

Vergaderjaar 2006–2007

30 308

Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)

G Herdruk¹

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld: 9 november 2006

De memorie van antwoord gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Na het uitbrengen van de memorie van antwoord heeft de commissie een brief ontvangen van prof. C.A. Groenendijk (zie bijlage 1), waarin hij aangeeft dat op tenminste twee punten in de memorie van antwoord een kennelijk onjuiste uitleg van de betekening van bepalingen van EG-recht wordt gegeven. De commissie verzoekt de minister een reactie te geven op deze brief.

Verder heeft de fractie van de **PvdA** nog enige vragen na lezing van de memorie van antwoord.

De PvdA-fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat ook de memorie van antwoord vol staat van «wishful thinking», zowel wat betreft het deel van de inburgeringsplichtigen dat aan zijn verplichtingen zal kunnen voldoen, als wat betreft het aanbod en de prijs van de cursussen. Nu haalt een kwart van de deelnemers aan de cursussen (40% van 60%) het vereiste niveau. Dat brengt de PvdA-fractie tot de vraag hoe de minister in redelijkheid kan menen dat zonder garantie van voldoende cursusaanbod, bij grotere financiële lasten en door «punitieve sancties» voor cursisten, het aandeel dat het vereiste niveau haalt werkelijk sterk omhoog zal gaan? Deze verwachting zou alleen realistisch zijn, als veel deelnemers nu wel een hoger niveau kunnen halen, maar dat gewoon niet willen. De realiteitswaarde van die veronderstelling lijkt de PvdA-fractie zeer aanvechtbaar.

In Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk is het inburgeringscontract in wetgeving vastgelegd. De PvdA-fractie wil dan ook graag weten waarom in Nederland een ministeriële regeling op grond van de Financiële Verhoudingenwet een voldoende wettelijke grondslag zou zijn voor de invoering van inburgeringscontracten door het rijk?

¹ Herdruk in verband met de toevoeging van een bijlage.

² Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).
Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66) en Russell (CDA).

De PvdA-fractie ziet het als een positief punt dat niet alleen Nederlanders maar ook EU-migranten kunnen deelnemen aan de inburgeringscursussen op grond van de Regeling vrijwillige inburgering 2007. Maar waarom geeft de minister aan derdelanders die op grond van het EG-recht aanspraak op gelijke behandeling als Nederlanders hebben, niet dezelfde behandeling?

Wanneer de verwachting van de minister over het voldoende aanbod van cursussen door de markt (p. 10/11) niet uitkomt, vervalt dan ook de verplichting tot inburgering en de bevoegdheid om de administratieve boetes en de verblijfsrechtelijke sancties op te leggen?

Op pag.14 van de memorie van antwoord zegt de minister dat «uiteeraard niet [kan] worden aangegeven welke bedragen minimaal en maximaal met zijn inburgering zijn gemoeid». Er wordt dus een wettelijke plicht opgelegd met verstrekkende financiële gevolgen, zonder dat wordt aangegeven wat de grenzen van die gevolgen van de betrokken personen zijn. De PvdA-fractie vraagt zich in dit verband af of het parlement een wetsvoorstel, waarbij financiële verplichtingen voor Nederlanders in het leven worden geroepen, zou aanvaarden, indien de minister niet kan of wil aangeven wat de onder- en de bovengrens van die verplichtingen is.

Op p. 21 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat de vreemdelingen uit de wet en de Amvb eenvoudig kunnen afleiden wanneer de inburgeringsplicht aanvangt. De PvdA-fractie kan noch in het wetsvoorstel, noch in het concept-Amvb een dergelijke bepaling vinden. Het is niet duidelijk wanneer de termijnen beginnen te lopen: op het moment dat de verblijfsvergunning is aangevraagd, op het moment dat de minister besluit de vergunning te verlenen, op de ingangsdatum van de verblijfsvergunning, die wordt immers vaak met terugwerkende kracht verleend, op de datum van de uitreiking van de verblijfsvergunning of bij de uitreiking van het verblijfsdocument? Tussen de genoemde tijdstippen kunnen verschillende jaren verlopen. Op pag. 36 van de memorie van antwoord staat «tijdstip van vergunningverlening»; in de nota van toelichting op het concept Amvb wordt gesproken over de «uitreiking van de vergunning» (pag. 113). Ook dat zijn verschillende data. Hoe verhoudt een en ander zich tot elkaar?

Op p. 24 stelt de minister dat elke onderbreking van het rechtmatig verblijf een «oudkomer» tot een «nieuwkomer» en daarmee tot een inburgeringsplichtige maakt in de zin van dit wetsvoorstel met alle daaraan verbonden financiële en andere consequenties. De PvdA-fractie vraagt de minister of dat effect nu echt redelijk is. Is het ook redelijk in de gevallen dat de onderbreking van de rechtmatigheid van het verblijf aan het (dis-)functioneren van de IND te wijten is?

Op verschillende plaatsen in de memorie van antwoord meldt de minister dat in het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen alleen vreemdelingen zullen worden opgenomen. Waarom wordt, zo vraagt de PvdA-fractie, het woord «personen» in art. 48 dan niet vervangen door «vreemdelingen»?

Waarop baseert de minister haar stelling (pag. 33 memorie van antwoord) dat het vereiste niveau voor iedereen haalbaar is? Het vereiste niveau van taalkennis is formeel gelijk aan het niveau onder de WIN. Maar van taaltoetsdeskundigen meende de PvdA-fractie te mogen begrijpen dat de manier van toetsen onder het wetsvoorstel anders zal zijn en dat daardoor in feite een hoger niveau is vereist om te slagen voor de toets. Is die aanname juist?

Op pag. 59 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat de formulering in de voorgestelde artikelen 3.80a, 3.96a en 3.107a Vb 2000 «een vergelijkbaar effect» zullen hebben met het beginsel «geen straf zonder schuld». In die concept-artikelen wordt echter gesproken over «onbillijkheid van overwegende aard». Dat is een heel andere maatstaf dan geen straf zonder schuld. Waarom wordt, zo vraagt de PvdA-fractie, in die artikelen of in het wetsvoorstel niet gewoon de term «niet kan worden verweten» gebruikt, zoals het wetsvoorstel bij de bestuurlijke boete doet in art. 38?

Op pag. 53 van de MvA blijkt dat in 2003 eenderde van de kosten van de WIN uitvoeringskosten betreft; tweederde ging naar de ROC's. Het aandeel van de uitvoeringskosten zou in 2007 marginaal verminderen: van 33,5% naar 32,8%. De PvdA-fractie vraagt de minister dan ook of er echt niet een systeem van overheidssteun bij inburgering te bedenken is, waarvan de uitvoeringskosten minder dan een derde van de totale kosten voor de overheid bedragen?

De plv. griffier van de commissie,
Kim van Dooren

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

Inzake wetsvoorstel 30 308 (Wet inburgering)

Bij eerste lezing van de uitvoerige Memorie van Antwoord vielen mij twee punten op.

(1) In de par. 1.1–1.3 wordt **op verschillende punten een novelle** aangekondigde die het huidige wetsvoorstel moet vervangen door «een meer definitieve regeling». Een nieuw wetsvoorstel is al ingediend bij de Raad van State, maar de Minister zegt op dat wetsvoorstel thans niet nader te kunnen ingaan. Hoe kan de Eerste Kamer het voorliggende wetsvoorstel goed beoordelen, als de regering al heeft aangekondigd dat wetsvoorstel op meerdere punten te willen veranderen, maar niet aangeeft waarin die veranderingen precies bestaat?

(2) **Strijdigheid met EG-recht.** Op tenminste twee punten wordt in de Memorie een kennelijk onjuiste uitleg van de betekenis van bepalingen van EG-recht voor het huidige wetsvoorstel gegeven. In beide gevallen gaat het om een communautaire bepaling die discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt: art. 9 Associatieovereenkomst EEG-Turkije en art. 11 van Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

Nadat overeenkomstig het advies van de Raad van State in augustus 2006 werd besloten dat Nederlanders niet langer inburgeringsplichtig zullen zijn, hebben deze twee bepalingen van EG-recht ingrijpende gevolgen voor de personele werkingssfeer van wetsvoorstel 30 308 gekregen. Ze betekenen immers dat de inburgeringsplicht ook niet kan gelden voor derdelanders die door deze non-discriminatiebepalingen worden beschermd. Verder moeten de voordelen die in de aangekondigde Regeling vrijwillige inburgering 2007 aan Nederlanders worden toegekend, eveneens gaan gelden voor deze beide groepen derdelanders.

Op deze effecten werd niet ingegaan in alle adviezen, die in de Memorie in par. 3.2 worden genoemd. Die adviezen werden immers uitgebracht toen het wetsvoorstel nog wel in een inburgeringsplicht voor Nederlanders voorzag.

Associatie EEG-Turkije

In par. 3.3 van de Memorie wordt ten onrechte betoogd dat de inburgeringsplicht buiten de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst valt. Die overeenkomst heeft wel degelijk betrekking op onderwijs, inburgering en de toegang tot arbeid. Toegang tot onderwijs en financiële steun bij toegang tot onderwijs zijn het onderwerp van art. 9 van Besluit 1/80 van de Associatieraad. Daarnaast heeft het Hof van Justitie in een reeks van arresten overwogen dat Besluit 1/80 de geleidelijke integratie van Turkse werknemers en hun gezinsleden in de arbeidsmarkt en de samenleving van het gastland tot doel heeft. Het wetsvoorstel 30 308 beoogt eveneens (re)integratie van immigranten en hun kinderen in de Nederlandse arbeidsmarkt.

Bovendien is de stelling van de regering in de Memorie diametraal tegenovergesteld aan het standpunt dat de regering heeft ingenomen bij de indiening van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN). Bij die gelegenheid heeft de regering betoogd dat van een Turkse werknemer, die een verblijfsrecht aan Besluit 1/80 ontleent, op grond van internationale verplichtingen niet kan worden verlangd dat hij aan inburgeringscursussen deelneemt (TK 25 114, nr. 3, p. 24). Dat standpunt impliceert toch tenminste dat inburgering onder de materiële werkingssfeer van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije valt. Dat geldt des te meer nu het wetsvoorstel zwaardere verplichtingen aan derdelanders oplegt dan de geldende WIN.

Art. 9 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije verbiedt «elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit» binnen de werkingssfeer van deze overeenkomst. Die verdragsbepaling is gelijk aan de overeenkomstige bepaling in art. 12 EG Verdrag. Ze beschermt alle Turkse werknemers en hun gezinsleden die een verblijfsrecht aan Besluit 1/80 ontlenu (personele werkingssfeer). Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie is duidelijk dat de materiële werkingssfeer van art. 9 Associatieovereenkomst niet is beperkt tot de specifieke non-discriminatiebepalingen in de artt. 9 en 10 van Besluit 1/80, maar juist een algemene strekking heeft, binnen de werkingssfeer van het associatieverdrag.

Richtlijn 2003/109/EG

Art. 11 van de Richtlijn 2003/109 verplicht tot gelijke behandeling van langdurig ingezetene derdelandere en Nederlandere o.a. op het punt van arbeid en onderwijs. De Memorie verwijst in par. 3.2 ter ontkenning van deze verplichting ten onrechte naar de clausule over integratievoorwaarden in art. 15 van die Richtlijn. Art. 15 staat echter in hoofdstuk III van die Richtlijn en heeft uitsluitend betrekking op de behandeling van langdurig ingezetene derdelandere bij migratie naar een andere lidstaat. Art. 15 is derhalve niet relevant voor de gelijke behandeling in Nederland van langdurig ingezetene die de nieuwe EG-status hier hebben verkregen. Voor die groep geldt de verplichting tot gelijke behandeling van art. 11 van de Richtlijn onverkort. Die bepaling realiseert een van de doeleinden van de richtlijn: aan langdurig ingezetene derdelandere rechten geven «die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgere liggen» (considerans nr. 2).

Sterke beperking van de personele werkingssfeer van 30 308

De beide communautaire non-discriminatiebepalingen hebben tot gevolg dat op grond van art. 5(2)(e) van het wetsvoorstel twee grote groepen derdelandere vrijgesteld zijn van de inburgeringsplicht. Ten eerste Turkse werknemers en hun gezinsleden, met verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80. Het gaat hier naar schatting om tussen de 50 en 100 000 personen. Ten tweede alle personen die in Nederland de status van langdurige ingezetene derdelandere verkrijgen. Die status wordt verkregen na vijf jaar legaal verblijf, als de betrokkene over voldoende inkomen en een ziektekostenverzekering beschikt. Volgens de MvA zijn circa 135 000 potentiële inburgeraars langer dan vijf jaar in Nederland. Een groot deel van die groep heeft dus een aanspraak op de nieuwe status.

Beide groepen hebben krachtens het EG-recht aanspraak op dezelfde faciliteiten die de regering in de Regeling vrijwillige inburgering 2007 aan Nederlandere gaat toekennen.

Graag ben ik tot nadere toelichting van het bovenstaande bereid.

Omdat collega Entzinger in het buitenland verblijft en de andere ondertekenaars van onze brief van 2 oktober jl. op zo korte termijn niet konden worden geraadpleegd, schreef ik deze notitie alleen op eigen naam.

C. A. Groenendijk
30 oktober 2006