

Vergaderjaar 2004–2005

29 700

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland)**

E

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 29 juli 2005

Met belangstelling hebben de Minister van Buitenlandse Zaken en ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de Vaste Commissie voor Justitie. Het verheugt ons dat de fracties van het CDA, de PvdA, D66 en OSF het doel van het wetsvoorstel onderschrijven en ook de noodzaak om dit doel te realiseren onderkennen, en dat de fracties van D66 en OSF zich er in beginsel mee kunnen verenigen dat aan vreemdelingen die om in Nederland te worden toegelaten, in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en die na hun komst naar Nederland inburgeringsplichtig zijn, de eis zal worden gesteld dat zij reeds voor hun komst naar Nederland beschikken over een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving. Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, in op de nadere vragen van de leden van de verschillende fracties.

### **Plaats in het inburgeringsstelsel**

Het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot inburgering *in het buitenland* vormt het eerste deel van de herziening van het Nederlandse inburgeringsstelsel. Hierin worden immigratie en integratie voor het eerst met elkaar verbonden door van de potentiële immigrant die ná aankomst in Nederland inburgeringsplichtig zal worden, te verlangen dat hij vóór zijn komst naar Nederland aantoonbaar basiskennis verwerft van de Nederlandse taal en van de samenleving waarin hij duurzaam wenst te worden opgenomen. Deze nieuwe voorwaarde voor immigratie wordt vóóraf gesteld aan vreemdelingen die op dat moment nog niet tot onze samenleving behoren en ten aanzien van wie ook nog niet vaststaat of zij ook daadwerkelijk daartoe zullen worden toegelaten.

Het begin van inburgering van de potentiële nieuwkomer in het buitenland dient zijn toekomstige integratie als feitelijke nieuwkomer in Nederland en daarmee zijn eigen belang en dat van de Nederlandse samenleving als geheel waartoe hij wil gaan behoren, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Inburgering in het buitenland moet dan ook worden gezien in het perspectief van inburgering in Nederland. De eenmaal in onze samenleving opgenomen nieuwkomer zal hier immers verder moeten inburgeren. Op korte termijn verwacht ik een wetsvoorstel

in te kunnen dienen met betrekking tot de inburgering in Nederland, dat het tweede deel zal vormen van de herziening van het Nederlandse inburgeringsstelsel. Aan de verdere inburgering in Nederland worden uiteraard hogere eisen gesteld. Daarbij wordt de nieuwkomer aan zijn eigen verantwoordelijkheid gehouden, en door de overheid gefaciliteerd om die eigen verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik het eens dat het bij de integratie in de Nederlandse samenleving gaat om een tweezijdig proces, waarbij de nieuwkomer ook moet kunnen rekenen op de solidariteit en steun van de anderen in de Nederlandse samenleving. Vóór zijn aankomst in Nederland en de Nederlandse samenleving, zo antwoord ik deze leden, zal hij echter zelf moeten aantonen dat hij beschikt over voldoende inzet en motivatie om ná aankomst in Nederland daadwerkelijk te kunnen inburgeren. Het basisexamen toetst met name die inzet en motivatie waarover de potentiële immigrant uiteraard zelf moet beschikken, en waarborgt dat de immigrant beschikt over voldoende basiskennis en vaardigheden om direct na aankomst verder in te burgeren. De vereiste kennis en vaardigheden, die de vreemdeling in het buitenland zelf en door zelfstudie moet verwerven, zijn daarop afgestemd.

Hoewel inburgering in het buitenland aan de voorkant van het immigratie- en integratieproces er naar verwachting toe zal leiden dat er minder sprake zal zijn van cumulatie van achterstanden die de maatschappelijke participatie van grote groepen nieuwkomers belemmert, ben ik het met de leden van de PvdA-fractie eens dat inburgering in het buitenland op zichzelf onvoldoende is om de gehele integratieproblematiek in Nederland volledig het hoofd te bieden. Het onderhavige wetsvoorstel moet daarom worden gezien in verhouding tot de inburgering in Nederland die thans is geregeld in de Wet inburgering nieuwkomers en de oudkomersregelingen. Ook ben ik het met deze leden eens dat de bestaande achterstanden onder oudkomers adequaat moeten worden aangepakt. Daarom zal ik, zoals gezegd, op korte termijn als tweede deel van de herziening van het Nederlandse inburgeringsstelsel een wetsvoorstel indienen waarmee ook die achterstanden resultaatgericht kunnen worden aangepakt. Daarmee zal de daadwerkelijke inburgering in Nederland van de nieuwkomer die reeds voor zijn komst naar Nederland met het behalen van het basisexamen inburgering heeft aangetoond in staat en bereid te zijn tot verdere inburgering, verder worden bevorderd.

### **Internationaalrechtelijke aspecten**

Zoals ik in mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 543, nr. 4, p. 16) over de herziening van het inburgeringsstelsel heb aangegeven, heb ik op het advies van de onderzoekster van de Universiteit van Tilburg contact opgenomen met de Europese Commissie om meer duidelijkheid te krijgen over de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringsstelsel met het Europese recht en met name de Associatieovereenkomst met Turkije. Daarbij heb ik de commissie onder meer het onderhavige wetsvoorstel en de daarbij behorende stukken (in vertaling) toegezonden.

In haar reactie van 14 juni 2005, die ik op 23 juni 2005 aan de voorzitter van de Eerste Kamer heb gezonden, geeft de commissie aan in het algemeen geen bezwaren vanuit Europeesrechtelijk perspectief te hebben tegen de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Zo bevestigt zij onder meer dat artikel 7 van de Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging de bevoegdheid aan de lidstaten laat om in het nationale recht regels omtrent de inburgering van onderdanen van derde

landen te stellen, mits daarbij het evenredigheidsbeginsel en de mensenrechten worden eerbiedigd.

Wel wijst de commissie op mogelijke juridische problemen ten aanzien van de inburgeringsplicht van aan Unieburgers verwante onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht in een andere EU-lidstaat, en op de standstill-bepalingen in de associatie met Turkije. Daarbij benadrukt de commissie dat het hier gaat om een voorlopige inschatting harerzijds en dat het Hof van Justitie bij uitsluiting bevoegd is tot uitlegging van het gemeenschapsrecht en uiteindelijke beoordeling van de verenigbaarheid daarmee van het nieuwe inburgeringstelsel.

Zoals ik in mijn brief van 23 juni 2005 heb aangegeven, acht ik de kanttekeningen van de commissie voorshands niet doorslaggevend om ten aanzien van aan Unieburgers verwante onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht in de Unie een ander standpunt in te nemen dan het Hof van Justitie in de zaak van de Secretary of State for the Home Department en Hacene Akrich (C-109/01, 23 september 2003). Ik blijf dan ook van mening dat deze aan een Unieburger verwante onderdanen van derde landen, die voor hun komst naar Nederland geen verblijfsrecht in de Unie hadden, geen verblijfsrecht kan ontleenen aan de secundaire gemeenschapsregelingen omtrent het recht op vrij personenverkeer van de Unieburger aan wie hij verwant is. Aangezien het arrest-Akrich, zoals ook de commissie aangeeft, wel de nodige vragen onbeantwoord heeft gelaten, heb ik ter gelegenheid van de prejudiciële vragen van het Zweedse Utlänningsnämnd aan het Hof in de zaak (C-1/05) van Y. Jia tegen Migrationsverket mijn standpunt in deze nader uiteengezet, waarbij ik onder meer ben ingegaan op de relevante hofjurisprudentie in de zaken BRAX (C-459/99), Carpenter (C-60/00) en Chen (C-200/02). Aangezien de hierbedoelde aan Unieburgers verwante onderdanen van derde landen tot op heden altijd als «afgeleid begunstigd» gemeenschapsonderdaan zijn behandeld en daardoor nimmer inburgeringsplichtig zijn geweest, en over hun positie in het gemeenschapsrecht nog onduidelijkheid mogelijk is, meen ik dat het verstandig is om het arrest van het Hof in de zaak Jia tegen Migrationsverket af te wachten, dat meer helderheid zal verschaffen over de positie van deze groep in het gemeenschapsrecht.

Als aandachtspunt voor de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringstelsel met de standstillbepalingen in de Associatie met Turkije noemt de Europese Commissie met name de leges in reguliere vreemdelingenprocedures. De commissie is daarover naar aanleiding van een klacht op 25 januari 2005 een infractieprocedure gestart. In dat kader heb ik de commissie mijn standpunt terzake nader uiteengezet. Naar mijn mening vormen de leges geen nieuwe beperkingen die onverenigbaar zijn met de relevante standstillbepalingen. Anders dan het gemeenschapsrecht met betrekking tot het vrije verkeer van Unieburgers en hun gezinsleden, regelt het associatierecht niets over deze procedurele aangelegenheid, die de uitoefening van de krachtens de Associatie aan Turkse onderdanen toekomende rechten ook niet onmogelijk maakt of een voorwaarde voor het verrichten van economische activiteiten vormt.

Voorts staat het feit dat ook de geestelijke bedienaar zich voorafgaand aan zijn komst naar Nederland zal moeten bekwamen in de Nederlandse taal en normen en waarden van de Nederlandse samenleving, naar mijn mening niet op gespannen voet met het stelsel van geleidelijke integratie van artikel 6, eerste lid, van Besluit nr. 1/80. De in dat artikel gewaarborgde geleidelijke opbouw van rechten na verblijfsaanvaarding in Nederland wordt immers niet aangetast. De afwijkende behandeling ten opzichte van (andere) arbeidsmigranten vindt zijn rechtvaardiging in het maatschappelijke belang van de taak van de geestelijke bedienaar. Anders

dan arbeidsmigranten, die tot Nederland worden toegelaten omdat er met hun werkzaamheden een wezenlijk Nederlands (economisch) belang wordt gediend, brengen de werkzaamheden van de geestelijke bedienaar mee dat deze ook met maatschappelijke vragen wordt geconfronteerd die verband houden met het sociaal-economische en sociaal-culturele integratieproces van minderheden. Van geestelijke bedienaren wordt tevens verwacht dat zij steun bieden bij het bepalen van de houding die de achterban ten aanzien van de samenleving zal innemen, hetgeen vereist dat zij, anders dan tijdelijke arbeidsmigranten, terdege bekend zijn met de grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en andere universele waarden die door de verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd, met het bestaan van andere levensbeschouwelijke richtingen, homoseksualiteit, de onaanvaardbaarheid van eerwraak en dergelijke.

Bij het vorenstaande is van belang dat, zoals de Europese Commissie terecht opmerkt, de uiteindelijke beoordeling van de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringsstelsel met het gemeenschapsrecht aan het Hof van Justitie is.

Van EU- en EER-onderdanen, zo antwoord ik de leden van de fractie van D66 en het lid van de OSF, wordt op grond van het gemeenschapsrecht niet verlangd dat zij voor hun komst naar Nederland basiskennis verwerven van onze taal en samenleving. Dat geldt ook voor Zwitserse onderdanen en derdelanders die als gezinslid van een EU-, EER- of Zwitsers onderdaan met die onderdaan naar Nederland komen en die daarbij aan het gemeenschapsrecht met betrekking tot het vrije personenverkeer van die onderdaan – waaronder artikel 10 van verordening 1612/68 en artikel 1 van richtlijn 73/148 – verblijfsrecht in ons land ontlenen. Zoals gezegd, wacht ik het arrest in de zaak Y. Jia tegen Migrationsverket af voor de vraag of daarvoor vereist is dat die derdelander voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat moet hebben gehad.

Vreemdelingen die voor het verrichten van arbeid als zelfstandige naar Nederland willen komen, zo antwoord ik deze leden voorts, vallen evenmin onder de nieuwe regeling. Ongeacht hun nationaliteit en ongeacht de vraag of zij zich beroepen op een associatieovereenkomst met hun land van herkomst, zijn vreemdelingen die voor het verrichten van arbeid in loondienst of als zelfstandige, dan wel als dienstverlener naar Nederland willen komen, immers op grond van de Wet inburgering nieuwkomers niet als nieuwkomer inburgeringsplichtig, aangezien arbeid een tijdelijk verblijfsdoel is. Dat geldt derhalve ook voor onder andere Roemeense, Bulgaarse, Turkse en Kroatische onderdanen. Ik verwijs naar artikel 1, tweede lid, onder a en b, van de Wet inburgering nieuwkomers. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt dat beleid voortgezet.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat het voor de door de nieuwkomer in Nederland uit te oefenen rechten en vrijheden noodzakelijk is om aan het inburgeringsvereiste te voldoen, zodat de nieuwkomer na aankomst in Nederland op den duur als volwaardig burger in de Nederlandse samenleving zal kunnen functioneren. Daarnaast is zijn kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, waaronder de grondwettelijke vrijheden, uiteraard ook essentieel voor de uitoefening van die rechten en vrijheden door zijn gezinsleden en zijn andere medeburgers in onze samenleving.

Wat betreft het recht op respect voor het gezinsleven is hierbij van belang dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in haar advies «Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland» van

februari 2004 op grond van de in diverse (in de memorie van toelichting reeds aangehaalde) rapporten beschreven integratieproblematiek in Nederland en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens concludeert dat voorafgaande inburgering in het buitenland als voorwaarde voor toelating tot Nederland in het algemeen de toetsing aan artikel 8 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kan doorstaan. Dat geldt niet alleen wanneer het gaat om gezinsvorming, maar ook in geval van gezinshereniging. Ook naar de mening van de Raad van State voldoet het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland in het algemeen aan de eisen van artikel 8 EVRM. Zowel de ACVZ als de Raad van State bevestigen mijn standpunt dat de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringsvereiste met artikel 8 EVRM in het concrete individuele geval afhankelijk is van de persoonlijke situatie van de betrokken vreemdeling, die, zoals ook thans het geval is, bij iedere voorgenomen afwijzing in de individuele belangenafweging wordt betrokken. De Raad van State onderschrijft voorts mijn standpunt dat de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde regeling van inburgering in het buitenland voldoende flexibiliteit biedt om daarmee rekening te kunnen houden en in een voorkomend geval aan het nieuwe inburgeringsvereiste voorbij te kunnen gaan. In dit verband wijs ik er op dat de effecten van artikel 8 EVRM zullen worden betrokken bij de evaluatie van de regeling, die op termijn van twee jaar na inwerking-treding is voorzien.

Het voorgaande, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is eveneens van belang in het licht van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Bij alle vreemdelingenrechtelijke beslissingen betreffende kinderen worden de belangen van het kind betrokken, aangezien die worden betrokken bij de afweging die op grond van artikel 8 EVRM moet worden gemaakt. Uit de tekst, noch uit de wordingsgeschiedenis van het verdrag valt af te leiden dat met de artikelen 9 en 10 van het verdrag is beoogd een uitbreiding te geven aan de verplichtingen die voor de Nederlandse overheid uit artikel 8 EVRM voortvloeien. In dit kader is van belang dat, zoals ook de ACVZ constateert, het ontbreken van tenminste een basale beheersing van de Nederlandse taal de integratie van de kinderen in Nederland bemoeilijkt. Het heeft voorzienbare negatieve gevolgen voor het onderwijsniveau van mee-migrerende kinderen, die in Nederland een taalachterstand oplopen indien in de thuissituatie geen voedingsbodem is voor het Nederlands dat zij in de Nederlandse maatschappij als hoofdtaal zullen moeten gebruiken, hetgeen evenzeer geldt voor de in Nederland geboren kinderen in een dergelijke gezinssituatie. Dat bevestigt, zo antwoord ik deze leden, de noodzaak om ook de achterstanden bij de inburgering van oudkomers in onze samenleving resultaatgericht te overbruggen. Het nieuwe vereiste van inburgering in het buitenland is een adequaat middel om dergelijke risico's voor kinderen te verminderen. Het is dan ook in het belang van het kind, dat het kind en zijn ouders de taal beheersen van het land waarin het kind zal opgroeien en een toekomst gaat opbouwen, en dat de ouders de Nederlandse samenleving kennen waarin zij en hun kind zullen leven. Zij zullen dus niet alleen in hun eigen belang moeten inburgeren, maar ook in het belang van hun kinderen voor wie zij verantwoordelijk zijn.

Dat de potentiële nieuwkomer die het basisexamen niet heeft behaald, in tegenstelling tot hij die dat examen wel heeft behaald, (vooralsnog) geen toestemming zal krijgen naar Nederland te komen, brengt, zo antwoord ik de leden van de fractie van D66 en het lid van OSF, niet mee dat het basisexamen discriminatie naar kennisniveau oplevert die de regeling in strijd doet zijn met artikel 8 of 14 EVRM. Het is nu eenmaal zo dat het recht groepeerd, categoriseert, onderscheidingen maakt en scheidslijnen trekt. De wet differentieert groepsgewijs en scheidt daardoor groepsgewijs

ongelijkheden. Dat is onvermijdelijk. Ik denk in dit verband met name aan het noodzakelijke immigratie- en integratiebeleid; zonder redelijk onderscheid kan geen immigratie- en integratiebeleid worden gevoerd. Waar het op aankomt is dat deze ongelijkheden gerechtvaardigd moeten worden. Gevallen die zozeer met elkaar overeenstemmen, dat een ongelijke behandeling niet op zijn plaats is, mogen niet ongelijk worden behandeld, en gevallen die zozeer van elkaar verschillen, dat een gelijke behandeling niet op zijn plaats is, mogen niet gelijk worden behandeld. Verschil in behandeling tussen hen die voldoende inzet en motivatie hebben getoond om na aankomst in Nederland verder in te burgeren, en hen die dat niet hebben, is in alle redelijkheid relevant voor het bepalen van aanspraken op het gebied van immigratie. De motivatie en de inzet die de potentiële nieuwkomer in het buitenland moet kunnen opbrengen om de vereiste basiskennis van onze taal en onze samenleving in het buitenland te verwerven, zal na aankomst in Nederland essentieel zijn om ook in ons land verder in te kunnen burgeren en op termijn op volwaardige wijze aan onze samenleving te kunnen deelnemen. De niveaus van de vereiste taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving die met het basisexamen worden beoordeeld, zijn zo gekozen dat een ieder met voldoende motivatie en inzet die niveau's door middel van zelfstudie in het buitenland zal kunnen bereiken. Voor die gevallen waarin sprake is van een geestelijke of lichamelijke belemmering waardoor van de betrokken vreemdeling niet kan worden gevergd dat hij de vereiste niveau's behaalt en het basisexamen aflegt, zo antwoord ik de leden van de fractie van D66 en het lid van OSF voorts, is voorzien in een onthefingsmogelijkheid. Daarmee vormt de inburgering in het buitenland, zoals ook de ACVZ heeft aangegeven, een geschikt middel om het risico van achterblijvende integratie in Nederland te verminderen.

Hoewel het nieuwe inburgeringsvereiste in beginsel voor alle potentiële nieuwkomers geldt, is het nieuwe inburgeringsvereiste niet van toepassing op een beperkte groep onderdanen van derde landen, zoals Canada en Australië, die voor verblijf in ons land van langer dan drie maanden niet in het bezit hoeven te zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Bij de beoordeling van de vraag in hoeverre een verschil in omstandigheden een verschil in behandeling rechtvaardigt, hebben de staten een zekere «margin of appreciation», die onder meer afhankelijk is van de context waarin het onderscheid wordt gemaakt. Bij het mvv-vereiste – en in zijn kielzog het nieuwe vereiste van inburgering in het buitenland – gaat het om het zwaarwegende en niet louter financiële maatschappelijke belang van immigratie van vreemdelingen naar – en hun integratie in – de westerse samenleving in Nederland. Bij de immigratie en het inburgeringspotentieel van de potentiële immigranten past een bredere marge dan bijvoorbeeld bij sociale uitkeringen van personen die al jaren legaal op het grondgebied van de betrokken staat verblijven (als in de zaken van Koua Poirrez, EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98, en Gaygusuz, EHRM 16 september 1996, nr. 17 371/90). In dit kader is van belang dat het hier gaat om handhaving van een sedert jaar en dag in het Nederlandse immigratierecht gemaakt onderscheid in mvv-plichtigheid tussen onderdanen van landen die geen grootschalige migratiestromen naar Nederland voortbrengen en waaruit die ook niet zijn te verwachten, en andere landen. Dit onderscheid is nimmer aangemerkt als ongerechtvaardigd onderscheid en ik verwacht ook niet, zo antwoord ik de leden van de fracties van de PvdA en D66 en het lid van de OSF, dat dat na invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste anders zal zijn. Het betreft bovendien een beperkte groep landen die in sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht dermate vergelijkbaar is met Nederland dat de onderdanen daarvan reeds bij aankomst in Nederland op voorsprong staan ten opzichte van onderdanen van andere derde landen. Het belang van de Nederlandse samenleving bij de voorafgaande inburgering in het

buitenland van deze onderdanen is niet dermate zwaarwegend dat invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste, ongeacht de gevolgen daarvan voor onze buitenlandse en economische betrekkingen met de betrokken landen, ook ten aanzien van deze derdelanders noodzakelijk is om de in Nederland bestaande integratieproblematiek het hoofd te bieden. Dat deze derdelanders na aankomst in Nederland als nieuwkomer moeten inburgeren, acht ik toereikend. Invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste voor deze beperkte groep personen acht ik disproportioneel, temeer nu dit in de praktijk zou neerkomen op het tenietdoen van de sinds jaar en dag voor hen geldende mvv-vrijstelling waardoor de gevolgen van de invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste zich sterker zouden doen gevoelen dan ten aanzien van personen afkomstig uit landen ten aanzien waarvan het mvv-vereiste reeds geldt. De positie van deze derdelanders is dan ook zo wezenlijk anders dan die van derdelanders die al sinds jaar en dag mvv-plichtig zijn dat van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van nationaliteit naar mijn mening geen sprake is.

### **Het basisexamen inburgering**

Met het gekozen examensysteem kan in principe worden vastgesteld op welk van de taalvaardigheidsniveau's van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen – die variëren van zeer laag tot hoog – de potentiële nieuwkomer de Nederlandse taal beheerst. Dat impliceert uiteraard niet, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat aan potentiële nieuwkomers van wie taalvaardigheid op het niveau A1-min wordt verlangd om tot Nederland te kunnen worden toegelaten, vragen worden gesteld die alleen door mensen met een hoger taalvaardigheidsniveau kunnen worden beantwoord. Met het oog op het gebruik dat ik met dit instrument voor ogen heb, heb ik de toetsconstructeurs opdracht gegeven zich te concentreren op het zorgvuldig meten van de laagste niveaus van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Bij de constructie van de opgaven is dan ook nadrukkelijk rekening gehouden met beginnende leeders van het Nederlands. Kandidaten moeten via de telefoon enkele korte zinnen nazeggen, enkele tegenstellingen benoemen, enkele eenvoudige vragen beantwoorden, en nogmaals enige eenvoudige zinnen nazeggen. Zo kan hen worden gevraagd de zinnen «dat is een mooi verhaal» of «daarvan heb ik nog nooit gehoord» na te zeggen, de tegenstellingen te benoemen van «wit» of «warm» en antwoord te geven op de vraag of een auto twee of vier wielen heeft. De gegeven antwoorden worden via een spraakherkenningscomputer gescoord op nauwkeurigheid van de herhaling, woordenschat, uitspraak en vloeiendheid. De scores worden samengevoegd in een algemene score. Die algemene score kan variëren tussen 10, het niveau van personen die geen of zeer weinig Nederlands beheersen, en 80, het niveau van personen met een goede of zeer goede beheersing van het Nederlands. Om in aanmerking te komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland moeten personen een nog vast te stellen score behalen op die schaal van 10 tot 80. Het is dus niet zo, zo antwoord ik deze leden, dat van de potentiële nieuwkomer prestaties worden gevraagd waarvan bekend is dat deze te moeilijk voor hen zijn. De potentiële nieuwkomer krijgt een aantal eenvoudige opgaven voorgelegd die hij of zij, afhankelijk van zijn taalvaardigheidsniveau, op verschillende niveaus kan uitvoeren. Om te slagen voor het basisexamen is uitvoering op een basisniveau voldoende.

Aan de potentiële nieuwkomer in het buitenland worden geen hogere taalvaardigheidseisen gesteld dan niveau A1-min. Ook met dat gegeven als uitgangspunt acht de regering het, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, anders dan de Commissie Franssen zeer wel mogelijk dat de potentiële nieuwkomer in het buitenland basiskennis van de Nederlandse

samenleving verwerft. De eisen die de Nederlandse overheid stelt aan de kennis van de potentiële nieuwkomer zijn opgenomen in het examenprogramma Kennis van de Nederlandse Samenleving, dat in de Staatscourant wordt gepubliceerd en daarnaast deel uitmaakt van het door de overheid beschikbaar te stellen informatiepakket. Dat examenprogramma bestaat uit een videofilm, een fotoboek met afbeeldingen uit deze film en een cd-rom met de vragen en antwoorden die tijdens het basisexamen inburgering kunnen voorkomen. Daarmee kan de potentiële nieuwkomer de vereiste basiskennis van de Nederlandse samenleving verwerven en zich op het basisexamen inburgering voorbereiden. Daarbij zal hij uiteraard ook een beroep kunnen doen op ondersteuning door de referent in Nederland die zijn overkomst naar Nederland wenst.

De eisen aan de kennis van de Nederlandse samenleving zijn inderdaad geformuleerd in de Nederlandse taal op een hoger niveau dan A1-min, maar dat betekent niet, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat het voor de potentiële nieuwkomer niet mogelijk is de inhoud van de videofilm te bestuderen. De potentiële nieuwkomer of diens referent kan immers zorg dragen voor vertaling van de informatie van het Nederlands naar de eigen taal. Als gebaar naar de potentiële nieuwkomer en de referent heeft de regering de videofilm laten vertalen in 13 andere talen, waardoor de inhoud daarvan al direct voor het grootste gedeelte – naar verwachting meer dan 90% – van de doelgroep in de eigen taal beschikbaar is. Het taalvaardigheidsniveau A1-min staat evenmin in de weg dat de kennisverwerving wordt geëxamineerd. De vragen over de Nederlandse samenleving die tijdens het basisexamen inburgering telefonisch worden gesteld, zijn geformuleerd in de Nederlandse taal op het niveau A1-min en kunnen derhalve door de potentiële nieuwkomer met dat taalvaardigheidsniveau worden begrepen en op hetzelfde taalvaardigheidsniveau A1-min in het Nederlands worden beantwoord.

Op grond van artikel 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, wordt in het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaald dat voor toelating tot het basisexamen inburgering een bedrag van € 350 is verschuldigd. De betaling daarvan zal in verreweg de meeste gevallen geen onneembare barrière voor gezinshereniging vormen. Voor de toelating van een vreemdeling in het kader van gezinshereniging of vorming wordt aan het in Nederland verblijvende gezinslid immers een inkomenseis gesteld, waardoor deze referent in staat kan worden geacht deze kosten te kunnen voldoen. In het incidentele geval waarin deze kosten een zodanig beletsel vormen voor gezinshereniging of -vorming dat sprake is van strijd met artikel 8 EVRM, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie voorts, is ontheffing mogelijk. Daarop zal in de toelichting bij het Vreemdelingenbesluit 2000 worden ingegaan. Deze ontheffingsmogelijkheid sluit aan bij de vergelijkbare ontheffing van de legesverplichting in reguliere toelatingsprocedures. Kortheidshalve verwijs ik naar mijn brief van 31 maart 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 122, p. 2) en het overleg met de Tweede Kamer op 12 april 2005 (Handelingen II, 71-4380).

De beoordeling van de examenresultaten geschiedt zonder tussenkomst van (menselijke) examinatoren door het geautomatiseerde systeem met spraakherkenningstechnologie. Dat verhoogt de uniformiteit en betrouwbaarheid van de beoordeling ten opzichte van andere examensystemen. Anders dan bij een beoordeling door mensen, wordt de beoordeling door de computer niet beïnvloed door factoren die niet in het (door experts op basis van de spraak van beginners tot vergevorderden ontworpen) scoringsmodel zijn opgenomen. Deze uniforme en betrouwbare beoordeling van de geleverde prestatie dient juist de zorgvuldigheid waarmee



de beslissing omtrent de toelating van de potentiële nieuwkomer tot Nederland wordt genomen, zo antwoord ik deze leden. Dat een tweede beoordeling van een geleverde prestatie door het geautomatiseerde systeem zinloos is, maakt dat niet anders. Het staat de potentiële nieuwkomer die het basisexamen niet de eerste keer heeft behaald, uiteraard vrij om het basisexamen opnieuw – tegen betaling van de examenkosten en na identificatie – af te leggen. In dat geval is sprake van een nieuwe prestatie, waarvan de uitkomst uiteraard wél beter kan zijn dan die van de vorige.

Het nieuwe inburgeringsvereiste, zo antwoord ik de leden dan de PvdA-fractie, heeft primair tot doel de inburgering van nieuwe migranten in onze samenleving te bevorderen door van hen te verlangen dat zij voorafgaand aan hun komst naar Nederland basiskennis van onze taal en onze samenleving hebben opgedaan. Dat die kennis daadwerkelijk is verworven, wordt objectief vastgesteld aan de hand van het basisexamen inburgering dat door de potentiële nieuwkomer moet zijn behaald om tot Nederland te kunnen worden toegelaten. Het basisexamen inburgering kan, gezien het niveau van de gevraagde kennis en vaardigheden, redelijkerwijs door een ieder en ongeacht de vooropleiding worden behaald, mits de potentiële nieuwkomer zich daarvoor voldoende inzet en moeite getroost. Het doel is dan ook niet primair beperking van de instroom van nieuwe migranten. Wel zal een redelijkerwijs te voorzien neveneffect zijn een beperking van de immigratie naar Nederland als gevolg van niet overwonnen problemen bij de verwerving van de vereiste kennis en vaardigheden. Dat acht ik, gezien het belang van de inburgering van nieuwkomers, zeker aanvaardbaar.

Het vereiste niveau A1-min voor mondelinge vaardigheden van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, houdt in dat men elementaire vaardigheden beheerst die voldoende basis vormen om contacten met sprekers van het Nederlands te leggen en te onderhouden. Op dat niveau kan een (potentiële) nieuwkomer elementaire informatie uitwisselen over voor hem bekende en relevante onderwerpen in voor hem relevante en bekende contexten. Naar de mening van deskundigen omvat de taalvaardigheid van een spreker op het A1-min-niveau van het Europese Raamwerk een vocabulaire van ongeveer 500 woorden. Dit zijn niet dezelfde 500 woorden voor iedere beginnende spreker van de taal: immers het gaat om voor de gebruiker relevante onderwerpen en relevante contexten en die zijn natuurlijk verschillend per individu. Bij de uitwerking van het taalvaardigheidsonderdeel van het basisexamen inburgering is een selectie gemaakt van de in het Nederland meest gebruikte woorden uit het Corpus Gesproken Nederlands (CGN), een databank van het hedendaags Nederlands zoals dat wordt gesproken door volwassenen in Nederland en Vlaanderen. Het onderdeel taalvaardigheid bevat een zeer ruime selectie van hoogfrequente woorden uit het CGN zodat de eerste 500 woorden van een grote verscheidenheid van beginnende taalleerders is gedekt. De exameneis is zodanig afgesteld dat normaal gesproken iedere verzameling van circa 500 hoogfrequente woorden voor wat betreft het criterium vocabulaire voldoende kans van slagen biedt. De selectie van woorden in de toets vormt dus geen vaststaande lijst van 500 woorden. Het is aan de potentiële nieuwkomer of degene die zijn overkomst naar Nederland wenst en die hem zal bijstaan bij diens taalverwerving, om een keuze te maken uit de beschikbare leermiddelen waarmee men zich op het basisexamen voorbereidt. Er zijn voldoende leermiddelen voor de zelfstandige verwerving van Nederlands als tweede taal op de (Nederlandse) markt. Het niveau van de vereiste vaardigheden is bovendien aan de hand van het advies van de Commissie Franssen afgestemd op de zelfstandige taalverwerving in het buitenland door middel van zelfstudie.

Uit het feit dat er om die reden geen aanleiding bestaat in de herkomstlanden taalcursussen te organiseren of te financieren, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, kan dan ook niet worden afgeleid dat het nieuwe inburgeringsvereiste primair de selectie en uitsluiting van immigranten tot doel zou hebben. Daarentegen faciliteert de overheid de potentiële nieuwkomer met het beschikbaar stellen van het informatiepakket in maar liefst 13 andere talen en het daarin opgenomen examenprogramma Kennis van de Nederlandse Samenleving, inclusief alle vragen en opgaven, en de proefexamens taalvaardigheid.

De examenopgaven van het basisexamen inburgering zijn ontwikkeld door terzake deskundige ontwerpers. Deze kunnen hun professionele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit waarmaken door flankerend onderzoek. De computeruitslagen worden vergeleken met op andere wijze verkregen relevante gegevens, zoals uitslagen van andere toetsen en menselijke beoordeling. Dat onderzoek vindt niet alleen plaats bij het ontwerpen van de toetsen, maar is daarnaast ook een continu proces in de operationele fase nu de opgavenbank waaruit per kandidaat toetsen worden samengesteld naar rato van de intensiteit van het gebruik wordt aangevuld met nieuwe opgaven. Op deze wijze wordt het niveau van de examenopgaven, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, continu gecontroleerd.

Bij de ontwikkeling van de eisen die de overheid aan de kennis van de potentiële nieuwkomer van de Nederlandse samenleving zal stellen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie voorts, zijn deskundigen betrokken die de aanbevelingen van de Commissie Franssen terzake verder hebben geëxpliciteerd. Onder hen bevonden zich ervaringsdeskundigen uit de allochtone minderheidsgroepen in Nederland die mij hebben geïnformeerd over de basiskennis die relevant is voor potentiële nieuwkomers die naar Nederland willen komen. Die kennis behelst onder meer algemene topografische en demografische kennis over Nederland, kennis van de hoofdlijnen van de Nederlandse geschiedenis, de Nederlandse staatsinrichting, het belang van beheersing van de Nederlandse taal, Nederlandse omgangsvormen, onderwijs en opvoeding, wonen, gezondheid en gezondheidszorg, werk en inkomen en de eerste periode van nieuwkomers in Nederland. Voorts wordt basiskennis verlangd over grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en andere universele waarden die door verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd, en over maatschappelijk belangrijke onderwerpen als de in Nederland bestaande seksuele diversiteit en de onaanvaardbaarheid in Nederland van eerwraak, vrouwenbesnijdenis en huiselijk geweld.

Omdat het om een nieuw systeem gaat, is een aantal maatregelen genomen om het deugdelijke functioneren van het examensysteem te waarborgen. Zo adviseert de onafhankelijke resonansgroep over het onderzoek aan de hand waarvan de kwaliteit van het ontwikkelde taalvaardigheidsexamen wordt vastgesteld. Voorts wordt aanvullend onderzoek gedaan naar de validering van het basisexamen inburgering. Tevens heeft een inhoudelijke klankbordgroep het nut, de inhoud en de vorm van de opgaven voor KNS onder de loupe genomen.

Juist met het oog op de mogelijkheid dat ook analfabeten kunnen slagen voor het taalvaardigheidsonderdeel, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is het inburgeringsexamen in het buitenland beperkt tot de mondelinge taalvaardigheden (spreken en luisteren). Analfabeten kunnen zich die vaardigheden in het Nederlands eigen maken door gebruik te maken van lesmethoden, die ook op geluidsdragers in voldoende mate beschikbaar zijn op de markt, en ook kunnen zij uiteraard een beroep doen

op ondersteuning door de in Nederland gevestigde referenten die hun overkomst naar ons land wensen. Voor hen zal het behalen van het basisexamen zeker geen onmogelijkheid zijn.

Het systeem, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, bevat diverse waarborgen voor de fraudebestendigheid. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat degene die het basisexamen heeft afgelegd, ook daadwerkelijk degene is die de machtiging tot voorlopig verblijf aanvraagt en verkrijgt, zijn biometrische identificatie en verificatie geïntroduceerd als voorwaarde voor toegang tot het basisexamen. Verlangd wordt dat de vreemdeling medewerking verleent aan het vastleggen van gegevens met het oog op zijn identiteit. Die medewerking bestaat uit het verlenen van medewerking aan het nemen van een digitale foto en het afnemen van digitale vingerafdrukken, die kunnen worden vergeleken met die van de persoon die de mvv-aanvraag heeft ingediend. Daarbij zal worden gecontroleerd op het gebruik van (siliconen) imitatie-vingerafdrukken. Daarnaast wordt een scan of kopie gemaakt van het paspoort van de vreemdeling of, zo deze daarover niet kan beschikken, een ander identiteitsbewijs. Daarmee wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat degene die het basisexamen heeft behaald dezelfde persoon is als degene die de machtiging tot voorlopig verblijf aanvraagt en verkrijgt.

Het gekozen examensysteem met de spraakherkenningscomputer, zo antwoord ik deze leden voorts, is in vergelijking met andere examensystemen zeer fraudebestendig. Ieder afzonderlijk basisexamen taalvaardigheid wordt samengesteld uit een selectie van opgaven uit een opgavenbank, die op het moment van invoering van het basisexamen 1500 à 2000 opgaven voor het onderdeel taalvaardigheid zal bevatten. De potentiële nieuwkomer die het basisexamen aflegt, neemt kennis van slechts een fractie van de beschikbare opgaven. Het aantal mogelijke combinaties van opgaven uit de opgavenbank is daardoor zeer groot. Bovendien wordt de inhoud van de opgavenbank ná invoering van het basisexamen inburgering voortdurend aangevuld en vervangen. Aangezien voor iedere kandidaat een uniek basisexamen wordt samengesteld, heeft het gebruik van spiekbriefjes bij het examenonderdeel taalvaardigheid geen zin. Ook bij het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving is fraude nagenoeg uitgesloten. Via het examenprogramma zijn alle mogelijke vragen en antwoorden bij de kandidaten bekend. Kandidaten kunnen die vragen en antwoorden ter voorbereiding op het examen bespreken, overdenken en bestuderen. Tijdens het examen krijgen de kandidaten 30 van die opgaven in een voor hen onbekende volgorde voorgelegd. Ambassadepersoneel houdt toezicht bij het afleggen van het basisexamen. Het zal onmogelijk zijn om onder het toezicht van het ambassadepersoneel het antwoord op de vragen op te zoeken en tijdig in de spraakcomputer in te spreken. De kandidaten worden bovendien gecontroleerd op de aanwezigheid van opname-apparatuur, notitieblokjes en andere niet door de ambassade-medewerker verstrekte hulpmiddelen. De kandidaat wordt tevoren gewezen op de mogelijkheid om hem ingeval van fraude van verdere deelname aan het basisexamen uit te sluiten. Doordat de examenuitslag wordt geregistreerd in een elektronisch systeem dat wordt geraadpleegd voordat de machtiging tot voorlopig verblijf daadwerkelijk wordt afgegeven, kan ook eventuele vervalsing van de aan de vreemdeling bekendgemaakte (papierene) uitslag niet het daarmee beoogde resultaat hebben.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie kennelijk veronderstellen, zijn de nodige wetenschappelijke publicaties en rapporten – zowel van de ontwikkelaars van de toetsen als van onafhankelijke derden – over de techniek beschikbaar. Ik wijs op Kitty Campbell Laird's *An analysis of ESL*

*Metrics and possible applications for Aviation Communications* van 2004 (<http://lairds.org?Kitty/AviationCommunications/papers/ESLmetrics>), en op Mary Enright's Brent Bridgeman's en Fred Cline's *Prototyping a test design for a new TOEFL* van 2002 (<http://www.ets.org/research/dload/AERA2002-enr.pdf>) met betrekking op de Engelse versie van de Phonepass-toets. Het consortium dat de Nederlandse versie van de toets ontwikkelt, heeft een resonansgroep ingesteld aan wie een oordeel is gevraagd over de betrouwbaarheid en de validiteit van deze Nederlandse versie. Omdat ten aanzien van het basisexamen inburgering de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht moet worden genomen, moet de kwaliteit van dat basisexamen uiteraard vóór de invoering ervan zorgvuldig zijn onderzocht. Aangezien voor het valideringsrapport van het basisexamen nog een aantal vragen openstaat en dat rapport naar verwachting eerst in het zomerreces kan worden afgerond, acht ik het met de leden van deze fractie, na zorgvuldige afweging van de dringende maatschappelijke noodzaak om de integratieproblematiek in Nederland met zo groot mogelijke voortvarendheid op te lossen en de daarbij te betrachten zorgvuldigheid, verstandig dat rapport voor de verdere behandeling van het onderhavige wetsvoorstel af te wachten.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk