

De Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

www.vrom.nl

Antwoorden schriftelijke vragen kamerlid Strik (GroenLinks) over de Wet inburgering in het buitenland

Datum	Kenmerk
4 september 2008	DGW/I&I2008080586

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, de antwoorden op de schriftelijke vragen van het kamerlid Strik (GroenLinks), ingezonden op 10 juli 2008, over het basisexamen inburgering in het buitenland.

Vraag 1

In uw antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Van der Ham van 18 juni jl. stelt u dat de Wet Inburgering Buitenland niet strijdig is met Europees- en internationaalrechtelijke verdragen, in tegenstelling tot de bewering van Human Rights Watch. Bent u met mij van mening dat de Wib wel onderscheid maakt naar nationaliteit? Zo ja, wat is uw rechtvaardiging van dit onderscheid naar nationaliteit ten aanzien van de toepassing van de Wib?

Antwoord vraag 1

Daar aan het ingevolge de Wet inburgering in het buitenland gestelde inburgeringsvereiste moet worden voldaan voor de komst naar Nederland is er voor gekozen het inburgeringsvereiste in het buitenland te stellen aan die vreemdelingen die voor verlening van een verblijfsvergunning in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Met de aansluiting bij het mvv-vereiste is veilig gesteld dat de overheid voor de komst van de vreemdeling naar Nederland daadwerkelijk kan controleren of inderdaad aan het inburgeringsvereiste is voldaan.

Bij de toepassing van het mvv-vereiste wordt een onderscheid gemaakt naar herkomstland. Een dergelijk onderscheid acht ik gerechtvaardigd. Zo bestaat er, op grond van gemeenschapsrecht, een onderscheiden regime voor onderdanen van de EU en de EER. Voor een beperkt aantal derde landen (Zwitserland, de VS, Canada, Australië, Nieuw Zeeland, Japan) bestaat reeds sinds lange tijd een vrijstelling van het mvv-vereiste. Zuid-Korea is daar recentelijk aan toegevoegd. De overwegingen die ten grondslag liggen aan de vrijstelling van de mvv-plicht zijn uiteen gezet in de brief aan uw Kamer waarin de mvv-vrijstelling van Zuid-Korea werd toegelicht.¹ In zoverre maakt de Vreemdelingenwet 2000 een

¹ Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr.1151



onderscheid tussen landen wier onderdanen mvv-plichtig zijn en landen wier onderdanen dat niet zijn. Met de invoering van het basisexamen inburgering is aangesloten bij een reeds bestaand verschil; de Wet inburgering in het buitenland heeft dus niet een nieuw verschil geïntroduceerd. Invoering van een inburgeringsplicht in het buitenland voor de onderdanen van voornoemde landen, die sinds jaar en dag niet mvv-plichtig zijn, zou in de praktijk neerkomen op het tenietdoen van deze vrijstelling. Immers, dit zou betekenen dat de komst van onderdanen van deze beperkte groep landen alsnog wordt verbonden aan voorafgaande toestemming door de Nederlandse overheid, namelijk in de vorm van een met goed gevolg afgelegd basisexamen inburgering, hetgeen schadelijk zou zijn voor onze buitenlandse en economische betrekkingen met die landen.

Het betreft bovendien onderdanen van 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. De desbetreffende landen hebben een met Nederland vergelijkbaar onderwijssysteem en opleidingsniveau. Deze landen zijn derhalve in sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht dermate vergelijkbaar met Nederland dat de onderdanen daarvan reeds bij aankomst in Nederland op voorsprong staan ten opzichte van onderdanen van andere derde landen. Het belang dat deze onderdanen en de Nederlandse samenleving als geheel bij inburgering in het buitenland zouden hebben, is dan ook niet dermate zwaarwegend dat de buitenlandse en economische betrekkingen met die landen op het spel moeten worden gezet door invoering van een mvv-plicht en een plicht om in het buitenland in te burgeren.

Vraag 2

Op welke gronden is deze rechtvaardiging in uw ogen voldoende zwaarwegend en in voldoende mate corresponderend met het doel van de Wib om het onderscheid in overeenstemming te achten met artikel 14 en 8 EVRM en artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM? Wat zijn uw argumenten om de voorbereiding op inburgering in het buitenland voor iemand uit Peru bijvoorbeeld wel noodzakelijk te achten en een nieuwkomer uit Zuid-Korea niet?

Antwoord vraag 2

Allereerst is van belang op te merken dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat staten gerechtigd zijn de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen op hun grondgebied te reguleren en dat het maken van onderscheid naar nationaliteit (in staatkundige zin) niet verboden is.

Voorts stel ik vast dat artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM weliswaar discriminatie verbieden op, onder meer, nationale afkomst, maar dat deze artikelen niet absoluut van aard zijn; het maken van onderscheid kan gerechtvaardigd zijn. Dit onderscheid dient dan wel een objectief gerechtvaardigd doel na te streven en de genomen maatregel dient proportioneel te zijn in relatie tot dit doel. Hierbij wordt de verdragsstaten een zekere beoordelingsvrijheid geboden.

De doelstellingen van de Wet inburgering in het buitenland zijn uitgebreid beschreven in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3, paragraaf 3). Zoals ik reeds in het antwoord op vraag 1 heb beschreven, is de positie van de onderdanen van de landen wier onderdanen zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste – waaronder Zuid-Korea – zo wezenlijk verschillend van die van de mvv-plichtige onderdanen van andere landen – waaronder Peru – dat ik, met de doelstellingen van de Wet inburgering in het buitenland in het achterhoofd, het aanvaardbaar acht om een verschil in toelatingsvoorwaarden te handhaven. Het aldus gemaakte onderscheid dient een objectief gerechtvaardigd doel en is bovendien proportioneel te achten. Daarbij dient te worden bedacht dat,



eenmaal in Nederland, de onderdanen van voornoemde landen – met uitzondering van onderdanen van de EU, de EER en Zwitserland – alsnog dienen in te burgeren.

Met betrekking tot artikel 8 EVRM merk ik op dat dit artikel geen algemeen recht bevat voor vreemdelingen om een bepaald land te verkiezen als het meest geschikte land om het gezinsleven uit te oefenen of te ontwikkelen. Of de toepassing van dit artikel er toe leidt dat gezinshereniging of gezinsvorming in Nederland moet worden toegestaan, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet inburgering in het buitenland maakt een dergelijke individuele toetsing ook mogelijk, zodat het inburgeringsvereiste in het buitenland in overeenstemming is met de eisen welke uit artikel 8 EVRM voortvloeien.

Vraag 3

Uit de Monitor Inburgeringsexamen van april 2008 blijkt dat het aantal mvv-aanvragen sinds de invoering van de Wib bijna is gehalveerd. Wat is u bekend over de redenen voor deze daling? Is de groep aanvragers van gezinsvorming of gezinshereniging gewijzigd in samenstelling qua opleiding, leeftijd of geslacht? Is het u bekend wat er gebeurt met de gezinsleden die sinds de invoering geen aanvraag meer indienen? Bent u bereid om (onbedoelde) neveneffecten te betrekken bij de evaluatie van de Wib?

Antwoord vraag 3

Uit de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland van april 2008 blijkt inderdaad dat het aantal mvv-aanvragen van de doelgroep van de Wet inburgering in het buitenland is gedaald. Deze daling is al ingezet voor de invoering van de Wet inburgering in het buitenland. Uit de Monitor blijkt bovendien dat in de opbouw van de doelgroep naar leeftijd en geslacht sinds 2005 nauwelijks veranderingen zijn waargenomen. Van het opleidingsniveau van deze groep zijn geen gegevens voorhanden. Dit geldt ook voor gezinsleden die geen mvv-aanvraag indienen.

Als mogelijke oorzaak van deze dalende trend vanaf 2004 kunnen de verhoging van de vereiste leeftijd voor gezinsvorming van 18 naar 21 jaar en de verhoging van het inkomensvereiste in november 2004 genoemd worden. Een evaluatie van deze beleidswijzigingen is door de Staatssecretaris van Justitie reeds toegezegd aan de Tweede Kamer.²

Uit de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland blijkt dat met de invoering van de Wet inburgering in het buitenland in maart 2006 de dalende trend zich heeft voortgezet. Het effect van de Wet inburgering in het buitenland op de daling van de instroom van gezinsherenigers is één van de onderwerpen die tijdens de evaluatie van de wet aan bod zal komen, evenals eventuele andere meetbare neveneffecten. Deze evaluatie zal naar verwachting in het voorjaar 2009 worden afgerond.

Vraag 4

Bent u bekend met Resolutie 1618 (2008) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, waar in paragraaf 9.1.2 is vastgesteld dat taaleisen geen obstakel voor de uitoefening van het recht op gezinsleven mogen vormen? Acht u de Wib in overeenstemming met deze resolutie en zo ja, waarom? Acht u het mogelijk dat de Wib de uitoefening van het gezinsleven voor een langere periode of misschien wel permanent blokkeert? Zo ja, welke termijn van opschorting van de gezinshereniging acht u aanvaardbaar en waarom?

² Kamerstukken II 2006/07, 30 573, nr. 5



Antwoord vraag 4

Ik ben bekend met Resolutie 1618 (2008) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Hierin wordt onder meer gerefereerd naar de uitoefening van het recht op gezinsleven, zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM. Zoals ik in het antwoord op vraag 2 al aangaf, bevat het EVRM geen algemeen recht voor vreemdelingen om Nederland te verkiezen als het meest geschikte land voor de uitoefening of ontwikkeling van het gezinsleven. Evenmin bevat het EVRM een algemene verplichting voor verdragsstaten om de domiciliekeuze voor een bepaald land te respecteren. De verplichting om in een individueel geval gezinshereniging en gezinsvorming in Nederland toe te staan, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het betreffende geval, waaronder het moment waarop het gezinsleven is aangegaan, de invulling die daaraan wordt gegeven, de mate waarin het gezinsleven door de beslissing om geen verblijf toe te staan daadwerkelijk wordt belemmerd, de aanwezigheid van banden met Nederland en het land van herkomst, of van objectieve en onoverkomelijke belemmeringen om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen, en overwegingen van algemeen belang die de balans in het nadeel van de vreemdeling kunnen doen doorslaan. Bij de beoordeling daarvan moet een evenwichtige belangenafweging worden gemaakt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel, waarbij Nederland een zekere beoordelingsmarge toekomt.

Het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet inburgering in het buitenland maakt een dergelijke evenwichtige belangenafweging mogelijk. Het inburgeringsvereiste dat in het kader van de Wet inburgering in het buitenland wordt gesteld, vormt geen onoverkomelijke drempel om gezinshereniging te realiseren. Het vereiste niveau is, op advies van de Adviescommissie Normering Inburgeringsexamen³, zodanig ingesteld dat iedereen die voldoende gemotiveerd is om zich voor te bereiden op het basisexamen inburgering in het buitenland, in staat is het examen te behalen. Daarnaast kent de Wet inburgering in het buitenland de mogelijkheid om ontheffing aan te vragen op medische gronden. Bovendien is met de facultatieve redactie van artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en de mogelijkheid die artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht biedt om in onvoorziene gevallen waarin het onverkort handhaven van het nieuwe inburgeringsvereiste tot onevenredige gevolgen zou leiden, het stelsel voldoende flexibel om onjuiste uitkomsten te voorkomen. Derhalve is het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet inburgering in het buitenland in overeenstemming met het EVRM en paragraaf 9.1.2 van de resolutie 1618 (2008) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

Zoals gezegd, is de beslissing om wel of niet de uitoefening van het gezinsleven in Nederland toe te staan afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. In algemene zin kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin een tijdelijke of permanente blokkade op het uitoefenen van het gezinsleven in Nederland wel of niet aanvaardbaar is.

Vraag 5

U zegt toe bij de evaluatie van de Wib de kosten van het basisexamen te betrekken. Aanvragers zijn echter niet alleen deze kosten kwijt, maar tegelijkertijd ook de kosten van de leges voor de mvv en vtv alsmede legalistiekosten, tezamen ruim 1600 euro. Bent u bereid onderzoek te doen naar de redelijkheid van het gehele bedrag dat gemoeid is met de aanvraag, en daarbij ook de kosten voor de toelatingsaanvraag naar andere EU-lidstaten te betrekken? Zo nee, wilt u hier dan bij de beantwoording van deze vragen op ingaan?

³ Adviescommissie normering inburgeringsexamen. *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland*. Den Haag, februari 2004



Antwoord vraag 5

Naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Justitie (in het kader van het modern migratiebeleid) heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken op 14 mei 2008 een advies geformuleerd waarin wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de legesheffing mogelijk belemmerend werkt voor (hoogopgeleide) arbeidsmigranten die in Nederland willen verblijven. Hierin is ook de situatie van de gezinsleden meegenomen. In de bijlage bij dit advies wordt een overzicht gegeven van de kosten verbonden aan verblijf in Nederland, in vergelijking met een zevental andere (lid-)staten. De kabinetsreactie op dit advies wordt voor het eind van de zomer aan de Tweede Kamer toegezonden.

Vraag 6

De regering heeft in haar Nader Rapport bij het wetsvoorstel voor de Wib toegezegd bij de evaluatie van de Wib bijzondere aandacht te besteden aan de afwijking in verband met artikel 8 EVRM. Dit in reactie op de opmerking van de Raad van State dat artikel 8 EVRM noopt tot afwijking van de algemene inburgeringseis als die in het individuele geval tot kennelijke onevenredigheid zou leiden. Wordt deze vraag bij het evaluatieonderzoek betrokken en zo ja, op welke wijze?

Antwoord vraag 6

Ja, bij de evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland zal opnieuw worden gekeken hoe de wet zich in de praktijk verhoudt tot het EVRM. Hierbij wordt onder andere de vraag betrokken in welke individuele gevallen het inburgeringsvereiste in het buitenland niet gesteld kon worden en of er sprake is van relevante jurisprudentiële ontwikkelingen.

Vraag 7

De Richtlijn voor het recht op gezinshereniging verplicht lidstaten om bij elke beslissing de individuele belangen mee te wegen van het gezinslid en de aanvrager, en in het bijzonder de belangen van het kind. Op welke wijze wordt er bij de toepassing van de Wib aandacht besteed aan deze belangenafweging? Is de regering bereid de uitvoering van deze verplichting te betrekken bij de evaluatie van de Wib?

Antwoord vraag 7

Artikel 8 EVRM heeft rechtstreekse werking. In een procedure tegen een negatieve beslissing op de aanvraag voor een mvv, waarbij bijvoorbeeld het niet behalen van het basisexamen inburgering een rol speelt, kan in het individuele geval een beroep worden gedaan op dit artikel en zal een belangenafweging plaatsvinden. In het evaluatieonderzoek naar de Wet inburgering in het buitenland zal worden bekeken in hoeverre de wet zich in de praktijk verhoudt tot het EVRM. Hierbij wordt onder andere de vraag betrokken in welke individuele gevallen het inburgeringsvereiste in het buitenland niet gesteld kon worden en of er sprake is van relevante jurisprudentiële ontwikkelingen.

Vraag 8

Wat is de stand van zaken van de door u toegezegde oriëntatie op de mogelijkheid voor aansluiting bij de Duitse infrastructuur om aanvragers te faciliteren bij de voorbereiding op het inburgeringsexamen?

Antwoord vraag 8

De oriëntatie op de mogelijkheid voor aansluiting bij de Duitse infrastructuur vindt plaats in het kader van het onderzoek naar de mogelijkheid om niveau A1 als eis te stellen voor het basisexamen inburgering in het buitenland. Het onderzoek zal naar verwachting dit najaar worden afgerond.



Hoogachtend,
De minister voor Wonen, Wijken en Integratie

drs. Ella Vogelaar