

Vergaderjaar 2015–2016

32 005

Evaluatie Wet inburgering in het buitenland

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2015

Inleiding

Hierbij stel ik u, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen in het stelsel van inburgering in het buitenland, als gevolg van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) op 9 juli jl¹ en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) van 19 november jl.²

Op 9 juli is het arrest van het Hof gepubliceerd over de verenigbaarheid van het basisexamen inburgering buitenland met de richtlijn gezinshereniging.³ Het arrest geeft antwoord op de onderstaande prejudiciële vragen van de Afdeling in twee door gezinmigranten aangespannen zaken⁴:

1a. Is de verplichting om het basisexamen inburgering buitenland te behalen voor toelating in Nederland verenigbaar met de richtlijn gezinshereniging?

1b. Is voor het antwoord op deze vraag van belang dat de aanvraag om toestemming voor toegang alleen dan niet wordt afgewezen, naast de ontheffing op medische gronden, indien er sprake is van een combinatie

¹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 juli 2015, C-153/14, K. en A, <http://curia.europa.eu/juris>.

² Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 19 november 2015, 201211916/3/V2 en 201300404/3/V2, www.raadvanstate.nl.

³ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251).

⁴ ABRvS 1 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1204.

van zeer bijzondere individuele omstandigheden waardoor de gezinsmigrant blijvend niet in staat is aan deze verplichting te voldoen?⁵

2. Zijn de kosten van € 350,- voor het examen en € 110,- voor het zelfstudiepakket evenredig?⁶

Arrest van het Hof C-153/14 d.d. 9 juli 2015

Het Hof ondersteunt het belang van de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat voor gezinsmigranten. Ook overweegt het Hof dat de verplichting om een examen op basisniveau af te leggen in beginsel geen afbreuk doet aan het doel van de richtlijn namelijk het bevorderen van gezinsmigratie. Belangrijke voorwaarde is dat rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van de gezinsmigrant en gezinshereniging niet uiterst moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt. De verplichting tot het afleggen van het basisexamen mag gezinshereniging niet automatisch beletten wanneer de gezinsmigrant, hoewel niet geslaagd voor het examen, wel het bewijs heeft geleverd van de wil om voor het examen te slagen en van de nodige geleverde inspanningen.

Het Hof vindt dat rekening moet worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand. Als door dergelijke omstandigheden het examen niet kan worden gehaald moet de gezinsmigrant worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht in het buitenland omdat gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt en zo het doel van de richtlijn niet wordt bereikt. Volgens het Hof laat de Nederlandse wet- en regelgeving ontheffing niet in alle gevallen toe, waarin dit wel aan de orde moet zijn. Om die reden acht het Hof het Nederlandse stelsel van inburgering in het buitenland op dit punt in strijd met de richtlijn.

Het Hof merkt tot slot op dat de kosten voor het studiepakket (€ 110,-) en de examenkosten (€ 350,-) dusdanig hoog zijn dat zij gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

Reactie

In het Nederlandse stelsel is, behoudens uitzonderingen, het succesvol afleggen van het basisexamen inburgering buitenland een voorwaarde voor de toelating van gezinsmigranten tot Nederland.

Om goed te kunnen integreren en participeren in Nederland is kennis van de Nederlandse taal en samenleving vereist. Deze kennis vergroot de mogelijkheid om zelfstandig en zelfredzaam te zijn in onze samenleving, op de hoogte te zijn van rechten en plichten, om toegang te krijgen tot scholing en werk en daardoor een eigen inkomen te verwerven. Ook wordt het hierdoor makkelijker om sociale relaties in de eigen (woon-)omgeving aan te gaan, het vermindert isolement en geeft de mogelijkheid om eventuele kinderen te ondersteunen in hun schoolloopbaan. Het kabinet is van mening dat dit proces zo vroeg mogelijk moet worden gestart. Daarom kent Nederland, naast een verplichtend inburgeringsstelsel in Nederland zelf, ook de verplichting tot inburgering in het buitenland, waardoor mensen die naar Nederland komen in het kader van gezinsmigratie eerst in het buitenland een basisexamen moeten afleggen. Ik ben verheugd dat ook het Hof het belang erkent van een goede voorbereiding van gezinsmigranten op de komst naar Nederland.

⁵ Dit is de ontheffing op grond van de zogenoemde hardheidsclausule.

⁶ Op dit moment bedraagt de prijs voor het zelfstudiepakket € 99,50.

Uit het arrest van het Hof concludeer ik dat de Vreemdelingenwet 2000, waar de bepalingen over het basisexamen inburgering in het buitenland onderdeel van uitmaken, niet hoeft te worden gewijzigd. Wel moeten het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000, de Vreemdelingencirculaire 2000 en de IND-werkinstructie Wet inburgering in het buitenland op een aantal punten worden gewijzigd. Deze aanpassingen zien op de ontheffingen en de kosten die met het basisexamen gepaard gaan. In de volgende paragraaf wordt aangegeven welke wijzigingen worden doorgevoerd.

Wijzigingen inzake regelgeving basisexamen inburgering in het buitenland

Uit het oordeel van het Hof volgt dat:

1. Het juridisch kader van de regelgeving te beperkt is en onvoldoende rekening houdt met de bijzondere individuele omstandigheden van de kandidaat die verhinderen dat het examen met goed gevolg kan worden afgelegd.
2. De kosten om het basisexamen in het buitenland met goed gevolg af te kunnen leggen te hoog zijn vastgesteld.

Om de regelgeving en uitvoeringspraktijk in lijn te brengen met het arrest van het Hof, zal ik de volgende wijzigingen doorvoeren.

Ad. 1. De bijzondere individuele omstandigheden

Uit het arrest van het Hof volgt dat rekening dient te worden gehouden met één of meer omstandigheden die er objectief aan in de weg staan dat het examen niet (met goed gevolg) kan worden afgelegd. Het Hof noemt hierbij specifiek leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand. Om aan het arrest te voldoen zal het vereiste dat er sprake moet zijn van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden, om in aanmerking te komen voor een ontheffing van de verplichting om te slagen voor het examen, vervallen. Ook één enkele omstandigheid kan zo zwaar wegen dat de verplichting tot het afleggen en het behalen van het examen niet als voorwaarde voor verkrijging van de machtiging tot voorlopig verblijf mag worden gesteld. Het stelsel zal als zodanig worden aangepast.

Ook zal het onderscheid tussen de medische ontheffing en een beroep op de hardheidsclausule komen te vervallen. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal een algemene bepaling worden opgenomen waarin wordt vastgelegd dat in het individuele geval een afweging moet worden gemaakt van de gehele persoonlijke situatie van de kandidaat en van alle aangevoerde omstandigheden, inclusief die van de gezondheidssituatie. Daarbij wordt de regelgeving gebaseerd op het uitgangspunt dat bijzondere individuele omstandigheden worden beoordeeld vanuit de visie dat door het vereiste het examen met goed gevolg af te leggen gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag worden gemaakt, maar dat bij de beoordeling ook de getoonde wil om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen die daartoe zijn gedaan een belangrijke rol spelen.

Ad. 2. De kosten

Omdat volgens het Hof de kosten van het examen te hoog zijn vastgesteld, dienen deze verlaagd te worden. Het gaat hier om de kosten voor het zelfstudiepakket en de kosten voor het afleggen van het examen. De prijs van het totale examen wordt verlaagd van € 350,- naar € 150,-; de prijs van de deexamens wordt gelijk aan die in Nederland, respectievelijk € 60,- voor het onderdeel Spreken, € 40,- voor het onderdeel

Kennis van de Nederlandse Samenleving en € 50,- voor het onderdeel Lezen. De prijs van het zelfstudiepakket wordt verlaagd naar € 25,-. Het downloaden van het papieren zelfstudiepakket en de digitale versie worden gratis.

Ten slotte

De voorgestelde wijzigingen hebben tot gevolg dat de genoemde relevante regelgeving moet worden aangepast. Het streven is deze aanpassingen uiterlijk 1 juli 2016 te publiceren⁷. Vooruitlopend hierop zal het nieuwe beleid al per datum van verzending van deze brief in de praktijk worden toegepast. Het nieuwe beleid kan daarnaast betekenis hebben voor procedures die nog niet in rechte onaantastbaar zijn geworden op het moment van het arrest van het Hof van Justitie (9 juli 2015).

Voor wat betreft gemaakte kosten zal een restitutieregeling gelden. De restitutieregeling wordt momenteel uitgewerkt en zal naar verwachting begin 2016 worden gepubliceerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁷ De wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 zal op 1 januari 2016 gepubliceerd worden.