

Vergaderjaar 2007–2008

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)

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2008

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Karabulut (SP) van 15 mei jl., (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 84, blz. 5923-59-24) kenmerk 208-256, doe ik u hierbij, mede namens de staatssecretaris van Justitie, mijn reactie toekomen op het rapport van Human Rights Watch, genaamd «Discrimination in the name of integration». Over dit rapport zijn op 16 mei 2008 tevens kamervragen gesteld door kamerlid Van der Ham (D66), (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 2687). De antwoorden hierop zijn gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer verzonden.

1. Inleiding

In haar rapport stelt Human Rights Watch onder meer dat het inburgerings-examen in het buitenland discriminatoir is, omdat niet alle gezinsmigranten uit derde landen inburgeringsplichtig zijn. Het inburgerings-examen in het buitenland zou, tezamen met strengere financiële voorwaarden voor gezinsmigratie, leiden tot indirecte discriminatie van Turkse en Marokkaanse migranten. Het inburgeringsexamen in het buitenland en genoemde financiële voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming zouden voorts een inbreuk maken op het recht op gezinsleven als erkend in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Tot slot stelt het rapport dat het inburgeringsexamen in het buitenland als instrument ter bevordering van de inburgering en integratie in Nederland niet effectief zou zijn. Human Rights Watch beveelt aan om het inburgeringsexamen in het buitenland af te schaffen en om, tot dat moment, geen examengeld te vragen van kandidaten die het examen, na gezakt te zijn, opnieuw afleggen.

Alvorens ik inga op de kernpunten uit het rapport van Human Rights Watch wil ik ten eerste opmerken dat bij de totstandkoming van het wetvoorstel door verschillende juridische experts is getoetst of de wet verenigbaar is met internationaal en communautair recht. In de aanloop naar de parlementaire behandeling van de Wet inburgering in het buiten-

land heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat bij de ontwikkeling van het basisexamen inburgering in het buitenland stap-voor-stap is gewerkt aan de bouw van een kader en instrumentarium voor een zorgvuldige afname van het examen. Hierbij hebben de adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een belangrijke rol gespeeld. Het inburgeringsexamen buitenland is geregeld in een wet die door het Parlement met ruime meerderheid van stemmen in zowel de Tweede als Eerste Kamer is aanvaard. Ten tweede wil ik graag opmerken dat de conclusies van Human Rights Watch zijn gebaseerd op het combineren van verschillende (onderzoeks-)gegevens. Het gevaar hiervan is dat er ten onrechte conclusies getrokken zijn.

2. Reactie

Nederland als een Europees model

Human Rights Watch merkt op dat Nederland het eerste land is binnen de Europese Unie dat een verplicht inburgeringsexamen in het buitenland heeft ingevoerd en dat het recent ingevoerde Nederlandse inburgeringsstelsel als voorbeeld dient voor andere lidstaten binnen de EU. In haar rapport pleit Human Rights Watch ervoor dat Nederland met een aangepast inburgeringsbeleid, dat niet discrimineert op basis van nationaliteit en in overeenstemming is met internationaal-rechtelijke verdragen, een betere modelrol binnen de EU zou kunnen vervullen. Ik constateer dat het Nederlandse inburgeringsmodel voor sommige landen inderdaad als voorbeeld dient en vind het een positieve ontwikkeling dat ook in andere lidstaten actief wordt ingezet op de inburgering en integratie van nieuwe migranten. Daarnaast merk ik op dat Nederland nu reeds een inburgeringsbeleid voert dat in overeenstemming is met Europees- en internationaal-rechtelijke verdragen. Aangezien Nederland op deze punten al voldoet, kan ik de aanbeveling van Human Rights Watch louter onderschrijven.

De uitvoering van het basisexamen inburgering

In haar rapport concludeert Human Rights Watch onder meer dat sinds de invoering van het basisexamen inburgering het aantal aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is afgenomen. Een van de vragen die hierbij wordt opgeworpen is hoe deze afname zich verhoudt tot het feit dat de zak-/slaaggrens van het basisexamen inburgering onlangs is verhoogd. Ik merk op dat de verhoging van de zak-/slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands van het inburgeringsexamen per 15 maart jl. geheel los staat van de afname van het aantal mvv-aanvragen. Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 30 januari jl. heb ik aangegeven het van belang te achten om de zak-/slaaggrens te verhogen, aangezien met het examen niet het gewenste niveau werd getoetst. Deze visie werd door uw Kamer breed gedragen. Ook voor het voorstel om een onderzoek te laten uitvoeren naar een eventuele verhoging van het examenniveau naar A1 op de CEF-schaal bleek tijdens het debat voldoende draagvlak aanwezig.

Over de afname van het aantal mvv-aanvragen constateer ik dat deze reeds in 2004 is ingezet, dus voor de invoering van het basisexamen inburgering. De achtergrond en de oorzaken van de trend in het aantal mvv-aanvragen zullen zowel door mij als de staatssecretaris van Justitie worden onderzocht. Door de staatssecretaris van Justitie is toegezegd om de twee maatregelen die in 2004 zijn genomen in het kader van gezinsvorming – de verhoging van de inkomenseis en de verhoging van de leeftijdsgrens – te evalueren. Hierop kom ik later nog kort terug. Het effect

van de Wet inburgering in het buitenland op de instroom van gezinsmigranten is één van de onderwerpen die tijdens de evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland aan bod zal komen.

Discriminatie

Human Rights Watch stelt dat het inburgeringsexamen in het buitenland discriminatoir is omdat het enkel van toepassing is op migranten met bepaalde nationaliteiten, met name migranten afkomstig uit niet-westerse landen. De ACVZ heeft in zijn adviezen onder meer aandacht geschonken aan de verenigbaarheid van het stelsel met internationale gelijkheidsnormen. Bij de ontwikkeling van de wet is ervoor gekozen om het inburgeringsvereiste te effectueren via het mvv-vereiste en neer te leggen in de Vreemdelingenwet. Hierdoor kan vóór de komst naar Nederland worden gecontroleerd of de inburgeraar op basisniveau kennis heeft genomen van de Nederlandse taal en samenleving. Bovendien is hiermee een duidelijke scheiding aangebracht tussen asielzoekers die geen mvv nodig hebben en reguliere migranten. Dit laatste is van belang, omdat vanzelfsprekend de eis van inburgering vooraf niet aan asielzoekers kan worden gesteld en zulks ook niet toegestaan is, ingevolge het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en de Richtlijn inzake gezinshereniging (2003/86/EG). Ingevolge de Vreemdelingenwet is een aantal groepen migranten vrijgesteld van het mvv-vereiste en daarmee ook van het inburgeringsvereiste. Denk bijvoorbeeld aan onderdanen van de EU, EER en een beperkt aantal derde landen (Zwitserland, de VS, Canada, Australië, Nieuw Zeeland, Japan en Zuid-Korea). De ACVZ heeft in zijn advies overwogen dat het vrijwel uitsluitend gaat om landen met een zodanige culturele, maatschappelijke en economische situatie, dat verwacht mag worden dat de onderdanen daarvan enig inzicht hebben in de in Nederland bestaande sociale verhoudingen alsmede in de geldende waarden en normen. Kennis van de Nederlandse taal zal veelal ontbreken, maar beheersing van het Engels meestal niet en daardoor is de dreiging van isolement voor deze derdelanders beperkt. Het betreft derhalve 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 derde landen. Van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van nationaliteit is naar mijn mening geen sprake.

In dit kader zij opgemerkt dat Human Rights Watch alleen ingaat op de herkomst van migranten, terwijl het gaat om migranten die zich willen vestigen bij een burger van Nederland. De Wet inburgering in het buitenland geldt voor iedere burger in Nederland die zijn of haar partner of familielid uit het buitenland wil laten overkomen in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging, met uitzondering van EG-onderdanen. Het gaat hierbij zowel om Nederlandse burgers als om ingezetenen die niet van origine afkomstig zijn uit Nederland.

Recht op gezinsleven

De ACVZ heeft geconcludeerd dat het inburgeringsexamen in het buitenland in beginsel verenigbaar is met het EVRM en met de door de EG vastgestelde gezinsherenigingsrichtlijn, zowel in het geval van gezinsvorming als in het geval van gezinshereniging. Het recht op gezinsleven geeft niet zonder meer recht op toelating. Het recht om in het individuele geval gezinshereniging envorming in Nederland toe te staan is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder het moment waarop het gezinsleven is aangegaan, de mate waarin het gezinsleven door de beslissing daadwerkelijk wordt belemmerd en de aanwezigheid van banden met Nederland en het land van herkomst. Bij de beoordeling daarvan moet een evenwicht-

tige afweging worden gemaakt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel. Ik wijs er in dit kader op dat artikel 3.71, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt dat van de toepassing van het mvv-vereiste kan worden afgeweken (de zogenaamde hardheidsclausule). Tot slot is van belang te constateren dat het inburgeringsvereiste in het buitenland niet prohibitief is voor de uitoefening van het gezinsleven c.q. deze uitoefening niet *blijvend* onmogelijk maakt. Het stelsel van de inburgering in het buitenland is derhalve niet in strijd met het recht op gezinsleven zoals erkend in het EVRM.

Indirecte discriminatie van Turkse en Marokkaanse migranten

Human Rights Watch stelt dat het inburgeringsvereiste in het buitenland leidt tot een indirecte discriminatie van Turkse en Marokkaanse migranten. Ook wordt gesteld dat de aanscherping van de maatregelen van het gezinsmigratiebeleid en de strengere eisen inzake de duurzaamheid van het inkomen voor zelfstandigen en personen zonder arbeidsverleden leiden tot indirecte discriminatie voor in het bijzonder van Turken en Marokkanen gelet op hun sociaal-maatschappelijke situatie in de Nederlandse samenleving ten opzichte van de autochtone Nederlander.

Over het inburgeringsexamen wil ik opmerken dat bij de ontwikkeling van de wet er rekening mee is gehouden dat de eisen die het basisexamen inburgering aan kandidaten stelt niet dermate hoog zijn, dat a-priori grote groepen worden uitgesloten van de komst naar Nederland. Zo is het examenniveau niet te hoog vastgesteld, worden alleen luister- en spreekvaardigheden getoetst, zodat ook analfabeten het examen kunnen afleggen, en is er een speciaal oefenpakket ontwikkeld waarmee kandidaten zich kunnen voorbereiden. Dat neemt niet weg dat van personen wel een zekere inspanning wordt gevraagd en dat het voor de ene persoon iets meer moeite kost dan voor de ander om zich voor de komst naar Nederland voor te bereiden op de Nederlandse taal en samenleving. Om het zich herhalende proces van achterblijvende integratie van nieuwe migranten te doorbreken en het risico van marginalisering van bepaalde bevolkingsgroepen – met alle gevolgen van dien voor het economisch welzijn van Nederland, de openbare orde en veiligheid, en de rechten en vrijheden van anderen – te verminderen, is het van belang dat nieuwe migranten actief inburgeren en participeren. Met dit doel, het bevorderen van inburgering en integratie van nieuwe migranten in Nederland, is de Wet inburgering in het buitenland opgezet.

Blijkens de gegevens uit de Monitor inburgeringsexamen buitenland van april 2008 (29 700, nr. 55) is slechts iets meer dan een derde (37%) van de kandidaten van Turkse en Marokkaanse komaf. Het slagingspercentage onder Turkse en Marokkaanse kandidaten wijkt niet of nauwelijks af van het slagingspercentage onder de overige kandidaten. Verder blijkt dat het aandeel van deze groepen in de mvv-procedures met de invoering van de Wet inburgering in het buitenland slechts licht is gedaald. In 2005 werd 32% van de mvv-procedures door Turken/Marokkanen aangevraagd, in 2006 was dit 30% en in 2007 28%. De daling in het aantal mvv-aanvragen van Turkse en Marokkaanse migranten is overigens niet groter dan bij andere doelgroepen. Bovendien is de daling in het aantal mvv-aanvragen al in 2004 ingezet, voor de inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland. Hieruit concludeer ik dat het inburgeringsexamen in het buitenland geen onevenredig hoge eisen stelt aan bepaalde migranten, zoals Human Rights Watch in haar rapport stelt.

Voor wat betreft de conclusie in het rapport dat mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst, gelet op hun sociaal-maatschappelijke positie vaker worden getroffen door de strengere inkomenseisen in het kader van

gezinsvorming is uw Kamer ervan op de hoogte dat het IND Informatie- en Adviescentrum een kwantitatief onderzoek doet naar de aangescherpte inkomenseisen en dat het WODC een kwalitatief deel voor zijn rekening neemt. Eind 2008 zal de staatssecretaris van Justitie uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek berichten. Pas nadat de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn zal het mogelijk zijn om onderbouwde conclusies te trekken over de gevolgen van deze strengere eisen.

Ook wordt in het HRW-rapport gesteld dat de eerdere maatregelen rondom de aanscherping van het gezinsmigratiebeleid leiden tot indirecte discriminatie. Hier wordt bedoeld op het verval van de vrijstellingsmogelijkheden voor alleenstaande ouders met kinderen en personen tussen 57,5 en 65 jaar. Ook de strengere eisen in het kader van duurzaamheid van het inkomen bij startende ondernemers en personen zonder arbeidsverleden worden door Human Rights Watch in dit kader genoemd. Allereerst moeten de genomen maatregelen met betrekking tot het inkomensvereiste in een breder perspectief worden gezien dan alleen de door Human Rights Watch veronderstelde consequenties daarvan op het vreemdelingenbeleid. Immers, het uitgebreide sociale vangnet in Nederland, waarop iedereen die in Nederland rechtmatig verblijf heeft een beroep kan doen, zal alleen handhaafbaar blijven indien hier prudent mee wordt omgegaan. De impact van maatregelen die zien op een inkomensvereiste maken deel uit van een groter geheel van maatregelen en voorzieningen die gevolgen hebben voor alle burgers die rechtmatig in Nederland verblijven. Het verval van de vrijstellingsmogelijkheden voor alleenstaande ouders met kinderen en personen tussen 57,5 en 65 jaar is dan ook een gevolg van een wijziging van de Wet werk en bijstand (Stb. 2003, 376) waarin deze categorieën niet langer automatisch worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht. In dit licht is het logisch dat het verval van deze vrijstellingsmogelijkheden wordt doorgetrokken in het vreemdelingenbeleid.

Bij de eis om extra voorwaarden te stellen aan de duurzaamheid van het inkomen als het gaat om zelfstandigen en personen zonder arbeidsverleden wordt aangesloten bij het Besluit bijstand zelfstandigen waarin wordt bepaald dat er aan beginnend zelfstandigen een periode van maximaal driemaal zes maanden bijstand kan worden verleend. Op het moment dat de ondernemer geen aanspraak meer kan maken op bijstand, dus maximaal na anderhalf jaar, wordt de ondernemer op grond van deze wetgeving niet meer als startend ondernemer beschouwd. Het bedrijf wordt geacht na deze periode levensvatbaar te zijn. De vreemdelingenwetgeving heeft bij deze termijn aangesloten. Hetzelfde geldt voor personen zonder arbeidsverleden. Immers, vanwege het ontbreken van opgebouwde rechten in het kader van de Werkloosheidswet en vanwege het ontbreken van een inzicht in de inkomsten van het verleden is het noodzakelijk extra voorwaarden te stellen waarmee de duurzaamheid van het inkomen meer kan worden gegarandeerd.

Financiële beperkingen

Human Rights Watch stelt zich in haar rapport kritisch op over de hoogte van het examengeld dat kandidaten moeten betalen bij het afleggen van het inburgeringsexamen alsmede over de hoogte van de leges in het kader van de mvv-procedure. De staatssecretaris van Justitie heeft onlangs nog in het kader van de beantwoording van de vragen van het lid Pechtold uiteen gezet dat de legestarieven een resultante zijn van de berekening van de daadwerkelijke kostprijzen¹. Het is niet ongebruikelijk om deze daadwerkelijke kostprijzen door te berekenen aan personen die van deze overheidsdiensten gebruik maken. De hoogte van de kosten van het

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, Aanhangsel Handelingen nr. 2007.

inburgeringsexamen zullen worden gezien bij de evaluatie naar de Wet inburgering in het buitenland.

Effectiviteit van het inburgeringsvereiste in het buitenland

Human Rights Watch trekt de conclusie dat het inburgeringsvereiste in het buitenland niet bijdraagt aan de integratie van de migrant doordat de inreis in Nederland en daardoor het integratieproces wordt vertraagd. Ik ben van mening dat het voorbarig is om een dergelijke conclusie te trekken. Tijdens de wetsevaluatie zal een eerste uitspraak worden gedaan over het effect van de wet op de inburgering in Nederland. In de wets-evaluatie zal daarnaast aandacht worden besteed aan de vraag op welke wijze de Wet inburgering in het buitenland zich in de praktijk verhoudt tot het EVRM.

Opgemerkt zij ook dat Human Rights Watch in haar rapport louter toetst aan juridische gelijkheid met een eenzijdige focus op mvv-plichtige landen. Wat Human Rights Watch helaas niet meeweegt is het belang dat nieuwe migranten zich voor hun komst naar Nederland voorbereiden op de Nederlandse taal en samenleving en wat het effect hiervan kan zijn op de inburgering en integratie van deze migranten in Nederland.

3. Conclusie

De conclusies die Human Rights Watch in haar rapport trekt, deel ik niet. Ik ben niet voornemens om met voorstellen te komen die beogen een wetgevingsprocedure in gang te zetten teneinde de Wet inburgering in het buitenland in te trekken. Evenmin zal ik de examenkosten afschaffen voor kandidaten die opnieuw examen doen. Wel zal ik de hoogte van de examenkosten alsmede de vraag hoe de Wet inburgering in het buitenland zich in de praktijk verhoudt tot het EVRM, betrekken bij de wets-evaluatie. De resultaten van de evaluatie naar de maatregelen op de gezinsmigratie zullen eind dit jaar bekend worden gemaakt.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar