

Vergaderjaar 2010–2011

31 791

Wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen)

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 november 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft in haar vergadering van 14 september 2010 gesproken over de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 9 september 2010 aangaande het besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, Staatsblad 2010, nr. 679. De leden van de fractie van **GroenLinks** gaan graag in op de uitnodiging van uw voorganger om hierover nog van gedachten te wisselen. De leden van de fracties van de **PvdA**, **SP** en **D66** sluiten zich bij deze vragen aan.

De commissie heeft op 28 september 2010 een brief gestuurd aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 23 november 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Van den Berg (SGP), vac. (VVD), Swenker (VVD), Meindertsma (PvdA) voorzitter, Eigeman (PvdA), Putters (PvdA), Meulenbelt (SP), Slagter-Roukema (SP), Leijne (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Goijert (CDA), Hendrikk (CDA), Janse de Jonge (CDA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA) (vice-voorzitter), Willems (CDA), Asscher (VVD), Hofstra (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Meurs (PvdA), Slager (SP), Smaling (SP), De Boer (CU), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN INTEGRATIE

Den Haag, 28 september 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie heeft in de vergadering van 14 september jl. gesproken over uw brief van 9 september aangaande het besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, Staatsblad 2010, nr. 679. De leden van de fractie van **GroenLinks** gaan graag in op de uitnodiging van uw voorganger om hierover nog van gedachten te wisselen. De leden van de fracties van de **PvdA**, **SP** en **D66** sluiten zich bij deze vragen aan.

1

De hierboven genoemde leden constateren dat het aantal gezinsmigranten sinds de invoering van de inburgeringstoets in het buitenland fors is gedaald.

Deelt de regering de indruk van deze leden dat de daling verband houdt met de inburgeringstoets, gelet op het feit dat deze het grootst is bij de groepen migranten die aan deze toets moeten voldoen? Zo ja, welke conclusie trekt ze hieruit? Heeft de regering inzicht in de redenen en de consequenties van de daling, bijvoorbeeld dat gezinsleden vaker (of langer) gescheiden leven of bijvoorbeeld vaker illegaal naar Nederland komen? Zo nee, is het in het kader van het bevorderen van integratie niet van belang hierin inzicht te verkrijgen?

2

De leden constateren dat de regering bij de invoering van de Wet Inburgering Buitenland bewust heeft gekozen voor een laag taalniveau en de beperking tot een mondeling examen om te voorkomen dat analfabeten door de test zouden worden uitgesloten van gezinshereniging. In 2007 was de minister voor Integratie dan ook van mening dat het niveau pas naar A1 kon worden gebracht wanneer de Nederlandse overheid (net als Duitsland) had voorzien in een onderwijs infrastructuur.

Kan de regering toelichten waarom ze dit standpunt heeft verlaten? Kan de regering aannemelijk maken dat ook kwetsbare groepen als lager opgeleiden (waaronder analfabeten) of ouderen niet door de inburgeringstoets afgehouden worden van de hereniging met hun gezin of partner in Nederland?

3

De regering baseert zich bij het besluit tot verhoging van het examen-niveau en uitbreiding naar een schriftelijke toets op het onderzoek van Triarii. De onderzoekers van Triarii hebben echter geadviseerd om de toets te beperken tot een mondelinge toets, vanwege de grote kans dat groepen zouden worden uitgesloten van gezinshereniging bij een schriftelijke toets (met name analfabeten en anders gealfabetiseerden). Triarii beschouwt de invoering van een schriftelijke toets in combinatie met minimale ondersteuning niet als een realistische optie, omdat daarmee de kans op uitsluiting van deze groepen het grootst is. Het onderzoeksbureau heeft dit scenario daarom niet eens uitgewerkt. De ondersteuning die de regering voornemens is te bieden valt immers onder de noemer «minimale ondersteuning» (zie Hoofdrapport Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, deel I, p. 22). Volgens Triarii zou lokaal, periodiek en persoonlijk onderwijs noodzakelijk zijn om kandidaten voor deze examens te laten slagen, juist omdat een taal leren buiten het land waar de taal gesproken wordt extra moeilijk is. Triarii gaat er van uit dat uitbreiding met een schriftelijke toets gepaard zou moeten gaan met

redelijke ondersteuning (uitgelegd volgens de criteria van de commissie Franssen), waaronder de creatie van een onderwijsinfrastructuur in de herkomstlanden, docententraining en een accreditatiesysteem. Omdat de regering geen uitgebreide ondersteuning wilde maar ook geen groepen a priori wilde uitsluiten, luidde het advies van Triarii om af te zien van de schriftelijke toets.

De leden moeten nu constateren dat het scenario dat de onderzoekers het sterkst afraden, toch door de regering is gekozen. Is het juist dat de regering heeft verzocht om scenario's waarin de eisen konden worden verhoogd zonder dat groepen uitgesloten zouden worden en zonder dat de regering veel ondersteuning zou moeten bieden voor de voorbereiding? Zo ja, deelt de regering de conclusie van het onderzoek dat de combinatie van deze eisen niet realiseerbaar is wat betreft de schriftelijke toets? Kan de regering onderbouwen waarom ze van dit advies is afgeweken en op basis van welke feiten of onderzoek ze verwacht dat analfabeten en anders gealfabetiseerden zich met behulp van een taalmodule voldoende kunnen voorbereiden op de nieuwe test?

4

De conclusie van Triarii dat verhoging naar A1 niveau waarschijnlijk een grotere bijdrage aan inburgering levert, maar dat onduidelijk is of het een bijdrage levert aan integratie, is gebaseerd op de inschatting van experts. Ten aanzien van de uitbreiding met een schriftelijke toets komt Triarii tot dezelfde conclusie, uitgaande van een uitgebreide ondersteuning door de overheid. Het onderzoeksbureau benadrukt echter bij beide scenario's dat zekerheid niet gegeven kan worden, omdat wetenschappelijk onderzoek ontbreekt.

Waarom kiest de regering er niet voor, gelet op deze voorzichtige conclusies, om eerst een nadere evaluatie van het effect van de inburgeringstoets op integratie af te wachten, alvorens het examenniveau te verzwaren? Welke definities hanteert de regering van het begrip inburgering en het begrip integratie? Welk doel staat centraal bij de Wet Inburgering Buitenland?

5

De Raad van State heeft in zijn advies op de voorliggende wijziging gewezen op de spanning van de zwaardere eisen met de gezinsherenigingsrichtlijn. De Europese Commissie en het Hof van Justitie hebben immers duidelijk gemaakt dat de inburgeringstoets niet het nuttig effect mag ontnemen aan de richtlijn, die tot doel heeft het bevorderen van gezinshereniging. De Europese Commissie stelt daarom dat de toelaatbaarheid van de inburgeringstoets onder andere afhangt van de mate waarin de toets bijdraagt aan de integratie en de proportionaliteit van de toets (toegankelijkheid tot cursussen noemt de Commissie als één van de criteria daarvoor).

Deelt de regering de mening van de leden dat de beoordeling dat de toets toelaatbaar is, een aanwijsbare meerwaarde voor de integratie van de toets vergt? Zo ja, acht de regering deze meerwaarde door de evaluatie van Regioplan voldoende aangetoond? Graag een nadere onderbouwing.

6

Deelt de regering de mening van de leden dat de overwegingen (nr. 41–44 en 47 en 48) van het Hof van Justitie in de zaak Chakroun verder strekken dan de toets aan de inkomenseis, en ook van toepassing zijn op de andere voorwaarden die de richtlijn toestaat? Op welke wijze voldoet de regering aan de eis dat in elke individuele situatie de concrete omstandigheden moeten worden beoordeeld bij de toetsing aan de toelatingsvoorwaarden? Op welke wijze betreft de regering hierbij de verplichte

belangenafwegingen van de richtlijn en de relevante bepalingen van het Grondrechtenhandvest (artikel 7, 9 en 24 lid 3)?

7

De regering stelt in haar reactie op het advies van de Raad van State om rekening te houden met de jurisprudentie van het Hof over de standstill bepaling van Besluit 1/80, dat deze nog niet geheel is uitgekristalliseerd. Kan de regering dit standpunt nader onderbouwen, nu het Hof al heeft bepaald dat de leges voor Turkse burgers als een verboden nadere voorwaarde voor de eerste toelating tot Nederland moeten worden beschouwd? Is de regering van mening dat een inburgeringstoets in mindere mate als een nadere voorwaarde of beperking is op te vatten dan leges? Zo ja, kan ze dat onderbouwen? Is de regering bereid deze vraag voor te leggen aan de Europese Commissie en de uitleg door de Commissie aan de Kamer te doen toekomen?

8

Is de regering zich bewust van de extra problemen die gezinsleden uit (voormalig) oorlogslanden ondervinden bij het voldoen aan de inburgeringseisen, gelet op het ontbreken van een Nederlandse ambassade, een onderwijsstructuur of zelfs elementaire voorzieningen als internet of zelfs elektriciteit? Zo ja, op welke wijze komt de regering deze groepen tegemoet? Is de regering bereid om net als Frankrijk deze groepen vrij te stellen van een toets in het buitenland? Zo nee, waarom niet?

9

Is het juist dat de regering gezinsmigranten weigert een visum voor kort verblijf te verstrekken, die zij aanvragen om zich in Nederland voor te bereiden op de inburgeringstoets in het buitenland? Zo nee, in welke gevallen wordt deze gezinsmigranten vestigingsgevaar tegengeworpen en in welke gevallen niet? Is de regering bereid om de voorbereiding op de toets in het buitenland als inwilligingsgrond voor een visum te erkennen en hanteren?

De leden van de commissie zien uw antwoorden met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
M. C. Meindersma

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2010

Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Immigratie en Asiel, de antwoorden aan op de ingezonden schriftelijke vragen over het besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. De schriftelijke vragen (met kenmerk 147054.01U) zijn ingezonden door de leden van de fractie GroenLinks op 28 september 2010.

1

De hierboven genoemde leden constateren dat het aantal gezinsmigranten sinds de invoering van de inburgeringstoets in het buitenland fors is gedaald.

Deelt de regering de indruk van deze leden dat de daling verband houdt met de inburgeringstoets, gelet op het feit dat deze het grootst is bij de groepen migranten die aan deze toets moeten voldoen? Zo ja, welke conclusie trekt ze hieruit? Heeft de regering inzicht in de redenen en de consequenties van de daling, bijvoorbeeld dat gezinsleden vaker (of langer) gescheiden leven of bijvoorbeeld vaker illegaal naar Nederland komen? Zo nee, is het in het kader van het bevorderen van integratie niet van belang hierin inzicht te verkrijgen?

De regering deelt de conclusie van de bovengenoemde leden dat sinds de invoering van de inburgeringstoets in het buitenland het aantal gezinsmigranten is gedaald, niet. Er is geen sprake van een structureel dalende trend van het aantal gezinsmigranten. Na een initiële daling in 2006 van het aantal ingewilligde MVV's (van 15 100 naar 12 660 per jaar) is dit cijfer sinds 2008 weer stabiel op zo'n 15 000 inwilligingen per jaar.¹ De evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland² (hierna: Wib) laat tevens zien dat de wet er niet toe heeft geleid dat a priori grote groepen worden uitgesloten van komst naar Nederland, het examen blijkt voor iedereen redelijk haalbaar.

2

De leden constateren dat de regering bij de invoering van de Wet Inburgering Buitenland bewust heeft gekozen voor een laag taalniveau en de beperking tot een mondeling examen om te voorkomen dat analfabeten door de test zouden worden uitgesloten van gezinshereniging. In 2007 was de minister voor Wonen, Wijken en Integratie dan ook van mening dat het niveau pas naar A1 kon worden gebracht wanneer de Nederlandse overheid (net als Duitsland) had voorzien in een onderwijsinfrastructuur.

Kan de regering toelichten waarom ze dit standpunt heeft verlaten? Kan de regering aannemelijk maken dat ook kwetsbare groepen als lager opgeleiden (waaronder analfabeten) of ouderen niet door de inburgeringstoets afgehouden worden van de hereniging met hun gezin of partner in Nederland?

In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 november 2007 met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek naar de zak-/slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands (Kamerstukken II, 2007/08, 29 700, nr. 49) heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven het wenselijk te achten om te onderzoeken of en zo ja, onder welke voorwaarden het mogelijk en wenselijk is om het A1 niveau te kiezen als niveau voor de Toets Gesproken Nederlands in het basisexamen Wib. In het AO van 30 januari

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 10.

² Evaluatie Wet inburgering in het buitenland. Centrale bevindingen en conclusies.

2008¹ gaf mijn ambtsvoorganger aan dat er na een dergelijk onderzoek meer inzicht dient te zijn in meettechnische zaken, politiek draagvlak, randvoorwaarden en kosten. Vervolgens heeft mijn ambtsvoorganger in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 april 2009 over de uitkomsten van het vervolgonderzoek naar de definitieve instelling zak-/slaaggrens Toets Gesproken Nederlands (Kamerstukken II, 2008/09, 31 143, nr. 55), toegezegd op basis van zowel de uitkomsten van een uit te voeren onderzoek door Triarii als de wetsevaluatie van de Wet inburgering in het buitenland (Wib) te overwegen om het niveau van het examen te verhogen naar niveau A1.

Triarii heeft het genoemde onderzoek naar de mogelijke verhoging van het niveau van de Toets Gesproken Nederlands verricht. In het onderzoek is nadrukkelijk ingegaan op de randvoorwaarden die hierbij door de overheid moeten worden gerealiseerd.

Het onderzoek van Triarii² heeft aangetoond dat de verhoging naar A1 zonder verdere uitbreiding van faciliteiten mogelijk is, zonder een noemenswaardig risico op het a priori uitsluiten van kandidaten.

3

De regering baseert zich bij het besluit tot verhoging van het examen-niveau en uitbreiding naar een schriftelijke toets op het onderzoek van Triarii. De onderzoekers van Triarii hebben echter geadviseerd om de toets te beperken tot een mondelinge toets, vanwege de grote kans dat groepen zouden worden uitgesloten van gezinshereniging bij een schriftelijke toets (met name analfabeten en anders gealfabetiseerden). Triarii beschouwt de invoering van een schriftelijke toets in combinatie met minimale ondersteuning niet als een realistische optie, omdat daarmee de kans op uitsluiting van deze groepen het grootste is. Het onderzoeksbureau heeft dit scenario daarom niet eens uitgewerkt. De ondersteuning die de regering voornemens is te bieden valt immers onder de noemer «minimale ondersteuning» (zie Hoofdrapport Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, deel I, p. 22). Volgens Triarii zou lokaal, periodiek en persoonlijk onderwijs noodzakelijk zijn om kandidaten voor deze examens te laten slagen, juist omdat een taal leren buiten het land waar de taal gesproken wordt extra moeilijk is. Triarii gaat er van uit dat uitbreiding met een schriftelijke toets gepaard zou moeten gaan met redelijke ondersteuning (uitgelegd volgens de criteria van de commissie Franssen), waaronder de creatie van een onderwijsinfrastructuur in de herkomstlanden, docententraining en een accreditatiesysteem. Omdat de regering geen uitgebreide ondersteuning wilde maar ook geen groepen a priori wilde uitsluiten, luidde het advies van Triarii om af te zien van de schriftelijke toets.

De leden moeten nu constateren dat het scenario dat de onderzoekers het sterkst afraden, toch door de regering is gekozen. Is het juist dat de regering heeft verzocht om scenario's waarin de eisen konden worden verhoogd zonder dat groepen uitgesloten zouden worden en zonder dat de regering veel ondersteuning zou moeten bieden voor de voorbereiding? Zo ja, deelt de regering de conclusie van het onderzoek dat de combinatie van deze eisen niet realiseerbaar is wat betreft de schriftelijke toets? Kan de regering onderbouwen waarom ze van dit advies is afgeweken en op basis van welke feiten of onderzoek ze verwacht dat analfabeten en anders gealfabetiseerden zich met behulp van een taalmodule voldoende kunnen voorbereiden op de nieuwe test?

¹ Verslag AO 28-01-2008 over de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie d.d. 26 november 2007 inzake de Wet inburgering in het buitenland (Kamerstukken II 2007/08, 29 700, nr. 49).

² Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, pp. 33,34.

³ Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, p. 34.

Triarii geeft in haar onderzoek aan dat scenario 3B (taal op A1-niveau en een schriftelijke toets, d.w.z. met de onderdelen lezen en schrijven) minder kostenefficiënt is dan scenario 2A (alleen taal op A1-niveau).³ De onder-

zoekers hebben aangegeven dat er een nieuw schriftelijk examen ontwikkeld dient te worden en er fysieke aanpassingen in de infrastructuur op de posten zijn vereist. Daarnaast vraagt een toevoeging van een examen lezen en schrijven een extra investering in het ontwikkelen en onderhouden van onderwijsinfrastructuur in de landen van herkomst. Wel geven de onderzoekers aan dat experts verwachten dat dit scenario leidt tot een aanzienlijk hoger niveau van inburgering.

Het kabinet heeft gekozen om wel een schriftelijke toets toe te voegen en heeft dit gedaan in de vorm van de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. De constatering van de onderzoekers dat de experts een aanzienlijke bijdrage verwachten voor de inburgering en integratie in Nederland, is daarbij leidend geweest.

Wel heeft de regering ervoor gekozen enkel de receptieve vaardigheden (technische geletterdheid en begrijpend lezen) te toetsen. Door deze keuze zijn de noodzakelijke financiële investeringen beperkt gebleven. De toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen kan namelijk worden afgenomen met behulp van de bestaande infrastructuur op de posten. Bovendien is geen uitgebreide investering in de onderwijsstructuur in het buitenland noodzakelijk: de genoemde receptieve vaardigheden kunnen naar verwachting redelijkerwijs door middel van een toegankelijk zelfstudiepakket worden aangeleerd. Het aanleren en beheersen van actieve schrijfvaardigheden vormt een volgende stap in de taalbeheersing die een grotere investering zou vragen. Een dergelijke mate van beheersing is niet haalbaar geacht, mede in het licht van het gegeven dat a priori geen grote groepen uitgesloten mogen worden van komst naar Nederland. Deze afwijking van scenario 3B zoals geschetst door Triarii is een belangrijke reden voor de overtuiging van de regering dat de voorgestelde ondersteuning bij de voorbereiding op de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen voldoende is om de nieuwe toets te realiseren.

Voor een beperkte groep van kandidaten geldt dat zij analfabeet zijn.¹ Met deze groep is specifiek rekening gehouden door voor analfabeten en anders gealfabetiseerden een specifiek zelfstudiepakket te ontwikkelen. Het zelfstudiepakket bestaat onder andere uit een instructie- en werkboek met illustraties, een cd met ingesproken lessen, oefeningen en e-learning met (instructie)filmpjes. De e-learning tool in combinatie met het boek biedt kandidaten een zelfstandige mogelijkheid zich voor te bereiden op het examen. Voor die kandidaten die extra begeleiding nodig hebben bij het materiaal, geldt dat het materiaal ter ondersteuning van die begeleiding ingezet kan worden. Het zoeken naar en vinden van geschikte begeleiding acht de regering primair tot het domein van de eigen verantwoordelijkheid van kandidaten te behoren. Wel onderzoekt de regering momenteel hoe initiatieven in de markt op het gebied van Nederlands taalonderwijs gestimuleerd kunnen worden en hoe kandidaten hierover geïnformeerd kunnen worden.

De regering verwacht hiermee dat analfabeten en anders gealfabetiseerden zich voldoende kunnen voorbereiden op de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. Zoals reeds aangekondigd in het besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland, zal de implementatie van deze nieuwe maatregelen met behulp van monitoring worden gevolgd in de praktijk. Twee jaar na inwerkingtreding zal opnieuw worden geëvalueerd wat het effect is van de maatregelen.

¹ Op basis van eerdere nieuwkomersmonitoren in 2004, 2005 en 2006, blijkt dat in die jaren 9 à 10% van de nieuwkomers die in Nederland aan een inburgeringstraject deelnamen, analfabeet was.

Daar waar al in de komende periode in uitzonderlijke gevallen blijkt dat individuele kandidaten niet in staat zijn om de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen met goed gevolg af te leggen is het wettelijk systeem

voldoende flexibel om een uitzondering te maken. In artikel 3.71a van het Vreemdelingenbesluit 2000 is opgenomen dat het behalen van het basisexamen inburgering niet zal worden vereist indien dit zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Ter invulling daarvan zullen nadere regels worden gesteld. Tot slot kan er ook op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), gezien de doorwerking van deze bepaling in de Nederlandse rechtsorde, in voormelde specifieke gevallen worden besloten dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning niet wordt afgewezen.

4

De conclusie van Triarii dat verhoging naar A1 niveau waarschijnlijk een grotere bijdrage aan inburgering levert, maar dat onduidelijk is of het een bijdrage levert aan integratie, is gebaseerd op de inschatting van experts. Ten aanzien van de uitbreiding met een schriftelijke toets komt Triarii tot dezelfde conclusie, uitgaande van een uitgebreide ondersteuning door de overheid. Het onderzoeksbureau benadrukt echter bij beide scenario's dat zekerheid niet gegeven kan worden, omdat wetenschappelijk onderzoek ontbreekt.

Waarom kiest de regering er niet voor, gelet op deze voorzichtige conclusies, om eerst een nadere evaluatie van het effect van de inburgeringstoets op integratie af te wachten, alvorens het examenniveau te verzwaren? Welke definities hanteert de regering van het begrip inburgering en het begrip integratie? Welk doel staat centraal bij de Wet Inburgering Buitenland?

De experts in de verkenning van Triarii hebben aangegeven dat de verhoging naar A1 niveau waarschijnlijk een grotere bijdrage levert aan inburgering. Het effect van de Wib en het bijbehorende basisexamen is dat de technische taalvaardigheid en kennis over Nederland in lichte mate aanwezig is en dat het een eerste stap is in het proces van inburgering en integratie¹. Daarnaast toont de wetsevaluatie van de Wib aan dat er een hoger niveau nodig is om een structurele bijdrage te leveren aan de integratie.

Gezien deze constatering acht ik het noodzakelijk om de exameneisen te verhogen. Zoals in mijn antwoord op uw vorige vraag al is aangegeven zal de implementatie van de maatregelen met behulp van monitoring worden gevolgd in de praktijk. Twee jaar na inwerkingtreding zal opnieuw worden geëvalueerd wat het effect is van de maatregelen. In de eerdere evaluatie van de Wib kon nog niet worden vastgesteld wat de effecten van de wet zijn op integratie en participatie, omdat de periode na de inwerkingtreding van de Wib nog relatief kort was.

De centrale doelstelling van de Wib is opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wet inburgering in het buitenland (Kamerstukken II, 2003/04, 29 700, nr. 3). Integratie gaat om volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving, om samen leven en om het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Actieve deelname geschiedt door de beheersing van de Nederlandse taal, het behalen van een startkwalificatie en het verrichten van betaald werk. Inburgering is een eerste stap op weg naar integratie. Inburgering houdt in dat mensen de Nederlandse taal leren en weten hoe de Nederlandse samenleving en rechtsstaat in elkaar zit.

5

De Raad van State heeft in zijn advies op de voorliggende wijziging gewezen op de spanning van de zwaardere eisen met de gezinsherenigingsrichtlijn. De Europese Commissie en het Hof van Justitie hebben

¹ Begeleidingscommissie wetsevaluatie Wib, Evaluatie Wet inburgering in het buitenland: centrale bevindingen en conclusies, p. 13.

immers duidelijk gemaakt dat de inburgeringstoets niet het nuttig effect mag ontnemen aan de richtlijn, die tot doel heeft het bevorderen van gezinshereniging. De Europese Commissie stelt daarom dat de toelaatbaarheid van de inburgeringstoets onder andere afhangt van de mate waarin de toets bijdraagt aan de integratie en de proportionaliteit van de toets (toegankelijkheid tot cursussen noemt de Commissie als één van de criteria daarvoor).

Deelt de regering de mening van de leden dat de beoordeling dat de toets toelaatbaar is, een aanwijsbare meerwaarde voor de integratie van de toets vergt? Zo ja, acht de regering deze meerwaarde door de evaluatie van Regioplan voldoende aangetoond? Graag een nadere onderbouwing.

De Europese Commissie heeft in het kader van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging¹ aangegeven dat de aanvaardbaarheid van integratievoorwaarden in nationale wetgeving van de lidstaten ondermeer afhangt van de vraag of die maatregelen of het effect ervan ook een ander doel dan integratie dienen². Het Hof van Justitie van de EU heeft overwogen dat lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging en het nuttig effect daarvan.³ Tot nu toe heeft het Hof niet aangegeven dat het meent dat de inburgeringseisen in Nederland afbreuk doen aan het nuttig effect van de richtlijn.

De regering onderschrijft het belang van het recht op gezinshereniging zoals dat is vastgelegd in o.a. de richtlijn gezinshereniging. De rechten vervat in deze richtlijn mogen niet ondermijnd worden. Daarvan is dan ook geen sprake. De regering deelt de mening dat voor de beoordeling dat de toets toelaatbaar is, een meerwaarde van de toets voor de integratie nodig is. In de evaluatie van de Wib is nog niet vastgesteld wat de effecten van de wet zijn op integratie en participatie, enkel omdat de periode na de inwerkingtreding van de Wib nog relatief kort is. De evaluatie laat echter wel zien dat er een positieve relatie is tussen score op het inburgeringsexamen (onderdeel Toets Gesproken Nederlands) en de score bij het taalniveau bij intake in Nederland. Wib-kandidaten met een hogere score op het inburgeringsexamen hebben ook een hogere score bij de intake voorafgaande aan de inburgering in Nederland. Een significant deel van de Wib-plichtigen blijkt bij binnenkomst in Nederland de taal te beheersen op een hoger taalniveau dan strikt vereist in het basisexamen inburgering in het buitenland. Daarnaast kan worden aangegeven dat de groep van Wib-kandidaten op de meeste taalvaardigheden (lezen, luisteren en schrijven) in Nederland iets beter scoren dan een vergelijkbare groep die net voor de introductie van de Wib naar Nederland is gekomen.

Verder is ook de begeleidingscommissie⁴ van de wetsevaluatie Wib van mening dat de Wib enig effect heeft gesorteerd. Met de Wib en het bijhorende basisexamen inburgering is een beweging in gang gezet die ervoor heeft gezorgd dat de huidige nieuwkomers enigszins voorbereid, zelfredzaam en gemotiveerd naar Nederland komen. Daarnaast is het effect op de technische taalvaardigheid en kennis over Nederland in lichte mate aanwezig en dat is precies wat de wet heeft beoogd: een eerste stap zetten in het proces van inburgering en integratie. Daarnaast geeft de begeleidingscommissie aan dat bewuster wordt nagedacht over de investering omtrent een eventuele toekomst in Nederland. De commissie gaat ervan uit dat het maken van dergelijke afwegingen een positief effect zal hebben op de integratie van deze groep.

6

Deelt de regering de mening van de leden dat de overwegingen (nr. 41–44 en 47 en 48) van het Hof van Justitie in de zaak Chakroun verder strekken

¹ Artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging luidt als volgt: De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

² Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees parlement betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 8 oktober 2008, COM(2008) 610 definitief.

³ Arrest van het Hof in zaak C-578/08 (Chakroun) van 4 maart 2010 n.n.g., rechts-overweging 43.

⁴ Begeleidingscommissie wetsevaluatie Wib, Evaluatie Wet inburgering in het buitenland: centrale bevindingen en conclusies, p. 13.

dan de toets aan de inkomenseis, en ook van toepassing zijn op de andere voorwaarden die de richtlijn toestaat? Op welke wijze voldoet de regering aan de eis dat in elke individuele situatie de concrete omstandigheden moeten worden beoordeeld bij de toetsing aan de toelatingsvoorwaarden? Op welke wijze betreft de regering hierbij de verplichte belangenafwegingen van de richtlijn en de relevante bepalingen van het Grondrechtenhandvest (artikel 7, 9 en 24 lid 3)?

Deze vraag valt uiteen in drie deelvragen. In de brieven aan de Tweede Kamer van de toenmalig minister van Justitie betreffende de Hofuitspraak in de zaak Chakroun¹ is op de eerste deelvraag reeds ingegaan. In het arrest heeft het Hof twee elementen van het Nederlandse gezinsmigratiebeleid beoordeeld: de inkomenseis bij gezinsvorming en het onderscheid dat de Nederlandse wetgeving maakt naar gelang de gezinsband voor of na de komst van de gezinshereniger naar Nederland tot stand is gekomen. Aan hetgeen het Hof over deze twee punten geoordeeld heeft, is gevolg gegeven door de relevante wet- en regelgeving aan te passen.

In de genoemde brieven is bovendien aandacht besteed aan de tweede deelvraag, de vraag op welke wijze invulling is gegeven aan de vereiste individualisering van de inkomenseis. Het Hof heeft hierover opgemerkt dat het is toegestaan een bepaald referentiebedrag te hanteren, maar dat gezinshereniging niet zondermeer mag worden uitgesloten wanneer hieraan niet wordt voldaan zonder de individuele situatie van iedere aanvrager in concreto te beoordelen. Over dit punt is in de eerder geciteerde brieven opgenomen dat hieraan reeds invulling wordt gegeven in het huidige toetsingskader. Dit komt tot uitdrukking in het onderscheid dat wordt gemaakt bij de inkomenseis naar gelang de samenstelling van het gezin (gezin met kinderen of alleenstaande ouder), de uitzonderingen die zijn voorzien indien de hoofdpersoon 65 jaar of ouder is of blijvend arbeidsongeschikt (artikel 3.22, lid 3 Vb2000) en de aandacht die wordt besteed aan eventuele bijzondere omstandigheden die tot afwijking van het terzake gevoerde beleid nopen bij een voorgenomen afwijzing (art. 4:84 Algemene wet bestuursrecht). Bovendien wordt iedere voorgenomen afwijzing van een verzoek om gezinshereniging getoetst aan artikel 8 EVRM, waarbij alle belangen van de individuele zaak worden betrokken en gewogen. Ook deze toetsing kan ertoe leiden dat in individuele gevallen wordt afgezien van onverkorte handhaving van de inkomenseis.

Met deze laatste opmerkingen heb ik ook antwoord gegeven op de derde deelvraag betreffende de bescherming van fundamentele rechten in het kader van het gezinsmigratiebeleid.

7

De regering stelt in haar reactie op het advies van de Raad van State om rekening te houden met de jurisprudentie van het Hof over de standstill bepaling van Besluit 1/80, dat deze nog niet geheel is uitgekristalliseerd. Kan de regering dit standpunt nader onderbouwen, nu het Hof al heeft bepaald dat de leges voor Turkse burgers als een verboden nadere voorwaarde voor de eerste toelating tot Nederland moeten worden beschouwd? Is de regering van mening dat een inburgeringstoets in mindere mate als een nadere voorwaarde of beperking is op te vatten dan leges? Zo ja, kan ze dat onderbouwen? Is de regering bereid deze vraag voor te leggen aan de Europese Commissie en de uitleg door de Commissie aan de Kamer te doen toekomen?

De regering ziet vooralsnog geen aanleiding om aan artikel 13 van Besluit 1/80 gevolgen te verbinden voor het basisexamen inburgering in het buitenland voor gezinsleden van Turkse werknemers. Het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 geeft hiertoe geen

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 8 en nr. 11.

aanleiding. Het arrest geeft immers duidelijkheid over de toelaatbaarheid van de legesheffing bij de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Verdere gevolgen voor de voorwaarden voor eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden kunnen overigens niet worden uitgesloten, omdat de reikwijdte van de Associatieovereenkomst EEG/Turkije, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 en van de daarin vervatte standstill-bepalingen nog niet is uitgekristalliseerd. Het basis-examen inburgering in het buitenland beoogt een snelle en effectieve integratie van gezinsleden van Turkse werknemers in Nederland. De legesheffing heeft dit doel niet. Dit betreft derhalve een ander onderwerp waarover de genoemde zaak geen uitsluitsel heeft gegeven.

Zoals uiteengezet in de brief van 17 juni 2010,¹ doet de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak C-92/07 geen afbreuk aan het standpunt van de regering dat het beleid conform het geldende Europees recht is, inclusief het Associatierecht met Turkije zoals uitgewerkt in het Aanvullende Protocol van 1970 en Besluit 1/80 en nader uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Waar de uitspraak daartoe noopte is de relevante wet- en regelgeving aangepast. Ik zie geen toegevoegde waarde in het voorleggen van een eventueel geschilpunt met uw Kamer aan de Europese Commissie. De mening van de Europese Commissie is immers niet van doorslaggevende betekenis; de duiding van de Europese verdragen en aanverwante wetgeving is voorbehouden aan het Europese Hof van Justitie. Ten overvloede merk ik op dat mij bij een rondgang langs de Europese lidstaten niet is gebleken dat andere lidstaten verdergaande gevolgen hebben verbonden aan de uitspraak van het Hof dan Nederland heeft gedaan. Zoals u bekend heeft een uitspraak van het Hof van Justitie, ook in een inbreukzaak zoals de onderhavige, niet alleen gelding in Nederland, maar in alle Europese lidstaten.

8

Is de regering zich bewust van de extra problemen die gezinsleden uit (voormalig) oorlogslanden ondervinden bij het voldoen aan de inburgeringseisen, gelet op het ontbreken van een Nederlandse ambassade, een onderwijsstructuur of zelfs elementaire voorzieningen als internet of zelfs elektriciteit? Zo ja, op welke wijze komt de regering deze groepen tegemoet? Is de regering bereid om net als Frankrijk deze groepen vrij te stellen van een toets in het buitenland? Zo nee, waarom niet?

Ja, de regering is zich ervan bewust dat sommige kandidaten uit (voormalige) oorlogslanden meer moeite moeten doen om te slagen voor het examen. Dat blijkt ook uit de resultaten van de wetsevaluatie. Zoals in de memorie van toelichting bij de wet is te lezen, behoort de voorbereiding voor het examen primair tot de verantwoordelijkheid van de gezinsmigrant en zijn/haar partner in Nederland. Het vergaren van het lesmateriaal en de benodigde kennis behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen, ook als er belemmeringen zijn. Het vinden van oplossingen voor omstandigheden zoals het ontbreken van technische voorzieningen en lange reisafstanden, behoort ook tot die eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast is van belang te benadrukken dat dergelijke omstandigheden niet alleen gelden voor (voormalige) oorlogslanden. Ook in andere landen kan sprake zijn van lange reisafstanden en gebrekkige infrastructuur. Bovendien biedt de wet in haar huidige vorm de mogelijkheid om in onvoorziene gevallen waarin het inburgeringsvereiste in het buitenland leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, een uitzondering te maken.

In de nota van toelichting is opgenomen dat het vooral gaat om situaties waarin een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 30 573, nr. 56.

ertoe leidt dat de vreemdeling blijvend niet in staat is om de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) met goed gevolg af te leggen. Hierbij dient de vreemdeling bovendien aanmerkelijke inspanningen te hebben geleverd, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit het één of meermalen afleggen van het basisexamen inburgering, waarbij wel een positief resultaat is behaald voor de Toets Gesproken Nederlands (TGN) en de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) maar geen positief resultaat is behaald voor de toets GBL. Over de invulling hiervan worden nadere regels gesteld.

Daarnaast kan er, zoals reeds aangegeven bij het antwoord op vraag 3, ook op grond van artikel 8 EVRM in specifieke gevallen worden besloten dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning niet wordt afgewezen.

9

Is het juist dat de regering gezinsmigranten weigert een visum voor kort verblijf te verstrekken, die zij aanvragen om zich in Nederland voor te bereiden op de inburgeringstoets in het buitenland? Zo nee, in welke gevallen wordt deze gezinsmigranten vestigingsgevaar tegengeworpen en in welke gevallen niet? Is de regering bereid om de voorbereiding op de toets in het buitenland als inwilligingsgrond voor een visum te erkennen en hanteren?

Nee. Hoewel de Wib erop gericht blijft dat vreemdelingen vóór hun komst naar Nederland voor langdurige vestiging starten met hun inburgerings-traject, kan een kortdurende oriëntatie op en in Nederland bijdragen aan de mogelijkheid voor vreemdelingen om een bewuste keuze over migratie naar Nederland te kunnen maken en staat daarmee niet haaks op de doelstelling van de Wib. Voor dit doel kan derhalve ook een visum kort verblijf worden aangevraagd, voor zover het verblijf althans niet langer zal zijn dan 3 maanden en het een en ander voldoende is onderbouwd.

Het vorenstaande laat onverlet dat bij het onderzoeken van een visumaanvraag nog altijd dient te worden nagegaan of de aanvrager ook aan alle inreisvoorwaarden, zoals omschreven in de Schengengrenscore en de Visumcode (beide EU-verordeningen), voldoet. De Visumcode schrijft hierbij voor dat in het bijzonder aandacht dient te worden besteed aan de toetsing van de vraag of de aanvrager een risico van illegale immigratie of een risico voor de veiligheid van de lidstaten vertegenwoordigt en met name of de aanvrager het voornemen heeft het grondgebied van de lidstaten vóór de geldigheidsduur van het aangevraagde visum te verlaten. De beoordeling of al dan niet sprake is van vestigingsgevaar hangt telkens af van de individuele merites van de zaak, waarbij uiteraard gekeken zal worden naar een aantal risicofactoren. Hierbij kan bijvoorbeeld (niet-limitatief) gedacht worden aan de volgende factoren: geringe sociale- en of economische binding met het land van herkomst, het niet naleven van de voorwaarden waaronder eerder een visum werd verleend, eerder illegaal verblijf en de betrouwbaarheid van de uitnodigende partij.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner