

Vergaderjaar 2011–2012

**33 086**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 september 2011 en het nader rapport d.d. 11 november 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2011, no. 11.001541, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel legt de verantwoordelijkheid voor nieuwkomers om te voldoen aan de inburgeringsplicht bij de vreemdeling zelf wat betreft de deelname aan en de financiering van de inburgering. Voor niet draagkrachtige nieuwkomers wordt een sociaal leenstelsel in het leven geroepen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de inburgeringsplicht, de doelgroepen en de sancties op het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 2011, nr. 11.001541, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. De Afdeling geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden. Dit advies, gedateerd 6 september 2011, no. W04.11.0232/I, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling merk ik het volgende op.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

## 1. De inburgeringsplicht: nut en noodzaak van de stelselherziening

*De verplichte inburgering van migranten is in Nederland ingevoerd in 1998 met de Wet inburgering nieuwkomers (WIN).<sup>1</sup> De WIN is in 2006 vervangen door de huidige Wet inburgering (Wi).<sup>2</sup> Onder de Wi zijn zowel nieuwkomers<sup>3</sup> als oudkomers<sup>4</sup> inburgeringsplichtig. De inburgeringsplicht bestaat thans uit het behalen van een inburgeringsexamen, waarbij de gemeenten een belangrijke taak hebben in het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen, voor zowel inburgeringsplichtigen alsook voor vrijwillige inburgeraars.<sup>5</sup> Het oproepen van (potentieel) inburgeringsplichtigen en de handhaving van de inburgeringsplicht zijn eveneens taken van de gemeente. Deze taken van de gemeente vervallen in het wetsvoorstel en worden vervangen door een eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor zijn inburgering en de kosten daarvan.<sup>6</sup> Aan de inburgeringsplicht wordt in het voorstel voldaan door het behalen van een inburgeringsexamen of, afhankelijk van het opleidingsniveau van de inburgeringsplichtige, een vervangend diploma dat ten minste voldoet aan het niveau van het inburgeringsexamen. De inburgeringsplicht krijgt daardoor, meer dan voorheen, het karakter van een resultaatsverplichting. De Afdeling merkt hierover het volgende op.*

### a. Tempo van wijziging van het inburgeringsstelsel

*De Afdeling onderschrijft de gedachte dat inburgering een belangrijk middel is om de integratie te bevorderen in sociaal en maatschappelijk opzicht. De Afdeling constateert dat verschillende regelingen voor de inburgering en wijzigingen van die regelingen elkaar in betrekkelijk korte tijd zijn opgevolgd, nog voordat de effecten van de voorgaande wijziging zichtbaar zijn geworden. Daardoor ontbreken bruikbare beleidsanalyses op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken over de inrichting van het inburgeringsstelsel en een afweging kan worden gemaakt van mogelijke alternatieven. In het kader van het streven naar wetgeving met een bestendig karakter dienen snel op elkaar volgende wijzigingen van één en dezelfde wet te worden vermeden.<sup>7</sup> Dergelijke wijzigingen scheppen voor de geadresseerden (in casu de inburgeringsplichtigen) onzekerheid en leiden tot knelpunten als gevolg van de overgang van de verschillende wetten.<sup>8</sup> Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting overtuigend te motiveren dat de voorgestelde wijziging op dit moment reeds dringend noodzakelijk is.*

### b. Eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige

*In het voorstel wordt de inburgeringsplichtige verantwoordelijk voor zijn inburgering, dat wil zeggen voor het volgen van taal- inburgeringcursussen als ook voor de kosten daarvan en voor het afleggen van een inburgeringsexamen als ook voor de kosten daarvan. De taak van de (rijks)overheid wordt beperkt tot de certificering van inburgeringcursussen door middel van het Blik op werk keurmerk en de inrichting van een sociaal leenstelsel, waarvan de uitvoering in handen wordt gelegd van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De Afdeling onderschrijft dat de inburgeringsplichtige een eigen verantwoordelijkheid draagt voor zijn inburgering. Dit neemt naar het oordeel van de Afdeling echter niet weg dat de overheid eveneens een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de inburgering, gelet op het algemene belang dat daarmee is gediend. Immers, zaken als scholing, arbeidsparticipatie en maatschappelijke zelfredzaamheid zijn weliswaar van groot persoonlijk belang, maar hebben ook een belang voor de samenleving als geheel. De Afdeling is van oordeel dat de regering door de inburgerings-*

<sup>1</sup> Wet van 9 april 1998, Stb. 1998, 261. In 1996 werd een landelijk inburgeringsbeleid ingevoerd op basis van vrijwilligheid.

<sup>2</sup> Wet van 30 november 2006, Stb. 2006, 625.

<sup>3</sup> Met nieuwkomers worden, kort gezegd, die vreemdelingen bedoeld die voor de eerste keer tot Nederland worden toegelaten voor een niet tijdelijk verblijfsdoel, vergelijk artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet inburgering nieuwkomers (Win). De inburgeringseis in het voorstel heeft geen betrekking op de vereisten voor naturalisatie. Voor naturalisatie blijven de bestaande inburgeringseisen van kracht.

<sup>4</sup> Met oudkomers worden die vreemdelingen bedoeld die bij het in werking treden van de Wet inburgering reeds rechtmatig verblijf hadden in Nederland op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde, dan wel onbepaalde tijd, regulier of asiel, en tevens de Turken die verblijfsrecht ontlenden aan Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije, zie artikel 1, onder c, Wi.

<sup>5</sup> Vrijwillige inburgeraars vallen niet onder de inburgeringsplicht en volgen vrijwillig een inburgeringstraject of doen vrijwillig (een deel van) het inburgeringsexamen.

<sup>6</sup> In het huidige stelsel draagt de inburgeraar de kosten van het inburgeringsexamen. In het voorstel draagt de inburgeraar de kosten van het inburgeringstraject alsmede de kosten van het inburgeringsexamen, althans in die gevallen waarin dat noodzakelijk is om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

<sup>7</sup> Zie ook aanwijzing 10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>8</sup> Zie ook het advies van de Raad van State van 23 februari 1999 over het wetsvoorstel tot wijziging van de Huursubsidiewet (mogelijk maken van jaarlijkse verhoging van de maximale huurgrens, enkele daarmee samenhangende wijzigingen en enkele andere wijzigingen) (Kamerstukken II 1998/99, 26 437, nr. A, blz. 1 en 2).

*plichtige zelf verantwoordelijk te maken voor zijn inburgering in de mate waarin dat in het voorstel geschiedt, onvoldoende recht doet aan de verantwoordelijkheid van de overheid bij de behartiging van het maatschappelijk belang dat met de inburgering is gediend, niet alleen van de inburgeringsplichtigen maar ook van de vrijwillige inburgeraars. De Afdeling constateert dat in het voorstel sprake is van een onevenwichtigheid in de toedeling van de onderscheidene verantwoordelijkheden. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de gemaakte keuze nader toe te lichten en in het bijzonder in te gaan op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de inburgering in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar.*

#### *c. Doelgroepen*

*In het voorstel wordt de doelgroepomschrijving beperkter, nu alleen nog nieuwkomers onder de inburgeringsplicht vallen. Dat betekent een vermindering van het aantal inburgeringsplichtigen. Voorts zijn in de Wi reeds groepen van personen uitgezonderd van de inburgeringsplicht, zoals de onderdanen van landen van de EU, van de EER, van Zwitserland en hun familieleden in de zin van Richtlijn 2004/38/EG<sup>1</sup> alsmede langdurig ingezetene derdelanders onder Richtlijn 2003/109/EG<sup>2</sup> die de status van langdurig ingezetene in een andere EU-lidstaat hebben verkregen en daar aan een inburgeringsvereiste hebben voldaan. Zij kunnen vrijwillig inburgeren, maar gemeenten behoeven aan hen niet langer inburgeringsvoorzieningen aan te bieden. Vrijwillige inburgeraars kunnen, op grond van de Wet educatie beroepsonderwijs (Web) gebruik maken van reguliere onderwijsvoorzieningen (onderwijs Nederlands als tweede taal, NT2).*

*De Afdeling mist in de toelichting een motivering voor de wijziging van de doelgroepomschrijving in relatie tot het verminderen of opheffen van inburgeringsachterstanden. In dat verband constateert de Afdeling dat niet op voorhand duidelijk is dat alleen bij de groep nieuwkomers de meeste voordelen zijn te behalen met het opleggen van een inburgeringsplicht. Op dit punt herhaalt de Afdeling de opmerkingen in die trant in het eerdere advies van de Raad inzake de Wet inburgering.<sup>3</sup> De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

#### *d. Sociaal leenstelsel*

*Volgens het voorstel komen voortaan alleen minder draagkrachtige vreemdelingen in aanmerking voor een (inkomensafhankelijke) lening na een voorafgaande inkomenstoets. De aflossing van de lening, die in haar geheel moet geschieden, moet starten binnen zes maanden na het verstrijken van de inburgeringstermijn of, als dit eerder is, binnen zes maanden nadat is voldaan aan de inburgeringsplicht.*

*De uitwerking van de leenfaciliteit is opgenomen in het Besluit en de Regeling inburgering. Het te lenen bedrag blijft maximaal € 5000,-. De uitvoering is in handen gelegd van de DUO. Uitkeringen achteraf zijn in het voorstel niet meer mogelijk. Door de voorgenomen wijziging van de Web worden alfabetiseringscursussen niet meer vergoed, zodat de inburgeringsplichtigen hiervoor zelf (financieel) verantwoordelijk zijn. Dat zal ook het geval zijn voor dat deel van de asielgerechtigden dat een alfabetiseringscursus moet volgen voordat zij aan hun inburgering kunnen beginnen. Bovendien moet worden bedacht dat de asielgerechtigden niet vallen onder de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering buitenland (Wib).*

*De Afdeling constateert dat het voor de daarop aangewezen categorie van asielgerechtigden veelal een probleem zal zijn om op eigen kosten binnen*

<sup>1</sup> Pb. EU 2004, L 158/77.

<sup>2</sup> Pb. EU 2004, L 16/44.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 106, blz. 2.

de gestelde tijd een alfabetiseringscursus af te ronden, zodat aan de inburgering kan worden begonnen. Uit de toelichting blijkt niet of deze categorie inburgeraars onder de uitzonderingen (niet verwijtbaar) valt<sup>1</sup> of dat daarvoor andere voorzieningen in het vooruitzicht worden gesteld. Dit klemmt temeer daar het selectie-element dat van de Wi (en de Wib) uitgaat, niet speelt bij asielgerechtigden, omdat mag worden verondersteld dat hun besluit om in Nederland asiel te vragen niet berust op een geheel vrijwillige keuze. Voorts wijst de Afdeling op de verplichtingen voor EU-lidstaten om vluchtelingen en personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen (asielgerechtigden) toegang tot integratievoorzieningen te bieden.<sup>2</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de positie van asielgerechtigden die een alfabetiseringscursus moeten volgen voordat zij aan hun inburgering kunnen beginnen zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

#### e. Stelselherziening en de rol van de gemeenten

In het huidige stelsel zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht. Sinds de invoering van de plicht tot het behalen van het inburgeringsexamen per 1 januari 2007 hebben 33 000 personen een inburgeringsexamen gedaan en daarvan was op 31 december 2009 79% geslaagd.<sup>3</sup> De Afdeling stelt vast dat de stelselherziening, zoals die in het voorstel is opgenomen, betekent dat het moeizaam bereikte voorzieningenniveau van inburgeringstrajecten wordt afgebroken, hetgeen door de VNG wordt aangemerkt als een kapitaal- en investeringsvernietiging.<sup>4</sup> Bovendien vervallen per 2014 de bijdragen van het Rijk aan het participatiebudget, waardoor reeds gestarte inburgeringstrajecten na 2014 niet meer worden gecompenseerd. De Afdeling adviseert, met het oog op de financiële consequenties voor gemeenten, het overgangsrecht in het voorstel aan te passen, in die zin dat de kosten van reeds gestarte inburgeringstrajecten, waarbij gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor het aanbod van inburgeringsvoorzieningen en het toezicht op de naleving en de handhaving van de inburgeringsplicht, worden gecompenseerd.

#### f. 'Duale trajecten»

Voorts constateert de Afdeling dat het voorstel een ontvlechting inhoudt van de zogenoemde «duale trajecten», waarin het inburgeringstraject wordt gecombineerd met een traject voor werk, re-integratie, beroepsopleiding, vrijwilligerswerk, opvoedingsondersteuning of ondernemerschap. Gelet op het feit dat de «duale trajecten» een belangrijk onderdeel vormen van het Deltaplan inburgering en gezien het succes van deze «duale trajecten» adviseert de Afdeling de keuze tot ontvlechting van deze trajecten en het inburgeringstraject in de toelichting nader te motiveren.

#### 1. De inburgeringsplicht: nut en noodzaak van de stelselherziening

##### a. Tempo van wijziging van het inburgeringsstelsel

De voorgestelde wijziging volgt uit één van de uitgangspunten van het regeerakkoord, zoals inmiddels uitgewerkt in de nota «integratie, binding en burgerschap» van 16 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 824, nr. 1). Een ieder die zich duurzaam in Nederland vestigt, heeft een eigen verantwoordelijkheid om te integreren in de Nederlandse samenleving. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de burgerschapseisen die aan alle burgers in Nederland worden gesteld. Van iedere burger mag verwacht worden om – naar vermogen – een bijdrage te leveren aan de samenleving en daarin zelfredzaam te zijn. Een ieder heeft de verantwoorde-

<sup>1</sup> In die zin dat hun vrijstelling kan worden verleend of, in voorkomende gevallen, ontheffing op medische gronden, zoals mogelijk is in het huidige stelsel.

<sup>2</sup> Op grond van artikel 33 van de Definitie-richtlijn 2004/83/EG, Pb EU 2004, L 204/12.

<sup>3</sup> Cijfers per 31 december 2009, ontleend aan het Evaluatierapport inburgering in Nederland, juni 2010, bijlage bij de kamerstukken «Deltaplan inburgering», Kamerstukken II 2009/10, 31 143, nr. 84, blz. 28.

<sup>4</sup> Consultatie wetswijziging Wet inburgering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 27 april 2011, kenmerk BAWI/U201100759, blz. 2.

lijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen, deel te nemen aan de samenleving en te investeren in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Voor mensen die zich duurzaam in Nederland vestigen, is inburgering een eerste stap naar integratie en om deel te nemen aan de samenleving. Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving zijn wezenlijke voorwaarden om actief deel te nemen aan de samenleving.

Met het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt ook teruggegrepen op de Wet inburgering zoals die oorspronkelijk bedoeld was. Mede in verband met de destijds aanwezige inburgerings-achterstanden bij de oudkomers is de aanvankelijk beperkte rol van gemeenten uitgegroeid tot een uitgebreide regierol en is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige om zelf voor een passende cursus te zorgen beperkt. Nu de afgelopen jaren een grote inhaalslag is gemaakt met de inburgering van oudkomers in Nederland is het kabinet van mening dat het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid weer meer op de voorgrond kan worden geplaatst. Voor nieuwkomers blijft de noodzaak en plicht om in te burgeren onverminderd gelden.

Naast bovengenoemd uitgangspunt is het ook noodzakelijk het inburgeringsstelsel te herzien in verband met het terugbrengen van het beschikbare inburgeringsbudget. De nu in de Wet inburgering opgenomen verplichting aan gemeenten om asielgerechtigden en geestelijke bedienaren een inburgeringsvoorziening aan te bieden wordt mede om deze reden geschrapt.

De Afdeling wijst op de onzekerheid voor inburgeringsplichtigen en knelpunten als gevolg van de wijzigingen van het inburgeringsstelsel die elkaar in korte tijd zijn opgevolgd. Het kabinet zal de inburgeringsplichtigen en gemeenten tijdig van voldoende informatie voorzien over de herziening van het inburgeringsstelsel. De gemeenten, die nu nog betrokken zijn bij de uitvoering van de wet, zijn reeds aan het einde van de vorige kabinetsperiode geïnformeerd over de teruglopende middelen voor inburgering. Ook de contouren van de wijzigingen zijn uitvoerig met hen gedeeld. Dit alles om een goede uitfasering van het huidige stelsel te bewerkstelligen. Voorts worden met uitvoeringsorganisaties afspraken gemaakt om de wijzigingen in de uitvoering tijdig door te voeren. Tot slot is voorzien in overgangsrecht voor mensen die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel al met een inburgeringsvoorziening zijn gestart, voor asielgerechtigden die voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel hun status hebben gekregen, en voor geestelijke bedienaren die voor deze datum een verblijfsvergunning hebben gekregen.

De memorie van toelichting is in paragraaf 1.2 op dit punt aangevuld.

#### *b. Eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*

De versterking van de eigen verantwoordelijkheid, zoals hiervoor onder a is uiteengezet, brengt logischerwijs een wezenlijke verandering van verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de inburgeringsplichtige met zich. De inburgeringsplichtige kiest ervoor om zich te vestigen in Nederland en heeft daarmee een eigen verantwoordelijkheid om de vereiste kennis van de Nederlandse taal en de samenleving te verwerven. Daarnaast onderkent en neemt het kabinet in dezen ook zijn verantwoordelijkheid. De overheid voorziet immers in faciliteiten die het mogelijk maken dat de inburgeringsplichtige zijn verantwoordelijkheid, ook in financiële zin, kan nemen. In de eerste plaats is het van belang dat concrete en haalbare eisen aan de inburgeringsplichtige worden

opgelegd, zodat de inburgeringsplichtige ook zonder begeleiding door de gemeente in staat wordt gesteld uit te zoeken aan welke eisen hij moet voldoen en om zich op het inburgeringsexamen voor te bereiden. Het kabinet zal zorgen voor een tijdige informatievoorziening over het nieuwe inburgeringsstelsel en hoe de inburgeringsplichtige aan zijn plicht kan voldoen. Zoals verder in paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting is uiteengezet zal het inburgeringsexamen zodanig worden herzien dat het toegankelijk wordt voor de mensen die zich hierop zonder of met minder begeleiding voorbereiden. Ook zal de vormgeving van het examen worden gewijzigd om het betaalbaar te houden. Voorts kunnen inburgeringsplichtigen die over onvoldoende middelen beschikken om hun inburgering te bekostigen, in aanmerking komen voor een sociale lening. Ik zal tot slot blijven toezien op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen.

De memorie van toelichting is in paragraaf 1.2 op dit punt aangevuld.

### *c. Doelgroepen*

In het advies van de Raad van State inzake de invoering van de Wet inburgering in 2007 (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 106) concludeerde de Raad dat de resultaatgerichte inburgeringsplicht, zoals die was neergelegd in het toenmalige voorstel van wet, alleen kon worden opgelegd aan onderdanen van derde landen. De Raad onderkende dat een inburgeringsplicht voor bepaalde categorieën genaturaliseerde Nederlanders een gerechtvaardigd doel zou dienen, maar dat de inburgeringsproblematiek die zij beoogde op te lossen zich evengoed kon voordoen bij andere Nederlanders, bij andere Unieburgers en bij de groepen derde-landers die op grond van internationale verplichtingen niet tot inburgering kunnen worden verplicht, waardoor een inburgeringsplicht voor de categorieën genaturaliseerde Nederlanders in strijd zou komen met het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat de inburgeringsplicht alleen opgelegd kan worden aan vreemdelingen (die niet onder de hiervoor genoemde uitzonderingen vallen) en dat overige in Nederland wonende personen alleen vrijwillig kunnen inburgeren of dat de plicht tot inburgeren opgelegd kan worden in het kader van andere wet- en regelgeving, zoals re-integratie op basis van de Wet werk en bijstand.

De afgelopen jaren is veel energie en geld gestoken in het bereiken van personen die niet inburgeringsplichtig zijn, maar wel een inburgeringsachterstand hebben, met als doel deze personen een inburgerings- of taaltraject te laten volgen. Iedereen die na de inwerkingtreding van dit voorstel van wet niet (meer) inburgeringsplichtig is maar bij wie nog sprake is van een inburgeringsachterstand of -behoefte, kan zijn eigen verantwoordelijkheid nemen en op vrijwillige basis een cursus Nederlandse taal volgen en indien gewenst het inburgeringsexamen afleggen. Met dit voorstel van wet verdwijnt weliswaar de doelgroep van vrijwillige inburgeraars uit de Wet inburgering, maar wordt in de Wet educatie en beroepsonderwijs geregeld dat EU-onderdanen en genaturaliseerde Nederlanders in aanmerking kunnen komen voor een opleiding Nederlands als Tweede Taal (NT2).

Wat betreft personen die in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit voorstel van wet wel inburgeringsplichtig zijn, mag ervan worden uitgegaan dat deze personen op het moment van inwerkingtreding van dit voorstel van wet opgeroepen zijn door de gemeenten. Deze personen hebben op dat moment dan of al aan de inburgeringsplicht voldaan, volgen een inburgeringsvoorziening of hebben van de gemeente een handhavings-beschikking ontvangen. Het overgangsrecht voorziet erin dat zij inburgeringsplichtig blijven zolang zij geen inburgerings-

examen met goed gevolg hebben afgelegd of zijn ontheven van de inburgeringsplicht. Dit geldt ook voor de handhaving van de inburgeringsplicht. Daarom is in het voorstel van wet als uitgangspunt genomen dat met ingang van de inwerkingtreding van het voorstel van wet de inburgeringsplicht alleen nog maar opgelegd kan en hoeft te worden aan personen die vanaf dat moment voor het eerst een verblijfsvergunning krijgen, de zogenoemde nieuwkomers.

In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de wijziging van de doelgroepomschrijving.

#### *d. Sociaal leenstelsel*

Het kabinet stelt voorop dat het voor een ieder van groot belang is dat hij inburgert in Nederland. Het feit dat asielgerechtigden een bijzondere positie innemen omdat zij zich niet hebben kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland en omdat een deel van hen analfabeet is, is geen reden om deze groep op voorhand uit te zonderen van de inburgeringsplicht. Wel kan op verschillende manieren rekening worden gehouden met hun bijzondere positie. Zoals in de memorie van toelichting in reactie op het advies van de VNG en de ACVZ (paragraaf 1.3) en in paragraaf 2.2.2 is uiteengezet hebben asielgerechtigden de mogelijkheid om in de centrale opvang alvast een begin te maken met het leren van de Nederlandse taal en de oriëntatie op vervolgstappen. Uit voortgangsrapportages van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers komt naar voren dat asielgerechtigden met het cursusaanbod in de opvang de achterstand, die zij ten opzichte van andere inburgeringsplichtigen hebben, kunnen inhalen en dat zij zich kunnen voorbereiden op de stappen die zij verder nog moeten zetten om aan hun inburgeringsplicht te voldoen.

In de Wet inburgering zijn voorts verschillende verlengings- en onthefingsmogelijkheden opgenomen. De inburgeringstermijn kan worden verlengd, indien de asielgerechtigde aantoonbaar een alfabetiseringscursus volgt of indien hij aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Ontheffing kan worden verleend in geval van medische belemmeringen of indien het voor de asielgerechtigde op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen redelijkerwijs niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen. Voorts kunnen asielgerechtigden altijd in aanmerking komen voor een sociale lening. Zij hoeven de noodzaak daartoe niet aan te tonen. Terugbetaling van de lening geschiedt in maandelijkse termijnen, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van de debiteur, en de lening kan in voorkomende gevallen geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden. Dit is ook in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting uiteengezet.

Het kabinet is daarom van mening dat in de memorie van toelichting voldoende wordt ingegaan op de bijzondere positie van de asielgerechtigde. Wel ziet het kabinet in het advies van de Afdeling aanleiding om het maximale bedrag van de sociale lening te verhogen van € 5 000,- naar € 10 000,- en de reikwijdte van de lening te verruimen tot het volgen van alfabetiseringscursussen. Hiermee zullen asielgerechtigden die een alfabetiseringscursus nodig hebben, deze met de sociale lening kunnen bekostigen.

#### *e. Stelselherziening en de rol van de gemeenten*

In artikel 52 van de Wet inburgering is opgenomen dat de gemeenten voor de kosten van de voorzieningen een uitkering ontvangen via het participatiebudget en voor de uitvoeringskosten via het Gemeentefonds. In het participatiebudget is voor het maken van kosten in meerdere jaren een

regeling getroffen, de zogenoemde reserveringsregeling. Die regeling maakt het mogelijk om bedragen (tot een bepaald maximum) waar nodig te schuiven tussen jaren. Daarnaast ontvangen gemeenten voor de uitvoering van de wet jaarlijks vooraf in één keer het hele bedrag aan uitvoeringskosten, ook als de voorziening/handhaving in de praktijk meerdere jaren loopt, waardoor de werkelijke uitvoeringskosten gespreid zijn over meerdere jaren. Omdat gemeenten een baten-lasten boekhouding voeren kunnen zij het geld dat zij daardoor overhouden reserveren voor de jaren dat de kosten zich daadwerkelijk voordoen. De beoogde inwerkingtreding van de wetswijziging is 1 januari 2013. Vanaf dat moment zijn gemeenten niet meer verplicht om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden. In 2013 wordt nog circa € 100 miljoen voor voorzieningen en uitvoeringskosten beschikbaar gesteld aan gemeenten. Dat bedrag kunnen gemeenten benutten om de afloop van de inburgeringsvoorzieningen te financieren. Zij kunnen, zoals hiervoor aangegeven, een deel van de bijdrage ook nog naar 2014 doorschuiven. Dit biedt naar verwachting voldoende mogelijkheden om de te maken kosten te compenseren.

Het advies van de Afdeling om in het overgangsrecht in het wetsvoorstel op te nemen dat gemeenten worden gecompenseerd voor de kosten die zij na 2014 maken in verband met reeds gestarte inburgeringstrajecten, is dan ook niet overgenomen. Naar aanleiding van het advies is in paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting wel nader ingegaan op de kosten die gemeenten na 2014 maken.

#### *f. «Duale trajecten»*

De wijziging van de Wet inburgering brengt met zich mee dat vanuit het inburgeringsbeleid en de daarmee gepaard gaande wet- en regelgeving geen voorzieningen meer worden aangeboden, dus ook geen duale voorzieningen. Dit betekent echter niet dat duale trajecten in de praktijk niet meer mogelijk zijn. In re-integratietrajecten kunnen gemeenten een taalcomponent opnemen, indien dit nodig is. Ook kunnen taalaanbieders participatiecomponenten in hun taalaanbod opnemen, zoals zij dat ook de afgelopen periode hebben gedaan, en werkgevers kunnen een aanbod taal op de werkvloer verzorgen. De wetswijziging impliceert alleen dat niet meer voorzien wordt in overheidsfinanciering voor het inburgeringsdeel van een duaal traject.

Paragraaf 2.4.1 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

## *2. Juridische problemen met betrekking tot sancties*

*Het voorstel behelst een aantal aspecten die kunnen leiden tot problemen van juridische aard. Deze problemen hangen grotendeels samen met het verlies van het verblijfsrecht als sanctie op het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Een dergelijke sanctie staat naar het oordeel van de Afdeling op gespannen voet met het proportionaliteitsbeginsel in het algemeen en met een aantal internationaal- en Unierechtelijke bepalingen in het bijzonder. In het navolgende wordt daarop ingegaan.*

### *a. Sancties*

*In het huidige stelsel legt de gemeente de inburgeringsplichtige een bestuurlijke boete op wanneer verplichtingen in het kader van de inburgering verwijtbaar niet zijn nagekomen. De bestaande bestuurlijke boetes in het voortraject van de inburgering<sup>1</sup> komen te vervallen, met uitzondering van de boete op het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht als zodanig. De regering stelt voor de boetebedragen te*

<sup>1</sup> € 250,- voor de weigering gehoor te geven aan een oproep om een inburgeringscursus te volgen en € 500,- wegens niet meewerken.



verhogen<sup>1</sup> wegens het vervallen van boetes in het voortraject. De regering acht deze bedragen gepast en proportioneel, gelet op de voorkoming van inburgeringsachterstanden. Bij herhaling van de (verwijtbare) weigering om aan de inburgeringsplicht te voldoen, kunnen verhogingen tot maximaal € 1 000,- en € 1 250,- worden opgelegd. Het voorstel voorziet erin dat de Minister van BZK niet betaalde boetes bij dwangbevel kan invorderen.<sup>2</sup> Daarnaast wordt in het voorstel de intrekking van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als sanctie ingevoerd. Deze sanctie is niet van toepassing op asielgerechtigden. Deze sanctie wordt opgenomen in artikel 18 van de Vreemdelingenwet als weigeringsgrond voor het verlengen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Bijgevolg geeft artikel 19 van de Vreemdelingenwet de mogelijkheid voor intrekking van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

#### b. Verlies van het verblijfsrecht in het algemeen

In de Contourennota 2004 werd voorgesteld dat de nieuwkomer die niet was geslaagd voor het inburgeringsexamen geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kon krijgen en daardoor was aangewezen op een verlenging van zijn verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.<sup>3</sup> Datzelfde zou ook gelden voor oudkomers die nog geen vergunning voor onbepaalde tijd hadden verkregen en voor asielgerechtigden.

In het huidige stelsel is de uitsluiting van de wijziging van de beperking van «verblijf bij echtgeno(o)t(e) of partner» in «voortgezet verblijf» als zelfstandige verblijfsvergunning dan wel van de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voorzien als sanctie op het verwijtbaar niet behalen van het inburgeringsexamen.<sup>4</sup> Aan deze sanctie voegt het voorstel het verlies van het verblijfsrecht toe. In het voorstel zijn de asielgerechtigden van het verlies van het verblijfsrecht uitgezonderd, evenals de gevallen waarin het verlies in strijd zou zijn met artikel 8 van het EVRM of de gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>5</sup> Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is verlies van het verblijfsrecht dat tot gezinshereniging in staat stelde slechts mogelijk wanneer een ernstig gevaar bestaat voor aantasting van of een ernstige inbreuk is gepleegd op de openbare orde of de nationale veiligheid.<sup>6</sup> Ter zake heeft het EHRM een aantal criteria ontwikkeld om vast te stellen in welke gevallen sprake kan zijn van een zodanig ernstige maatschappelijke noodzaak tot beperking van het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven, alsmede van het privéleven, dat de inmenging door de overheid opweegt tegen de belangen van de betrokkene. Volgens het EHRM is de aard en de ernst van het vergrijp één van de daarbij te hanteren criteria. In het licht van de in de jurisprudentie van het EHRM vereiste noodzakelijkheidstoets is de Afdeling van oordeel dat het (verwijtbaar) niet voldoen aan de inburgeringsplicht niet als een zodanig ernstig vergrijp tegen de openbare orde is aan te merken dat dit de beëindiging van het verblijfsrecht kan rechtvaardigen.<sup>7</sup> Naar het oordeel van de Afdeling laat artikel 16 van de gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG evenmin toe dat het verblijfsrecht verloren gaat op de enkele grond dat niet is voldaan aan de inburgeringsplicht.

#### c. Sancties en de associatie EG-Turkije

Zoals is aangegeven in de integratiepassage in het regeerakkoord<sup>8</sup> dienen Turkse nieuwkomers in te burgeren.<sup>9</sup> In de «roadmap» van de Minister voor Immigratie en Asiel inzake de voorstellen voor aanpassing van Europese regelingen wordt de aanpassing van de Associatie EG (EU)-Turkije vooruitgeschoven en is nog geen begin gemaakt met de eventuele herziening of aanpassing van de Associatieovereenkomst en daarmee samenhangende regelingen met Turkije.<sup>10</sup> Aannemende dat

<sup>1</sup> Het betreft een verhoging van € 500,- tot maximaal € 1250,-.

<sup>2</sup> De mogelijkheid tot inhouding of korting op uitkeringen of bijstand op grond van artikel 44 van de Wi komt te vervallen ingevolge artikel X van het voorstel.

<sup>3</sup> Nota «Herziening van het inburgeringsstelsel», Kamerstukken II, 2003/04, 29 543, nr. 2.

<sup>4</sup> Artikel 3.80a van het Vreemdelingenbesluit. De koppeling van het inburgeringsvereiste en het verblijfsrecht is uiteindelijk met ingang van 1 januari 2010 gerealiseerd.

<sup>5</sup> Richtlijn 2003/86/EG, Pb. EU 2003, L 251/12.

<sup>6</sup> EHRM, 2 augustus 2001, nr. 54273/00 (Boultif t. Zwitserland) en EHRM (Grote Kamer) 18 oktober 2006, nr. 46410/99 (Üner t. Nederland).

<sup>7</sup> EHRM 9 oktober 2003, nr. 48321/99 (Slivenko t. Letland).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 25.

<sup>9</sup> Volgens de jaarresultaten van de IND over 2009 en 2010 betreffen veruit de meeste ingewilligde aanvragen die voor gezinsvorming en -hereniging. Het grootste aandeel vormen Turken (14%) en Marokkanen (9%) (bron: www.ind.nl).

<sup>10</sup> «Roadmap Europese inzet», Kamerstukken II 2010/11, 30 573, nr. 61.

vooral nog geen overleg heeft plaatsgevonden tussen de regering en de Europese Commissie inzake wijzigingsvoorstellen, beoordeelt de Afdeling de voorgestelde sancties in het licht van het thans geldende (associatie-) recht.<sup>1</sup>

Inburgeringsmaatregelen mogen niet het karakter hebben van een «nieuwe beperking» of van een belemmering van de door het Associatierecht beschermde rechten op toegang tot de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Wanneer door de overheid de inburgering en de beheersing van de Nederlandse taal worden gestimuleerd, zal dat de toegang tot de arbeidsmarkt of de mogelijkheid tot het verrichten van diensten (als zelfstandige of als dienstverrichter) bevorderen en bijdragen aan de integratie van Turkse onderdanen in de samenleving van het ontvangende land.<sup>3</sup> Echter, het voorstel tot het aanscherpen van de sancties op het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht naar de mening van de Afdeling niet verenigbaar met de stand still-bepalingen van artikel 13 van Associatiebesluit 1/80 en met artikel 41 van het Aanvullend Protocol. Dat zal in het bijzonder gelden voor de sanctie van verlies van het verblijfsrecht, omdat daarmee de toegang tot de arbeidsmarkt wordt belemmerd.<sup>4</sup> De stand still-bepalingen in het associatierecht verbieden het invoeren van nieuwe beperkingen of het ongedaan maken van versoepelingen<sup>5</sup> ten opzichte van het moment waarop de stand still-bepalingen van kracht werden. Voor artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol geldt hiervoor de datum van 1 januari 1973. Op deze bepaling kan rechtstreeks een beroep worden gedaan door Turkse zelfstandigen en dienstverleners.<sup>6</sup> De stand still-bepaling in artikel 13 van het Associatiebesluit 1/80 heeft een overeenkomstige strekking<sup>7</sup> en geldt vanaf 1 december 1980. Hierop kunnen Turkse werknemers en hun familieleden zich rechtstreeks beroepen.<sup>8</sup> Gelet op deze stand still-bepalingen is de Afdeling van oordeel dat de voorgestelde sanctie van het verlies van het verblijfsrecht, als ook de verhoging van de bedragen van de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd bij het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht, niet verenigbaar zijn met artikel 41 van het Aanvullend Protocol (voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners) en met artikel 13 van Associatiebesluit 1/80 van de Associatierraad EEG/Turkije (voor Turkse werknemers en hun familieleden).<sup>9</sup>

Naast de hiervoor onder b) genoemde gevallen waarin verlies van het verblijfsrecht als een disproportionele sanctie zal worden aangemerkt, wijst de Afdeling er op dat verlies van het verblijfsrecht voor Turkse onderdanen niet alleen in strijd zal zijn met de hiervoor genoemde stand still-bepalingen, maar als zodanig ook in strijd zal zijn met de artikelen 6 en 7 van Associatiebesluit 1/80, wanneer eenmaal opgebouwde verblijfsrechten voor Turkse werknemers en hun familieleden die zij rechtstreeks ontlenen aan het Unierecht teniet gaan, anders dan wegens een inbreuk op de openbare orde of omdat zij het grondgebied voor langere tijd zonder gegronde reden hebben verlaten.<sup>10</sup> Voor Turkse werknemers en hun familieleden, die rechten ontlenen aan Associatiebesluit 1/80, geldt het Unierechtelijke openbare orde begrip, waarbij sprake moet zijn van een van de persoon uitgaande werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.<sup>11</sup> Het (verwijtbaar) niet voldoen aan de inburgeringsplicht is geen werkelijk en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving. De Afdeling is daarom van oordeel dat het voorziene verlies van het verblijfsrecht als sanctie niet kan worden opgelegd aan Turkse werknemers en hun familieleden die rechten ontlenen aan de artikelen 6 of 7 van Associatiebesluit 1/80.

<sup>1</sup> De inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen in het huidige stelsel van de Wi is recentelijk door de Centrale Raad van Beroep in strijd is geoordeeld met het associatierecht, CRvB 16 augustus 2011, zaken 10/5248, 10/5249, 10/6123 en 10/6124 INBURG, LJN: BR4959.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, blz. 46 en 47.

<sup>3</sup> Zie ook «De verbrede leerplicht», bijlage bij Kamerstukken II, 2009/10, 31 143, nr. 75, par. 4.2.2.4 en 4.2.2.5.

<sup>4</sup> Aldus ook de regering in de toelichting op de Wet inburgering, Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, blz. 48.

<sup>5</sup> HvJ EU 9 december 2010, zaken 300/09 (Toprak) en 301/09 (Oguz).

<sup>6</sup> HvJ EU 11 mei 2000, zaak C-37/98 (Savas); HvJ EU 20 september 2007, zaak C-16/05 (Tum en Dari).

<sup>7</sup> HvJ EU 21 oktober 2003, zaak C-317/01 (Abatay) en 369/01 (Sahin).

<sup>8</sup> HvJ EU 20 september 1990, zaak C-192/89 (Sevince).

<sup>9</sup> HvJ EU 29 februari 2009, zaak C-228/06 (Soysal en Savatli), HvJ EU 29 februari 2009, zaak C-228/06 (Sahin).

<sup>10</sup> HvJ EU 20 september 1990, zaak C-192/89 (Sevince); HvJ EU 18 juli 2007, zaak C-325/05 (Derin); HvJ EU 4 oktober 2007, zaak C-349/06 (Polat).

<sup>11</sup> HvJ EU 10 februari 2000, zaak C-340/97 (Nazli).

#### *d. Conclusie inzake sancties – algemeen*

*Op grond van het voorgaande constateert de Afdeling dat het verlies van het verblijfsrecht als sanctie op het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht in algemene zin afstuit op het proportionaliteitsbeginsel. Nu deze sanctie niet kan worden opgelegd aan asielgerechtigden en niet in strijd mag zijn met artikel 8 van het EVRM of met de EU-richtlijn inzake gezinshereniging, meent de Afdeling dat deze sanctie in de praktijk in belangrijke mate aan betekenis inboet en hooguit incidenteel kan worden toegepast. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de sanctie verlies van het verblijfsrecht wegens het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht te schrappen.*

#### *e. Conclusie inzake sancties en de Associatie EG-Turkije*

*Naast de reeds genoemde gevallen waarin de sanctie van verlies van het verblijfsrecht niet verenigbaar zal zijn met artikel 8 van het EVRM of met de gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG, zal deze sanctie, gelet op hetgeen de Afdeling hiervoor heeft uiteengezet, niet aan Turkse werknemers en hun familieleden mogen worden opgelegd in verband met de artikelen 6 en 7 van Associatiebesluit 1/80. Voorts verzetten de genoemde stand still-bepalingen zich tegen verlies van het verblijfsrecht van zowel Turkse werknemers en hun familieleden als van Turkse zelfstandigen en dienstverleners. Deze bepalingen verzetten zich eveneens tegen de voorgenomen verhoging van de maxima bij de bestuurlijke boete op het verwijtbaar niet nakomen van de inburgeringsplicht. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de (verhoging van) bestuurlijke boetes voor Turkse onderdanen te schrappen, evenals verlies van verblijfsrecht voor Turkse onderdanen die rechten ontleen aan de Associatie EG-Turkije.*

## *2. Juridische problemen met betrekking tot sancties*

### *a. b. en d. Sancties algemeen*

Het kabinet vindt de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving essentiële voorwaarden voor de toelating tot en verblijf in ons land. Als migranten ervoor kiezen om naar Nederland te komen, mag van hen worden geëist dat zij zich – net als alle andere burgers – houden aan de regels en normen die hier gelden en actief deelnemen aan de samenleving. De voorwaarde om in het land van herkomst met goed gevolg het basisexamen inburgering af te leggen en daarmee te beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving, voordat men wordt toegelaten tot Nederland, is een eerste stap tot inburgering. Dat is echter nog niet voldoende om actief te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Daarvoor zal de migrant na aankomst in Nederland een hoger taalniveau en kennis van de samenleving moeten verwerven. Aan het verblijfsrecht in Nederland wordt daarom als voorwaarde gesteld dat men binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Als mensen verwijtbaar niet binnen die termijn voldoen aan de inburgeringsplicht is dat een teken dat zij ervoor kiezen om niet actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. In die gevallen acht het kabinet de intrekking van de verblijfsvergunning een logische consequentie van het niet voldoen aan die voorwaarde en op zich gerechtvaardigd en proportioneel.

In de gevallen waarin de inburgeringsplichtige niet kan worden verweten dat hij niet voldoet aan de voorwaarde om binnen 3 jaar aan de inburgeringsplicht te voldoen, zal worden beoordeeld of de inburgeringstermijn

kan worden verlengd dan wel dat de inburgeringsplichtige moet worden ontheven van de inburgeringsplicht.

Voorts zal evenmin tot intrekking van de verblijfsvergunning worden overgegaan indien artikel 8 EVRM en/of de EU-richtlijn 2003/86 inzake gezinshereniging dan wel andere internationale verplichtingen, zoals het Vluchtelingenverdrag, zich in individuele gevallen daartegen verzetten. In een dergelijke situatie zal de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd dan ook niet worden ingetrokken, maar wordt een bestuurlijke boete opgelegd.

### *c. en e. Sancties en de associatie EG-Turkije*

Op 16 augustus 2011 is door de Centrale Raad van Beroep uitgesproken dat Turkse onderdanen gerekend dienen te worden tot degenen die op grond van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet inburgering niet inburgeringsplichtig zijn. Artikel 3 van de Wet inburgering is hierop aangepast.

### *3. Overige aspecten*

#### *a. Gevolgen van het alsnog voldoen aan de inburgeringsplicht*

*De Afdeling constateert dat niet duidelijk is of, na verlies van het verblijfsrecht, opnieuw een reguliere verblijfsvergunning wordt verleend wanneer alsnog aan de inburgeringsplicht wordt voldaan. Evenmin is duidelijk of de tussenliggende periode geldt als een verblijfsstap, dat consequenties heeft voor de toepassing van de «glijdende schaal» van artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit of voor de aanvraag van naturalisatie (onmiddellijk en voorafgaand onafgebroken legaal verblijf van vijf jaar) en of wordt uitgegaan van een hernieuwde verblijfsaanvraag die wordt beoordeeld als een aanvraag voor eerste toelating. De Afdeling adviseert op dit aspect in de toelichting nader in te gaan.*

#### *b. Privacyaspecten*

*Met betrekking tot de privacyaspecten merkt de Afdeling het volgende op. In het huidige Informatie Systeem Inburgering (ISI) wordt op grondslag van artikel 47 van de Wi informatie geregistreerd en uitgewisseld met betrekking tot persoonsgegevens van inburgeringsplichtigen, gegevens over het verblijfsrecht, leningen, examens en diploma's, de inburgerings-termijn, verlenging van deze termijn, ontheffingen en boetes. In dat verband meent de Afdeling dat, nu de gemeenten hiervoor niet langer verantwoordelijk zijn, hieraan geen behoefte meer bestaat, althans niet op deze schaal. De uitwisseling van gegevens kan na het wijzigingsvoorstel beperkt blijven tot het ministerie van BZK (de Minister voor I&A en de Minister van BZK) en de uitvoeringsinstanties, zoals de IND, DUO en de «centrale instantie» die de boetes namens de Minister van BZK gaat innen. Mogelijk is een afzonderlijke registratie niet (meer) nodig en kan een samenvoeging tot stand worden gebracht met het VAS. De Afdeling adviseert aan dit aspect nadere aandacht te besteden en zo nodig artikel 47 van de Wi te schrappen.*

### *3. Overige aspecten*

#### *a. Gevolgen van het alsnog voldoen aan de inburgeringsplicht*

De vreemdeling wiens verblijfsvergunning is ingetrokken heeft geen rechtmatig verblijf meer in Nederland. Hij zal Nederland binnen 28 dagen moeten verlaten. Het alsnog voldoen aan de inburgeringsplicht leidt er niet toe dat zijn verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd herleeft.

Hij zal opnieuw een verblijfsvergunning moeten aanvragen en daarbij moeten voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden. Indien aan de vreemdeling opnieuw een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt verleend en de vreemdeling inmiddels met goed gevolg het inburgeringsexamen heeft afgelegd, is hij op grond van artikel 5 van de Wet inburgering niet (meer) inburgeringsplichtig.

Na het intrekken van de verblijfsvergunning ontstaat dus een onderbreking van het verblijfsrecht. Het opgebouwde verblijfsverleden wordt echter niet genegeerd. Conform artikel 3.82 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn de artikelen 3.71, 3.77, 3.78 en 3.79 van dat besluit niet van toepassing en zijn de artikelen 3.86 en 3.87 van dat besluit van overeenkomstige toepassing indien een nieuwe verblijfsaanvraag binnen een redelijke termijn na beëindiging van het rechtmatig verblijf wordt ingediend. In de Vreemdelingencirculaire 2000 is de redelijke termijn vastgesteld op twee jaar (B5.1).

Voor wat de in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit neergelegde glijdende schaal inzake openbare orde betreft, geldt bij een nieuwe verblijfsaanvraag na intrekking het volgende. Het principe van de glijdende schaal is dat naarmate de banden van de vreemdeling met Nederland sterker zijn, de inbreuk op de openbare orde ernstiger dient te zijn om hem voortzetting van verblijf te ontzeggen. Dit principe blijft ook gelden indien een verblijfsvergunning is ingetrokken en daarna binnen twee jaar een nieuwe aanvraag wordt ingediend. Een en ander blijkt uit artikel 3.82, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Het hoofdverblijf mag niet zijn verplaatst en er mogen geen onjuiste gegevens zijn verstrekt die tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zouden hebben geleid.

De onderbreking van het verblijfsrecht heeft eveneens gevolgen voor de aanvraag om naturalisatie. De opbouw van de rechten om in aanmerking te komen voor naturalisatie, zoals dat men vijf jaar rechtmatig in Nederland moet hebben verbleven, stopt na intrekking van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en zal bij de eventuele verlening van een nieuwe verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd geen rekening worden gehouden met de termijn die men daarvoor rechtmatig in Nederland heeft verbleven.

Paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is met het bovenstaande aangevuld.

#### *b. Privacyaspecten*

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is er geen rol meer voor de gemeenten in de uitvoering van de inburgering, met uitzondering van de uitvoering van het overgangsrecht. De rol van de gemeenten wordt overgenomen door een centrale uitvoeringsinstantie (DUO) voor zover het betreft de informatievoorziening, de verlening van ontheffingen of vrijstellingen, en de handhaving van de Wet inburgering. Als het gaat om de handhaving van inburgeringsplichtigen heeft DUO voor het overgrote deel dezelfde informatie nodig als voorheen de gemeenten. Het betreft hier onder andere gegevens over verleningen, ontheffingen, boetes, verblijfsrecht, het bezit van diploma's, (deel)examenplanningen, (deel)examenuitslagen, en eventueel gegevens met betrekking tot een verstrekte lening. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering is het van belang dat deze gegevens in een centraal bestand beschikbaar zijn. De uitwisseling van gegevens zal daadwerkelijk worden beperkt tot de gegevens die van belang zijn voor de uitvoering en alleen plaatsvinden met de organisaties die deze gegevens krachtens de wet nodig hebben. Overigens zullen gemeenten in het kader van de uitvoering van het overgangsrecht, ook na

inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog enige tijd gebruik moeten kunnen maken van het ISI.

De suggestie om ISI eventueel samen te voegen met het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) lijkt niet direct voor de hand te liggen gezien de verschillende grondslagen voor beide bestanden en het feit dat er, op enkele gegevens over het verblijfsrecht na, verder geen overlap tussen zit. Ten slotte wordt opgemerkt dat het VAS in 2004 is opgegaan in het informatiesysteem van de IND (INDIS).

Het advies van de Afdeling is op dit punt dan ook niet overgenomen. Tot slot zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting enkele wetstechnische en redactionele verbeteringen aangebracht.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vice-president van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner