

Inburgeringsplichten voor Nederlanders – de administratieve verwerking van een ongrondwettige inburgeringsmaatregel

*L.F.M. Besselink*¹

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 heikle 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 2004² werd voorgesteld om eenieder die buiten het Europese grondgebied van de Europese Unie of Europese Economische Ruimte³ 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.'⁴ 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.’⁵

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.

