

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie  
Mw. drs. M.C.F. Verdonk  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Mw. mr. F.G Schoe

10 maart 2005  
ACVZ/ADV/05/006

Advies conceptwets-voorstel Wet inburgering

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Uw verzoek van 31 januari 2005 om advies over het concept voorstel tot wet betreffende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (hierna Wet inburgering), heeft geleid tot de onderstaande beschouwingen en conclusies.

## **1 Algemeen**

In het advies 'Van Contourennota naar Inburgeringswet' heeft de ACVZ een alternatief criterium voorgesteld ter bepaling van wie inburgeringsplichtig is. Dit criterium is gebaseerd op de, aan de Contourennota gerelateerde, doelstelling dat een ieder die duurzaam in Nederland verblijft en *die dat nodig heeft*, over voldoende kennis van het Nederlands en van de Nederlandse samenleving dient te beschikken om in die samenleving te kunnen participeren. Het onderscheidend criterium dat de ACVZ daarbij hanteert is dat de verplichting tot het met goed gevolg afleggen van een inburgeringsexamen wordt opgelegd aan alle hiervoor genoemde personen die niet gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijdperiode legaal in Nederland verblijf hebben gehad.

Zoals blijkt uit uw brieven aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 7 december 2004, alsmede van 15 februari 2005, heeft u het door de ACVZ voorgestelde juridische criterium voor het opleggen van de inburgeringsplicht

overgenomen. Daarmee is het eerder gepresenteerde ACVZ criterium uitgangspunt van dit wetsvoorstel geworden. Ook na kennis genomen te hebben van de na openbaarmaking van het advies verschenen publicaties en debatten is de ACVZ er van overtuigd dat dit uitgangspunt een solide juridische basis voor het inburgeringssysteem vormt. Daarom acht de ACVZ uw consequente hantering daarvan van grote betekenis.

Anders dan in het ACVZ contourennota advies wordt in het thans voorliggende criterium niet de eis gesteld dat iemand *rechtmatig* in Nederland moet hebben verbleven om te kunnen worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Strikt genomen zou het zuiverder zijn een dergelijke eis wel te stellen. Het is immers niet de bedoeling dat de inburgering van betekenis zou kunnen zijn voor de verblijfsstatus van een onrechtmatig verblijf houdende persoon. De ACVZ benadrukt in dit verband dat het recht op verblijf nooit kan ontstaan op grond van het feit dat iemand wel of niet inburgeringsplichtig is. Recht op verblijf ontstaat alleen op grond van de toelatings- en verblijfseisen vervat in de Vreemdelingenwet. De ACVZ is echter tot de conclusie gekomen dat het opnemen van de eis van rechtmatig verblijf in het criterium tot ernstige ongewenste neveneffecten en problemen kan leiden. Immers, in veel gevallen kan het bewijs voor het rechtmatig verblijf niet geheel voor rekening van de vreemdeling komen terwijl de overheid de gegevens evenmin voorhanden heeft. Het stellen van deze eis kan voorts een bloeiende handel in vervalste verblijfsdocumenten opleveren. Dit is zeer onwenselijk zodat de ACVZ alsnog van oordeel is dat de eis van *rechtmatig* verblijf door u terecht niet is opgenomen in het criterium.

De ACVZ constateert voorts dat de Wet inburgering op een groot aantal plaatsen verwijst naar aanvullende regels die zullen worden gesteld in een nog aan te nemen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), danwel bij Ministeriële Regeling of in Gemeentelijke Verordeningen zullen worden uitgewerkt. Ook zijn geen bepalingen ter zake van overgangsrecht opgenomen. Daarom zijn de volledige implicaties van dit wetsvoorstel niet geheel te overzien.

Omwille van de termijn concentreert de ACVZ zich in dit advies op zes hoofdpunten te weten: gelijke rechten, bestuurlijke lasten, kosten van het examen, rechtsbescherming, de proportionaliteit van de sancties en het halen van het inburgeringsexamen als voorwaarde voor de wijziging van de verblijfsvergunning.

## **2 Vergroting van de effectiviteit en de uitvoerbaarheid door vereenvoudiging van het wetsvoorstel**

Het gaat bij dit inburgeringsproject om een grote operatie met veel spelers. Wil de kans op een succesvolle effectieve uitvoering zo groot mogelijk zijn, dan dient naar het inzicht van de ACVZ op basis van het criterium te worden uitgegaan van een algemeen en eenduidig systeem. Dat systeem moet inhouden dat iedereen die inburgeringsplichtig is de inburgeringsplicht krijgt opgelegd van een zelfde niveau. Voorts is dezelfde termijn, namelijk vijf jaar, waarbinnen aan deze plicht moet worden voldaan, wenselijk. De inburgeringsplicht dient te ontstaan op het

moment dat een vreemdeling voor het afhalen van de verblijfsvergunning, dan wel na oproeping, in contact met de gemeente komt. Op die wijze kan geen onduidelijkheid ontstaan over het tijdstip van aanvang van de inburgeringsplicht en het handhavingstraject. Die aanvang is ook het geijkte moment waarop de gemeente de nodige voorlichting over de Wet aan een ieder persoonlijk kan verzorgen en een moment voor de intake kan plannen.

Voorts pleit de ACVZ nog eens nadrukkelijk voor het gebruik van een sneltest in de vorm van een flitsexamen/quick scan. Het niveau van die test kan iets boven dat van het uitgebreide examen te liggen. Het grote voordeel van die oplossing is dat niemand *onnodig* met een opleiding en examen wordt geconfronteerd en de gemeenten de uitvoeringslasten in dit opzicht kunnen beperken. Zonodig dient iedere betrokkene, die aan het gemeenteloket staat, direct de (elektronische) sneltest (flitsexamen/quick scan) te kunnen afleggen. Deze oplossing komt tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer dat aan bepaalde Nederlanders geen (onnodige) inburgeringsverplichtingen dienen te worden opgelegd, hetwelk overigens naar het oordeel van de ACVZ evenzeer geldt voor niet-Nederlanders. Naar aanleiding van het voorgaande veroorlooft de ACVZ zich een opmerking m.b.t. de parlementaire behandeling van de Contourennota in tweede ronde. In dat kader is de motie Sterk c.s. aangenomen, waarin de regering wordt verzocht autochtone Nederlanders vrij te stellen van de inburgeringsplicht. Hoe begrijpelijk de bezwaren tegen inburgeringsverplichtingen van bepaalde Nederlanders ook zijn, de gedachte om die categorie bij wet uit te zonderen van de inburgeringsplicht, brengt zeer grote risico's met zich. Het gekozen juridisch systeem staat of valt met de consequente hantering daarvan. Op grond daarvan heeft de ACVZ geadviseerd de plicht op te leggen aan een ieder die dat daadwerkelijk nodig heeft. Dat kunnen ook Nederlanders zijn. Door middel van het gebruik van een kosteloze sneltoets (flitsexamen/quick scan) worden de lasten voor wie inburgering niet nodig heeft, geminimaliseerd. Door het afleggen van de sneltoets (flitsexamen/quick scan) kunnen zij voor wie de inburgeringsplicht overbodig is, op eenvoudige wijze van de oplegging daarvan ontheven worden.

De ACVZ is tot haar aanbeveling om het wetsvoorstel te vereenvoudigen gekomen op grond van de volgende redenen:

Het wetsvoorstel laat een gecompliceerd en ook voor ingewijden niet eenvoudig te hanteren uitwerking van het juridisch systeem zien. Het aantal categorieën van inburgeringsplichtige personen is (te) groot. In het wetsvoorstel is er sprake van ten minste vijf categorieën, te weten: de Wet Inburgering Buitenland (WIB)-plichtigen (nieuwe instroom), de oudkomers, de vrouwelijke oudkomers, de niet oudkomers (ex-WIN groep), de geestelijke bedienaren (die naar het schijnt uiteen valt in WIB-plichtig en oudkomers). Hoewel de gewenste prioritering en de noodzakelijk gefaseerde uitvoering, vanwege de grote aantallen inburgeringsplichtigen om een instrumentarium daarvoor vragen, geeft de diversiteit in het aantal categorieën naar verwachting de nodige problemen, te weten:

a. De diversiteit neergelegd in het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat apart te onderscheiden groepen feitelijk aparte rechten en plichten - te weten ander niveau inburgeringseisen en andere handhavingstermijnen - krijgen toebedeeld. Deze verschillen lijken moeilijk te rechtvaardigen en leveren problemen in het kader van het recht op gelijke behandeling op. Een algemeen uitgangspunt van de ACVZ in het advies over de Contourennota (p. 40) is, dat bij de identificatie respectievelijk de definiëring van de doelgroepen, een indeling dient te worden gehanteerd die niet leidt tot een ongelijke behandeling die niet kan worden gerechtvaardigd. Het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen oudkomers en overige inburgeringsplichtigen, leidt voorts tot onduidelijkheid en is niet nodig. De ACVZ dringt aan op het hanteren van één niveau.

b. Het gebruik van verschillende termijnen waarbinnen de inburgeringsplicht voor diverse groepen moet zijn vervuld, raadt de ACVZ af. Voor sommige categorieën inburgeringsplichtigen is een examentermijn van 3,5 en voor andere groepen van 5 jaar voorzien. Ook deze differentiatie is niet noodzakelijk en zal leiden tot een meer gecompliceerde uitvoering. Gevreesd moet worden dat deze uitvoeringscomplicaties uiteindelijk zullen leiden tot een lagere effectiviteit van de Wet. Bovendien is dit onderscheid juridisch uiterst problematisch omdat het moeilijk te rechtvaardigen is, o.a. juist omdat inburgeringsplichtigen die al lange tijd in Nederland wonen veel tijd hebben gehad de taal en cultuur eigen te maken.

c. Er zullen verschillende handhavingsregimes gaan gelden. Ten aanzien van sommige inburgeringsplichtigen is het regime van toepassing nadat aan hen de verblijfsvergunning is uitgereikt of de Wet in werking is getreden, voor anderen geldt het regime pas na ontvangst van een handhavingsbeschikking. Een dergelijke diversiteit creëert onduidelijkheid en een onnodige verzwaring van de handhavingslasten. De nu voorgestelde specifieke onderverdelingen, (sub)regelingen en uitzonderingen voor de verschillende groepen inburgeringsplichtigen dienen volgens het wetsvoorstel in onderling verband te worden gezien en uitgevoerd. Ook dat vergroot de kans op fouten en vormen van inconsistentie.

d. De ACVZ zal op korte termijn een advies uitbrengen omtrent een beleid voor toelating en verblijf voor religieuze doeleinden. Om geen opties thans wettelijk te blokkeren is het gewenst dat in deze wet de verplichting voor geestelijke bedienaren om in te burgeren zo wordt geformuleerd dat de invulling volledig bij AMvB geschiedt.

### **3 Beperking van bestuurlijke lasten**

De nu voorgestelde diverse niveau's van inburgeringseisen, categorisering en de verschillende handhavingstermijnen maken het onvermijdelijk dat een aanzienlijk bureaucratisch bestel zal moeten worden ingericht om het voorgestelde systeem te kunnen laten functioneren. De effectiviteit van het systeem zal mede afhangen van het functioneren ervan. De outputfinanciering behelst een resultaatsverplichting voor gemeenten waardoor het risico ontstaat dat de meest

kwetsbare groepen buiten de boot zullen vallen, omdat van die groepen het minst resultaat te verwachten valt.

Daarenboven zorgt dit systeem ervoor dat er een waaier van bezwaar- en beroepsmogelijkheden wordt gecreëerd die wederom een onevenredige bureaucratische last op de schouders van de uitvoerders en van de rechterlijke macht kan leggen. De ACVZ is er dan ook van overtuigd dat er slechts sprake zou moeten zijn van bestuurlijke handhaving in uiterste gevallen bij strikte noodzaak. Met name de nu opgenomen voortgangscntrole voor inburgeringsplichtigen lijkt ook door de beperkte mogelijkheden van toetsing van die voortgang geen reële bijdrage te leveren aan het slagen van de inburgering. Bovendien staat die controle haaks op het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en zijn volledige vrijheid om zich op een door hem zelf gekozen wijze voor te bereiden op het examen. De ACVZ pleit er daarom voor geen voortgangscntroles in de wet op te nemen.

#### **4 Kosten van het examen**

Het nu voorliggende wetsvoorstel voorziet er in dat de inburgeringsplichtige dient te betalen voor het verplichte inburgeringsexamen. Het leerplichtig onderwijs en de daaraan verbonden examens zijn in Nederland kosteloos. Naar het oordeel van de ACVZ dient dat ook te gelden voor het inburgeringsexamen. Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten bepaalt dat primair onderwijs (omdat het verplicht is) kosteloos moet zijn. Een zelfde redenering geldt voor het inburgeringsexamen: omdat dit examen door de staat opgelegd wordt, dient dit eveneens kosteloos te zijn. Dit geldt evenzeer voor de sneltest (flitsexamen/quick scan).

#### **5 Rechtsbescherming**

Het wetsvoorstel in zijn huidige opzet heeft tot gevolg dat een groot aantal momenten ontstaat waarop juridische procedures kunnen worden aangespannen. Dat is vanuit het oogpunt van eenvoud en helderheid en vooral voor de effectiviteit van het systeem onwenselijk. Voorts zal hierdoor de bestuurlijke last voor gemeenten (te) groot worden met als risico dat de gemeenten de handhaving zullen minimaliseren.

Het voorstel voorziet voorts in een tweetal afzonderlijke hoger beroepsinstanties. Er kan voor onderscheidene besluiten hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad voor Beroep dan wel bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook dit is op grond van het beginsel van concentratie van rechtsmacht onwenselijk. Daarom adviseert de ACVZ het wetsvoorstel aan te passen en het hoger beroep te laten beoordelen door één instantie.

Voorts wijst de ACVZ in dit verband op het volgende.

Het examen bestaat volgens het voorstel uit een centraal examen en een praktijk onderdeel. Het centraal onderdeel van het examen zal, evenals het examen in het

buitenland in het kader van de WIB, door middel van een computertoets worden afgenomen.

De vaststelling van de uitslag van het examen is naar het oordeel van de regering (conform de visie van de Raad van State) aan te merken als een besluit in de zin van de Awb (niet zijnde een voorbereidingsbeslissing in de zin van artikel 6:3 Awb), waartegen bezwaar en beroep open staat. Volgens artikel 8:4, onder e, Awb staat tegen een besluit betreffende het kennen en kunnen van het geëxamineerde geen beroep ingevolge de Awb open.

De ACVZ is, evenals in haar advies over de WIB, van mening dat het niet kunnen instellen van beroep tegen de uitslag van het examen een lacune vormt in de rechtsbescherming. Het opleggen van de examenplicht en het niet halen van het examen heeft dusdanig belastende consequenties, dat adequate rechtsbescherming onontbeerlijk is. Bovendien ontstaat, als artikel 8:4, onder e, Awb van toepassing blijft, de mogelijkheid van het adiëren van de burgerlijke rechter. Die rechtsgang is voor dit soort zaken ongeschikt, ook omdat verplichte rechtsbijstand door een advocaat betrokkene en de staat op kosten jaagt. Daarom stelt de ACVZ voor in de Wet inburgering het artikel 8:4, onder e, Awb buiten toepassing te verklaren. Een soortgelijke constructie is tevens opgenomen in artikel 23 lid 6, Wet op het primair onderwijs. Dit betekent niet dat het "kennen en kunnen" door de rechter in volle omvang zal worden getoetst. De jurisprudentie laat zien dat in zo'n geval het "kennen en kunnen" door de rechter slechts uiterst marginaal wordt getoetst. De ervaring in het primair onderwijs laat zien dat geen overvloed aan zaken behoeft te worden verwacht.

## **6 De proportionaliteit van de sancties**

De ACVZ onderschrijft de noodzaak van het invoeren van sancties bij het niet (tijdig) voldoen aan de plicht tot inburgering. Het wetsvoorstel bevat echter een ingewikkeld systeem waarbij wordt onderscheiden tussen verschillende soorten lichte en zware feiten. Daaraan zijn boetes vanaf € 75 olopend tot € 500 gekoppeld. Als het examen niet is gehaald binnen de daartoe gegeven termijn, wordt een boete opgelegd. Voorts bevat het voorstel de mogelijkheid om de boete van rechtswege op te leggen bij het herhaald niet slagen voor het examen. Er is geen maximum in de Wet vastgelegd van het aantal op te leggen boetes of bedragen. Dit systeem leidt niet alleen tot uitvoeringsproblemen maar het is ernstig de vraag of het als sanctiesysteem proportioneel is. Ter vergelijking; een boete van de eerste categorie in het strafrecht bedraagt € 250,-, welke kan worden opgelegd bij een veroordeling voor rijden onder invloed. Veelal is het opleggen van een sanctie het gevolg van het actief handelen in strijd met een wettelijk voorschrift. Daarvan is geen sprake nu het bij de inburgeringsplicht gaat om nalaten van handelen. Ook de in het systeem vastgestelde boeteverordeningen in elke afzonderlijke gemeente zijn nodeloos gecompliceerd en kunnen leiden tot een ongelijke rechtsbedeling.

Een (te) uitgebreid en (te) stringent handhavingsregime vergroot de kans dat het systeem niet zal werken. Een relatief eenvoudiger maar duidelijk systeem is voor

alle betrokkenen (inburgeringsplichtigen en gemeente) helder en geeft daarom minder kans op misverstanden en fouten.

De ACVZ is daarom van mening dat het aantal momenten waarop boetes kunnen worden opgelegd, dient te worden teruggebracht. Een boete op te leggen aan het begin van het traject, namelijk bij niet verschijnen, om te zorgen dat de rechten en plichten duidelijk zijn en de termijn bekend is waarop het examen moet zijn behaald alsmede een mogelijkheid tot het opleggen van een boete aan het einde van het traject, indien het examen door schuld van de betrokkene niet is behaald, acht de ACVZ een overzichtelijk, duidelijk en goed uit te voeren systeem in overeenstemming met het proportionaliteitsvereiste.

## **7 Inburgeringsexamen als voorwaarde voor een *wijziging* van de verblijfsvergunning**

Het wetsvoorstel bevat een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) waardoor de aanvraag tot het wijzigen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, afgewezen kan worden wegens het niet met goed gevolg hebben afgelegd van het inburgeringsexamen. Deze nieuwe regel kan tot grote problemen leiden. Het meest pregnante voorbeeld daarvan is de consequentie voor vreemdelingen (veelal vrouwen) die een afhankelijke verblijfsvergunning willen wijzigen in een vergunning voor zelfstandig verblijf. In die situatie ontstaat een drievoudig probleem.

Allereerst wordt met deze regel de facto de examenplicht vervroegd. Hoofregel van het wetsvoorstel is dat iedereen die hier anders dan voor een tijdelijk doel verblijft en niet voldoet aan de criteria, inburgeringsplichtig is. Voorts moet iedereen alvorens in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd eerst het examen met goed gevolg hebben afgelegd. Met andere woorden: heb je het examen niet gehaald, dan geen verblijf voor onbepaalde tijd. Ten aanzien van vreemdelingen die een wijziging (bijvoorbeeld van de afhankelijke verblijfsvergunning) aanvragen, wordt die verplichting daarmee niet pas als vereiste gesteld bij de aanvraag voor de vergunning voor onbepaalde tijd, maar de facto reeds bij de aanvraag tot wijziging van de verblijfsvergunning.

Het argument dat het zelfstandige verblijfsrecht sterk is en dat de examenplicht kan worden omzeild, simpelweg door nooit een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen, overtuigt niet. Immers, de gezinsherenigers en gezinsvormers zijn en blijven inburgeringsplichtig en hebben een eigen verantwoordelijkheid het examen binnen drieënehalf of vijf jaar te halen. Zo niet dan kan er een boete worden opgelegd. Bovendien geldt de hoofregel dat zij alleen een vergunning voor onbepaalde tijd kunnen krijgen als het examen met goed gevolg is afgelegd. Het al dan niet hebben van het recht op zelfstandig verblijf doet daar niet aan af en dat maakt de maatregel behalve onwenselijk ook onnodig.

Voorts merkt de ACVZ op dat dit voorstel, gezien het in het voorgaande opgemerkte, niet lijkt te stroken met het uitgangspunt van het kabinet dat de

positie van allochtone vrouwen moet worden verbeterd. De eis zal er in feite toe leiden dat langer dan nodig afhankelijk verblijf voor (met name) vrouwen zal ontstaan.

In de derde plaats ontstaat een soort niemandsland voor vrouwen die na drie jaren afhankelijk verblijf te hebben genoten en wier relatie vóór het behalen van het examen eindigt (om welke reden dan ook). Hun afhankelijke verblijfsrecht vervalt en zij kunnen vóór het examen behaald te hebben geen zelfstandig verblijf krijgen.

Zoals gezegd kunnen zich ook dergelijke problemen voordoen in andere situaties waarbij valide redenen zijn om over te gaan tot wijziging van de verblijfstitel bijvoorbeeld wijziging van de beperking arbeid of studie in de beperking verblijf bij partner. Ook deze groepen vreemdelingen moeten direct, als zij in aanmerking willen komen voor een wijziging van de verblijfsvergunning, het inburgeringsexamen hebben gehaald, ondanks het feit dat zij tijdens het daaraan voorafgaande tijdelijke verblijf niet als inburgeringsplichtig waren aan te merken. Dit strookt niet met de hoofdregel dat de inburgeringsplicht pas ontstaat *vanaf* het moment dat het verblijf niet langer tijdelijk is en de vreemdeling daarna nog de wettelijke termijn rest om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Ook in deze gevallen wordt de inburgeringsplicht de facto vervroegd.

Het voorgaande in onderling verband bezien, brengt de ACVZ tot het advies de betreffende bepaling alsnog te schrappen.

Tot slot wenst de ACVZ het volgende te memoreren. In de Memorie van Toelichting is vermeld dat het behalen van het inburgeringsexamen tot gevolg heeft dat de inburgeringsplichtige vrij wordt gesteld van de naturalisatietoets en dus het aantal toetsen beperkt blijft. De ACVZ acht dit van groot belang, omdat daarmee een positieve prikkel ontstaat voor het behalen van het inburgeringsexamen, namelijk de vereenvoudiging van een eventuele naturalisatie. Voorts acht de ACVZ het van belang dat het aantal toetsen beperkt is zodat er geen onnodige extra drempels zijn om Nederlander te kunnen worden.

De ACVZ beseft dat de in het voorgaande voorgestelde aanpassingen enige bewerking van het ontwerp vergen. Zij meent niettemin dat het belang van het doorvoeren ervan groot is. Tot nadere toelichting, zonodig op korte termijn, is zij desgewenst gaarne bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

De Secretaris,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

Dr. J.J. van Miert (wnd.)