd worden. Tot het moment van de hierbedoelde wijziging in de persoonlijke situatie zullen deze personen echter niet in het inburgeringstraject worden betrokken.

Naast bovengenoemde gegevens over potentiële inburgeringsplichtigen zal het BPI ook gegevens bevatten over jongeren die sedert het moment van inwerkingtreding van de wet in Nederland verblijven, op dat moment vanwege hun leeftijd nog niet inburgeringsplichtig zijn, maar dat waarschijnlijk wel kunnen worden omdat zij aan het einde van hun leerplichtige leeftijd niet acht jaar in Nederland zullen hebben gewoond.
Uit de beperkte aard van deze analyse volgt dat de resterende gegevens geen zekerheid kunnen bieden dat de geregistreerde persoon *daadwerkelijk* inburgeringsplichtig is. De bestandsanalyse kan uiteraard geen rekening houden met gegevens die niet in de reeds bestaande gegevensbestanden zijn geregistreerd. De analyse laat dan ook onverlet de mogelijkheid dat een deel van de in het BPI geregistreerde personen (op grond van niet-bekende gegevens) niet inburgeringsplichtig is. In het BPI worden dan ook personen geregistreerd die *potentieel* inburgeringsplichtig zijn. Hoewel deze bestandsanalyse de kans dat niet-inburgeringsplichtige personen door de gemeente worden opgeroepen aanzienlijk reduceert, waarborgt zij uiteraard niet volledig dat de in het uiteindelijke bestand opgenomen personen daadwerkelijk inburgeringsplichtig zijn. Dat zal nadien moeten blijken uit het onderzoek door de gemeente waar de betrokkene woont. Personen die met toepassing van artikel 23, tweede lid, worden opgeroepen, kunnen bij die gelegenheid immers gegevens verstrekken die niet bij de analyse konden worden betrokken en waaruit alsnog blijkt dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Ook kunnen zij door de gemeente van de inburgeringsplicht worden ontheven (artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel).

De bestandsgegevens in het BPI zullen uitsluitend beschikbaar worden gesteld aan de gemeente waar de betrokkene woonplaats heeft. Die kan deze bestandsgegevens gebruiken bij de uitvoering van de taken die haar bij of krachtens de Wet inburgering zijn opgedragen en de uitoefening van de haar bij of krachtens die wet gegeven bevoegdheden. Ook kunnen zij voor de gemeenten worden gebruikt als instrument om gericht beleid te

kunnen voeren, bijvoorbeeld bij het selecteren en benaderen van bijzondere groepen (artikel 17 van het onderhavige wetsvoorstel) en de wijkgerichte aanpak van achterstanden. Daarnaast zullen de gegevens beschikbaar zijn voor de IB-Groep ten behoeve van de uitvoering van haar taken in het kader van de wet. De IB-Groep gebruikt deze gegevens bij de beoordeling of personen die zich op eigen initiatief voorbereiden op het inburgeringsexamen en daarvoor gebruik willen maken van de door de IB-groep te verstrekken faciliteiten, daarvoor als inburgeringsplichtige in aanmerking komen. De gegevens uit dit bestand worden niet aan anderen of voor andere doeleinden beschikbaar gesteld.

Het BPI is het resultaat van een eenmalige analyse. Tot mutatie van het bestand is slechts bevoegd de beheerder daarvan (de IB-groep) die daarbij gegevens verwerkt vanuit het ISI – de gegevens worden uit het BPI verwijderd zodra zij in het ISI zijn opgenomen – en de GBA (verhuizingen, overlijden). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld met betrekking tot onder meer het beheer van dit bestand, de wijze van gegevensverwerking, waarborgen tegen oneigenlijk gebruik, en de bewaartermijnen.
Als gezegd, gaat het hier om een bestand met gegevens over personen die op het moment van inwerkingtreding al in Nederland woonachtig zijn en ten aanzien van wie op redelijke gronden kan worden vermoed dat zij inburgeringsplichtig zijn, of dat kunnen worden als gevolg van het verkrijgen van ouderlijk gezag, het verkrijgen van een uitkering (artikel 3, eerste lid, onder a en b, van het onderhavige wetsvoorstel) of, ingeval van minderjarigen, het bereiken van de leeftijd van 16 jaar (artikel 4, eerste lid, onder a, van het onderhavige wetsvoorstel).

6. FINANCIËLE ASPECTEN

Het nieuwe inburgeringsstelsel zal worden gefinancierd op basis van de huidige begroting van het Ministerie van Justitie, aangevuld met over te hevelen educatiegelden vanaf de inwerkingtreding van de Wet inburgering in 2006 (vgl. de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, kamerstukken II 2004/05, 30 170, nrs. 1–3). De berekeningen voor de kosten van het inburgeringsstelsel zijn gebaseerd op de te verwachten aantallen inburgeringsplichtigen en de kosten zoals deze voortvloeien uit de verschillende in de wet en het Besluit genoemde maatregelen en faciliteiten. Het spreekt voor zich dat bij deze kostenramingen in dit stadium deels aannames gedaan moeten worden. Dat betreft onder meer het aantal nieuwkomers en het aantal mensen dat zich op eigen initiatief op het examen voorbereidt, het aantal genaturaliseerde Nederlanders dat pas in een later stadium inburgeringsplichtig wordt doordat zij kinderen krijgen en het aantal mensen dat in de toekomst tot de bijzondere groepen zal gaan behoren omdat zij werkloos worden. Ook de ontwikkeling van de kosten van de inburgeringsvoorzieningen is niet op voorhand met zekerheid te ramen. Het financiële kader zal tegen deze achtergrond bezien moeten worden en is dan ook een startmodel. Het brengt met zich mee dat de feitelijke ontwikkelingen en de te realiseren aantallen gemonitord moeten worden om indien nodig het kader bij te stellen.

Het aantal nieuwkomers is per definitie variabel en is dus moeilijk vooraf exact te bepalen. Uitgaande van de huidige ramingen – die mede gebaseerd zijn op de gedaalde instroom van asielzoekers – van 15 500 nieuwe inburgeringsplichtigen per jaar, is jaarlijks een bedrag van naar verwachting € 40 miljoen benodigd voor de inburgering van nieuwkomers. Dit kunnen zowel personen zijn die een aanbod van de gemeente krijgen (van de nieuwkomers zijn dat in de praktijk de asielgerechtigden met een gecombineerde reïntegratie/inburgeringsvoorziening) als personen die

actief worden gehandhaafd, maar zelf de eigen inburgering moeten regelen (vooral gezinsvormers en -herenigers die in het land van herkomst reeds het inburgeringsexamen hebben behaald).

Binnen het beschikbare budget zijn financiële middelen vrijgemaakt om voorrang te kunnen geven aan de inburgering van de bijzondere groepen die in aanmerking komen voor een aangeboden inburgeringsvoorziening. Het gaat daarbij om personen zonder inkomsten uit arbeid of uitkering (met name allochtone vrouwen in een achterstandspositie), geestelijk bedienaren en arbeidsplichtige uitkeringsgerechtigden (met een gecombineerde reïntegratie/inburgeringsvoorziening).

Voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen is in de eerste jaren jaarlijks een bedrag van in totaal € 172 miljoen beschikbaar, waarmee naar verwachting bijna 47 000 inburgeringsplichtigen per jaar een cursusaanbod kan worden gedaan.

Daarnaast zullen er voor gemeenten, in aanvulling op de middelen die zij ontvangen voor de uitvoering van deze wet, in de jaren 2006 en 2007 extra middelen beschikbaar zijn voor de inburgering van allochtone vrouwen.

Voorts zijn middelen vrijgemaakt voor oudkomers die het eigen initiatief nemen om in te burgeren dan wel door de gemeente actief gehandhaafd zullen worden zonder dat zij in aanmerking komen voor een aanbod. Vanzelfsprekend is op voorhand niet precies aan te geven hoeveel personen ook daadwerkelijk per jaar aan hun inburgeringsplicht zullen voldoen.

De gemeenten zullen in het nieuwe stelsel een aantal belangrijke taken uitvoeren. Het Rijk zal de gemeenten de daartoe benodigde middelen ter beschikking stellen . De vergoeding aan de gemeenten heeft betrekking op de volgende taken:

* het handhaven van de inburgeringsplicht voor inburgeringsplichtigen die geen aanbod krijgen (kosten voor selectie, intake, handhaving, vaststelling boetes);
* het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan uitkeringsgerechtigden, geestelijk bedienaren en inburgeringsplichtigen zonder inkomsten uit arbeid of een uitkering (onder meer voor kosten voor selectie, intake, handhaving, de voorzieningen zelf, vaststelling en inning eigen bijdragen en boetes);
* het verstrekken van informatie.

Op basis van de huidige inzichten betreft het bedrag dat het Rijk aan gemeenten ter beschikking zal stellen circa € 225 miljoen structureel per jaar.

De middelen zullen worden verstrekt als een specifieke uitkering voor inburgering. De bijdrage zal afhankelijk zijn van de prestaties van de gemeenten.Deze prestaties zijn bijvoorbeeld het aantal gestarte inburgeringsvoorzieningen en het aantal aangevangen (niet noodzakelijkerwijs behaalde) inburgeringsexamens. De prestaties worden verrekend in een cyclus van bevoorschotting, resultaatmeting en verrekening. De systematiek zal nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en in lagere regelgeving. Op basis van de gemeentelijke taken, zullen met de gemeenten die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid (G31) voor inburgering afspraken worden gemaakt tot het einde van de convenantperiode GSBIII. Deze afspraken kunnen ten tijde van de midtermreview in 2008 worden herzien. Deze afspraken behelzen het vaststellen van indicatieve budgetten per jaar voor de gehele GSB-periode en de bijbehorende resultaatsafspraken. De inburgeringsgelden worden

hiervoor ingepast in de brede doeluitkering van het Grotestedenbeleid (BDU-SIV GSBIII).

Bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur en de onderliggende regelgeving zal worden overlegd met de betrokken departementen en de VNG.

Mede op basis van het advies van de Raad voor de rechtspraak komen de financiële gevolgen voor de rechtsprekende macht eveneens ten laste van het beschikbare budget.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

Artikel 1

In artikel 1 van het onderhavige wetsvoorstel zijn de definities opgenomen die in het voorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving veelvuldig (zullen) voorkomen. De meeste spreken voor zich. Het begrip «inburgeringsplichtige» is in onderdeel b gedefinieerd als de persoon die op grond van de artikelen 2 tot en met 5 inburgeringsplichtig is. Zoals aangegeven in Contourennota en de decemberbrief, wordt op enkele onderdelen afgeweken van het algemene uitgangspunt dat alle inburgeringsplichtigen dezelfde rechten en plichten hebben. Afwijkingen zijn voorzien voor die inburgeringsplichtigen die al in Nederland verbleven op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt (de «oudkomers»). In het onderhavige wetsvoorstel is de «oudkomer» kort gezegd gedefinieerd als de persoon die al vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in Nederland verblijft (hetzij als vreemdeling met een verblijfsvergunning, hetzij als Nederlands ingezetene) en die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet geen nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers was. Die inburgeringsplichtigen die daags voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering zijn – en zich bijvoorbeeld hebben aangemeld voor het inburgeringsonderzoek of al met het inburgeringsprogramma bezig zijn – worden door de invoering van het nieuwe stelsel geen «oudkomers». Zo worden vreemdelingen die op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt al in Nederland verblijven in afwachting van een beslissing op hun aanvraag om een verblijfsvergunning, en aan wie na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel daadwerkelijk een vergunning wordt verleend, niet als «oudkomer» aangemerkt, aangezien zij eerst na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel inburgeringsplichtig worden. Wel als oudkomer wordt aangemerkt de vreemdeling die op het tijdstip van inwerkingtreding al in Nederland verblijft op grond van een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel en die eerst ná inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een inwilligende beslissing krijgt op zijn aanvraag om wijziging van die vergunning. Ook als oudkomer wordt aangemerkt de jongere die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in Nederland verblijft en die eerst ná inwerkingtreding van het nieuwe stelsel 16 jaar worden. Verder zijn ook genaturaliseerde Nederlanders die ten tijde van inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel al in Nederland verblijven en pas later – op het moment waarop zij zes maanden uitkeringsgerechtigd zijn, de zorg over een minderjarig kind krijgen of als geestelijke bedienaar gaan werken – inburgeringsplichtig worden, oudkomers.

HOOFDSTUK 2 INBURGERINGSPLICHT

Hoofdstuk 2 bevat bepalingen met betrekking tot de doelgroepen van de nieuwe inburgeringsplicht (artikelen 2 tot en met 5) en de inhoud van die plicht (artikel 6). Artikel 2 vestigt een algemene inburgeringsplicht voor inburgeringsbehoeftige vreemdelingen. Deze bepaling moet worden bezien in samenhang met de artikelen 4 en 5, waarin algemene vrijstellingen en ontheffingen zijn geregeld. Artikel 3 vestigt een inburgeringsplicht voor specifieke groepen genaturaliseerde Nederlandse inburgeringsbehoeftigen. Ook voor deze specifieke inburgeringsplicht zijn de vrijstellingen en ontheffingen van de artikelen 4 en 5 van belang. De inburgeringsbehoeftigen die op grond van de artikelen 2 tot en met 5 inburgeringsplichtig zijn, moeten voldoen aan de verplichting die in artikel 6 is omschreven.

Een van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat zowel «nieuwkomers» als «oudkomers» bij wet verplicht worden om in te burgeren in de Nederlandse samenleving. In het onderhavige wetsvoorstel rusten op de inburgeringsbehoeftige «nieuwkomers» en «oudkomers» in beginsel – enkele uitzonderingen daargelaten – dezelfde rechten en verplichtingen. Deze groep wordt in het onderhavige wetsvoorstel aangeduid als «inburgeringsplichtigen». Zij bestaat uit die personen in onze samenleving die onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving hebben om op volwaardige en zelfstandige wijze invulling te geven aan hun burgerschap. Daarvoor is inburgering, waar het onderhavige wetsvoorstel hen toe verplicht, een eerste stap. In de voorgestelde resultaatgerichte benadering van de inburgeringsverplichting blijft die verplichting in beginsel bestaan totdat de inburgeringsplichtige zijn kennisachterstanden heeft ingehaald en dat door het behalen van het inburgeringsexamen heeft aangetoond. Voor de groep inburgeringsplichtigen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel reeds als «oudkomer» in Nederland verbleven, zal echter worden voorzien in enkele afwijkingen. Deze groep zal op termijn geheel zijn verdwenen.

Bij de omschrijving van de doelgroep van de inburgeringsplichtigen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de inburgeringsbehoeftigheid van de betreffende personen. Het spreekt voor zich dat de inburgeringsplicht beperkt moet blijven tot die personen die daadwerkelijk inburgeringsbehoeftig zijn. In het onderhavige stelsel is getracht die doelgroep zo nauw mogelijk bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoeftigheid aan te laten sluiten. Zo wordt waar mogelijk voorkomen dat personen die wel over de nodige kennis beschikken, door de overheid nodeloos worden lastig gevallen en voorts dat bepaalde inburgeringsbehoeftigen buiten de boot vallen, hun kans op gedeeltelijk gefinancierde inburgering mislopen en in een achterstandssituatie blijven. Deze gevolgen wil de regering uiteraard waar mogelijk voorkomen. Zo is bijvoorbeeld niet inburgeringsplichtig degene die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven (artikel 4, eerste lid, onder b) of beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document (artikel 4, eerste lid, onder b). Zoals de Commissie Blok heeft vastgesteld (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 14, p. 2) zijn de verschillen tussen groepen allochtonen en daarnaast de individuele verschillen dermate groot dat het niet mogelijk is om een algemeen geldend sociologisch patroon van integratie van immigranten in Nederland op te stellen. Ook de regering heeft in haar reactie op het eindrapport van de commissie Blok (p. 6–7 en 11) moeten vaststellen dat er tussen en binnen minderheidsgroeperingen grote verschillen zijn in de mate van achterstand en integratie. Om die reden is het niet mogelijk om met algemene regels de groep inburgeringsplich-

tigen zodanig nauw bij de daadwerkelijke inburgeringsbehoeftigheid aan te laten sluiten, dat uitgesloten is dat personen die evident niet inburgeringsplichtig zijn, toch onder de inburgeringsplicht vallen. Dat neemt niet weg dat, nadat de nodige ervaring met het nieuwe inburgeringsstelsel is opgedaan, mogelijk wel bepaalde categorieën zouden kunnen worden benoemd die alsnog voor (gehele of gedeeltelijke) ontheffing of vrijstelling in aanmerking kunnen worden gebracht. De artikelen 4, vierde lid, onder a, en 5, tweede lid, onder a, bieden de grondslag om een dergelijke ontheffing of vrijstelling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen.

Artikel 2

Artikel 2 vestigt een *algemene inburgeringsplicht* voor vreemdelingen. Het gaat hierbij zowel om nieuwe migranten, die aanstonds na verblijfsaanvaarding hun (verdere) inburgering in de Nederlandse samenleving ter hand moeten nemen, als ook om migranten die al langer in Nederland verblijven (oudkomers). De inburgeringsplicht geldt voor alle vreemdelingen van 16 jaar of ouder maar jonger dan 65 jaar, die niet ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en die niet beschikken over diploma of certificaat waaruit blijkt dat zij reeds beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden (artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met c). Jongere vreemdelingen die volledig leerplichtig zijn of aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgen waarvan de afronding leidt tot een diploma of certificaat waaruit de benodigde kennis en vaardigheden blijkt, zijn vrijgesteld (artikel 4, eerste lid, onderdelen d en e). Vrijgesteld zijn ook die vreemdelingen aan wie de inburgeringsplicht op grond van internationaal-rechtelijke bepalingen niet kan worden opgelegd (artikel 4, tweede lid).

In de aanhef van artikel 2 is tot uitdrukking gebracht dat alleen vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel of regulier, voor bepaalde of onbepaalde tijd (artikel 8, onderdelen a tot en met d, van de Vreemdelingenwet 2000) of met van rechtswege ontstaan verblijfsrecht (artikel 8, onderdelen e en l, van de Vreemdelingenwet 2000) worden verplicht in te burgeren.

Daarbij stelt het *eerste lid, onderdeel a* veilig dat van vreemdelingen die slechts tijdelijk in Nederland zullen verblijven en die ons land weer zullen verlaten nadat zij het tijdelijke verblijfsdoel waarvoor zij naar Nederland zijn gekomen hebben bereikt, niet vereist wordt dat zij kennis van onze taal en onze samenleving verwerven. Op grond van het tweede lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over tijdelijke verblijfsdoelen.

Het *eerste lid, onderdeel b,* voorziet in een uitzondering op de hoofdregel dat vreemdelingen die voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, niet inburgeringsplichtig zijn. Het gaat daarbij om vreemdelingen die in Nederland als geestelijke bedienaar werkzaam zijn. Zij worden vanwege hun bijzondere maatschappelijke positie inburgeringsplichtig. De taak van geestelijke bedienaar beperkt zich immers veelal niet tot het leiding geven in strikt godsdienstige aangelegenheden en het behandelen van vragen waarvan de taak tot beantwoording direct voortvloeit uit het geestelijk ambt. Geestelijke bedienaren worden ook met maatschappelijke vragen geconfronteerd die verband houden met het sociaal-economische en sociaal-culturele integratieproces van minderheden. Van geestelijke bedienaren wordt tevens verwacht dat zij steun bieden bij het bepalen van de houding die de achterban ten aanzien van de samenleving zal innemen. Dat vereist dat zij terdege bekend zijn met de grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en

andere universele waarden die door de verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd, met het bestaan van andere levensbeschouwelijke richtingen, de onaanvaardbaarheid van eerwraak en dergelijke. Zonder die kennis kan de geestelijke bedienaar zijn taken in een complexe westerse samenleving als de Nederlandse niet goed vervullen, hetgeen een ongunstige invloed heeft op zijn functioneren en op de inburgering en integratie van de leden van de betrokken minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving. Om die reden is het van groot belang dat de geestelijke bedienaar kennis draagt van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving waarin hij functioneert. De gemeente zal hem daarom tegen een geringe eigen bijdrage een inburgeringsvoorziening aanbieden (artikel 17 van het onderhavige wetsvoorstel). Voor vreemdelingen die als nieuwkomer naar Nederland komen voor het verrichten van arbeid in loondienst als geestelijk voorganger of godsdienstleraar geldt dat zij ook nu reeds onder de Wet inburgering nieuwkomers vallen, ondanks het tijdelijke karakter van hun verblijf in Nederland (zie de Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering). Die bestaande regeling wordt in het nieuwe stelsel derhalve gecontinueerd.

Vreemdelingen die als geestelijke bedienaar tot Nederland worden toegelaten, worden in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier, die wordt verleend onder de beperking voor het verrichten van die specifieke arbeid. Daardoor zijn zij voor de gemeenten, die eveneens een rol spelen in de toelatingsprocedure, duidelijk herkenbaar. Opgemerkt wordt dat de inburgeringsplicht niet geldt voor geestelijke bedienaren die hier korter dan drie maanden, op visumbasis, verblijven en werkzaamheden verrichten als geestelijk voorganger of godsdienstleraar. Zij hebben weliswaar rechtmatig verblijf, maar niet in de zin van artikel 8, onder a tot en met c, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000. Hun verblijf in de zogeheten «vrije termijn» is rechtmatig in de zin van artikel 8, onder i, van de Vreemdelingenwet 2000.

Voorts verdient opmerking dat geestelijke bedienaren die op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel al langer in Nederland zijn en die voldoen aan de criteria die de inburgeringsplicht vestigt, onder de inburgeringsplicht vallen. Zij zijn oudkomers. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Lambrechts c.s. (Kamerstukken II 2002/03, 27 083, nr. 27). Een deel van de geestelijke bedienaren die oudkomer zijn, heeft inmiddels een permanente verblijfsvergunning of is Nederlander geworden. Oudkomers die werkzaamheden als geestelijke bedienaar verrichten, zijn voor de gemeenten – met hulp van de desbetreffende werkgevers – in het algemeen goed traceerbaar.

De inburgeringsplicht voor vreemdelingen vangt aan op het tijdstip waarop zij op basis van een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel in Nederland mogen verblijven. Aangezien de verblijfsvergunning in het algemeen wordt verleend met terugwerkende kracht tot de datum waarop de aanvraag om die vergunning is ontvangen of zoveel later als aan de voorwaarden voor inwilliging van die aanvraag is voldaan, ligt tussen de ingangsdatum van de verblijfsvergunning en het tijdstip waarop de inwilligende beschikking wordt bekend gemaakt, noodzakelijkerwijs enige tijd. In die aan de vergunningverlening voorafgaande periode heeft de vreemdeling als regel rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000, maar is hij niet inburgeringsplichtig. Dat wordt hij eerst op het moment waarop de inwilligende beschikking wordt bekendgemaakt waarmee de verblijfsvergunning wordt verleend. De terugwerkende kracht waarmee die vergunning gewoonlijk wordt verleend, maakt dat dus niet anders.

Als gezegd, worden op grond van het *tweede lid* bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over tijdelijke verblijfsdoelen. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de vergelijkbare regels die op grond van de Vreemdelingenwet 2000 zijn gesteld over het tijdelijke verblijf van vreemdelingen. De regering acht het niet zinvol om een inburgeringsbehoeftige die in het buitenland is gevestigd en die tijdelijk naar Nederland komt als au pair of voor familiebezoek, studie, stage of medische behandeling, verplicht te laten inburgeren. Dat ligt anders, indien deze persoon zijn verblijf voor een niet-tijdelijk doel voortzet. Een dergelijke bestendiging van aanvankelijk tijdelijk verblijf van een vreemdeling in Nederland is kenbaar uit het feit dat de overheid de verblijfsvergunning van de betreffende vreemdeling wijzigt nadat deze daartoe een aanvraag heeft ingediend en de noodzakelijke gegevens en bescheiden heeft overgelegd. Wijziging van de verblijfsvergunning, bijvoorbeeld, voor het verrichten van arbeid in een verblijfvergunning voor een niet-tijdelijk doel, bijvoorbeeld gezinsvorming, zal dus, anders dan in het stelsel van de Wet inburgering nieuwkomers, alsnog een inburgeringsplicht in het leven roepen. Ook de student of au pair die tijdens zijn tijdelijke verblijf in Nederland een ingezetene van ons land huwt en zijn verblijfsvergunning laat wijzigen, wordt aldus inburgeringsplichtig.

Tijdelijk van aard is in dit verband ook het verblijf van de arbeidsmigrant. Van een onderdaan van een derde land die voor een jaar naar de research and developmentafdeling van een Nederland gevestigde onderneming wordt uitgezonden, of die als manager voor perioden van drie jaar rouleert tussen verschillende vestigingen van een internationaal bedrijf, wordt aldus niet vereist dat deze in Nederland inburgert. Dergelijke arbeidsmigranten die echter op enig moment verkiezen zich op permanente basis in Nederland te vestigen, zullen wel met het nieuwe inburgeringsstelsel worden geconfronteerd. De regering wijst hierbij op de voorgestelde aanpassing van artikel 21 van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 52 van het onderhavige wetsvoorstel) op grond waarvan de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afhankelijk wordt gesteld van het behalen van het inburgeringsexamen.

Artikel 3

Artikel 3 vestigt een inburgeringsplicht voor een drietal specifieke groepen Nederlanders die vóór de invoering van de naturalisatietoets het Nederlanderschap door naturalisatie hebben verkregen, en die in een achterstandspositie verkeren. De regering acht een *algemene* inburgeringsplicht voor *alle* Nederlanders als middel om achterstanden terug te dringen onevenredig – die plicht brengt zowel voor de overheid als de betrokken burgers nu eenmaal de nodige lasten met zich mee – en daardoor minder geschikt dan een beperkte inburgeringsplicht voor specifieke groepen.

Zij die van rechtswege het Nederlanderschap hebben verkregen, zijn in verreweg de meeste gevallen in Nederland geboren, terwijl het bij de betrekkelijk kleine groep personen die door optie het Nederlanderschap hebben verkregen veelal gaat om ouderen en meerderjarigen die vanaf hun geboorte in Nederland verblijven. Aangenomen kan worden dat hiertoe geen grote groepen behoren die onvoldoende zijn ingeburgerd. Dat ligt anders ten aanzien van personen die vóór de invoering van de naturalisatietoets het Nederlanderschap door naturalisatie hebben verkregen. Er moet van worden uitgegaan dat tot deze genaturaliseerde Nederlanders grote groepen behoren die onvoldoende zijn ingeburgerd. Zo is uit de evaluatie van de in 2003 ingevoerde naturalisatietoets gebleken van een vermindering van maar liefst 75% van het aantal door meerderjarige vreemdelingen ingediende naturalisatieverzoeken ten

opzichte van het aantal door dezelfde categorie onder de oude regelgeving ingediende verzoeken (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 7). Die terugloop kan deels worden verklaard uit de achterblijvende inburgering. Dat neemt niet weg dat ook aanzienlijke aantallen allochtonen voor hun naturalisatie wel met succes zijn ingeburgerd. In het onderhavige wetsvoorstel wordt onvoldoende inburgering niet aangenomen, indien de betrokkene tijdens de leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in Nederland heeft verbleven (artikel 4, eerste lid, onder b) of indien hij beschikt over een diploma of certificaat waaruit beheersing van de vereiste kennis en vaardigheden blijkt (artikel 4, eerste lid, onder c).

In dit verband is van belang dat wie ná april 2003 het Nederlanderschap door naturalisatie heeft verkregen, daarvoor als regel de huidige naturalisatietoets met goed gevolg heeft afgelegd. Het certificaat dat daarbij is uitgereikt, stelt die persoon vrij van de inburgeringsplicht (artikel 4, eerste lid, onder c). De inburgeringsplicht is daardoor in beginsel beperkt tot personen die vóór april 2003 zijn genaturaliseerd.

Voorts zijn de vrijstellingen op grond van artikel 4 van belang. Niet inburgeringsplichtig is degene die jonger dan 16 jaar of ouder dan 65 jaar is, die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven of die beschikt over een diploma of certificaat (waaronder het certificaat van de naturalisatietoets) waaruit blijkt dat hij reeds beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden (artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met c). Vrijgesteld is voorts degene die volledig leerplichtig is of aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot een diploma of certificaat waaruit de benodigde kennis en vaardigheden blijken (artikel 4, eerste lid, onderdelen d en e), en degene aan wie de inburgeringsplicht op grond van internationaalrechtelijke bepalingen niet kan worden opgelegd (artikel 4, tweede lid).

Binnen de groep van genaturaliseerde Nederlanders die nog niet voldoende zijn ingeburgerd, is een drietal categorieën geïdentificeerd, waarbij het terugdringen van de nog aanwezige achterstanden van dermate groot maatschappelijk belang is dat een inburgeringsplicht noodzakelijk is. Naast de eigen verantwoordelijkheid om kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven, is er bij die categorieën sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid voor hun inburgering om zo te voorkomen dat hun gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en samenleving een negatieve invloed heeft op de integratie van anderen (de minderjarige kinderen die zij opvoeden en de leden van de minderheidsgroep ten behoeve van wie zij als geestelijke bedienaar werkzaam zijn) of om zo uit hun langdurige uitkeringsafhankelijke situatie te geraken.

uitkeringsgerechtigden
Inburgeringsplichtig worden die genaturaliseerde Nederlanders die niet volledig aan de arbeidsmarkt deelnemen en die daarom langere tijd geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van een inkomensvervangende uitkering (uit de sociale zekerheidsfondsen of algemene middelen) op basis van een socialezekerheidswet of- regeling op grond waarvan hun inschakeling in het arbeidsproces kan worden bevorderd. Daarmee wordt hun structurele uitkeringsafhankelijkheid teruggedrongen en hun integratie op de arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving bevorderd.

Zoals ook in de kabinetsreactie bij het eindrapport van Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17, p. 21) is aangegeven, merkt de regering arbeid aan als *het* integratiekader bij uitstek en geldt arbeidsdeelname daarom als *de* graadmeter en toetssteen voor de integratie van minderheden. Onvoldoende

beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving behoren tot de belangrijkste oorzaken van de achterblijvende arbeidsdeelname van oudkomers. Zo schrijft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een deel van de verschillen in arbeidsdeelname toe aan een minder goede beheersing van de Nederlandse taal door minderheden. Daarnaast is afstand tot de arbeidsmarkt, naast onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en een laag opleidingsniveau, één van de belangrijkste indicatoren voor de mate van maatschappelijke achterstand. Uit ervaringsgegevens blijkt een verband tussen maatschappelijke achterstand enerzijds en uitkeringsafhankelijkheid, onvoldoende taalbeheersing en een laag opleidingsniveau anderzijds. Het SCP rekent in zijn rapport «Oudkomers in beeld» (2001) bij uitstek de oudkomers met een taalachterstand tot de groep die het risico loopt in een maatschappelijke achterstandspositie te geraken.
Uit het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs. 8–9) blijkt dat arbeidsdeelname een belangrijke voorwaarde is voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving. Zo is onder meer gebleken (p. 165) dat de beheersing van het Nederlands door niet-werkende vluchtelingen lager is dan die van werkende vluchtelingen. Betere beheersing van de Nederlandse taal door minderheden verhoogt hun kans op arbeidsdeelname en vermindert de maatschappelijke achterstanden. Verplichte inburgering voor langdurig uitkeringsafhankelijken draagt daardoor bij aan hun arbeidsdeelname en mede daardoor aan hun (verdere) integratie in de Nederlandse samenleving.

Genaturaliseerde Nederlanders worden daarom ingevolge artikel 3, *eerste lid, onderdeel a,* in beginsel inburgeringsplichtig, indien zij ten minste zes maanden bijstand op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) ontvangen of een uitkering op grond van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen socialezekerheidswet of sociale zekerheidsregeling. Als gezegd, wordt daarbij met name gedacht aan een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de op artikel 9 van de Kaderwet SZW-subsidies gebaseerde Tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelde arbeidsongeschikten (Stcrt. 2004, 242 en Stcrt. 2005, 127) (TRI), en de werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Kamerstukken I 2004/05, 30 034, A). Deze socialezekerheidswetten en -regelingen verplichten de uitkeringsgerechtigden tot reïntegratie op de arbeidsmarkt of bieden de mogelijkheid om een dergelijke verplichting middels voorschriften op te leggen. Daarmee worden de mogelijkheid dat de betreffende uitkeringsgerechtigde (weer) deelneemt aan de arbeidsmarkt en zo uit de uitkeringsafhankelijke situatie geraakt, en het belang daarvan, benadrukt.

De termijn van zes maanden stelt veilig dat niet iedere uitkering op grond van de WWB of andere aangewezen sociale zekerheidswet of -regeling er aanstonds toe leidt dat de betrokkene inburgeringsplichtig wordt, maar alleen indien hij die uitkering ook inderdaad langere tijd ontvangt. Die termijn sluit aan bij de termijn waarna door het CWI een reïntegratieadvies wordt opgesteld. Een langere termijn dan zes maanden zou, voor zover de betrokkene een WWB-, WW-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangt, de mogelijkheid om van gemeentewege een gecombineerde

inburgeringsen reïntegratievoorziening (artikel 17 van het onderhavige wetsvoorstel) aan te bieden, kunnen belemmeren.

verzorgende ouders
De inburgeringsplicht zal ingevolge artikel 3, *eerste lid, onderdeel b,* voorts gelden voor genaturaliseerde Nederlanders die onvoldoende zijn ingeburgerd en die de zorg hebben voor minderjarige kinderen. Wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, zal dergelijke vaardigheden ook niet kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie hij een opvoedende taak heeft. In zijn rapport «Oudkomers in beeld» van 2001 bepleit het SCP de ouders onder de oudkomers prioriteit te geven om een patroon van het generatiegewijs doorgeven van achterstand te doorbreken en het proces van minderheidsvorming zo mogelijk te stoppen. Voor deze groep geldt, dat zij geconfronteerd wordt met vraagstukken die verband houden met het sociaal-cultureel integratieproces van hun kinderen. De Commissie Blok (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs 8–9; p. 259) concludeert dat een goed opleidingsniveau en een goede taalbeheersing bij de ouders de sociale en culturele integratie van hun kinderen bevorderen. De regering herkent in deze stelling haar opvatting over het belang van opvoeding, thuis én op school, met de Nederlandse taal. Het opgroeien met goede kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving zal bijdragen aan het verwerven van een solide positie in de Nederlandse samenleving. De ouders zullen, via een betere beheersing van de Nederlandse taal, beter in staat zijn hun minderjarige kinderen voor te bereiden op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. De regering acht het om deze redenen gerechtvaardigd een inburgeringsplicht voor deze groep in het leven te roepen. Daarmee is zowel het belang van de ouders en hun kinderen, als het algemene maatschappelijk belang gediend.

geestelijke bedienaren
Ten slotte zal ook de genaturaliseerde Nederlander die werkzaam is als geestelijke bedienaar en die onvoldoende ingeburgerd is, tot inburgering worden verplicht (*eerste lid, onderdeel c*). Hiervoor is in de toelichting op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, reeds uiteengezet dat het, gelet op zijn bijzondere maatschappelijke positie en zijn invloed op leden van grote minderheidsgroepen en hun integratie in Nederland, van groot belang is dat de geestelijke bedienaar kennis draagt van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving waarin hij functioneert. De inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren betekent geen overheidsbemoeienis met hun godsdienstige overtuiging of met de organisatorische vraagstukken van de betrokken kerkelijke gemeenschap.
Op grond van het *tweede lid* blijft de inburgeringsplicht die op grond van het eerste lid tot stand is gekomen, ook na beëindiging van de in het eerste lid bedoelde uitkering, ouderlijk gezag of werkzaamheden als geestelijke bedienaar voortbestaan, totdat het inburgeringsexamen is behaald. De inburgeringsplicht van artikel 6 is immers een resultaatsverplichting. Ook indien een vrijstelling gaat gelden (bijvoorbeeld door het behalen van een relevant diploma) of de gemeente ontheffing van de inburgeringsplicht verleent, vervalt de inburgeringsplicht. Met het tweede lid wordt bereikt dat de resultaatgerichte inburgeringsplicht van meet af aan serieus wordt genomen, ook indien de betrokken inburgeringsplichtige verwacht dat zijn uitkeringsafhankelijkheid binnen de periode van vijf jaren (waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald) zal eindigen of indien het kind waarover hij het ouderlijke gezag heeft binnen vijf jaren meerderjarig zal worden. Voorts wordt voorkomen dat de inburgeringsplicht (binnen die vijfjaarsperiode waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald) herhaaldelijk eindigt en opnieuw ontstaat, bijvoorbeeld door aanvaarding van kortdurende seizoenarbeid door een uitke-

ringsgerechtigde als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, of in het geval van kortdurende onderbrekingen van werkzaamheden als geestelijke bedienaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c. De inburgeringsplichtige met het ouderlijk gezag over een minderjarig kind (eerste lid, onderdeel b) zal ook indien het kind inmiddels meerderjarig is geworden, het inburgeringsexamen moeten behalen. Daarmee wordt bereikt dat ook de inburgeringsplicht van een inburgeringsplichtige met het ouderlijk gezag over een kind dat na vijf jaar meerderjarig zal zijn, effectief kan worden gehandhaafd. Bovendien moet er niet in worden berust dat kinderen de integratieachterstand van hun ouders compenseren (bijvoorbeeld door voor hen als tolk te fungeren) en brengt het enkele feit dat het kind de meerderjarigheid heeft bereikt, niet zonder meer een einde aan de invloed van de ouders.

Dat de inburgeringsplicht niet eindigt als gevolg van de beëindiging van de algemene bijstand, de uitkering, het gezag over het minderjarige kind of de arbeid als geestelijke bedienaar, waarborgt een betere beheersing van de Nederlandse taal en een grotere kennis van de Nederlandse samenleving. Dat is ook in het belang van de betrokken inburgeringsplichtige, die daardoor, mede met behulp van de faciliteiten die de overheid hem daartoe ter beschikking stelt, beter zal worden voorbereid op daadwerkelijke deelname aan de maatschappelijke markten. Daarbij is naar de mening van de regering van belang dat inburgering een breder doel dient dan enkel deelname aan het arbeidsproces of de opvoeding van kinderen in een Nederlandstalige omgeving. Het gaat ook om deelname aan het diverse andere domeinen van het maatschappelijk leven, hetgeen ook voor de werkende genaturaliseerde Nederlanders zonder zorg voor minderjarige kinderen van belang is. Dit brede doel rechtvaardigt mede dat de inburgeringsplicht niet ophoudt op het moment dat de omstandigheden wijzigen.

Op grond van het *derde lid* valt buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel de tot Nederlander genaturaliseerde persoon die direct voorafgaand aan zijn naturalisatie op het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk hoofdverblijf heeft gehad (en dus op de Nederlandse Antillen of Aruba is genaturaliseerd). In verband met het maatschappelijke probleem van onvoldoende inburgering van Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse afkomst wordt een specifieke inburgeringsregeling voorbereid die zal worden opgenomen in de separate wettelijke regeling met aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse risico- en probleemjongeren. Tot die tijd zullen de hierbedoelde op de Nederlandse Antillen of Aruba genaturaliseerde personen onder de WIN blijven vallen (artikel 58 van het onderhavige wetsvoorstel).

Artikel 4

Artikel 4 voorziet in een aantal algemene vrijstellingen, die in beginsel voor alle inburgeringsplichtigen (nieuw- en oudkomers, vreemdelingen, Nederlanders) gelden. In het eerste lid zijn gevallen benoemd waarin een inburgeringsplicht niet, nog niet of niet meer nodig is. In het tweede lid zijn gevallen benoemd waarin de resultaatgerichte inburgeringsplicht op grond van internationaalrechtelijke bepalingen niet kan worden opgelegd.

In *onderdeel a* van het *eerste lid* zijn de leeftijdsgrenzen van de groep inburgeringsplichtigen gegeven. Daarbij is aansluiting gezocht bij de leeftijd van zestien jaar waarop de volledige leerplicht ingevolge de Leerplichtwet 1969 in Nederland veelal eindigt. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van die wet begint de leerplicht op de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin de jongere de leeftijd van vijf jaar bereikt en

eindigt zij aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren een of meer scholen heeft bezocht, dan wel aan het einde van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. Aangezien na beëindiging van de leerplicht voor jongeren die geen volledig dagonderwijs volgen slechts een partiële leerplicht geldt om gedurende twee dagen per week – één dag per week voor de jongere die een overeenkomst als bedoeld in artikel 7.2.8 van de Wet educatie en beroepsonderwijs heeft gesloten – onderwijs te volgen, vangt de inburgeringsplichtige leeftijd aan op zestienjarige leeftijd. Overeenkomstig de aanbeveling van de ACVZ geldt een vrijstelling van de inburgeringsplicht voor die jongeren die in aansluiting op hun leerplicht voltijds blijven studeren voor een diploma dat vrijstelling geeft van de inburgeringsplicht (zie onderdeel e).

Voor de leeftijdsgrenzen van de groep inburgeringsplichtigen is voorts aansluiting gezocht bij de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar. Achterliggende gedachte is dat kennis van de Nederlandse taal en samenleving een noodzakelijke voorwaarde is voor volwaardige deelname aan de arbeidsmarkt. De inburgeringsplicht geldt 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.

Ingevolge *onderdeel b* geldt de inburgeringsplicht alleen voor hen die tijdens de leerplichtige leeftijd niet ten minste acht jaar in Nederland hebben verbleven. Het gaat hier in het algemeen om de periode tussen het vijfde en het zestiende levensjaar. In het individuele geval wordt vastgesteld wanneer de leerplicht eindigt. Een persoon die tijdens de leerplichtige leeftijd acht jaar onderwijs in Nederland heeft gevolgd, beschikt in het algemeen over het niveau dat op grond van artikel 6, tweede lid, van de inburgeringsplichtige wordt verlangd. Met dit criterium wordt vermeden dat een persoon, die nog net niet zestien is, naar Nederland komt zonder dat een inburgeringsverplichting ontstaat, hetgeen niet bevorderlijk is voor de integratie. Dat is met name van belang voor de integratie van jongeren die pas op relatief late leeftijd naar Nederland komen in het kader van gezinshereniging. Het is aannemelijk dat deze jongeren grotere problemen bij hun integratie ondervonden dan kinderen die op jonge leeftijd naar Nederland kwamen. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat degenen die als kinderen naar Nederland zijn gekomen alleen verplicht worden het inburgeringsexamen te behalen, als zij aan het eind van de leerplichtige leeftijd geen acht jaar leerplichtig in Nederland hebben verbleven, en geen vrijstellend diploma hebben en niet nog (in dagstudie) lerend zijn voor een dergelijk vrijstellend diploma.

Voor de toepassing van dit onderdeel hoeft het verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd niet noodzakelijkerwijs rechtmatig te zijn geweest. Ook bij deze inperking van de inburgeringsplicht staat de inburgeringsbehoeftigheid voorop. Het gaat hierbij om de feitelijke aanwezigheid in ons land en de feitelijke kennisverwerving van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving in die leerplichtige leeftijdsperiode. Daarbij maakt het niet uit of het feitelijke verblijf in die (gehele) periode plaats vond op basis van een verblijfsvergunning; het gaat er om dat de betreffende persoon daadwerkelijk in Nederland verbleef tijdens de leerplichtige leeftijd. De leerplicht geldt immers ook voor jongeren die tijdens de leerplichtige leeftijd zonder geldige verblijfstitel in ons land verblijven. Voor aanspraken met betrekking tot onderwijs voorziet (artikel 10, tweede lid, van) de Vreemdelingenwet 2000 in een uitzondering op het koppelingsbeginsel. Aldus kan niet-rechtmatig verblijf tijdens de jeugd van betekenis zijn voor de vraag of de betrokken persoon die thans als Nederlander of als vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, inburge-

ringsplichtig is op grond van de Wet inburgering. Daaraan worden uiteraard geen verblijfsrechtelijke consequenties verbonden. Zo is het enkele feit van acht jaar niet-rechtmatig verblijf gedurende de leerplichtige leeftijd geen aanleiding om aan een illegale vreemdeling een verblijfsvergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000 te verlenen. Op grond van het *vierde lid, onderdeel b,* zullen op een lager niveau regels worden gesteld over het verblijf tijdens de leerplichtige leeftijd. Daarbij wordt momenteel met name gedacht aan de wijze waarop vastgesteld wordt of een persoon in een bepaalde periode in het verleden inderdaad ononderbroken in Nederland heeft verbleven. Dat zal in eerste instantie moeten blijken uit ononderbroken inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of de daaraan voorafgaande bevolkingsregistratie.

Ingevolge *onderdeel c* is een persoon die weliswaar niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven, maar die wèl in het bezit is van bepaalde diploma's, certificaten of andere (soortgelijke) bewijsstukken, vrijgesteld van de inburgeringsplicht. In die gevallen stelt de genoten en met succes afgeronde opleiding veilig dat de betrokkene reeds beschikt over de vereiste taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving. Zoals in de brief van 16 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 98) is aangegeven, gaat het daarbij met name om bepaalde Nederlandse diploma's, waaronder diploma's uit Suriname van voor 1975. Ook kan in dit verband worden gedacht aan bepaalde Antilliaanse, Arubaanse of Belgische diploma's. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld om welke diploma's en dergelijke het hierbij gaat. Daarbij zal worden uitgegaan van documenten die aantonen dat de betrokkene een opleiding heeft afgerond van een niveau dat hoger is dan het basisonderwijs. In het algemeen geldt dat zal moeten vast staan dat de betrokkene reeds beschikt over voldoende taalvaardigheden in het Nederlands als ook voldoende kennis van de Nederlandse samenleving. Bij een «certificaat» kan gedacht worden aan het certificaat, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van het Besluit naturalisatietoets, met daarop de in artikel 5, tweede lid, van dat Besluit bedoelde aantekening dat de verzoeker beschikt over de vereiste kennis van de Nederlandse taal. Personen die met goed gevolg de sedert 1 april 2003 van kracht zijnde naturalisatietoets in het Nederlands hebben afgelegd, zijn vrijgesteld van de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen. Daarmee heeft het certificaat van de naturalisatietoets (waarvan het model voor Nederland is vastgesteld in de bijlage bij de Regeling naturalisatietoets) in het nieuwe inburgeringsstelsel dezelfde betekenis als de onderwijsdiploma's die leiden tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. Bij een «ander document» kan gedacht worden aan een beschikking van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 5, tweede lid, van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN). De WIN kende de mogelijkheid dat een nieuwkomer niet het inburgeringsprogramma behoefde te volgen, omdat werd vastgesteld dat de betrokkene reeds voldoende was ingeburgerd of binnen redelijke termijn zou zijn ingeburgerd. In die gevallen besloot het college van burgemeester en wethouders dat het vaststellen van een inburgeringsprogramma voor de betrokkene achterwege werd gelaten. Het ligt in de rede dat degene die op grond van zijn destijds reeds aanwezige kennis, inzicht en vaardigheden bij het inburgeringsonderzoek door het college van burgemeester en wethouders van het inburgeringsprogramma was vrijgesteld, niet alsnog aan de inburgeringsplicht op grond van het nieuwe inburgeringsstelsel behoeft te voldoen. Voor gevallen waarin uitsluitend blijkt van toereikende taalvaardigheden (maar niet van voldoende kennis van de Nederlandse samenleving) of uitsluitend van kennis van de Nederlandse samenleving (maar niet van de nodige taalvaardigheden), voorziet het *derde lid* in de aanwij-

zing van diploma's, certificaten en andere (soortgelijke) bewijsstukken die een gedeeltelijke vrijstelling opleveren.

Ingevolge de *onderdelen d en e* is niet inburgeringsplichtig degene die nog volledig leerplichtig is of die aansluitend op de volledige leerplicht een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een krachtens onderdeel c aangewezen diploma, certificaat of ander document. Het betreft hier uiteraard jongeren die niet ten minste acht jaar in de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en daardoor op grond van onderdeel c niet inburgeringsplichtig zijn. Voor hen vangt de inburgeringsplicht in beginsel aan bij het einde van de leerplichtige leeftijd. Zoals in de brief van 16 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 98) is aangegeven, geldt een vrijstelling van de inburgeringsplicht, zolang de niet- of partieel leerplichtige jongere aansluitend aan het eindigen van de leerplicht een opleiding volgt die opleidt tot een diploma dat hem van de inburgeringsplicht vrijstelt. De inburgeringsplicht doorkruist in deze gevallen niet het gewone dagonderwijs, waarmee deze jongere zijn kansen in Nederland vergroot. Met de koppeling aan de continuïteit van de leerplicht wordt voorkomen dat andere inburgeringsplichtigen dan de jongvolwassenen zich door inschrijving op een langdurige opleiding aan de inburgeringsplicht en de daartoe behorende examenplicht kunnen onttrekken.

In het *tweede lid* zijn, als gezegd, gevallen benoemd waarin op grond van internationaal recht de resultaatgerichte inburgeringsplicht niet kan worden opgelegd.

Zoals in paragraaf 4.3 uiteengezet is, moet er van worden uitgegaan dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan Unieburgers een ontoelaatbare beperking vormt van het vrije personenverkeer. Datzelfde geldt ten aanzien van EER-onderdanen en Zwitserse vreemdelingen. Deze vrijstelling is, mede naar aanleiding van het door de Europese Commissie op 14 juni 2005 uitgebrachte advies, opgenomen in *onderdeel a*. Nederlanders zijn na terugkeer uit een andere lidstaat op grond van het gemeenschapsrecht vrijgesteld van de nieuwe inburgeringsplicht, indien de uitoefening van het recht op vrij verkeer heeft geleid tot het ontstaan van die inburgeringsplicht na vestiging in Nederland, bijvoorbeeld vanwege (langdurig) verblijf in een andere lidstaat tijdens de leerplichtige leeftijd. Die categorie is vrijgesteld in *onderdeel b*.

In *onderdeel c* zijn onder meer vrijgesteld die onderdanen van derde landen die als gezinslid van een Unieburger verblijfsrecht ontlenen aan het secundaire gemeenschapsrecht met betrekking tot het vrije personenverkeer (richtlijn 2004/38/EG). Zoals eveneens hiervoor in paragraaf 4.3 is uiteengezet, gaat de regering er van uit dat het hierbij uitsluitend gaat om gezinsleden die reeds wettig in een andere lidstaat verbleven.

Onderdeel d heeft betrekking op onderdanen van derde landen die in een andere lidstaat van de Europese Unie de status van langdurig ingezetene in de zin van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen hebben verworven en daarvoor aan door die andere lidstaat gestelde integratievoorwaarden hebben moeten voldoen. Indien een dergelijke derdelander zich op de voet van hoofdstuk III van de richtlijn in Nederland wil vestigen, mag ingevolge artikel 15, derde lid, van die richtlijn geen voorafgaande inburgering (in het buitenland) worden verlangd. Van hem mag op grond van de derde alinea van genoemd artikellid wel worden verlangd dat hij deelneemt aan taalcursussen. Daardoor is een resultaatsverplichting om de Nederlandse taal te leren en examen af te leggen (artikel 6) voor deze vreemdeling niet mogelijk. Ook kan hem geen verplichting worden opgelegd kennis van de

Nederlandse samenleving te verwerven. Wel zal hij, om op termijn in Nederland een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te kunnen verwerven, moeten beschikken over de vereiste kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Op grond van artikel 23, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, van die richtlijn kan voor de toekenning van de status van langdurig ingezetene in ons land immers worden verlangd dat hij voldoet aan integratievoorwaarden overeenkomstig de Nederlandse regelgeving.
Als sluitstuk volgt tenslotte uit *onderdeel e* dat personen aan wie anderszins op grond van bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 6 kan worden opgelegd, niet inburgeringsplichtig zijn. Om misverstanden te voorkomen over de vraag of ten aanzien van bepaalde categorieën personen sprake is van internationaal-rechtelijke bepalingen die zich verzetten tegen een inburgeringsplicht, voorziet het *vijfde lid* in de mogelijk dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie beleidsregels vaststelt over de toepassing van deze restcategorie. Deze beleidsregels zullen ook de kenbaarheid van de inburgeringsplicht ten goede kunnen komen.
Op grond van het *derde lid* is de inburgeringsplichtige die beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document, waaruit blijkt dat hij reeds beschikt over een deel van de benodigde kennis en vaardigheden, vrijgesteld van de verplichting om dat deel van die kennis of vaardigheden te verwerven en het betreffende deel van het inburgeringsexamen te behalen. Met deze gedeeltelijke vrijstelling wordt de inburgeringsplicht nauwer afgestemd op de in het individuele geval nog resterende achterstanden en kan rekening worden gehouden met de reeds aanwezige kennis (bijvoorbeeld van de Nederlandse samenleving) en de nog resterende achterstand (bijvoorbeeld op het vlak van de Nederlandse taal).

Als gezegd is de persoon die ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd – dat wil zeggen tijdens de leeftijd waarop bij verblijf in Nederland sprake zou zijn van een verplichting tot inschrijving als bedoeld in artikel 3 van de Leerplichtwet 1969 (zie artikel 1, onderdeel d, van het wetsvoorstel) – in Nederland heeft verbleven, vrijgesteld van de inburgeringsplicht (eerste lid, onderdeel b). Op grond van het *vierde lid, onderdeel b*, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent dit verblijf tijdens de leerplichtige leeftijd. Daarin zal worden geregeld waaruit verblijf in Nederland zal kunnen blijken. De gedachte is om als hoofdregel uit te gaan van een ononderbroken inschrijving van ten minste acht jaren in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) of een daaraan voorafgaande bevolkingsregistratie, zoals bijvoorbeeld een persoonsregister, als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van het Besluit Bevolkingsboekhouding (Stb. 1967, 442) of in een voorkomend geval zelfs het daaraanvoorafgaande besluit (Stb. 1936, 342). Die inschrijving wordt als uitgangspunt genomen bij de beoordeling of destijds sprake was van verblijf in Nederland. Aangezien niet op voorhand kan worden uitgesloten dat er in een individueel geval concrete aanwijzingen kunnen zijn dat de inschrijving in het verleden of juist het ontbreken daarvan kennelijk onjuist was, zal in de mogelijkheid van nadere regels moeten worden voorzien, dan wel in een bevoegdheid tot afwijking van de hoofdregel.

Artikel 5

Zoals in de decemberbrief (p. 3–4 en bijlage 2) is uiteengezet, is ontheffing door de gemeente van de inburgeringsplicht van personen die als gevolg van objectief aantoonbare psychische of lichamelijke belemmeringen niet in staat moeten worden geacht het inburgeringsexamen te behalen,

onontbeerlijk. Ook is denkbaar dat de inburgeringsplichtige door bepaalde gebreken enkele onderdelen van het inburgeringsexamen niet, maar andere onderdelen wel zal kunnen afleggen. Het *eerste lid* voorziet er in dat het college bij beschikking – bepaalt dat de inburgeringsplichtige in deze gevallen geheel of gedeeltelijk van zijn inburgeringsplicht is ontheven. Indien de inburgeringsplichtige wel bepaalde onderdelen van het inburgeringsexamen kan afleggen, kan een gedeeltelijke ontheffing worden verleend. Een lichamelijke handicap die alleen het schrijven belemmert, brengt immers niet mee dat de betrokken inburgeringsplichtige niet in staat is tot verwerving van mondelinge taalvaardigheid of van kennis van de Nederlandse samenleving. Over de toepassing van het eerste lid kunnen op grond van het tweede lid, onderdeel b, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

Artikel 6

Artikel 6 regelt op hoofdlijnen de inhoud van de inburgeringsplicht in het nieuwe stelsel. Het beschikken over mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid in het Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving is, zoals gezegd, essentieel om op volwaardige en zelfstandige wijze in onze samenleving te kunnen functioneren. Daarom dienen inburgeringsbehoeftigen die nog niet over die kennis beschikken, die alsnog te verwerven.

Op grond van het *eerste lid* dient de inburgeringsplichtige er zorg voor te dragen dat hij voldoende mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal en voldoende kennis van de Nederlandse samenleving verwerft. De inburgeringsplichtige is in beginsel vrij in zijn keuze op welke wijze hij de vereiste kennis verwerft. Met die vrijheid kan de inburgeringsplichtige naar eigen inzicht invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid en zo het noodzakelijke leerproces op de voor hem meest efficiënte wijze combineren met persoonlijke factoren als arbeid en zorg voor gezinsleden.

De inburgeringsplicht is, zoals gezegd, resultaatgericht. De inburgeringsplichtige kan derhalve niet volstaan met alleen deelname aan een inburgeringscursus, aangezien het er om gaat dat de noodzakelijke verworven kennis daadwerkelijk wordt aangetoond. Een van de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel is immers dat aan de inburgeringsverplichting pas is voldaan wanneer het nieuwe inburgeringsexamen is behaald. De inburgeringsplicht blijft in beginsel dus op de inburgeringsplichtige rusten zolang deze het inburgeringsexamen niet heeft behaald, en daarmee nog niet heeft aangetoond te beschikken over de vereiste kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving.

In het eerste lid van artikel 6 zijn de termijnen opgenomen waarbinnen de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen moet hebben behaald. De inburgeringsplichtige die, om voor een verblijfsvergunning in Nederland in aanmerking te komen, voor zijn komst naar Nederland al op grond van artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 het basisexamen inburgering in het buitenland heeft moeten behalen, beschikt al over basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Van hem wordt verlangd dat hij binnen drieëneenhalf jaar nadat hij inburgeringsplichtig is geworden het inburgeringsexamen behaalt.

Van de inburgeringsplichtigen die niet reeds het basisexamen inburgering in het buitenland hebben behaald, waaronder met name asielmigranten, wordt verlangd dat het inburgeringsexamen binnen vijf jaar wordt behaald. In de Contourennota (p. 6) is aangegeven dat voor nieuwe asiel-

gerechtigde inburgeringsplichtigen in de centrale opvang – in afwachting van hun uitplaatsing – de mogelijkheid wordt gecreëerd om een begin te maken met lessen Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Ter voorbereiding daarop organiseert het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) thans een proefproject. Deelname aan de inburgeringsactiviteiten geschiedt op vrijwillige basis. Specifieke doelgroepen zijn hoog opgeleide vluchtelingen, opvoeders en andere vergunninghouders waarbij de inburgeringsactiviteiten bijdragen aan een verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt. Het COA heeft met drie regionale opleidingencentra afspraken dat zij als aanspreekpunt voor een deel van het land werken (zuiden, midden en noorden). De proef loopt tot eind 2005. De effecten van de activiteiten worden uiteraard gemeten. In de eerste plaats om de doelmatigheid van de inburgeringsactiviteiten in de centrale opvang te beoordelen. In de tweede plaats om het eindniveau van de deelnemers bij uitstroom naar gemeenten op te kunnen nemen in het overdrachtsdossier voor gemeenten. Met het oog daarop worden naast het aanbod Nederlands als tweede taal (NT2) en maatschappijoriëntatie (MO) niveautoetsen afgenomen om het effect van de opleiding en het eindniveau van de deelnemer (middels 0- en 1-metingen) te toetsen. Het afnemen van de toetsen zal in geen geval de uitplaatsing naar gemeenten belemmeren. Artikel 3, tweede lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers biedt de wettelijke grondslag om deze taak aan het COA op te dragen. Statushouders kunnen worden aangemerkt als «andere categorieën vreemdelingen» in de daar genoemde zin. Op diezelfde voet is thans reeds de opvang van statushouders in de centrale opvang aan het COA opgedragen. Over de in de centrale opvang aan te bieden inburgeringsfaciliteiten kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld op grond van artikel 12 van de wet (thans de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005).

De vereiste kennisniveaus die op grond van het tweede lid worden vastgesteld, staan toe dat het inburgeringsexamen binnen de in het eerste lid genoemde termijnen wordt behaald. De in het eerste lid opgenomen termijnen zijn met name van belang voor de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan die inburgeringsplichtigen die na drieëneenhalf, respectievelijk vijf jaar het inburgeringsexamen nog steeds niet hebben behaald, tenzij de inburgeringsplichtige daarvan geen verwijt treft. In dat laatste geval wordt de termijn verlengd en zal de inburgeringsplichtige binnen die verlengde termijn alsnog het inburgeringsexamen moeten behalen (artikel 29). Indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd, wordt in de boetebeschikking een nieuwe termijn van maximaal twee jaar gesteld waarbinnen het inburgeringsexamen alsnog moet worden behaald (artikel 30). Tenslotte wijst de regering er in dit verband op dat de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen binnen drie jaar, dus eerder dan de in het eerste lid opgenomen termijn, heeft behaald, in aanmerking komt voor een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding.

De in artikel 6, eerste lid, opgenomen termijnen beginnen voor nieuwkomers te lopen op het tijdstip waarop de inburgeringsplicht ontstaat, derhalve op het tijdstip waarop de betrokken persoon voldoet aan de criteria die in de artikelen 2 tot en met 5 en de daarop gebaseerde bepalingen zijn genoemd. In het algemeen zal dat voor vreemdelingen die voor een niet-tijdelijk doel in ons land willen verblijven het tijdstip zijn waarop de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd of de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verleend, dus het tijdstip waarop de inwilligende beschikking wordt bekendgemaakt. Dat tijdstip is overigens niet noodzakelijkerwijs het tijdstip waarop het verblijfsrecht ingaat. De verblijfsvergunning die op aanvraag wordt verleend, wordt immers verleend met terugwerkende kracht tot de datum waarop de aanvraag om die vergunning is ingediend of zoveel later als aan de voorwaarden voor

verlening van die vergunning wordt voldaan. Ook voor vreemdelingen die al voor een tijdelijk doel (bijvoorbeeld studie) in Nederland verbleven en om wijziging van hun verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel (bijvoorbeeld verblijf bij Nederlandse partner) hebben gevraagd, is dat eveneens het tijdstip waarop de inwilligende beschikking bekend wordt gemaakt. Voor jongeren die voor hun zestiende in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen, zal de termijn veelal beginnen te lopen op het tijdstip waarop zij zestien jaar worden. In een voorkomend geval kan het zich voordoen dat een Nederlandse inburgeringsplichtige – die behoort tot één van de drie in artikel 3, eerste lid, genoemde categorieën – zich vanuit het buitenland in Nederland vestigt. In dat geval gaat de termijn lopen op het tijdstip waarop deze in de gemeentelijke basisadministratie persoongegevens wordt ingeschreven.

Bij het voorgaande is van belang dat de in artikel 6, eerste lid, opgenomen termijnen voor inburgeringsplichtigen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel al in Nederland verbleven, en dus oudkomer zijn, beginnen te lopen op het moment waarop hen een handhavingsbeschikking is gegeven (artikel 24).

Anders dan bij de nieuwe instroom van inburgeringsplichtigen (na inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel), ten aanzien van wie de inburgeringsplicht actief gehandhaafd wordt, voorziet het nieuwe inburgeringsstelsel bij oudkomers – zowel vreemdelingen als Nederlanders die sedert de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel in Nederland zijn gevestigd – in de mogelijkheid van gefaseerde handhaving. Dat komt tot uitdrukking in de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Voor personen die op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt reeds in Nederland verbleven en daags daarvoor geen nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers waren (de oudkomers), geldt dat de termijn van vijf jaar gaat lopen vanaf de bekendmaking van de handhavingsbeschikking (artikel 25). Voor de goede orde wijst de regering er in dit verband op dat ook voor de oudkomers de verplichting om de vereiste kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven, direct aanvangt en dat termijn van vijf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald om een bestuurlijke boete te voorkomen, de termijn van drie jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald om in aanmerking te kunnen komen voor een (kostengerelateerde of forfaitaire) vergoeding, en de vervaltermijn, afhankelijk zijn van de handhavingsbeschikking.

Het niveau van de kennis die de inburgeringsplichtige moet verwerven om te voldoen aan zijn inburgeringsverplichting en om het inburgeringsexamen te kunnen behalen, wordt op grond van het *tweede lid* bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Zoals in de decemberbrief is aangegeven, zal het vereiste taalvaardigheidsniveau in aansluiting op de terzake door de Commissie Franssen in haar tweede deeladvies uitgebrachte aanbeveling, worden vastgesteld op het niveau A2 voor mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Op het taalvaardigheidsniveau A2 kan een taalverwerver zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang, bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie en werk. Hij 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, en kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven. Met de

Commissie Franssen is de regering van mening dat het niveau A1 onvoldoende is om zelfstandig aan onze samenleving te kunnen deelnemen, terwijl het niveau B1 naar verwachting voor velen een onneembare barrière zal vormen en hen het perspectief op integratie en versterking van hun rechtspositie zal ontnemen, waarvan een contraproductief effect kan uitgaan. De algemene maatregel van bestuur zal, op grond van de aanbevelingen die de Commissie Franssen daarover in haar tweede deeladvies heeft uitgebracht, tevens de eisen voor de kennis van de Nederlandse samenleving bevatten.

Voor de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving is nog geen referentiekader beschikbaar. Om die reden zal, zoals ook in de decemberbrief (p. 24) is aangegeven, een examenprogramma worden ontwikkeld. In dat verband heeft de Commissie Franssen aanbevolen om aan te sluiten bij de ontwikkeling in het beroepsonderwijs waarin burgerschapscompetenties een verplicht onderdeel van de eindtermen gaan worden. De Commissie Franssen heeft in haar advies een nuttige ordening van onderwerpen gegeven, die zal worden betrokken bij de vaststelling van de vereisten ten aanzien van de kennis van de Nederlandse samenleving. Examinandi zal worden gevraagd hun kennis en vaardigheden te demonstreren rond de onderwerpen eerste levensbehoeften, eenvoudige feitelijke kennis over Nederland, wegwijs in de Nederlandse samenleving (instanties, onderwijs en hulpbronnen), het voorzien in eigen onderhoud en de centrale waarden van de Nederlandse rechtstaat, waaronder de grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en andere universele waarden die door de verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd. Tevens wordt bij de ontwikkeling van het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving bezien op welke wijze in Nederland gebruikelijke omgangsvormen een plaats kunnen krijgen.

In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt, zoals gezegd, in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen de rechten en plichten van die inburgeringsplichtigen die op het tijdstip waarop het nieuwe stelsel in werking treedt al in ons land verbleven (de «oudkomers») en zij die zich in de toekomst in ons land zullen vestigen (de «nieuwkomers»). Dat uitgangspunt lijdt op enkele punten uitzondering. Zo zal op grond van de tweede volzin van het tweede lid ten aanzien van de schriftelijke vaardigheden een uitzondering worden gemaakt voor de inburgeringsplichtigen die op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt al in Nederland verbleven. De schriftelijke taalvaardigheid die (op termijn van vijf jaar) van hen verlangd wordt is op niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Deze uitzondering acht de regering gerechtvaardigd, aangezien het merendeel van de communicatie mondeling plaatsvindt en omdat het bij deze groep meestal zal gaan om ouderen die vaak minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen.

HOOFDSTUK 3 OVERHEIDSCERTIFICERING

In paragraaf 1.5.2 van het algemene deel van deze toelichting is reeds ingegaan op het keurmerk dat in het belang van het goed functioneren van de markt wordt ontwikkeld. Voor het geval dat het keurmerk in de praktijk onverhoopt onvoldoende kwaliteitswaarborgen blijkt te bieden en een nieuwe balans tussen consumentenbescherming en de vrije markttoegang nodig is, voorziet hoofdstuk 3 in een facultatief systeem van certificering. Daarbij is aangesloten bij de vergelijkbare regeling in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Deze regeling biedt de overheid de mogelijkheid, indien nodig, in het belang van de consumentenbescherming en daarmee het goed functioneren van de markt in te

grijpen en kwaliteitseisen te stellen. Zolang het keurmerk voldoende waarborgen biedt, bestaat geen behoefte aan certificering van overheidswege. Indien dat echter niet langer het geval is, kan een certificaat worden ingevoerd dat de nodige kwaliteitswaarborgen wel biedt.

Artikel 7

In dat geval worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld voor de afgifte van het certificaat (eerste lid). Daaraan kunnen voorschriften worden verbonden. Het certificaat is voor een beperkte tijdsduur geldig (derde lid). De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zal in dat geval de certificaten op aanvraag afgeven. Indien niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, zal de aanvraag worden afgewezen of het certificaat worden ingetrokken. De minister kan een instelling aanwijzen die deze bevoegdheden uitoefent (tweede lid). Aan welke eisen de aanvragende aanbieder moet voldoen, wordt alsdan in lagere regelgeving geregeld. Ook voor de procedures van de aanvraag, afgifte en intrekking zullen, indien tot certificering wordt overgegaan, in lagere regelgeving regels worden gesteld (vierde lid).

Artikel 8

De minister kan een certificerende instelling aanwijzen voor de afgifte van certificaten. Dit is in feite de gebruikelijke procedure. Deze instellingen worden op verzoek aangewezen en zijn daarmee met een publieke taak belast. Vandaar dat de gebruikelijke bepalingen gelden voor het toezicht op de rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de werkzaamheden door deze private zelfstandige bestuursorganen. Dit betekent voorts een stelsel van verslaglegging en verantwoording en het kunnen geven van aanwijzingen en een regeling voor taakverwaarlozing. Ook kan worden voorzien in aanvullende toezichtsbepalingen.

Artikel 9

Op grond van artikel 9 kan de minister aan de aangewezen instelling aanwijzingen van algemene aard geven betreffende de uitoefening van haar taken. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 124l) wordt aan de minister niet de bevoegdheid toegekend bijzondere aanwijzingen te geven. Genoemd zelfstandig bestuursorgaan is gehouden overeenkomstig een tot hem gerichte aanwijzing te handelen.

HOOFDSTUK 4 INBURGERINGSEXAMEN

Artikel 11

Het inburgeringsexamen dat in Nederland moet worden afgelegd, zal worden ingericht als een examen waarvan de vorm en inhoud wordt vastgesteld door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Door middel van dit examen wordt vastgesteld of de inburgeringsplichtige heeft voldaan aan zijn verplichting, zoals omschreven in artikel 6, om mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden in het Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven. Het examen bestaat uit een praktijkdeel en een centraal deel. In het praktijkdeel wordt de functionele taalvaardigheid getoetst in alledaagse praktijksituaties. In het centrale deel worden mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden getoetst alsmede de kennis van de Nederlandse samenleving.

Het praktijkdeel betreft een landelijk taalvaardigheidsexamen dat door de IB-Groep of door nader aan te wijzen exameninstellingen wordt afgenomen en waarin kandidaten op vijf taalvaardigheden in het Europese

Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen worden getoetst: spreken, luisteren, lezen, schrijven en gespreksvaardigheden. Kandidaten wordt gevraagd hun taalniveau te demonstreren in elk van de taalvaardigheden in de domeinen burgerschap en werk, dan wel burgerschap en opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs. Indien het praktijkdeel van het inburgeringsexamen wordt behaald, wordt een certificaat afgegeven.

Het centrale deel bestaat uit een electronisch praktijkexamen, een mondeling taalvaardigheidsexamen en een examen kennis van de Nederlandse samenleving. Het centrale deel wordt afgenomen door de IB-Groep. Bij het electronische praktijkexamen wordt nogmaals functionele taalvaardigheid getoetst, maar nu gebeurt dat achter de computer. Bij het mondelinge taalvaardigheidsexamen worden uitsluitend de mondelinge taalvaardigheden luisteren en spreken getoetst. Naast het mondelinge taalvaardigheidsexamen leggen kandidaten een examen af waarin hun kennis van de Nederlandse samenleving wordt getoetst. Voor elk van de examens van het centrale deel van het inburgeringsexamen wordt bij voldoende resultaat een certificaat afgegeven.

De inrichting van de inburgeringsexamens wordt geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de vaststelling van de identiteit van de examinandi, de toelating tot (examens van) het inburgeringsexamen, de voor het inburgeringsexamen verschuldigde kosten en op de instelling, de taken en de werkwijze van de examencommissie.

De inburgeringsplicht behelst geen verplicht (primair) onderwijs, maar de verplichting van de inburgeringsplichtige om op een door hemzelf naar eigen inzicht in te vullen wijze aantoonbaar die kennis en vaardigheden te verwerven die voor adequate deelname aan de Nederlandse samenleving noodzakelijk zijn. Anders dan de ACVZ veronderstelt, volgt uit artikel 13, tweede lid, onderdeel a, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten niet de verplichting het inburgeringsexamen kosteloos aan te bieden. Naast de aanzienlijke uitvoeringslasten en kosten die dat met zich mee zou brengen – het vooraf in rekening brengen van de kosten van het examen stimuleert dat de kandidaat ook daadwerkelijk verschijnt en het examen aflegt – kleven aan het gratis aanbieden van dergelijke faciliteiten, zoals is uiteengezet in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting, ook andere nadelen die het ongewenst maken. In het voorgestelde systeem omvat het aanbod dat aan bepaalde bijzondere categorieën inburgeringsplichtigen kan worden gedaan (artikel 17) overigens het eenmaal kosteloos kunnen afleggen van het inburgeringsexamen en dekt de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding (artikel 16) in de overige gevallen de kosten van het examen.

Artikel 12

Aan de inburgeringsplicht is voldaan, indien het inburgeringsexamen is behaald. Dat is het geval, indien alle examens van het inburgeringsexamen zijn behaald. Zowel het centrale deel – dat uit drie examens bestaat – als het praktijkdeel moeten met goed gevolg zijn afgelegd. De inburgeringsplichtige kan door het overleggen van de certificaten voor de verschillende examens bewijzen dat hij voldoet aan de voor het inburgeringsexamen gestelde eisen. Wanneer een kandidaat alle benodigde certificaten heeft behaald, ontvangt hij het inburgeringsdiploma. In de lagere regelgeving kan worden voorzien in een beperking van de geldigheidsduur van de certificaten.

Kandidaten die partieel zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht, krijgen een diploma als ze zijn geslaagd voor de examens waarvoor

ze niet zijn vrijgesteld of ontheven. Bij volledige vrijstelling of ontheffing worden er uiteraard geen diploma's uitgereikt.

De (gewezen) inburgeringsplichtige heeft, als gezegd, aan zijn inburgeringsplicht voldaan, indien hij het inburgeringsexamen heeft behaald. Dat doet natuurlijk niet af aan de mogelijkheid dat men na het ontstaan van de inburgeringsplicht andere diploma's kan behalen waarmee de inburgeringsplicht eindigt (zie artikel 4, eerste lid, onderdeel c).

Artikel 13

Het inburgeringsexamen wordt, zoals gezegd, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld omtrent de instellingen die de bevoegdheid krijgen om het praktijkdeel en het centrale deel af te nemen. Die instellingen worden aangewezen door de IB-Groep. Ook de opleidingsinstituten die inburgeringscursussen verzorgen kunnen voldoen aan de eisen die voor de exameninstellingen worden gesteld en kunnen alsdan het praktijkdeel van het inburgeringsexamen afnemen. Daarnaast kunnen ook examen-instellingen met specifieke kennis op het terrein van toetsing en examinering worden aangewezen. Daardoor ontstaat ruimte voor het toetreden tot de markt van aanbieders die wel cursussen aanbieden, maar die het afnemen van examens overlaten aan een exameninstelling.

De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels kunnen voorts betrekking hebben op de aanvraag van de instelling om aanwijzing als exameninstelling, de gegevens die daarbij moeten worden overgelegd en de voor de behandeling van die aanvraag aan de instelling in rekening te brengen kosten, de gronden waarop en de gevallen waarin aanwijzing kan worden geweigerd en waarin een aanwijzing kan worden geschorst of eventueel zelfs ingetrokken. Daarnaast kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de gemeenten en de andere bij de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel betrokkenen te verstrekken gegevens.

Aangezien de uitslag van het inburgeringsexamen een beoordeling inhoudt van het kennen en kunnen van de inburgeringsplichtige die ter zake is geëxamineerd, staat tegen een dergelijke beoordeling ingevolge artikel 8:4, onderdeel e, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

HOOFDSTUK 5 FACILITEITEN

§ 1 Algemeen

Artikelen 14 en 15

Deze artikelen regelen de leningfaciliteit voor inburgeringsplichtigen op hoofdlijnen. De lening is bedoeld voor de kosten van zowel de inkoop van een cursus bij een cursusinstelling als bedoeld in artikel 1, onderdeel j (die in het bezit is van een keurmerk of certificaat), als ook van het inburgeringsexamen. De inburgeringsplichtige die géén cursus inkoopt maar wèl het inburgeringsexamen wil afleggen, komt niet in aanmerking voor een lening. Het geleende bedrag wordt rechtstreeks overgemaakt naar de rechtspersoon bij wie de inburgeringsplichtige een cursus inkoopt en de betrokken exameninstelling (artikel 14, tweede lid). Het bedrag wordt dus nimmer uitbetaald aan de inburgeringsplichtige zelf. De lening moet door de inburgeringsplichtige worden terugbetaald. Over de lening moet rente worden betaald (artikel 14, derde lid). De terugbetalings-

periode voor de gehele schuld start op het moment dat het examen is behaald, maar nooit later dan zes maanden nadat drie jaar zijn verstreken sedert de eerste verstrekking van de lening (artikel 15, eerste lid). De periode van zes maanden is een aanloopfase gedurende welke geen verplichting tot terugbetaling bestaat en die aan de eigenlijke terugbetalingsperiode voorafgaat.

Nadere uitwerking van de leningfaciliteit vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig ook bij ministeriële regeling (artikel 14, vierde lid). In deze algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen dat de inburgeringsplichtige uitsluitend voor een lening in aanmerking komt indien hij een cursus inkoopt bij een aanbieder die in het bezit is van een keurmerk of certificaat. De leningfaciliteit zal niet beperkt worden tot minder draagkrachtige inburgeringsplichtigen, maar in beginsel voor iedere inburgeringsplichtige openstaan. In de algemene maatregel van bestuur zal ook de terugbetaling nader worden geregeld (onder andere aflossing in maandelijkse termijnen, vaststelling van de hoogte van de maandelijkse termijn, duur van de terugbetalingsperiode, de mogelijkheid van aflossing naar draagkracht). Met de mogelijkheid van aflossing naar draagkracht kan de terugbetaling over een langere periode worden gespreid. In een aparte mogelijkheid tot uitstel van betaling zoals voorzien in artikel 4.4.1.10 van de Vierde tranche Awb bestaat in de regels over terugbetaling van de lening geen behoefte. Voorts zal de algemene maatregel van bestuur in de mogelijkheid voorzien dat het restant leenbedrag na bepaalde tijd teniet gaat. Voorkomen moet worden dat inburgeringsplichtigen voor een (te) lange periode in een leensituatie verkeren. Voorts zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16, derde lid, onderdeel f, worden geregeld dat de uitvoerende instantie de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding waarop de inburgeringsplichtige onder omstandigheden recht heeft indien hij het examen behaalt, kan verrekenen met de af te lossen lening.
De artikelen 14 en 15 voorzien in een publiekrechtelijke grondslag voor de lening en de terugbetalingsverplichting. De besluiten tot het verstrekken van de lening en tot terugbetaling ervan kunnen worden aangemerkt als beschikkingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen de inburgeringsplichtige overeenkomstig die wet bezwaar en beroep kan instellen.

Artikel 16

De kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding vormt een stimulans voor de inburgeringsplichtige om het inburgeringsexamen zo snel mogelijk te behalen. De aanspraak op de vergoeding is daarom in de tijd beperkt. Het eerste lid bepaalt dat uitsluitend de inburgeringsplichtige die binnen drie jaar het inburgeringsexamen behaalt voor de vergoeding in aanmerking komt. Voor nieuwkomers betekent dit dat zij binnen drie jaar na het moment waarop zij inburgeringsplichtig worden, het examen moeten hebben behaald. Voor oudkomers geldt dat de vervaltermijn van het eerste lid, uitsluitend gaat lopen indien het college zulks bij beschikking op grond van artikel 24 uitdrukkelijk heeft bepaald. In dat geval wordt de oudkomer door het college op de nakoming van de inburgeringsplicht aangesproken en ligt het in de rede de aanspraak op de vergoeding in de tijd te beperken. De oudkomer die op eigen initiatief de voorbereiding op het inburgeringsexamen ter hand heeft genomen en dat examen heeft behaald, terwijl de gemeente voor hem nog geen datum heeft vastgesteld waarop de vervaltermijn van het eerste lid aanvangt, komt op grond van het tweede lid in aanmerking voor een kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding. Zolang de gemeente geen ingangsmoment heeft bepaald voor de vervaltermijn, bestaat in beginsel immers een niet in de tijd

geclausuleerde aanspraak op de vergoeding. Deze kan dus ook na vier jaar nog aan de oudkomer worden verstrekt.

Nadere uitwerking van de vergoedingsregeling vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling. De gedachten gaan uit naar twee modaliteiten. De eerste betreft een forfaitaire vergoeding van circa € 650. Dit bedrag zal ook gelden in gevallen waarin wordt voldaan aan een partiële inburgerings(-en examen)plicht. De tweede betreft een vergoeding die is gerelateerd aan de gemaakte kosten. Deze modaliteit doet recht aan het gegeven dat de hoogte van de met de voorbereiding op het inburgeringsexamen gemoeide kosten niet voor alle inburgeringsplichtigen gelijk is aangezien de inspanningen om het examen te behalen nu eenmaal zullen uiteenlopen. Naast de persoonlijke omstandigheden zal dit mede afhangen van het beginniveau Nederlands en van de leercompetenties van de betrokkene. In de algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen dat de inburgeringsplichtige uitsluitend voor een vergoeding die aan de gemaakte kosten is gerelateerd in aanmerking komt indien hij een cursus of traject inkoopt bij een aanbieder die in het bezit is van een keurmerk of certificaat. Gedacht wordt aan een kostengerelateerde vergoeding van 70% van de gemaakte kosten tot een maximum van € 3000.
De inburgeringsplichtige kan bezwaar en beroep instellen tegen besluiten omtrent toekenning van de vergoeding.

Met betrekking tot de regeling van de lening en de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding in dit wetsvoorstel is van belang het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3) dat thans bij de Tweede Kamer is behandeling is. Daarin wordt o.a. voorgesteld om algemene regels over betaling en invordering van bestuursrechtelijke geldschulden in de Awb op te nemen. Na inwerkingtreding van de vierde tranche behoeft de bijzondere wetgever nog maar enkele aspecten van dit onderwerp te regelen, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid tot verrekening (art. 4.4.1.9) of kwijtschelding, of tot invordering bij dwangbevel (art. 4.4.4.2.2). Deze laatste bevoegdheid kan uitsluitend door de formele wetgever worden toegekend. Omdat de vierde tranche Awb naar verwachting na de inwerkingtreding van de Wet inburgering in werking zal treden, zijn de artikelen 14 tot en met 16 opgezet vanuit de gedachte dat de vierde tranche al in werking is getreden. Voor de periode dat dit niet het geval is, zullen de Awb-bepalingen worden uitgeschreven in de krachtens artikel 14, vierde lid, en 16, derde lid, vast te stellen lagere regelingen. Aanpassing van de Wet inburgering aan het geldschuldenonderdeel van de vierde tranche Awb zal daardoor achterwege kunnen blijven, danwel zeer beperkt van omvang zijn.

§ 2 Gemeentelijk aanbod aan bijzondere groepen

Artikel 17

In paragraaf 2.5.2 van het algemene deel van de toelichting is reeds ingegaan op het gemeentelijke aanbod van een (gecombineerde) reïntegratie- en inburgeringsvoorziening dat kan worden gedaan aan bijzondere groepen inburgeringsplichtigen. In artikel 17 zijn de drie bijzondere categorieën inburgeringsplichtigen aangeduid die voor een aanbod voor een inburgeringsvoorziening door de gemeente in aanmerking komen. Deze bevoegdheid van de gemeente betreft ook personen die een uitkering ontvangen die door het UWV wordt verstrekt.

Het *eerste lid*, *onderdeel a*, heeft betrekking op inburgeringsplichtigen die bijstandsgerechtigd zijn of een uitkering op grond van een andere sociale-

zekerheidswet ofregeling ontvangen, de plicht hebben om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en aan wie in het kader van de uitvoering van die wet of regeling een voorziening is aangeboden gericht op arbeidsinschakeling. Het is de bedoeling dat beide voorzieningen in combinatie worden aangeboden. Voor WAO-, WAZ- en Wajong-gerechtigden geldt in dit geval dat zij bij wijze van voorschrift door het UWV of de door het UWV aangewezen deskundige de verplichting opgelegd moeten hebben gekregen om in het belang van de bevordering van hun arbeidsmogelijkheden passende arbeid te zoeken en te aanvaarden. Het opleggen van dergelijke voorschriften vindt plaats op grond van artikel 24, eerste lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, artikel 43, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, dan wel artikel 35, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

Bij de in het *eerste lid*, *onderdeel b*, bedoelde personen wordt onder inkomsten uit arbeid zowel verstaan inkomsten uit arbeid in loondienst of als zelfstandige. Onder deze categorie valt ook de oudkomer die geen inkomsten uit algemene bijstand of enige uitkering ontvangt. Op grond van het *tweede lid* wordt geen inburgeringsvoorziening aangeboden aan inburgeringsplichtigen, die een uitkering of algemene bijstand ontvangen, maar die geen arbeidsverplichting hebben of daarvan zijn vrijgesteld of ontheven. Deze verplichting moet worden gezien in combinatie met de verplichting om zich als werkzoekende bij de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) te laten registreren. Dit is eveneens de reden voor het feit dat uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden die géén verplichting hebben zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar te houden niet op grond van het eerste lid, onderdeel a, in aanmerking komen voor een gecombineerde voorziening. Het *derde lid* ziet op inburgeringsplichtigen met een zodanige uitkering dat zij niet arbeidsplichtig zijn totdat een arbeidsplicht wordt voorschreven (bijvoorbeeld de WAO, WAZ en Wajong). Op grond van dit lid wordt evenmin een inburgeringsvoorziening aangeboden aan een dergelijke inburgeringsplichtige, indien hem in het kader van door het UWV gegeven voorschriften geen plicht is opgelegd om in voldoende mate te trachten passende arbeid te verkrijgen en te aanvaarden en hij niet overeenkomstig het door het UWV gegeven voorschrift bij de Centrale organisatie werk en inkomen als werkzoekende is geregistreerd. Individuele inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigden aan wie een dergelijk voorschrift niet is gegeven, komen niet in aanmerking voor een aanbod. Bij algemene maatregel van bestuur worden hierover regels gesteld.

Ingevolge de artikelen 2, eerste lid, onderdeel b, en 3, eerste lid, onderdeel c, zijn geestelijke bedienaren, waaronder wordt verstaan de persoon die arbeid verricht als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, inburgeringsplichtig. Het gaat hier zowel om geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn, als om geestelijke bedienaren die oudkomer zijn. De reden hiervoor is gelegen in het groot maatschappelijk belang dat is gediend met hun inburgering en de voorbeeldfunctie die zij vervullen. In het *vierde lid* van dit artikel is opgenomen dat, teneinde de inburgering van deze groep te bevorderen, het college verplicht wordt hen een inburgeringsvoorziening aan te bieden.

Op grond van het *vijfde lid* moet de inburgeringvoorziening leiden naar het inburgeringsexamen dat eenmaal kosteloos kan worden afgelegd. De inburgeringvoorziening moet de inburgeringsplichtige inhoudelijk voorbereiden op het inburgeringsexamen, hetgeen betekent dat het er op gericht is dat de inburgeringsplichtige de daarvoor vereiste mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden en de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving verwerft. De inburgeringvoorziening moet immers die elementen

bevatten die de inburgeringsplichtige nodig heeft om het inburgeringsexamen met goed gevolg te kunnen afleggen. Dit gaat daarbij dus om zowel de voorbereiding op het centrale deel van het examen, als ook op de voorbereiding van het praktijkdeel. De geboden voorziening moet passend zijn in de zin dat het aansluit op de behoefte van de inburgeringsplichtige. Dat kan betekenen dat de aangeboden inburgeringsvoorziening varieert in duur, intensiteit, naar gelang de nog ontbrekende vaardigheden.

Het *zesde lid* heeft betrekking op de afstemming van de inburgeringsvoorziening op de voorziening gericht op arbeidsinschakeling van de uitkeringsgerechtigden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. De arbeidsdeelname, en daarmee ook de reïntegratie in het arbeidsproces, gaat voor deze groep boven inburgering. De inburgeringsplicht van de uitkeringsgerechtigde kan geen grond zijn om werk of een reïntegratietraject te weigeren of langer gebruik te maken van een uitkering. Dat sluit aan bij het reeds bestaande reïntegratiebeleid binnen gemeenten, waarbinnen gemeenten dergelijke afwegingen reeds maken. Het zesde lid stelt veilig dat een aanbod niet wordt gedaan aan de inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigde (eerste lid, onderdeel a), indien dat diens arbeidsinschakeling belemmert. Zoals in paragraaf 2.5.2 van het algemene deel van deze toelichting reeds is aangegeven, kan de gemeente in goed overleg met het UWV, de door het UWV aangewezen deskundige, dan wel de betrokken eigenrisicodrager of overheidswerkgever, besluiten in een concreet geval een aanbod achterwege te laten indien het aanbod de inburgeringsplichtige zou beperken op korte termijn werk te vinden. Andersom kan de gemeente in goed overleg met genoemde instanties ook besluiten dat een gecombineerde voorziening juist wel aangewezen is, omdat de inburgering van betrokkene bijdraagt aan de reïntegratie op de arbeidsmarkt. In een dergelijk geval kunnen de reïntegratie- en inburgeringsvoorzieningen gecombineerd worden aangeboden.

Op grond van het *zevende lid* worden door de gemeenteraad bij gemeentelijke verordening regels gesteld met betrekking tot het eerste, vierde en vijfde lid, die uiteraard geen betrekking hebben op onderwerpen die reeds door de rijksoverheid zijn geregeld. Ingevolge *onderdeel a* stelt de gemeenteraad in ieder geval regels met betrekking tot de procedure die het college moet volgen voor het doen van een aanbod aan de inburgeringsplichtigen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b. Met procedure wordt niet bedoeld het proces dat in elk individueel geval gevolgd wordt. Bedoeld wordt de werkwijze van het college voorafgaand aan het doen van een aanbod. Hierbij gaat het in elk geval om de criteria die het college hanteert bij het doen van een aanbod, de wijze waarop het college omgaat met de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden aan wie een voorziening kan worden aangeboden, en de prioritering die daarin door het college moet worden aangebracht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een prioritering op basis van een wijkgerichte aanpak, leeftijd dan wel gezinssituatie of hoogte van het gezinsinkomen.

Met uitzondering van de geestelijke bedienaren in het vierde lid, is afgezien van het opnemen van selectiecriteria in deze wet. Het formuleren van criteria in de wet kent als gevaar dat geen recht kan worden gedaan aan individuele situaties. Het definiëren van «achterstand» op een bepaalde manier, sluit immers niet uit dat op andere terreinen nog wél degelijk sprake is van een achterstandspositie. Bovendien doorkruist het opstellen van criteria de beleidsvrijheid van gemeenten en de werkwijze van gemeenten. In plaats daarvan wordt in onderdeel a van dit artikellid voorgeschreven, dat de gemeenteraad die criteria wel opneemt in een verordening, waarbij de raad rekening kan houden met het bestaande gemeentelijke beleid en de specifieke situatie van de allochtone vrouwen in haar

gemeente. Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten bij het formuleren daarvan aansluiting zoeken bij bestaande werkwijzen of het beleid dat gemeenten op aanpalende terreinen hebben vastgesteld. Voorts kan de gemeente regels opnemen over de afstemming van het aanbod met bijvoorbeeld het UWV.

Op grond van *onderdeel b* stelt de gemeenteraad eveneens regels omtrent de vaststelling door het college van een – voor de inburgeringsplichtige – passende inburgeringsvoorziening. Met de omschrijving «totstandkoming van een voorziening» wordt vooral gedoeld op de fase voorafgaand aan de uiteindelijke vaststelling van de beschikking. Van een passende voorziening is bijvoorbeeld sprake wanneer bij het samenstellen van een voorziening rekening gehouden wordt met het startniveau van de inburgeringsplichtige op het gebied van de kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving, de leercapaciteit, en de persoonlijke situatie. Bij de samenstelling van een inburgeringsvoorziening kan ook worden gedacht aan de wijze van begeleiding door de gemeente tijdens de uitvoering van de voorziening.

De regering gaat er van uit dat de gemeenten bij het opstellen van de verordeningen oog zullen hebben voor de kabinetsreactie van 1 maart 2005 op de adviezen van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor werk en inkomen van eind 2003 (Kamerstukken II 2004/05, 30 012, nr. 2), waarin het kabinet heeft aangegeven te willen inzetten op een grootschalige toepassing van combinaties van leren en werken voor reïntegratie van werklozen en scholing van werknemers, waaronder ook inburgeringsplichtigen.

Artikel 18

Het eerste lid bepaalt dat een aanbod voor een inburgeringsvoorziening aan een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige uitsluitend wordt gedaan in combinatie met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Daarbij geldt steeds dat werk boven inburgering gaat. Voorop staat dat de kortste weg naar werk moet worden gekozen. Dit betekent dat het voldoen aan de inburgeringsplicht geen grond is om werk of een reïntegratietraject te weigeren of langer gebruik te maken van een uitkering. Deze op arbeidsinschakeling gerichte voorziening kan behalve door het college, ook door het UWV of door overheidswerkgevers worden aangeboden. Onder een dergelijke op arbeidsinschakeling gerichte voorziening wordt dus ook verstaan de op arbeidsinschakeling gerichte activiteiten of werkzaamheden die het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de eigenrisicodrager wenselijk acht, en waaraan de inburgeringsplichtige op grond van artikel 4.1.3, tweede lid, onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen medewerking moet verlenen. Voorts wordt daartoe gerekend de door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, dan wel de door hem daartoe aangewezen deskundige op grond van artikel 24, eerste lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, artikel 43, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, dan wel artikel 35, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten gegeven voorschriften in het belang van behoud, herstel en bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid. De gemeenten kunnen bepalen welke uitkeringsgerechtigden een gecombineerde inburgerings- en reïntegratievoorziening krijgen aangeboden, wanneer een dergelijke aanbod wordt gedaan en op welke wijze. Uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen hebben geen recht om een inburgeringsvoorziening aangeboden te krijgen en kunnen daar ook geen aanspraak op maken.

Het aanbieden van een inburgeringsvoorziening in combinatie met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling is bedoeld voor díe uitkeringsgerechtigden die niet tijdelijk ontheven zijn van de arbeidsplicht. In het *tweede lid* is tot uitdrukking gebracht dat de verantwoordelijkheid voor de gecombineerde voorziening te allen tijde bij het college berust. Dit is noodzakelijk omdat alleen het college beschikt over sanctiebevoegdheden op grond van deze wet. Daarnaast zullen de financiële middelen voor het aanbieden van (gecombineerde) inburgeringsvoorzieningen door het rijk aan de gemeenten worden verstrekt en kunnen gemeenten middels de outputfinanciering – worden afgerekend op de met deze middelen te behalen resultaten.
Het gegeven dat de gecombineerde voorziening onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt aangeboden laat onverlet dat de gecombineerde voorziening *feitelijk* ook door het UWV, een door het UWV aangewezen deskundige of door een overheidswerkgever aan de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige kan worden aangeboden. In die gevallen kan het gaan om WW-, WAO-, WAZ-, Wajong en WGA-gerechtigden waarover de gemeente afspraken heeft gemaakt met het UWV (op grond van artikel 7 WWB) of met de betrokken deskundigen of overheidswerkgevers. De afspraak kan er ook uit bestaan dat de gemeente inburgeringsmiddelen ter beschikking stelt aan deze partijen om een gecombineerd aanbod te doen. Andersom kan ook, namelijk dat het UWV, de deskundige of de overheidswerkgever de cliënt en de middelen voor reïntegratie aan de gemeente overdraagt ten behoeve van de gecombineerde voorziening. Het is aan de gemeenten en het UWV om op lokaal of regionaal niveau te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan gezamenlijke afspraken.

Artikel 19

Het eerste lid is het spiegelbeeld van artikel 7, tweede lid, WWB en artikel 8 Wet Suwi voor wat betreft de samenwerking tussen het UVW (of de door UWV in het kader van de WAO, WAZ of Wajong aangewezen deskundigen) en de gemeenten bij het vormgeven en uitvoeren van de combinatievoorzieningen. Daarnaast is het gewenst dat de gemeenten met de desbetreffende overheidswerkgevers en eigenrisicodragers samenwerken. Die samenwerking behelst uiteraard onder meer het verschaffen van informatie over uitkeringsgerechtigdheid die in individuele gevallen een inburgeringsplicht kan vestigen (artikel 3, eerste lid, onderdeel a) en over in individuele gevallen aangeboden voorzieningen, gegeven voorschriften en dergelijke op grond van de desbetreffende socialezekerheidswet- of regeling.

Artikel 20

Het *eerste* lid van dit artikel bepaalt dat zodra de inburgeringsplichtige een door het college aangeboden (met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling gecombineerd) inburgeringsvoorziening aanvaardt, het college dit – bij beschikking – vaststelt. Het besluit omtrent vaststelling schept rechten en verplichtingen. Deze zullen bij gemeentelijke verordening worden vastgesteld, maar kunnen ook, op basis van die verordening, in de individuele beschikking worden opgenomen. Op deze wijze kan enerzijds een zekere uniformiteit worden gerealiseerd binnen de gemeente en anderzijds zoveel mogelijk «maatwerk» worden geleverd. De inburgeringsplichtige die een aanbod van de gemeente aanvaardt, zal geen aanspraak kunnen maken op de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding. Dat geldt zowel voor de aan de cursuskosten gerelateerde vergoeding als voor het forfaitaire bedrag. Dit zal geregeld worden in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16, derde lid. De

betrokkene ontvangt een door de gemeente bekostigde voorziening waarvoor hij een eigen bijdrage is verschuldigd (zie hierna artikel 21, tweede lid).

Vermelding verdient voorts dat de inburgeringsplichtige niet verplicht is een gemeentelijk aanbod te accepteren. Hij kan er ook voor kiezen om geen gebruik te maken van een dergelijk aanbod, om zich op eigen wijze op het inburgeringsexamen voor te bereiden. Dit betekent echter niet, dat de inburgeringsplichtige dan niet actief gehandhaafd zal worden. Integendeel. De gemeente kan ook in deze gevallen gebruik maken van de bevoegdheden die zij heeft op het gebied van de handhaving. Zoals in paragraaf 2.6.3.1 is vermeld acht de regering het van groot belang dat alle nieuwkomers actief worden gehandhaafd. Voorzover zij tot de doelgroepen van het aanbod behoren kan de gemeente hen een aanbod doen. Indien zij dat niet accepteren, kan de gemeente deze inburgeringsplichtigen actief handhaven door middel van boetes bij niet-verschijnen of niet-meewerken en een boete indien zij na vijf jaar het inburgeringsexamen nog niet behaald hebben. Voor geestelijke bedienaren en anderen die reeds in het land van herkomst het basisexamen hebben afgelegd, zal dit zijn na drieënhalf jaar.

Het *tweede* lid van dit artikel bepaalt dat indien de beschikking van het eerste lid betrekking heeft op een oudkomer – bijvoorbeeld een allochtone vrouw zonder inkomsten uit arbeid of uitkering die een inburgeringsvoorziening aanvaardt – de gemeente verplicht is om in diezelfde beschikking toepassing te geven aan de bevoegdheid van artikel 24. De beschikking waarbij de inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld is daarmee tevens handhavingsbeschikking. Met de voorziening start ook de handhaving van de oudkomer, dat wil zeggen dat de termijn van vijf jaar gaat lopen na ommekomst waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij niet behaald hebben van het examen. Dat op datzelfde tijdstip de termijn van artikel 16, eerste lid, gaat lopen is voor de oudkomer die een aangeboden voorziening aanvaardt niet relevant aangezien de inburgeringsplichtige voor wie bij beschikking een inburgeringsvoorziening is vastgesteld geen aanspraak kan maken op de kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding.

Artikel 21

Het *eerste lid* verplicht de inburgeringsplichtige tot verlening van medewerking aan de uitvoering van de inburgeringsvoorziening. Deze medewerking kan verschillende vormen aannemen, zoals het volgen van de lessen en het afleggen van het inburgeringsexamen binnen een bepaalde termijn na afloop van de inburgeringsvoorziening. De gemeenten hebben de beleidsruimte om de vorm van deze medewerking te bepalen. Tezamen met de verplichting tot betaling van de eigen bijdrage (tweede lid) zijn dit de minimumverplichtingen voor de inburgeringsplichtige voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld. De plicht tot medewerking hangt samen met het actieve handhavingsbeleid van de gemeente; niet-meewerken kan immers aanleiding zijn tot het opleggen van boetes. Zonodig kunnen ook bij gemeentelijke verordening (derde lid) regels worden gesteld met betrekking tot de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige voor wie een voorziening is vastgesteld.

De hoogte van de eigen bijdrage is ingevolge het *tweede lid* € 270. Bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage is de positie van uitkeringsgerechtigden als vertrekpunt gekozen. Het grootste deel van hen heeft een inkomen op het niveau van op of rond het sociaal minimum. Uitgangspunt is geweest dat de eigen bijdrage proportioneel moet worden geacht, juist ook voor deze groep. Er bestaat geen directe relatie

tussen de kosten van een inburgeringsvoorziening en de hoogte van de eigen bijdrage. In plaats daarvan is, om te komen tot een bedrag, houvast gezocht bij de gemiddelde duur van de voorzieningen, die in de huidige praktijk ongeveer 18 maanden is. Per maand is een bedrag van € 15 proportioneel geacht. Hiermee wordt gekomen tot een hoogte van € 270. Uit het oogpunt van het beperken van de administratieve lasten is er voor gekozen één vaste eigen bijdrage te kiezen.

Het *derde lid* verplicht de gemeenteraad tot het opstellen van regels over de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de inning van de eigen bijdrage en de mogelijkheid van het hanteren van betalingstermijnen. Met betrekking tot de betaling in termijnen worden geen nadere regels gesteld, anders dan dat de gemeenteraad betaling in termijnen bij verordening mogelijk kan maken. Wegens de gelijke verhouding tot de inburgeringsplichtigen die geen aanbod van de gemeente krijgen, is kwijtschelding van de eigen bijdrage door de gemeente niet mogelijk gemaakt.

Ingevolge het *vierde lid* vervalt de door de gemeente aangeboden en door de inburgeringsplichtige aanvaarde inburgeringsvoorziening, indien de inburgeringsplichtige naar een andere gemeente verhuist. Daardoor wordt de nieuwe gemeente van vestiging niet verplicht de door de eerste gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening voort te zetten. Deze gemeente kan immers een ander beleid voeren dan de oorspronkelijke gemeente. Met het vierde lid wordt de beleidsvrijheid van de gemeenten op het terrein van het gemeentelijk aanbod gerespecteerd. Het college van die andere gemeente kan echter wel te kennen geven dat de door de oorspronkelijke gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening ook na de verhuizing kan worden voortgezet. Indien de inburgeringsvoorziening niet wordt voortgezet, kan de inburgeringsplichtige alsnog gebruikmaken van de leen- en vergoedingfaciliteit.

Artikel 22

Het *eerste lid* maakt het voor het college en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen mogelijk de eigen bijdrage te verrekenen met bijstand op grond van de Wet werk en bijstand en met een van de andere socialezekerheidsuitkeringen die op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, zijn aangewezen. Door verrekening gaat de geldschuld teniet. Voor verrekening is geen executoriale titel noodzakelijk. In het tweede lid wordt de afdracht van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen geregeld aan het college. Het is gewenst dat de eigen bijdrage naar de gemeente vloeit, gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de combinatievoorzieningen.
Voor het geval de eigen bijdrage niet door verrekening met de uitkering kan worden geïnd, en betrokkene niet betaalt overeenkomstig de krachtens de artikel 16, derde lid, over inning en betaling te stellen regels, bepaalt het derde lid -overeenkomstig artikel 4.4.4.2.2. van de Vierde tranche Awb -dat de eigen bijdrage bij dwangbevel kan worden ingevorderd. Ook hierover kunnen zonodig – zolang (het geldschuldenonderdeel van) de Vierde tranche Awb nog niet in werking is getreden – op grond van artikel 16, derde lid, regels worden gesteld.

HOOFDSTUK 6 HANDHAVING

§ 1 Algemeen

Artikel 23

Het *eerste lid* heeft betrekking op de gemeentelijke bevoegdheid om personen op te roepen ten aanzien van wie het college er als regel van kan uitgaan dat deze inburgeringsplichtig zijn. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij vreemdelingen die een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel krijgen (onder meer gezinsvormers, -herenigers en asielgerechtigden). Het college kan op grond van het eerste lid deze persoon oproepen voor een intake. Bij de intake wordt de identiteit van de betrokkene vastgesteld (zie artikel 25), verstrekt de gemeente informatie over de inburgeringsplicht, en wordt nagegaan of de inburgeringsplichtige geheel of gedeeltelijk voor een ontheffing op psychische of lichamelijke gronden in aanmerking komt of is vrijgesteld voor een onderdeel van het inburgeringsexamen (zie de artikelen 4 en 5). Voorts gaat de gemeente na of betrokkene in aanmerking komt voor een gemeentelijk aanbod voor een (al dan niet met reïntegratie gecombineerde) inburgeringsvoorziening (artikel 17). De gemeente zal alleen gebruik maken van de bevoegdheid om personen op te roepen om de inburgeringsplicht te handhaven of de inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening aan te bieden.
Het *tweedelid* geeft dezelfde bevoegdheid ten aanzien van personen van wie het college op redelijke gronden vermoedt – maar geen zekerheid heeft – dat zij inburgeringsplichtig zijn. De oproep dient er in dat geval *mede* toe dat gegevens kunnen worden vergaard die van belang zijn om te kunnen beoordelen of de betrokkene op grond van de artikelen 2 tot en met 5 inburgeringsplichtig is. Daarvoor zijn bepaalde, door de betrokkene te verstrekken gegevens essentieel. Het gaat daarbij om gegevens betreffende het doel van het verblijf in Nederland (artikel 2, eerste lid, onderdeel a), het verblijf in Nederland tijdens de leerplichtige leeftijd (artikel 4, eerste lid, onderdeel b), het bezit van diploma's, certificaten of andere documenten als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, of het volgen van een opleiding (artikel 4, eerste lid, onderdeel e), betreffende werkzaamheden als geestelijke bedienaar (artikelen 2, eerste lid, onderdeel b, en 3, eerste lid, onderdeel c), feiten of omstandigheden die kunnen leiden tot (geheel of gedeeltelijke) ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht (artikelen 4, vierde lid, onderdeel a, en 5, tweede lid, onderdeel a), de eventuele aanwezigheid van psychische of lichamelijke belemmeringen (artikel 5, eerste lid) en gegevens waaruit zou kunnen blijken dat de betrokkene op grond van internationale verplichtingen niet kan worden gehouden het inburgeringsexamen af te leggen (artikel 4, eerste lid).

De bevoegdheden van het eerste en tweede lid zijn niet haarscherp van elkaar te onderscheiden. Het is immers niet volstrekt uit te sluiten dat de persoon waarvan de gemeente als vaststaand aanneemt dat deze inburgeringsplichtig is, tóch acht jaar hier in Nederland heeft verbleven tijdens de leerplichtige periode. In dat geval brengt de bevoegdheid van het tweede lid uitkomst. Op grond daarvan is de vreemdeling uit dit voorbeeld – die zelf weet dat hij niet inburgeringsplichtig is – wel verplicht om te verschijnen indien de gemeente hem oproept en de relevante informatie te verstrekken. Andersom werkt het net zo. Zodra het de gemeente duidelijk is dat de op grond van het tweede lid opgeroepen persoon inburgeringsplichtig is, zal de bevoegdheid van het eerste lid kunnen worden aangewend om de intake te vervolgen.

Wanneer de opgeroepene niet verschijnt of onvoldoende medewerking verleent aan de intake, kan het college een bestuurlijke boete opleggen (zie artikel 27). Vermeld zij dat de oproep niet het karakter heeft van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het rechtsgevolg – verplichting om medewerking te verlenen – vloeit rechtstreeks voort uit de wet en niet uit de oproep (zie hiervoor de parallel met toezichts-

handelingen en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven: CBB 21 juli 1998, AB 1998, 437 en 2 maart 1999, AB 1999, 168).

Artikel 24

Dit artikel vormt de basis voor de gefaseerde handhaving van het grote aantal oudkomers dat onder de algemene inburgeringsplicht valt. Het artikel regelt de bevoegdheid van het college om voor elke individuele oudkomer te bepalen vanaf welk moment de overheid consequenties verbindt aan het niet nakomen van de inburgeringsplicht. Het college legt in een beschikking het moment vast waarop de termijn van vijf jaar ingaat waarbinnen – op straffe van een bestuurlijke boete – aan de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen moet zijn voldaan (artikel 6) en de termijn van drie jaar waarbinnen aanspraak bestaat op de vergoeding bij het behalen van het examen (artikel 16). Vanaf dat moment kan de gemeente de oudkomer in beginsel tevens aanspreken op de voortgang bij het nakomen van de inburgeringsplicht. Indien het een oudkomer betreft waarvoor een (al dan niet met reïntegratie gecombineerd) inburgeringsvoorziening is vastgesteld, wordt in de beschikking waarin de voorziening wordt vastgesteld tevens het startmoment voor de termijnen van vijf jaar bepaald (zie artikel 20, tweede lid).

Artikel 25

Het college zal in elk contact met de opgeroepene de identiteit kunnen controleren aan de hand van paspoort, identiteitskaart of rijbewijs, dan wel, bij vreemdelingen, het op basis van de Vreemdelingenwet 2000 afgegeven verblijfsdocument.

Artikel 26

Dit artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het oproepen van (potentiële) inburgeringsplichtigen op grond van artikel 23 voor een intake. Deze regels kunnen onder andere betrekking hebben op het vastleggen van persoonsgegevens door de gemeente in het Informatiesysteem Inburgering, waarin ook andere partijen die bij de inburgering betrokken zijn toegang tot hebben. Voorts kunnen zij betrekking hebben op de bij het oproepen aan te brengen fasering. Deze mogelijkheid is met name voor oudkomers van belang, omdat de handhaving van de inburgeringsplicht van oudkomers gefaseerd dient plaats te vinden vanwege de omvang van de groep. De algemene maatregel van bestuur van artikel 26 biedt de regering de mogelijkheid om algemene lijnen uit te zetten met betrekking tot het gefaseerd oproepen èn handhaven van oudkomers. Aan het besluit tot handhaving van een oudkomer – dat wordt neergelegd in een beschikking – zal vrijwel altijd een oproep en een intakegesprek vooraf gaan. Met het gefaseerd oproepen kan de gefaseerde handhaving als het ware worden voorgeprogrammeerd. Zoals in paragraaf 2.6 van het algemene gedeelte van deze toelichting is uiteengezet, dienen alle nieuwkomers actief te worden gehandhaafd en worden ook oudkomers ten aanzien van wie een handhavingsbeschikking is genomen, actief gehandhaafd.

§ 2 Bestuurlijke boete

Met betrekking tot de regeling van de bestuurlijke boete in dit wetsvoorstel is van belang het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3) dat thans bij de Tweede Kamer in behan-

deling is. Daarin wordt o.a. voorgesteld om algemene regels inzake de bestuurlijke boete in de Awb op te nemen. Na inwerkingtreding van de vierde tranche behoeft de bijzondere wetgever in beginsel nog maar vier aspecten te regelen: de aanwijzing van het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van de bestuurlijke boete, de omschrijving van de beboetbare gedragingen, de hoogte van de op te leggen boete, alsmede in een voorkomend geval de keuze tussen de lichte of de zware procedure (vgl. art. 5.4.2.6 Awb vierde tranche). Andere procedurele bepalingen kunnen vervallen omdat de Awb een en ander reeds regelt. Omdat naar verwachting het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking zal treden dan de vierde tranche Awb, zijn de van toepassing zijnde Awb-bepalingen in dit wetsvoorstel uitgeschreven. Het betreft de artikelen 34 en 36 tot en met 41. Deze bepalingen kunnen in beginsel geschrapt worden na inwerkingtreding van de vierde tranche. De vierde tranche bevat daarnaast bepalingen over bestuursrechtelijke geldschulden, die ook voor de betaling en invordering van de bestuurlijke boete van belang zijn. Er is, in verband met de omvang, vanaf gezien de hierop toepasselijke Awb-bepalingen integraal uit te schrijven. De artikelen 42, 43 en 44 bevatten een eigen, verkorte regeling. Aanpassing aan de Awb zal tot enkele wijzigingen leiden. Zoals eerder reeds is opgemerkt is de regeling van de financiële faciliteiten (lening, kostengerelateerde of forfaitaire vergoeding) opgezet vanuit de gedachte dat de geldschuldentitel uit de vierde tranche Awb al in werking is getreden en worden, zolang dat niet het geval is, de Awb-bepalingen uitgeschreven in de op de desbetreffende artikelen berustende lagere regelgeving.

Artikel 27

Dit artikel regelt de bevoegdheid van het college om een bestuurlijke boete op te leggen indien de door het college opgeroepen persoon niet verschijnt of onvoldoende medewerking verleent bij de intake. De hier genoemde feiten zijn zgn. lichte feiten in de zin van de Awb (de maximale boete ligt onder de grens van € 340). Voor lichte feiten geldt geen verplichting tot het horen van de overtreder voorafgaand aan het opleggen van de boete, en geen verplichting om een rapport op te maken van de overtreding. Het college is daartoe uiteraard wel bevoegd.

Artikel 28

Dit artikel regelt de bevoegdheid van het college om een bestuurlijke boete op te leggen indien de inburgeringsplichtige onvoldoende medewerking verleent aan de uitvoering van een (met reïntegratie gecombineerd) inburgeringsvoorziening, dan wel met de in de krachtens artikel 21 bij gemeentelijke verordening vastgestelde (inspannings)verplichtingen in het kader van een dergelijke voorziening. De hier genoemde feiten zijn zware feiten in de zin van de Awb (er kan een boete van meer dan € 340 worden opgelegd). Voor zware feiten geldt een verplichting tot horen voorafgaand aan het opleggen van de boete alsmede een verplichting tot het opmaken van een rapport van de overtreding.

Artikel 29

Dit artikel betreft de bestuurlijke boete op het niet nakomen van de (resultaats)verplichting.
Het eerste lid regelt de bevoegdheid van het college om een bestuurlijke boete op te leggen aan een inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen niet binnen de in artikel 6 voorgeschreven termijn heeft behaald. Zolang voor de oudkomer geen beschikking tot handhaving is gegeven, gaat de termijn van artikel 6 niet lopen en kan ook geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Gelet op de maximale boete van € 500 die hiervoor kan

worden opgelegd, is ook hier sprake van een zwaar feit. In de boetebeschikking wordt een nieuwe termijn gesteld waarbinnen de inburgeringsplichtige alsnog het inburgeringsexamen moet hebben behaald (zie artikel 30).
Voorzover het niet behalen van het inburgeringsexamen niet aan de inburgeringsplichtige kan worden verweten, verlengt het college de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden behaald. Het tweede lid, onderdeel a, schept de bevoegdheid tot termijnverlenging. Het opleggen van een boete blijft in dat geval vanzelfsprekend achterwege. Indien het inburgeringsexamen vervolgens niet binnen de verlengde termijn is behaald, kan op grond van het eerste lid alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd, tenzij ook deze keer de inburgeringsplichtige geen verwijt treft. In dat geval kan de termijn nogmaals worden verlengd. Het tweede lid, onderdeel b, schept de bevoegdheid voor het college om ontheffing van de inburgeringsplicht te verlenen indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen.

Artikelen 30

Wanneer het college een boete oplegt omdat het inburgeringsexamen niet binnen de voorgeschreven termijn is behaald, wordt in de boetebeschikking een nieuwe termijn opgenomen waarbinnen het examen alsnog moet worden behaald (artikel 30). Niet naleving hiervan levert wederom een beboetbaar feit op (artikel 31, eerste lid). In dat geval treedt de regeling van artikel 31, tweede lid, in werking. Deze houdt in dat het college – zolang het examen niet is behaald – iedere twee jaar een boete oplegt. Aangezien de inburgeringsplicht eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd, kan iedere inburgeringsplichtige hieruit afleiden hoe vaak de boete kan worden opgelegd zolang het examen niet is behaald. In dit verband wijst de regering nog op de vrijstelling – bij wijze van overgangsregeling (artikel 57) van oudkomers die op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsstelsel in werking treedt 60 jaar of ouder zijn. Ook indien de handhavingsbeschikking (artikel 24) aanstonds na inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel wordt gegeven, zullen die oudkomers na afloop van de termijn van vijf jaar waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald (artikel 6, eerste lid, onder b) 65 jaar of ouder zijn en daarmee niet langer inburgeringsplichtig.

Artikelen 32 en 33

Artikel 32 bepaalt het bedrag van de boete dat ten hoogste kan worden opgelegd voor de verschillende in de wet genoemde feiten. De bedragen gelden voor elke overtreding van de genoemde artikelen, met inbegrip van een herhaalde overtreding van hetzelfde artikel. Artikel 33 draagt gemeenten op, bij gemeentelijke verordening de hoogte van de bestuurlijke boete te bepalen die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd. Het ligt in de rede dat gemeenten het herhaald overtreden van hetzelfde voorschrift met een zwaardere boete bedreigen. Met de figuur van een gemeentelijke verordening wordt aangesloten bij het systeem van de Wet werk en bijstand (afstemmingsverordening ex artikel 8, eerste lid, onderdeel b). Er zij op gewezen dat de in de verordening vast te stellen boetes geen «gefixeerde» bedragen zijn, maar dat de gemeente bij het opleggen van een boete gehouden is de boete af te stemmen op de ernst van het feit, de mate waarin dit aan de overtreder kan worden verweten en zo nodig ook rekening houdt met de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd (zie artikel 36, tweede lid).

Artikel 34

Dit artikel komt overeen met artikel 5.0.11 Awb (vierde tranche). Ingevolge het *eerste lid* is degene die wordt verhoord met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete, niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen af te leggen. Artikel 14, derde lid, onderdeel g, IVBPR bepaalt dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen, het zogenoemde «*nemo tenetur*»-beginsel. Sinds het arrest Funke (EHRM 25 februari 1993, NJ 1993, 485) is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat het zwijgrecht en het recht zichzelf niet te beschuldigen tevens besloten liggen in het «*fair trial*»-beginsel van artikel 6, eerste lid, EVRM. Ook het Hof van Justitie van de EG erkent dit recht (HvJEG 18 oktober 1989, zaak 374/87, Jur. 3283, NJ 1991, 687 (Orkem)). Dit zwijgrecht geldt niet alleen in het strafrecht, maar ook bij door bestuursorganen op te leggen bestraffende sancties. In dit wetsvoorstel is het zwijgrecht neergelegd in het eerste lid van artikel 34. Dit zwijgrecht geldt niet absoluut. Artikel 6 EVRM garandeert slechts het zwijgrecht in strikte zin: het recht om niet te worden gedwongen een bekentenis of een verklaring tegen zichzelf af te leggen. Ook het Nederlandse recht kent geen onvoorwaardelijk beginsel dat iemand op generlei wijze kan worden verplicht tot medewerking aan het verkrijgen van mogelijkerwijs bezwarend bewijsmateriaal (HR 26 oktober 1993, NJ 1994, 629). Het zwijgrecht bestaat dus niet bij iedere vraag die belastende informatie zou kunnen opleveren, maar slechts bij vragen die daarop zijn gericht. Het recht om te zwijgen geldt bij vragen die zijn gericht op bestraffing, en niet bij vragen die (tevens) zijn gericht op andere bestuurstaken, zoals de vaststelling of de betrokkene inburgeringsplichtig is als bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5.

Het zwijgrecht geldt vanaf het tijdstip waarop kan worden gesproken van een «*criminal charge*». Veelal wordt aangenomen dat sprake is van een «*criminal charge*» vanaf het tijdstip waarop de overtreder uit handelingen van het bestuursorgaan redelijkerwijs kan afleiden dat hem een boete zal worden opgelegd, bijvoorbeeld wanneer de overheid een officiële kennisgeving aan de betrokkene richt, inhoudende dat hij een wetsovertreding heeft begaan. Vanaf dat tijdstip is hij derhalve niet (meer) verplicht ten behoeve van de boeteoplegging enige verklaring over de overtreding af te leggen.
Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt wel dat onder omstandigheden verklaringen die voorafgaand aan de *criminal charge* op grond van een plicht tot informatieverstrekking zijn afgelegd, niet mogen worden gebruikt voor het bewijs van een overtreding waarop een bestraffende sanctie staat. Men zie naast EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699 (Saunders) ook EHRM 3 mei 2001, EHRC 2001, nr. 45; BNB 2002, nr. 26; AB 2002, 343 (J.B./Zwitserland); vgl. ook HR 27 juni 2001, AB 2002, 342. Dit betekent echter niet dat ter naleving van een inlichtingenplicht verstrekte informatie nooit mag worden gebruikt ter onderbouwing van een daaropvolgende bestraffende sanctie. De arresten Saunders en J.B./Zwitserland wijzen er op, dat in dat verband ook de wijze waarop het bewijs is verkregen en wordt gebruikt een rol kan spelen. Een en ander zal in een concreet geval door de rechter moeten worden beoordeeld, mede in het licht van de Straatsburgse jurisprudentie over artikel 6 EVRM.

Het zwijgrecht komt toe aan «degene die wordt verhoord met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete». Op dit punt is aansluiting gezocht bij het strafrecht. In het strafrecht geldt het zwijgrecht voor degene die als verdachte wordt gehoord (artikel 29 Wetboek van Strafvordering). Voordat de vervolging is aangevangen, geldt als verdachte degene ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk

vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit (artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering).
De gekozen formulering maakt in de eerste plaats duidelijk dat het gaat om situaties waarin het college serieus overweegt om de overtreding «punitief» af te doen. De terminologie «wordt verhoord» in plaats van «wordt ondervraagd» sluit aan bij het strafrecht. In deze formulering gaat het erom dat naar objectieve omstandigheden door een redelijk waarnemer kan worden vastgesteld dat sprake is van een «verhoor» met het oog op de oplegging van een bestuurlijke boete. Het subjectieve inzicht van de verhorende ambtenaar is dus niet doorslaggevend.

Naast het zwijgrecht is ook de zogenoemde «cautie» van belang (*tweede lid)*. De cautie (letterlijk: waarschuwing) is de uitdrukkelijke mededeling aan de overtreder, dat hij op te stellen vragen geen antwoord hoeft te geven. Een verplichting tot het geven van een cautie kan niet direct uit de mensenrechtenverdragen worden afgeleid, doch het is van belang dat de betrokkene door het bestuursorgaan op zijn zwijgrecht wordt gewezen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 29, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Evenals in het strafrecht kan het immers voorkomen dat de overtreder zich in directe confrontatie met het bestuursorgaan verplicht voelt te antwoorden, terwijl hij daartoe juridisch niet gehouden is. Met het oog daarop dient de overtreder in deze gevallen op de hoogte te worden gesteld van het feit dat hij niet langer verplicht is verklaringen af te leggen. Het tweede lid van artikel 34 voorziet hierin.
De plicht om de cautie te geven geldt indien sprake is van een verhoor. Een verhoor is een mondelinge ondervraging met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie. De achtergrond van de cautieplicht is immers het ervaringsgegeven, dat van een mondelinge ondervraging een zekere psychische druk om te antwoorden kan uitgaan. De cautie wil voorkomen, dat de ondervraagde onder deze druk verklaringen aflegt, waarvan niet meer kan worden gezegd dat zij in vrijheid zijn afgelegd. Van schriftelijke vragen gaat, door het ontbreken van de directe confrontatie met de ondervrager, veel minder druk om te antwoorden uit. Bij schriftelijke vragen is als regel geen sprake van een verhoor en behoeft dus geen cautie te worden gegeven. Dit is slechts anders indien in bijzondere omstandigheden van een schriftelijke vraag een zodanige druk om te antwoorden zou uitgaan, dat materieel sprake is van een verhoor.
Indien verzuimd is de cautie te geven, betekent dit niet zonder meer dat een vervolgens afgelegde verklaring niet voor het bewijs mag worden gebruikt. Volgens de strafrechtelijke jurisprudentie kan een dergelijke verklaring niettemin aan het bewijs bijdragen, indien de overtreder door het ontbreken van de cautie niet is benadeeld. Bij de beantwoording van de vraag of de overtreder door het ontbreken van de cautie is benadeeld, is onder meer van belang of de overtreder tijdens het verhoor werd bijgestaan door een rechtsgeleerd raadsman (zie o.m. HR 16 november 1982, NJ 1983, 283; HR 13 september 1988, NJ 1989, 454).

Artikel 35

Dit artikel is van belang voor de met reïntegratie gecombineerde inburgeringsvoorzieningen. Het beoogt dubbele bestraffing uit te sluiten. Bij een combinatievoorziening kan het voorkomen dat een gedraging zowel op grond van de WWB tot een verlaging van de bijstand aanleiding geeft, of op grond van de socialezekerheidswet- of regeling die op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, is aangewezen, aanleiding vormt voor de toepassing van een maatregel, en tegelijkertijd grond kan opleveren voor het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering (bijvoorbeeld omdat in strijd wordt gehandeld met de medewerkingsplicht van artikel 21, eerste lid of de krachtens artikel 21, derde lid, van de Wet inburgering op te leggen verplichtingen). Dit artikel

zorgt ervoor dat in dat geval een keuze wordt gemaakt zodat de betrokkene niet twee keer met een «sanctie» voor dezelfde overtreding wordt geconfronteerd. Nu de inburgeringvoorzieningen worden gekoppeld aan de voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling ligt het voor de hand waar mogelijk de sanctiemogelijkheden van de sociale zekerheidswetten te benutten en slechts wanneer deze sanctiemogelijkheden ontbreken – bijvoorbeeld omdat betrokkene is uitgestroomd naar betaalde arbeid, maar de toeleiding naar het inburgeringsexamen nog niet is voltooid – de sancties van de Wet inburgering toe te passen. Dit artikel vormt een species van het «ne bis in idem»beginsel zoals in artikel 41, derde lid, onderdeel a, neergelegd.

Artikel 36

Het *eerste lid* van artikel 36 komt overeen met artikel 5.4.1.2 Awb (vierde tranche) en codificeert het beginsel «geen straf zonder schuld». Net als bij strafrechtelijke overtredingen is schuld in de zin van verwijtbaarheid bij bestuursrechtelijk gesanctioneerde overtredingen doorgaans geen bestanddeel van het delict. Dit betekent dat het college de verwijtbaarheid niet behoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het daderschap vaststaat. Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de inburgeringsplichtige een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. De voorgestelde regeling is in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het tweede lid van artikel 6 bepaalt dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen.
Uit de Straatsburgse jurisprudentie volgt dat de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM niet uitsluit dat de tenuitvoerlegging van besluiten plaatsvindt, voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist. Bij gebleken onschuld zal de boete echter door het college moeten worden terugbetaald. Ook kan worden gewezen op de mogelijkheid om de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen (art. 8:81 Awb)

Het *tweede lid* komt overeen met artikel 5.4.1.7, tweede lid, Awb (vierde tranche). De hoogte van de bestuurlijke boete die op grond van deze wet kan worden opgelegd wordt door de gemeenteraad bij verordening vastgesteld. Dit volgt uit artikel 33. In deze boeteverordening zal een maximum worden vastgelegd. Derhalve zal het college bij iedere concrete overtreding moeten beoordelen, welk boetebedrag in dat geval passend is. Dit artikel geeft daarvoor de belangrijkste maatstaf. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de in concreto op te leggen of opgelegde boete moeten bestuur en rechter zo nodig rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In voorkomende gevallen kan daarbij, in lijn met artikel 24 WvSr, ook de draagkracht van de overtreder een rol spelen.

Artikel 37

Dit artikel komt overeen met de artikelen 5.0.9 en 5.4.2.4 Awb (vierde tranche). Het bevat enkele eisen waaraan de beschikking waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd, moet voldoen. De beschikking dient een omschrijving van het feit ter zake waarvan de boete wordt opgelegd en de overtreden wettelijke bepaling te vermelden. Tevens moet zijn opgenomen de naam van de inburgeringsplichtige, het bedrag van de boete en de termijn waarbinnen deze moet worden voldaan. Deze vereisten zijn van essentieel belang, nu zij voor de inburgeringsplichtige de kennisgeving van de reden en aard van de beschuldiging en de op te leggen boete vormen. De eis van kennisgeving volgt onder meer uit artikel 6, derde lid, aanhef en onderdeel a, EVRM. Het bepaalde in deze verdragsbepaling

brengt mee dat de gronden waarop het opleggen van de boete berust, in bijzonderheden en uiterlijk op het tijdstip van de oplegging van de boete aan de betrokkene moeten worden medegedeeld (zie bijv. HR 20 december 1989, BNB 1990/102 en CRvB 29 juni 2000, JB 2000, 254). Alsdan is de betrokkene in staat zijn verdediging adequaat voor te bereiden. Artikel 6, derde lid, aanhef en onderdeel a, EVRM geeft geen sanctie geeft voor het niet-nakomen van het in deze bepaling neergelegde recht. Uitgangspunt van deze bepaling is dat de betrokkene in staat wordt gesteld zijn verdediging adequaat voor te bereiden. Dit betekent dat schending van de mededelingsplicht niet zonder meer hoeft te leiden tot het vervallen van de boete. Waar het om gaat is dat de overtreder door de schending niet in zijn verdediging wordt geschaad.
Indien de beschikking niet aan genoemde eisen voldoet, kan de rechter met toepassing van artikel 6:22 Awb een beschikking ondanks schending van deze vormvoorschriften in stand laten, indien tenminste de overtreder door de schending niet in zijn verdediging is geschaad.

Artikel 38

Dit artikel komt overeen met artikel 5.4.2.2 Awb (vierde tranche). Degene aan wie een bestuurlijke boete is of zal worden opgelegd heeft een aantal rechten met het oog op zijn verdediging. Deze rechten volgen uit artikel 6, derde lid, van het EVRM en artikel 14, derde lid, van het IVBPR. De meeste van deze rechten zijn in het bestuursprocesrecht al gegarandeerd voor het beroep op de rechter, bijvoorbeeld het recht om getuigen op te roepen (artikelen 7:8, eerste lid, 7:22, eerste lid, en 8:60, vierde lid, Awb) en het recht op bijstand door een raadsman (artikelen 2:1 en 8:24 Awb). Voorts komt de verplichting om beschikkingen te motiveren (artikel 3:46 Awb) tegemoet aan artikel 6, derde lid, onderdeel a, EVRM. In artikel 38 zijn enige aspecten nog nader geregeld.

Het *eerste lid* van deze bepaling is ontleend aan artikel 67m Awr, dat erin voorziet dat de overtreder op zijn verzoek ter voorbereiding van zijn verdediging inzage kan verkrijgen in zijn dossier. Onder het dossier dient in dit verband te worden verstaan alle stukken die relevant zijn voor de besluitvorming over de bestuurlijke boete. Daaronder vallen in ieder geval alle stukken die moeten dienen tot onderbouwing van de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete, maar ook stukken die informatie bevatten die ten voordele van de overtreder strekt (EHRM 16 december 1992, Publ. ECHR Ser. A. Vol 247 (Edwards). Indien het college meent ten aanzien van enig stuk tot geheimhouding verplicht te zijn, dan kan het dit stuk onder omstandigheden buiten het dossier laten, maar dan kan het stuk ook niet meer ter motivering van de boete worden gebruikt; een bestraffende sanctie kan niet worden gebaseerd op stukken waartegen de overtreder zich niet kan verweren. Dit recht op inzage geldt ook in de bezwaarfase, en derogeert in zoverre aan artikel 7:4, zesde lid, Awb (vgl. ook Rb. Rotterdam 26 november 2002, AB 2003, 385 (SEP/NMa).

Het *tweede lid* – dat qua formulering is afgestemd op artikel 5.4.2.3, eerste lid, onderdeel b, Awb (vierde tranche) – is opgenomen in verband met de onderdelen a en e van het derde lid van artikel 6 EVRM. Onderdeel a bepaalt dat de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Voorzover dit bij het zware feit niet reeds bij het opmaken van een rapport is geschied, waarborgt de onderhavige regeling dat door de overtreder in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, dan wel – bij de lichte feiten – uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd.
Artikel 6, derde lid, onderdeel a, EVRM eist daarnaast dat de mededeling van de gronden van de beschuldiging geschiedt in een taal die de over-

treder verstaat. Onderdeel e geeft de overtreder voorts recht op kosteloze bijstand door een tolk, indien hij de ter terechtzitting gebezigde taal niet verstaat. Het EHRM heeft beide bepalingen in hun onderlinge samenhang zo uitgelegd, dat de overtreder recht heeft op mondelinge vertolking en schriftelijke vertaling telkens wanneer, maar ook alleen wanneer en voorzover, dit nodig is om een adequate verdediging te kunnen voeren (vgl. EHRM 28 november 1978, Ser. A, Vol. 29 (Luedicke, Belkacem en Koç); EHRM 19 december 1989, Ser. A, Vol. 168 (Kamasinki).

Een en ander is in de onderhavige bepaling uitgedrukt door het criterium «indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt». Op het college rust een inspanningsverplichting om alles te doen hetgeen redelijkerwijs gevergd kan worden om de betrokkene in staat te stellen om zich adequaat te verdedigen. Dit betekent dus niet, dat een overtreder die het Nederlands niet beheerst, zonder meer recht heeft op vertaling van het gehele dossier (aldus ook G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Arnhem 1993, blz. 139). Waar het om gaat is of de overtreder materieel een adequate verdediging kan voeren (vgl. ook HR 26 mei 1992, NJ 1992, 676). Onder omstandigheden kan een mondelinge toelichting op een schriftelijke stuk daartoe voldoende zijn (vgl. het zojuist aangehaald Kamasinski-arrest). Onder omstandigheden kan het eventueel voldoende zijn dat de advocaat of adviseur van de betrokkene de Nederlandse taal begrijpt. Uitgangspunt blijft echter dat de overtreder in staat wordt gesteld om een adequate verdediging te voeren. Zeker bij de kennisgeving van de aard van de beschuldiging is het van belang dat zij in een voor de betrokkene begrijpelijke taal plaatsvindt en kan niet te snel worden aangenomen dat aan de verplichtingen van artikel 6 EVRM is voldaan door het feit dat de advocaat of adviseur van de betrokkene het Nederlands beheerst.

Bij schending van de in artikel 38 opgenomen waarborgen is toepassing van art. 6:22 Awb minder waarschijnlijk, nu de overtreder door schending van deze voorschriften doorgaans in zijn verdediging zal zijn geschaad.

Artikel 39

Er zijn twee verschillen tussen de procedure ter zake van lichte feiten en die ter zake van de zware feiten: bij zware feiten is het opmaken van een rapport verplicht (onderhavige artikel) en geldt altijd een hoorplicht (zie artikel 40).

Bij een overtreding die als een zwaar feit kan worden gekwalificeerd moet ingevolge het *eerste lid* steeds een rapport worden opgemaakt. Het eerste lid komt overeen met artikel 5.4.2.6, tweede lid, jo. 5.4.2.1 Awb (vierde tranche). Anders gezegd: degene die een dergelijke overtreding constateert dient deze constatering op schrift te stellen voordat daarvoor een boete kan worden opgelegd. Dit schept een extra waarborg dat duidelijk is waarvan de overtreder wordt beschuldigd.
Het rapport speelt in het vervolg van de procedure een belangrijke rol. Het zal veelal één van de belangrijkste bewijsmiddelen zijn. Het verschaft de overtreder voorts belangrijke informatie over hetgeen waartegen hij zich moet verweren. Het rapport vormt daarbij de «buitengrens»: de verdere procedure kan uitsluitend betrekking hebben op overtredingen waarvan een rapport is opgemaakt, maar hoeft geenszins betrekking te hebben op alle overtredingen waarvan rapport is opgemaakt. Het bestuursorgaan kan er immers voor kiezen om tegen bepaalde overtredingen niet op te treden. Dat kan zijn omdat het bestuursorgaan, anders dan de opsteller van het rapport, van oordeel is dat de gedraging geen overtreding oplevert, niet verwijtbaar is of niet bewezen kan worden.

Het eerste lid van artikel 39 bepaalt dat het college van de overtreding binnen vier weken een rapport opmaakt. Een rapport is mede van belang om te voldoen aan de eis van artikel 6 EVRM, dat de betrokkene zo snel mogelijk wordt geïnformeerd over de tegen hem gerezen verdenking. Het verplicht opmaken van een rapport bij overtredingen van meer lichte aard (artikel 27) zou echter tot onnodige lasten leiden. Daarom is er voor gekozen om het rapport alleen verplicht te stellen bij het opleggen van een boete bij het zwaardere feit.
Het rapport dient te bevatten een omschrijving van de overtreding, het overtreden voorschrift, de naam van de overtreder en de hoogte van de op de overtreding gestelde boete.
Het vereiste van omschrijving van de overtreding komt overeen met de thans wel in de wetgeving voorkomende eis van vermelding van «de gronden waarop het voornemen om een boete op te leggen berust (vgl. artikel 67k Awr).
Het *tweede* lid komt overeen met artikel 5.4.2.4, eerste lid, Awb (vierde tranche).
Het *derde lid* komt overeen met artikel 10:3 vierde lid (nieuw) (vierde tranche Awb). Daarin wordt bepaald dat mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete niet wordt verleend aan degene die van de overtreding een rapport opgemaakt heeft.

Artikel 40

Het *eerste lid* komt overeen met artikel 5.4.2.6, derde lid, Awb (vierde tranche). Het bepaalt dat, indien sprake is van een overtreding van een zwaar feit, de overtreder steeds in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. De in afdeling 4.1.2 Awb neergelegde beperkingen op deze hoorplicht zijn dan niet van toepassing. Bij dergelijke overtredingen is het gewenst dat de overtreder in alle gevallen de gelegenheid krijgt om zich tegen de tegen hem ingebrachte beschuldigingen te verweren voordat een boete wordt opgelegd. Daarom is voorgeschreven dat de overtreder in alle gevallen in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Hij kan dat naar keuze schriftelijk of mondeling doen.
Het *tweede en derde lid* komen overeen met artikel 5.4.2.3, eerste lid, Awb (vierde tranche). Teneinde zich op het naar voren brengen van zijn zienswijze te kunnen voorbereiden, dient de overtreder vooraf op de hoogte te worden gesteld van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Daarvoor is in ieder geval vereist dat hij de beschikking krijgt over het rapport. De betrokkene weet dan waartegen hij zich moet verweren. Hij kan daarbij ook tolkenhulp krijgen. Voorts heeft de overtreder het recht op inzage in het dossier (artikel 38 van dit wetsvoorstel) en tenslotte kan hij zich door een raadsman laten bijstaan (artikel 2:1 Awb).

Voor de lichte feiten geldt afdeling 4.1.2 Awb wel. Omdat de bestuurlijke boete een financiële beschikking in de zin van artikel 4:12 Awb is, vloeit uit dat artikel voort dat bij de lichte feiten geen hoorplicht geldt. Uiteraard blijft het bestuursorgaan ook in de lichte procedure wel bevoegd om de overtreder te horen. Daartoe kan onder omstandigheden aanleiding bestaan, bijvoorbeeld omdat de feiten nog niet geheel duidelijk zijn. De in artikel 3:2 neergelegde verplichting tot zorgvuldig onderzoek blijft immers wel van toepassing.

Het *vierde* lid komt overeen met artikel 5.4.2.3, tweede lid, Awb (vierde tranche). Indien het college, nadat de inburgeringsplichtige overtreder zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat voor de overtreding geen boete zal worden opgelegd, moet dat ingevolge het vierde lid schriftelijk aan de overtreder worden meegedeeld. De kennisgeving dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, is een besluit in de zin van artikel

1:3 Awb; zij is naar haar objectieve strekking immers gericht op het rechtsgevolg, dat de bevoegdheid om voor deze overtreding aan deze overtreder een bestuurlijke boete op te leggen, komt te vervallen. Dit is overigens slechts van praktisch belang, indien een derde-belanghebbende aanwezig is, die dit besluit eventueel zou willen aanvechten. Dit zal echter in de regel niet het geval zijn.

Artikel 41
Het *eerste en tweede lid* komen overeen met artikel 5.4.1.3 van de regeling van de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Zij hebben betrekking op het volgende. In navolging van het strafrecht (artikel 69 WvSr.), het fiscale recht (artikel 67i Awr) en het sociaal zekerheidsrecht bepaalt het onderhavige artikel dat het college geen boete meer kan opleggen indien de overtreder is overleden. Wanneer de boete slechts de nalatenschap zou treffen, kan zij immers het beoogde bestraffende effect niet hebben. In lijn daarmee is bepaald dat een boete vervalt als zij op het tijdstip van overlijden nog niet onherroepelijk is, alsmede dat een boete vervalt voorzover zij op het tijdstip van overlijden van de overtreder nog niet is betaald. Dit laatste geldt ook als de executie al een aanvang heeft genomen door de betekening van het dwangbevel; de executie zal dan moeten worden gestaakt.

Het *derde lid, aanhef en onderdeel a,* komt overeen met artikel 5.4.1.4 Awb (vierde tranche). Het codificeert het zogeheten «*ne bis in idem*»-beginsel en kan worden vergeleken met het in het strafrecht geldende beginsel, dat niemand ten tweede male kan worden vervolgd indien de rechter reeds onherroepelijk uitspraak heeft gedaan over hetzelfde feit (art. 68 WvSr.). Het beginsel houdt in, dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor *dezelfde* overtreding. Indien iemand gelijktijdig twee of meer overtredingen pleegt, kan hij wel voor beide afzonderlijk worden gestraft. Derhalve is in dit verband cruciaal, of een handeling die in strijd komt met twee of meer voorschriften moet worden opgevat als één overtreding, dan wel kan worden uiteengelegd in twee of meer zelfstandige overtredingen. In het eerste geval kan immers wegens die overtreding slechts eenmaal een bestraffende sanctie worden opgelegd. Als aan die sanctie slechts één van de geschonden voorschriften ten grondslag is gelegd, is een tweede sanctie ook wegens schending van het andere voorschrift niet meer mogelijk. In het tweede geval daarentegen kan voor iedere overtreding een afzonderlijke sanctie worden opgelegd.
De jurisprudentie van de Hoge Raad inzake artikel 68 WvSr komt er op neer, dat sprake is van «hetzelfde feit», indien «blijkt van een zodanig verband met betrekking tot de gelijktijdigheid van de gedragingen en de wezenlijke samenhang in het handelen en de schuld van de dader, dat de strekking van het artikel meebrengt dat zij in de zin van deze bepaling als hetzelfde feit zijn aan te merken» (HR 21 november 1961, NJ 1962, 89; HR 5 februari 1963, NJ 1963, 320).
Het voorschrift brengt met zich mee dat het college na vernietiging door de rechter van een boetebesluit evenmin een nieuwe boetebesluit voor hetzelfde feit kan nemen. De betrokken burger heeft er zeker in het geval van bestraffende sancties recht op dat de zaak door de rechter definitief wordt afgedaan.

Opmerking verdient dat het college de inburgeringsplichtige die meerdere keren handelt in strijd met de artikelen 6 of 23, meerdere keren een bestuurlijke boete kan opleggen. Er is dan sprake van het herhaald overtreden van hetzelfde voorschrift. Bij het niet binnen de voorschreven termijn voldoen aan de resultaatsverplichting van het behalen van het examen – door nieuwkomers of door oudkomers ten aanzien van wie een handhavingsbeschikking is genomen – kan niet worden gesproken van het herhaald overtreden van hetzelfde voorschrift, maar van een «voortdu-

rend» in overtreding zijn. Door de inburgeringsplichtige steeds een nieuwe termijn te stellen waarbinnen alsnog aan de resultaatsverplichting moet worden voldaan, kan worden bewerkstelligd dat de boete steeds opnieuw kan worden opgelegd, zonder met het «ne bis in idem»-beginsel in strijd te komen. (zie HR 7 mei 1923, NJ 1923, 932, W11 082 waarin de Hoge Raad voor het strafrecht reeds uitmaakte dat een voortdurend delict niet per definitie met zich mee brengt dat een tweede vervolging is uitgesloten).
Het *derde lid, aanhef en onderdeel b,* komt overeen met artikel 5.0.5 Awb (vierde tranche).

Het *vierde, vijfde en zesde lid* komen overeen met artikel 5.4.1.6 Awb (vierde tranche). In het vierde en vijfde lid is voor de termijnen aansluiting gezocht bij bestaande verjaringstermijnen. Voor de zware feiten is in het vierde lid gekozen voor een termijn van vijf jaar, een termijn die thans reeds geldt voor bestuurlijke boeten op grond van de sociale zekerheidswetgeving (bijv. art. 27e, tweede lid, Werkloosheidswet, artikel 17e, tweede lid, AKW), de fiscale wetgeving (artikelen 67c, derde lid, en 67f, vierde lid, Awr). Aan deze langere termijn bestaat behoefte vanwege de aard van het feit en het uitgebreid onderzoek dat nodig kan zijn.
Voor de lichte feiten is gekozen voor een termijn van twee jaar; dit komt overeen met de verjaringstermijn voor strafrechtelijke overtredingen (zie vijfde lid). In aansluiting bij artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door tijdsverloop ver*valt* (aldus ook de artikelen 67c, derde lid, en 67f, vierde lid, Awr). De overschrijding van de termijn staat niet slechts aan het opleggen van een boete in de weg indien de overtreder zich op de overschrijding beroept. Het college zal ambtshalve moeten nagaan of de termijn van vijf jaar niet is verstreken.
Het zesde lid biedt een voorziening voor het geval de boete binnen de termijn is opgelegd en de overtreder vervolgens bezwaar maakt of beroep instelt. Dit bezwaar of beroep kan onder omstandigheden leiden tot het oordeel dat een lagere boete moet worden opgelegd. Het college dient dan bij de beslissing op bezwaar een nieuwe, lagere boete op te leggen, de rechter dient de opgelegde boete te vernietigen en kan vervolgens een lagere boete opleggen door met toepassing van het voorgestelde artikel 8:72a jo. artikel 8:72, vierde lid, Awb zelf in de zaak te voorzien. Indien ten tijde van de beslissing op bezwaar, onderscheidenlijk de uitspraak van de rechter, de termijn van twee of vijf jaar inmiddels is verstreken, zou twijfel kunnen rijzen of nog wel de bevoegdheid bestaat om enige boete op te leggen. Om buiten twijfel te stellen dat in dat geval die bevoegdheid nog wel bestaat, bepaalt het zesde lid dat in deze gevallen de termijn voor het opleggen van de boete wordt opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat de termijnen van het onderhavige artikel uitsluitend betrekking hebben op het opleggen en niet op het invorderen van de boete. Een bestuurlijke boete levert een bestuursrechtelijke geldschuld op, op de betaling en invordering waarvan de artikelen 43 en 44 van dit wetsvoorstel van toepassing zijn. De verjaringstermijn voor invordering is geregeld in het voorgestelde artikel 43, derde lid.

Artikel 42

Artikel 42, *eerste lid*, maakt het voor het college en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen mogelijk de bestuurlijke boete te verrekenen met bijstand op grond van de Wet werk en bijstand of een uitkering op grond van een socialezekerheidswet of -regeling die op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel is aangewezen. Als gezegd, wordt daarbij gedacht aan uitkeringen op grond

van de IOAW, IOAZ, WW, WAO, WAZ, Wajong, TRI of de WGA. Door verrekening gaat de geldschuld teniet. Voor verrekening is geen executoriale titel noodzakelijk. In het *tweede lid* wordt de afdracht van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen geregeld aan het college. De boete komt immers toe aan de gemeente. Het *derde lid* komt overeen met artikel 4.4.1.9, derde lid, Awb (vierde tranche). Het college is niet bevoegd tot verrekening voorzover beslag op de uitkering niet geldig zou zijn. Verwezen zij hiervoor naar de artikelen 475b en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In artikel 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is een beslagvrije voet verbonden aan uitkeringen op grond van sociale zekerheidswetten.

Artikel 43

Indien de overtreder de boete niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 37, tweede lid, onderdeel d, van dit wetsvoorstel heeft betaalt, is hij in verzuim. Alsdan laat het college alvorens over te gaan tot het uitvaardigen van een dwangbevel een schriftelijke aanmaning volgen waarin wordt verzocht om op korte termijn alsnog te betalen. Het primaire oogmerk van de aanmaning is de schuldenaar in de gelegenheid te stellen alsnog de vordering, verhoogd met de kosten van de aanmaning, te voldoen. De schuldenaar wordt daarmee tevens gewaarschuwd voor mogelijke invorderingsmaatregelen. Hij krijgt nog twee weken om zijn schuld te voldoen.
Er kunnen diverse – soms goed begrijpelijke – redenen zijn waarom de burger niet binnen de gestelde termijn heeft betaald. Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur is het daarom gewenst dat het college de betrokkene er op attendeert dat hij tot betaling dient over te gaan. Het college kan zich er daarbij van vergewissen dat betrokkene niet om – voor het college onbekende, maar wellicht goed verklaarbare – redenen weigert te betalen. Ook op praktische gronden verdient dit aanbeveling. Het is voor het college niet doelmatig om na het verstrijken van de betalingstermijn voetstoots tot dwanginvordering over te gaan. Voordat de kostbare invorderingsfase wordt ingegaan, dient het college er zeker van te zijn dat de schuldenaar weigerachtig is te betalen.
De aanmaningstermijn is in beginsel gesteld op twee weken. Dit ligt in de lijn met de thans veel gebruikte termijnen van tien of veertien dagen.

Op grond van het *tweede lid* heeft het college de bevoegdheid om zichzelf – zonder tussenkomst van de (burgerlijke) rechter – een executoriale titel te verschaffen. De aanmaning heeft betekenis voor de mogelijkheid invorderingsmaatregelen te nemen. Het college kan daar eerst toe overgaan indien het tevoren een aanmaning heeft toegezonden en niet binnen de daarin gestelde termijn is betaald. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen of het college terstond tot invordering over zal gaan.

De bevoegdheid tot invordering vervalt ingevolge het *derde lid* na vijf jaren. Dit geldt ongeacht of de schuldenaar zich op verjaring heeft beroepen. De verjaringstermijn van vijf jaren sluit aan bij de meest gebruikelijke termijn in het Burgerlijk Wetboek. Het gevolg van de verjaring in het BW is dat geen rechtsvordering meer kan worden ingesteld. Dit is de zogenaamde zwakke werking van de verjaring. Het gevolg van de verjaring is dat de rechtsvordering teniet gaat, maar niet dat de schuld ook teniet gaat. Dit betekent dat bij voorbeeld de burger die na meer dan vijf jaar zijn nog openstaande boeteschuld voldoet, dit niet onverschuldigd doet. Eenmaal betaald kunnen deze bedragen niet als onverschuldigd worden teruggevorderd.

Artikel 44

In dit artikel wordt het dwangbevel «bij de wet als executoriale titel aangewezen» in de zin van artikel 430, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Dit artikel heeft tot gevolg dat ook de andere bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering die – direct en indirect – bij de totstandkoming en tenuitvoerlegging van executoriale titels een rol spelen (onder meer vormvoorschriften, betekening, wijzen van tenuitvoerlegging, procesrecht, kostenveroordeling en procesvertegenwoordiging) hier van toepassing zijn. Na de betekening van het dwangbevel aan de schuldenaar overeenkomstig het *eerste lid* van dit artikel volgt de fase waarin het dwangbevel ten uitvoer wordt gelegd (artikel 430 Rv). Deze tenuitvoerlegging geschiedt zoals gezegd overeenkomstig de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met betrekking tot de tenuitvoerlegging van vonnissen en authentieke akten zoals neergelegd in het tweede Boek van dat Wetboek. De tenuitvoerlegging vangt doorgaans aan met het bevel tot betaling aan de schuldenaar door de (gerechts)deurwaarder. Dit bevel tot betaling houdt in een bevel om de in het dwangbevel vermelde schuld binnen twee dagen te betalen. Het bevel tot betaling wordt in de regel tegelijk gedaan met de betekening van het dwangbevel. Indien niet binnen twee dagen aan het bevel tot betaling wordt voldaan, wordt de tenuitvoerlegging van het dwangbevel voortgezet. Alsdan gaat de gerechtsdeurwaarder bijvoorbeeld over tot het leggen van beslag.

De bepalingen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering betreffende het executiegeschil (artikel 438) zijn op het dwangbevel niet van toepassing. In aansluiting met overeenkomstige regelingen in huidige bijzondere, bestuursrechterlijke wetgeving wordt in het *tweede lid* tegen (de tenuitvoerlegging van) het dwangbevel het rechtsmiddel van verzet opengesteld. In afwijking tot de regeling van het executiegeschil, schorst het verzet de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.

HOOFDSTUK 7 INFORMATIEBEPALINGEN

Artikel 45

Bij de uitvoering van de Wet inburgering is een groot aantal instanties betrokken. Naast alle gemeenten, hebben onder meer de exameninstellingen, de IB-Groep en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) taken toegedeeld gekregen. Voor de uitvoering van de wet is het van essentieel belang dat een ieder van de daarbij betrokken instanties tijdig en kosteloos kan beschikken over de juiste gegevens. Over deze complexe informatiestromen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld. Daarnaast dient ook de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als verantwoordelijk bewindspersoon te kunnen beschikken over relevante, niet tot personen herleidbare, beleidsinformatie. Om die uitwisseling van (individuele en geaggregeerde) informatie over de inburgeringsplichten, het verloop van de inburgering van de inburgeringsplichtigen binnen het nieuwe stelsel en over de (voortgang van de) uitvoering van het nieuwe stelsel goed te laten verlopen wordt een Informatiesysteem Inburgering ontwikkeld dat met inachtneming van de informatiebehoefte van de ketenpartners wordt ingericht. Daarnaast wordt een Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen ontwikkeld om zoveel mogelijk te voorkomen dat niet-inburgeringsplichtigen in het kader van het inburgeringsproces worden benaderd. Hiervoor is in paragraaf 5.4 reeds ingegaan op de informatievoorziening.

Artikel 45 bevat de basis voor het Informatiesysteem Inburgering en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen. In het *eerste lid* wordt het

Informatiesysteem Inburgering (ISI) ingesteld, dat een systematisch geordende verzameling gegevens is die van belang zijn met betrekking tot de inburgering van inburgeringsplichtigen. Die gegevens omvatten niet alleen gegevens over personen die inburgeringsplichtig *zijn*, maar ook van minderjarigen die naar verwachting inburgeringsplichtig *zullen worden*, van personen die inburgeringsplichtig zijn geweest maar het inburgeringsexamen hebben behaald of van de inburgeringsplicht zijn ontheven en derhalve inburgeringsplichtig *zijn geweest*, en van personen ten aanzien van wie (al dan niet na onderzoek door de gemeente) is vastgesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Op het ISI is in paragraaf 5.4.1 van het algemene deel van deze toelating reeds nader ingegaan.

Het ISI wordt aangelegd en beheerd door de IB-Groep. De IB-Groep beheert nu reeds omvangrijke individuele databestanden en beschikt daarmee over de noodzakelijke ervaring, deskundigheid en infrastructuur om het ISI (en de BPI, zie artikel 46) te kunnen beheren. Voorts zijn binnen de IB-Groep in het kader van de zogenaamde operatie «Herontwerp» reeds de nodige veranderingen doorgevoerd en investeringen gedaan die ook worden benut voor het beheer van het ISI en de BPI. Verder is de IB-Groep reeds geautoriseerd tot het gebruik van GBA-gegevens. De poortfunctie naar de GBA is reeds ingericht en operationeel. Daarmee beschikt de IB-Groep over de noodzakelijke ervaring, deskundigheid en infrastructuur om vorm te geven aan zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve beheer van het ISI en de BPI. Binnen de organisatie van de IB-Groep dient de beheertaak gescheiden te worden van de uitvoering van de andere wettelijke taken van de IB-Groep, waaronder die welke voortvloeien uit de artikelen 13 tot en met 16 van het onderhavige wetsvoorstel (examinering van inburgeringsplichtigen, verstrekking van leningen en vergoedingen en inning van geleende bedragen). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen op grond van het *derde lid* ook regels worden gesteld aan de beheertaak. De algemene maatregel van bestuur en eventueel daarop te baseren ministeriële regeling kunnen worden gezien als een uitwerking van artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het gaat daarbij in de bewoordingen van de Wbp om technische en organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich brengen.

Bij het beheer gaat het onder meer om de verwerking van de in het ISI opgenomen gegevens (het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, verstrekken, verspreiden, ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen en vernietigen van gegevens) en het treffen van technische en organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. De scheiding van beheer en gebruik is bepalend voor de operationele uitvoering. Een heldere afbakening tussen enerzijds het operationele beheerbeleid over het ISI en anderzijds het gebruik van de gegevens uit dit systeem is uit een oogpunt van privacybescherming van wezenlijk belang. De scheiding van beheer en gebruik heeft betrekking op het adequaat regelen van de afscherming van individuele gegevens in het ISI (beheer) en van het limitatief bepaalde gebruik daarvan. Het betreft in feite verbodsbepalingen voor gebruik van het ISI voor niet bij wet vastgestelde taken.

Het doel van het ISI is in het *tweede lid* geregeld. Het ISI heeft tot doel het verstrekken van gegevens aan de instanties die bij de uitvoering van de wet zijn betrokken en over de opgenomen gegevens moeten kunnen

beschikken. De taken van de betrokken partijen in het inburgeringsproces zijn hiervoor in het algemene deel van deze toelichting reeds toegelicht. De IND voert namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap uit. In het kader van de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 is het van belang dat het voor de IND kenbaar is dat de vreemdeling die een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wenst, het inburgeringsexamen heeft behaald of door de gemeente al dan niet gedeeltelijk van de inburgeringsplicht is ontheven (zie artikel 52 van het onderhavige wetsvoorstel). Voorts verstrekt het ISI aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een deel van de gegevens die van belang zijn voor de bekostiging van de gemeenten (zie artikel 50 van het onderhavige wetsvoorstel) en van de IB-Groep (zie het in artikel 55, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde nieuwe zevende lid van artikel 10 van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank). Tenslotte wordt uit het ISI niet tot personen te herleiden informatie verstrekt aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de uitvoering van de Wet inburgering. Het gaat daarbij om informatie die nodig is om de werking van de wet te kunnen evalueren en tussentijds te kunnen monitoren. Beleidsinformatie die niet door het ISI kan worden gegenereerd, zal op grond van artikel 49 van het onderhavige wetsvoorstel moeten worden verkregen van de gemeenten, de cursusinstellingen, de exameninstellingen en de IB-Groep.

Het college, de cursusinstellingen, de exameninstellingen, de IB-Groep, de Belastingdienst, het UWV en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zullen kosteloos alle gegevens en inlichtingen verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Wet inburgering aan die instanties worden opgedragen. Gegevens die in ieder geval benodigd zullen zijn, worden eigener beweging verstrekt. Daarbij valt onder meer te denken aan leningen en vergoedingen die verstrekt zijn en aan examens die zijn behaald. Andere gegevens zullen slechts op verzoek worden geleverd. Zo zal de Belastingdienst zal alleen op verzoek van de IB-Groep inkomensgegevens verstrekken, indien de IB-Groep die gegevens nodig heeft voor een terugbetalingsregeling. Bij de gegevensuitwisseling kan gebruik worden gemaakt van het sociaal-fiscaal nummer van de betrokkene.

Artikel 46

In de systematiek van dit wetsvoorstel is het van belang dat de personen die inburgeringsplichtig zijn op enig moment kunnen worden geïdentificeerd en vervolgens, voorzover zij niet zelf al het initiatief hebben genomen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen, via handhavingsmaatregelen aan hun inburgeringsplicht kunnen worden gehouden. Personen die na de datum van inwerkingtreding van de Wet inburgering naar Nederland komen en inburgeringsplichtig zijn, kunnen direct geïdentificeerd worden.
Voor de personen die op de datum van inwerkingtreding van de wet al in Nederland woonachtig zijn en inburgeringsplichtig zijn, is deze identificatie minder eenvoudig. Te allen tijde moet echter zo goed mogelijk voorkomen worden dat personen die niet inburgeringsplichtig zijn, worden lastig gevallen met maatregelen en beslissingen op basis van de inburgeringswetgeving. Wanneer op basis van gegevens uit bestaande bestanden zonder persoonlijk contact met de persoon al kan worden vastgesteld dat deze persoon zeker niet inburgeringsplichtig is, zal deze kennis gebruikt moeten worden om deze persoon van maatregelen en beslissingen op basis van de inburgeringswetgeving te vrijwaren. Daartoe zal met behulp van gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie, het

Vestigingsregister en de beschikbare diplomagegevens een bestand worden gemaakt, waarin gegevens worden opgenomen over personen van wie niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Deze personen worden aangemerkt als «potentieel inburgeringsplichtigen» (een begrip dat ook is omschreven in artikel 1 van dit besluit). De term *potentieel* maakt duidelijk dat op grond van nadere informatie alsnog kan blijken dat de betrokkene niet inburgeringsplichtig is. Deze nadere informatie zal als regel alleen beschikbaar kunnen komen door persoonlijk contact met de betrokken persoon (zie hierna). Ook duidt de term *potentieel* er op dat de betrokkene, die op de datum van inwerkingtreding van de wet niet inburgeringsplicht is, dat wel kan worden door een verandering in de persoonlijke situatie als het verkrijgen van ouderlijk gezag of van een uitkering (artikel 3, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel).

Het bestand van deze potentiële inburgeringsplichtigen is aangeduid als «Bestand potentiële inburgeringsplichtigen». Bij de opbouw van dit bestand wordt primair uitgegaan van de GBA-gegevens, die gefilterd worden op basis van de bepalingen van de Wet inburgering. Met deze filters zullen personen die op basis van de wet niet inburgeringsplichtig zijn, voorzover de GBA-gegevens bij die toetsing kunnen worden toegepast, niet in het bestand worden opgenomen. Omdat het GBA niet alle gegevens bevat die leiden tot het niet-inburgeringsplichtig zijn, zal het bestand van personen dat resteert na de GBA-filtering nog worden vergeleken met gegevens uit onder meer het diplomagegevens en gegevens uit het Vestigingsregister.
Al deze filters zullen overigens niet kunnen leiden tot de absolute zekerheid over de inburgeringsplichtigheid van de resterende groep potentiële inburgeringsplichtigen; deze zekerheid kan alleen worden verkregen door informatie van die potentiële inburgeringsplichtigen zelf, via een rechtstreeks contact op enig moment van de gemeente met die potentieel inburgeringsplichtige. Dat hierbij als potentieel inburgeringsplichtig geregistreerde personen als potentieel inburgeringsplichtige worden benaderd, is niet te vermijden, doch door de toegepaste filters is de kans dat een persoon onnodig in het kader van de inburgeringsplicht wordt benaderd, wel aanzienlijk kleiner gemaakt. Ook kan de inburgeringsplichtigheid van een deel van deze groep pas gaan ontstaan, wanneer de betrokkene op enig moment na inwerkingtreding van deze wet het ouderlijk gezag of een uitkering verkrijgt.

Om de bestandsanalyse te kunnen uitvoeren zal in beginsel de volledige set van GBA-gegevens beschikbaar komen voor toetsing aan de voorwaarden van de Wet inburgering. Nadat de analyse heeft plaatsgevonden zullen in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen alleen die gegevens bewaard worden die relevant zijn voor de verdere uitvoering van het inburgeringsproces door de gemeenten en de IB-groep.

De IB-Groep is met het uitvoeren van de initiële bestandsanalyse belast. Ook berust bij de IB-Groep het beheer van het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen.

Artikel 47

Op grond van artikel 47 zullen de gemeenten, de cursusinstellingen, de exameninstellingen en de IB-Groep het sociaal-fiscaalnummer van de betrokkene opnemen in de registratie die zij aanleggen voor de uitvoering van deze wet. Het gaat bij deze registraties met name om personen die inburgeringsplichtig zijn. Daarnaast zullen ook niet-inburgeringsplichtigen in de registraties voorkomen. Hiervoor is reeds gewezen op de registratie in het ISI van personen die inburgeringsplichtig zijn geweest of nog zullen

worden, en van personen ten aanzien van wie onderzoek heeft uitgewezen dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Voorts is gewezen op de registratie in de BPI van potentiële inburgeringsplichtigen. Om die reden wordt in het voorgestelde artikel 47 gesproken van «geregistreerde».

Artikel 48

De vreemdeling en genaturaliseerde Nederlander die in Nederland werkzaamheden als geestelijke bedienaar verrichten, zijn, voorzover hij inburgeringsbehoeftig is, inburgeringsplichtig (artikelen 2, eerste lid, onderdeel b, en 3, eerste lid, onderdeel c). De inburgeringsplichtige die door een psychische of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat is het inburgeringsexamen of een onderdeel daarvan af te leggen, kan door het college van burgemeester en wethouders geheel of gedeeltelijk van de inburgeringsplicht worden ontheven (artikel 5). Ook cursusinstellingen en exameninstelingen kunnen hun taken niet effectief vervullen zonder registratie van de geestelijke bedienaren. Het gaat hier om bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ingevolge dat artikel is de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, dan wel gezondheid, verboden behoudens het bepaalde in paragraaf 2 van die wet. Op grond van artikel 23, eerste lid, onderdeel e, Wbp is het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het College bescherming persoonsgegevens ontheffing heeft verleend. Deze verwerkingen worden bij de Europese Commissie gemeld.

Het onderhavige wetsvoorstel is gericht op het overbruggen van achterstanden in de voor maatschappelijke participatie vereiste taalvaardigheden en kennis van de Nederlandse samenleving bij grote groepen personen die nog onvoldoende zijn toegerust om adequaat in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren. Het is voorts gericht op het voorkomen dat er in de toekomst wederom grote groepen niet-geïntegreerde personen in de Nederlandse samenleving ontstaan. Het is van groot belang dat burgers die duurzaam in onze samenleving mogen verblijven, ook daadwerkelijk zijn toegerust om aan die samenleving deel te nemen. Dat is niet alleen in het belang van de individuele burger en diens ontplooiingsmogelijkheden, maar evenzeer in het algemene belang van de sociale cohesie in onze samenleving.

De uitvoering van de Wet inburgering gaat gepaard met verzameling door en uitwisseling van persoonsgegevens van en naar verschillende personen en instellingen. Het ISI en de BPI bevatten geen bijzondere persoonsgegevens. Het college kan wel de reeds genoemde bijzondere persoonsgegevens moeten verwerken. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 48 schrijft voor de passende waarborgen vereist door artikel 23, eerste lid, onderdeel e, van de Wbp. Ingevolge dat lid worden bij ministeriële regeling binnen het kader van het eerste lid nadere regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij kan worden gedacht aan een regeling wie toegang heeft tot welke gegevens en op welke wijze de gegevens door passende technische en organisatorische maatregelen worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking (ICT-beveiliging, fysieke afsluiting van opslagruimten en zones). Ook zal de ministeriële regeling moeten voorzien in het toezicht op de naleving van die regeling. De persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of een daarmee verenigbaar doel.

Artikel 49

Als uitgangspunt zal beleidsinformatie zoveel mogelijk worden ontleend aan het ISI. Daarnaast zal ook via de bekostigingssystematiek (gemeenten) of op grond van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (IB-Groep) de nodige beleidsinformatie worden gegenereerd. Dat neemt niet weg dat daarnaast bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie nog behoefte kan bestaan aan informatie welke nodig is voor evaluatie van bestaand beleid en voorbereiding van toekomstig beleid. Daarom voorziet artikel 49 in de mogelijkheid dat de gemeenten, de cursusinstellingen en de exameninstellingen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aanvullende beleidsinformatie verstrekken over uitvoering van hun taken in het kader van het inburgeringsexamen (hoofdstuk 4), de inburgeringsvoorzieningen (hoofdstuk 5, paragraaf 2) en de handhaving van de inburgeringsplicht (hoofdstuk 6). De aard van de gevraagde beleidsinformatie zal bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld.

HOOFDSTUK 8 FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 50

Het *eerste lid* bevat de grondslag voor de bekostiging van de gemeenten. Aan de gemeenten worden diverse wettelijke taken toegedeeld. Uit de toedeling van de wettelijke taken aan de gemeente volgt uiteraard dat de gemeenten actief en passief informatie verstrekken over die wettelijke taken en het nieuwe inburgeringsstelsel waarin die taken aan hen zijn opgedragen. Voor deze verstrekking van informatie over de inburgeringsplicht zullen de gemeenten een vergoeding ontvangen. Voor de naleving van de inburgeringsplicht is het van groot belang dat alle inburgeringsplichtigen goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten. Alle inburgeringsplichtigen, waaronder ook de oudkomers die (nog) niet door de gemeente zijn opgeroepen en zij die niet in aanmerking komen voor een gemeentelijk aanbod voor een inburgeringsvoorziening, kunnen daarvoor terecht bij de gemeente. De gemeente kan op grond van psychische of lichamelijke belemmeringen ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen, kan de inburgeringsplichtige met een aanbod van een inburgeringsvoorziening faciliteren, en is belast met de handhaving van de inburgeringsplicht. Het spreekt voor zich dat zij zich ook voor de daadwerkelijke aanvang van de handhaving met vragen – over bijvoorbeeld de mogelijkheden door de gemeente te worden ontheven van de inburgeringsplicht of juist te worden opgeroepen om informatie te verstrekken, over de te verwachten handhavingsbeschikking en boetemogelijkheden – tot de gemeente moeten wenden. Uiteraard zullen ook de rijksoverheid en andere bij het inburgeringsstelsel betrokken instanties – zoals de IB-Groep – voorlichting geven. Het ligt voor de hand dat de betrokken instanties hierbij goed samenwerken en hun inspanningen op elkaar afstemmen.

Het *tweede lid* zondert de steden die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid (G31) uit van de bekostiging op grond van het eerste lid. Deze krijgen voor de duur van een convenantperiode middelen toegekend via de Brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (BDU-SIV). Deze middelen zullen op nader te bepalen wijze in de BDU-SIV worden opgenomen. Op grond van het derde lid zullen de inhoudelijke bekostigingsregels in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. Uitgangspunt bij de financiering zal zijn dat gemeenten worden gestimuleerd om goede prestaties te leveren. Gemeenten worden daarbij afgerekend op die elementen waarvoor de gemeente gezien haar rol verantwoordelijk mag worden gehouden. Voorschriften van meer

administratieve aard of voorschriften die veelvuldig wijziging behoeven kunnen in een ministeriële regeling worden neergelegd.

HOOFDSTUK 9 RECHTSBESCHERMING

Artikel 51

Er is een normaal griffierecht voor natuurlijke personen van (per 1-2-2005) € 136 en een verlaagd tarief van € 37. Gelet op de mindere draagkracht van een groot aantal inburgeringsplichtigen lijkt voor procedures tegen besluiten op grond van deze wet het lage tarief aangewezen. Dit naar analogie van hetgeen is bepaald in de sociale zekerheidswetgeving en de Wet studiefinanciering. Artikel 51 regelt dit. Daarnaast regelt artikel 51 dat het hoger beroep tegen de verschillende op grond van deze wet te nemen besluiten wordt opgedragen aan de Centrale Raad van Beroep. Niet alleen met betrekking tot de krachtens deze wet te nemen besluiten die aansluiten bij besluiten op het terrein van de sociale zekerheid en studiefinanciering (lening, vergoeding en beschikking waarbij een inburgeringsvoorziening wordt vastgesteld) wordt de Centrale Raad van Beroep bevoegd verklaard, maar ook ten aanzien van de overige besluiten (termijnstelling en bestuurlijke boete).

HOOFDSTUK 10 WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 52

De vreemdeling die verblijf op permanente basis in Nederland beoogt, moet beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om volwaardig te kunnen deelnemen aan onze samenleving en zo bij te dragen aan de sociale cohesie. Op het gebied van naturalisatie is in 2003 de naturalisatietoets ingevoerd die de naturalisandus met goed gevolg moet hebben afgelegd om het Nederlanderschap te kunnen verkrijgen. Met de wijzigingen van de artikelen 21 en 34 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt thans voorgesteld om ook de verkrijging van de (vreemdelingenrechtelijke) verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afhankelijk te stellen van het behalen van het inburgeringsexamen. In het belang van de sociale cohesie van onze samenleving en de ontplooiingsmogelijkheden van de betrokken burger waarborgt dat nieuwe inburgeringsvereiste, zoals gezegd, dat de vreemdeling aan wie het op basis van die vergunning wordt toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven, ook daadwerkelijk beschikt over voldoende kennis om in onze samenleving te kunnen participeren. Voor inburgeringsplichtigen vormt deze nieuwe voorwaarde een extra stimulans om zich daadwerkelijk in te zetten voor hun inburgering. In het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14) is opgenomen dat asielmigranten eerst na het behalen van het inburgeringsexamen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het nieuwe inburgeringsvereiste voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geldt echter ook voor reguliere migranten die niet op asielgerelateerde gronden naar Nederland zijn gekomen en die in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Van beide groepen wordt immers gelijkelijk verwacht dat zij tijdens hun verblijf in Nederland aan hun inburgering hebben gewerkt en het inburgeringsexamen hebben behaald. Op het tijdstip waarop zij de aanvraag om een permanente verblijfsvergunning indienen, hebben zij daartoe ook geruime tijd de gelegenheid gehad. Gelet op het belang van de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving, zowel voor de individuele vreemdeling als voor de samenleving als geheel, is het in het algemeen redelijk om de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te onthouden aan die vreemde-

lingen die op dat moment het inburgeringsexamen nog steeds niet met goed gevolg hebben afgelegd.
Ten aanzien van de asielmigrant die er na vijf jaar niet in is geslaagd het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, geldt dat de geldigheid van diens verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, kan worden verlengd zolang de rechtsgrond voor de verlening van die tijdelijke verblijfsvergunning asiel nog steeds aanwezig is en er ook overigens geen redenen, bijvoorbeeld in de sfeer van de openbare orde of nationale veiligheid, aanwezig zijn om het verblijf te beëindigen. Met de mogelijkheid van continuering van zijn verblijf in Nederland op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden situaties voorkomen die onverenigbaar zijn met het internationale recht en met name de daarin opgenomen refoulementsverboden. Het niet behalen van het inburgeringsexamen heeft in deze gevallen wel tot gevolg dat het verblijf van de betrokken asielmigrant ook na vijf jaar zal kunnen worden beëindigd indien de situatie in het land van herkomst zodanig is verbeterd dat terugkeer onder veilige omstandigheden mogelijk is.
Ook de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd van bij het niet behalen van het inburgeringsexamen worden verlengd, zolang de grond voor de verlening niet is vervallen en er ook overigens geen redenen zijn om dat verblijf te beëindigen.
De nieuwe inburgeringsvoorwaarde voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is een zelfstandige voorwaarde voor vergunningverlening die niet afhankelijk is van de vraag of de desbetreffende vreemdeling in de voorafgaande periode inburgeringsplichtig was op grond van de artikelen 2 en 4 van de Wet inburgering. Zo zullen ook de arbeids- of kennismigrant en hun afhankelijke gezinsleden, hoewel zij op grond van de Wet inburgering vanwege het tijdelijke karakter van hun verblijf in ons land niet inburgeringsplichtig zijn, wèl met goed gevolg het nieuwe inburgeringsexamen moeten hebben afgelegd, indien zij duurzaam in onze samenleving willen verblijven en in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Ook de langdurig ingezeten derdelander, die voor de verkrijging van die status in een andere EU-lidstaat reeds aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen en die niet verplicht wordt het inburgeringsexamen te behalen (artikel 4, tweede lid, onderdeel d, van de Wet inburgering) het inburgeringsexamen moeten behalen om na verloop van vijf jaren ook in Nederland de status van langdurig ingezetene (een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) te kunnen verwerven. Artikel 23, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn 2003/109/EG laat de lidstaten de mogelijkheid zulks te verlangen en de regering acht ook in deze gevallen een inburgeringplicht in Nederland gepast.
De koppeling van de vergunningverlening aan het inburgeringsexamen bepaalt wel het niveau van inburgering dat voor vergunningverlening vereist is. Zo zal de oudkomer een iets lichtere schriftelijke taalvaardigheidsniveau (A1) moeten behalen dan een «nieuwe» inburgeringsplichtige die over schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A2 zal moeten beschikken. Op de redenen daarvoor is hiervoor reeds ingegaan.

Het voorgestelde artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 maakt het voorts mogelijk om het behalen van het nieuwe inburgeringsexamen als voorwaarde te stellen voor de wijziging van een verblijfsvergunning. Daarbij staat de regering met name voor ogen de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning aan een gezinsmigrant die drie jaar in het bezit is geweest van een afhankelijke verblijfsvergunning. Die vergunning kan na verloop van drie jaren worden gewijzigd in een zelfstandige verblijfsvergunning. Aangezien die vergunning niet kan worden ingetrokken op de grond dat niet langer aan de voorwaarden waaronder verblijf was toegestaan (gezinshereniging of -vorming) wordt voldaan,

verkrijgt de desbetreffende vreemdeling daarmee een sterkere verblijfsrechtelijke positie. Hoewel dat in het belang is van de emancipatie van de betrokken vreemdeling, kan de sterkere verblijfsrechtelijke positie de beoogde verblijfsrechtelijke prikkel tot verdere inburgering aantasten. Om dat te voorkomen, acht de regering het onmisbaar om in bepaalde gevallen ook de wijziging van een verblijfsvergunning afhankelijk te kunnen stellen van het behalen van het inburgeringsexamen.

Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 16a zal, zoals gezegd, in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen dat de aanvraag van de gezinsmigrant om een zelfstandige verblijfsvergunning in beginsel zal worden afgewezen, indien het inburgeringsexamen niet is behaald. Op die hoofdregel wordt wel een aantal uitzonderingen voorzien. Die hebben deels betrekking op het ontbreken van inburgeringsbehoeftigheid; zo zal het vereiste niet worden gesteld ten aanzien van de vreemdeling die tijdens de leerplichtige leeftijd ten minste acht jaar in Nederland heeft verbleven, of die aan de hand van een diploma of certificaat kan aantonen al te beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren. Het spreekt voor zich dat in gevallen waarin klemmende redenen van humanitaire aard tot afgifte van een zelfstandige verblijfsvergunning nopen, niet gevergd zal worden dat het inburgeringsexamen voor de inwilliging van de aanvraag moet zijn behaald. Daarbij wordt met name gedacht aan vreemdelingen die na de verbreking van de gezinsband na huiselijk geweld of door het overlijden van de (huwelijks)partner op voortgezet verblijf in Nederland zijn aangewezen. In dat geval blijft de inburgeringsplicht uiteraard bestaan en zal de vreemdeling het inburgeringsexamen later alsnog uiteraard moeten behalen. Voorts zijn uitzonderingen te voorzien ten aanzien van vreemdelingen die door psychische of lichamelijke belemmeringen blijvend niet in staat zijn het inburgeringsexamen te behalen. Ten slotte zal met een algemene hardheidsclausule worden gewaarborgd dat in ieder individueel geval de juiste beslissing kan worden genomen.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen voorts de uitzonderingen worden opgenomen waarin het nieuwe inburgeringsvereiste voor de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet onverkort geldt. Daarbij zal uiteraard nauw worden aangesloten bij de inburgeringsplicht en de gronden waarop vreemdelingen daarvan worden uitgezonderd. Zo wordt in dit verband met name gedacht aan vreemdelingen die acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven, aan vreemdelingen ten aanzien van wie het college van burgemeester en wethouders eerder heeft vastgesteld dat zij wegens een psychische of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat zijn het inburgeringsexamen af te leggen (artikel 5, eerste lid, van de Wet inburgering) en aan vreemdelingen die voldoen aan de opleidingseisen of die beschikken over de diploma's of certificaten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c.

Bij het aanbrengen van een koppeling tussen het inburgeringsexamen en de vergunningverlening als hier bedoeld verdient uiteraard ook het overgangsrecht de aandacht. Mede op grond van het tweede deeladvies van de Commissie Franssen gaat de regering ervan uit dat het voor inburgeringsplichtigen haalbaar is om binnen drie jaar na het ontstaan van de inburgeringsplicht voor het inburgeringsexamen te slagen. Het ligt in de rede om bij het effectueren van de koppeling tussen inburgering en verblijf aanknoping te zoeken bij deze termijn en het oude recht een zekere eerbiedigende werking toe te kennen. De vreemdeling die op het moment van inwerkingtreding van deze wet aan alle eisen voor bijvoorbeeld een vergunning voor onbepaalde tijd voldoet, zou bij onmiddellijke werking feitelijk met een wachttermijn van drie jaar worden geconfron-

teerd. De regering is dan ook voornemens de koppeling tussen het inburgeringsexamen en genoemde vergunningverlening in te voeren met ingang van drie jaar na de indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Daarmee worden vreemdelingen die nog geen zelfstandige verblijfsvergunning of verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben, een reële kans geboden het inburgeringsexamen te behalen.

Tenslotte dient, nu de Wet inburgering nieuwkomers wordt ingetrokken op het tijdstip waarop de Wet inburgering in werking treedt, ook de verwijzing naar de Wet inburgering nieuwkomers in artikel 16, eerste lid, onderdeel h, van de Vreemdelingenwet 2000 (de Wet inburgering in het buitenland) te worden vervangen door een verwijzing naar de nieuwe Wet inburgering. Het systeem van de Wet inburgering in het buitenland wordt daarmee niet gewijzigd; de potentiële migrant die zich duurzaam in Nederland wil vestigen en na aankomst inburgeringsplichtig zou worden, dient reeds in het land van herkomst – als voorwaarde voor de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf – basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven. De groep vreemdelingen die vóór hun komst naar Nederland een begin moet maken met hun inburgering, ondergaat geen grote wijzigingen.

Artikel 54

In het nieuwe onderdeel g van artikel 6, eerste lid, van de Wet kinderopvang wordt geregeld welke personen die inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering, aanspraak hebben op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang in de zin van de Wet kinderopvang. Dit zijn kort gezegd:

a. inburgeringsplichtigen die bijstand op grond van de Wet werk en bijstand ontvangen, of een uitkering op grond van een van de sociale-zekerheidswetten of -regelingen die op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel zijn aangewezen (zie artikel 17, eerste lid, onderdeel a), en aan wie in het kader van de uitvoering van die regelingen een voorziening is aangeboden gericht op arbeidsinschakeling, tenzij deze inburgeringsplichtigen reeds een tegemoetkoming ontvangen op grond van artikel 6, eerste lid, onderdelen c en h, van de Wet kinderopvang;
b. oudkomers, die zelf geen inkomsten uit arbeid of uitkering genieten, en
c. inburgeringsplichtigen die werkzaam zijn als geestelijke bedienaar.

Artikel 55

Artikel 55 betreft wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (hierna: WVI). Deze wijziging is wenselijk in verband met de in het nieuwe inburgeringsstelsel aan de IB-Groep op te dragen taken. De WVI is de instellingswet van de IB-Groep (Informatie Beheer Groep). De IB-Groep is een publiekrechtelijk vormgegeven, rechtspersoonlijkheid bezittend zelfstandig bestuursorgaan dat ressorteert onder de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In het kader van de voorbereiding van de uitvoering door de IB-Groep van de aan haar op te dragen wettelijke taken voortvloeiend uit de Wet inburgering is op 29 juni 2005 een convenant betreffende de samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en de Informatie Beheer Groep gesloten (Stcrt. 2005, 140).

Huidige taken IB-Groep
Artikel 3 van de WVI bevat de taakomschrijving van de IB-Groep. Op grond van het eerste lid, onderdelen a en b, van de WVI is de IB-Groep belast met de uitvoering van een aantal onderwijswetten en -regelingen, waaronder de Wet Studiefinanciering 2000, de Lesen cursusgeldwet, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en

wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen en de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's. Daarnaast is de IB-groep belast met het beheer van het basisregister onderwijs (onderdeel c) en andere bij de wet opgedragen taken (onderdeel d).
Gesteld kan worden dat de kerntaken van de IB-Groep zijn: financiering (o.a. verstrekken van studiefinanciering, innen van lesgelden en studieschulden), het organiseren van staats- en schoolexamens en informatiebeheer. De afnemers van de diensten van de IB-Groep zijn zowel individuele onderwijs- of examendeelnemers als onderwijsinstellingen.

Nieuwe taken IB-Groep in het inburgeringsstelsel
Gelet op de expertise van de IB-Groep met betrekking tot het verstrekken van studieleningen en het organiseren van examens, komt de IB-Groep bij uitstek in aanmerking voor het verrichten van een aantal taken in het nieuwe inburgeringsstelsel. Zoals in de artikelen 13 en 14 tot en met 16 van de Wet inburgering wordt voorgesteld, zal de IB-Groep worden belast met de uitvoering van het inburgeringsexamen en het uitvoeren van de lening- en vergoedingsfaciliteit. Daarnaast zal de IB-Groep bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet inburgering worden belast met de ontwikkeling en het beheer van een Informatiesysteem Inburgering alsmede van een Bestand potentiële inburgeringsplichtigen, en met werkzaamheden op het gebied van diplomavergelijking (ten aanzien van Belgische en Surinaamse diploma's) met behulp waarvan de inburgeringsplichtigheid van personen kan worden beoordeeld. Voorgesteld wordt deze nieuwe taken in de WVI te verankeren. Artikel 3 van de WVI zal daartoe worden aangevuld met de bij of krachtens de Wet inburgering aan de IB-Groep op te dragen taken. Ook bij de vervulling van de bij of krachtens de Wet Inburgering aan de IB-Groep opgedragen taken is de algemene bestuurswetgeving (Algemene wet bestuursrecht, Wet Nationale ombudsman, Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens) op de IB-Groep van toepassing.

Bestuurlijke relatie tussen Minister Onderwijs Cultuur en Wetenschap en IB-Groep
De WVI regelt de bestuurlijke verhouding tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de IB-Groep. Een dergelijke regeling is nodig omdat de IB-Groep als zelfstandig bestuursorgaan – niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor een zelfstandig bestuursorgaan geldt dat de minister alleen invloed kan uitoefenen op de taakuitoefening voorzover hem daartoe in de instellingswet uitdrukkelijk een bevoegdheid is gegeven. Het parlement kan de minister over het gebruik van deze bevoegdheden ter verantwoording roepen. De minister behoudt een algemene beleidsverantwoordelijkheid voor de rechtmatige uitvoering van de taak. Voorts is de minister verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakuitvoering. In verband daarmee beschikt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de volgende bevoegdheden. De minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van de Raad van Toezicht (artikel 5 WVI). Verder is hij gerechtigd in te grijpen in geval van taakverwaarlozing door de IB-Groep (artikel 20). De minister heeft voorts een inlichtingenrecht jegens de Raad van Toezicht (artikel 15) en de bevoegdheid de Raad van Toezicht algemene aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van de taken (artikel 16). De minister stelt jaarlijks na overleg met de IB-Groep het bedrag vast dat aan de IB-Groep ter beschikking wordt gesteld voor de apparaatskosten (o.a. personeel, huisvesting en automatisering) (artikel 10). De minister beschikt voorts over een instemmingsrecht met betrekking tot de jaarrekening met betrekking tot het apparaatsbudget en een reviewrecht op de controlewerkzaamheden door de externe accountant van de IB-Groep (artikel 12).

Voor een goed begrip van de WVI is voorts van belang dat de WVI uitgaat van een scheiding tussen apparaatsbudget (artikel 10 tot en met 12) en programmabudgetten (artikel 12 tot en met 14). De programmabudgetten berusten volledig onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ter zake van de programmabudgetten wordt door de IB-Groep periodiek rekening en verantwoording afgelegd volgens de bij of krachtens de Comptabiliteitswet 2001 gestelde regels. Bij de inpassing van de inburgeringstaken in de WVI is bij deze scheiding aangesloten.

Interne organisatie IB-Groep
Binnen de IB-Groep functioneren twee bestuursorganen: de Raad van Toezicht en de hoofddirectie. De Raad van Toezicht is het hoogste orgaan. De Raad van Toezicht is belast met het houden van toezicht op en adviseren van de hoofddirectie van de IB-Groep (artikel 4 WVI). De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Raad van Toezicht hebben afspraken gemaakt over de nadere invulling aan het toezicht en aan de overlegstructuur tussen de minister en de Raad van Toezicht. De hoofddirectie is belast met de dagelijkse leiding van de IB-Groep. Zij draagt uit dien hoofde zorg voor een goede uitvoering van de in artikel 3 bedoelde taken en voor een goede kwaliteit van de dienstverlening van de IB-Groep. De hoofddirectie oefent de taken en bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet aan de IB-Groep zijn opgedragen, voorzover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald (artikel 4 WVI).

Het uitgangspunt bij het aanpassen van de WVI is dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, naast de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, «opdrachtgever» is in de relatie tot de IB-Groep. Om zijn verantwoordelijkheid voor uitoefening van de inburgeringstaken – voor zover het de bedrijfsvoering van de IB-Groep betreft – te kunnen waarmaken beschikt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over een instemmingsrecht ter zake van de jaarlijkse afrekening met betrekking tot het voor de inburgeringstaak toegekende apparaatskostenbudget, een reviewrecht ten aanzien van de werkzaamheden van de door de IB-Groep aangewezen externe accountant (artikel 12), een inlichtingenrecht (artikel 15), de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven (artikel 16) en de bevoegdheid om in te grijpen bij verwaarlozing van de inburgeringtaak (artikel 20). Daarmee strekken zijn bevoegdheden minder ver dan die van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als «eigenaar», maar zijn desalniettemin toereikend om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de inburgeringstaken te kunnen waarmaken.

Artikelsgewijs

A

Voorgesteld wordt de taakomschrijving van de IB-Groep in artikel 3, eerste lid, WVI aan te vullen met een nieuw onderdeel d, waarin de Wet inburgering en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden genoemd.

B

De wijziging van artikel 10 betreft het apparaatskostenbudget. In een nieuw toe te voegen zevende lid wordt bepaald dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de apparaatskosten vergoedt die de IB-Groep maakt in verband met bij of krachtens de Wet inburgering op te dragen taken. Voor het bepalen van de omvang van dit deelbudget apparaatskosten inburgering zijn zowel de directe als de indirecte kosten van belang. Voor de toerekening van de indirecte kosten zal een toereken-

model worden ontwikkeld. De door de IB-Groep aangewezen externe accountant kan een oordeel geven over het model en door middel van de accountantsverklaring over de toepassing daarvan. Tevens worden het tweede tot en met vijfde lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Op grond van het zevende jo. het derde lid zal ook voor de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gelden dat hij jaarlijks een prestatiecontract sluit met de IB-Groep (de hoofddirectie). In dat contract worden onder andere de te leveren prestatie- en kwaliteitsdoelen en het door de minister beschikbaar gestelde apparaatskostenbudget vastgelegd. In het contract zal ook een geschillenregeling worden opgenomen.

C

De wijziging van artikel 12 betreft de verantwoording van het inburgeringsdeel van het apparaatskostenbudget. Hierbij wordt het huidige systeem van de WVI gevolgd, met dien verstande dat de verantwoording over het inburgeringsdeel wordt afgelegd aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en niet aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Voor het inburgeringsdeel van het apparaatskostenbudget wordt in het nieuwe zesde lid van artikel 12 voorzien in een *aparte afrekening* (door de hoofddirectie op te stellen) waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd over het financieel beheer over het afgelopen boekjaar. Het eerste lid van artikel 12 regelt dat deze aparte afrekening wordt opgenomen in de jaarrekening van de IB-Groep. De jaarrekening wordt door de Raad van Toezicht vastgesteld. Tevens wordt geregeld dat de aparte afrekening de instemming van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie behoeft. Omdat de «totale» jaarrekening de instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap behoeft, voorziet het eerste lid tevens in een afstemmingsconstructie tussen de beide ministers. Deze houdt in dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap eerst met de jaarrekening van de IB-Groep kan instemmen nadat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met de aparte afrekening heeft ingestemd.

Het nieuwe zesde lid verklaart voorts het tweede lid, tweede volzin, derde lid, vierde lid, eerste volzin en vijfde lid van overeenkomstige toepassing op de verantwoording over het inburgeringsdeel van het apparaatskostenbudget. Op grond van het zesde lid jo. het derde lid gaat de aparte afrekening over het inburgeringsdeel – die dus aansluit op de jaarrekening, maar een separaat document vormt – vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door de IB-Groep aangewezen externe accountant. Op grond van het vierde lid, eerste volzin, en vijfde lid, beschikt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over nagenoeg dezelfde bevoegdheden ter zake van de aparte afrekening over het inburgeringsdeel als de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten aanzien van de jaarrekening. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft een reviewrecht ten aanzien van de werkzaamheden van de door de IB-Groep aangewezen accountant terzake van de aparte afrekening over het inburgeringsdeel (lid 4, eerste volzin). Indien uitgaven met betrekking tot de inburgeringstaken zijn gedaan in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bepalen dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op het inburgeringsdeel van het apparaatskostenbudget (lid 5).

Bij het van overeenkomstige toepassing verklaren is een uitzondering gemaakt voor het vierde lid, tweede en derde volzin. Het betreft de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om

de aan te wijzen accountant te belasten met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid van de IB-Groep. Hieraan bestaat geen behoefte aangezien de apparaatskosten voor het inburgeringsdeel slechts een gering deel van het totale apparaatskostenbudget betreffen.

D

De wijziging van artikel 14 betreft de verantwoording van het met de inburgering gemoeide programmabudget. Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat artikel 14 samenhangt met artikel 13. Laatstgenoemd artikel regelt dat de kosten van de uitkeringen, vergoedingen en tegemoetkomingen die de IB-Groep verstrekt op grond van de in artikel 3 bedoelde regelingen ten laste komen van het Rijk. Nu de Wet inburgering wordt opgenomen in artikel 3, volgt daaruit reeds automatisch dat het programmabudget inburgering (de kosten van de leningen en vergoedingen die de IB-Groep aan de inburgeringsplichtigen verstrekt) onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie valt. Hetzelfde geldt voor de ontvangsten (examengeld inburgeringsexamen).

Voor de verantwoording van het programmabudget inburgering wordt met de voorgestelde aanvulling van artikel 14 WVI voor de Wet inburgering hetzelfde regime voorgesteld als voor de onderwijsregelingen, met dien verstande dat ook hier de verantwoording wordt afgelegd aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en niet aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Op grond van het nieuwe vierde lid zal de IB-Groep periodiek en daarnaast eenmaal per jaar aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie rekening en verantwoording afleggen van het financiële beheer van het inburgeringsprogrammabudget. Overigens kunnen er ook in het prestatiecontract afspraken worden gemaakt over uitvoeringsinformatie wat betreft het programmabudget. Het nieuwe vierde lid verklaart het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing op de verantwoording van het inburgeringsprogrammabudget. Op grond van het vierde jo. het tweede lid kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met betrekking tot het inburgeringsprogrammabudget algemene aanwijzingen geven over het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover. Op grond van het vierde jo. het derde lid vindt de controle van de verantwoording plaats door een door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan te wijzen accountant. Deze accountant heeft inzage in de boeken en bescheiden van de IB-Groep, voorzover betrekking hebbend op het programmabudget inburgering. Het ligt in de rede dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hiertoe aanwijst opdat de IB-Groep niet met twee accountantsdiensten te maken krijgt. In de aanwijzing zal een reviewrecht van de auditdienst van het Ministerie van Justitie worden geregeld.

E, F, J

Als gezegd worden aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de noodzakelijke bevoegdheden toegekend om zijn verantwoordelijkheid voor de inburgeringstaken te kunnen waarmaken. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie beschikt over een inlichtingenrecht (aanvulling artikel 15 WVI), de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van de inburgeringstaken (nieuw tweede lid van artikel 16 WVI) en de bevoegdheid om bij verwaarlozing van de inburgeringstaken in te grijpen en al die maatre-

gelen te nemen die noodzakelijk zijn om de continuïteit van de uitvoering van de inburgeringstaken te waarborgen (nieuw tweede lid van artikel 20). De minister doet van deze maatregelen terstond mededeling aan de Staten-Generaal.

G

In artikel 17 WVI wordt bepaald dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de IB-Groep inzage geeft in de bij hem berustende gegevens voorzover deze gegevens noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van de taken door de IB-Groep.

H

In het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 18 WVI wordt bepaald dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, net als de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, na overleg met de IB-Groep, een informatiestatuut vaststelt. In de praktijk maakt dit informatiestatuut onderdeel uit van het prestatiecontract.

I

De wijziging van artikel 19 WVI strekt ertoe dat de IB-Groep het jaarverslag ook aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aanbiedt.

Artikel 56

De wijzigingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) vloeien voort uit de voorgestelde intrekking van de Wet inburgering nieuwkomers (artikel 62). Deze wet is gekoppeld aan de WEB aangezien de educatieve programma's voor inburgering van nieuwkomers zijn aangemerkt als WEB-educatieopleidingen. Als gevolg van deze koppeling zijn gemeenten verplicht educatieve programma's voor nieuwkomers bij de regionale opleidingencentra (roc's) in te kopen. In de nieuw wet inburgering zal geen gedwongen winkelnering meer bestaan. Het intrekken van de WIN brengt met zich dat de verwijzingen naar de WIN in de WEB dienen te worden geschrapt. De voorgestelde wijzigingen van de WEB strekken daartoe.

HOOFDSTUK 11 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 57

De oudkomers die op het moment van inwerkingtreding van de wet 60 jaar of ouder zijn, worden uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Het gaat hierbij om een groep die veelal al jarenlang in Nederland woont. Ten aanzien van deze groep kan op voorhand met zekerheid worden vastgesteld dat de inburgeringsplicht niet zal worden gehandhaafd. Ook indien direct een handhavingsbeschikking (artikel 24) wordt gegeven, waarmee de termijn van vijf jaar begint te lopen waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald (artikel 6, eerste lid, onderdeel b), zal de inburgeringsplicht na afloop van die termijn door het bereiken van de 65-jarige leeftijd zijn geëindigd. Deze overgangsregeling geldt niet voor (de overigens zeer beperkte groep) nieuwkomers van 60 jaar of ouder, die, anders dan de oudkomers, niet reeds jarenlang in Nederland verblijven en die zich voor hun komst naar Nederland over de inburgeringsplicht hebben moeten informeren.

Artikel 58

Zoals gezegd, wordt de maatschappelijke problematiek van onvoldoende inburgerde Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel gehouden. Voor deze groep zal een inburgeringsplicht worden opgenomen in de separate wettelijke regeling inzake de toegang en het verblijf in Nederland van Antilliaanse risicojongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders met taal- en ontwikkelingsachterstand, die thans in voorbereiding is. Te voorzien is dat die regeling later in werking zal treden dan de Wet inburgering. De huidige Wet inburgering nieuwkomers (WIN) wordt ingetrokken (artikel 62 van het onderhavige wetsvoorstel). Daardoor is tevens voorzien dat Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, die thans – voor zover zij nieuwkomer in de zin van de WIN zijn – op grond van die wet inburgeringsplichtig zijn, in de periode ná de inwerkingtreding van de Wet inburgering maar vóór inwerkingtreding van de separate wettelijke regeling inzake de inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, niet inburgeringsplichtig zullen zijn. De regering acht dat niet wenselijk. Daarom wordt in artikel 58 van het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld de WIN en de daarop gebaseerde regelingen tijdelijk van toepassing te laten blijven op de groep Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders met taal- en ontwikkelingsachterstand tot het (bij koninklijk besluit te bepalen) tijdstip waarop de separate regeling inzake hun inburgering, in werking treedt.

Het gaat daarbij dus om een beperkte groep personen die nieuwkomer in de zin van de WIN zijn en die tevens behoren tot de doelgroep van de toekomstige separate regeling. Tot die doelgroep worden die personen gerekend van wie, gelet op hun nauwe banden door geboorte en langdurig verblijf op de Nederlandse Antillen of Aruba, mag worden aangenomen dat zij nog in de Nederlandse samenleving moeten inburgeren. Het gaat daarbij om:

a. de Nederlander die geboren is op het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk en daar ten minste tien jaar hoofdverblijf heeft gehad;
b. de Nederlander die geboren is uit een Nederlandse ouder die:
   1°. geboren is op het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk, en
   2°. daar ten minste tien jaar hoofdverblijf heeft gehad, en
c. de genaturaliseerde Nederlander die direct voorafgaand aan zijn naturalisatie hoofdverblijf op het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk heeft gehad.

In deze overgangsperiode zijn de artikelen 53, 54 en 56 van het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van hen niet van toepassing. Daarmee wordt voorkomen dat het welzijn van deze groep nieuwkomers door de voorgestelde wijziging van de Welzijnswet 1994 (artikel 53 van het onderhavige wetsvoorstel) zowel onder de reikwijdte van die wet als ook onder die van de WIN valt. Ook wordt daarmee voorkomen dat deze groep nieuwkomers die tijdelijk onder de WIN blijft vallen, door de voorgestelde wijziging van de Wet kinderopvang (artikel 54 van het onderhavige wetsvoorstel) niet langer in aanmerking zou komen voor een tegemoetkoming op grond van de Wet kinderopvang. Ook blijft de Wet educatie en beroepsonderwijs in deze periode voor deze groep de huidige verwijzingen bevatten naar de WIN (artikel 56 van het onderhavige wetsvoorstel).

Artikel 59

Ingevolge artikel 62 wordt de huidige Wet inburgering nieuwkomers ingetrokken. Uit artikel 59, eerste lid, vloeit voort dat nieuwkomers in de zin van de huidige wet op wie ingevolge de nieuwe Wet inburgering een inburgeringsplicht komt te rusten, hun inburgeringstraject op basis van de huidige wet kunnen (en moeten) afmaken. De rechten en verplichtingen uit de huidige wet blijven van toepassing op diegenen die zich voor het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet op basis van de huidige wet bij de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen instantie hebben aangemeld voor het houden van een inburgeringsonderzoek. De in artikel 6 van de nieuwe wet opgenomen inburgeringsplicht wordt wel van toepassing op deze groep, hetgeen betekent dat men binnen drieënhalf c.q. vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet het inburgeringsexamen moet hebben behaald. Het overgangsrecht ten aanzien van deze groep heeft derhalve het karakter van gemitigeerde eerbiedigende werking. Als het inburgeringstraject op basis van de huidige wet resulteert in een zodanig resultaat dat de betrokkene het vereiste niveau bezit, vervalt de inburgeringsplicht en daarmee de verplichting tot aflegging van het inburgeringsexamen. Of nieuwkomers op wie een vrijstelling of ontheffing van toepassing is op basis van de huidige wet, moeten voldoen aan de inburgeringsplicht op basis van de nieuwe wet, hangt af van de omstandigheid of deze vrijstelling of ontheffing ook zal gelden als vrijstelling of ontheffing in de zin van de nieuwe wet.
Voor diegenen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet aan een oudkomerstraject op basis van een van de oudkomersregelingen deelnemen ofwel deelnemen aan een WEB-educatietraject op een van de voor inburgering relevante taalniveaus (NT2 niveau 1 en 2), geldt eveneens dat deze lopende, voor inburgering relevante trajecten kunnen worden afgemaakt. Voorzover de deelnemers aan deze trajecten tot de bijzondere groepen in de zin van artikel 17 behoren die een aanbod voor een inburgeringsvoorziening van de gemeenten kunnen krijgen, zal door gemeenten mogelijk kunnen worden voorzien in omzetting van deze inburgeringstrajecten in een inburgeringsvoorziening op basis van de nieuwe wet.
De kern van het overgangsrecht is in het eerste lid vervat. Dit neemt niet weg dat het denkbaar is dat uitvoeringstechnische details nog regeling behoeven. Met het oog hierop is in het vierde lid een delegatiebepaling opgenomen.

Artikel 60

Dit artikel strekt ertoe een wettelijke basis te creëren voor het aan de regionale opleidingencentra (roc's) eenmalig ter beschikking stellen van een zgn. overgangsbudget in verband met de invoering van de Wet inburgering, zoals reeds in de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 8 juli 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/05, 29 646, nr. 10) is aangegeven. Voorzover de vergoeding niet het karakter van nadeelcompensatie heeft, kan het overgangsbudget naar nationaal recht als een subsidie in de zin van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden aangemerkt en is op grond van artikel 4:23, eerste lid, Awb een wettelijke grondslag voor het verstrekken ervan vereist.

Dit overgangsbudget hangt samen met de beëindiging van de wettelijke taak van de roc's op het terrein van de inburgering van nieuwkomers, omdat er met de invoering van de Wet inburgering ook voor deze groep marktwerking komt. Zoals ook in paragraaf 1.4.1 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, betekent de introductie van markt-

werking dat de inburgering van nieuwkomers niet langer onderdeel uitmaakt van de in de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) geregelde educatie. Het gevolg is dat de roc's een omslag moeten maken van de publieke taak van inburgering van nieuwkomers naar private dienstverlening, om ook in het nieuwe stelsel inburgering te kunnen verzorgen. Om te voorkomen dat de continuïteit en de balans in de markt voor inburgeringscursussen in gevaar worden gebracht en dat de effecten van deze omslag ten koste gaan van het door de roc's verzorgde beroepsonderwijs en de educatie in de zin van de WEB, is in het eerder beschreven transitietraject besloten om de roc's eenmalig een financiële vergoeding («overgangsbudget») ter beschikking te stellen, opdat oneven-redig nadeel voor de roc's wordt voorkomen. Met het overgangsbudget kunnen zij een adequate startpositie op de markt voor inburgeringscursussen verwerven.

Het eerste lid van artikel 60 regelt de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de vergoeding aan de roc's te verstrekken. Het tweede lid bevat een delegatiegrondslag ingevolge welke de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij ministeriële regeling nadere uitwerking kan geven aan de vergoeding. Deze regeling zal in ieder geval betrekking hebben op de criteria voor het verstrekken van de vergoeding, de hoogte ervan, de verantwoording en de betaling. De Staat is voornemens om verdeeld over drie jaar een bedrag van € 122 miljoen beschikbaar te stellen. De verdeling over de roc's zal geschieden naar rato van de baten die het roc in het kalenderjaar 2003 heeft verworven op grond van overeenkomsten met gemeenten, of samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, met het leveren van prestaties op het gebied van inburgering voor nieuwkomers op grond van de Wet inburgering nieuwkomers, zoals blijkend uit de door de Staat vastgestelde jaarrekeningen over het jaar 2003.

Het voornemen om een overgangsbudget aan de roc's ter beschikking te stellen wordt op korte termijn op grond van de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag aan de Europese Commissie gemeld. Gedurende de oordeelsvorming van de Europese Commissie geldt een «stand still» voor het verstrekken en uitbetalen van het overgangsbudget.

Artikel 61

Zoals in de decemberbrief – en ook reeds eerder in deze memorie van toelichting – is gememoreerd, zijn er noodzakelijkerwijs bij de vormgeving van het nieuwe stelsel enkele aannames gedaan. Dat betreft onder meer het aantal nieuwkomers en het aantal mensen dat zich op eigen initiatief op het examen voorbereidt en het aantal mensen dat in de toekomst tot de bijzondere groepen zal gaan behoren, omdat zij werkloos worden. Ook de ontwikkeling van de kosten van de inburgeringsvoorzieningen is niet op voorhand met zekerheid te ramen. Daar komt bij dat veel maatregelen en faciliteiten zoals deze in de wet zijn geformuleerd nieuw zijn en dat daarmee dus geen ervaring is opgedaan. Het belang van een goede werking van het nieuwe inburgeringsstelsel brengt naar het oordeel van de regering met zich dat de feitelijke ontwikkelingen na inwerkingtreding van de wet – in samenspraak met de bij de uitvoering betrokken partners – nauwgezet worden gemonitord.

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