

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

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 juni 2012

In het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft de commissie enige opmerkingen gemaakt en enige vragen gesteld naar aanleiding van 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. Ik ben de commissie zeer erkentelijk voor de snelle vaststelling van het voorlopig verslag en hoop met deze beantwoording een spoedige behandeling van het wetsvoorstel te bevorderen. Zoals ik uw Kamer heb gemeld, zijn er budgettaire en uitvoeringstechnische consequenties, die het wenselijk maken dat voor het zomerreces voor betrokkenen duidelijkheid komt over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 1 januari 2013.

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De leden van de fractie van de D66-fractie missen een gedegen inhoudelijke motivering voor deze wijziging van de Wet inburgering en stellen prijs op een reactie van de regering op de gedachte dat dit voorstel louter een bezuinigingsopgave wil realiseren.

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor zijn inburgering te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat van iedere burger mag worden verwacht dat hij – naar vermogen – een bijdrage levert aan de samenleving en daarin zelfredzaam is. Dat geldt ook voor de inburgeringsplichtige die ervoor kiest zich in Nederland te vestigen. Hij heeft daarmee een eigen verantwoordelijkheid om de vereiste kennis van de Nederlandse taal en de samenleving te verwerven. Net zoals van een ieder wordt verwacht dat hij zelf de verantwoordelijkheid neemt om een zelfstandig bestaan op te bouwen, deel te nemen aan de samenleving en te investeren in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Dit uitgangspunt vloeit dus voort uit eisen die voor alle burgers in Nederland gelden. In de afgelopen jaren

is er veel geïnvesteerd om de achterstand in de inburgering van oudkomers weg te nemen en daar was een uitgebreide regierol van de gemeente voor nodig. De regering stelt thans vast dat er een behoorlijke inhaalslag is gemaakt met de extra middelen die tot nu toe daarvoor zijn uitgetrokken. Zonder deze extra middelen zou die noodzakelijke inhaalslag niet zijn gelukt. Dankzij die inhaalslag kan de rol van de gemeente thans weer worden teruggebracht en kan de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige meer op de voorgrond worden geplaatst. De nijpende budgettaire situatie speelt hier uiteraard ook een rol. Dit speelde al in de vorige kabinetsperiode en is alleen maar prangender geworden. Met de voorgenenomene wijziging van het inburgeringsstelsel kan de bezuiniging van 333 miljoen euro op het inburgeringsbudget die is opgenomen in de rijksbegroting 2011, worden gerealiseerd.

1.2. Stelselwijziging

De leden van de PvdA-fractie vragen nog eens uiteen te zetten hoe het uitgangspunt dat inburgering een wezenlijke voorwaarde is om zelfstandig en actief deel te nemen aan de samenleving, wordt gerealiseerd als de plicht tot inburgeren blijft bestaan, maar de voorwaarden om aan die plicht te voldoen nauwelijks meer aanwezig zullen zijn en de overheid daarvoor geen enkele verantwoordelijkheid neemt.

Zoals in reactie op de vraag van de D66-fractie is aangegeven, is de regering van oordeel dat van migranten mag worden verwacht dat zij zich inspannen om de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven. Dat is niet anders dan voor andere burgers van Nederland. Van iedere burger wordt verwacht om – naar vermogen – een bijdrage te leveren aan de samenleving en daarin zelfredzaam te zijn. Daarbij heeft een ieder de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen, deel te nemen aan de samenleving en te investeren in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Het is in dat licht bezien, niet onredelijk om van inburgeraars te vragen zelf werk te maken van hun inburgering en daarvoor verantwoordelijkheid te nemen, waar nodig met steun en betrokkenheid van de mensen in hun omgeving. De regering neemt zeker ook verantwoordelijkheid in dezen. De overheid blijft voorzien in faciliteiten die het mogelijk maken dat de inburgeraar zijn verantwoordelijkheid kan nemen en aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen, namelijk door inburgeraars tijdig te informeren, te monitoren of er voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen aanwezig is en te zorgen voor een examenstelsel dat toegankelijk en haalbaar is voor een ieder. De overheid faciliteert met een sociaal leenstelsel inburgeraars die over onvoldoende middelen beschikken om hun inburgering te bekostigen.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe de regering oordeelt over de zorgwekkende resultaten van het onderzoek «Marktconsultatie inburgering» naar wat deze wijziging zal brengen.

Naar het oordeel van de regering zijn de resultaten van het onderzoek «Marktconsultatie inburgering» (Kamerstukken II, 2011/12, 33 086, nr. 8) niet zodanig dat de voorgestelde wijzigingen van het inburgeringsstelsel geen doorgang zouden moeten vinden. Er zal naar verwachting voldoende aanbod ontstaan, dat ook beter is toegesneden op de inburgeraar. Er zal daarnaast goed gemonitord worden of de markt haar werk adequaat doet (motie Schouw in de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2011/12, 33 086, nr. 35). Het onderzoek geeft wel aandachtspunten die het belang van tijdige en goede informatie voor de inburgeraar benadrukken, opdat hij op zijn beurt tijdig en adequaat invulling kan geven aan zijn inburgeringsplicht. Het Rijk zal de inburgeraar daartoe na zijn binnenkomst in Nederland goed inlichten over zijn inburgeringsplicht, de termijn

waarbinnen hij aan deze plicht moet voldoen, het aanbod van gekwalificeerde cursussen en de mogelijkheid om een lening te krijgen voor het volgen van een inburgeringscursus en het afleggen van het inburgeringsexamen.

De regering wijst verder op rol van de stichting Blik op Werk, beheerder van het door de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aangewezen keurmerk voor cursusunstellingen. Blik op Werk ontwikkelt een website, speciaal voor inburgeraars, waarop zij een cursus kunnen zoeken bij een instelling met het keurmerk van Blik op Werk. Aangesloten cursusunstellingen geven op de site informatie over de duur van de cursus, de doelgroep (laag- of hoogopgeleid), modulair of klassikaal onderwijs, individueel gericht, prijs en slagingspercentages. Het is om deze reden van belang dat de cursusunstellingen een goed inzicht hebben in de Wet inburgering zoals deze na besluitvorming in het parlement eruit zal zien, de uiteindelijke inhoud en vorm van het inburgeringsexamen, de omvang en samenstelling van de doelgroep en de stand van zaken wat betreft de ontwikkelingen op de aanpalende beleidsterreinen, zoals re-integratie en educatie. Op 21 juni 2012 is daartoe samen met het keurmerk Blik op Werk een bijeenkomst voor taalaanbieders gehouden. Een dergelijke bijeenkomst zal worden herhaald.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet wacht met deze wijziging om meer zicht te krijgen op de bereikte effecten van het huidige stelsel om op basis daarvan voorstellen voor verbetering te doen. De leden van de GroenLinks-fractie willen weten op basis van welke gegevens de conclusie is getrokken dat de wetswijziging noodzakelijk is en welke probleemstelling hieraan ten grondslag ligt. Verder vragen zij of het verkrijgen van het vereiste kennisniveau van de Nederlandse taal en samenleving niet de belangrijkste verantwoordelijkheid is die de nieuwkomer nu al draagt en of nader kan worden ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de nieuwkomer.

In 2010 zijn het evaluatierapport «Inburgering in Nederland» en het pilotonderzoek «Volgsysteem inburgering, effect van inburgering op participatie» aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 31 143, nr. 84, en 32 321, nr. 3). In de evaluatie stonden de werking en resultaten van het inburgeringsstelsel in de periode van 2007 tot en met 2009 centraal en was de conclusie dat de uitvoeringspraktijk van de inburgering goed op gang was gekomen. Het pilotonderzoek was een haalbaarheidsstudie die zich richtte op de kwantitatieve effecten van inburgering op participatie. Het onderzoek concludeert dat het effect van inburgering op participatie in de vorm van werk, onderwijs en re-integratie is te meten. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dit onderzoek uit te voeren (Handelingen TK, 2011–2012, nr. 75).

Verder wordt verwezen naar het rapport «Inburgeren en participeren, een verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie» dat in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld (Kamerstukken II, 2010/11, 32 321, nr. 2). Dit onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer was kwalitatief en concludeert dat inburgering leidt tot verhoging van de taalkennis, zelfstandigheid, emancipatie, zelfverzekerdheid en begrip van de Nederlandse samenleving en dat hierdoor cruciale belemmeringen voor participatie worden weggenomen. Hoewel het te vroeg was om conclusies te trekken over de effecten kon wel worden gesteld dat de uitvoeringspraktijk van de inburgering goed op gang was gekomen. Zoals in het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie uiteen is gezet, is dat mede het gevolg van de extra investeringen om de inburgeringsachterstanden bij de oudkomers weg te nemen. Nu hierin een grote inhaalslag is gemaakt, kan de uitgebreide regierol van de gemeente worden teruggebracht en kan de eigen

verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige meer op de voorgrond worden geplaatst. Die eigen verantwoordelijkheid is niet anders dan de verantwoordelijkheid die van een ieder in Nederland wordt verwacht om zelfredzaam te zijn, deel te nemen aan de samenleving en te investeren in eigen kennis en vaardigheden. Zoals verder in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de marktconsultatie inburgering is aangegeven, neemt de overheid in dezen ook haar verantwoordelijkheid, in die zin dat zij voorziet in faciliteiten die het mogelijk maken dat de inburgeraar zijn verantwoordelijkheid kan nemen en aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit wijzigingsvoorstel zich verhoudt tot de internationale afspraken en op welke wijze de regering denkt deze in lijn te brengen met die afspraken.

Met deze leden vindt de regering het van belang dat de voorgestelde wijzigingen de internationaalrechtelijke kaders niet overschrijden. Zij is van oordeel dat het wetsvoorstel ook binnen die kaders blijft. De leden verwijzen naar het Vluchtelingenverdrag waarin de verdragsluitende staten zich verplicht hebben «de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen te vergemakkelijken» (waarbij de term assimilatie toentertijd nog gebruikt werd in de betekenis van integratie) en Richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. Deze schrijven lidstaten voor de integratie van vluchtelingen te vergemakkelijken (artikel 34 van het verdrag) respectievelijk te voorzien in integratieprogramma's welke zij passend achten of te zorgen voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is (artikel 33 van de richtlijn). Er wordt met andere woorden niet voorgeschreven dat de lidstaten de cursussen vergoeden. Hieruit volgt wel dat de toegang tot inburgeringscursussen voor asielgerechtigden moet worden gewaarborgd. De overheid voorziet daarin door middel van het sociaal leenstelsel. Asielgerechtigden komen altijd in aanmerking voor een sociale lening om hun inburgeringscursus, eventuele alfabetisering en inburgeringsexamen te kunnen bekostigen. Bij de terugbetaling van de lening wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de betrokkene. Alleen diegenen die dat kunnen, moeten daadwerkelijk terugbetalen. Daarnaast wijst de regering op de mogelijkheid van voorinburgering in de opvang en de maatschappelijke begeleiding nadat de asielgerechtigde uit de opvang vertrekt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een reactie op de zorgen die VNG heeft geuit over weer een wijziging van de Wet inburgering, waarbij zij extra kosten en grote problemen verwacht. Zij vragen zich af of deze misschien evenveel kost als het oplevert. Verder wijzen deze leden erop dat de wet- en regelgeving in de eerste twee jaar van het bestaan van de wet al 12 keer is gewijzigd in verband met uitvoeringsproblemen en vragen waarom het nu wel gaat lukken om mensen op eigen kracht en kosten te laten inburgeren.

Door de veranderende rol van de gemeenten en de beperking van de doelgroep tot nieuwkomers, is een minder uitgebreide infrastructuur voor inburgering nodig. De verwachting is dat de uitvoering door een centrale uitvoeringsinstantie tegen minder kosten kan plaatsvinden. Bovendien kan daardoor de informatievoorziening en handhaving eenduidiger plaatsvinden. Om knelpunten in de uitvoering als gevolg van de beoogde wijzigingen zoveel mogelijk te voorkomen en een goede uitfasering van het huidige stelsel te bewerkstelligen, zijn de gemeenten al aan het einde van de vorige kabinetsperiode geïnformeerd over de teruglopende

middelen voor de inburgering en de gevolgen daarvan voor het inburgeringsstelsel. Daarbij zijn de contouren van de wijzigingen uitvoerig met de gemeenten gedeeld. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) die belast zal worden met de uitvoering van de Wet inburgering, zal zich tijdig voorbereiden op de wijzigingen in de uitvoering en de inburgeringsplichtigen tijdig informeren over de gevolgen van de wijzigingen. Het wetsvoorstel voorziet voorts in overgangsrecht voor personen die al aan een inburgeringsvoorziening zijn begonnen, asielgerechtigden die voor de inwerking-treding van het wetsvoorstel hun status hebben gekregen, en geestelijke bedienaren die voor deze datum een verblijfsvergunning hebben gekregen.

De leden van de D66-fractie vragen of elke in Nederland toegelaten vreemdeling zonder begeleiding van de overheid in staat moet worden geacht om uit te zoeken aan welke eisen hij moet voldoen, zich goed op het inburgeringsexamen voor te bereiden en de financiering daarvan te regelen. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt voor asielgerechtigden en uitgenodigde vluchtelingen.

Zoals gesteld, is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Het is in de eerste plaats aan de inburgeringsplichtige zelf de ondersteuning te zoeken die hij nodig heeft, en waar mogelijk kan zijn sociale omgeving hem daarbij helpen. De overheid heeft hierin een faciliterende rol door de inburgeringsplichtige van voldoende informatie te voorzien over de gestelde eisen en de verschillende mogelijkheden om daaraan te voldoen, de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan, en het vinden van informatie over cursusaanbieders. Voorts helpt de overheid bij de financiering van de inburgeringscursus en het inburgeringsexamen door middel van het sociaal leenstelsel. De regering is met deze leden echter van mening dat asielgerechtigden een bijzondere uitgangspositie hebben. Hun komst naar Nederland is geen vrije keuze. Zij beschikken veelal niet over een referent die kan helpen bij de eerste integratiestappen, en zij hebben zich niet of nauwelijks kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland. Dit betekent echter niet dat van asielgerechtigden geen inspanning gevraagd mag worden de Nederlandse taal en gewoonten te leren, en stappen te ondernemen zich in de toekomst zelfstandig in Nederland te redden. Het beroep op eigen verantwoordelijkheid is voor asielgerechtigden niet minder op zijn plaats dan bij andere inburgeringsplichtigen. Echter, gelet op hun bijzondere uitgangspositie worden voor deze groep extra maatregelen getroffen. Zo krijgen zij in de opvang reeds taallessen aangeboden en worden zij voorbereid op hun toekomst in Nederland. De gemeenten ontvangen middelen om te voorzien in de maatschappelijke begeleiding van asielgerechtigden. Op deze manier wordt de asielgerechtigde in de eerste periode na vestiging in een gemeente op weg geholpen bij tal van praktische zaken. Tot slot kunnen asielgerechtigden ten behoeve van de inburgering een hoger bedrag lenen dan andere inburgeringsplichtigen, zodat zij zo nodig ook eerst een alfabetiseringscursus kunnen volgen.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de oorzaken van de drastische insinking van de deelname aan het inburgeringsonderwijs in de eerste jaren na de invoering van de Wet inburgering is geanalyseerd en zo ja, wat de conclusie was.

Naar de deelname aan het inburgeringsonderwijs tussen 2005 en 2009 is in 2008 onderzoek gedaan. Over de resultaten van dat onderzoek is de Tweede Kamer bij brief van 30 januari 2009 bericht (Kamerstukken II, 2008/09, 31 143, nr. 38). Uit het onderzoek komt het volgende beeld naar

voren. In de jaren 2005 en 2006 begonnen gemiddeld 30 000 mensen per jaar aan een inburgeringscursus. In 2007 was dat aantal gedaald tot 10 000 mensen en in 2008 bevond dat aantal zich met ruim 40 000 boven het niveau van voor de invoering van de Wet inburgering. In 2009 steeg dit aantal naar 50 000. In de eerdergenoemde brief is ook ingegaan op de grote terugloop van het aantal deelnemers aan een inburgeringscursus in 2007. Gemeenten hadden een korte voorbereidingstijd en hadden grote moeite met de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving. De complexiteit van de regelgeving, de introductie van de marktwerking en van het inburgeringsexamen, evenals de veranderde taakverdeling, leidden tot een langzaam op gang komende uitvoering. Het duurde daardoor zeker tot medio 2007 en vaak tot het najaar voordat gemeenten hun werving en intake op orde hadden en de inburgeringscursussen hadden aanbesteed. De daling van het aantal inburgeringstrajecten is dus beperkt geweest tot één jaar. In de jaren daarna was dat aantal hoger dan in de jaren 2005 en 2006.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het eens is met de Afdeling advisering van de Raad van State waar deze wijst op het belang van wetgeving met een bestendig karakter, omdat snel op elkaar volgende wijzigingen van dezelfde wet onzekerheid kunnen scheppen. Zij willen weten hoe de regering dit meent te vermijden. Verder willen zij weten welke gevolgen de regering voor de deelname aan het inburgeringsonderwijs en (als gevolg daarvan) het aanbod voorziet.

Verwezen wordt naar het antwoord op de vraag van de SP-fractie waarom het deze keer gaat lukken om mensen op eigen kracht te laten inburgeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat een permanente of verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf een gunstige uitwerking heeft op de integratie van derdelanders, omdat deze de rechtszekerheid en participatiekansen vergroot. Zij willen weten of dit wetsvoorstel de integratie bevordert, en zo ja, waarop de regering deze verwachting baseert. Deze leden vragen verder of de regering inzicht heeft in de maatschappelijke en integratie-effecten van het langdurig verkeren in zwakkere verblijfspositie en zo nee, of zij bereid is hiernaar onderzoek te doen en daarbij tevens in kaart te brengen welke migranten (uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en nationaliteit) het vaakst niet in aanmerking komen voor een permanente vergunning als gevolg van het inburgeringsvereiste. Voorts willen deze leden weten of de appreciatie van de regering voor dit wetsvoorstel zal veranderen, indien blijkt dat de koppeling van het inburgeringsvereiste aan een permanent of voortgezet verblijfsrecht een negatief effect heeft op de integratie van deze groepen.

De regering gaat er vanuit dat dit wetsvoorstel geen negatieve effecten heeft op de integratie van vreemdelingen. Integendeel, het doel van de inburgeringsplicht is juist erop gericht dat mensen deel kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving en dat hun participatiekansen toenemen. De regering gaat daarbij uit van een stelsel waarbij bij iedere stap in het verblijfsrecht de eisen navenant toenemen, zodanig dat de taaleisen voor het basisexamen inburgering in het buitenland, de inburgeringsplicht in Nederland en de eisen voor naturalisatie toenemen. Mensen die zich inspannen om deze stappen te doorlopen komen in aanmerking voor een permanentere verblijfsstatus en uiteindelijk naturalisatie. De relatie tussen de verschillende verblijfsrechten en integratie en participatie zal worden betrokken bij de evaluatie van de Wet inburgering in 2015.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de invoering van het inburgeringsvereiste voor de verkrijging van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd per 1 januari 2010 tot een halvering van het aantal aanvragen heeft geleid. Zij vragen de regering over de jaren 2008, 2009 en, 2010 en de eerste negen maanden van 2011 de aantallen verleende vergunningen te vermelden en daarnaast ook voor de vergunning voor onbepaalde tijd asiel én de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, de aantallen aanvragen en inwilligingen. Zij willen weten of daarbij een uitsplitsing kan worden gemaakt naar de achtergrond van de aanvragers, zoals de nationaliteit, geslacht en leeftijd.

In de bijlage treft u vier tabellen aan met de aanvragen en de verleende vergunningen voor onbepaalde tijd regulier en voor onbepaalde tijd asiel. De overzichten beslaan de jaren 2008, 2009, 2010 en de eerste 9 maanden van 2011 en er is een uitsplitsing gemaakt naar nationaliteit, geslacht en leeftijd. Op basis van bijgevoegde tabellen¹ zijn de inwilligingspercentages van de onbepaalde tijd vergunningen niet te herleiden. Om het percentage te berekenen kunnen de verleende vergunningen niet worden afgezet tegen de aanvragen. De aanvragen kunnen immers in een ander tijdvak zijn gedaan. De inwilligingspercentages zijn als volgt:

VVR – Onbepaalde tijd

2008: 85%

2009: 78%

2010: 81%

2011 t/m sept: 87%

VVA – Onbepaalde tijd

2008: 71%

2009: 94%

2010: 66%

2011 t/m sept: 71%.

De aantallen aanvragen en inwilligingen voor de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf kunnen in dit kader niet worden gegenereerd. Dit komt doordat het niet voor alle aanvragen voor voortgezet verblijf een vereiste is om aan de inburgeringsplicht te hebben voldaan. In de systemen van de IND worden alle aanvragen voor voortgezet verblijf geregistreerd onder één noemer. Het is dus niet mogelijk om de aanvragen en de verleende verblijfsvergunningen voor voortgezet verblijf waarop de inburgeringsplicht van toepassing is te onderscheiden.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. De doelgroep van de Wet inburgering

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoeveel mensen inburgeringsplichtig zullen zijn als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, hoeveel mensen hun inburgering zelf moeten betalen en hoeveel mensen in aanmerking komen voor de overgangsregeling.

Het wetsvoorstel beperkt de doelgroep van inburgeringsplichtigen tot vreemdelingen die vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een niet-tijdelijk doel (asiel of gezinsvorming/gezinshereniging) of als geestelijke bedienaar een verblijfsvergunning in de zin van artikel 8, onderdelen a en c, van de Vreemdelingenwet 2000 krijgen. Op basis van de instroomgegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wordt deze groep geschat op ongeveer 16 000 personen per jaar, waarvan ongeveer 5 500 asielgerechtigden en ongeveer 10 500 reguliere migranten (het betreft hier vooral gezinsmigranten). Personen die op het moment van de inwerkingtreding van de beoogde wijzigingen inburgeringsplichtig waren maar nog niet aan de plicht hebben voldaan, blijven inburgeringsplichtig. Uit de gegevens in het Informatiesysteem Inburgering (ISI) komt

¹ De vier tabellen zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150613.03.

naar voren dat per 31 januari 2012 nog ongeveer 78 000 inburgeringsplichtigen niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.

2.2. De inburgeringsplicht

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe het inburgeringsexamen wordt gewijzigd.

Gelet op het feit dat de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijk wordt voor zijn inburgering, vindt de regering het van belang dat de eisen die aan het inburgeringsexamen worden gesteld, helder en eenduidig zijn en dat de kosten van het examen acceptabel zijn. Daarbij gaat het zowel om de kosten voor de examinandi als de kosten die de overheid heeft aan onderhoud en exploitatie van het examen. De vormgeving van het inburgeringsexamen dat bestond uit een praktijkexamen (portfolio en panelgesprek of assessment) dat bij verschillende exameninstellingen kan worden afgelegd en een centraal examen dat bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) wordt afgelegd, is relatief complex en duur. Het examen is complex, omdat een keuze moet worden gemaakt tussen vier examenprofielen waarbij elk profiel eigen eindtermen en eigen portfolio-eisen heeft, en omdat het praktijkdeel en het centrale deel op verschillende dagen bij verschillende exameninstellingen worden afgelegd. Daarnaast is het examen relatief duur vanwege de kosten van toezicht op de diverse exameninstellingen en vanwege de hoge arbeidsintensiteit die nodig is voor het beoordelen van de portfolio's en het houden van de panelgesprekken of assessments. Mede gelet ook op de kleinere doelgroep ten opzichte van voorgaande jaren, wil de regering de kosten die gemoeid zijn met het huidige examen verminderen. Het inburgeringsexamen wordt daarom als volgt aangepast:

- Het praktijkdeel van het inburgeringsexamen komt te vervallen.
- Het Elektronisch Praktijkexamen (EPE) uit het centrale deel van het inburgeringsexamen komt te vervallen.
- De vier verschillende profielen (i. Werk, ii. Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs, iii. Maatschappelijke Participatie en iv. Ondernemerschap) en het aparte domein «sociaal-maatschappelijke en pastorale dienstverlening» voor geestelijke bedienaren komen te vervallen. Daarmee worden de eindtermen voor alle examenkandidaten hetzelfde.
- De eindtermen Nederlandse taal worden vervangen door de beschrijving van taalvaardigheden op niveau A2 in het Raamwerk NT2 (juni 2002).
- Voor het examineren van de luistervaardigheid, leesvaardigheid en schrijfvaardigheid zullen nieuwe examenonderdelen komen en gespreksvaardigheid zal niet meer geëxamineerd worden.
- De additionele eindtermen Kennis van de Nederlandse samenleving voor geestelijke bedienaren komen te vervallen. Hiermee zullen de eindtermen Kennis van de Nederlandse samenleving voor alle examenkandidaten hetzelfde zijn
- Het inburgeringsexamen zal in één dag en op één locatie kunnen worden afgelegd.

De examenvragen worden niet openbaar gemaakt. Dat gebeurt bij andere examens ook zelden (ook bijvoorbeeld niet bij het rijexamen), omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat mensen alleen nog de juiste antwoorden uit hun hoofd leren en daardoor voortdurend nieuwe vragen moeten worden ontwikkeld. Dit schaadt de betrouwbaarheid van het examen en maakt de kosten voor het ontwikkelen van de examenvragen hoger. Echter, dit betekent niet dat het inburgeringsexamen niet transparant is. De eindtermen van het examen zijn bekend en de vragen zijn altijd gericht op deze eindtermen. Op de website van DUO staat een oefenexamen waardoor mensen van te voren op de hoogte zijn van de vorm waarin de

vragen worden gesteld. Aangenomen mag worden dat in de cursussen aandacht zal worden besteed aan het examen en dat er zal worden geoefend. Voor de inburgeraar zijn er dus voldoende mogelijkheden zich goed voor te bereiden op het examen. Voor de publieke discussie kunnen de eindtermen als uitgangspunt dienen. Immers, in de eindtermen is vastgelegd wat mensen moeten weten.

2.3. Een termijn van drie jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de bijzondere positie van asielgerechtigden. Zij willen weten of de regering met hen van oordeel is dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de inburgering van deze groep een steviger fundament zou moeten hebben en of de regering bereid is om haar standpunt te heroverwegen en alsnog, al dan niet via de gemeenten, asielzoekers ondersteuning, financieel of anderszins, op dit vlak aan te bieden.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat de asielgerechtigden een bijzondere positie innemen. In het antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie is hierop al uitgebreid ingegaan. Het is ook om redenen van die bijzondere positie dat in een brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 33 086, nr. 46) is aangegeven dat de regering bereid is middelen te blijven verstrekken aan gemeenten ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding van asielgerechtigden. Het doel van maatschappelijke begeleiding is om in de eerste tijd dat de asielgerechtigde zich in een gemeente vestigt, hem ondersteuning te bieden bij tal van zaken die hij op dat moment nog niet zelfstandig kan regelen. Na inwerkingtreding van de beoogde wetswijziging kunnen gemeenten per asielgerechtigde inburgeringsplichtige bij het COA een bijdrage vragen van 1 000 euro per persoon ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding. Het Rijk zal het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) voor deze bijdrage aan gemeenten jaarlijks een subsidie verstrekken waarover jaarlijks verantwoording wordt afgelegd.

2.4. Van institutionele markt naar consumentenmarkt

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het niet duidelijk is welke verantwoordelijkheid bij de overheid blijft anders dan voorlichting en vragen hoe de overheid ervoor gaat zorgen dat er kwaliteit wordt geleverd, dat de voorzieningen toegankelijk zijn, dat inburgeraars ook echt maatwerk krijgen en dat de inburgering mensen voorbereidt op deelname aan de Nederlandse samenleving. De leden van de GroenLinks-fractie willen weten hoe de overheid toezicht gaat houden op een voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen. Zij willen ook weten wat de regering verstaat onder voldoende aanbod en welke criteria zij hanteert voor gekwalificeerd onderwijs. Verder willen deze leden weten welke interventies de regering van plan is te ondernemen als dit aanbod achterwege blijft.

Het geven van voorlichting is inderdaad een belangrijke taak voor de overheid, maar niet de enige. De voorlichting over de inburgeringsplicht en het inburgeringsexamen zal op verschillende manieren geschieden. De asielmigrant krijgt bij binnenkomst in Nederland voorlichting in de opvang van het COA. Alle asielmigranten en gezinsmigranten krijgen na verlening van de verblijfsvergunning schriftelijke informatie over de inburgeringsplicht. Naast de informatievoorziening in brochurevorm zal ook op de websites van de rijksoverheid en de uitvoeringsorganisaties informatie worden geplaatst over de rechten en plichten van inburgeringsplichtigen. De inburgeringsplichtige kan zich verder voor informatie en inlichtingen per mail, telefonisch en op de servicekantoren wenden tot

de medewerkers van de Helpdesk van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Voorts zal elke inburgeringsplichtige van DUO algemene en specifieke informatie via een jaarlijkse kennisgeving krijgen. De regering hecht er voorts aan op te merken dat de toegankelijkheid van de voorzieningen voor een deel zal worden verhoogd door de vereenvoudiging van de examens qua opzet en vormgeving. Door het afschaffen van het praktijkdeel van het examen en van de verschillende profielen wordt het examen eenduidiger. Voor allen gelden dezelfde eindtermen en iedereen doet dezelfde examenonderdelen op dezelfde wijze. Voor de inburgeraars wordt het daardoor inzichtelijker wat van hen verwacht wordt. Voor diegenen die dat wensen kunnen alle examenonderdelen in één dag worden afgelegd. Ook dit vergroot de toegankelijkheid.

Voor wat betreft de kwaliteit van het aanbod van inburgeringsonderwijs, wordt opgemerkt dat de sector daar primair zelf voor verantwoordelijk is. Veel aanbieders zijn aangesloten bij het keurmerk dat wordt beheerd door Blik op Werk. In het kader van de verstrekking van een lening aan de inburgeringsplichtige voor het volgen van een inburgeringscursus, geldt de eis dat de cursus wordt gevolgd bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk. Aanbieders met het keurmerk worden via een jaarlijkse audit door Blik op Werk gecontroleerd op hun aanbod. Daarnaast wordt elk jaar door Blik op Werk een tevredenheidsonderzoek onder de klanten (de inburgeraars) gehouden en worden de resultaten daarvan gepubliceerd op de website. De overheid zal via monitoring de spreiding en kwaliteit van het aanbod volgen. Pas als marktwerking niet tot een bevredigend resultaat zou leiden in de vorm van voldoende kwalitatief en kwantitatief aanbod tegen een reële prijs, acht de regering interveniëren opportuun. Ten aanzien van het maatwerk is de verwachting dat meer ruimte voor de sector zal ontstaan door het wegvallen van het aanbod door gemeenten. Daarmee zal meer ingespeeld kunnen worden op het feit dat inburgeraars een zeer gemêleerde achtergrond hebben en daarmee ook verschillende leerwensen hebben. Ze zijn laag of hoog opgeleid. De een zal meer behoefte hebben aan contacturen, terwijl de ander eerder kiest voor zelfstudie. De een wil een cursus, de ander alleen examentraining, of wil via een module de beheersing van een taalvaardigheid verbeteren.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke extra maatregelen de overheid treft voor asielgerechtigden.

Verwezen wordt naar de reacties op de vragen van de D66-fractie en de VVD-fractie waarin is aangegeven welke extra maatregelen worden getroffen voor asielgerechtigden in verband met hun bijzondere positie.

2.5. Sociale leenfaciliteit

Volgens de leden van de PvdA-fractie zal het bedrag van 5 000 euro niet altijd genoeg zijn om de cursus en het examen te kunnen betalen. Zij vragen of de regering hier een verantwoordelijkheid voor de overheid ziet. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een inschatting kan worden gemaakt van de kosten die het volgen van inburgeringsonderwijs met zich meebrengt. Zij willen weten op welke veronderstelling is gebaseerd dat migranten met een reguliere vergunning voldoende hebben aan een lening van 5 000 euro. Zij willen voorts weten waarop de regering de stelling baseert dat nieuwkomers die het basisexamen inburgering in het buitenland hebben gehaald, een zodanige voorsprong hebben ten opzichte van de andere nieuwkomers dat zij voldoende hebben aan de helft van het benodigde cursusgeld. Ook willen deze leden weten welke voorzieningen de regering treft voor degenen die meer onderwijs nodig blijken te hebben, maar dit niet met hun eigen inkomen kunnen bekostigen.

Het te lenen bedrag is voor gezinsherenigers maximaal 5 000 euro. Voor asielgerechtigden bedraagt het maximale leenbedrag 10 000 euro, dat ook kan worden aangewend voor het volgen van een alfabetiseringscursus. Uit het evaluatierapport «Inburgering in Nederland» (Kamerstukken II, 2008/09, 31 143, nr. 84) blijkt dat de gemiddelde kosten van een inburgeringscursus die door gemeenten wordt ingekocht voor een niet-duale opleiding, inclusief het examen, ongeveer 4 000 euro bedragen. Inburgeraars die thans zelf een opleiding inkopen en een beroep doen op de huidige leenfaciliteit, lenen een bedrag van gemiddeld 3 000 euro. De gemiddelde kosten voor een gecombineerd traject voor alfabetisering en inburgering bedragen naar schatting circa 8 000 euro. De maximale leenbedragen van 5 000 euro voor gezinsherenigers en van 10 000 euro voor asielgerechtigden moeten dus toereikend zijn om de kosten van de cursus en het examen volledig te dekken.

Bij analfabete migranten met een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd die geen examen in het buitenland hebben afgelegd, gaat het onder meer om nareizende gezinsleden van asielgerechtigden. Deze groep komt in aanmerking voor een maximaal leenbedrag van 10 000 euro. Mensen die het inburgeringsexamen buitenland hebben behaald, hebben daarmee reeds een beheersing van de Nederlandse taal op niveau A1. Als zij het taalniveau A2 behalen, krijgen zij een vrijstelling voor het examenonderdeel «Toets Gesproken Nederlands» in Nederland. Dat hebben zij ook voor wat betreft de taalvaardigheid lezen. Onder deze groep bevinden zich in principe dus geen volledig analfabeten. Onder de mensen die dit examen niet hebben hoeven af te leggen, kunnen zich wel analfabeten bevinden.

De leden van de CDA-fractie vragen of in te schatten valt welke aantallen personen uiteindelijk voor kwijtschelding in aanmerking zullen gaan komen en tot welk bedrag daarvan sprake is. Zij willen ook weten of hierin enig patroon te herkennen is.

Geraamd wordt dat jaarlijks 6 000 inburgeraars een lening afsluiten voor een bedrag van gemiddeld 5 000 euro. Het totaal geleende bedrag bedraagt dan 30 miljoen euro per jaar. Op basis van de gehanteerde inkomensgrenzen bij de terugbetaling van de lening mag worden verwacht dat een deel van de inburgeraars over onvoldoende draagkracht zal beschikken om de lening geheel of gedeeltelijk af te lossen. Het valt echter niet exact aan te geven om hoeveel personen en om welke bedragen het zal gaan. Harde ervaringsgegevens ontbreken. Van de huidige leenfaciliteit wordt slechts beperkt gebruik gemaakt en de inburgeraars die wel gebruik maken van deze leenfaciliteit verkeren veelal nog niet in de terugbetalingsfase. Vooralsnog is ervan uitgegaan dat een derde van het geleende bedrag niet kan worden terugbetaald. Op de rijksbegroting is hiervoor jaarlijks een bedrag van 10 miljoen euro gereserveerd.

De leden van de D66-fractie willen weten of het niet een substantiële beperking zal kunnen vormen voor de onafhankelijkheid en kansen van inburgeraars in de Nederlandse samenleving als zij na het voldoen aan de inburgeringsplicht met een financiële schuld beginnen. Zij willen weten waarom deze beperking volgens de regering opweegt tegen de bescheiden financiële winst die het sociaal leenstelsel in dit geval de overheid oplevert. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het, gelet op het belang van hun integratie, wenselijk acht dat vele migranten zich gedwongen zullen zien om de eerste jaren van hun verblijf al een schuld op te bouwen van maximaal 10 000 euro.

Het sociale aspect van het leenstelsel houdt onder andere in dat bij de terugbetaling van de lening rekening wordt gehouden met de draagkracht van de lener. Daarmee wordt voorkomen dat mensen worden belast met een ondraagbare schuld, die een belemmering zou vormen voor hun ontplooiingsmogelijkheden in de Nederlandse samenleving. Tijdens de terugbetalingsperiode van de lening, die maximaal 10 jaar bestrijkt, kan op aanvraag jaarlijks een draagkrachtmeting worden uitgevoerd. Op basis van de draagkrachtmeting kan het termijnbedrag voor terugbetaling worden bijgesteld. Onder een bepaald drempelinkomen hoeft er niet te worden terugbetaald.

Uit de brief van 3 april 2012 van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Kamerstukken II, 2011/12, 33 086, nr. 8) maken de leden van de GroenLinks-fractie op dat uitvoerders verwachten dat verplichte inburgeraars relatief laat na hun komst in Nederland zullen starten met onderwijs, omdat ze aan zaken als huisvesting en het vinden van werk voorrang zullen geven en dat het tijdig halen van het examen daardoor onder druk kan komen te staan. Deze leden willen weten of de regering dit risico reëel acht en op welke wijze de regering denkt dit risico te verkleinen.

De regering is van mening dat een termijn van drie jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen haalbaar is. Of het risico zich zal voordoen dat mensen laat starten is nu niet in te schatten. De regering denkt dit risico te verkleinen door voorlichting over de rechten en plichten in het kader van de inburgeringsplicht, zodat mensen tijdig een afweging kunnen maken over de wijze waarop ze zich voorbereiden op hun inburgering.

3. Uitvoerings- en handavingsaspecten

3.1. Gevolgen niet nakoming van de inburgeringsplicht

De leden van de VVD-fractie willen een nadere uitleg over de intrekking van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd bij niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens uitzonderingen. Zij willen ook weten om hoeveel gevallen die voor intrekking in aanmerking komen, het bij benadering zal gaan. De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie op hun standpunt dat het intrekken van een tijdelijke verblijfsvergunning bij het niet halen van een examen een disproportionele sanctie is die geen recht doet aan de doelstelling van de wet en betrokkenen ernstig straft voor iets waarvan niet zonder meer kan worden vastgesteld dat het aan hen ligt. Ook de leden van de D66-fractie vinden de sanctie van intrekking van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd disproportioneel. Deze leden vragen zich af of het juist is rechtsgronden uit het immigratierecht te vermengen met burgerschapseisen voor mensen die een rechtsgeldige verblijfstitel in Nederland bezitten. De leden van de GroenLinks-fractie willen weten welke criteria worden gehanteerd bij de toets of het niet slagen voor het inburgeringsexamen intrekking tot gevolg heeft. Verder willen ook deze leden weten wat de inschatting is van het aantal intrekkingen van het verblijfsrecht wegens het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.

De regering acht 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 houden aan de regels en normen die hier gelden en dat zij actief deelnemen aan de samenleving. De regering acht het daarom logisch dat aan het verblijfsrecht in Nederland als voorwaarde wordt gesteld dat men binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoet. Als men verwijtbaar niet binnen die termijn

voldoet aan de inburgeringsplicht, ziet de regering dat als een teken dat men niet bereid is aan de voorwaarde te voldoen om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Om die reden is de regering van mening dat de intrekking van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in beginsel proportioneel en redelijk is. De regering is zich echter bewust van de juridische beperkingen van deze intrekkinggrond. De regering heeft niet de intentie deze naast zich neer te leggen. Dit heeft ertoe geleid dat deze intrekkinggrond niet zal gelden voor de verblijfsvergunning asiel.

Gevraagd is naar de criteria op grond waarvan zal worden beoordeeld of het verblijfsrecht dient te worden ingetrokken. Alleen in de gevallen waarin de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet aan zijn inburgeringsplicht voldoet, zal worden beoordeeld of de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken. Dat geldt dus niet voor de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Bij die beoordeling zal worden getoetst of Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging (richtlijn gezinshereniging) en artikel 8 EVRM zich verzetten tegen de intrekking. Indien daarvan in het individuele geval sprake is, wordt overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Voor wat betreft de uitwerking van deze intrekkinggrond, merkt de regering het volgende op. Dat de verblijfsvergunning niet mag worden ingetrokken indien dit in strijd zou zijn met de richtlijn gezinshereniging volgt al uit de systematiek van de vreemdelingenwetgeving, waarin de richtlijn is geïmplementeerd. Een nadere uitwerking op het niveau van het Vreemdelingenbesluit 2000 is daarvoor niet nodig. Voor wat betreft artikel 8 EVRM geldt het volgende. Hoewel er voorts in individuele gevallen al wordt getoetst aan artikel 8 EVRM, is ervoor gekozen in het Vreemdelingenbesluit 2000 expliciet te bepalen dat de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd niet wordt afgewezen, indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. Om diezelfde reden kan de verblijfsvergunning ook niet worden ingetrokken. De wijze waarop in individuele gevallen aan artikel 8 EVRM wordt getoetst is uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire 2000. Uitgangspunt van de Vreemdelingencirculaire 2000 is dat de daarin opgenomen regels in overeenstemming zijn met de richtlijn gezinshereniging en artikel 8 EVRM. De toetsing zal steeds in een op de concrete zaak toegespitste afweging van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval plaatsvinden. Strijd met artikel 8 EVRM en de richtlijn gezinshereniging zal in ieder geval niet aan de orde zijn in het geval er geen sprake is van gezinsleven dat verblijf van de migrant in Nederland vordert. Het is tot slot nog niet mogelijk een inschatting te geven van het aantal verblijfsvergunningen dat zal worden ingetrokken wegens het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Er zijn geen gegevens voorhanden om een betrouwbare uitspraak te doen over de omvang van die groep, gezien het feit dat dit afhankelijk wordt van de individuele toetsing.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere invulling van het criterium van «verwijtbaarheid» dat in het kader van de koppeling tussen de inburgeringsplicht en het verblijfsrecht wordt gehanteerd. Zij willen weten in welke situaties sprake is van een zodanige verwijtbaarheid bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht dat dit consequenties zou moeten hebben voor het verblijfsrecht en hoe met dit type verwijtbaarheid wordt omgegaan als de inburgeraar behoort tot de categorie waarvoor geen verblijfsrechtelijke consequenties getrokken kunnen worden op grond van andere regelgeving. In dit verband vragen zij zich af of het EU-recht en het EVRM in de praktijk niet praktisch alle gevallen bestrijken. Deze leden willen voorts weten hoe de sanctie van intrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning zich tot de sanctie van de bestuurlijke boete verhoudt waarvoor ook sprake moet zijn van verwijtbaarheid.

Er is sprake van verwijtbaarheid indien de inburgeringsplichtige kan worden verweten dat hij zich niet voldoende heeft ingespannen om tijdig aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het bepalen van de verwijtbaarheid betreft in beginsel een individuele beoordeling, waarin rekening gehouden moet worden met alle relevante omstandigheden van het geval. Er zullen evenwel op voorhand criteria vastgesteld worden. Deze worden op dit moment ontwikkeld en zullen worden vastgelegd in beleidsregels. De bestaande praktijk bij de gemeenten in het kader van de handhaving van de inburgeringsplicht waarbij wordt beoordeeld of een bestuurlijke boete dient te worden opgelegd, zal daarbij worden betrokken. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan het aantoonbaar gevolgd hebben van een inburgeringscursus, aan een verklaring van de onderwijsinstelling dat ondanks een gevolgd onderwijsprogramma slagen voor het examen gezien de mogelijkheden van de inburgeraar niet haalbaar is en aan het aantal keer dat is deelgenomen aan het inburgeringsexamen. Op het moment dat wordt vastgesteld dat een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet tijdig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, wordt bezien of de vergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken kan worden. Indien, zoals hiervoor is uiteengezet, blijkt dat artikel 8 EVRM of de richtlijn gezinshereniging zich daartegen verzetten, wordt beoordeeld of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De mate van verwijtbaarheid zal dus in beide gevallen een rol spelen.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag de tekst van het Vreemdelingenbesluit waarin duidelijk wordt gemaakt of welke categorieën de intrekking grond van het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste niet wordt toegepast. Daarnaast wensen zij te vernemen of ook gezinsleden van Nederlanders die derdelander zijn, zullen worden gevrijwaard van intrekking op deze grond.

Verwezen wordt naar de reactie op de vragen van deze leden, de leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie en de D66-fractie, waarin uiteen is gezet op welke wijze de intrekking grond zal worden uitgewerkt. Zoals aangegeven zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geregeld dat de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd niet zal worden ingetrokken indien dit in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM en vindt de toetsing plaats aan de hand van de in de Vreemdelingen-circulaire beschreven criteria en aan de hand van een op de individuele casus toegespitste belangenafweging. Dit geldt ook voor gezinsleden van Nederlanders.

4. Maatschappelijke begeleiding asielgerechtigden

De leden van de D66-fractie vragen waaruit de maatschappelijke ondersteuning van de asielgerechtigden bestaat en waarop de regering het bedrag van 1 000 euro dat hiervoor per asielgerechtigde beschikbaar wordt gesteld, baseert.

In principe bepaalt de gemeente zelf op welke wijze de maatschappelijke begeleiding wordt vormgegeven. Dat doet zij ook in het kader van de huidige wetgeving. Veelal kiezen de gemeenten ervoor subsidie of een opdracht te verstrekken aan een maatschappelijke organisatie die de begeleiding van asielgerechtigden verzorgt. De begeleiding zelf wordt grotendeels door vrijwilligers verzorgd. De vrijwilliger helpt de asielgerechtigde bij tal van praktische zaken op weg zoals bij het inrichten van het huis, het openen van een bankrekening, het inschrijven van kinderen bij een school, het regelen van verzekeringen en het inschrijven bij een huisarts. Ook hulp bij het inschrijven voor een inburgeringscursus en het daarvoor aanvragen van een lening kan onder de maatschappelijke begeleiding vallen. In sommige gemeenten houdt de maatschappelijke

organisatie ook spreekuur voor asielgerechtigden, waar zij dan met praktische vragen terecht kunnen. Het bedrag van 1 000 euro is gelijk aan het bedrag dat gemeenten nu al ontvangen voor de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen die rechtstreeks in een gemeente worden gehuisvest. Daar het werk zelf hoofdzakelijk door vrijwilligers wordt verricht, worden de toegekende middelen veelal gebruikt ten behoeve van de werving, training en begeleiding van vrijwilligers.

De leden van de D66-fractie zien ook een rol voor de gemeente waar het betreft kwetsbare inburgeringsplichtigen, zoals analfabeten en vragen hoe de regering de zelfredzaamheid van analfabeten in onze samenleving beoordeelt. Deze leden willen weten of de regering bereid is ook deze groep te begeleiden en wijzen in het bijzonder op de praktische problemen voor mindergeletterden.

Analfabete inburgeringsplichtigen worden in beginsel alleen onder de groep asielgerechtigden verwacht. Immers, andere inburgeringsplichtigen hebben reeds in het land van herkomst het inburgeringsexamen buitenland afgelegd en daarmee aangetoond het Nederlands op het niveau A1 machtig te zijn. Laaggeletterdheid kan natuurlijk wel ook onder deze groep migranten voorkomen, maar voor hen geldt dan dat zij een beroep kunnen doen op hun partner om te helpen bij het zoeken naar een goede inburgeringscursus, het aanvragen van een lening daarvoor en het begrijpen van de informatie over de inburgering. Gelet op de vrije keuze van hun komst naar Nederland, de mogelijkheden die zij hebben zich hierop voor te bereiden en de mogelijkheden die zij hebben hulp in te roepen binnen het eigen gezin of familie ziet de regering geen noodzaak tot het bieden van begeleiding aan deze groep.

5. Europese Unie

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat Europese Commissie in haar mededeling over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen¹ de lidstaten aanbeveelt om taal- en inburgeringscursussen aan te bieden en dat ook de Raad het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid benadrukt in zijn conclusies over de betreffende Europese agenda. Gelet hierop missen de leden van de fractie van GroenLinks het evenwicht in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de integratie. Graag ontvangen zij van de regering een reactie. Ook vragen deze leden of er geen sprake is van een brede consensus op Europees niveau dat het verplichten van kennis van de taal en de samenleving de verplichting met zich meebrengt om het onderwijs aan te bieden.

De Raad benadrukt in de conclusies over de betreffende Europese agenda inderdaad dat zowel overheid als migranten rechten en verplichtingen hebben. Er wordt niet aangegeven dat dit slechts een inspanningsverplichting zou zijn. De regering is reeds meerder malen ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen migranten en de overheid en is van mening dat deze in evenwicht is. 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 Rijk zal zorgen voor een tijdige informatievoorziening over het nieuwe inburgeringsstelsel en hoe de inburgeringsplichtige aan zijn plicht kan voldoen. Het inburgeringsexamen zal zodanig worden herzien dat het toegankelijk wordt voor mensen die zich hierop zonder of met minder begeleiding voorbereiden. Ook zal de vormgeving van het

¹ COM (2011) 455. Zie ook dossier **E110066** op www.europapoort.nl

examen worden gewijzigd om de kosten terug te dringen en om door middel van meer eenduidigheid de voorbereiding te vergemakkelijken. Voorts kunnen inburgeringsplichtigen die over onvoldoende middelen beschikken om hun inburgering te bekostigen, in aanmerking komen voor een sociale lening. Tot slot zal de regering blijven toezien op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen.

Naast de hierboven beschreven verantwoordelijkheden die de overheid op zich neemt ten aanzien van de inburgering van nieuwe migranten, zet de overheid zich in voor een sociaal stabiele samenleving die veiligheid en rechtszekerheid biedt aan al haar burgers. De overheid zet zich er in dat kader onder meer voor in dat het reguliere beleid voor onderwijs, werkgelegenheid en gezondheidszorg, alle groepen in de Nederlandse samenleving voldoende bereikt. Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving. De overheid spreekt stakeholders aan op hun verantwoordelijkheid, daar waar gebleken is dat generieke instellingen moeilijke groepen onvoldoende weten te bereiken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun verwachting deelt dat het aantal aanvragen om een permanente verblijfsvergunning nog verder zal dalen als gevolg van de hoge financiële lasten die het volgen van het benodigde inburgeringsonderwijs met zich mee zal brengen en willen weten of de regering dit mogelijke effect heeft getoetst aan Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (hierna: richtlijn 2003/09) en de jurisprudentie van het Hof hierover. De leden wijzen in het bijzonder op het arrest van het Europese Hof van Justitie van 26 april 2012. C-508/10, waarin het Hof heeft geoordeeld dat Nederland onevenredig hoge leges vraagt voor de behandeling van aanvragen om verkrijging van de status langdurig ingezetene.

In het door deze leden aangehaalde arrest, heeft het Europese Hof van Justitie kort gezegd geoordeeld dat Nederland de krachtens richtlijn 2003/109 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door vreemdelingen die de status van langdurig ingezetene in Nederland aanvragen, te hoge en onevenredig hoge leges vragen en dat hiermee een drempel kan worden gevormd voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten. De Kamers worden op korte termijn geïnformeerd over de wijze waarop de regering uitvoering zal geven aan dit arrest voor wat betreft die legesheffing. Dit arrest kan naar het oordeel van de regering niet worden doorgetrokken naar de voorwaarde dat de vreemdeling het inburgeringsexamen met goed gevolg moet hebben afgelegd om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Zoals in artikel 5, tweede lid, van Richtlijn 2003/109 is bepaald zijn lidstaten bevoegd de status van langdurig ingezetene afhankelijk te stellen van integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht. De richtlijn schrijft niet dat de wijze waarop aan de integratievoorwaarden moet worden voldaan, voor rekening van de lidstaat moet worden gesteld. De regering is verder van mening dat het vereiste dat het inburgeringsexamen moet worden behaald, niet onevenredig is en ook geen drempel vormt voor het kunnen verkrijgen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het inburgeringsexamen is vastgesteld op een niveau dat naar de mening van de regering haalbaar is voor een ieder. De vreemdeling bepaalt verder zelf op welke wijze hij zich voorbereidt op het examen. De inburgeringsplichtige vreemdeling die hiervoor een inburgeringscursus dient te volgen, kan in aanmerking komen voor een sociale lening, indien hij gelet op zijn financiële situatie de cursus niet kan betalen.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering het voorstel heeft getoetst aan artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging en zo ja, op welke wijze. Deze leden willen weten in hoeverre in het licht van het standpunt van de Europese Commissie in de zaak Imran artikel 7, tweede lid, van de richtlijn toelaat dat een lidstaat een gezinslid van een derdelander de toegang en verblijf weigert, uitsluitend op de grond dat dit gezinslid het voorgeschreven inburgeringsexamen niet heeft behaald (C-155/11) en in hoeverre een slaagplicht voor het behouden van de afhankelijke verblijfsvergunning en voor de verkrijging van een zelfstandige vergunning verenigbaar is met de richtlijn.

De regering erkent het subjectieve recht op gezinsleven dat onder andere bescherming vindt in deze richtlijn en beoogt daaraan geen afbreuk te doen met dit wetsvoorstel. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uiteen is gezet, zal de intrekking van de verblijfsvergunning niet aan de orde zijn, indien dit in strijd zou zijn met de richtlijn. De richtlijn staat toe dat de lidstaat integratievoorwaarden stelt aan de gezinsleden van een derdelander die tot Nederland willen worden toegelaten en hier willen verblijven. In de door deze leden aangehaalde zaak Imran is het Hof niet tot een uitspraak gekomen. Die zaak betrof bovendien de vraag of het basisexamen inburgering buitenland, verenigbaar is met de richtlijn en had dus geen betrekking op de inburgeringsplicht volgens de Wet inburgering. De Nederlandse regering heeft zich in die zaak op het standpunt gesteld dat artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging zich niet verzet tegen het basisexamen als toelatingsvoorwaarde voordat gezinshereniging wordt toegestaan. Voor wat betreft de voorwaarde dat de vreemdeling het inburgeringsexamen met goed gevolg moet hebben afgelegd om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, wordt opgemerkt dat deze voorwaarde ook thans geldt voor vreemdelingen en dat het wetsvoorstel hierin geen wijziging aanbrengt. Bovendien is daarbij geen sprake van een situatie dat de vreemdeling Nederland moet verlaten als hij niet aan die voorwaarde voldoet.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de Europese Commissie in de evaluatie van de richtlijn¹ gezinshereniging gewezen heeft op het belang van toegankelijkheid en betaalbaarheid van onderwijs en dat hoge kosten, die kunnen leiden tot een reductie van het aantal aanvragen, volgens de Commissie niet toelaatbaar zijn. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De regering is van mening dat de inburgeringsplicht voldoet aan deze voorwaarden.

Er zal naar verwachting voldoende aanbod van inburgeringscursussen zijn, dat goed is toegesneden op de inburgeraar. De overheid zal de inburgeraar via verschillende gremia informeren over zijn rechten en plichten in het kader van de inburgeringsplicht, het aanbod van gekwalificeerde cursussen en de mogelijkheid om een lening te krijgen voor het volgen van een inburgeringscursus en het afleggen van het inburgeringsexamen. De overheid zal ook blijven toezien op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen en zorgen voor een examenstelsel dat toegankelijk en haalbaar is voor een ieder. De overheid zal de inburgeraars die over onvoldoende middelen beschikken om hun inburgering te bekostigen, faciliteren met een sociaal leenstelsel.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

¹ COM(2008)610.