

Reactie op het conceptvoorstel voor een nieuwe Wet inburgering

Positieve punten

Het conceptwetsvoorstel brengt een aantal belangrijke verbeteringen in vergelijking met de huidige Wet inburgering: de gemeenten krijgen hun centrale rol bij de uitvoering van de inburgering terug, de onjuiste gedachte dat immigranten kort na hun toelating voldoende ‘zelfredzaam’ zijn om een goede taalschool in hun woonplaats te kiezen wordt verlaten, en de contraproductieve sanctie dat asielstatushouders bij niet tijdig slagen voor het examen de hele DUO-lening moeten terug betalen wordt geschrapt. Op dat laatste punt laat het ontbreken van een overgangsregeling die onrechtmatige (want met het de Kwalificatierichtlijn en het Vluchtelingenverdrag strijdige) sanctie ten onrechte voortbestaan voor personen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet een asielstatus kregen.

Negatieve effecten

Op een aantal centrale punten zet het voorstel de lijn voort die met de Wet inburgering van 2007 werd ingezet, met name wat betreft de slaagplicht voor het examen, de afwenteling van de kosten op immigranten en de nadruk op sancties. Het voorstel continueert daarmee de negatieve effecten van de aanpak van de wetgeving sinds 2007, zeker in vergelijking met de voorafgaande Wet inburgering nieuwkomers. Die negatieve effecten zijn:

- een aanmerkelijk deel van de immigranten kan niet tijdig aan de wettelijke slaagplicht voldoen
- periodiek terugkerende negatieve publiciteit over inburgering
- hoge uitvoeringskosten
- de hoge kosten en sancties en de negatieve publiciteit dragen niet bij aan integratie
- uitstel van toegang tot arbeid
- een groot deel van de immigranten en hun inburgering blijft buiten beeld

De nieuwe opzet van drie leerroutes in de artikelen 7-9 van het voorstel zullen die negatieve effecten niet wezenlijk verminderen. De verhoging van het wettelijke vereiste taalniveau van A2 naar B1 zal genoemde negatieve effecten eerder vergroten.

Uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt niet dat de opstellers zich bewust zijn van de uitzonderlijke positie die Nederland op dit punt binnen de EU inneemt: geen andere EU lidstaat eist dat immigranten al na drie jaar na toelating slagen voor een taalexamen op niveau B1 en nergens in de EU worden de kosten van inburgering zo eenzijdig op immigranten afgewenteld.

De negatieve effecten van de huidige wetgeving die ook onder de nu voorgestelde regeling zullen optreden, worden uitgebreid beschreven in mijn artikel in het tijdschrift *Asiel- en Migrantenrecht* 2019, p. 278-287 onder de titel “Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief”. De tekst van dat artikel gaat bij deze reactie.

Vergelijking met Duitsland

Die negatieve effecten van de Nederlandse aanpak worden goed zichtbaar bij vergelijking met de wetgeving en de praktijk in Duitsland sinds 2005. De Duitse wetgeving gaat uit van het model van de Nederlandse Wet inburgering nieuwkomers. Die wet heeft hier succesvol gewerkt van 1998 tot 2007. In Duitsland zijn immigranten verplicht om serieus aan een inburgeringscursus en de afsluitende toets deel te nemen, maar niet om voor een examen te slagen. De Duitse overheid draagt het leeuwendeel van de kosten van de cursus en de afsluitende toets. In Duitsland neemt sinds 2005 de meerderheid van de cursisten vrijwillig aan de inburgeringscursussen deel. In 2015 vormden burgers van andere EU lidstaten meer dan 40% van de cursusdeelnemers. Ook nemen grote aantallen Turkse immigranten vrijwillig deel aan de inburgeringscursussen. In Duitsland behaalde in 2018 iets meer dan de helft (52%) van de deelnemers bij de afsluitende toets niveau B1, zonder een wettelijke slaagplicht. In Nederland haalt de laatste jaren slechts 2% van de inburgeringsplichtigen het staatsexamen NT2 op niveau B1. De gedachte dat een verhoging van het vereiste niveau van A1 naar B2

met behoud van de sinds 2007 in Nederland ingevoerde uitgangspunten tot veel betere resultaten zal leiden is weinig realistisch.

Een groot deel van de immigranten blijft in de voorgestelde regeling buiten beeld.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op een met wettelijke sancties afgedwongen plicht om deel te nemen aan inburgeringsonderwijs en voor het inburgeringsexamen te slagen. Voor vrijwillige inburgering is, afgezien van artikel 20, lid 5, in het wetsvoorstel en de toelichting praktisch geen aandacht. Het gevolg is dat de inburgering van grote groepen burgers geheel buiten beeld blijft. Dat betreft de inburgering van hier wonende burgers van andere EU lidstaten, van Turkse burgers en van ouders van Nederlandse minderjarige kinderen, die op grond van het EU recht een verblijfsrecht in Nederland hebben. Aan hen kan immers op grond van het EU recht geen inburgeringsplicht worden opgelegd. In het wetsvoorstel en de toelichting worden deze groepen niet eens genoemd. Volgens recente CBS cijfers vestigden zich in de eerste zes maanden van 2019 bijna 60.000 immigranten uit andere Europese landen en meer dan 4.000 Turkse burgers in Nederland. Een aanmerkelijk deel van hen zal langdurig in Nederland blijven wonen. Als gevolg van de slaagplicht voor het examen blijven zij echter, anders dan in Duitsland, buiten de voorgestelde inburgering.

Voorgestelde regeling verenigbaar met EU recht?

Op p. 30 van de concept Memorie van Toelichting staat: “De regering is van oordeel dat het voorgestelde inburgeringsstelsel voldoet aan het hiervoor beschreven [EU rechtelijke, CAG] kader.” Deze stelling wordt niet verder toegelicht. De voorgestelde regeling is echter strijdig met de artikelen 7(2) en 15 van EU Richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging en met de artikelen 5(2) en 15(3) van Richtlijn 2003/109 inzake de status van langdurig ingezetenen derdelanders, omdat

(1) door de verhoging van het vereiste kennisniveau naar B1, dat het examen niet langer ligt op het basisoniveau (A1 of A2), zoals door het Hof van Justitie expliciet is overwogen in het kader van de evenredigheidstoetsing,

(2) de verplichting om te slagen voor het inburgeringsexamen al geldt binnen drie jaar, terwijl het Hof van Justitie expliciet heeft overwogen bij de evenredigheidstoetsing onder artikel 15 Gezinsherenigingsrichtlijn dat de verplichting om te slagen voor het examen pas na vijf jaar geldt,

(3) de kosten van de inburgering van gezinsmigranten praktisch geheel op die immigranten wordt afgewenteld; gezien de concept-toelichting (p. 37) wordt uitgegaan van gemiddeld tussen €7.500 en €10.000 (!) per gezinsmigrant,

(4) het totaal aan kosten voor cursus, examens, de verplichting om de sociale lening geheel terug te betalen, reis- en verblijfskosten en eventuele boetes zijn dermate hoog dat zij, gezien de rechtspraak van het Hof van Justitie over leges en over de kosten voor het inburgeringsexamen in het buitenland, een belemmering voor het recht op gezinshereniging en het recht op de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kunnen vormen.

De ontwerpers van het wetsvoorstel en de toelichting zijn zich kennelijk onvoldoende bewust hoezeer Nederland op de punten (2) t/m (4) een uitzonderingspositie binnen de EU inneemt. Het Hof van Justitie zal daarmee rekening houden bij de toetsing aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

Achterwege laten van een overgangsregeling

Het conceptwetsvoorstel bevat geen overgangsregeling. Die keuze wordt gemotiveerd met het gelijkheidsbeginsel. Het gevolg van die keuze is dat de onredelijke en onrechtmatige (want met EU recht en volkenrecht strijdige) hoge kosten en de sancties van de huidige Wet inburgering blijven gelden voor alle immigranten die tussen begin 2013 en de inwerkingtreding van de nieuwe wet in 2021 of 2022 een verblijfsvergunning kregen. Dat geldt ook voor de aan het begin van deze reactie genoemde onrechtmatige sanctie voor asielstatushouders. Het geldt evenzeer de gezinsmigranten die veel geld moe(s)ten uitgeven of

lenen voor door het ontbreken van effectief overheidstoezicht kwalitatief slecht of zeer slecht inburgeringsonderwijs. Bovendien dient in het voorstel of in de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap te worden vastgelegd dat vreemdelingen die aan de inburgeringsplicht onder de geldende Wet inburgering hebben voldaan, daarmee ook aan de inburgeringsvoorwaarden in die beide wetten hebben voldaan.

In plaats van dit wetsvoorstel dient te worden teruggekeerd naar het model van de Wet inburgering nieuwkomers die van 1998 tot 2007 succesvol heeft gewerkt.

Prof.mr. C.A. Groenendijk