



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Inburgering van Nederlanders

*de administratieve verwerking van een ongrondwettige maatregel*

Besselink, L.F.M.

#### Publication date

2008

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Grensverleggend Bestuursrecht 2008, 137-158

#### License

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/in-the-netherlands/you-share-we-take-care>)

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Besselink, L. F. M. (2008). Inburgering van Nederlanders: de administratieve verwerking van een ongrondwettige maatregel. In G. H. Addink, G. T. J. M. Jurgens, P. M. Langbroek, & R. J. G. M. Widdershoven (Eds.), *Grensverleggend Bestuursrecht 2008, 137-158: Opstellen voor prof mr JBJM ten Berge ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar* (pp. 137-158). Kluwer.

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## **Inburgeringsplichten voor Nederlanders – de administratieve verwerking van een ongrondwettige maatregel**

*L.F.M. Besselink*<sup>1</sup>

Gio ten Berge heeft altijd belangstelling gehad voor staats- en bestuursrechtelijke kwesties omtrent de Caraïbische delen van het Koninkrijk in hun verhouding tot Nederland. In deze vriendenbundel daarom een korte bijdrage over een van de heikele kwesties in de koninkrijksbetrekkingen van de laatste jaren. Het betreft de wetgeving die ertoe strekt om Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders die zich in Nederland willen vestigen te onderwerpen aan een inburgeringsplicht.

Een voorontwerp van een ‘Wet houdende aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders’ (verder: de Wet verbanning en inburgering) van januari 2006 wilde alle Antillianen en Arubanen onder de op 1 januari 2007 in werking getreden Wet inburgering brengen. Dit kon rekenen op zwaar verzet vanuit alle geledingen in de Antilliaanse en Arubaanse politiek en samenleving.

De verscherpte inburgeringseis van de Wet inburgering behelst in het bijzonder de eis te slagen voor een toets kennis van de Nederlandse taal en samenleving op straffe van een (verplichte) bestuurlijke boete van maximaal € 500 voor de eerste keer dat men zakt en € 1000 voor de keren daarop. Aan universiteiten kan men streng zijn, juist voor de eigen Nederlandse studenten – Gio weet daar als jarenlang voorzitter van de Examencommissie alles van. We sturen ze zelfs weg als ze voor te veel vakken zakken, maar een verplichte bestuurlijke boete voor het zakken voor een toets is (bij mijn weten) nog niet voorgesteld.

De Raad van State is de kwade genius geweest die de inburgeringsvoorstellen van de eerstverantwoordelijke minister telkens heeft vergezeld. Keer op keer wees de Raad erop dat een dergelijke inburgeringsplicht voor Nederlanders de toets aan de relevante juridische voorschriften van Grondwet en mensenrechtenverdragen niet zou doorstaan. Uiteindelijk, na vier keer dezelfde bezwaren te hebben geuit, heeft de minister moeten toegeven. De inburgeringsplicht kon niet worden uitgestrekt tot Nederlanders, dus ook niet tot Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders.

Nu zou men verwachten dat daarmee ook de al eerder bestaande, maar enigszins over het hoofd geziene, inburgeringsplicht voor Antilliaanse en Arubaanse

---

1 Met zeer grote dank aan Jessy Emaus die al het veldwerk heeft verricht onder de Nederlandse ‘Antillen-gemeenten’ en ‘niet-Antillen-gemeenten’.

Nederlanders van de baan was. De praktijk wijst echter uit dat onder de Wet inburgering nieuwkomers, hoewel ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering, zelfs anno 2007 deze Nederlanders wel degelijk worden verplicht deel te nemen aan inburgeringscursussen en toetsen op straffe van een bestuurlijke boete.

Ik zal hieronder eerst kort schetsen wat de maatregelen waren die op steeds sterker geformuleerde bezwaren van de Raad van State stuitten. Vervolgens geef ik aan hoe de meeste gemeentebesturen er niet van hebben afgezien om Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders onder de oude regeling inburgeringsplichtig te achten, en hen zelfs te dwingen om ook in 2007 nog deel te nemen aan inburgeringscursussen en -toetsen.

## **1. Inburgeringsmaatregelen voor Nederlandse, Antilliaanse en Antilliaanse Nederlanders (I)**

De huidige voorschriften van de inburgeringswet, met name de plicht te slagen voor een examen op straffe van een bestuurlijke boete, zijn misschien wild, het voorstel dat de minister in de Tweede Kamer indiende was wilder, terwijl de oorspronkelijke plannen wel het 'wilderst' waren, om een recente uitdrukking te bezigen.

In de *Contourennota* van april 2004<sup>2</sup> werd voorgesteld om eenieder die buiten het Europese grondgebied van de Europese Unie of Europese Economische Ruimte<sup>3</sup> geboren was, ongeacht nationaliteit, te onderwerpen aan de plicht te slagen voor een inburgeringsexamen over kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Het voorstel gebruikte geen nationaliteitscriterium en had de opzet om ook Nederlanders die buiten de EU/EER geboren zijn aan zo'n eis te onderwerpen. Over discriminatie tussen Nederlanders en niet-Nederlanders kon dan niet geklaagd worden. Gelijke monniken, gelijke kappen.

De goede verstaander ziet echter meteen dat die woorden 'buiten het Europese grondgebied van de EU/EER' meer in het bijzonder bedoeld zijn om de op de Antillen en Aruba geboren Nederlanders, de 'zwartjes van het Koninkrijk', onder de inburgeringsplicht te brengen.

Het voorstel werd op juridische gronden betwist. Er bestonden ook praktische twijfels. De hoeveelheid personen die onder de inburgeringsplicht gebracht zouden worden, was zo groot dat het voorstel onuitvoerbaar zou zijn binnen de bestaande kaders. De oplossing die de regering hiervoor bood was die van privatisering van het inburgeringsonderwijsaanbod.

---

2 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 543, nr. 2, *Nota Herziening van het inburgeringsstelsel*.

3 IJsland, Noorwegen en Liechtenstein.

Een juridische reden voor de stelling dat het gehanteerde criterium onhoudbaar was, kwam op het volgende neer: aan niet-Nederlandse EU-burgers die buiten het Europese grondgebied van de EU/EER geboren zijn, wordt een obstakel in de vorm van de inburgeringsplicht in de weg gelegd bij de uitoefening van hun EG-recht van vrij verkeer van personen.

Het effect van het criterium was bovendien willekeurig: waar men geboren is, zegt niets over de kennis die men wel of niet van Nederlandse taal en samenleving heeft.

De volgende vragen rezen. Waarom zou de in Zweden geboren en in Amerika getogen *Chief Executive Officer* van een grote onderneming, die geen woord Nederlands begrijpt en blijkens de hoogte van diens salariseis blijk geeft van een volslagen gebrek aan kennis van de Nederlandse cultuur en samenleving, uitgezonderd zijn van de inburgeringsplicht, maar de in Aruba geboren en getogen Nederlandse advocaat, die op Aruba Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd en aan de UNA een juridische opleiding voltooide, moeten worden onderworpen aan de inburgeringseis zodra hij zich in Nederland wil vestigen? Waarom kan een uitsluitend Russisch sprekende in Letland geboren Let zich vrij in Nederland vestigen, maar een perfect Engels sprekende Antilliaanse Nederlander van de Bovenwindse eilanden zich niet in Nederland vestigen?

Het wetsvoorstel dat vervolgens een jaar later (april 2005) door de ministerraad werd goedgekeurd en ter advisering aan de Raad van State werd voorgelegd, werd (voor zover na te gaan, want het oorspronkelijke voorstel is niet gepubliceerd) gebaseerd op het relatief simpele criterium van geboren zijn buiten het Europese grondgebied van de EU/EER, maar zonderde de categorie niet-Nederlandse EU-burgers van de inburgeringsplicht uit.

## 2. De Raad van State (I) en (II)

De eerste twee gepubliceerde adviezen van de Raad van State die voor ons verhaal van belang zijn, betroffen het wetsvoorstel dat uiteindelijk als de Wet inburgering op 1 januari 2007 in werking trad. In het eerste van deze adviezen meldt de Raad dat voorafgaand een afvaardiging van de Raad op 12 mei 2005 met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een overleg is geweest (waartoe artikel 22 van de Wet op de Raad van State de mogelijkheid biedt). Dergelijk overleg is uitzonderlijk. Van de gelegenheid werd gebruik gemaakt 'om te wijzen op grote bezwaren die bij de Raad leefden over de ongelijkheid van behandeling van Nederlanders vergeleken met andere burgers van de Europese Unie (EU), waarin het voorstel voorzag.'<sup>4</sup> De Raad kon kennelijk niet echt geloven dat de minister het werkelijk meende in haar wetsvoorstel. De regering heeft blijkens een terloop-

---

4 *Kamerstukken II 2004/05*, 30 308, nr. 4, p. 1.

se opmerking in het advies van de Raad van State wel de memorie van toelichting aangepast, maar het wetsvoorstel onveranderd gelaten.

In het schriftelijke advies wijdt de Raad een relatief uitvoerige beschouwing aan de onverenigbaarheid van het voorstel met de discriminatieverboden en het gebod gelijke gevallen gelijk te behandelen, zoals vervat in artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 jo. 8 EVRM, het Twaalfde Protocol bij het EVRM, en artikel 26 IVBPR.

Als eerste wordt erop gewezen dat Nederlanders in een ongunstiger positie komen te verkeren dan andere EU-burgers, die in het wetsontwerp (terecht) op grond van het EG-recht categoriaal worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Deze ongunstiger positie voor Nederlanders kan in de ogen van de Raad niet worden gerechtvaardigd.

De wijziging van de memorie van toelichting naar aanleiding van het ‘artikel 22-overleg’, komt erop neer dat ook Nederlanders die na uitoefening van hun recht op vrij verkeer op grond van het EG-Verdrag terugkeren naar Nederland om zich alhier te vestigen, op grond van het EG-recht moeten worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Daarmee worden deze Nederlanders (die gebruik hebben gemaakt van hun EG-rechten) gelijkgesteld aan andere (niet-Nederlandse) EU-burgers die van hun EG-rechten gebruikmaken. Maar deze aanpassing ging de Raad niet ver genoeg. Buiten deze categorie Nederlanders, blijft er een algemeen verschil in behandeling bestaan tussen Nederlanders onderling, en ook tussen Nederlanders en andere EU-onderdanen. Niet-Nederlandse EU-burgers zijn altijd vrijgesteld van de inburgeringsplicht, maar Nederlanders alleen als zij van hun EG-rechten gebruik hebben gemaakt. De Raad vindt dit niet zodanig relevant dat het een zo wezenlijk verschillende behandeling kan rechtvaardigen. In dit verband geeft de Raad het – niet helemaal willekeurig gekozen – voorbeeld van een Nederlander met minderjarige kinderen die op het Franse deel van Sint Maarten heeft gewoond, waar het EG-recht van toepassing is (het is territoriaal gesproken onderdeel van de Europese Unie als zogenoemd ‘ultraperifeer’ gebied). Deze Nederlander wordt vrijgesteld van de inburgeringsplicht, terwijl de Nederlander met minderjarige kinderen die van het Nederlandse deel van Sint Maarten (alwaar het EG-recht niet van toepassing is) rechtstreeks naar Nederland komt, wél moet inburgeren.

De Raad wijst er vervolgens op dat weliswaar het EG-recht toestaat dat een lidstaat de eigen onderdanen, wanneer die niet van hun EG-rechten gebruik maken, slechter behandelt dan EU-burgers van andere lidstaten (de zogenaamde ‘omgekeerde discriminatie’: men mag naar EG-recht immers EU-burgers van andere lidstaten niet slechter behandelen dan de eigen onderdanen). Maar dit neemt niet weg dat men jegens de eigen onderdanen buiten het EG-recht om gebonden is aan artikel 1 van de Grondwet, de bepalingen van het EVRM en het Twaalfde Protocol daarbij, en artikel 26 IVBPR.

‘Naar het oordeel van de Raad voldoet een generieke ongelijke behandeling tussen Nederlanders en andere EU-burgers en tussen Nederlanders onderling op de enkele grond van de aanwezigheid dan wel afwezigheid van een zekere communautaire connexiteit niet aan genoemde criteria, zodat het verplichten van Nederlanders om in te burgeren ingevolge het [wetsvoorstel], een niet te rechtvaardigen rechtsongelijkheid tussen Nederlanders onderling en ten opzichte van andere EU-burgers in het leven roept. Ook staat een dergelijke rechtsongelijkheid op gespannen voet met het gebod van gelijke behandeling van artikel 1, eerste volzin, van de Grondwet.’<sup>5</sup>

De Raad adviseerde om alle Nederlanders uit te zonderen van de inburgeringsplicht, op dezelfde wijze als alle andere EU-burgers.

De Raad wijdde nog een aparte paragraaf aan de Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders die de regering inburgeringsplichtig wilde maken. De Raad merkte op dat er een relatief kleine groep Antilliaanse Nederlanders problemen oplevert, en dat deze niet worden opgelost door de vrijstelling. De Raad meent echter dat hiervoor een aparte gemeenschappelijke aanpak van de drie landen van de Koninkrijk nodig is, en dat dit niet in dit wetsontwerp geregeld moet worden.

De conclusie van de Raad was een relatief ‘zwaar’ negatief advies aan Hare Majesteit, namelijk om het voorstel van wet *niet* te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

### **3. Inburgeringsmaatregelen voor Nederlandse, Antilliaanse en Antilliaanse Nederlanders (II)**

Het advies van de Raad van State om alle Nederlanders vrij te stellen van de inburgeringsplicht, werd door de regering niet gevolgd. Toch wijzigde de regering het voorstel ten aanzien van de in te burgeren Nederlanders, waaronder ook Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders: de Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders werden, zoals het nader rapport het stelt, buiten dit wetsvoorstel gehouden: voor hen zou een aparte wettelijke regeling gemaakt worden.

Zoals we zullen zien, zou het lot van deze aparte regeling verbonden raken met het lot van de Nederlanders die het wetsvoorstel nog wel inburgeringsplichtig wilde maken. Ik moet daar dus iets over zeggen – en helaas kan dat niet korter dan wat volgt.

---

5 Ibid., p. 3-4.

Het op 21 september 2005 ingediende voorstel van wet<sup>6</sup> beperkte de inburgeringsplicht voor wat betreft Nederlanders tot *genaturaliseerde Nederlanders* die niet meer dan acht jaar in Nederland leerplichtig zijn geweest, en tevens

- a. meer dan zes maanden bijstand of een uitkering ontvangen;
- b. of minderjarige kinderen heeft;
- c. of geestelijk bedienaar is.

Vooraf armoedzaaiers, asociale, Nederlandse moeders van Turkse en Marokkaanse afkomst en imams, dus. Voor de zekerheid en de daadkracht werd toegevoegd dat beëindiging van de bijstand, uitkering, het ouderlijk gezag of de arbeid als geestelijk bedienaar voor deze groepen personen geen einde maakt aan de inburgeringsplicht. Eens een armoedzaaier, altijd een armoedzaaier; eens een Turk altijd een Turk; eens imam, altijd imam.

Vervolgens werden er – als ik goed geteld heb – niet minder dan veertien uitzonderingen geformuleerd op de inburgeringsplicht, die voor een deel ook op Nederlandse inburgeringsplichtigen van toepassing zijn.

Nogal diep verscholen in het voorstel was een bepaling waardoor (het bleek niet onmiddellijk uit de tekst) Arubaanse en Antilliaanse Nederlanders voorlopig onder de oude Wet inburgering nieuwkomers zouden blijven vallen.

Het voorstel voor inburgering van Nederlanders zoals hier weergegeven, stuitte op twijfels in de Tweede Kamer, die aanvankelijk niet scherp gearticuleerd werden. Naarmate de behandeling vorderde en verschillende eerdere afwijzende geluiden uit kringen als de Adviescommissie Vreemdelingenzaken, de Commissie Gelijke Behandeling en de Commissie Meijers ook werden opgepikt in de kamer, werd het een probleem dat de minister moest zien op te lossen. Overleg tussen coalitiepartners in het Torentje en de wandelgangen had er inmiddels al toe geleid dat de kwestie door de kamer nogmaals zou worden voorgelegd aan de Raad van State. De minister wilde echter voor het zomerreces de wet door de Tweede Kamer hebben, te meer daar zij en het kabinet langzamerhand stevig in moeilijkheden raakten in de kwestie Hirsi Ali. Het plenaire einddebat over het wetsontwerp werd op 27 juni 2006 gevoerd, dezelfde dag waarop de minister aan de Tweede Kamer een brief zond waarin zij terug moest komen op haar eerder ingenomen standpunt dat Hirsi Ali nooit de Nederlandse nationaliteit heeft gehad – twee dagen later was het kabinet-Balkenende II gevallen, nadat de bedoelde minister weigerde af te treden na een over de kwestie aangenomen motie van ‘afkeuring’. Terug naar de afwikkeling van de Wet inburgering in de Tweede Kamer, op welk vlak de minister dus nog iets te presteren had.

In een *tour de force* werd vlak voor de plenaire behandeling een ingrijpende vierde nota van wijziging naar de kamers gezonden waarin het artikel over de inburgering van de drie groepen genaturaliseerde Nederlanders vervangen werd

---

6 Tweede Kamer 2005/06, 30 308, nr. 1-2, *Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)*.

door een op het oog veel ingrijpender inburgeringsplicht voor Nederlanders. De betreffende bepaling hield in dat bij algemene maatregel van bestuur de categorieën Nederlanders zouden worden aangewezen die inburgeringsplichtig zijn. Daaraan werd wel een ‘voorhangprocedure’ gekoppeld. Bovendien werd bepaald dat zodra de kamer zich zou hebben uitgesproken over zo’n maatregel, er een wetsvoorstel tot wijziging van de inburgeringswet terzake wordt ingediend (waarin dus hetzij de categorieën inburgeringsplichtigen in de wet worden opgenomen, hetzij het artikel over de inburgeringsplichtige Nederlanders wordt ingetrokken). De minister had eveneens toegezegd dat zij een wetswijziging tot intrekking van deze bepaling zou indienen indien de Raad van State negatief zou adviseren over de inburgeringsplicht van Nederlanders.<sup>7</sup>

Als reden voor deze inbreuk op het legaliteitsbeginsel – de reikwijdte van de wet zou op een cruciaal punt niet door de wet maar later bij AMvB bepaald worden – werd aangevoerd ‘de dringende maatschappelijke noodzaak van een voorspoedige invoering van meer verplichtende en resultaatgerichte inburgering’.<sup>8</sup> De Tweede Kamer die op de avond van 7 juli 2006 stemde over het wetsvoorstel, wist sinds die ochtend dat vervroegde verkiezingen zouden worden gehouden. Met het populistisch gedruis van rechts en links in de campagnes in het vooruitzicht, stemde de kamer massaal voor de inburgeringswet, waarvan wij intussen weten dat die niet goed uitvoerbaar is en geleid heeft tot een *vermindering* van het aantal vreemdelingen dat inburgeringscursussen volgt.<sup>9</sup>

De kamerleden die de stukken vanaf het begin goed hadden gelezen – het heeft er de schijn van dat dit er weinigen waren –, die wisten uiteraard al in detail wat de Raad van State zou concluderen.

#### 4. De Raad van State (III)

Op 3 augustus 2006 kon de Raad van State korte metten maken met de voorgestelde regeling:

‘Aldus wordt de inburgeringsplicht wel aan een beperkte groep Nederlanders opgelegd, maar niet aan groepen personen die onderdaan zijn van andere lidstaten, alsmede – in verschillende omstandigheden – aan groepen personen

---

<sup>7</sup> *Handelingen II* 27 juni 2006, 95, p. 5866.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 71, *Vierde Nota van wijziging*, 22 juni 2006, p. 3.

<sup>9</sup> In 2005 zijn ruim 30.000 cursussen aangeboden, in 2006 waren het er 18.300, voor 2007 wordt verwacht dat er 16.600 cursussen zullen worden aangeboden; zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 143, nr. 3, p. 5.



uit derde landen.<sup>10</sup> (...) Het valt echter niet in te zien waarom juist [de beoogde] categorieën Nederlanders aan een inburgeringsplicht zouden moeten worden onderworpen, en andere Nederlanders en onderdanen van andere lidstaten en groepen onderdanen van derde landen niet. De problemen waarvoor het voorstel beoogt een oplossing te bieden, kunnen zich evengoed bij die groepen voordoen. De keus wordt dan in juridische zin «willekeurig». De voorgestelde groepsgewijze aanpak leidt ertoe dat de regeling de toets aan het gelijkheidsbeginsel niet kan doorstaan.<sup>11</sup>

De Raad voegt er fijntjes aan toe dat het voorstel onderscheid maakt tussen genaturaliseerde Nederlanders en ‘autochtone’ Nederlanders, en dat dit niet alleen in strijd komt met algemene bepalingen inzake gelijke behandeling, maar ook met verdragsregels die ongerechtvaardigd onderscheid naar herkomst of etniciteit verbieden, zoals het VN-Verdrag ter uitbanning van alle vormen van rassen discriminatie, en de EG-Richtlijn tegen rassendiscriminatie (Richtlijn 2000/43/EG betreffende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming). Om een toefje slagroom op de taart te zetten legt de Raad ook nog even uit waarom het opleggen van inburgeringsverplichtingen aan de categorie genaturaliseerde Nederlandse uitkeringsgerechtigden overbodig is, nu de betreffende wetgeving al in het opleggen van relevante maatregelen voorziet.<sup>12</sup>

## 5. Inburgeringsmaatregelen voor Antilliaanse en Antilliaanse Nederlanders (III)

In reactie op het advies, liet de minister de kamer weten een wetsvoorstel in voorbereiding te hebben om de litigieuze bepaling in te trekken.<sup>13</sup>

Intussen had de minister al op 15 mei 2006 een voorstel van wet houdende aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en

---

10 Met dit laatste doelt de Raad van State waarschijnlijk op onder meer Japanners, Amerikanen en Zwitsers die op grond van *most favoured nation* of nationale behandelingsclausules in vriendschapsverdragen niet aan de inburgeringsplicht kunnen worden onderworpen.

11 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 106, p. 2.

12 De Raad van State concludeerde overigens met wel de meest wonderlijke conclusie ooit: ‘De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. De waarnemend Vice-President van de Raad van State, P. van Dijk’. Wonderlijk, want het wetsvoorstel was al door de Tweede Kamer aangenomen en doorgezonden naar de Eerste Kamer. Was het bedoeld als een verholen terechtwijzing dat de Raad over het sterk gewijzigde voorstel niet eerder advies heeft kunnen uitbrengen?

13 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 107, p. 2.

Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, met memorie van toelichting, ter advisering aan de Raad van State gestuurd. Dit was de in het vooruitzicht gestelde aparte regeling voor Antillianen en Arubanen.

De memorie van toelichting bij deze ‘Wet verbanning en inburgering’ stelde dat ‘het nu voorliggende wetsvoorstel aan bijzondere categorieën Antillianen en Arubanen een op hun situatie toegespitste inburgeringsvoorziening wordt aangeboden.’

Deze ‘toegespitste voorziening’ bestond in het uitstrekken van de verscherpte inburgeringsplicht van de Wet inburgering, tot alle Nederlanders van 16 tot 65 jaar

- a) die in de Nederlandse Antillen of Aruba geboren zijn en daar langer dan tien jaar hebben gewoond, of
- b) wie geboren is uit een ouder die op de Nederlandse Antillen of Aruba is geboren en daar langer dan tien jaar hebben gewoond, of
- c) wie tot Nederlander is genaturaliseerd en onmiddellijk voor naturalisatie langer dan tien jaar op de Nederlandse Antillen of Aruba hebben gewoond.

Samengevat: eerste en tweede generatie Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders en in de Antillen en Aruba genaturaliseerde Nederlanders die daar woonachtig waren, moeten inburgeren conform de Wet inburgering.

## 6. De Raad van State (IV)

Op 1 september 2006 heeft de Raad van State over dit wetsvoorstel geadviseerd.<sup>14</sup> Het advies concludeerde met het meest negatieve advies dat de Raad kan geven:

‘De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.’

De Raad merkte op dat er van een ‘toegespitste inburgeringsvoorziening’ geen sprake is.

‘Dat de inburgeringsplicht in een afzonderlijke wet wordt geregeld is niet meer dan een wetstechnisch verschil: de Wet inburgering zal immers in hoofdzaak gelden voor Antillianen en Arubanen. Er blijft dus een verschil in behandeling bestaan tussen Nederlanders onderling en ten opzichte van de niet-Nederlandse Unieburgers en personen die met hen zijn gelijkgesteld. De Raad is van oordeel dat het gemaakte onderscheid niet in een redelijke verhouding staat tot het doel van het aanpakken van het probleem van de maatschappelijke en

---

14 *Kamerstukken II 2006/07, 30 962, nr. 4, bijlage.*

culturele achterstandssituatie van bepaalde groepen Antillianen en Arubanen in Nederland. De groep die onder de inburgeringsplicht valt is, gelet op het doel van de maatregel, te eng, omdat de maatregel niet zal gelden voor andere Nederlanders die zich in Nederland (willen) vestigen en die geen kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Het gemaakte onderscheid kan daarom niet als passend worden beschouwd om het doel te bereiken. Er is voorts niet voldaan aan de geschiktheidseis, omdat het gemaakte onderscheid niet noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Het probleem betreft een relatief kleine groep, die in een maatschappelijke en culturele achterstandspositie verkeert. Voor dit probleem en voor deze specifieke groep mensen kunnen andere, meer op hen toegespitste, maatregelen worden genomen.'

## **7. Inburgeringsmaatregelen voor Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders (IV)**

Uiteindelijk heeft aldus de Raad van State vier keer aan de, niet om haar gezeglijkheid bekend staande, toenmalige eerstverantwoordelijke minister moeten meedelen dat het verplichte inburgeren van Nederlanders, inclusief Antilliaanse en Arubaans Nederlanders, afstuit op het gebod van gelijke behandeling van gelijke gevallen en het discriminatieverbod. Men zou denken dat daarmee anno 2007 de kous af is. Niet dus.

Op 1 januari 2007 werd de Wet inburgering nieuwkomers (WIN), die in 1998 in werking was getreden, ingetrokken. Deze Wet verplichtte ook Nederlanders, en met name ook Nederlanders uit de Antillen en Aruba, zich aan een inburgeringsonderzoek te onderwerpen. Als dit onderzoek (in de praktijk of men voldoende kennis heeft van de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt) oplevert dat men 'in een maatschappelijke achterstandssituatie kan raken', dan wordt men verplicht deel te nemen aan cursussen en de inburgeringstoets af te leggen. Op het verzuim van elk van deze verplichtingen stond de straf van een (verplichte) administratieve boete.

Als we de latere adviezen van de Raad van State in ogenschouw nemen, heeft de Raad het bij de advisering over de WIN toch wel een beetje laten afweten op het punt van de inburgeringsplicht voor Nederlanders. Hij plaatste wel 'vraagtekens' bij het gelijkstellen van Nederlanders uit met name de Nederlandse Antillen en Aruba met vreemdelingen. Hiermee legde de Raad de vinger op een wonde plek, en wel op twee manieren. Ten eerste door vast te stellen dat bij de inburgering van 'Nederlanders' vooral werd gedacht aan de inburgering van Antillianen en Arubanen, en ten tweede omdat dit een toch wel principiële ongelijke behandeling is van Nederlanders. Wat dit laatste betreft beperkte de Raad zich slechts tot de opmerking dat het maken van een dergelijk onderscheid

tussen Nederlanders onderling in de memorie van toelichting moet worden toegelicht.<sup>15</sup>

De regering bevestigde in het nader rapport dat het de ‘vanzelfsprekende’ bedoeling was om de groep Caraïbische Nederlanders onder de verplichting te laten vallen, omdat zij had vastgesteld dat onder de stroom migranten uit die landen van het Koninkrijk steeds meer jongeren zaten die weinig kennis van de Nederlandse taal en samenleving hadden. Deze groep behoorde al tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid dat sinds begin jaren negentig was ontstaan, en zal dus ‘derhalve in aanmerking (...) komen voor de in dit wetsvoorstel geregelde voorzieningen’.

De taal die de regering gebruikt is tegelijk onthullend en verhullend. Onthullend voor zover onverbloemd wordt gezegd wie bedoeld worden met inburgeringsplichtige ‘Nederlanders’, namelijk de Antilliaanse jongens. Verhullend doordat verduisterd wordt dat het vanaf dit wetsontwerp niet echt meer gaat om een ‘voorziening’, een ‘faciliteit’, passend in een toegesneden beleid ter voorkoming van problemen, maar om een *plicht* om zich aan inburgering te onderwerpen op straffe van een (verplichte) administratieve boete.

De WIN is, zoals gezegd, per 1 januari 2007 ingetrokken. Maar inburgering is een heel traject, en wie op 31 december 2006 zich bij een gemeente als inwoner registreert, is alsnog inburgeringsplichtig, en zou onder de oude WIN moeten inburgeren gedurende 2007 op straffe van een geldboete. Dit is de strekking van een overgangsbepaling in de Wet inburgering (artikel 64). Kan dat, inburgeren van Nederlanders anno 2007, nu de Raad van State ondubbelzinnig heeft gesteld dat verplichte inburgering van Nederlanders onder de nieuwe Wet inburgering in strijd is met het recht?

## **8. Was en is inburgering van Nederlandse Antillianen en Arubanen onder de Wet inburgering nieuwkomers onrechtmatig?**

De eerste vraag die we moeten stellen, is of de inburgeringsplicht voor Caraïbische Nederlanders wel als rechtmatig kan worden beschouwd, in het licht van het scherp afwijzende oordeel van de Raad van State in de reeks latere adviezen terzake.

Het voornaamste verschil tussen de WIN van 1998 en de Wet inburgering van 2007 schuilt in de mate van verplichtendheid van de inburgeringstrajecten. Zoals we zojuist aangaven is eigenlijk het enige verschil dat men onder de nieuwe wet

---

15 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 114 A, p. 1.

moet *slagen* voor de inburgeringstoets op straffe van een geldboete.<sup>16</sup> Onder de WIN was men echter wel degelijk verplicht zich te melden voor inburgering, zich te melden voor een inburgeringsonderzoek, en was men verplicht tot deelname aan cursussen en aan afsluitende toetsen als het gemeentebestuur van oordeel was dat men de Nederlandse taal niet voldoende beheerste. Ook deze verplichtingen werden met een als punitief bedoelde (verplichte) boete gesanctioneerd. Dit maakt het verschil in elk geval in juridisch opzicht kleiner dan het wel voorgesteld is.

Elk van de bezwaren die de Raad van State heeft geopperd, geldt in beginsel ook voor de WIN. Er wordt een verschil gemaakt

- a. tussen Nederlanders onderling: Nederlanders die in Nederland wonen en die onvoldoende kennis hebben van de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt en die 'in een maatschappelijke achterstandssituatie' kunnen belanden, hoeven niet dergelijke cursussen te volgen;
- b. tussen inburgeringsplichtige Nederlanders en vrijgestelde vreemdelingen: volgens artikel 1 lid 1 aanhef en onder a, zijn vreemdelingen vrijgesteld als zij op grond van bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet verplicht kunnen worden aan een inburgeringsprogramma deel te nemen. Dit betreft in elk geval op grond van het EG-recht niet-Nederlandse EU-burgers en hun familieleden (de laatsten ongeacht nationaliteit), en op grond van vriendschapsverdragen met een meest begunstigde of nationale behandelingsclausule Japanners, Amerikanen uit de VS en Canada, Zwitsers en vermoedelijk (sommige) Turken of onderdanen van andere landen waarmee de EG associatieverdragen heeft gesloten.

Een rechtvaardiging van het onderscheid is vooral problematisch ten aanzien van niet-Nederlandse EU-burgers. Van hen is niets te zeggen over hun kennis van de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt, behalve dat zij veelal met een beroep op het vrij verkeer van werknemers zich in Nederland vestigen en dus impliciet enige kennis hebben van de arbeidsmarkt. In welke mate zij in een 'maatschappelijke achterstandssituatie' kunnen raken, is EG-rechtelijk echter geenszins relevant. Het kan heel goed zijn dat zij kans lopen daarin te geraken. En toch mogen ze niet onderworpen worden aan een inburgeringsonderzoek, laat staan aan een plicht tot het volgen van cursussen en het zich onderwerpen aan een toets op het einde daarvan op straffe van een geldboete.

Overigens is het op het eerste gezicht verrassend te moeten constateren dat een Japanner, die over het algemeen geen uitmuntende beheersing van de Nederlandse taal heeft, recht heeft op een gunstiger behandeling dan een Nederlander in een soortgelijke positie. Maar bij nader inzien is het verschil natuurlijk dat het bij

---

16 De Wet inburgering kent ook een sanctie in de sfeer van het verkrijgen van een verblijfstitel voor onbepaalde tijd, maar deze is niet van toepassing op Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders.

Japanners meestal gaat om hoog betaalde arbeidskrachten, dus welgestelden (veelal mede dankzij een gunstige belastingfaciliteit waardoor zij de eerste jaren van hun verblijf hier gesubsidieerd worden door degenen die wel normale belastingtarieven betalen), en bij de beoogde doelgroep Nederlanders om degenen die een risico dragen in een maatschappelijke achterstandssituatie te raken, de armoedzaaiers.

Hoewel het inburgeringsonderzoek beoogt te voorkomen dat potentiële inburgeraars nodeloos worden onderworpen aan de vervolgv verplichtingen, is het enkele feit dat zij zowel verplicht zijn zich aan zo'n onderzoek te onderwerpen, als om aan eventuele vervolgv verplichtingen te voldoen, nog steeds zodanig ingrijpend dat dit niet kan rechtvaardigen dat zo'n ingrijpend samenstel van plichten wel aan deze Nederlanders, maar niet aan andere Nederlanders en aan vreemdelingen in eenzelfde situatie wordt opgelegd.

De conclusie moet zijn dat op het punt van de Caraïbische Nederlanders de WIN onrechtmatig is wegens strijd met artikel 1 van de Grondwet, het Twaalfde Protocol EVRM, en artikel 26 IVBPR.

Terecht is daarom de WIN ook ingetrokken per 1 januari 2007, ook voor Arubaanse en Antilliaanse Nederlanders. Voor dezen was het aanvankelijk de bedoeling om ze, in afwachting van een aparte regeling, voorlopig onder de WIN te laten vallen. Maar ook dit werd te elfder ure geschrapt; ze zouden onder de AMvB alsnog inburgeringsplichtig kunnen worden gemaakt.<sup>17</sup>

In de Wet inburgering is echter een overgangsbepaling opgenomen die eerbiedigende werking toekent aan de WIN. De strekking van de overgangsbepaling is dat wie inburgeringsplichtig was onder de WIN dat ook na 1 januari 2007 blijft conform de bepalingen van de WIN.<sup>18</sup> Omdat echter ten vroegste op 12 mei 2005 de minister erop werd gewezen dat het niet mogelijk was Nederlanders inburgeringsplichtig te maken (tijdens het 'artikel 22-overleg' tussen de Raad van State en de minister) en ten laatste op 25 augustus 2006 (toen de minister ten derde male door de Raad van State was geadviseerd dat een inburgeringsplicht voor Nederlanders in strijd is met Grondwet en verdragen. en daarover aan de Tweede Kamer rapporteerde) moet het aan de gemeentebesturen duidelijk zijn geweest dat ook het opleggen van gesanctioneerde inburgeringsplichten aan Nederlanders op basis van de WIN in strijd was met de Grondwet en verdragen.

---

17 Tijdens (!) het plenaire debat over het voorstel van Wet inburgering in de Tweede Kamer werd een vijfde nota van wijziging ingediend om rekening te houden met de toen nieuwste bepaling waarbij in een AMvB de inburgeringsplichtige Nederlanders zouden worden aangewezen. Daarbij werd de bepaling waardoor Antillianen en Arubanen voorlopig onder de WIN zouden blijven vallen ingetrokken, en zou dus de WIN in zijn geheel kunnen worden ingetrokken.

18 Art. 64 Wet inburgering: '1. Onverminderd artikel 7 blijft het bepaalde bij en krachtens de Wet inburgering nieuwkomers van toepassing op de inburgeringsplichtige die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet: a. nieuwkomer was in de zin van die wet, en b. heeft voldaan aan de in artikel 2, eerste lid, van die wet bedoelde verplichting.'

Het toepassen van de WIN-verplichtingen op straffe van geldboetes op Nederlanders, met name Nederlandse Antillianen en Arubanen, onder de overgangsbepaling van artikel 64 van de Wet inburgering is dan ook onrechtmatig.

## **9. En wat deden de gemeentebesturen met de inburgering van Antillianen en Arubanen onder de WIN?**

Gezien de zojuist geformuleerde conclusie zou men verwachten dat het onderwerpen van deze Nederlanders aan de verplichtingen onder de WIN onmiddellijk zou worden gestaakt. Een procedure voor de rechter zou naar alle waarschijnlijkheid worden gewonnen door de inburgeraar die aan zulke plichten wordt onderworpen.

Een door Jessy Emaus verricht onderzoek onder de 21 zogenoemde 'Antillengemeenten', alsmede een controlegroep van 24 grotere niet-Antillen-gemeenten leverde echter een ander beeld op. De toepassing van de WIN op Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders is door geen van de betreffende gemeenten in de loop van 2005 of 2006 gestaakt. Integendeel, een groot deel van de onderzochte gemeentebesturen stelt zich op het standpunt dat zelfs de Antilliaan of Arubaan die zich op 31 december 2006 inschreef in de gemeentelijke basisadministratie verplicht is om ook ná 1 januari 2007 in te burgeren onder vigeur van de WIN.

De bijlage bij deze tekst geeft een overzicht met betrekking tot de onderzochte gemeenten. Benaderd zijn als contactpersonen de bevoegde ambtenaren. De contactpersonen bij de gemeenten zijn in beginsel per telefoon geïnterviewd, hoewel een aantal uiteindelijk per e-mail heeft geantwoord. Aan alle contactpersonen is dezelfde vraag gesteld.<sup>19,20</sup> Onder de 21 Antillen-gemeenten was er, na herhaaldelijke pogingen tot het leggen van contact, een non-respons van vier; onder de niet-Antillen-gemeenten was de non-respons wat hoger (acht).

Van de Antillen-gemeenten is er één die meldt geen ervaring te hebben bij gebreke aan voldoende inburgeringsplichtige Antillianen of Arubanen; de betrokken gemeenteambtenaar kan daarom de vraag niet echt beantwoorden. Bij de niet-Antillen-gemeenten is dit het geval bij drie gemeenten.

Van de zeventien responderende Antillen-gemeenten geven elf aan dat zij een strikte scheiding handhaven tussen aanmelding vóór en na 1 januari 2007: wie zich

---

19 'Per 1 januari 2007 is de nieuwe Wet inburgering in werking getreden. Anders dan onder de oude Wet inburgering nieuwkomers zijn onder de nieuwe wet Antillianen en Arubanen niet inburgeringsplichtig. De vraag die ik u graag zou stellen is hoe u als gemeente omgaat met Antillianen en Arubanen die zich kort voor 1 januari 2007 (zoals voorgeschreven door de oude wet) bij de gemeente hebben gemeld voor inburgering. Worden deze personen vrijgesteld van inburgering of worden ze gehouden aan de inburgeringsplicht?'

20 Details van degenen met wie, wanneer is gesproken en welke antwoorden werden gegeven, zijn opvraagbaar bij de auteur.

tot en met 31 december 2006 aanmeldde, moet conform de oude WIN alsnog verplicht inburgeren, met kennelijke toepassing van de overgangsbepaling van de Wet inburgering.

Van de zestien responderende niet-Antillen-gemeenten geven er tien aan Antilliaanse en Arubaanse inburgeraars te verplichten in te burgeren onder de overgangsbepaling van de WIN.

Onder de gemeenten die een andere oplossing kiezen, zijn er enkele gemeenten die nog niet weten hoe ze met de relevante gevallen om zullen gaan.

De aantallen gemeenten die per saldo geheel afzien van het opleggen van een verplichting, zijn vier Antillen-gemeenten en twee niet-Antillen-gemeenten. Zij doen dit voornamelijk op gronden van coulantie. Telkens gebeurt dit onder een gelijktijdige aanbeveling of een aanbod van niet-verplichte inburgering voor degenen die niet voldoende de Nederlandse taal blijken te beheersen. Dit gebeurt soms in combinatie met het gegeven dat de behandeling van verzoeken lang duurt en dus tot in 2007 onzekerheid bestaat voor de betrokkene. Een enkele Limburgse gemeente gaat wel uit van de verplichting, maar handhaaft deze bewust niet. Deze gemeente hebben we ook gerekend tot de gemeenten die niet de inburgeringsverplichting opleggen.

Al met al zijn ongeveer tweederde van de onderzochte gemeenten ‘wetsgetrouw’ – zij leven de letter van de wet getrouw na en verplichten ook Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders omdat de wet dat eist – waarbij er geen significant onderscheid is tussen Antillen-gemeenten en niet-Antillen-gemeenten. Dit ligt enigszins anders bij de onderzochte gemeenten die ertoe besloten hebben Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders niet tot inburgering te verplichten. Bij Antillen-gemeenten zijn er drie (tot vier) van de zeventien hiertoe overgegaan; bij de niet-Antillen-gemeenten zijn dit er iets minder, namelijk twee (tot drie) van de zestien. Het is verleidelijk te denken dat gemeenten die weinig Antilliaanse inwoners hebben, meer geneigd zijn de letter van de wet na te leven. Maar deze conclusie zou mij iets te snel zijn, gezien de kleine verschillen in absolute aantallen.

Evenzeer zou het verleidelijk kunnen zijn de ‘wetsgetrouwe’ gemeenten te plaatsen tegenover de ‘rechtsgetrouwen’ (de gemeenten die hebben besloten de Antillianen niet tot inburgering te dwingen, omdat zij onder de Wet inburgering ook niet verplicht kunnen worden tot inburgeren). We hebben echter bij de gemeenten die Nederlanders niet verplicht laten inburgeren, geen navraag gedaan of zij zich bewust zijn van de rechtsgronden om Nederlanders onder de Wet inburgering niet te verplichten in te burgeren. Het is een gissing – maar niet meer dan dat – dat zij althans niet volledig op de hoogte zijn van de juridische bezwaren van de Raad van State. Het vermoeden bestaat dat gemeenten zich er evenmin van bewust zijn dat deze rechtsgronden tevens tot het buiten toepassing laten van de WIN zouden moeten leiden (of preciezer gezegd: tot het buiten toepassing laten van de overgangsbepaling van artikel 64 van de Wet inburgering). Maar meer dan gissingen zijn dit niet.



## 10. Een nabeschuiving (I): rechtspolitiek

Tijdens de lijsttrekkersdebatten van 2003 zag men de voormannen van de verschillende partijen elkaar overtroeven in wie er allemaal gedwongen moest worden om de Nederlandse taal te leren. De geest van Fortuyn was over de Hollandse politici vaardig geworden. Terwijl enige jaren tevoren er schande van werd gesproken dat bij de opleiding Nederlands recht nog steeds niet alles in het Engels werd gedoceerd, was er plots een Nederlands taalchauvinisme ontstaan dat zijn weerga in de Nederlandse geschiedenis niet kent. Een jaar later werd door de regering voorgesteld dat iedereen die buiten het Europese deel van de EU geboren was, gedwongen moest worden voor een examen in de Nederlandse taal te slagen op straffe van een automatische geldboete.

Wat voordien bekend stond als ‘minderhedenbeleid’, en ressorteerde onder Onderwijs en Binnenlandse Zaken, was onder Paars (Kok II, 1998-2002) geworden tot ‘grote-steden-en- -integratiebeleid’, met een eigen minister die zijn taken vond binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het Ministerie van Onderwijs was tevens medeondertekenaar van besluiten die men thans onder de noemer ‘inburgering’ zou brengen. Met het vechtkabinet van LPF, VVD en CDA (Balkenende I) werd dat een minister met de inherent tegenstrijdige portefeuille ‘vreemdelingenbeleid en integratie’, een post die werd voortgezet onder het daaropvolgende kabinet-Balkenende. Deze minister was ondergebracht bij het Ministerie van Justitie. Van een sociale problematiek die met subsidiemaatregelen en ander *soft law* werd benaderd, werd het tot een kwestie van immigratiemaatregelen, tot iets wat met harde maatregelen in de vorm van wetten, keiharde wetten, moest worden aangepakt. En daar is men op het Ministerie van Justitie ook goed in, in het maken van wetten; beter dan in het oplossen van maatschappelijke en sociaal-economische problemen.

Vele kostbare jaren zijn besteed aan het maken van een inburgeringswet, die de negen jaar oudere en te ineffectief geoordeelde Wet inburgering nieuwkomers (WIN) moest vervangen. Geen van de voorstellen tot drastische uitbreiding van de inburgeringsplicht tot Nederlanders heeft het kunnen halen vanwege vrij evidente juridische bezwaren.

De Wet inburgering die op 1 januari 2007 in werking trad, verschilt in drie opzichten van de vervangen Wet inburgering nieuwkomers. De eerste twee zijn de volgende.

Terwijl in de WIN er een inburgeringsonderzoek plaatsvond, waarbij werd vastgesteld of men de Nederlandse taal voldoende beheerste (overigens met het oog op een onmeetbaar wettelijk criterium van het risico in een ‘maatschappelijk achterstandssituatie’ terecht te komen), wordt er nu in principe van uitgegaan dat als men als vreemdeling die voor onbepaalde tijd in Nederland wil verblijven niet ten minste acht jaar leerplichtig in Nederland is geweest, men onvoldoende kennis heeft van de Nederlandse taal en samenleving.

Het tweede verschil is dat men niet alleen geacht wordt op straffe van een boete zich aan te melden en een toets af te leggen, maar ook moet slagen voor de toets.

Het verschil is op papier en retorisch heel drastisch. Als politicus die naar de gunst van des kiezers onderbuik dingt, klinkt het erg krachtig. Maar in de praktijk is het verschil vooral symbolisch. Krachtig klinkende woorden zijn makkelijk uitgesproken en vervliegen snel; woorden van politici al helemaal. De reden voor de ‘verscherpte’ inburgeringseis van de Wet inburgering was gelegen in de lage rendementen onder de WIN. Het is echter ten eerste de vraag of onder de nieuwe Wet inburgering de rendementen hoger worden. Rendementen worden niet verhoogd door de sanctie zo zwaar te maken dat men er groot belang bij krijgt om de hele inburgeringsplicht maar te ontwijken, leert het gezonde verstand.

Er zijn momenteel daadwerkelijke aanwijzingen dat dit laatste het voornamelijkste effect is geweest van de Wet inburgering: hoe hoger de boete, hoe meer belang men erbij heeft überhaupt aan de plicht te ontkomen. Terwijl in 2005 nog ruim 30.000 inburgeringscursussen zijn aangeboden onder het regime van de oude WIN, is de huidige prognose (najaar 2007) dat onder de Wet inburgering in 2007 niet meer dan 16.000 inburgeringsplichtigen cursussen zullen worden aangeboden. Bijna een halvering dus.

Het zeer grote aantal potentieel inburgeringsplichtigen dat volgens de oorspronkelijke plannen aan cursussen moest worden geholpen was zo groot, dat het cursusaanbod werd geprivatiseerd. De gemeenten zouden de belangrijkste ‘doelgroepen’ een ‘aanbod’ moeten doen van een plaats in een cursus, die de gemeenten zouden inkopen op de markt. Dit vergde, vanwege de privatisering, openbare aanbestedingsprocedures, die voor grote gemeenten tevens Europees moesten worden aanbesteed. Zeer ingewikkeld en niet iets waar men veel ervaring mee had in de gemeentelijke onderwijswereld voor (zeer) laag geschoolden.

Vooralsnog bevat de moeilijk uitvoerbare en zeer ingewikkelde wetgeving voor burgers slechts een krachtige prikkel om zo veel mogelijk de inburgeringsplicht te ontduiken – juist voor de minder kapitaalkrachtige burgers die erg graag een cursus in de Nederlandse taal zouden willen volgen, maar zich te onzeker voelen of zij voor een toets wel zouden slagen.

Er is een derde verschil tussen de Wet inburgering en de WIN: Nederlanders zijn uiteindelijk uitgezonderd van een verplichting tot inburgering. Met name de Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, die als de belangrijkste doelgroep werden beschouwd van de inburgeringsplicht voor Nederlanders, zullen daarvan gaan profiteren. Maar dit pas na 2007. In veel gemeenten denken de uitvoerende ambtenaren namelijk dat op hen de overgangsbepaling van de Wet inburgering van toepassing is, waardoor de Antillianen en Arubanen die vóór 2007 zich inschreven in de gemeentelijke basisadministratie alsnog onder de WIN moeten inburgeren. Deze opvatting is juridisch problematisch, maar wel de meest voorkomende.

Als het ooit tot een geding komt, bijvoorbeeld indien een opgelegde boete wordt betwist, zal de ‘inburgeraar’ winnen op de gronden die de Raad van State een keer of vier aan de regering heeft uitgelegd.

## 11. Een nabeschouwing (II): juristerij

Intussen levert deze casus geschetst in de eerder paragrafen een fundamentele vraag op die de inburgeringskwestie verre overstijgt. Wat moeten gemeentebesturen geacht worden te doen indien het toch wel zeer waarschijnlijk is dat de uitvoering van wetgeving die aan hen is toevertrouwd onrechtmatig is wegens strijd met de Grondwet en met eenieder verbindende bepalingen van verdragen. Moeten de gemeentebesturen op eigen gezag de wet buiten toepassing laten?

Naar EG-recht moet nationale wetgeving die met rechtstreeks werkend Europees recht in strijd is ook door lagere overheden op eigen gezag terzijde worden gesteld, zo suggereert het *Fratelli Costanzo*-arrest van het Hof van Justitie EG<sup>21</sup> – al is hiermee nog niet alles gezegd. Maar EG-recht speelt in de inburgeringswetgeving wel een zekere rol, maar niet onmiddellijk voor wat betreft de inburgering van Nederlanders.

Artikel 120 van de Grondwet richt zich sinds 1983 met zoveel woorden tot de rechter: ‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten...’ Maar ongetwijfeld vloeit uit deze vorm van onschendbaarheid a fortiori voort dat ook lagere overheden aan de wet gebonden zijn en deze niet op eigen gezag kunnen toetsen aan de Grondwet teneinde de wet buiten toepassing te laten.

Artikel 94 van de Grondwet kent geen specifieke adressaat: ‘Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen...’

Sommige schrijvers hebben hieruit afgeleid dat ook lagere overheden en bestuursorganen de wet buiten toepassing kunnen laten als deze naar eigen inzicht onverenigbaar is met eenieder verbindende verdragsbepalingen. Ik meen dat dit nooit de bedoeling is geweest van de opstellers van het amendement waardoor deze bepaling in 1953 in de Grondwet is opgenomen. Het debat rond deze motie-Serrarens concentreerde zich geheel en al op de vraag of een dergelijke doorbreking van het rechterlijke toetsingsverbod van thans artikel 120 Grondwet gerechtvaardigd en wenselijk was. Nimmer was het de bedoeling om ook een toetsingsrecht aan de uitvoerende macht te geven, laat staan aan het college van burgemeester en wethouders van elke gemeente bij de uitvoering van laten we zeggen de Wet inburgering.

---

21 HvJ EG 22 juni 1989, zaak 103/88, *Fratelli Costanzo SPA/Comune di Milano en Impresa Ing. Lodigiani SPA*, *Jur.* 1989, p. 1839.

Ik stel mij op het standpunt dat artikel 94 Grondwet zich niet richt tot de uitvoerende macht, althans tot gemeentebesturen. Gemeentebesturen kunnen dus niet met een beroep op deze grondwetsbepaling een wetsbepaling buiten toepassing laten.

Dit betekent evenwel niet dat gemeentebesturen in een geval als dat van de overgangsbepaling van de Wet inburgering en de WIN in relatie tot Nederlanders, als hiervoor uiteengezet, tegen elke prijs de wet moeten uitvoeren. Sterker, ik meen dat er in abstracto, buiten artikel 94 van de Grondwet om, goede redenen voor gemeentebesturen zouden kunnen zijn om de WIN jo. de overgangsbepaling van de Wet inburgering niet op Nederlanders toe te passen. Deze redenen zijn de volgende.

Mijns inziens is het oordeel van de Raad van State, die immers een afdeling heeft die tevens geroepen is om in hoogste instantie boeteopleggingen onder de Wet inburgering en de WIN te beoordelen, niet zonder betekenis. Dit is te meer het geval als de regering de opvatting van de Raad van State vervolgens blijkt te volgen in haar daden van wetgeving. Indien daarbij de regering over het hoofd heeft gezien een uitdrukkelijke uitzondering op te nemen in een overgangsregeling (zoals bij de Wet inburgering het geval is), dan kan de regering door middel van een circulaire aan de gemeentebesturen kenbaar maken dat de betreffende overgangsregeling verdragsconform moet worden uitgelegd.

Laat de regering dat na, zoals tot nu toe het geval is geweest ten aanzien van het opleggen van de inburgeringsplicht op Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders conform de WIN op grond van de overgangsbepaling in de Wet inburgering, dan staat het de gemeentebesturen vrij om zelf de wet verdragsconform uit te leggen.

In dit geval zal een gemeentebestuur dus de overgangsregel zodanig moeten pogen uit te leggen dat strijd met artikel 26 IVBPR en artikel 1 van het Twaalfde Protocol EVRM wordt voorkomen. Het staat namelijk aan bestuursorganen altijd vrij om de wet uit te leggen; sterker, zij moeten dat doen. Daarbij is het uitleggen van de wet in overeenstemming met een verdragsbepaling niet hetzelfde als de wet buiten toepassing laten wegens strijd met een verdragsbepaling. In het eerste geval wordt de norm zodanig uitgelegd dat strijdigheid tussen wet en verdrag wordt voorkomen; in het laatste geval om het opheffen van een strijd die zich voordoet. Bij een dergelijke uitleg is het verstandig als gemeenten zich mede verlaten op de gezaghebbende uitleg die een instantie als de Raad van State herhaaldelijk kenbaar heeft gemaakt. Dit verhoogt het gezag van de uitleg die een gemeentebestuur bezigt.

Ten slotte, is voor deze kwestie dan van belang of de betreffende overgangsbepaling van de Wet inburgering zich wel leent voor een dergelijke verdragsconforme uitleg.

De tekst lijkt hiervoor weinig tot geen ruimte te bieden. Artikel 64 van de Wet inburgering is peremptoir: ‘Onverminderd artikel 7 blijft het bepaalde bij en krachtens de Wet inburgering nieuwkomers van toepassing op de inburgeringsplichtige die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet:

a. nieuwkomer was in de zin van die wet, en b. heeft voldaan aan de in artikel 2, eerste lid, van die wet bedoelde verplichting.’

De Wet inburgering nieuwkomers kent aan gemeentebesturen geen discretionaire bevoegdheid toe om wel of niet Nederlanders inburgeringsplichtig te achten (al leverde het onderzoek onder gemeenten wel op dat in de praktijk er om redenen van coulantie voor werd gekozen om Antilliaanse of Arubaanse Nederlanders in deze laatste fase van de WIN maar niet meer in te laten burgeren).

Enig soelaas zou kunnen worden geboden als de minister namens de regering aan de gemeentebesturen laat weten dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan Nederlanders onder de WIN als onrechtmatig moet worden beschouwd.

Maar het beste zou natuurlijk zijn om de overgangsbepaling in de Wet inburgering aan te passen, zodat de WIN slechts van toepassing kan zijn op vreemdelingen, zoals ook de Wet inburgering dat is. Gelijke monniken, gelijke kappen.

INBURGERINGSPLICHTEN VOOR NEDERLANDERS

**Bijlage**

<b>ANTILLEN-GEMEENTEN</b>				
	Strikte scheiding 1.1.2007; dus inburger- ingsplichtig volgens WIN	Geen er- varing	Anders	Niet suc- cesvol benaderd
Almere	x			
Amersfoort	x			
Amsterdam				x
Arnhem	x			
Breda		x		
Capelle a/d IJssel	x			
Den Haag			x	
Den Helder	x			
Dordrecht				x
Eindhoven	x			
Groningen			x	
Leeuwarden	x			
Lelystad			onbeslist	
Nijmegen	x			
Rotterdam	x			
Schiedam	x			
Tilburg	x			
Vlaardingen				x
Vlissingen			x	
Zoetermeer				x
Zwolle	x			

<b>NIET-ANTILLEN-GEMEENTEN</b>				
	Strikte scheiding 1.1.2007; dus inburger- ingsplichtig volgens WIN	Geen er- varing	Anders	Niet suc- cesvol benaderd
Amstelveen		x		
Apeldoorn			onbeslist	
Utrecht	x			
Enschede				x
Maastricht				x
Leiden	x			
Emmen	x			
Ede				x
Den Bosch			x	
Haarlemmermeer	x			
Zaanstad	x			
Alphen a/d Rijn				x
Gouda	x			
Heerlen	x			
Assen	x			
Middelburg		x		
Delft	x			
Hilversum	x			
Venlo		x		
Haarlem				x
Alkmaar				x
Sittard-Geleen			x	
Deventer				x
Westland				x