

Aan de leden van de Algemene Commissies voor
Wonen, Wijken en Integratie en voor Onderwijs
Tweede Kamer der Staten Generaal
Den Haag

Geachte leden van de Tweede Kamer,

In zijn brief van 30 januari heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie de stand van zaken en zijn standpunt ten aanzien van het inburgeringsbeleid uiteengezet (TK 31143, nr. 38).

In die brief worden weer nieuwe maatregelen ter uitvoering van de Wet inburgering en eventueel een derde voorstel tot wijziging van die wet aangekondigd. Naar ons oordeel ontbreekt het echter aan een grondige analyse van de oorzaken van de grote problemen bij de uitvoering van de wet tot nu toe. Wij zijn van mening dat aan die problemen tenminste drie onjuiste uitgangspunten van die wet ten grondslag liggen. In deze brief zetten wij die punten kort uiteen en formuleren daarna negen vragen die ons inziens beantwoord dienen te worden voordat weer nieuwe maatregelen worden genomen. Het aantreden van een nieuwe minister lijkt ons een goed moment om na te gaan of op de sinds 2004 ingeslagen weg moet worden doorgegaan. De oude en nieuwe maatregelen zouden immers het beoogde doel, de integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving, wel eens verder weg in plaats van dichterbij kunnen brengen.

Drie onjuiste uitgangspunten van de Wet inburgering

A. De wet gaat uit van de gedachte dat *immigranten de Nederlandse taal niet willen leren als ze daartoe niet worden gedwongen*.

Die gedachte leidde tot opname van een reeks van sancties in de wet en daarmee tot een zeer complexe regelgeving en veel problemen in de uitvoering. Ook de brief ademt nog steeds die gedachte. De woorden 'plicht', 'verplichten' en 'inburgeringsplicht(ige)' komen in de brief in totaal 25x voor, de woorden 'sanctie'; 'boete' en 'handhaving' samen 10x. Het woord 'rechten' van immigranten één keer. Behalve immigranten worden in de brief nu ook de gemeenten met sancties (ministeriële reprimandes en kortingen) bedreigd.

Dit uitgangspunt leidde er verder toe dat stelselmatig te weinig aandacht bestond voor de vraag of gebreken in het aanbod van cursussen misschien wel een belangrijke oorzaak van de grote uitval en het lage slaagpercentage vormen. In de brief schrijft de minister dat het kabinet het "onacceptabel" vindt dat 14.000 inburgeringsplichtigen "kozen voor het niet accepteren van een voorziening". Dat klinkt stoer. Maar het gaat voorbij aan de mogelijke oorzaken van die beslissing. In de brief van de ambtsvoorganger van de minister van 3 oktober 2008 stond dat een nadere analyse in Den Haag uitwees dat "veel inburgeringsplichtigen die een aanbod weigeren betaald werk hebben en geen mogelijkheid zien het programma te combineren met hun werkzaamheden". Verder hield het niet aanvaarden van een aanbod vaak verband met het ontbreken van kinderopvang (TK 31143, nr. 25, p. 8). Die twee omstandigheden (samen met veel verhuizingen) waren reeds onder de Wet inburgering nieuwkomers belangrijke oorzaken van het niet beginnen of vroegtijdig uitvallen van deelnemers aan cursussen.

B. Het voorstel voor de Wet inburgering ging uit van de gedachte dat *de meeste immigranten gedwongen kunnen worden om inburgeringscursussen te volgen en op straffe van sancties te slagen voor een examen.*

Aan het begin van zijn brief erkent de minister dat dit uitgangspunt onjuist is gebleken. De betekenis van die vaststelling voor het systeem van de wet worden ons inziens echter nog onvoldoende onderkend. Wij illustreren dit met de samenstelling van de immigratie in 2007. In dat jaar werden in totaal 117.000 immigranten in de bevolkingsregisters opgenomen. Bijna een derde van hen heeft de Nederlandse nationaliteit (37.000) en ruim een derde is burger van een andere EU lidstaat (41.000). Beide groepen kunnen niet aan een inburgeringsplicht worden onderworpen. Van de burgers van landen buiten de EU (in totaal 39.500 personen) is een groot deel evenmin inburgeringsplichtig, of omdat zij jonger dan 18 jaar zijn (6.000) of omdat zij voor arbeid worden toegelaten, hun toelating als tijdelijk geldt en zij daarom drie jaar zijn vrijgesteld (8.000) of omdat zij voor een studie of stage zijn toegelaten (9.000). Verder zijn de derdelanders die familieleden van EU migranten zijn vrijgesteld. Hun aantal is niet zichtbaar in de CBS cijfers. Ook een onbekend aantal derdedelandsers die voor een ander “tijdelijk” verblijfsdoel werden toegelaten, is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Op grond van de Associatie met Turkije moeten Turkse burgers wat betreft inburgering behandeld worden als Nederlanders (2.500). Van de in totaal 117.000 immigranten in 2007 zijn dus minder dan 14.000 op grond van de wet inburgeringsplichtig.

Naar men mag veronderstellen, zijn veel meer dan die 14.000 nieuwkomers in beginsel geïnteresseerd in het leren van de Nederlandse taal en het ontvangen van enigerlei begeleiding bij hun inburgering. Doordat inburgering thans steeds meer beheerst wordt door een sfeer van dwang en drang, zullen niet-inburgeringsplichtige immigranten eerder worden ontmoedigd dan worden aangespoord om zich in te burgeren, terwijl velen van hen hierbij wel degelijk baat zouden hebben.

Een gelijksoortige redenering gaat op voor de oudkomers. Ook onder hen bestaan stellig ‘verborgen’ inburgeringsbehoeften, maar het telkens weer dreigen met sancties zou ook onder hen de niet-inburgeringsplichtigen kunnen ontmoedigen. De grote meerderheid van de oudkomers is niet inburgeringsplichtig omdat ze door geboorte of naturalisatie Nederland of burger van een andere EU lidstaat zijn. Dit leidt ons tot de verwachting dat, zolang de regering persisteert in haar huidige aanpak van de inburgering en in de voor velen onrealistisch hoge eisen die hierbij worden gesteld, het streefgetal van 60.000 inburgeraars per jaar nooit zal worden gehaald. Bij een ambitie van 60.000 nieuwe inburgeraars per jaar, terwijl, zoals in 2007, maar 14.000 immigranten tot inburgeren kunnen worden verplicht, ligt een systeem gebaseerd op dwang en sancties niet voor de hand.

Verder blijft het de vraag of dwang en dreigen met sancties een goede basis voor onderwijs aan volwassenen vormt. Tot nu toe hebben de wettelijk sancties, naar het ons voorkomt, vooral averechts gewerkt. Het stelsel van leningen, het deels zelf dragen van de cursuskosten, marktwerking en de eigen bijdrage hebben tot nu vooral als obstakel voor deelname aan de inburgeringscursussen gewerkt. Veel immigranten hebben afgezien van het aangaan van een lening bij de IBG in de realistische veronderstelling dat zij nooit voor het inburgeringsexamen zullen slagen en al helemaal niet binnen de in de wet voorgeschreven termijn. Het voorzienbare gevolg zou zijn dat zij met een grote schuld en zonder het door de wet vereiste examenbriefje blijven zitten.

C. *Als immigranten niet slagen voor het examen is dat aan hen te wijten.*

In de loop van de debatten over het inburgeringsbeleid zijn de exameneisen zo hoog geworden dat, gezien de ervaringen met de WIN en in Duitsland, te voorzien is dat de

meerderheid van de immigranten die aan een inburgeringscursus beginnen nooit voor dat examen zullen slagen. De redenen zijn dat de cursus hiervoor te kort duurt, dat hun vooropleiding onvoldoende is of dat zij naast de cursus een baan hebben of de zorg voor kinderen, terwijl er onvoldoende kinderopvang en cursussen in de avonduren of in de weekends zijn.

Het effect zal zijn dat gemeenten op grote schaal ontheffing van de inburgeringsplicht moeten verlenen. Doen zij dat niet dan zullen grote groepen vreemdelingen tot aan hun 65ste jaar op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning en dus steeds in onzekerheid over hun verblijfsrecht in Nederland blijven. De negatieve effecten van de verblijfsrechtelijke sancties in de wet (voortdurende afhankelijkheid van de partner en geen permanente verblijfsvergunning) zijn nu nog niet zichtbaar. Die sancties gaan immers pas per 1 januari 2010 werken. Die sancties zullen de integratie van de betrokkenen eerder remmen dan bevorderen. Ze belemmeren ondermeer de toegang tot arbeid, tot woonruimte, tot krediet voor het werk als zelfstandige en de duidelijke oriëntatie op een leven in Nederland.

Wij geven u daarom in overweging de regering te verzoeken om onafhankelijke deskundigen een antwoord te laten geven op de onderstaande vragen, voordat weer nieuwe wijzigingen van de Wet inburgering en weer nieuwe maatregelen worden ingevoerd.

1. Welk deel van de immigranten zal naar verwachting binnen 3,5 jaar kunnen slagen voor het huidige inburgeringsexamen op basis van de inburgeringscursussen die nu worden aangeboden?
2. Waarom is tot nu toe geen oplossing gevonden voor belangrijke oorzaken van niet beginnen of voortijdig uitvallen van cursisten die reeds onder Wet inburgering nieuwkomers (WIN, 1998 – 2007) werden gesignaleerd, en welke oplossingen zijn hiervoor denkbaar?
3. Welke effecten zijn er te verwachten van de daadwerkelijke toepassing van de negatieve sancties die nu in de Wet inburgering zijn voorzien?
4. Wat is het marginale effect van deze sancties naast de reeds voor iedere ingezetene geldende sancties op het niet volgen van onderwijs dat tot arbeidsdeelname kan leiden, zoals voorzien in de sociale verzekeringswetten en de WWI?
5. Wat zijn de oorzaken dat de financiële sancties voorzien in de WIN zo weinig werden opgelegd en waarom zou dat onder de Wet inburgering anders zijn?
6. Welke positieve sancties of andere maatregelen kunnen bijdragen aan de deelname van immigrantengroepen die met het huidige aanbod van inburgeringscursussen nog onvoldoende worden bereikt?
7. Is het huidige aanbod van die cursussen voldoende gevarieerd om ook in de behoeften van laag- en hooggeschoolde immigranten te voorzien?
8. Kunnen Turkse staatsburgers, gezien de non-discriminatiebepaling in artikel 9 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en de rechtspraak van het Hof van Justitie over Besluit 1/80 op het punt van inburgering anders worden behandeld dan Nederlanders?
9. Hoeveel is door Rijk, gemeenten en IBG in 2007 en 2008 uitgegeven aan de voorbereiding en uitvoering van de Wet inburgering inclusief het opbouwen van databestanden, organisatie, schadevergoedingen aan derden e.d en hoeveel aan taalcursussen die daadwerkelijk aan immigranten zijn gegeven?

Najaar 2006 wezen wij samen met 16 collega's in een open brief aan de Eerste Kamer op een aantal voorzienbare negatieve effecten van de Wet inburgering en adviseerden wij om niet in te stemmen met het wetsvoorstel. Dat voorstel was enkele maanden eerder praktisch unaniem (met één stem tegen) door de Tweede Kamer aanvaard. Om politieke redenen werd aan ons

advies geen gevolg geven. Intussen is duidelijk dat verschillende averechtse effecten waarvoor wij in onze brief hadden gewaarschuwd zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan. Wij hopen dat de huidige politieke constellatie wel een open en frisse blik toelaat op de manier waarop zoveel mogelijk immigranten de Nederlandse taal kan worden bijgebracht en bij hun integratie in de Nederlandse samenleving kan worden ondersteund.

Tot nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,



Prof.dr. H.B. Entzinger
(Erasmus Universiteit Rotterdam)

Wiertsmalein 32
3072 MJ Rotterdam



Prof.mr. C.A. Groenendijk
(Radboud Universiteit Nijmegen)

Weezenhof 8383
6536 CG Nijmegen

Bijlage: brief aan de Eerste Kamer van 2 oktober 2006