

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2004

Met belangstelling hebben de Minister van Buitenlandse Zaken en ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste kamercommissie. Wij danken de leden van deze fracties voor hun overwegend positieve inbreng. Het verheugt ons dat de leden van de verschillende fracties de doelstellingen en de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel onderschrijven. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de wettelijke basis voor het basisexamen inburgering als voorwaarde voor toelating tot Nederland, dat in lagere regelgeving zijn beslag zal krijgen. Daarmee wordt voor het eerst een concreet verband gelegd tussen immigratie en integratie met als doel het beleid in deze, zowel in het belang van de individuele migrant als ook dat van de Nederlandse samenleving als geheel, beter op elkaar af te kunnen stemmen. Wij menen met de voorgestelde regeling een redelijke en evenwichtige inpassing te hebben ontwikkeld van de inburgering in het buitenland van potentiële nieuwkomers in het proces van immigratie en integratie. Graag ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, hieronder in op de vragen die de leden van de diverse fracties hebben gesteld, met name over de invulling die aan het nieuwe inburgeringsvereiste zal worden gegeven en de wijze waarop een en ander zijn beslag zal krijgen. Ik wijs er op dat bij de beantwoording van de volgorde van de vraagstelling is afgeweken waar dat de leesbaarheid ten goede komt.

1. Inleiding

Inburgering in het buitenland wordt de schakel waarmee immigratie en integratie beter op elkaar worden afgestemd. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de wettelijke basis voor een verplichte en resultaatgerichte inburgering in het buitenland als voorwaarde voor de toelating van potentiële nieuwkomers tot Nederland. Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie de wenselijkheid onderschrijven dat migranten die kiezen voor een toekomst in Nederland, zich daar zo goed mogelijk in het eigen land op voorbereiden. Daarbij zijn zowel de verwerving van de Nederlandse taal als ook oriëntatie op de Nederlandse samenleving van groot belang. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de wettelijke basis van een verplichtende en resultaatgerichte voorbereiding door de potentiële nieuwkomers op hun integratie in en deelname aan de Nederlandse

samenleving. Dit nieuwe inburgeringsvereiste vormt een nieuwe en noodzakelijke aanvulling op de reeds bestaande vereisten waaraan vreemdelingen die zich in Nederland willen vestigen, moeten voldoen om de kans op succesvolle integratie in Nederland te vergroten. Op het door de leden Dittrich, Bos, Van Aartsen en Verhagen in hun motie (Kamerstukken II 2003–2004, 28 689, nr. 27) gevraagde onderzoek naar de mogelijkheden tot vervanging van het huidige systeem waarbij vooral eisen worden gesteld aan de in Nederland verblijvende partner, door een systeem waarbij vooral eisen aan de migrerende partner worden gesteld, heb ik advies gevraagd van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, dat ik in de loop van 2005 verwacht te ontvangen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

De integratie van nieuwkomers vergt meer dan alleen taalverwerving. Voor een succesvolle integratie van nieuwe migranten in de Nederlandse samenleving is het immers ook noodzakelijk dat deze de Nederlandse waarden, normen en grondrechten onderschrijven en daarnaar handelen. Voorts is een zekere basiskennis van Nederlandse geschiedenis en de Nederlandse staatsinrichting onontbeerlijk voor de integratie in de Nederlandse samenleving. In dit verband wijs ik op de motie van de leden Sterk, Blok, Schonewille, Van der Staaij, Rouvoet, Dittrich en Teeven van 7 november 2002 (Kamerstukken II 2002–2003, 28 600 VI, nr. 48).

In de kabinetsreactie op het rapport «Waarden, normen en de last van het gedrag» (Kamerstukken II 2003–2004, 29 454, nr. 2) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) wordt onderkend dat, naast gemeenschappelijke kernwaarden als gelijke behandeling en het verbod op discriminatie en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, een aantal andere waarden van belang zijn voor de omgang met elkaar. Het gaat daarbij om zaken als respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. Met het basisexamen inburgering zal de potentiële nieuwkomer worden geëxamineerd op zijn abstracte kennis over Nederland en de Nederlandse samenleving, waarbij, naast dergelijke waarden, normen en grondrechten en de consequenties daarvan in de dagelijkse praktijk, ook aandacht wordt besteed aan meer praktische en concrete zaken, zo antwoord ik de leden van de D66- en SGP-fracties. De inhoud wordt gebaseerd op het (beperkte) pakket kennis van de Nederlandse samenleving dat door de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (de Commissie Franssen) in haar eerste deeladvies «Inburgering getoetst» (februari 2004) is aanbevolen: wetgeving en democratie, de geschiedenis en cultuur van Nederland, religie in Nederland, de geografie en de bevolking van Nederland, wonen en vervoer, opvoeding en onderwijs, gezondheidszorg, werk en inkomen, de eerste tijd van nieuwkomers in Nederland en de gang van zaken tijdens het inburgeringsexamen in het buitenland.

Nu de integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving sneller kan verlopen indien zij reeds vóór hun komst naar Nederland kennis nemen van dergelijke waarden, normen en grondrechten en van de consequenties daarvan in de dagelijkse praktijk, wordt in aanvulling op de voornemens zoals die in het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 637, nr. 19, p. 14) zijn neergelegd, van de potentiële nieuwkomers dan ook verlangd dat zij zich vóór hun komst naar Nederland daarop oriënteren, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

Wie reeds in het buitenland heeft aangetoond dat hij er veel voor over heeft om aan onze samenleving deel te gaan nemen en als gevolg daarvan tot Nederland wordt toegelaten, moet na aankomst in Nederland verder in onze samenleving integreren en daarbij kunnen rekenen op de solidariteit en steun van onze allochtone en autochtone medeburgers om

de dan nog resterende sociale, culturele en economische afstand te overbruggen. Omdat de acceptatie van verschillen in het integratiebeleid te vaak de overhand heeft gehad op het gemeenschappelijke en de risico's van het cultiveren van de eigen identiteit voor het behoud van samenhang zijn onderschat, zal daarbij de nadruk moeten liggen op wat ons bindt. Dat zijn de Nederlandse taal en de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten.

Zoals ook is aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport «Bruggen Bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken II 2003–2004, 28 689, nr. 17, p. 15) heeft de grootschalige immigratie in de afgelopen tien jaar de integratie van migranten op groepsniveau ernstig verstoord. Het proces van aanhoudende (gezins)migratie die de integratie op macroniveau steeds weer op achterstand zet, moet worden doorbroken. Daarmee wordt, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, op het volgende bedoeld. Tussen 1990 en 2002 hebben zich 885 000 niet-westerse immigranten in Nederland gevestigd. Van hen zijn er 163 000 afkomstig uit Turkije of Marokko. Het overgrote deel van de Turkse en Marokkaanse migranten bestaat uit huwelijksmigranten. Ongeveer de helft van deze huwelijksmigranten heeft een zeer laag opleidingsniveau. Voor vrijwel allen geldt dat zij bij aankomst de Nederlandse taal niet beheersen (bron: CBS StatLine). Op de factoren die bepalen in welke mate iemand als geïntegreerd kan worden beschouwd, scoren migranten uit de tweede generatie vrijwel altijd beter dan migranten uit de eerste generatie. De opgaande lijn in ontwikkeling zal zich normaliter voortzetten onder de kinderen die voortkomen uit de huwelijken van de tweede generatie migranten. Deze tendens van een toenemende mate van integratie wordt echter gestuit door het feit dat de tweede generatie migranten in groten getale kiest voor een huwelijkspartner uit het land van herkomst. Daarop wordt hieronder in paragraaf 3 nader ingegaan. In het algemeen komt de positie van deze (huwelijks)partners dichterbij de buurt van die van de eerste generatie migrant dan die van de tweede generatie migrant.

Ten aanzien van hun opleidingsniveau moet worden vastgesteld dat slechts 60% van de Turkse en 41% van de Marokkaanse huwelijksmigranten, tegenover 90% van de tweede generatie migranten van Turkse afkomst en 92% van de tweede generatie migranten van Marokkaanse afkomst, meer dan basisonderwijs heeft gevolgd. De Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten zijn beduidend minder georiënteerd op de Nederlandse samenleving en meer op die van het herkomstland, dan de tweede generatie migranten. Zij hebben minder sociale contacten met Nederlanders en zij identificeren zich meer met de eigen groep. Uit deze gegevens kan worden afgeleid dat de vooruitgang in de sociaal-culturele en sociaal-economische positie die door de tweede generatie is bereikt, door de instroom van huwelijksmigranten gedeeltelijk weer teniet wordt gedaan. In de geschiedenis van de migratie is het opvallend dat een tweede migrantengeneratie op zo grote schaal een huwelijkspartner uit het buitenland laat komen en niet kiest voor een partner uit dezelfde tweede migrantengeneratie of de autochtone bevolking.

Uit de in bijlage 2 bij deze nota opgenomen tabel (tabel 7.2. van de Integratiekaart 2004) blijkt het aandeel huwelijken met een partner uit het land van herkomst. Het aandeel van deze zogenoemde migratiehuwelijken is het grootst onder Turkse en Marokkaanse mannen en vrouwen, en onder Afghaanse, Chinese, Iraanse en Egyptische mannen. Bij de meeste herkomstcategorieën zijn het vaker mannen dan vrouwen die een partner uit het land van herkomst over laten komen. Bij Irakezen en Somaliërs ligt het aandeel migratiehuwelijken bij mannen tussen de 20 en 35 procentpunten hoger dan bij vrouwen; bij Iraniërs is in 2000 en 2001 het verschil zelfs groter dan 50 procentpunten. Immigranten uit de Nederlandse

Antillen en Aruba en uit Hong Kong en vrouwelijke westerse allochtonen laten het minst vaak een partner overkomen uit het land van herkomst. Het aandeel migratiehuwelijken is bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie slechts weinig kleiner dan bij de eerste generatie. Bij de Suri-naamse tweede generatie is het percentage beduidend lager dan bij de eerste; onder Antillianen was het aandeel al klein en is bij de tweede generatie nog iets geringer. Voor de meeste overige herkomstgroepen ontbreken zinvolle gegevens.

Als onderdeel van de Jaarnota Integratiebeleid informeert het kabinet jaarlijks de Tweede Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de huwelijksmigratie van de verschillende generaties, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Gegevens over de jaren 1999–2001 zijn opgenomen in de Integratiekaart die als bijlage bij de Jaarnota Integratiebeleid 2004 is gevoegd. Deze integratiekaart bevat informatie over huwelijken die in die jaren door allochtonen van de eerste en tweede generatie migranten zijn gesloten. De derde generatie wordt als zodanig (nog) niet geregistreerd. Uit opeenvolgende onderzoeken zal blijken wat de ontwikkelingen zijn.

De integratieproblematiek kan ertoe leiden dat delen van de immigrantengroepen marginaliseren, in de betekenis van een afnemend vermogen ontwikkelen om te kunnen participeren in de samenleving met daardoor een verhoogde kans op het zich afkeren van de samenleving, op anti-westerse gevoelens, op segregatie en delinquentie, maar ook met het risico van een terugkerende reproductie van die marginalisering van generatie op generatie, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

Zoals ook in het rapport «Perspectief op integratie» (april 2002) van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Inburgering is aangegeven, vormen het voorkómen van sociaal-economische achterstanden en van de negatieve gevolgen daarvan voor de nieuwkomer en de samenleving als geheel, de basislegitimatie voor het integratiebeleid en voor het inburgeringsbeleid als onderdeel daarvan. Bij het inburgeringsbeleid staat het belang centraal om de nieuwe burger zo snel mogelijk de drempel naar integratie te laten overschrijden. Het inburgeringsbeleid is er dan ook op gericht, zoals ook in de toelichting bij de Wet inburgering nieuwkomers (Kamerstukken II 1996–1997, 25 114, nr. 3, p. 1) is opgenomen, om nieuwkomers de eerste stap aan te bieden die leidt tot zelfstandige maatschappelijke deelname. Door inburgering worden nieuwkomers in staat gesteld aansluiting te vinden bij scholing, arbeidsmarkt of opvoedingstaken. In het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Inburgering is voorts aangegeven dat het streven er op gericht is dat de nieuwkomer spoedig zelfredzaamheid bereikt bij het verwerven van een positie in de samenleving. De zelfredzaamheid wordt bevorderd door het bijbrengen van kennis en vaardigheden die belangrijk zijn om dit perspectief te bereiken. Het gaat daarbij om het beheersen van de Nederlandse taal (schrijven, lezen, luisteren en spreken) en om kennis over diverse onderdelen van het maatschappelijk verkeer (werk, geldzaken, wonen, gezondheid, verkeer en vervoer). Factoren als het aantal uitvallers, het aantal deelnemers dat slechts in beperkte mate op een hoger niveau komt en het niet binnen de gestelde termijn halen van het streefniveau, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, zijn gebruikt om vast te stellen in hoeverre de resultaten zijn achtergebleven bij de gestelde doelstellingen van het beleid.

Uit de evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers (niet-dossierstuk 2001–2002, bzk0200158) is gebleken dat het merendeel van de nieuwkomers ook na afronding van het inburgeringsproces nog niet in staat is om met voldoende kennis van de Nederlandse taal aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt, het vervolgonderwijs of sociale activiteiten. Uit die

evaluatie is voorts gebleken, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en SGP-fracties, van diverse oorzaken van de problemen die nieuwkomers ondervinden met hun inburgering en die in veel gevallen tot uitval leiden. Mannen vallen vooral uit omdat zij betaald werk vinden. Vrouwen vallen vaak uit wegens zwangerschap en zorg voor de familie. Ook andere normale gebeurtenissen als verhuizing leiden vaak tot uitval. Uit de evaluatie is voorts gebleken dat de gemeenten uitval zelden sanctioneren. Een belangrijke reden daarvoor is dat er nauwelijks sprake is van verzuim dat als ongeoorloofd wordt gekwalificeerd. Veel nieuwkomers slagen er niet in om één van de in de Wet inburgering nieuwkomers benoemde streefniveaus te bereiken. Belangrijke oorzaken zijn het lage instroomniveau van de nieuwkomers die voor hun komst naar Nederland weinig of geen scholing hebben gehad, en een gebrekkige motivatie van de nieuwkomers door het ontbreken van maatwerk en prikkels. Er bestaan thans geen wachtlijsten voor nieuwkomers die op grond van de Wet inburgering nieuwkomers verplicht zijn een inburgeringprogramma te volgen, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie voorts. Het tekort schieten van het huidige inburgeringsbeleid heeft bij nieuwkomers vooral kwalitatieve oorzaken, zoals het uitstromen op een lager niveau dan bij het inburgeringsonderzoek beoogd, waardoor de aansluiting met verdere opleiding of arbeid vertraagd wordt.

In het kader van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Inburgering zijn de effectiviteit en doelmatigheid van het inburgeringsbeleid onderzocht. Daarbij is geconcludeerd dat het ontbreken van voldoende duidelijkheid over het perspectief van inburgering en de te behalen niveaus aan kennis en vaardigheden een negatieve invloed heeft op de motivatie van de inburgeraar. Bepaalde kenmerken van de inburgeringstrajecten leiden tot een verdere afname van de motivatie. Er zijn weinig prikkels. Ook is te weinig sprake van maatwerk en combinatietrajecten. Het ontbreken van een heldere resultaatsverplichting en onduidelijkheid over het perspectief en de te behalen niveaus aan kennis en vaardigheden, dragen bij aan uitval uit het inburgeringstraject.

De hoofdconclusie van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (de Commissie Blok) over de feitelijke integratie van allochtonen is dat die van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk is geslaagd. Het kabinet, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie voorts, heeft reeds aangegeven deze conclusie van de Commissie Blok te delen. De commissie heeft echter geen uitspraken gedaan over de aantallen waarin sprake is van een geheel of gedeeltelijk geslaagde integratie, terwijl deze conclusie ook betekent, dat ten aanzien van andere grote groepen allochtonen moet worden vastgesteld dat hun integratie nog niet geheel of geheel niet is geslaagd. Zoals is aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok blijkt dit uit de volgende onderzoeksgegevens. Rond de millenniumwisseling is vastgesteld dat tegen de 500 000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de verschillende maatschappelijke markten. Uit berekeningen blijkt dat meer dan 180 000 vrouwen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst maatschappelijk gezien in een kansarme positie verkeren. Uit taalprestaties van jonge Turkse en Marokkaanse leerlingen die in Nederland zijn geboren blijkt dat zij aan het einde van het basisonderwijs nog altijd een achterstand in taalprestaties hebben van ongeveer twee leerjaren. Meer dan tweederde van de Turken en Marokkanen heeft wat betreft opleiding niet het niveau van de startkwalificatie. Ondanks het feit dat jongeren uit minderheden veel beter zijn opgeleid dan de ouderen, is ook onder hen het aandeel zonder startkwalificatie zo'n 20 procentpunten hoger dan onder autochtone jongeren. Ten aanzien van de netto-arbeidsparticipatie van minderheden moet worden vastgesteld dat deze

15 procentpunten lager is dan de totale participatiegraad (65%), terwijl de participatie van 15- tot 24-jarigen uit de minderheden zelfs 36 procentpunten lager is dan het totaal. Het aantal uitkeringsgerechtigden is onder minderheden tweemaal zo groot als onder de autochtone bevolking. Uit gegevens over sociale contacten blijkt voorts van een geringe sociale integratie. Het overgrote deel van de minderheden woont in concentratie-wijken waarin minder sociale contacten met autoctonen zijn. Ook de leefomstandigheden in deze wijken zijn gemiddeld genomen relatief ongunstig. Hierbij komt nog dat de voortdurende immigratie steeds nieuwe groepen niet-geïntegreerde nieuwkomers naar Nederland brengt. Niet alleen moet worden voorkomen dat er over tien jaar wéér een nieuwe grote groep niet-geïntegreerde oudkomers is ontstaan – het onderhavige wetsvoorstel stelt daartoe verplichtende en resultaatgerichte eisen aan potentiële nieuwkomers die naar ons land willen komen – maar ook, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, zal de grote groep reeds in Nederland verblijvende oudkomers die onvoldoende zijn ingeburgerd, een inhaalslag moeten maken.

Een aantal aanbevelingen van de Taskforce Inburgering is door de tijd en door beleidskeuzen van het kabinet achterhaald, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Dat geldt bijvoorbeeld voor het versterken van de regierol van gemeenten; het kabinet legt de nadruk op versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Een aantal andere aanbevelingen van de Taskforce Inburgering is inmiddels doorgevoerd. Dat betreft, bijvoorbeeld, de mogelijkheid om financiële stromen te combineren die door de opname van inburgering in het grotestedenbeleid is gerealiseerd. De aanbevolen vereenvoudiging van de informatiestroom van de gemeenten naar het Rijk wordt gerealiseerd door de gegevens over de inburgering van nieuwkomers en oudkomers vanaf 2005 zoveel mogelijk tegelijkertijd uit te vragen door de internetsite www.monitorinburgering.nl. De aanbeveling van de Taskforce om de gedwongen winkelnering voor nieuwkomers af te schaffen, heeft inmiddels geleid tot de indiening bij koninklijke boodschap van 10 juni 2004 van een wetsvoorstel tot het vrijgeven van het cursusaanbod (Kamerstukken II 2003–2004, 29 646, nrs. 1–4).

Met het nieuwe inburgeringsvereiste worden verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan achterblijvende resultaten. Indien de potentiële nieuwkomer niet reeds in het land van herkomst de nodige basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving heeft verworven, zal toestemming om naar Nederland te komen, als regel worden onthouden. Er staat daadwerkelijk iets voor hem op het spel. Omdat uitval in deze eerste fase van zijn inburgering zal leiden tot uitstel of afstel van de komst naar Nederland, wordt de integratiebelemmerende vrijblijvendheid doorbroken en de motivatie van de potentiële nieuwkomer versterkt. In het kader van het nieuwe inburgeringsvereiste zal de overheid heldere eisen stellen aan de taalvaardigheid van de potentiële nieuwkomer en diens kennis van de Nederlandse samenleving. Die eisen zullen zodanig zijn, dat zij passen bij kennisverwerving door zelfstudie in het buitenland en dat zij de potentiële nieuwkomer ook daadwerkelijk perspectief bieden dat daaraan kan worden voldaan. Er zal geen sprake zijn van een door de overheid op te zetten en door de vreemdeling te volgen inburgeringstraject in het buitenland. Zoals ook in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok is aangegeven, kleven aan een dergelijke aanbodgerichte benadering ernstige nadelen en zet het kabinet in op versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De potentiële nieuwkomer en degene die zijn overkomst naar Nederland wenst, zijn zelf primair verantwoordelijk voor deze eerste fase van de inburgering (in het buitenland). Het is aan henzelf om te bepalen op welke wijze en in welk tempo de vereiste basiskennis wordt verworven

en hoe dat wordt gecombineerd met persoonlijke omstandigheden als een drukke baan, ziekte, zwangerschap of zorg voor het gezin.

Het nieuwe inburgeringsvereiste voor toelating tot Nederland vergt forse leerinvesteringen en werkt selectief op de wil en het doorzettingsvermogen van de potentiële nieuwkomer om ook na inreis in Nederland verder in te burgeren. Door de reeds verworven basiskennis zal de verdere inburgering van de nieuwkomer in Nederland naar verwachting sneller en efficiënter verlopen. Gebrek aan wil en doorzettingsvermogen komt reeds in een vroegtijdig stadium naar voren en zal als regel leiden tot de weigering van verblijf in ons land. Zo blijft het risico van uitval in de eerste fase van de inburgering voor rekening van de vreemdeling en wordt dat niet afgewenteld op de Nederlandse samenleving als geheel. Nu de kosten, onder meer door de keuze voor examinering met behulp van een spraakherkenningscomputer, betrekkelijk gering kunnen zijn, vormt het nieuwe inburgeringsvereiste een effectieve wijze om de eerste fase van de inburgering van nieuwkomers te stimuleren.

De vraag of inderdaad aan het nieuwe inburgeringsvereiste wordt voldaan, wordt in het voorgestelde stelsel van inburgering in het buitenland vastgesteld aan de hand van een uniform en objectief basisexamen inburgering. De vreemdeling, die vóór zijn komst naar Nederland in het bezit moet zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf en die ná zijn komst naar Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers is, zal in het buitenland op zijn basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij worden geëxamineerd. Bepaalde categorieën potentiële nieuwkomers zullen van dit vereiste op voorhand worden vrijgesteld, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie. Daarop zal ik hieronder in paragraaf 4 nader ingaan. Gelet op het belang van het nieuwe inburgeringsvereiste voor de integratie van nieuwkomers in onze samenleving, ligt terughoudendheid daarbij echter in de rede. Vrijstellingen worden met name voorzien in die gevallen waarin internationale verplichtingen of klemmende redenen van humanitaire aard zich tegen inburgering in het buitenland verzetten en niet zozeer op de enkele grond van bestaande of verwachte migratiestromen uit het desbetreffende land. Het opzetten van de benodigde infrastructuur voor het afnemen van het basisexamen in alleen die landen waaruit de grootste migratiestromen komen of te verwachten zijn, zou bovendien een niet te rechtvaardigen ongelijkheid creëren tussen de verschillende groepen potentiële nieuwkomers. Grote groepen vreemdelingen zouden immers, enkel op grond van hun nationaliteit, moeten voldoen aan het nieuwe inburgeringsvereiste, dat, zoals gezegd, ook een zekere selecterende werking heeft, terwijl anderen die zich onder gelijke omstandigheden duurzaam in Nederland willen vestigen, daarvan zouden zijn vrijgesteld. De enkele omvang van de migratiestroom uit het desbetreffende land naar Nederland acht ik een op zichzelf ontoereikend argument om een dergelijk onderscheid te rechtvaardigen.

Tijdelijke verblijfsaanvaarding in Nederland vóóordat het basisexamen inburgering is afgelegd, zou betekenen dat geen voorafgaande resultaatgerichte en verplichtende oriëntatie op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving zal plaatsvinden, en dat evenmin sprake is van voorafgaande selectie van potentiële nieuwkomers op hun motivatie en doorzettingsvermogen om in Nederland te integreren. Voorts impliceert die tijdelijke verblijfsaanvaarding dat verblijfsbeëindiging zal worden overwogen, indien het basisexamen inburgering in Nederland niet met goed gevolg is afgelegd. Daarbij is, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, van belang dat dat betekent dat het betreffende gezinslid, dat zich eerder met toestemming van de overheid bij zijn gezin in Nederland heeft mogen vestigen en waarop anderszins niets ten nadele

is aan te merken, dat gezin zal moeten verlaten. Dat acht ik ook in het licht van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden onvoldoende te rechtvaardigen. Zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad van State (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 700, nr. 4, p. 6) onderschrijven, is het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland in het algemeen in overeenstemming met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omdat het hierbij gaat om de eerste toelating van vreemdelingen. Bij verblijfsbeëindiging ligt dat echter anders; het enkele feit dat het basisexamen in Nederland niet is behaald, is ontoereikend om inmenging in het gezinsleven te rechtvaardigen en een vreemdeling op wie anderszins niets is aan te merken, van zijn gezin te scheiden en uit Nederland te verwijderen.

Door het basisexamen inburgering in het buitenland, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie voorts, zullen nieuwkomers beter voorbereid naar Nederland komen en sneller en effectiever in onze samenleving integreren dan thans het geval is. De gevolgen van uitval in de eerste fase van het inburgeringstraject worden niet langer afgewenteld op de Nederlandse samenleving als geheel, maar blijven voor rekening van de potentiële nieuwkomer in het land van herkomst. Uitval zal immers als regel tot gevolg hebben dat zijn komst naar Nederland wordt uitgesteld tot de noodzakelijke basiskennis wél is verworven. Dat vergt motivatie en doorzettingsvermogen, die ook na aankomst in Nederland benodigd zijn om een succes te maken van de verdere integratie in onze samenleving. De voordelen daarvan wegen naar mijn mening op tegen de noodzakelijke investeringen. De kosten die met de invoering van dit nieuwe inburgeringsvereiste zijn gemoeid, zijn overigens, zoals ik in paragraaf 8 nader uiteen zal zetten, zo beperkt mogelijk gehouden, terwijl de potentiële nieuwkomer en degene in Nederland die zijn overkomst wenst, tezamen de meest geschikte wijze bepalen waarop de noodzakelijke basiskennis wordt verworven en daarmee in belangrijke mate eveneens de kosten die dat voor hen meebrengt.

In het voorgestelde stelsel van inburgering in het buitenland moet de potentiële nieuwkomer vóór zijn komst naar Nederland basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving – waaronder kennis van de Nederlandse geschiedenis – verwerven. Een puntenstelsel naar Canadees model, waarin het ontbreken van deze basiskennis zo nodig kan worden gecompenseerd door werkervaring, genoten opleiding of arbeidsaanbod in Nederland, acht ik niet verstandig. Basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving is immers dermate essentieel voor de verdere inburgering in Nederland, dat het ontbreken daarvan niet kan worden gecompenseerd door bijvoorbeeld werkervaring in een niet-westerse samenleving of een laaggeschoold arbeidsperspectief in Nederland. De gevolgen van de gastarbeid uit de jaren zestig van de vorige eeuw vormen een ferme waarschuwing. Voorkomen moet worden dat er opnieuw grote groepen niet-geïntegreerde vreemdelingen in onze samenleving ontstaan, die weliswaar werken maar verder onvoldoende zijn toegerust om volwaardig aan onze samenleving deel te nemen. Bovendien is het maar zeer de vraag in hoeverre financieel-economische zelfredzaamheid alleen in een niet-westerse samenleving een essentiële voorwaarde is voor snelle en doelmatige integratie in de Nederlandse samenleving en daarmee in hoeverre een dergelijke toelatingsvoorwaarde nog is te verenigen met bijvoorbeeld artikel 7, tweede lid, van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* L 251/12), dat Nederland toestaat integratievoorwaarden te stellen aan gezinsmigratie. Datzelfde geldt uiteraard indien het ontbreken van een arbeidsplaats voor de potentiële nieuw-

komer in Nederland gezinshereniging in de weg staat. Canada is nu eenmaal, anders dan ons land, geen lid van de Europese Unie. Daarbij komt nog dat betwijfeld moet worden of een dergelijk vereiste in de buitenlandse situaties waar het hier over gaat, op objectieve, uitvoerbare en fraudebestendige wijze kan worden gehanteerd.

2. Totstandkoming

2.1. Van der Bunt

Het voorgestelde stelsel van verplichte inburgering in het buitenland als voorwaarde voor de toelating van potentiële nieuwkomers is ontwikkeld na de totstandkoming van de quick-scan «Inburgering in het land van herkomst» (juni 2003). In deze haalbaarheidsstudie, die ter uitvoering van de motie Sterk (Kamerstukken II 2002–2003, 27 083, nr. 25) bij brief van 19 juni 2003 (Kamerstukken II 2002–2003, 27 083, nr. 36) aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden, biedt contouren voor nog te maken keuzen zonder dat deze nader zijn uitgewerkt.

Een belangrijke conclusie van de quick-scan is dat het, om integratie in Nederland te bevorderen, zinvol is als potentiële nieuwkomers zich al voor hun komst een realistisch beeld van de Nederlandse samenleving kunnen vormen en kunnen kennismaken met de Nederlandse taal. Een combinatie van maatschappij-oriëntatie en taalverwerving lijkt dus het meest geschikt. De onderzoekers concludeerden voorts dat de slagingskansen worden vergroot wanneer het programma een verplicht karakter krijgt. Een en ander wordt met het nieuwe inburgeringsvereiste op verplichtende, resultaatgerichte en efficiënte wijze gerealiseerd.

De onderzoekers hebben drie scenario's opgesteld, waarvan het eerste onderdelen van het bestaande programma van de Wet inburgering nieuwkomers bevat en waarvan de overige twee de ontwikkeling van een nieuw oriëntatieprogramma veronderstellen. De onderzoekers stellen dat het in alle scenario's gaat om een complex proces met stevige financiële consequenties. In het onderzoek werd er van uitgegaan dat de overheid in het buitenland ondersteuning, hetzij in de vorm van een cursusaanbod, hetzij in de vorm van ondersteuning bij zelfstudie, biedt. Zoals ook in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok is aangegeven, heeft de regering echter gekozen voor versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dat impliceert géén aanbodgerichte benadering van inburgering in het buitenland, waarbij de overheid de vreemdeling in diens eigen land als het ware aan de hand neemt en door een van overheidswege en tegen hoge overheidskosten ingestelde cursus loodst, maar een krachtig beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de potentiële nieuwkomers en hun in Nederland gevestigde partners. Dat heeft tevens gevolgen voor de financiële consequenties van het nieuwe inburgeringsvereiste, waarop ik in paragraaf 8 van deze nota nader inga.

In hoofdstuk 4 van de quick-scan hebben de onderzoekers een organisatorische variant beschreven die op hoofdlijnen enigszins vergelijkbaar is met de thans voorgestelde uitwerking van het nieuwe inburgeringsvereiste, waarin de Nederlandse overheid bij nieuwkomers slechts een examen afneemt en het aan de potentiële nieuwkomer overlaat hoe deze zich daarop voorbereidt. In die variant van de quick-scan kan de overheid de noodzakelijke zelfstudie wel enigszins faciliteren, bijvoorbeeld met het verstrekken of verkopen van afgestemd studiemateriaal, dat in die variant kan worden verspreid via de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland die tevens instructies krijgen over de wijze van verstrekking en toetsing. Daarvoor heeft de regering niet gekozen. Daarnaast geven de opstellers van het rapport aan dat vragen op logistiek en financieel terrein

bij deze variant relatief eenvoudig te beantwoorden zijn. Van de verschillende in de quick-scan behandelde varianten sluit deze wel het meeste aan bij wat de regering voor ogen heeft, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Ik teken daarbij aan dat de gewenste versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger in de quick-scan onderbelicht is gebleven en dat geen rekening is gehouden met de moderne technieken waarvoor de regering heeft gekozen, zoals telefonische examinering van de potentiële nieuwkomer in verbinding met een spraakherkenningscomputer, en fraudebestrijding aan de hand van de biometrische kenmerken van de potentiële nieuwkomer die het basisexamen inburgering wil afleggen.

2.2. Commissie Franssen

Bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsvereiste zijn de aanbevelingen uit het eerste deeladvies van de Commissie Franssen (Inburgering getoetst, Den Haag, februari 2004) grotendeels overgenomen. Ik wijs in dit verband onder meer op het door de commissie aanbevolen taalvaardigheidsniveau (A1-min), dat waarborgt dat het basisexamen inburgering geen grote groepen op voorhand voor een onmogelijke en onredelijke opgave stelt en dat dat examen voor een ieder met voldoende inzet redelijkerwijs haalbaar maakt. Daarop zal ik in paragraaf 3 van deze nota nader ingaan.

Ik wijs voorts op de uniforme normstelling, die door de Commissie Franssen met het oog op de verblijfsrechtelijke consequenties van het vereiste en de voorkoming van rechtsongelijkheid en de fraudegevoeligheid is aanbevolen en door de regering is overgenomen. Ook daarop zal ik in paragraaf 3 van deze nota nader ingaan.

Verder zal, zoals ik in paragraaf 4 nader zal toelichten, in het Vreemdelingenbesluit 2000 de door de Commissie Franssen aanbevolen vrijstelling worden opgenomen van personen met een naar behoren vastgestelde lichamelijke of geestelijke handicap.

Met de Commissie Franssen ben ik voorts van mening dat het toetsinstrumentarium een hoge mate van betrouwbaarheid en validiteit moeten garanderen, waaraan de keuze voor het examensysteem van Ordinate met behulp van een spraakherkenningscomputer voldoet. Daarop zal ik hieronder in paragraaf 3.4 nader ingaan.

Verder deel ik de mening van de Commissie Franssen dat de overheid de gezinsleden in Nederland van gezinsmigranten goed moet informeren over de exameneisen. De commissie Franssen meent dat dat in ieder geval betekent dat men moet kunnen beschikken over voorlichtingsmateriaal over de inhoud en de procedures van het examen, over voorbeeld-examens en informatie over de voorbereiding op een examen. In dat verband wijs ik op het informatiepakket met een voor een ieder toegankelijk examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en proefexamens voor het taalvaardigheids-onderdeel. De invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste zal voorts gepaard gaan met een uitgebreid communicatieplan. Daarmee zijn, anders dan de leden van de fractie van GroenLinks veronderstellen, veel aanbevelingen van de Commissie Franssen overgenomen.

Het is goed mogelijk om met behulp van audio-visueel materiaal heldere eisen te stellen aan de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving. Anders dan de Commissie Franssen, meent de regering dat het eveneens goed mogelijk is die kennis in het buitenland op het beperkte taalvaardigheidsniveau A1-min te examineren, en wel op zodanige wijze

dat niemand a priori wordt uitgesloten. De regering heeft daartoe een examenprogramma voor maatschappij-oriëntatie op videoband in voorbereiding, dat wordt opgenomen in het informatiepakket dat kandidaten kunnen aanschaffen. Daarop zal ik hieronder in paragraaf 3.3 nader ingaan. In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de ondersteuning die de Nederlandse overheid de potentiële nieuwkomer bij diens voorbereiding biedt.

Het behalen van het A1-min-taalvaardigheidsniveau is van groot belang, omdat de potentiële nieuwkomer daarmee aantoont dat hij beschikt over voldoende inzet en motivatie om na aankomst in Nederland ook een succes te maken van zijn verdere inburgering en integratie in de Nederlandse samenleving. Als hij al in het buitenland aantoont daarvoor, al dan niet met behulp van degene die zijn overkomst naar Nederland wenst, voldoende inzet en doorzettingsvermogen op te kunnen brengen en daarbij de nodige hindernissen te kunnen overwinnen, schat ik de kans dat hij na aankomst in de Nederlandse samenleving behoorlijk kan integreren, zeer positief in. Na aankomst in Nederland moet hij op de solidariteit van zowel de allochtone als de autochtone medeburgers kunnen rekenen. Daarmee is het nieuwe inburgeringsvereiste, ondanks het beperkte taalvaardigheidsniveau dat verlangd wordt, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, naar mijn mening een zeer effectief instrument om de noodzakelijke integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Wie tot Nederland wordt toegelaten, heeft immers aangetoond dat hij er veel voor over heeft om onze taal te leren en aan onze samenleving deel te gaan nemen.

Wie aan het nieuwe inburgeringsvereiste niet voldoet, zal als regel niet worden toegelaten tot onze samenleving. Daarmee wordt concreet invulling gegeven aan de verbondenheid van immigratie en integratie. Zoals ook is aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok is het ondenkbaar dat er op het vlak van de integratie duurzame resultaten zijn te boeken als de immigratie niet goed is geregeld en omgekeerd is ook de immigratie niet goed geregeld als daarbij geen rekening wordt gehouden met de voorwaarden die de integratie van nieuwkomers stelt. Het onderhavige wetsvoorstel bindt immigratie door middel van een nieuwe inburgeringsvereiste aan de integratievereisten. Doel van het wetsvoorstel is, zoals ook in de Memorie van Toelichting is aangegeven en hierna nader wordt toegelicht, een bepaalde mate van inburgering als voorwaarde te stellen voor toelating tot Nederland, zodat nieuwkomers na hun aankomst in Nederland sneller en efficiënter zullen kunnen integreren. Eén van de effecten die bij het hanteren van dit toelatingsvereiste zal intreden, is dat potentiële nieuwkomers die, om welke persoonlijke reden dan ook, niet reeds in het buitenland de nodige basiskennis hebben verworven, in beginsel niet tot Nederland worden toegelaten.

Daarmee is uiteraard niet beoogd om bepaalde groepen huwelijksmigranten, bijvoorbeeld analfabeten, uit te sluiten van gezinshereniging met allochtone in Nederland wonende echtgenoten en evenmin heeft het dat effect. Een ieder die zich voldoende inzet kan, ongeacht zijn opleidingsniveau, het basisexamen inburgering behalen. Van strijdigheid met de artikelen 8 en 14 van het van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is dan ook geen sprake. Wel is, zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven, sprake van een selectie op motivatie en doorzettingsvermogen om na aankomst in Nederland een succes te maken van de integratie en deelname aan de Nederlandse samenleving. Volledigheidshalve wijs ik deze leden er op dat hetgeen de Raad van State in zijn advies ten aanzien van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden heeft opgemerkt (Kamerstukken II 2003–2004, 29 700, nr. 4, p. 6), strookt met hetgeen in de Memorie van

Toelichting is opgenomen, terwijl het advies van de Raad om de regeling na enige tijd te evalueren en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan artikel 8 van dat verdrag, zoals ook is aangegeven (Kamerstukken II 2003–2004, 29 700, nr. 3, p. 17 en nr. 4, p. 6), is overgenomen.

2.3. Landelijk Overleg Minderheden

In hun gezamenlijke reactie die met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is gezonden, onderschrijven de LOM-samenwerkingsverbanden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, het belang dat immigranten voor hun komst naar Nederland zoveel mogelijk leren van de Nederlandse taal en over de Nederlandse samenleving, zodat zij zich beter zullen voorbereiden op de integratie in Nederland. Wel wijzen de samenwerkingsverbanden op het risico dat tijdens de mvv-procedure reeds verworven basis-kennis wegebt. Zoals in de Memorie van Toelichting (p. 15) is aangegeven en hierna in paragraaf 5 op de vraag van de leden van de CDA-fractie nader wordt toegelicht, wordt het risico van het wegebben van reeds opgedane kennis voorkomen door de uitslag van het basisexamen inburgering niet onbeperkt geldig te laten zijn. Van de getoonde motivatie en inzet van de potentiële nieuwkomer die het basisexamen met goed gevolg heeft afgelegd, verwacht ik overigens niet dat deze tijdens de mvv-procedure weer zal verdwijnen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst zet zich in om zo spoedig mogelijk op mvv-aanvragen te beslissen. In dit verband wijs ik er op dat de doorlooptijd van de mvv-procedure op dit moment in de meeste gevallen al minder dan drie maanden bedraagt en dat de potentiële nieuwkomer aan een voorspoedige behandeling van zijn mvv-aanvraag kan bijdragen door reeds bij de indiening ervan alle noodzakelijke gegevens en bescheiden over te leggen.

Voor het onderdeel basiskennis van de Nederlandse samenleving vragen de LOM-samenwerkingsverbanden om een heldere en eenduidige beschrijving van wat hier mee wordt bedoeld, aangezien informatie over Nederlandse wetgeving, hoewel uiterst nuttig, vaak onbekend zou zijn. De samenwerkingsverbanden menen dat het hierbij moet gaan om universele waarden en normen. Het terzake door de Commissie Franssen aangevonden pakket met inhoud voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving is inmiddels overgenomen en op dit moment wordt voor dat onderdeel een examenprogramma samengesteld, waarop ik in paragraaf 3.3 nader zal ingaan.

De LOM-samenwerkingsverbanden stellen vraagtekens bij de koppeling aan de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf. Zij menen dat het niveau van het basisexamen inburgering voor veel immigranten onder hun vermogen zal liggen, terwijl het nieuwe inburgeringsvereiste wegens internationale verplichtingen of bijvoorbeeld ziekte of handicap niet kan worden gesteld bij een groot aantal categorieën migranten voor wie het wel zeer nuttig zou zijn. In de Memorie van Toelichting (p. 11) is aangegeven dat de regering geen differentiatie voorziet naar het opleidingsniveau of andere persoonlijke omstandigheden van de potentiële nieuwkomer, en evenmin een categoriale vrijstelling voor zieken of opvoeders overweegt tenzij sprake is van een ernstige en blijvende handicap die examinering blijvend onmogelijk maakt. Voorts is ingegaan op een aantal gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat internationale verplichtingen zich tegen toepassing van het nieuwe inburgeringsvereiste verzetten (p. 9). Zoals in de Memorie van Toelichting (p. 17) is aangegeven en hieronder in paragraaf 7 nader wordt toegelicht, deelt de regering niet de inschatting van de LOM-samenwerkingsverbanden dat het nieuwe inburgeringsvereiste in strijd is met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad van State hebben in deze verdragsbepaling op voorhand geen bezwaar gezien tegen

het onderhavige wetsvoorstel. Zoals in de Memorie van Toelichting (p. 18) en hieronder in paragraaf 7 in antwoord op vragen van de PvdA-fractie eveneens is toegelicht, deelt de regering evenmin de mening van de LOM-samenwerkingsverbanden dat het nieuwe vereiste onverenigbaar zou zijn met artikel 19, zesde lid, van het Europees Sociaal Handvest.

3. Doelstelling

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, te waarborgen dat de Nederlandse overheid aan alle potentiële nieuwkomers die zich op vrijwillige basis voor een niet-tijdelijk doel in ons land willen vestigen, eisen kan stellen wat betreft hun kennis van de Nederlandse taal en hun kennis van de Nederlandse samenleving, en dat de overheid het voldoen aan die vereisten ook efficiënt en doelmatig kan handhaven. Het onderhavige voorstel voorziet, zoals gezegd, in de daarvoor noodzakelijke wettelijke basis. Voor die vreemdelingen die aan de hand van het nieuwe basisexamen inburgering in het buitenland kunnen aantonen, dat zij zich voldoende op hun komst naar Nederland hebben voorbereid en een eerste begin hebben gemaakt met hun inburgering, zal de inburgering in Nederland naar verwachting sneller en efficiënter kunnen verlopen. Dat is zowel in het belang van die vreemdeling als van onze samenleving als geheel.

Het nieuwe inburgeringsvereiste is niet primair gericht op beperking van de (gezins)migratie naar Nederland, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Het niveau van de vereiste basiskennis stelt veilig dat iedere potentiële nieuwkomer die voldoende is gemotiveerd en zich daarvoor voldoende inspant, ongeacht zijn vooropleiding, het basisexamen kan behalen. Beperking van de immigratie naar Nederland als gevolg van niet overwonnen problemen bij het behalen van het basisexamen is echter wel een belangrijk effect dat redelijkerwijs te voorzien is en dat, gelet op het belang van inburgering van nieuwkomers, ook aanvaardbaar is.

3.1. Doelgroep

Ik voorzie geen differentiatie naar (Turkse of Marokkaanse) achtergrond van de potentiële nieuwkomer of van degene bij wie deze zich als gezinslid in Nederland wil vestigen. Het nieuwe inburgeringsvereiste zal als regel gaan gelden voor alle vreemdelingen, die zelf kiezen voor bestendig verblijf in ons land, die vóór hun komst naar Nederland in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf en die ná aankomst in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zullen zijn. Daarmee wordt zo veel mogelijk voorkomen, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties, dat zich in de toekomst wederom groepen niet-geïntegreerde nieuwkomers in onze samenleving vestigen en blijven bijdragen aan de bestaande integratieproblematiek.

Het continue karakter van de internationale migratiestromen is onlangs nog door het Sociaal Cultureel Planbureau in het Sociaal Cultureel Rapport (oktober 2004) bevestigd. De klassieke migrantengroepen – migranten van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst – die het merendeel van de minderhedenbevolking vormen, zullen ook in 2020 getalsmatig de meerderheid blijven vormen, aangezien de omvang van deze groepen fors zal toenemen. Daarnaast is de afgelopen decennia sprake geweest van een aanzienlijke asielmigratie. Als gevolg daarvan heeft een groot aantal nieuwe migranten uit andere, niet-westerse landen zich in ons land gevestigd. Deze nieuwe etnische groepen vormen inmiddels ongeveer een kwart van alle niet-westerse allochtonen in Nederland.

Zoals in de Memorie van Toelichting (p. 5) reeds is aangegeven, is ook de volgmigratie niet beperkt tot gezinsleden van Turkse en Marokkaanse migranten; uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat in de afgelopen jaren op elke drie asielmigranten één volgmigrant naar Nederland is gekomen. Het Sociaal Cultureel Planbureau acht het in zijn Sociaal Cultureel Rapport 2004 niet ondenkbaar dat de aanwezigheid van vluchtelingengroepen in Nederland een aanzuigende werking op de volgmigratie zal hebben. De zogeheten nieuwe migrantengroepen maken een steeds groter deel uit van de nieuwkomers die in Nederland zullen moeten integreren. Het aandeel van de niet-westerse allochtonen uit deze nieuwe etnische groepen zal in 2020 rond de 40% komen te liggen.

In de maatschappelijke discussie over het integratiebeleid is de laatste jaren veel gesproken over de positie van Turkse en Marokkaanse migranten, met name gezinsherenigers en gezinsvormers, aangezien over hen de meeste gegevens beschikbaar zijn. In de Memorie van Toelichting is reeds ingegaan op de huwelijksmigratie uit de belangrijke herkomstlanden Turkije en Marokko met in Nederland gevestigde (eerste en tweede generatie) migranten van Marokkaanse en Turkse afkomst. Onderzoek door dr. B.T.J. Hooghiemstra (Trouwen over de grens; Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland, SCP, Den Haag, 2003) heeft uitgewezen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie in dit verband, dat meer dan 90% van alle eerste en tweede generatie migranten van Turkse en Marokkaanse afkomst huwt met iemand van de eigen afkomst. Driekwart van hen kiest daarbij voor een partner uit het herkomstland. Méér dan de helft van de tweede generatie migranten van Turkse en Marokkaanse afkomst die in Nederland zijn geboren, kiest voor een partner uit het herkomstland van de ouders. De percentages liggen tussen de 56 en 71 procent, waarbij vooral jonge Turkse mannen (71%) hun nieuwe partner uit Turkije laten overkomen. Ik verwijs naar de tabellen 1 en 2 in bijlage 3 bij deze nota.

Ruim een derde van de niet-westerse allochtonen in Nederland behoort tot de tweede generatie migranten. Door huwelijksmigratie en geboorte neemt deze generatie steeds sneller in omvang toe. Dat geldt vooral bij allochtonen van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse afkomst. De kinderen die uit deze huwelijken worden geboren, behoren niet tot de derde generatie maar, omdat één van de ouders niet in Nederland is geboren, wederom tot de tweede generatie. De absolute aantallen van tweede generatie migranten die met een eerste generatie migrant huwt en zijn partner uit het herkomstland laat overkomen, zijn nog beperkt. Ik verwijs korthedshalve naar tabel 3 in bijlage 3 bij deze nota. Verwacht wordt wel dat deze aantallen zullen toenemen, nu veel tweede generatie migranten van Turkse en Marokkaanse afkomst de huwbare leeftijd nog moeten bereiken. Omdat deze vooralsnog massaal kiezen voor een partner uit de eigen herkomstgroep en het herkomstland, voorspelt het Centraal Bureau voor de Statistiek dat ongeveer 60 000 Turken en evenzoveel Marokkanen de komende jaren hun partner uit het herkomstland naar Nederland zullen willen laten overkomen. De omvang van de derde generatie niet-westerse allochtonen is nog klein, maar het betreft een groeiende bevolkingsgroep. Bijna tweederde is tien jaar of jonger.

De nieuwe etnische migrantengroepen vormen inmiddels, zoals gezegd, ongeveer een kwart van alle niet-westerse allochtonen in Nederland. Over de kenmerken van deze nieuwe etnische groepen zijn recentelijk gegevens beschikbaar gekomen, waaruit blijkt dat ieder van deze nieuwe etnische groepen personen bevat die dezelfde integratieproblemen ondervinden als het merendeel van de allochtonen van Turkse en Marokkaanse afkomst.

Over de positie van de meest omvangrijke van deze nieuwe etnische groepen, te weten migranten uit Afghanistan, Irak, Iran, Somalië en het voormalige Joegoslavië zijn recente gegevens opgenomen in het Wetenschappelijk Jaarrapport Integratie 2004 (ISEO/SCP). Het profiel van deze nieuwe etnische groepen wordt, meer dan die van de klassieke migrantengroepen, gekenmerkt door diversiteit. Dat geldt in het bijzonder voor het opleidingsniveau. Hoewel dat over het geheel genomen achterblijft bij dat van autochtonen, zijn de meeste migranten uit deze nieuwe etnische groepen beduidend hoger opgeleid dan de klassieke migrantengroepen. Migrantengroepen afkomstig uit Iran en het voormalige Joegoslavië zijn het hoogst opgeleid. Onder Afghanen en Irakezen is sprake van een tweedeling in een laagopgeleid en een hoogopgeleid deel, terwijl Somaliërs in het algemeen zeer laag zijn opgeleid en in die zin vergelijkbaar zijn met migranten van Turkse of Marokkaanse afkomst. Meer dan de helft van de Somaliërs heeft maximaal basisonderwijs en slechts eenderde heeft een opleiding op middelbaar beroepsonderwijs- of hoger niveau gevolgd. Het relatief hoge opleidingsniveau van bepaalde groepen vertaalt zich echter niet in een gunstige arbeidsmarktpositie. In de meeste groepen neemt minder dan de helft deel aan de arbeidsmarkt en onder de deelnemers is de werkloosheid extreem hoog.

De verschillende nieuwe etnische groepen vertonen ook wat betreft de interetnische contacten een grote diversiteit. Migrantengroepen uit Iran en het voormalige Joegoslavië hebben vaker contact met Nederlanders dan migrantengroepen uit de andere groepen. De positie van de vrouwen uit deze nieuwe etnische groepen is ongunstig. Met name de hoge mate van inactiviteit is zorgwekkend. De Somalische vrouwen blijven ver achter. Zij zijn slecht toegerust om te participeren aan de arbeidsmarkt en om economische zelfstandigheid te bereiken. Hun positie vertoont op dit punt overeenkomsten met die van de eerste generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen. Ten aanzien van hun taalbeheersing en hun sociale en culturele integratie moet dezelfde conclusie worden getrokken. De perspectieven voor Iraanse vrouwen zijn gunstiger. Zij worden daarin gevolgd door de Joegoslavische vrouwen.

Wat betreft de factoren die van belang zijn voor deelname aan de Nederlandse samenleving bestaan dus in bepaalde opzichten weliswaar zekere verschillen met migrantengroepen van Turkse en Marokkaanse afkomst, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, maar ieder van deze groepen bevat categorieën die dezelfde integratieproblemen ondervinden als het merendeel van de Turkse en Marokkaanse migrantengroepen, met name wat betreft beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving, die essentieel zijn voor een goede integratie in de Nederlandse samenleving. Verwacht wordt dat de integratie van de volgmigrantengroepen in veel opzichten het patroon van de Turkse en Marokkaanse gezinsmigrantengroepen zal volgen.

Daarnaast is er sprake van migratie naar Nederland om zich hier bij een autochtone Nederlandse (huwelijks)partner te vestigen. Gegevens die specifiek zijn toegespitst naar huwelijksmigratie met autochtone Nederlanders zijn niet voorhanden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Uit de in de Integratiekaart 2004 van het WODC opgenomen gegevens over dergelijke gemengde huwelijken tussen autochtonen en allochtonen – waaronder dus ook reeds in Nederland gevestigde allochtonen – over de jaren 1999 tot en met 2001 blijkt wel dat de meeste niet-westerse allochtone huwelijkspartners van autochtonen met name Filipijnse vrouwen en Antilliaanse migrantengroepen zijn, getalsmatig gevolgd door Ghanese en Egyptische migrantengroepen. De laagste percentages gemengde huwelijken zijn te zien onder migrantengroepen van Afghaanse, Irakese, Turkse, Somalische, Marokkaanse en Iraanse afkomst. Voor een vollediger overzicht van gemengde

huwelijken verwijs ik korthedshalve naar de in bijlage 1 opgenomen tabel (tabel 7.1. van de Integratiekaart 2004).

Dat er over de integratie van (de volgmigranten van) de klassieke migrantengroepen meer relevante gegevens beschikbaar zijn dan van andere groepen, betekent niet dat de immigratie en achterblijvende integratie van andere huwelijksmigranten minder reden tot bezorgdheid geeft, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Het Hoofdlijnenakkoord beperkt de doelgroep van het nieuwe inburgeringsvereiste ook niet tot gezinsherenigers en gezinsvormers, al dan niet uit de klassieke herkomstlanden. Iedere nieuwkomer die op basis van vrijwilligheid naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in het eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Iedereen die zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. Het nieuwe inburgeringsvereiste zal dan ook niet uitsluitend gelden voor Turkse en Marokkaanse volgmigranten van Turkse of Marokkaanse vreemdelingen in Nederland. Met het oog op de toekomst moet immers zo veel mogelijk worden voorkomen dat zich toch weer grote groepen niet-geïntegreerde nieuwkomers in Nederland vestigen en bijdragen aan het voortduren van de bestaande integratieproblematiek. Dat geldt uiteraard ook indien deze nieuwkomers een andere dan de Turkse of Marokkaanse nationaliteit hebben, en ook indien zij zich bij een autochtone Nederlandse partner of een partner uit de derde generatie migranten willen voegen. In het algemeen zijn de beschikbare gegevens niet toereikend om het onderscheid waarnaar de leden van de PvdA-fractie informeren, op grond van de nationaliteit van de migrant of de achtergrond van de reeds in Nederland verblijvende persoon, te kunnen rechtvaardigen.

Dat neemt niet weg dat er bepaalde categorieën nieuwkomers zijn, van wie niet gevergd zal worden dat zij reeds in het buitenland inburgeren. Daarop zal ik hieronder in paragraaf 4 nader ingaan.

3.2. Taalvaardigheidseisen

Overeenkomstig het advies van de Commissie Franssen zal het voor de toelating van potentiële nieuwkomers vereiste taalvaardigheidsniveau worden vastgesteld op het niveau A1-min van het Common European Framework of Reference. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken had eerder aanbevolen het vereiste niveau van taalvaardigheid niet zo hoog te stellen, dat op voorhand groepen mensen niet in staat zullen zijn om het examen te behalen, welke aanbeveling de Commissie Franssen bij haar advisering heeft betrokken. De Commissie Franssen heeft aangegeven dat, indien de overheid niet bereid is om hoge investeringen in materiaalontwikkeling te doen, het examen slechts een beperkt taalvaardigheidsniveau mag omvatten (p. 34). De adviescommissie heeft in dat licht drie mogelijke taalvaardigheidsniveaus voor het examen in het buitenland onderzocht, en voor het scenario waarin de regering niet zorgdraagt voor een onderwijsaanbod geconcludeerd dat slechts het niveau A1-min mondelinge taalvaardigheid van het Common European Framework of Reference haalbaar is. Het taalvaardigheidsniveau A1+plus leidt naar verwachting tot een niveau dat vooral behaald zal kunnen worden door hoogopgeleiden die eerder de studievoordigheid zullen hebben om zelfstandig een taal op dat niveau te leren. Voor laagopgeleiden zal het toewerken naar dat niveau naar de verwachting van de Commissie Franssen een zodanige tijdsinvestering met zich meebrengen dat niet redelijkerwijs verwacht kan worden dat zij dat niveau bereiken. Het praktische gevolg van de normstelling op dat niveau is dan selectie van hoog-

opgeleiden. Ook het niveau A1 mondelinge taalvaardigheid zal van diegene die zich individueel en via zelfstudie voorbereidt op deelname enorme leerinvesteringen vragen, die er toe zullen leiden dat met name hoogopgeleiden zullen kunnen slagen voor het examen.

Ook het door de Commissie Franssen aanbevolen taalvaardigheidsniveau A1-min vergt hoge leerinvesteringen van potentiële nieuwkomers, die zich individueel via zelfstudie voorbereiden op deelname aan het taalvaardigheidsonderdeel van het basisexamen. De commissie verwacht dat laagopgeleide individuen zeker 250 tot 300 uur nodig zullen hebben om dit niveau te behalen. Daaruit kan afgeleid worden dat diegenen die voor het basisexamen slagen, de bereidheid, motivatie en startbekwaamheid hebben om aan een inburgeringscursus in Nederland deel te nemen. Ook bij het taalvaardigheidsniveau A1-min is uiteraard sprake van selectie, maar die selectie zal niet noodzakelijkerwijs samenhangen met verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden, maar om selectie van personen die kunnen en willen investeren in hun eigen inburgering. Wie voor het basisexamen slaagt, laat zien dat hij bereid en gemotiveerd is om zich te oriënteren op de Nederlandse taal en samenleving, en daar veel tijd in geïnvesteerd hebben. Naar alle waarschijnlijkheid zullen deze mensen dan ook goede kansen hebben om met succes de vervolginburgering in Nederland op te pakken.

In de Commissie Franssen was deskundigheid inzake processen van tweede-taalverwerving en de didactiek van het onderwijs Nederlands als vreemde taal aanwezig, onder meer in de persoon van prof. dr. K. Jaspaert. Prof. drs. S. Verhallen was geen lid van de Commissie Franssen, maar is wel, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, naast andere deskundigen, door de commissie geraadpleegd bij het voorbereiden van haar advies. Ik zie dan ook geen aanleiding alsnog een inhoudelijk oordeel te vragen aan prof. drs. Verhallen. In dit verband hecht ik er overigens aan te vermelden dat de examenopgaven voor het basisexamen worden ontwikkeld door taaldeskundigen onder leiding van dr. John H. A. L. de Jong en dr. A. Kerkhoff.

Overeenkomstig het advies van de Commissie Franssen wordt, zoals gezegd, het voor toelating tot Nederland vereiste niveau van taalvaardigheid vastgesteld op A1-min. Door alleen mondelinge taalvaardigheden in het Nederlands op dat niveau en niet tevens schriftelijke vaardigheden te verlangen, is het basisexamen in beginsel ook haalbaar voor analfabeten. Bij de keuze voor dit taalvaardigheidsniveau is rekening gehouden met het feit dat de potentiële nieuwkomer zich door zelfstudie of met beperkte ondersteuning en onder voor verwerving van de Nederlandse taal niet optimale omstandigheden op het basisexamen inburgering zal moeten voorbereiden.

Een taalgebruiker op het niveau A1-min voor mondelinge taalvaardigheid van het Common European Framework of Reference gebruikt – kort samengevat – losse woorden, enkele standaarduitdrukkingen en elementaire beleefdheidsfrases. Hij begrijpt eenvoudige, direct tot hem gerichte vragen naar of mededelingen over personalia, en een beperkt aantal concrete alledaagse begrippen, zo antwoord ik de leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fracties. Hij kan vragen over dergelijke zaken ook met een of meer losse woorden beantwoorden. Korthedshalve verwijs ik naar de meer uitgebreide beschrijving van dit niveau in bijlage 5 van het eerste deeladvies van de Commissie Franssen dat aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het gaat hier om elementaire vaardigheden in de Nederlandse taal die de migrant in staat moeten stellen om, eenmaal in Nederland aangekomen, contacten met sprekers van het Nederlands te leggen en die te onderhouden. De regering meent dat daarmee een goede basis

voor verdere taalverwerving en een succesvolle inburgering in Nederland aanwezig is. De hiervoor genoemde deskundigen hebben aangegeven, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat een vocabulaire van circa 500 woorden voldoende is voor eerste vruchtbare contacten met sprekers van de Nederlandse taal.

Ik ben, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, niet voornemens om in de toekomst hogere eisen te gaan stellen bij het taalvaardigheids-onderdeel van het basisexamen inburgering. Een hoger niveau zou, zoals gezegd, een selectie van hoogopgeleiden inhouden en het voor velen onmogelijk maken om het basisexamen met goed gevolg af te leggen. Dat zou de maatschappelijk zeer wenselijke verplichting tot inburgering in het buitenland kwetsbaar maken. Een dergelijke selectie draagt immers in zich een reëel risico dat het in artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde recht op eerbiediging van het gezinsleven in zijn essentie wordt aangetast. Voorts moeten de in het nationale recht op grond van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* 2003, L 251) neer te leggen integratievoorwaarden proportioneel zijn. Selectie op opleiding zou vrouwelijke gezinsmigranten zwaarder treffen dan de mannelijke gezinsmigranten, nu meer dan tweederde van de gezinsvormers vrouw is en vrouwen in de herkomstlanden vaker dan mannen laagopgeleid of zelfs analfabeet zijn. Op dit moment is 64% van de analfabeten vrouw. In dit verband acht ik het van belang dat het bij het taalvaardigheidsniveau A1min gaat om selectie van personen die kunnen en willen investeren in hun eigen inburgering en die naar alle waarschijnlijkheid ook goede kansen hebben om met succes de vervolginburgering in Nederland op te pakken. Omdat ook het gekozen taalvaardigheidsniveau (A1-min) forse inspanningen van potentiële nieuwkomers zal vergen, maar selecteert op hun inzet en doorzettingsvermogen om in te burgeren en niet op hun opleiding, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is de aanbeveling van de Commissie Franssen op dit punt overgenomen. Voor het niveau waarop het toekomstige inburgeringsexamen in Nederland zal worden afgenomen en de verhouding tot het tweede deeladvies van de Commissie Franssen verwijs ik deze leden naar de brief die ik op korte termijn ter uitvoering van de motie Sterk c.s. (Kamerstukken 2003–2004, 27 083 en 29 543, nr. 46) aan de voorzitter van de Tweede Kamer zal zenden.

Potentiële nieuwkomers kunnen zich, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, al dan niet met behulp van de in Nederland verblijvende partner, op het onderdeel taalvaardigheid voorbereiden door één of meer van de reeds op de markt aangeboden cursussen Nederlands aan te schaffen. De kosten daarvan zijn uiteraard afhankelijk van de keuzen die de potentiële nieuwkomers en hun partners daarbij maken. Daarnaast kunnen zij een van overheidswege ter beschikking te stellen informatiepakket aanschaffen, dat naast het examenprogramma voor het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving ook drie proefexamens voor het examenonderdeel taalvaardigheid bevat. Door het afleggen van een dergelijk proefexamen en het opvragen van de uitslag kan de potentiële nieuwkomer beoordelen of hij een goede kans maakt voor dit examenonderdeel te slagen of er beter aan doet zich eerst nog verder in de Nederlandse taal te verdiepen.

3.3. Eisen ten aanzien van de kennis van de Nederlandse samenleving

Het belang dat potentiële nieuwkomers die zich voorbereiden op hun komst naar Nederland, zich een beeld vormen van de samenleving en de cultuur in Nederland, wordt breed, ook door de Commissie Franssen, onderschreven. Kennisneming van bepaalde aspecten van de Neder-

landse samenleving voorafgaand aan de komst naar Nederland, garandeert uiteraard niet dat de potentiële nieuwkomer zich er daadwerkelijk naar zal gedragen, maar zal, zoals ook Van der Bunt constateerde, er wel toe leiden dat nieuwkomers hun besluit tot daadwerkelijke migratie naar Nederland beter kunnen overwegen. Indien de potentiële nieuwkomer daadwerkelijk besluit naar Nederland te komen, heeft hij zich een realistisch beeld gevormd van de Nederlandse samenleving en zijn positie daarin.

Bij deze oriëntatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de meer praktische kennis en vaardigheden en de situatie- en handelingsgebonden kennis over de samenleving, en anderzijds de meer abstracte bekendheid met de nieuwe samenleving. De praktische zaken kunnen naar het oordeel van de Commissie Franssen beter en sneller in de context van het dagelijks leven in Nederland zelf worden geleerd, terwijl kennis over de abstracte zaken reeds in het buitenland kan worden verworven. De commissie heeft de inhoud van een beperkt pakket kennis van de Nederlandse samenleving aangegeven, waarin de nadruk ligt op het verwerven van kennis over de Nederlandse samenleving. Bij de ontwikkeling van de eisen die de overheid aan de kennis van de potentiële nieuwkomer zal stellen, het daarbij behorende examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en de opgaven voor dit examenonderdeel, laat ik mij adviseren door deskundigen die de aanbevelingen van de Commissie Franssen verder expliciteren. Daarin komen ook de Nederlandse waarden, normen en grondrechten aan de orde. Onder die deskundigen bevinden zich ervaringsdeskundigen uit de allochtone minderheidsgroepen in Nederland die mij informeren over de basiskennis die relevant is voor potentiële nieuwkomers.

De eisen die de overheid aan de kennis van de potentiële nieuwkomer zal stellen, behelzen 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 universele waarden als de gelijkheid van man en vrouw, de vrijheid van godsdienst en het discriminatieverbod, en over maatschappelijk belangrijke onderwerpen als de in Nederland bestaande seksuele diversiteit en de onaanvaardbaarheid in Nederland van eerwraak, vrouwenbesnijdenis en huiselijk geweld. Deze onderwerpen worden verwerkt in een film, die op videoband beschikbaar zal worden gesteld, maar uiteraard ook op een andere beelddrager kan worden gezet. Die film maakt deel uit van het van overheidswege tegen betaling aan de potentiële nieuwkomer ter beschikking te stellen informatiepakket, dat onder meer een examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving bevat. Dit examenprogramma bevat naast de film ook boekjes met afbeeldingen uit deze film en een cassetteband met examenvragen. De keuze voor beeld- en geluidsmateriaal maakt deze basiskennis in hoge mate toegankelijk voor de potentiële nieuwkomers met hun zeer uiteenlopende educatieve achtergronden. Daarmee wordt de aanbeveling van de Commissie Franssen om audiovisueel materiaal te ontwikkelen, waarmee de potentiële nieuwkomers zich een goed beeld kunnen vormen van de Nederlandse samenleving, overgenomen. Dit audiovisuele materiaal en de boekjes zijn thans in ontwikkeling en zullen over enkele maanden gereed zijn. Alsdan zal ik het examenprogramma aan de voorzitter van de Tweede Kamer zenden. Over de kosten van dit informatiepakket wordt op dit moment nog onderhandeld met enkele marktpartijen, maar zij zullen naar verwachting enige tientallen euro's per pakket bedragen.

Ik deel overigens ook de mening van de Commissie Franssen dat examinering van deze kennis in de eigen taal van de potentiële nieuwkomer, vanuit praktisch en financieel oogmerk, niet haalbaar is. Ook bij het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving is daarom examinering in de Nederlandse taal het uitgangspunt. Daarbij kunnen uiteraard geen hogere taalvaardigheidseisen worden gesteld dan de eisen voor het examenonderdeel taalvaardigheid. Het beperkte taalvaardigheidsniveau (A1-min) van de potentiële nieuwkomer is bij de ontwikkeling van onder meer het audiovisuele materiaal en de examenopgaven een gegeven, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Voorts worden alle examenopgaven tijdens de ontwikkeling daarvan, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, door deskundigen gecontroleerd op het vereiste taalvaardigheidsniveau. Het taalniveau A1-min zal daarbij niet worden overschreden. Alle examenopgaven worden, eveneens reeds in het stadium van de ontwikkeling daarvan, getest bij personen die de Nederlandse taal leren en die representatief zijn voor de doelgroep van het nieuwe inburgeringsvereiste. De examenvragen van het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving zijn eenvoudige vragen die gerelateerd zijn aan het examenprogramma. Uitgangspunt is dus dat de vereiste basiskennis van de Nederlandse samenleving wordt gepresenteerd en geëxamineerd in de Nederlandse taal op een beperkt taalvaardigheidsniveau. Als handreiking aan de potentiële nieuwkomer zal het audiovisuele materiaal beschikbaar worden gesteld in de talen van de belangrijkste herkomstlanden. Zoals gezegd, is het echter ondoenlijk om een vertaling in alle denkbare talen beschikbaar te stellen.

Aangezien de Commissie Franssen vanwege het beperkte taalvaardigheidsniveau A1-min de mogelijkheden tot verwerving en toetsing van deze kennis in de Nederlandse taal betwijfelde, heeft zij geadviseerd examinering van de kennis van de Nederlandse samenleving achterwege te laten. Deze aanbeveling heb ik niet overgenomen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, aangezien ik, anders dan de Commissie Franssen, de mogelijkheid voor een minder vrijblijvende en meer resultaatgerichte benadering bij het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving wel degelijk aanwezig acht. Ik meen dat het ook niet wenselijk is, indien wegens het ontbreken van objectieve examinering geen verblijfsrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden aan het uitblijven van de noodzakelijke voorafgaande oriëntatie op onze samenleving door potentiële nieuwkomers. Door het examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving is de potentiële nieuwkomer die zich op het basisexamen inburgering voorbereidt en zich daarbij voldoende serieus inzet, in de gelegenheid zich de vereiste kennis eigen te maken en ook voor dit examenonderdeel te slagen.

Bij het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving wordt gebruik gemaakt van boekjes met scènes uit de film die deel uitmaakt van het examenprogramma. Op alle ambassades en consulaten-generaal zijn verschillende versies van die boekjes beschikbaar. Tijdens het basisexamen inburgering krijgt de kandidaat er daarvan één voorgelegd, waarna telefonisch instructies worden gegeven wanneer een volgende afbeelding uit het voorgelegde boekje bekeken moet worden. Bij iedere afbeelding of serie afbeeldingen worden telefonisch één of enkele eenvoudige vragen in het Nederlands op A1-min-niveau gesteld die de potentiële nieuwkomer eveneens telefonisch en eveneens op A1-min niveau moet beantwoorden. De antwoorden worden beoordeeld door dezelfde spraakherkennings-computer die de resultaten van het examenonderdeel taalvaardigheid beoordeelt. Met het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving wordt in feite beoordeeld in hoeverre de potentiële nieuwkomer de film over de Nederlandse samenleving serieus

heeft bestudeerd. Op deze wijze kan, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, ook op het beperkte taalvaardigheidsniveau A1-min de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving worden geëxamineerd.

3.4. Het basisexamen inburgering

Het basisexamen inburgering zal worden afgenomen in een telefonische verbinding met een computer. De potentiële nieuwkomer toont daarbij zijn vaardigheden door in het Nederlands op A1-min niveau adequaat te reageren op de vragen die de computer hem eveneens in het Nederlands op A1-min niveau stelt. Zijn antwoorden worden gedigitaliseerd en door een speciaal door Ordinate, de Amerikaanse partner van Cinop, ontworpen spraakherkenner vergeleken met het Nederlands van personen die die taal als moedertaal hebben en het Nederlands van allochtone taalverwerwers. Deze techniek wordt al ongeveer tien jaar toegepast voor de toetsing van spreek- en luistervaardigheid in het Engels. Het examenstelsel wordt gekenmerkt door een hoge mate van betrouwbaarheid, validiteit en efficiëntie. De betrouwbaarheid en validiteit zijn door internationaal onderzoek bevestigd en door taaltoetsers erkend. Het examenstelsel is in een groot aantal praktijksituaties getest op betrouwbaarheid en validiteit.

Zo zijn met het telefonische toetsstelsel van Ordinate in 2002 in opdracht van het organiserend comité voor de FIFA World Cup Korea/Japan in een week tijd en zonder problemen ruim 15 000 vrijwilligers uit heel Korea op hun Engelse taalvaardigheid beoordeeld en ingedeeld in de niveaus van Engelse taalvaardigheid die passen bij de verschillende functies.

Voorts wordt het toetsstelsel van Ordinate gebruikt door een bedrijf dat in India call-centers beheert voor diverse Amerikaanse en Europese bedrijven, en per week circa honderd sollicitanten beoordeelt op beheersing van gesproken Engels, en op algemene kennis, sociale vaardigheden en psychologische eigenschappen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het toetsstelsel van Ordinate, aangezien de uitslag binnen twee minuten beschikbaar is en sollicitanten onmiddellijk kan worden meegedeeld of zij aan het verdere sollicitatieproces kunnen deelnemen.

In het schooljaar 2003–2004 is het toetsstelsel ingezet bij het onderzoek in het kader van het project Deutsch Englisch Schülerleistungen International (DESI) in opdracht van de Duitse overheid naar de beheersing van Duits en Engels onder vijftienjarigen in de gehele Bondsrepubliek. Voor het project is een landelijke, naar deelstaten en naar scholen gestratificeerde steekproef getrokken van 11 000 leerlingen. Ter validering is een deel van de steekproef beoordeeld door menselijke beoordelaars. De resultaten van het DESI project worden in de loop van 2005 bekend gemaakt. Omdat bij het gebruik van andere toetsen met menselijke interviewers en beoordelaars in een dergelijk groot onderzoek in alle deelstaten geen garantie kon worden gegeven voor gelijke toetscondities, is voor de toetsing van de mondelinge vaardigheden gekozen voor het toetsstelsel van Ordinate. Problemen bleven beperkt tot het gebruik op enkele scholen van telefoons met een draaischijf waarmee de Tancode niet kan worden ingetoetst.

In opdracht van de United States Special Operations Command (USSOCOM) van het Amerikaanse leger heeft Ordinate binnen een jaar een Spaanse versie van de reeds jaren beschikbare test voor gesproken Engels ontwikkeld en opgeleverd om officieren op Spaanse taalvaardigheid te selecteren met het oog op hun uitzending met soldaten met een Spaanstalige achtergrond. Tijdens de ontwikkeling is een gestratificeerde

steekproef van 1000 studenten, militairen en burgers, ingedeeld naar eerste taal (Spaans of Engels) en land van verblijf (Argentinië, Brazilië, Colombia, Mexico, Puerto Rico, Venezuela, Spanje en de Verenigde Staten) getoetst met het toetsstelsel van Ordinate. Van bijna alle kandidaten zijn ook menselijke beoordelingen verzameld. De overeenkomst tussen menselijke beoordelingen en de resultaten uit de geautomatiseerde Spreektoets Spaans van Ordinate waren, afhankelijk van de soort toets met menselijke beoordeling, hoog (.70) tot zeer hoog (.94).

Voor uitgebreidere gegevens over de betrouwbaarheid en validiteit van het stelsel verwijst ik kortheidshalve naar de validatie-onderzoeken en de andere technische onderzoeksrapporten op www.Ordinate.com.

In Nederland is met het examensysteem ervaring opgedaan tijdens de ontwikkeling van het examenonderdeel taalvaardigheid. Daarbij hebben ongeveer 3000 allochtone en autochtone kandidaten de taaltoets afgelegd en zijn de door hen behaalde resultaten vergeleken met de oordelen van ervaren docenten en getrainde beoordelaars. Ik ben voornemens om in de eerste helft van 2005 nog een aantal pilots met het definitieve examen uit te laten voeren om eventuele problemen vroegtijdig te signaleren en op te lossen. Het examenonderdeel taalvaardigheid is nog in ontwikkeling en om die reden nog niet op nieuwkomers in Nederland uitgetoetst. Wel ben ik voornemens om het examensysteem op enkele posten in het buitenland in de praktijk te testen. De resultaten van deze praktijktesten zullen aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het basisexamen inburgering zal worden afgenomen op een door het hoofd van de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging te bepalen plaats. Uitgangspunt is een locatie in het gebouw van de ambassade of het consulaat-generaal, die, afhankelijk van de omvang van de reguliere migratiestromen uit het desbetreffende land naar Nederland, bouwkundige aanpassingen ondergaan. Op deze beroepsconsulaire vertegenwoordigingen worden ook de aanvragen ingediend om een machtiging tot voorlopig verblijf, die voortaan in beginsel pas kunnen worden ingewilligd nadat het basisexamen inburgering met goed gevolg is afgelegd. Indien in een bepaald land geen Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is, zo antwoord ik de leden van de VVD-, GroenLinks- en ChristenUnie-fracties, wordt die aanvraag, zoals ook nu het geval is, ingediend bij de dichtstbijzijnde Nederlandse vertegenwoordiging. Daar zal na invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste ook het basisexamen inburgering worden afgenomen. De basisexamens kunnen niet worden afgelegd bij zaakwaarnemende vertegenwoordigingen van andere landen, waar overigens ook geen mvv-aanvragen voor Nederland kunnen worden ingediend, en evenmin bij honorair-consulaten waar thans in een aantal gevallen nog wel een machtiging tot voorlopig verblijf kan worden aangevraagd. In een voorkomend geval zal de potentiële nieuwkomer derhalve niet alleen voor de mvv-aanvraag, maar ook voor het afleggen van het basisexamen inburgering naar een beroepspost in de regio moeten reizen.

Degene die met het oog op zijn vestiging in Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf wil aanvragen, kan bij de Nederlandse vertegenwoordiging telefonisch informatie verkrijgen over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan en de bescheiden die bij de aanvraag moeten worden overgelegd. Die zullen voortaan ook het nieuwe inburgeringsvereiste omvatten. De potentiële nieuwkomer die meent zich voldoende op dat basisexamen inburgering te hebben voorbereid, kan telefonisch een afspraak maken om het basisexamen af te leggen. Nadat hij voor het afleggen van het basisexamen is geïdentificeerd en geregistreerd, wordt hij aangemeld bij het geautomatiseerde examensysteem en krijgt hij via

een Tancode (test identificatienummer) een aantal opgaven uit de opgavenbank voorgelegd. De persoonsgebonden Tancode is, zo antwoord ik de leden van de CDA- en D66-fracties, een uniek nummer dat wordt toegedeeld aan iedere potentiële nieuwkomer die het basisexamen inburgering in het buitenland wil afleggen. Het is gekoppeld aan een uniek samengesteld basisexamen. Met het gebruik van de Tancode en de koppeling aan een uniek basisexamen wordt voorkomen dat meerdere vreemdelingen hetzelfde basisexamen afleggen. Met behulp van dezelfde Tancode worden ook de behaalde resultaten van het basisexamen beschikbaar gesteld.

De potentiële nieuwkomer die zich voor de examinering bij de diplomatieke of beroepsconsulaire vertegenwoordiging bevindt, kan bij die gelegenheid desgewenst de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf indienen en de daarvoor benodigde gegevens en bescheiden overleggen. In dat geval hoeft hij slechts eenmaal naar de ambassade te reizen. De potentiële nieuwkomer die het basisexamen inburgering niet met goed gevolg heeft afgelegd, zal uiteraard meerdere reizen moeten ondernemen.

Voor examinering met behulp van een geautomatiseerd systeem met een spraakherkenningscomputer in plaats van een traditioneel examenstelsel is gekozen met het oog op de uniformiteit van de examinering, de objectiviteit van de beoordeling van de examenresultaten en de snelheid waarmee deze beschikbaar kunnen komen, de betrekkelijk lage kosten van examinering en de fraudebestendigheid. Het gekozen examenstelsel is, anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk menen, in vergelijking met andere examensystemen zeer goedkoop, fraudebestendig en betrouwbaar.

De geringe fraudegevoeligheid wordt verder teruggebracht door het gebruik van biometrische kenmerken van de potentiële nieuwkomer, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat degene die het basisexamen heeft afgelegd, ook daadwerkelijk degene is die de machtiging tot voorlopig verblijf aanvraagt, zal voor toegang tot het examen worden verlangd dat de vreemdeling medewerking verleent aan het vastleggen van gegevens met het oog op zijn identiteit. Die medewerking zal bestaan uit het verlenen van medewerking aan het nemen van een digitale foto, het maken van een scan of kopie van het paspoort of, zo de vreemdeling daarover (nog) niet beschikt, een ander identiteitsbewijs, en het afnemen van digitale vingerafdrukken, die kunnen worden vergeleken met die van de persoon die de mvv-aanvraag heeft ingediend.

Ieder afzonderlijk basisexamen 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 kans dat alle opgaven in de opgavenbank bekend raken, is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, gering. Allereerst is het basisexamen omgeven met veiligheidsmaatregelen en zal de aanwezigheid van opname-apparatuur of notitieblokjes uiteraard niet worden toegestaan. Bovendien neemt de potentiële nieuwkomer die het basisexamen aflegt, kennis van slechts een fractie van de beschikbare opgaven. Het basisexamen zelf zal waarschijnlijk 40 opgaven bevatten en het aantal mogelijke combinaties van 40 opgaven uit de opgavenbank is zeer groot. Verder wordt de inhoud van de opgavenbank ná invoering van het basisexamen inburgering voortdurend aangevuld en verversd. Door aan het einde van ieder basisexamen steeds enkele nieuwe opgaven op te nemen, die overigens niet meetellen voor de score van de desbetreffende kandidaat,

worden continu nieuwe opgaven ontwikkeld waarmee oude opgaven worden vervangen.

Het gebruik van spiekbriefjes heeft voor de potentiële nieuwkomer bij het examenonderdeel taalvaardigheid dus geen zin, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, nu voor iedere kandidaat een uniek basisexamen wordt samengesteld. Voor het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving ligt dat anders, aangezien het aantal vragen dat hierbij kan worden gesteld beperkt is tot 120. Daaruit wordt een tiental verschillende combinaties samengesteld met verschillende vragen die elkaar wel gedeeltelijk overlappen. Het opzoeken van het juiste antwoord kost potentiële nieuwkomer echter tijd. De computer beoordeelt de antwoorden ook op de snelheid waarmee deze worden gegeven en zal ook niet met de volgende vragen wachten tot de potentiële nieuwkomer het juiste antwoord in zijn spiekbriefjes heeft gevonden. Bovendien houdt het personeel van de ambassade toezicht bij het afleggen van het basisexamen.

De opgaven van het basisexamen inburgering worden ontwikkeld door terzake deskundige ontwerpers die daarbij, evenals dat bij andere vormen van toetsing het geval is, hun professionele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit kunnen nemen. Zij kunnen die verantwoordelijkheid 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 de computer, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, continu gecontroleerd. De opgaven van het basisexamen inburgering zullen vanaf de ingebruikname continu worden geëvalueerd door de ontwerpers, die mij daarover jaarlijks rapporteren. Indien daarbij zou mogen blijken van problemen, wordt uiteraard ook direct gezocht naar oplossingen.

Ook de beoordeling van de examenresultaten geschiedt zonder tussenkomst van (menselijke) examinatoren door het geautomatiseerde systeem, hetgeen de uniformiteit en betrouwbaarheid van de beoordeling ten opzichte van andere examensystemen verhoogt. Het is niet mogelijk dat de spraakherkenningscomputer, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, een beoordelingsfout maakt en zo een onjuiste uitslag van het basisexamen genereert. Voor iedere door de potentiële nieuwkomer geleverde prestatie geeft deze computer een score die bij dezelfde prestatie ook altijd dezelfde zal zijn. Om die reden is het zinloos om de uitslag van het basisexamen nog een tweede maal door de computer te laten beoordelen. De uitslag zal dan immers altijd dezelfde zijn. Anders dan bij een beoordeling door mensen, wordt de beoordeling door de computer niet beïnvloed door factoren die niet in het beoordelingsmodel zijn opgenomen. Dat beoordelingsmodel voor het basisexamen inburgering in het buitenland is ontworpen op basis van de spraak van Nederlanders en van personen die op weg zijn naar beheersing van het Nederlands en omvat derhalve de spraak van beginners tot gevorderden.

Er zal om die reden dan ook geen tweede beoordeling van het kennen en kunnen van de potentiële nieuwkomer plaatsvinden. Wel staat het de vreemdeling vrij om opnieuw, tegen betaling van de examenkosten en na identificatie, het basisexamen af te leggen. In dat geval is sprake van een nieuwe prestatie, waarvan de beoordeling uiteraard wél beter kan zijn dan die van de vorige. Aangezien de uitslag van het basisexamen een beoordeling inhoudt van het kennen en kunnen van de potentiële nieuwkomer

vreemdeling die ter zake is geëxamineerd, staat tegen een dergelijke beoordeling ingevolge artikel 8:4, onder e, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar en beroep open. Dat laat onverlet dat tegen het besluit om de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf niet in te willigen, uiteraard wel bezwaar kan worden gemaakt en zondig beroep kan worden ingesteld.

Met de keuze voor een mondelinge examinering van de potentiële nieuwkomer wordt, zo bevestig ik de leden van de PvdA-fractie, veilig gesteld dat ook analfabeten in staat zijn het basisexamen inburgering in het buitenland te behalen, zodat deze categorie niet a priori wordt uitgesloten van hereniging met hun in Nederland verblijvende gezinsleden. Om dezelfde redenen die een hoger taalvaardigheidsniveau dan A1-min onwenselijk maken, voorzie ik op dit moment ook geen schriftelijke examinering. Op het door de leden Dittrich, Bos, Van Aartsen en Verhagen in hun motie (Kamerstukken II 2003–2004, 28 689, nr. 27) eveneens gevraagde onderzoek naar de wenselijkheid van alfabetisering in de eigen taal als toelatingsvoorwaarde, verwacht ik begin december 2004 het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, die, zoals mij reeds is meegedeeld, mijn uitgangspunten hierover zal delen.

Het vereiste niveau van mondelinge taalvaardigheid wordt, zoals gezegd, met behulp van een spraakherkenningscomputer beoordeeld. Deze computer stelt de potentiële nieuwkomer de te beantwoorden vragen en fungeert als het ware als diens gesprekspartner. Het spreekt vanzelf dat deze computer niet afhankelijk van behoeften van de individuele vreemdeling vragen of woorden kan herhalen of in een andere formulering dan wel een lager tempo opnieuw kan stellen. Dat is ook niet nodig. In dit verband wijs ik de leden van de SP-fractie er op dat het Common European Framework of Reference schalen voor beheersing van verbale mondelinge en schriftelijke vaardigheden, maar niet voor lichaamstaal, bevat. Het European Language Portfolio is, zo antwoord ik deze leden, een methodiek om gebruik te maken van de taalvaardigheidschalen van het Common European Framework of Reference, waarmee de gebruiker inzicht kan verwerven in de eigen taalvaardigheid, dat inzicht schriftelijk kan vastleggen en voor derden toegankelijk kan maken. Hoewel het de potentiële nieuwkomer uiteraard vrij staat zich bij de voorbereiding op het basisexamen van deze methodiek te bedienen, geschiedt de beoordeling door de overheid van de vraag of de potentiële nieuwkomer inderdaad voldoende basiskennis heeft verworven, uitsluitend aan de hand van het basisexamen inburgering. Vóór zijn aanmelding voor het basisexamen inburgering kan de potentiële nieuwkomer zelf aan de hand van de in het informatiepakket opgenomen proefexamens inzicht verwerven in zijn eigen taalvaardigheid.

Het basisexamen inburgering is gebaseerd op een psycho-linguïstisch model voor mondeling taalgedrag. Het taalvaardigheidsniveau A1-min beschrijft een elementair niveau waarop degenen die een taal leren op een zeer eenvoudige manier kunnen communiceren over voor hen bekende onderwerpen. Het lijkt op het eerste gezicht dan ook niet mogelijk om op dat niveau een toets te ontwikkelen waarmee gemeten kan worden of de potentiële nieuwkomer kan communiceren over voor hem bekende onderwerpen. Potentiële nieuwkomers zullen op dat punt immers onderling sterk verschillen, afhankelijk van hun achtergrond, werkervaring, opleiding en dergelijke. Om die reden is zeer bewust gekozen voor een toetsvorm die gebaseerd is op een model van de mentale processen die zich in het hoofd van iedere taalgebruiker afspelen als deze zinnen probeert te begrijpen of wil uiten. Voor de beoordeling van de vraag of iemand in staat is Nederlandse uitingen te verstaan en te formuleren, is gekozen voor een psycho-linguïstisch model voor taalge-

drag; aan de hand van verschillende soorten opgaven wordt gemeten in hoeverre de potentiële nieuwkomer in staat is op een normaal spreektempo gesproken alledaagse Nederlandse zinnen te herkennen en te begrijpen, en vervolgens een reactie daarop te formuleren. Op basis van zijn prestaties kan naar de mening van deskundigen voorspeld worden in hoeverre een taalgebruiker behoefte heeft aan de hulp van zijn gesprekspartners. Degene die het Nederlands op niveau A1 of hoger beheerst, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, kan alleen dan een negatieve examenuitslag krijgen, indien hij geen of verkeerde antwoorden geeft op de door de computer gestelde vragen.

De uitspraak van het Nederlands op het taalvaardigheidsniveau A1-min hoeft niet erg goed te zijn. Ook met een zwakke uitspraak is het mogelijk om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen. Het examen toetst het vermogen van de potentiële nieuwkomer om spontaan gesproken Nederlandse taaluitingen te verstaan en om Nederlands te spreken. De spraakherkenner vergelijkt de kenmerken van de spraak van de potentiële nieuwkomer met de kenmerken van de spraak van moedertaalsprekers van het Nederlands en van personen die het Nederlands als tweede taal leren. Het gaat daarbij niet alleen om een vergelijking van de fonetische kenmerken van de spraak van de potentiële nieuwkomer, maar ook een vergelijking van bijvoorbeeld de inhoud van het gesprokene en het tempo. Bovendien is de norm voor de spraakherkenner niet alleen de spraak van hoogopgeleide sprekers van de standaardtaal. Bij de ontwikkeling van de spraakherkenner zijn gegevens ingevoerd over de spraak van een grote groep sprekers van het Nederlands als moedertaal, die wat betreft regionale herkomst en opleidingsniveau representatief is voor de Nederlandse bevolking en van sprekers van het Nederlands als tweede taal. De spraakherkenner beoordeelt de prestatie van de potentiële nieuwkomer niet in termen van «goed» of «fout», maar in termen van meer of minder vergelijkbaar met wat van verschillende groepen Nederlands sprekenden verwacht kan worden. Daarbij leidt een grotere woordenschat van potentiële nieuwkomer ook tot een hogere toetscore.

Een spraakgebrek dat menselijke communicatie niet verhindert heeft in het algemeen geen invloed op de door de computer gegenereerde toetscore. Indien in de spraak van de potentiële nieuwkomer echter lange stiltes vallen, hetgeen zich bij een spraakgebrek of bij het gebruik van spiekbriefjes kan voordoen, zal de computer aannemen dat de kandidaat is uitgesproken. De computer is uiteraard geen menselijke gesprekspartner en kan dan ook geen rekening houden met bijvoorbeeld gebaren waarmee de potentiële nieuwkomer bij menselijke interactie zou kunnen aangeven dat hij nog niet is uitgesproken. Bij een ernstig spraakgebrek dat menselijke communicatie wél verhindert, zal het voor de potentiële nieuwkomer blijvend onmogelijk zijn om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen en daarmee om aan het nieuwe inburgeringsvereiste te voldoen. In een dergelijk geval ligt vrijstelling in de rede. Hieronder zal ik in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie nader ingaan op de vrijstelling van potentiële nieuwkomers met een dergelijke ernstige en blijvende handicap. Uiteraard zal de aanwezigheid daarvan voldoende moeten worden aangetoond om simulanten niet ten onrechte te bevoordelen. De kosten voor het basisexamen inburgering in het buitenland zijn vooralsnog vastgesteld op 350 euro per afgenomen examen. De kosten voor de potentiële nieuwkomer van diens voorbereiding op het basisexamen zijn afhankelijk van de door hem te maken keuzen en zullen daarom per persoon uiteenlopen. Eerst nadat met het basisexamen inburgering ervaring is opgedaan, kunnen daarover nadere mededelingen worden gedaan. De kosten van het informatiepakket, dat naast het examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving ook de profexamens voor het taalvaardig-

heidsonderdeel bevat, zullen uiteraard wel voor de invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste bekend zijn. De exacte kosten zijn op dit moment nog niet vastgesteld, aangezien ik met enkele marktpartijen in gesprek ben over de distributie van dat materiaal. Naar verwachting zal de prijs echter enkele tientallen euro's gaan bedragen.

3.5. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger

De versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, ook waar het gaat om immigratie en de integratie van potentiële nieuwkomers, doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de overheid om heldere en kenbare vereisten te formuleren waaraan nieuwe migranten moeten en redelijkerwijs ook kunnen voldoen, en om er op effectieve en objectieve wijze op toe te zien dat daaraan ook daadwerkelijk wordt voldaan. Aan die verantwoordelijkheid is invulling gegeven door de keuze voor het taalvaardigheidsniveau A1-min dat haalbaar is voor een ieder met voldoende inzet en motivatie om in te burgeren, door de ontwikkeling van een audiovisueel examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving dat voor een ieder toegankelijk is, en door examinering aan de hand van een basisexamen inburgering met behulp van een spraakherkenningscomputer. De versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger brengt mee dat de wijze waarop de potentiële nieuwkomer het verlangde kennisniveau verwerft, niet van overheidswege wordt geregeld, maar wordt overgelaten aan de eigen inzichten en de eigen verantwoordelijkheid van degene die zich in het buitenland oriënteert op vestiging in ons land, en van degene in Nederland die diens overkomst wenst. Op hun verantwoordelijkheden in het immigratie- en integratieproces zal een krachtig beroep worden gedaan. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, met mij van mening dat de structurele integratieproblemen een onorthodoxe aanpak rechtvaardigen, waarin een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en vermogens van de vreemdeling en zijn toewijding aan de Nederlandse samenleving. Ook de Commissie Franssen onderschrijft het standpunt van het kabinet dat het inburgeringsbeleid versterkt kan worden door het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken onderschrijft voorts dat de eigen verantwoordelijkheid van de potentiële nieuwkomer voorop staat bij het behalen van het basisexamen inburgering in het buitenland.

Tegelijkertijd meent de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken echter dat bij inburgering sprake moet zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid van de nieuwkomer, de overheid en de samenleving als geheel, in die zin dat van elke potentiële nieuwkomer tijd en inzet wordt gevraagd, terwijl de overheid ervoor dient te zorgen dat de voorwaarden voor inburgering aanwezig zijn, zodanig dat vreemdelingen op eenvoudige wijze kunnen gaan voldoen aan het nieuwe vereiste voor toelating tot Nederland. Met de Raad van State (Kamerstukken II 2003–2004, 29 700, nr. 4, p. 4) meen ik echter dat dat te ver voert. Het is de verantwoordelijkheid van de burger – in dit geval de nog in het buitenland gevestigde potentiële migrant en degene die zijn overkomst naar Nederland wenst – om aan het nieuwe inburgeringsvereiste te gaan voldoen, daarbij de noodzakelijke keuzen onder meer uit de beschikbare leermiddelen te maken en de daarvoor noodzakelijke investeringen te doen. Het is niet de taak van de overheid om de potentiële nieuwkomer reeds in het buitenland te begeleiden en diens verantwoordelijkheid op zich te nemen.

In het kader van de inburgering in het buitenland heeft de regering met de keuze voor mondelinge taalvaardigheid op A1-min niveau veilig gesteld dat geen groepen als laagopgeleiden of analfabeten op voorhand worden uitgesloten van de mogelijkheid om zich voor gezinshereniging in Neder-

land te vestigen. Daarmee zijn de aanbevelingen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Commissie Franssen gevolgd. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft geadviseerd om het niveau niet zo hoog te leggen dat bepaalde groepen a priori van gezinshereniging zijn uitgesloten en de Commissie Franssen heeft, na kennisgeving van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en na onderzoek van drie mogelijk in aanmerking komende taalvaardigheidsniveaus, geconcludeerd dat het examen bij afwezigheid van hoge overheidsinvesteringen in materiaalontwikkeling slechts een beperkt taalvaardigheidsniveau mag omvatten. Indien de overheid niet zorgdraagt voor een onderwijsaanbod, is het niveau A1-min het hoogst haalbare. De regering heeft de aanbeveling voor dat niveau, zoals gezegd, overgenomen.

Met het van overheidswege beschikbaar te stellen informatiepakket dat de potentiële nieuwkomer kan aanschaffen, wordt voorts gewaarborgd dat ook het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving voor een ieder die zich daartoe voldoende inspant, daadwerkelijk haalbaar is. Het daarin opgenomen examenprogramma geeft op een voor een ieder zeer toegankelijke wijze de eisen weer die de overheid stelt aan de kennis van de Nederlandse samenleving. Deze zijn specifiek toegespitst op het van de potentiële nieuwkomer voor het behalen van het basisexamen vereiste taalvaardigheidsniveau (A1-min) en de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving. Deze eisen zijn zo gesteld dat zij het stellen en beantwoorden van eenvoudige vragen over relatief complexe onderwerpen mogelijk maken. Met de in dit informatiepakket eveneens opgenomen oefentoetsen voor het onderdeel taalvaardigheid kan de potentiële nieuwkomer kennis maken met de examineringstechniek en inschatten of hij daarvoor kan slagen.

Het behoort niet tot de taak van de overheid om cursusmateriaal voor verwerving van de Nederlandse taal, dat reeds op de (Nederlandse) markt aanwezig is, al dan niet met vertaling in honderden talen, beschikbaar te stellen of te ontwikkelen. Ik deel niet de mening van de leden van de SGP-fractie, dat invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste veronderstelt dat er een adequaat en toegankelijk aanbod aan cursusmateriaal in het herkomstland voorhanden moet zijn. Ook het vereiste dat het examen in redelijkheid haalbaar moet zijn, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, impliceert niet dat in alle landen van de wereld lespakketten moeten worden aangeboden. Er zijn voldoende leermiddelen voor de zelfstandige verwerving van Nederlands als tweede taal op de (Nederlandse) markt, waaruit de potentiële nieuwkomer of door degene die zijn overkomst naar Nederland wenst, een keuze kan maken en naar verwachting zal de marktwerking daar verder aan bijdragen. Om die reden hoeft de regering niet een standaardcursus Nederlands te (laten) ontwikkelen en verwacht zij evenmin dat het ontbreken van toegang tot adequate leermiddelen gezinshereniging in de weg zal staan, zo antwoord ik de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie. Dat neemt uiteraard niet weg dat onvoldoende inzet, motivatie of doorzettingsvermogen om zich de noodzakelijke basiskennis daadwerkelijk eigen te maken, de voorgenomen gezinshereniging wél kan beletten. In een dergelijk geval zal de potentiële nieuwkomer die zich op vestiging in Nederland en deelname aan de Nederlandse samenleving wil voorbereiden, eerst opnieuw het basisexamen moeten afleggen. Potentiële nieuwkomers die zich in het eigen land nog oriënteren op hun mogelijke komst naar Nederland en degenen in Nederland die hun vestiging in ons land wensen, moeten hun verantwoordelijkheid nemen en in dat kader ook zelf de noodzakelijke initiatieven ontplooiën. Als zij, binnen de redelijke grenzen die de overheid stelt, daartoe vóór hun komst naar Nederland niet in staat blijken te zijn,

moet de integratie van de nieuwkomers ná aankomst in Nederland somber worden ingeschat.

Evenmin behoort het tot de taak van de overheid om lijsten aan te leggen en bij te houden met beschikbare leermiddelen waaruit een keuze kan worden gemaakt. De burger kan, al dan niet met behulp van het internet, zelf bestaande overzichten (als die op www.NT2.nl) raadplegen en desgewenst een taalmethode selecteren. Degene in Nederland die zijn overkomst wenst, kan daarbij behulpzaam zijn. De regering rekent het niet tot haar taak om voortdurend op de hoogte te raken en te blijven van initiatieven van marktpartijen om cursusmateriaal te ontwikkelen en dat materiaal op kwaliteit te beoordelen. Nog los van de administratieve en financiële gevolgen van een dergelijke operatie, zou een dergelijke lijst al gauw de schijn van door de overheid gewaarborgde kwaliteit kunnen wekken, hetgeen zeker met materiaal dat door de marktwerking in het buitenland zal ontstaan, onrealistisch is.

Ik verwacht dat de marktwerking het aanbod van de reeds beschikbare leermiddelen verder zal doen toenemen. Dat vergt, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, uiteraard wel de tijd die nu eenmaal voor de ontwikkeling van dergelijke leermiddelen nodig is. De bereidheid van de marktpartijen om in dergelijke leermiddelen te investeren zal in het algemeen wel afhankelijk zijn van diverse factoren, waaronder de toekomstige ontwikkelingen in de aantallen af te nemen examens. Datzelfde geldt voor de vraag of het voor Nederlandse marktpartijen economisch gezien aantrekkelijk zal zijn om taalcursussen Nederlands in het buitenland op de markt te brengen. Ik verwacht echter niet dat de marktpartijen wegens onhelderheid van de eisen weinig bereidheid tot investering zullen vertonen, nu de eisen voor het onderdeel taalvaardigheid van het basisexamen op A1-min-niveau inmiddels bekend zijn. Deze zijn immers gepubliceerd in (bijlage 5 bij) het eerste deelrapport van de commissie Franssen en zijn, zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven, door de regering overgenomen. Bovendien zijn er ook al de nodige leermiddelen op de markt gekomen vóórdat deze eisen bekend werden. Ik beschik niet over gegevens met betrekking tot concrete plannen van instellingen en bedrijven om cursusmateriaal in het buitenland te gaan aanbieden, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Wel is door een aantal instellingen en aspirant-ondernemers geïnformeerd naar (start-)subsidies voor het opzetten van taalcursussen in enkele herkomstlanden.

Met het nieuwe inburgeringsvereiste, zo bevestig ik de leden van de SGP-fractie, wordt ook op de eigen verantwoordelijkheid van het in Nederland gevestigde gezinslid sterker dan voorheen een beroep gedaan. Daadwerkelijke en actieve betrokkenheid van dat gezinslid bij de voorbereidingen van de potentiële nieuwkomer op diens komst naar Nederland ligt ook in de rede, aangezien dat gezinslid nu eenmaal in Nederland met de potentiële nieuwkomer wenst te worden herenigd en daardoor medeverantwoordelijk zal zijn voor diens verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Het is aan hen om te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Zo kan de in Nederland gevestigde persoon de potentiële nieuwkomer het in Nederland beschikbare cursusmateriaal toezenden, op afstand assisteren bij de verwerking van dat cursusmateriaal, of bijstand verlenen bij het begrijpen en het spreken van Nederlands. Indien de potentiële nieuwkomer door diens matige alfabetisering, door een gebrek aan communicatiemiddelen of tijd, of om enige andere reden, bijzondere behoeften heeft bij de verwerving van de vereiste basisvaardigheden, is het aan hen beiden om daarvoor een passende oplossing te vinden. Daarbij kan worden gedacht aan toezending van ander cursusmateriaal of andere communicatiemiddelen, aan intensievere begeleiding door de in Nederland gevestigde persoon of aan inschakeling van derden.

De overheid laat de potentiële nieuwkomer en degene die zijn overkomst als gezinslid wenst, geheel vrij in de wijze waarop de vereiste basiskennis wordt verworven en daarmee ook in de noodzakelijke keuzen uit de verschillende manieren en beschikbare leermiddelen. Ook indien daarbij aanvankelijk een verkeerde keuze wordt gemaakt – bijvoorbeeld voor een leermiddel dat onvoldoende blijkt te voldoen aan de persoonlijke leerbehoefte van de vreemdeling – is geen sprake van uitsluiting, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, nu de noodzakelijke basiskennis alsnog met een andere keuze uit de beschikbare leermiddelen kan worden vergaard.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, komt de voorgestelde opzet voor inburgering in het buitenland enigszins overeen met de in hoofdstuk 4 van de haalbaarheidstudie van Van der Bunt beschreven variant, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. De kandidaten voor het basisexamen inburgering krijgen de mogelijkheid om een informatiepakket met daarin een drietal proefexamens aan te schaffen, waarmee zij kunnen beoordelen of hun voorbereiding op het examenonderdeel taalvaardigheid zover gevorderd is dat zij met succes aan dit deel van het basisexamen kunnen deelnemen. Voor het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving bevat het informatiepakket een videofilm in de talen van de belangrijkste herkomstlanden over Nederland en de in de Nederlandse samenleving vigerende waarden en normen, een fotoboek met foto's uit de film en een cassetteband met in het Nederlands gestelde vragen over deze foto's. Tijdens het examen krijgen de kandidaten telefonisch een selectie uit de vragen op de cassetteband voorgelegd. Men wordt gevraagd die vragen ook in het Nederlands telefonisch te beantwoorden, waarna dezelfde computer die ook het examenonderdeel taalvaardigheid beoordeelt, de juistheid of onjuistheid van de antwoorden beoordeelt. Op deze wijze kan, anders dan Van der Bunt in 2003 en de commissie Franssen in februari 2004 meenden, het basisexamen inburgering in het buitenland tegen aanvaardbare overheidsinvesteringen worden gerealiseerd en kan een ieder, mits met voldoende motivatie en inzet om ook na aankomst in Nederland een succes van zijn inburgering te maken, voor het dat basisexamen slagen. Aangezien de regering het van cruciaal belang acht dat potentiële nieuwkomers zich zo goed mogelijk oriënteren op de Nederlandse samenleving, en ook dat onderdeel van de voorbereiding daadwerkelijk kan worden getoetst, is het advies van de commissie Franssen om kennis van de Nederlandse samenleving niet te toetsen, zoals gezegd, niet gevolgd.

Het zelfstandig aanleren van een vreemde taal buiten het taalgebied moge dan niet de meest efficiënte methode zijn en meer inspanning vergen dan het aanleren van die taal in een contextrijke omgeving, zo geef ik de leden van de SGP-fractie mee, maar het is uiteraard zeer wel mogelijk. Daar heeft de Commissie Franssen in haar advies ook rekening mee gehouden. Ook matig en niet-gealfabetiseerden kunnen het basisexamen, dat telefonisch wordt afgenomen en alleen de mondelinge taalvaardigheden toetst, behalen.

4. Bereik van het nieuwe toelatingsvereiste

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de wettelijke basis voor het nieuwe inburgeringsvereiste, dat inhoudt dat de vreemdeling, die vóór zijn komst naar Nederland in het bezit moet zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf en die ná zijn komst naar Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers is, reeds voor zijn komst naar Nederland moet beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.

Nederlanders, dus ook Nederlanders afkomstig uit Aruba en de Nederlandse Antillen, vallen derhalve niet onder het bereik van het nieuwe toelatingsvereiste, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Nederlanders afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba, maar ook Nederlanders afkomstig uit andere landen, zijn immers geen vreemdelingen en voor hun komst naar Nederland wordt geen voorafgaande machtiging tot voorlopig verblijf verlangd. Toelating van Nederlanders is op grond van het Statuut een aangelegenheid van het Koninkrijk. Een dergelijke aangelegenheid wordt in samenwerking van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba behartigd.

De sociale vormingsplicht, zo antwoord ik deze leden voorts, beoogt maatwerk te leveren voor inactieve jongeren in de leeftijd van 16 tot 24 jaar door middel van het aanbieden van kanstrajecten. Vier kanstrajecten worden onderscheiden, die afhankelijk zijn van het instroomniveau van de jongere. De kanstrajecten richten zich op zelfredzaamheid en beroepsperspectieven van jongeren op de Nederlandse Antillen zelf. De Antilliaanse regering heeft het voornemen de sociale vormingsplicht in 2005 in te voeren. Op dit moment worden de plannen met betrekking tot de sociale vormingsplicht verder uitgewerkt. De uitvoering, naleving en handhaving van de sociale vormingsplicht is de verantwoordelijkheid van de Antilliaanse regering. In het Samenwerkingsplan dat tussen de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Nederland is overeengekomen, is overeengekomen dat op basis van een gezamenlijke haalbaarheidstoets de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen een beslissing nemen ten aanzien van de financiering van de verschillende programmaonderdelen. Een van de criteria die in de haalbaarheidsstudie aan de orde zal komen is de handhaving. Samen met de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is op 4 oktober 2004 een gemengde Antilliaans-Nederlandse commissie ingesteld die zou adviseren over mogelijkheden voor een effectieve aanpak vanuit beide landen van de problematiek van Antilliaanse jongeren die in Nederland afglijden. Deze commissie is er niet in geslaagd met succes haar werkzaamheden af te ronden. Het kabinet heeft daarop besloten dat maatregelen zullen worden uitgewerkt om migratie van Antilliaanse jongeren naar Nederland te ontmoedigen onder meer door voorwaarden te stellen aan vestiging in Nederland. Een dergelijk beleid vindt zijn legitimatie in de constatering van zowel Nederlandse als Antilliaanse deskundigen dat een aanzienlijk deel van de Antilliaanse jongeren onvoldoende is toegerust om zich in de complexe Nederlandse maatschappij staande te houden.

4.1. De machtiging tot voorlopig verblijf

Het nieuwe inburgeringsvereiste geldt voor potentiële nieuwkomers die voor verblijf van langer dan drie maanden in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf. Daardoor bestaat er een verschil in toelatingsvoorwaarden tussen onderdanen van staten zoals de Verenigde Staten, die sinds jaar en dag zijn vrijgesteld van het vereiste om voor inreis in Nederland in het bezit te zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf en derhalve geen basisexamen inburgering hoeven af te leggen, en onderdanen van staten die dat wel moeten. De invoering van het basisexamen inburgering, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, voegt aan het reeds bestaande verschil een nieuwe dimensie toe, maar introduceert daarmee evenwel niet een voorheen niet bestaand verschil. Zoals ik ook in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 083 en 29 583, nr. 45, p. 8) en tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 1 juli 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 083, nr. 61, p. 5) heb aangegeven, zou invoering van een inburgeringsplicht in het buitenland voor deze groep

personen, die sinds jaar en dag niet mvv-plichtig zijn, in de praktijk neerkomen op het tenietdoen van deze vrijstelling, aangezien de effecten dezelfde zijn als die van de invoering van een met het mvv-vereiste vergelijkbare toelatingsdrempel. Daardoor zouden de gevolgen van de invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste zich sterker doen gevoelen dan ten aanzien van personen, die afkomstig zijn uit landen ten aanzien waarvan het mvv-vereiste reeds geldt. Invoering van een inburgeringsplicht in het buitenland zou dan immers betekenen dat de komst van onderdanen van deze beperkte groep landen, uiteraard voor zover deze verblijf in ons land voor een niet-tijdelijk doel beogen, alsnog wordt verbonden aan voorafgaande toestemming door de Nederlandse overheid, namelijk in de vorm van een met goed gevolg afgelegd basisexamen inburgering. Deze onderdanen zouden na inreis zonder voorafgaande inburgering niet langer in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier. Met mijn ambtsgenoot van Buitenlandse Zaken acht ik dat schadelijk voor onze buitenlandse en economische betrekkingen met die landen. Aangezien de beperkte groep landen waar het hier om gaat in sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht vergelijkbaar is met Nederland, staan hun onderdanen reeds bij aankomst in Nederland op voorsprong ten opzichte van onderdanen van andere 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- en inburgeringsplicht. Bovendien gaat het hier om landen die geen groot-schalige en ongecontroleerde migratiestromen voortbrengen en waaruit die ook niet zijn te verwachten. De positie van de onderdanen van deze landen is dan ook zo wezenlijk verschillend van die van de sinds jaar en dag mvv-plichtige onderdanen van andere landen, dat ik het aanvaardbaar acht om een verschil in toelatingsvoorwaarden te handhaven. Van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van nationaliteit is, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, naar mijn mening dan ook geen sprake. Tenslotte wijs ik er in dit verband nog op dat het hier vaak verblijf voor een tijdelijk doel betreft, zoals verblijf voor het verrichten van arbeid in dienst van een multinational, voor studie of verblijf in het kader van een uitwisselingsprogramma. Dergelijke migranten zijn ook na aankomst in Nederland geen nieuwkomers in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers en derhalve niet inburgeringsplichtig.

Aangezien het nieuwe inburgeringsvereiste alleen geldt voor vreemdelingen die in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf, vallen burgers van de Unie evenmin onder het bereik van dit vereiste. In zijn algemeenheid geldt, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, dat met nieuw tot de Europese Unie toetredende landen afspraken gemaakt worden over de wijze waarop deze toetreding zal geschieden en onder welke voorwaarden een eventuele toetreding zal plaatsvinden. Dat zal ook ten aanzien van Turkije het geval zijn.

4.2. De Wet inburgering nieuwkomers

Het onderhavige wetsvoorstel beperkt de doelgroep van het nieuwe inburgeringsvereiste tot die vreemdelingen die na verblijfsaanvaarding in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers en daarmee inburgeringsplichtig zijn. Aan de hand van de in artikel 1, eerste lid, onder a, ten eerste, van de Wet inburgering nieuwkomers opgenomen definitie van nieuwkomer, kan eenvoudig worden vastgesteld wie ná inreis en verblijfsaanvaarding in Nederland, nieuwkomer in de zin van die wet zou zijn en derhalve het basisexamen inburgering moet afleggen om voor een machtiging tot voorlopig verblijf in aanmerking te kunnen komen. Degene die, afgezien van toelating tot Nederland op basis van een

verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers is, behoort tevens tot de doelgroep van de regeling inzake inburgering in het buitenland. Die beoordeling geschiedt, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, inderdaad vóórat een inwilligend besluit kan worden genomen op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf. Dat is inherent aan inburgering in het buitenland als één van de voorwaarden voor de toelating van vreemdelingen tot Nederland. Dat geldt evenzeer voor het feit dat de vreemdeling die tot de doelgroep behoort en het basisexamen met goed gevolg heeft afgelegd, daarmee nog geen zekerheid heeft over verblijfsaanvaarding in Nederland, omdat daarvoor ook aan de overige toelatingsvoorwaarden moet zijn voldaan. Hierin verschilt het nieuwe inburgeringsvereiste niet van de andere vereisten die aan de vreemdeling voor zijn komst naar Nederland worden gesteld, bijvoorbeeld het paspoortvereiste. Zo verkrijgt de vreemdeling die met het oog op zijn komst naar Nederland van de autoriteiten van zijn land een paspoort heeft verkregen, daarmee nog geen zekerheid dat hij ook aan de overige door de Nederlandse overheid gestelde voorwaarden voldoet en dat zijn verblijf in Nederland zal worden aanvaard. Nu inburgering in het buitenland één van de toelatingsvoorwaarden is en eenvoudig kan worden vastgesteld of een vreemdeling behoort tot de doelgroep, deel ik niet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat in de omschrijving van de doelgroep geen sprake zou zijn van een eenduidig en vaststaand criterium of dat deze omschrijving een speculatief karakter zou hebben.

Het heeft geen zin om van vreemdelingen die in Nederland niet hoeven in te burgeren, voor hun komst naar Nederland wel te verlangen dat zij het basisexamen inburgering in het buitenland met goed gevolg afleggen. Uitgangspunt van de huidige Wet inburgering nieuwkomers is dat alleen vreemdelingen die voor de eerste maal voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel tot Nederland worden toegelaten, inburgeringsplichtig zijn. Arbeidsmigranten zijn ingevolge artikel 1, eerste lid, onder a, ten eerste, in samenhang met het tweede lid, onder a en b, van de Wet inburgering nieuwkomers niet als nieuwkomer inburgeringsplichtig, aangezien zij voor een tijdelijk doel naar Nederland komen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Datzelfde geldt voor hun gezinsleden. Om die reden wordt bijvoorbeeld van de Zuid-Koreaanse medewerker die voor een jaar naar de research and development afdeling van de Nederlandse vestiging van een multinational wordt uitgezonden, niet gevergd dat hij eerst inburgert. Dat zou de economische en buitenlandse betrekkingen en de economische positie van ons land overigens ook niet ten goede komen. De toenmalige regering heeft er in de Wet inburgering nieuwkomers voor gekozen om vreemdelingen, die aanvankelijk voor een tijdelijk doel tot ons land worden toegelaten en om die reden (terecht) niet hoeven in te burgeren, niet alsnog tot inburgering te verplichten indien zij nadien toch op permanente basis in ons land mogen blijven (bijvoorbeeld na wijziging van de verblijfsvergunning of na verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd). In de praktijk is gebleken dat het toch nodig is in deze gevallen een inburgeringsverplichting op te leggen. Ik voorzie daarom in het nieuwe inburgeringstelsel in herstel van deze leemte en een waarborg dat dergelijke vreemdelingen wel inburgeren. Indien het verblijf van de arbeids- of kennismigrant na verloop van tijd zijn tijdelijke karakter verliest, zo antwoord ik de leden van de CDA- en VVD-fracties, zal de betreffende migrant in de toekomst wel moeten inburgeren. Waar mogelijk moet immers voorkomen worden dat opnieuw groepen niet-geïntegreerde oudkomers ontstaan, die feitelijk op permanente basis in ons land verblijven, maar onvoldoende zijn toegerust om actief aan onze samenleving deel te nemen. Ik wijs hierbij op het voornemen, zoals geschetst in de contourennota «Herziening van het inburgeringstelsel» (Kamerstukken II 2002–2003, 29 543, nr. 2), om de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en – in bepaalde gevallen – de

wijziging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, afhankelijk te stellen van het behalen van een inburgeringsexamen in Nederland. Arbeidsmigranten die vóór die tijd baat hebben bij inburgering, kunnen daar uiteraard zelf werk van maken.

De inburgeringsplicht van geestelijke bedienaren houdt geen verband met de tijdelijkheid van hun werkzaamheden en verblijf in ons land, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie voorts, maar met redenen van groot maatschappelijk belang die het wenselijk maken dat deze vreemdelingen, ondanks het tijdelijke karakter van hun verblijf, toch tot inburgering worden verplicht. Daartoe is artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Wet inburgering nieuwkomers bij wet van 28 juni 2001 (Stb. 2001, 351), houdende regels tot aanwijzing van bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering, gewijzigd. Korthedshalve verwijs ik naar de betreffende kamerstukken (Kamerstukken II 1999/2000 en 2000/2001, 27 000; Handelingen II 2000/2001, p. 3558–3582; 3715; Kamerstukken I 2000/2001, 27 000 (252, 252a, 252b) en Handelingen I 2000/2001, p. 1448–1458).

Hiervoor ben ik in antwoord op vragen van de PvdA- en SGP-fracties reeds ingegaan op de redenen waarom van onderdanen van Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland of de Verenigde Staten geen voorafgaande inburgering in het buitenland wordt verlangd. Voor zover van Nederlanders, die naar één van die staten willen emigreren, enige kennis van de Engelse taal wordt verlangd, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, vormt dat naar mijn mening onvoldoende reden om onze buitenlandse en economische betrekkingen met die landen op het spel te zetten door ook van hun onderdanen voorafgaande inburgering in het buitenland te verlangen en daarmee gevolgen in het leven te roepen die vergelijkbaar zijn met de invoering van het mvv-vereiste. Anders dan het gebruik van het Nederlands in een land als Australië of Japan, is beheersing van het Engels in ons land betrekkelijk wijd verbreid en dreigt voor dergelijke Engelssprekenden uit deze ontwikkelde landen niet reeds direct na aankomst in Nederland de dreiging van een sociaal-maatschappelijk en economisch isolement. Hoewel enkele landen buiten Europa zekere eisen stellen aan de taalbeheersing van migranten is Nederland, zo blijkt onder meer uit het eerste deeladvies van de Commissie Franssen, de enige lidstaat van de Europese Unie die het behalen van een basisexamen inburgering in het buitenland als algemene voorwaarde stelt voor het verkrijgen van toelating.

Indien de herziening van het inburgeringstelsel leidt tot een nieuwe Wet inburgering in Nederland en de huidige Wet inburgering nieuwkomers wordt ingetrokken, zal daarbij ook de verwijzing naar de Wet inburgering nieuwkomers in het thans voorgestelde artikel 16, eerste lid, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 worden vervangen door een verwijzing naar de nieuwe Wet inburgering in Nederland. Voor de doelgroep van het herziene inburgeringstelsel, verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar de contourennota «Herziening van het inburgeringstelsel», die ik op korte termijn ter uitvoering van de motie Sterk c.s. (Kamerstukken 2003–2004, 27 083 en 29 543, nr. 46) nog nader zal aanvullen. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de CDA- en VVD fracties heb aangegeven, zullen aan de inburgeringsplichtige vreemdelingen in ieder geval worden toegevoegd die vreemdelingen die aanvankelijk voor een tijdelijk verblijfsdoel tot ons land waren toegelaten en om die reden terecht niet inburgeringsplichtig waren, maar die nadien hun verblijf in Nederland voor een niet-tijdelijk doel hebben voortgezet. Ik denk dan aan bijvoorbeeld de kennis- en arbeidsmigranten die na verloop van tijd permanent in ons land blijven, en aan studenten die hun verblijf in ons land op basis van een huwelijk voortzetten.

4.3. Vrijstellingen

Het algemene uitgangspunt, dat iedereen die zich vrijwillig in Nederland wil vestigen en alsdan inburgeringsplichtig zou zijn, reeds vóór zijn komst naar Nederland moet beschikken over een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, brengt met zich mee dat de uitzonderingen op het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland zo beperkt mogelijk worden gehouden. Het gaat dan met name om gevallen waarin internationale verplichtingen of klemmende redenen van humanitaire aard zich tegen voorafgaande inburgering verzetten.

Het spreekt voor zich dat van verdragsvluchtelingen, die hun land van herkomst hebben verlaten wegens gegronde vrees voor vervolging, niet gevergd wordt dat zij zich vóór hun vlucht eerst oriënteren op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Dat geldt evenzeer voor hen die niet als verdragsvluchteling, maar wél op een van de andere asielgronden van artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 in aanmerking blijken te komen voor een verblijfsvergunning asiel. De eis van voorafgaande oriëntatie op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, zou het gevaar dat deze vreemdelingen op goede gronden hebben ontvlucht, immers verlengen. Datzelfde geldt echter niet, zoals ik hieronder zal aangeven, voor vreemdelingen ten aanzien van wie in de asielprocedure is vastgesteld dat er geen asiel-gerelateerde gronden aanwezig zijn om een verblijfsvergunning asiel te verlenen en aan wie om andere redenen een (reguliere) verblijfsvergunning is verleend.

Voor gezinsleden van voormalige asielzoekers wier asielaanvraag is ingewilligd en die derhalve op asiel-gerelateerde gronden in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning asiel, is van belang, dat de echtgenoten, partners en kinderen die de houder van de verblijfsvergunning asiel binnen drie maanden zijn nagereisd en dezelfde nationaliteit bezitten, in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder e of f, van de Vreemdelingenwet 2000 en om die reden niet tot de doelgroep van het nieuwe inburgeringsvereiste behoren.

Daarnaast kan op grond van artikel 7, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* 2003, L 251) van gezinsleden van vluchtelingen niet verlangd worden, dat zij zich voor hun komst naar Nederland voorbereiden op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Deze vrijstelling, die om belang bij doorprocederen te voorkomen wordt verleend aan de gezinsleden van alle houders van een verblijfsvergunning asiel, zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen. Wel kan op grond van artikel 11, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van die richtlijn van hen worden verlangd dat deze gezinsleden voor hun komst naar Nederland een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf indienen, opdat onder meer kan worden vastgesteld dat zij inderdaad gezinsleden van een in Nederland verblijvende vluchteling zijn en ook voldoen aan de overige voorwaarden voor een verblijfsvergunning.

Aangezien de tot Nederlander genaturaliseerde voormalige vluchteling geen gegronde vrees heeft voor vervolging van de zijde van de (Nederlandse) autoriteiten van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en derhalve geen verdragsvluchteling meer is, verzet artikel 7, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging zich niet tegen het vereiste van voorafgaande inburgering in het buitenland van zijn gezinsleden. Op voorhand kan ook niet worden aangenomen dat de gronden die destijds tot zijn toelating als vluchteling

hebben geleid, nog altijd aanwezig zijn gebleven, zo antwoord ik de leden van de VVD- en D66-fracties. In dat verband denk ik, bijvoorbeeld, aan de Tsjechische vluchteling die enkele jaren nadat hij het communistische bewind in zijn land is ontvlucht, tot Nederlander is genaturaliseerd. Voorts kan, gelet op de voor naturalisatie geldende termijnen, worden aangenomen dat het hier overwegend zal gaan om gezinsvorming met een nieuwe (huwelijks)partner, waarbij er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat de nieuwe relatie met een voormalige vluchteling tot wezenlijke problemen voor de nieuwe partner zal leiden. In het voormalige vluchtelingschap van de betrokken Nederlander zie ik dan ook onvoldoende redenen om alle gezinsleden op voorhand van het nieuwe inburgeringsvereiste vrij te stellen. Omdat op voorhand evenmin met zekerheid kan worden uitgesloten dat het voormalige vluchtelingschap in individuele gevallen wèl van belang kan zijn, acht ik, zoals ik hieronder in paragraaf 9 nader zal toelichten, een imperatieve redactie van het nieuwe inburgeringsvereiste niet wenselijk. Ten slotte wijs ik er in dit verband op dat eventuele beletselen om het gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen bij de individuele belangenafweging in het kader van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden worden betrokken.

Ik voorzie, zo antwoord ik de leden van de CDA-, PvdA- D66-, SGP- en ChristenUnie fracties, geen categoriale vrijstelling voor gezinsleden van ex-asielzoekers in wier verblijf in Nederland op basis van een reguliere verblijfsvergunning wordt berust. Het verblijfsrecht van voormalige asielzoekers die op grond van het inmiddels beëindigde drijebarenbeleid of de eenmalige regeling een reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen, heeft géén tijdelijk karakter zodat zij en hun gezinsleden op grond van de Wet inburgering nieuwkomers inburgeringsplichtig zijn. Deze voormalige asielzoekers zijn geen verdragsvluchtelingen en zij zijn evenmin op grond van enig andere, in artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde grond in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel. In hun verblijf is om niet-asielgerelateerde redenen (op grond van een verblijfsvergunning regulier) berust, nádat in de asielprocedure in rechte vast is komen te staan dat er geen redenen aanwezig zijn om hen in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning asiel. Ik kan de mening van de leden van de SGP-fractie dat, indien deze voormalig asielzoekers een verblijfsvergunning zouden hebben gekregen, dat dan een verblijfsvergunning asiel zou zijn geweest, dan ook niet onderschrijven. In de achtergrond van de voormalige asielzoeker zie ik dan ook geen reden om ten aanzien van diens gezinsleden op voorhand praktische beletselen voor inburgering in het buitenland of zelfs vluchtelingschap aan te nemen, zo antwoord ik de leden van de D66- en PvdA-fracties, en hen om die reden vrij te stellen van het nieuwe inburgeringsvereiste. Voor zover in het individuele geval wèl sprake is van gegronde redenen voor het gezinslid om niet langer dan strikt noodzakelijk in het land van herkomst te verblijven omdat zulks te grote risico's met zich mee zou brengen, zo antwoord ik deze leden voorts, zal in het individuele geval moeten worden beoordeeld of dat aanleiding moet vormen om ten aanzien van hen een uitzondering te maken.

Een categoriale vrijstelling, waardoor gezinsleden van voormalige asielzoekers zonder inburgering in het buitenland naar Nederland zouden kunnen reizen en hun integratie eerst ná aankomst ter hand zouden kunnen nemen, acht ik niet wenselijk, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Zoals gezegd, leidt het enkele gegeven dat de hoofdpersoon in het verleden een asielaanvraag heeft ingediend die vervolgens is afgewezen, er niet toe dat deze gezinsleden wezenlijk verschillen van gezinsleden van andere reguliere migranten of van Nederlanders, wier gezinsleden wèl aan het nieuwe inburgeringsvereiste zullen moeten voldoen.

Bovendien is het belang van integratie van nieuwe volgmigranten en daarmee van inburgering in het buitenland ook in al deze gevallen onverkort aanwezig. Hiervoor heb ik in paragraaf 1 van deze nota in antwoord op vragen van de fractie van de ChristenUnie, aangegeven dat verblijfsbeëindiging in het geval het basisexamen in Nederland niet met goed gevolg wordt afgelegd, niet aan de orde kan zijn.

Het voorgaande neemt niet weg dat, indien in het verblijf van een zich reeds in Nederland bevindende vreemdeling wegens klemmende redenen van humanitaire aard, in voorbijgaan aan het mvv-vereiste op reguliere, niet asiel-gerelateerde gronden wordt berust, zeer zorgvuldig zal moeten worden beoordeeld of van diens eveneens reeds in Nederland verblijvende gezinsleden wel gevergd kan worden dat deze zich naar het land van herkomst begeven om daar een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen en daar het basisexamen inburgering af te leggen. In een voorkomend geval zal met toepassing van de hardheidsclausule (artikel 3.71 van het Vreemdelingenbesluit 2000) ontheffing van het mvv-vereiste worden verleend om onredelijke uitkomsten te voorkomen.

Bij het voorgaande teken ik voorts nog aan dat de verblijfsvergunning regulier die op medische gronden of op grond van het ama-beleid is verleend, de houder een tijdelijk verblijfsrecht in Nederland verschaft, omdat het verblijfsdoel waarvoor deze vergunning is verleend, tijdelijk van aard is. Deze vreemdelingen dienen, nadat de grondslag aan hun verblijf is ontvallen, bijvoorbeeld na genezing, Nederland weer te verlaten. Zij zijn niet als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers inburgeringsplichtig. Omdat het verblijfsrecht van hun gezinsleden eveneens een tijdelijk karakter heeft, behoren ook die niet tot de categorie vreemdelingen die in het buitenland moeten inburgeren.

Het enkele feit dat in het verblijf van deze voormalige asielzoeker, na de afwijzing van diens asielaanvraag, op reguliere (niet asiel-gerelateerde) gronden is berust, betekent, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, niet zonder meer dat er sprake is van een objectieve belemmering, die zich verzet tegen de uitoefening van het gezinsleven buiten Nederland. In individuele gevallen kan dat uiteraard wel het geval zijn, maar ook dat betekent nog niet noodzakelijkerwijs dat van bijvoorbeeld een nieuwe partner niet gevergd kan worden dat deze zich vóór de komst naar Nederland oriënteert op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving en dat aan het individuele belang van die vreemdeling op voorhand meer gewicht moet worden toegekend dan aan het algemeen belang. Wel zal in een dergelijk geval bij de op de individuele zaak toegespitste belangenafweging in het kader van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, een zeer zwaar gewicht moeten worden toegekend aan de aanwezigheid van een objectieve belemmering om het gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen. De beslissing op de aanvraag om toelating in het kader van gezinsvorming mag er immers niet toe leiden dat het door artikel 8 van dat verdrag beschermde recht op eerbiediging van het gezinsleven of het door artikel 12 gewaarborgde recht om te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen, in zijn essentie wordt aangetast. Overigens kan een dergelijke situatie zich ook voordoen bij gezinshereniging en -vorming met andere reguliere migranten en Nederlanders.

In alle gevallen waarin niet (volledig) wordt voldaan aan alle voorwaarden voor toelating tot Nederland en waarin afwijzing van de aanvraag wordt overwogen, is een zorgvuldige en op de individuele zaak toegespitste belangenafweging essentieel. Dat gebeurt nu uiteraard ook, bijvoorbeeld in gevallen waarin de hoofdpersoon niet duurzaam en zelfstandig over

voldoende middelen van bestaan beschikt. De invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste maakt dat niet anders. Enig extra werk voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst kan niet worden uitgesloten, maar dat zal naar verwachting beperkt blijven tot die gevallen waarin niet aan het nieuwe inburgeringsvereiste, maar wél aan de overige voorwaarden voor toelating tot Nederland wordt voldaan, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. In die gevallen waarin ook niet aan de overige toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, vindt een dergelijke individuele belangenafweging immers ook nu al plaats. Er bestaat op dit moment geen inzicht in het aantal extra zaken per jaar waarin een dergelijke toetsing zal moeten plaatsvinden. Voor de vreemdeling die zich niet kan verenigen met de uitkomst daarvan, zo antwoord ik deze leden, staan de gewone rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) open.

Enkele categorieën vreemdelingen die wel mvv-plichtig zijn, vallen niet onder het bereik van de regeling inzake de inburgering in het buitenland. Naast de hiervoor genoemde mogelijkheid dat op individuele basis wordt geoordeeld dat inburgering in het buitenland onaanvaardbaar zou zijn, noem ik in dat verband de langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen die op grond van de nationale wetgeving van een andere Europese lidstaat reeds aan integratiecriteria hebben moeten voldoen om in die lidstaat de status van langdurig ingezetene derdelander te verkrijgen. Tijdens de onderhandelingen over richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (*PbEG* 2004, L 16) is in Europees verband overeengekomen dat een langdurig in een andere Europese lidstaat gevestigde en daar overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat voldoende in de samenleving van die lidstaat ingeburgerde derdelander, zich niet vooraf hoeft te oriënteren op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, indien deze gebruik wil maken van de mogelijkheid om op de voet van hoofdstuk III van die richtlijn naar Nederland te komen. Wel kan in dat geval op grond van artikel 15, eerste lid, van die richtlijn, het mvv-vereiste worden gesteld. Overigens zal nog moeten worden gezien in hoeverre de wetgeving van de verschillende lidstaten in januari 2006, wanneer de richtlijn moet zijn geïmplementeerd, voorziet in integratievoorwaarden voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene.

Het nieuwe inburgeringsvereiste, zo antwoord ik de leden van de fractie van de ChristenUnie, geldt ook voor onderdanen van Suriname, Indonesië en Zuid-Afrika die sinds jaar en dag mvv-plichtig zijn. De invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste heeft voor de onderdanen van deze staten, anders dan bijvoorbeeld ten aanzien van Amerika, Australië of Canada het geval is, in de praktijk niet de effecten van invoering van de mvv-plicht met alle gevolgen van dien voor de buitenlandse en economische betrekkingen. Voorts gaat het hier niet om landen die in politiek, sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht zodanig vergelijkbaar zijn met Nederland, dat hun onderdanen bij aankomst in Nederland reeds op voorgrond staan ten opzichte van onderdanen van de andere landen ten aanzien van wie een mvv-plicht geldt. Dat een zeker deel van de Surinaamse, Indonesische en Zuid-Afrikaanse bevolking enige vorm van Nederlands spreekt, acht ik niet van doorslaggevend belang, nu grote delen van de bevolking de Nederlandse taal niet spreken. Een objectieve beoordeling van de vraag of de individuele onderdaan van een dergelijke staat het Nederlands wel voldoende beheerst, vergt een examinering die vergelijkbaar is met het onderdeel taalvaardigheid van het basisexamen inburgering. Reeds om die reden zie ik geen aanleiding om vreemdelingen op grond van hun (Surinaamse, Indonesische of Zuid-Afrikaanse) nationaliteit op voorhand vrij te stellen van het nieuwe inburgeringsvereiste. Voor zover de individuele Surinamer, Indonesiër of Zuid-Afrikaan de Nederlandse taal wel voldoende beheerst, kan hij daarmee uiteraard

zijn voordeel doen bij het onderdeel taalvaardigheid van het basisexamen inburgering. Daarbij komt nog dat (enige) beheersing van de Nederlandse taal niet bepalend is voor de aanwezigheid van de vereiste basiskennis van de Nederlandse samenleving. Ook overigens zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat voorafgaande oriëntatie op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving voor onderdanen uit deze landen zinloos is.

Evenmin bestaat er, zoals ook in de Memorie van Toelichting (p. 11) is aangegeven, aanleiding voor een algemene differentiatie naar de persoonlijke omstandigheden van de individuele vreemdeling, bijvoorbeeld naar opleidingsniveau of leervermogen. Iedere potentiële nieuwkomer zal, zoals ook de Commissie Franssen met het oog op de rechtsgelijkheid en de fraudebestendigheid heeft aanbevolen, aan hetzelfde inburgeringsvereiste moeten voldoen. Differentiatie naar opleidingsniveau of leervermogen zou ook conflictproepond werken. Daarmee wordt in dit verband, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, gedoeld op de inrichting van regelingen op zodanige wijze dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept (Aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Tot op zekere hoogte is het weliswaar onvermijdelijk dat regelingen aanleiding geven tot conflicten, maar het is vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt en ook om de lasten die verbonden zijn aan de rechtsbescherming ter zake van de toepassing van de regeling zo laag mogelijk te houden, echter gewenst dat deze conflicten tot een minimum worden beperkt. Omdat het opleidingsniveau en het leervermogen van personen, zeker in buitenlandse situaties, niet op eenvoudige, objectieve en fraudebestendige wijze kan worden beoordeeld, moet van een dergelijk criterium een toename van het aantal bezwaar- en beroepschriftenprocedures worden verwacht.

Omdat het nieuwe inburgeringsvereiste geheel nieuw is en hiermee, ook in de andere Europese landen, nog geen ervaring is opgedaan, verwacht ik dat er in de toekomst, nadat er enkele jaren ervaring is opgedaan, een vollediger beeld zal bestaan in de exacte uitwerking daarvan. Als voorbeeld denk ik daarbij, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, aan de individuele belangenafweging die in het concrete geval bij toetsing aan artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is voorgeschreven. Indien in de praktijk blijkt dat het nieuwe inburgeringsvereiste ten aanzien van een bepaalde categorie vreemdelingen niet in overeenstemming is met artikel 8 van dat verdrag, kan met het oog op toekomstige gevallen voor die bijzondere categorie een afzonderlijke vrijstelling worden ontwikkeld. Een zorgvuldige voorbereiding en verantwoorde invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste vereist dat met die mogelijkheid rekening wordt gehouden.

Het valt nog te bezien, zo antwoord ik deze leden voorts, of op enig moment een categorie van zeer kansrijke nieuwkomers kan worden geïdentificeerd ten aanzien van wie reeds op voorhand volledige zekerheid bestaat dat zij, zonder enige uitzondering, het basisexamen inburgering met goed gevolg zullen afleggen. Ik kan dat op voorhand niet met volledige zekerheid uitsluiten.

Wel kan ik nu reeds rekening houden met vreemdelingen die door een ernstige en blijvende geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat zijn het basisexamen inburgering af te leggen. In een dergelijk geval acht ik het redelijk het nieuwe inburgeringsvereiste niet te stellen. Het basisexamen inburgering mag immers geen onmogelijk te vervullen opgave zijn. Dat zou ook niet stroken met de verplichtingen die uit artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voortvloeien. Ik ben dan ook voornemens de vrijstelling van deze beperkte categorie vreemdelingen die vanwege

een ernstige lichamelijke of geestelijke handicap blijvend niet in staat zijn het basisexamen inburgering af te leggen, in het Vreemdelingenbesluit 2000 op te nemen. In de lagere regeling zullen instructies worden opgenomen voor de beoordeling van een beroep op een dergelijke handicap. Deze vrijstelling kan ook worden aangewend ingeval van een ernstig spraakgebrek dat menselijke communicatie verhindert en het afleggen van het basisexamen inburgering met behulp van een spraakherkenningscomputer blijvend onmogelijk maakt.

Het is uiteraard aan de vreemdeling om de aanwezigheid van een dergelijke ernstige en blijvende belemmering aan te tonen. Daarbij acht ik het aanvaardbaar dat de vreemdeling met een lichte handicap zich mogelijk meer moet inspannen om zich het vereiste basisniveau eigen te maken. Dat noopt echter niet tot de conclusie dat van hem niet gevergd kan worden het basisexamen inburgering af te leggen. Ingeval van een tijdelijke aandoening, acht ik het aanvaardbaar dat de vreemdeling wacht met het afleggen van het basisexamen tot die belemmering verdwenen is. In dergelijke gevallen ligt vrijstelling niet in de rede, aangezien het voor de vreemdeling niet blijvend onmogelijk is om aan het nieuwe toelatingsvereiste te gaan voldoen. Het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland maakt de beoogde gezinshereniging, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, ook indien dat de nodige voorbereidingen in een voorkomend geval meer inspanningen vergt en ook indien de vreemdeling niet direct de eerste maal voor het basisexamen inburgering slaagt, immers niet voorgoed onmogelijk. De verlangde taalvaardigheden op A1-min niveau, waarop ik hiervoor ben ingegaan, waarborgt dat iedere vreemdeling met voldoende inzet het basisexamen inburgering kan behalen. Indien dat examen niet direct de eerste maal met goed gevolg wordt afgelegd, kan de vreemdeling zijn voorbereidingen hervatten en het basisexamen inburgering nadien nogmaals afleggen. In dat verband wijs ik er overigens op dat het de in Nederland gevestigde partner vrij staat zich, uiteraard voor zover er geen sprake is van objectieve beletselen die zich daartegen verzetten, bij zijn partner te vervoegen in het land waar deze is gevestigd.

Zoals ik in paragraaf 9 nader zal toelichten, is op dit moment niet uit te sluiten dat er naast de reeds benoemde nog andere categorieën vreemdelingen kunnen worden geïdentificeerd ten aanzien van wie het nieuwe vereiste niet onverkort kan worden gesteld. Om die reden hecht ik aan de facultatieve redactie van artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, waarmee gewaarborgd is dat in alle gevallen een redelijke en juiste beslissing in overeenstemming met onze internationale verplichtingen kan worden genomen.

4.4. Analfabeten

Zoals ik hiervoor heb toegelicht, is het doel van het nieuwe inburgeringsvereiste niet om bepaalde categorieën gezinsherenigers envormers, bijvoorbeeld analfabeten, op voorhand uit ons land te weren. Nu met het telefonisch afgenomen basisexamen inburgering in het buitenland alleen de mondelinge en niet tevens de schriftelijke taalvaardigheden van de potentiële nieuwkomer worden geëxamineerd, is het behalen van dat basisexamen in beginsel ook mogelijk voor analfabete vreemdelingen met voldoende motivatie en doorzettingsvermogen. Aangezien het examenonderdeel taalvaardigheid nog in ontwikkeling is, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is het nog niet in Nederland op (al dan niet geletterde) nieuwkomers getest. Analfabetisme kan inderdaad een belemmering vormen voor een snelle en succesvolle afronding van het inburgeringstraject in Nederland, zo antwoord ik de leden van deze fractie voorts. Juist doordat alleen op mondelinge vaardigheden wordt getest,

wordt ook verwacht dat analfabeten die zich daarvoor de nodige inspanningen getroosten, dit nieuwe basisexamen inburgering in het buitenland met succes kunnen afleggen. Met de invoering van het basisexamen inburgering in het buitenland wordt in ieder geval verzekerd dat ook analfabete nieuwkomers zich reeds voor hun komst basiskennis aan mondelinge taalvaardigheid in het Nederlands en basiskennis van onze samenleving, en daarmee een startpositie voor hun verdere inburgering in Nederland, hebben verworven. Uitval in de eerste fase van hun inburgering in Nederland wordt met de invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland, al voor de komst naar Nederland voorkomen. Dat neemt niet weg, dat de nieuwkomers na hun aankomst in Nederland nog een forse prestatie zullen moeten leveren om het inburgeringsexamen in Nederland te behalen. De potentiële nieuwkomers worden met het basisexamen inburgering in het buitenland getoetst op hun inzet en doorzettingsvermogen die ook in Nederland benodigd zijn om een succes van hun inburgering te maken.

Nu het behalen van het basisexamen inburgering ook mogelijk is voor analfabete vreemdelingen met voldoende motivatie en doorzettingsvermogen om na aankomst in Nederland te integreren, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, bestaat er geen aanleiding bijzondere maatregelen te treffen in de vorm van een categoriale vrijstelling voor analfabeten bij de inburgering in het buitenland. Een dergelijke vrijstellingsgrond zou bovendien hoogstwaarschijnlijk leiden tot een grootschalig beroep daarop, terwijl het maar zeer de vraag is of een beroep op ongeletterdheid op enigszins objectieve, uitvoerbare en fraudebestendige wijze kan worden beoordeeld. Voorts acht ik een vrijstelling op grond waarvan analfabeten het basisexamen niet hoeven af te leggen en daarvoor dus ook niet kunnen zakken, onwenselijk omdat dat tot gevolg zou hebben dat alleen geletterden aan het nieuwe inburgeringsvereiste moeten voldoen. Een dergelijke vrijstelling zou een gunstiger positie voor ongeletterden ten opzichte van geletterden met zich mee brengen, terwijl het ook voor ongeletterden van groot belang is dat zij reeds voor inreis in Nederland de nodige basiskennis van onze taal en onze samenleving hebben opgedaan.

Personen die in het algemeen niet in staat zijn om de Nederlandse taal te leren en daartoe dan ook na inreis in Nederland niet in staat zullen zijn, zullen niet slagen voor het basisexamen inburgering en zullen om die reden in beginsel niet voor de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf in aanmerking komen. Dat is een inherent gevolg van het nieuwe inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde. Ik acht dat, gelet op het belang van de noodzakelijke integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving en de belangrijke rol van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving daarin, in het algemeen aanvaardbaar. Wel voorziet ik, zoals ik hiervoor op vragen van de PvdA-fractie heb aangegeven, een vrijstelling voor mensen met een zodanig ernstige handicap dat het behalen van het basisexamen inburgering voor hen blijvend onmogelijk is. Het gaat hierbij overigens niet om een vrijstelling van het mvv-vereiste op de voet van artikel 3.71, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, maar om een vrijstelling van (alleen) het nieuwe inburgeringsvereiste. Van de vreemdeling wordt in deze gevallen uiteraard wel verlangd dat hij – al dan niet met behulp van een derde – in het land van herkomst of bestendig verblijf een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf indient en de beslissing daarop in het buitenland afwacht, zodat de Nederlandse overheid in staat is om vóór zijn komst naar Nederland te kunnen beoordelen of hij daadwerkelijk in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.

5. Verdere uitwerking in het Vreemdelingenbesluit 2000 c.a.

Het traject naar de aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan het nieuwe inburgeringsvereiste hangt, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties, samen met de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Indien de behandeling van het wetsvoorstel vóór het kerstreces van de Tweede Kamer plaatsvindt, kan een ontwerp-besluit begin januari 2005 voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd en kan de betreffende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 naar verwachting omstreeks 1 mei 2005 worden vastgesteld. De aanpassingen van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000, die naar verwachting omstreeks 1 maart 2005 in concept gereed zullen zijn maar nadien nog aan de algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangepast, zullen dan rond dezelfde datum worden vastgesteld. De algemene maatregel van bestuur is op dit moment nog in voorbereiding. Op het ontwerp kunnen derhalve nog wijzigingen en aanvullingen worden aangebracht. Ik heb de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken gevraagd advies over het ontwerp-besluit uit te brengen. Ik verwacht dat advies één dezer dagen. Zodra ik dat advies heb ontvangen en verwerkt, zal ik het ontwerp-besluit aan de voorzitter van de Tweede Kamer zenden. Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband op dat dat ontwerp ook nadien nog kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer of naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Voor de financiële en uitvoeringstechnische gevolgen verwijs ik de leden van de CDA-fractie naar paragraaf 8 van deze nota. In het Vreemdelingenbesluit 2000, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie voorts, zal een kader worden geschapen waarbinnen een examenprogramma voor het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving wordt ontwikkeld ter uitwerking van de door de Commissie Franssen in haar eerste deeladvies aanbevolen kennisniveaus. Hiervoor ben ik in paragraaf 2 al nader ingegaan op de andere aanbevelingen van de Commissie Franssen die zijn overgenomen.

Verder zullen in het Vreemdelingenbesluit 2000 de vrijstellingen van het nieuwe inburgeringsvereiste worden opgenomen die thans reeds voorzienbaar zijn. Daarop ben ik hiervoor in paragraaf 4 al nader ingegaan.

De regering acht het niet wenselijk dat de resultaten van het met goed gevolg afgelegde basisexamen inburgering onbepert geldig zullen zijn. Met name indien een langere tijd is verstreken tussen het tijdstip waarop het basisexamen met goed gevolg is afgelegd en het tijdstip waarop de vreemdeling daadwerkelijk naar Nederland komt en zijn verdere inburgering ter hand neemt, bestaat het risico dat de eenmaal verworven basis-kennis niet is onderhouden, waarmee de noodzakelijke aansluiting op het inburgeringstraject in Nederland verloren gaat. Om die reden ben ik voornemens de geldigheidsduur van het examenresultaat in de tijd te beperken tot één jaar. Indien de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf wordt ingediend binnen één jaar nadat het basisexamen inburgering met goed gevolg is afgelegd, zal die aanvraag niet op het nieuwe inburgeringsvereiste worden afgewezen. Hiermee wordt, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, gewaarborgd dat een vertraging in de mvv-procedure niet ten nadele van de vreemdeling komt in die zin dat hij daardoor het basisexamen waarvoor hij al eerder slaagde, opnieuw zou moeten afleggen. Om te waarborgen dat deze termijn snel kan worden aangepast indien zij in de praktijk toch niet in alle gevallen tot een juiste en redelijke uitkomst blijkt te leiden, zo antwoord ik deze leden voorts, ben ik voornemens haar in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 op te nemen.

6. Verwachte (neven)effecten

Vanaf de bekendmaking van het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 637, nr. 19, p. 14) hebben potentiële nieuwkomers en hun in Nederland verblijvende gezinsleden kennis kunnen nemen van de komende invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland. Ook de voorbereiding en indiening van het onderhavige wetsvoorstel zijn niet onopgemerkt gebleven. Nu de parlementaire behandeling van het voorstel verder zal bijdragen aan de bekendheid van het nieuwe inburgeringsvereiste, zal geen sprake zijn van een onverwachte invoering van een nieuw toelatingsvereiste. Als onderdeel van de invoering wordt bovendien voorzien in tijdige communicatie naar de betreffende doelgroepen, zodat potentiële nieuwkomers vóór de daadwerkelijke invoering van het nieuwe vereiste op de hoogte kunnen raken en zich tijdig kunnen voorbereiden. Uiteraard heeft ook de persoon bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, daarin een verantwoordelijkheid, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Dat neemt niet weg dat een zekere vertraging in de totale instroom van nieuwe (gezins)migranten niet kan worden uitgesloten. Het zal dan gaan om potentiële nieuwkomers die zich op het tijdstip waarop het nieuwe inburgeringsvereiste wordt ingevoerd, nog geen mvv-aanvraag hebben ingediend en die zich nog onvoldoende op hun voorgenomen komst naar Nederland hebben voorbereid, zo antwoord in deze leden voorts. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, zal de duur van de mvv-procedure in het individuele geval geen negatieve gevolgen voor de (beperkte) geldigheidsduur van het examenresultaat hebben, nu de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf niet op het nieuwe inburgeringsvereiste zal worden afgewezen indien die aanvraag is ingediend binnen één jaar nadat het basisexamen inburgering met goed gevolg is afgelegd. Een eventuele vertraging in de lopende mvv-procedure, om welke reden dan ook, zal er daardoor niet toe leiden dat de potentiële nieuwkomer het basisexamen waarvoor hij al eerder slaagde, opnieuw zou moeten afleggen. Overigens bedraagt de doorlooptijd van aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf in de regel minder dan drie maanden en is in veel van de gevallen waarin die doorlooptijd toch langer is, sprake van een onvolledige aanvraag waarbij de aanvrager alsnog gegevens en bescheiden die reeds bij de indiening van de aanvraag ontbraken, moet overleggen.

De invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste zal er naar verwachting toe leiden dat nieuwkomers, met name gezinsvormers en gezinsherenigers, zich beter hebben voorbereid op hun komst naar Nederland. Omdat zij in het herkomstland al een begin hebben gemaakt met de taalverwerving en ook al enig zicht hebben op de Nederlandse samenleving, hebben zij een betere startpositie, zullen zij sneller kunnen integreren en zullen zij beter voorbereid zijn op deelname aan inburgeringscursussen in Nederland. De inburgering in het buitenland moet immers in perspectief gezien worden van de verdere (verplichte) inburgering in Nederland. De regering meent, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, dat dit nieuwe inburgeringsvereiste aan de voorkant van het immigratie- en inburgeringsproces ertoe zal leiden dat er aanzienlijk minder sprake zal zijn van cumulatie van achterstanden bij bepaalde groepen nieuwkomers, die hun deelname aan de samenleving verhindert.

Zoals ik hiervoor in paragraaf 3 al heb aangegeven, heeft het nieuwe inburgeringsvereiste niet primair tot doel, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, de instroom van nieuwe migranten te beperken. De meest wenselijke situatie zou zijn dat iedere potentiële nieuwkomer zich reeds in het land van herkomst voldoende oriënteert op de taal en samenleving van het land waar hij zich wil vestigen. De realiteit is echter dat daarvan in

het verleden geen sprake is geweest en dat velen, ook na hun inreis in Nederland, onvoldoende inzet en doorzettingsvermogen tonen om van hun integratie een succes te maken. Omdat de regering hen er voortaan aan zal houden de nodige inzet en doorzettingsvermogen te tonen vóórdat zij naar Nederland mogen komen, verwacht ik wel een immigratiebeperkend effect. Wie zich niet reeds in het buitenland voldoende moeite getroost om de vereiste basiskennis te verwerven, zal voortaan in beginsel niet in aanmerking komen voor toelating tot Nederland. Na invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste zal moeten blijken om hoeveel potentiële nieuwkomers het daarbij gaat.

Er zijn op dit moment geen gegevens over de te verwachten kwantitatieve effecten van het nieuwe inburgeringsvereiste op de omvang van de immigratie en het gedrag van gezinsvormers en gezinsherenigers beschikbaar. Daarom, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, moet de vergelijking met het aantal nieuwkomers in Nederland die onder de huidige Wet inburgering in Nederland het niveau 1 van de profieltoets niet halen, zo worden opgevat dat dat slechts bij benadering een indicatie geeft van de mogelijke effecten. In 2002 betrof het 25 à 30% van de inburgeraars. Daarbij moet rekening worden gehouden met de grote verschillen tussen de huidige situatie in Nederland en de situatie zoals die na invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland zal bestaan. Voor zover de genoemde percentages daadwerkelijk indicatief zouden zijn voor de mogelijke effecten van het nieuwe inburgeringsvereiste, geven zij die groep vreemdelingen aan die niet in eerste instantie, dan wel na forse extra investeringen in tijd en moeite, voor het basisexamen zullen slagen. De criteria voor de evaluatie die twee jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is voorzien, staan nog niet volledig vast. Het nieuwe inburgeringsvereiste is, zoals ook uit de doelstelling daarvan blijkt, in ieder geval geslaagd indien de instroom van vreemdelingen die moeizaam integreren, is afgenomen en de integratie van nieuwkomers beter en efficiënter verloopt. Het ligt in de rede dat de evaluatie ook daarop wordt gericht en dat daarbij tevens de aantallen gevallen worden onderzocht waarin het basisexamen bij de eerste examinering, pas in tweede of latere instantie, dan wel in het geheel niet, is behaald.

Het nieuwe inburgeringsvereiste selecteert in het buitenland op de aanwezigheid van inzet en doorzettingsvermogen om ook in Nederland een succes van de inburgering te maken. Uit het eerste deeladvies van de Commissie Franssen blijkt dat het gekozen taalvaardigheidsniveau A1-min weliswaar hoge leerinvesteringen van de potentiële nieuwkomer vergt en selecterend werkt op diens bereidheid en motivatie, maar ook dat deze selectie niet samenhangt met verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Bij dit niveau gaat het, anders dan de Commissie Franssen bij de hogere taalvaardigheidsniveaus A1 en A1+ verwacht, om de selectie van personen die kunnen en willen investeren in hun eigen inburgering. Iedere potentiële nieuwkomer met voldoende motivatie kan, ongeacht zijn opleidingsniveau, voor het basisexamen inburgering slagen. Wel verwacht de Commissie Franssen verschillen in de tijdsinvesteringen die laag- en hoogopgeleiden moeten doen om zich naar het niveau A1-min toe te werken, maar dat neemt niet weg dat het basisexamen voor beide groepen haalbaar is en derhalve de laagopgeleiden niet uitsluit. Overigens heeft naar mijn inschatting ook niet iedere hoogopgeleide per definitie grotere capaciteiten om zich een vreemde taal eigen te maken en zijn er ook laagopgeleiden met grote leervaardigheden die echter niet in een formele opleiding zijn aange-toond.

Ik heb geen redenen om aan te nemen dat het nieuwe inburgeringsvereiste zal leiden tot een toename van illegaal verblijvende vreemde-

lingen in ons land. Onderzoek als dat van Engbersen, Staring, Leun, Van der Boon, Van der Heijden en Cruijff (Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting, Rotterdam, RISBO Contract-research, Erasmus Universiteit, 2002) wijst uit, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, dat illegalen in toenemende mate een beroep moeten doen op ondersteunende netwerken van onder meer familie en kennissen om zich te kunnen handhaven. Dit impliceert een sterke afhankelijkheid en een kwetsbare maatschappelijke positie, terwijl er geen zicht is op wijziging van die afhankelijke situatie. Illegaal verblijf in Nederland biedt geen enkel perspectief. Omdat ik bovendien een actief toezichtbeleid voor sta, dat gericht is op het opsporen en uitzetten van alle illegale vreemdelingen, en daartoe in de Illegalennota (Kamerstukken II 2003–2004, 29 537, nr. 1) ook aanvullende maatregelen heb aangekondigd, heb ik geen redenen om aan te nemen dat zich als gevolg van het nieuwe inburgeringsvereiste een nieuwe categorie van illegalen zal vormen. De stelling dat dat wel het geval zal zijn, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, zal niet bij de evaluatie van het nieuwe inburgeringsvereiste worden betrokken. De belangrijkste reden hiervoor is dat de stelling in hoge mate speculatief is. Illegalen zijn personen die niet in ons land thuishoren. Het kabinet voert een actief beleid om illegaliteit tegen te gaan en om illegalen te laten terugkeren naar hun herkomstland. Personen die kiezen voor verblijf in Nederland zonder te voldoen aan de daarvoor gestelde voorwaarden, waaronder het nieuwe inburgeringsvereiste, zullen met dat beleid te maken krijgen. Bij effectieve uitvoering van het beleid tegen illegaliteit kan de invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste geen nieuwe categorie illegalen opleveren.

7. Verhouding tot andere regelingen, waaronder internationaal en (komend) communautair recht

7.1. Vrij verkeer van personen

De werking van het fundamentele recht op vrije personenverkeer voor burgers van de Unie, zo antwoord ik de leden van de CDA-, PvdA- en SGP-fracties, kan er toe leiden dat een Nederlander die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer en zich in een andere lidstaat heeft gevestigd, nadat gezinshereniging of -vorming met een onderdaan van een derde land door die andere lidstaat is toegestaan, met het betreffende gezinslid naar Nederland terugkeert zonder dat dat gezinslid het basisexamen inburgering heeft afgelegd of een vergelijkbaar inburgeringstraject heeft gevolgd. Dat kan zich alleen voordoen, indien degene bij wie de onderdaan van een derde land verblijft als gezinslid beoogt, de nationaliteit bezit van een lidstaat van de Unie, voldoet aan de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op vrij verkeer en daarvan ook daadwerkelijk gebruik maakt. In Nederland gevestigde onderdanen van derde landen hebben immers geen recht op vrij verkeer binnen de Unie, terwijl dat recht ook voor de burgers van de Unie niet onvoorwaardelijk is. Bovendien zou uit het arrest van het Hof van Justitie van 23 september 2003 in de zaak van Hacene Akrich (zaak nummer C-109/01, *PbEG* C-275, JV 2004/1) kunnen worden afgeleid dat die andere lidstaat in een dergelijk geval niet op grond van het huidige gemeenschapsrecht en met name artikel 10 van verordening 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, gehouden is een onderdaan van een derde land tot zijn grondgebied toe te laten. Met het oog op een stringenter immigratie-integratiebeleid dat het gemeenschapsrecht in deze gevallen lijkt toe te staan, heb ik begin dit jaar de Europese Commissie om advies gevraagd. Naar aanleiding van de recente berichtgeving over omzeiling van de nationale regelgeving ben ik ook, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, in overleg getreden met mijn Belgische ambtsgenoot. Hoewel het de lidstaten tot op zekere hoogte

vrij staat om de toelating van onderdanen van derde landen te regelen binnen de kaders die de Europese instrumenten inzake het vrije personenverkeer en het recht op gezinshereniging stellen, onderstreept de door de leden van de diverse fracties aangehaalde situatie nogmaals de noodzaak om in Europees verband tot samenwerking op het gebied van immigratie en integratie te komen. De richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* 2003, L 251) staat weliswaar ook de andere lidstaten toe om voorafgaande inburgering verlangen voor toelating, maar dat neemt niet weg dat Nederland met het nieuwe inburgeringsvereiste in Europees verband voorop loopt en dat nog geen van de andere lidstaten op dit moment een vergelijkbaar algemeen inburgeringsvereiste hanteert. De huidige stand van zaken is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, dat het beleid van de lidstaten met betrekking tot gezinshereniging of gezinsvorming onderlinge verschillen vertoont. De meeste lidstaten, waaronder Frankrijk, Duitsland, Italië en Denemarken, stellen voorwaarden met betrekking tot inkomen en huisvesting. Enkele lidstaten als België en Zweden stellen deze voorwaarden niet. De recentelijk toegetreden lidstaten vertonen hetzelfde beeld. Een aantal van hen, waaronder Estland en Letland, stelt zowel een inkomensvereiste als een huisvestingsvereiste, terwijl Slovenië een inkomenseis stelt, en andere lidstaten als Polen en Slowakije gezinshereniging en -vorming toestaan indien en zodra er sprake is van een aantoonbare huwelijkse relatie.

7.2. Langdurig ingezetene onderdanen van derde landen

Ingevolge artikel 15, derde lid, van de Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (*PbEG* L 16/45 van 23 januari 2004) mag Nederland van de langdurig ingezetene die die status in een andere lidstaat heeft verkregen en daarbij aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen, geen inburgering in het buitenland verlangen, indien deze langdurig ingezetene zich op de voet van hoofdstuk III van de richtlijn in Nederland wil vestigen. Daarmee moet Nederland de beoordeling door de autoriteiten van die eerste lidstaat, dat de betrokken vreemdeling in voldoende mate in de samenleving van die lidstaat is ingeburgerd, als het ware erkennen, zo antwoord ik de leden van de CDA- en VVD-fracties. Overigens moet, nu Nederland op het gebied van de integratiebevorderende maatregelen in Europees verband voorop loopt, nog worden gezien of en in hoeverre de andere lidstaten in 2006, als de Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders in nationale wetgeving moet zijn omgezet, daadwerkelijk integratievoorwaarden verbinden aan de toekenning van de status van langdurig ingezetene. Voor zover daarvan geen sprake is, geldt de hoofdregel van artikel 15, derde lid, eerste alinea van de richtlijn, die Nederland toestaat om van de onderdanen van derde landen te verlangen dat deze overeenkomstig het nationale recht voldoen aan integratievoorwaarden. Dat laatste houdt in dat ook de langdurig ingezetenen vóór hun komst naar Nederland in het buitenland zullen moeten inburgeren.

De langdurig ingezetene derdelander, die zich op de voet van hoofdstuk III van de richtlijn in Nederland vestigt, zal in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Ingevolge de derde alinea van artikel 15, derde lid, van de Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders, mag van hem wel worden verlangd dat hij deelneemt aan taalcursussen, zo antwoord ik de leden van de CDA- en VVD-fracties voorts. Nederlands leren is immers de eerste voorwaarde voor inburgering en ook voor een derdelander die voldoende kennis heeft van de samenleving van een andere Europese lidstaat, is beheersing van het Nederlands noodzakelijk voor volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving. Overigens komen langdurig ingezetenen die als arbeids-

migrant of student (artikel 14, tweede lid, onder a en b, van de richtlijn) gebruik maken van hun mobiliteit op de voet van hoofdstuk III, voor een tijdelijk doel naar ons land. Zij zijn om die reden niet als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers inburgeringsplichtig. Daarnaast zal Nederland op grond van artikel 23, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, van die richtlijn voor de toekenning van de status van langdurig ingezetene in ons land, verlangen dat deze derdelander voldoet aan integratievoorwaarden overeenkomstig de Nederlandse regelgeving. Dit inburgeringsexamen in Nederland zal meer omvatten dan slechts kennis van de Nederlandse taal. In het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals geschetst in de contourennota «Herziening van het inburgeringsstelsel», wordt voorzien in een inburgeringsexamen in Nederland als voorwaarde voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

7.3. Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Raad van State (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 700, nr. 4, p. 6) onderschrijven, voldoet het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland in het algemeen aan de eisen die de Straatsburgse jurisprudentie aangaande het bestaan van een positieve verplichting uit artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan de verdragsstaten stelt, aangezien het hierbij gaat om de eerste toelating van vreemdelingen. De aan de verdragsstaten gelaten beoordelingsvrijheid (de «margin of appreciation») is daarbij ruimer dan bij verblijfsbeëindiging. In het licht van artikel 8 van dat verdrag acht ik de gevolgen van achterblijvende integratie op de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in de criminaliteitsstatistieken, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, van belang. Die gevolgen zijn reeds lange tijd bekend. Ik verwijs hierbij onder meer naar de notitie Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (Kamerstukken II 1997/98, 25 726, nr. 1), de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 612, nr. 2, p. 8–9, 29–30), de notitie Integratie in het perspectief van immigratie (Kamerstukken II, 2001/02, 28 198, nr. 2, p. 36) en de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok. Dit algemene belang van de openbare orde is een relevante factor bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het nieuwe inburgeringsvereiste met het door artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Datzelfde geldt voor het algemene belang van de nationale veiligheid. In dat verband wijs ik er op dat achterblijvende integratie kan leiden tot marginalisering en segregatie waardoor men zich afkeert van de samenleving en terugvalt op verouderde normen en waardenpatronen en vatbaar wordt voor de invloed van een kleine groep die geneigd is tot extremisme en terrorisme. In de kabinetsreactie op het eindrapport «Bruggen bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken III 2003/04, 28 689, nr. 17) is er op gewezen dat de westerse samenleving in 2001 op ruwe wijze kennis heeft gemaakt met niet eerder vertoonde vormen van extremisme en terrorisme, bedreven uit naam van (niet namens) de islam. Nadien hebben zich ook in West-Europa en recentelijk in ons land uitingen van moslimterrorisme voorgedaan. Het moslimterrorisme is een reëel veiligheidsprobleem, nu gebleken is dat ook in ons land rekrutering voor de jihad plaatsvindt en een klein deel van de moslimjeugd gevoelig blijkt te zijn voor de anti-westerse propaganda van de rekruteurs. Verdergaande radicalisering heeft als reëel risico dat niet-geïntegreerde vreemdelingen zich anti-westers gaan opstellen en de in de westerse samenleving als algemeen geaccepteerde grondwaarden en normen als gelijkheid van

man en vrouw, non-discriminatie van homoseksuelen en vrijheid van meningsuiting, zullen aantasten.

Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, selecteert het vereiste niveau (A1-min) niet op het opleidingsniveau van de potentiële nieuwkomer. Uiteraard zullen er altijd wel persoonlijke verschillen aanwijsbaar zijn die ervoor zorgen dat de ene vreemdeling vanwege persoonlijke omstandigheden meer doorzettingsvermogen zal moeten opbrengen dan een ander, maar dat neemt niet weg, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, dat een ieder met voldoende motivatie en doorzettingsvermogen het basis-examen inburgering met goed gevolg kan afleggen. In die zin is van selectie op mentale capaciteiten dan ook geen sprake. Wel deel ik de mening van deze leden dat een gebrekkige geestelijke ontwikkeling in een voorkomend geval kan leiden tot spanning met het recht op gezinsleven zoals verwoord in artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ik denk dan met name aan gevallen waarin een ernstige geestelijke handicap het de individuele gezinshereniger of -vormer blijvend onmogelijk maakt om het basis-examen met goed gevolg af te leggen en zo aan de voorwaarden voor toelating tot Nederland te voldoen. Zoals ik in de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, ben ik dan ook voornemens in het Vreemdelingenbesluit 2000 een vrijstelling op te nemen voor vreemdelingen die wegens een ernstige geestelijke of lichamelijke handicap blijvend in de onmogelijkheid verkeren om het basis-examen met goed gevolg af te leggen. Die vrijstelling zal ook soelaas bieden in die gevallen waarin een spraakgebrek dat menselijk communicatie en examinering met behulp van de spraakherkenningscomputer verhindert. De werking van deze vrijstelling, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie voorts, zal worden betrokken bij de evaluatie van de regeling van inburgering in het buitenland, die op een termijn van twee jaar na inwerkingtreding van de wet is voorzien.

7.4. Europees Sociaal Handvest

Het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, staat naar mijn mening niet op gespannen voet met (artikel 19, zesde lid, van) het Europees Sociaal Handvest, dat bepaalt dat de hereniging van arbeidsmigranten met hun gezinsleden zoveel mogelijk moet worden vergemakkelijkt. Zoals gezegd, zijn arbeidsmigranten ingevolge artikel 1, eerste lid, onder a, ten eerste, in samenhang met het tweede lid, onder a en b, van de Wet inburgering nieuwkomers immers niet als nieuwkomer inburgeringsplichtig, aangezien zij voor een tijdelijk doel naar Nederland komen. Datzelfde geldt voor hun gezinsleden. Dat betekent dat arbeidsmigranten, dus ook die arbeidsmigranten die afkomstig zijn uit een land dat wèl partij is bij het Europees Sociaal Handvest maar niet bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, niet aan het nieuwe inburgeringsvereiste hoeven te voldoen. Arbeidsmigratie uit dergelijke landen is sedert de jaren zestig van de vorige eeuw overigens zeer beperkt. De in artikel 19, zesde lid, van het Europees Sociaal Handvest opgenomen verplichting ziet naar mijn mening niet op gezinsvorming door Nederlanders of door kinderen van een migrerende werknemer die niet zelf migrerende werknemers zijn.

Daarbij komt dat het Europees Sociaal Handvest naar mijn mening niet zo ruim moet worden uitgelegd dat ook bij achterblijvende integratie een voortdurende gezinsmigratie naar Nederland, ongeacht of het gezinshereniging of -vorming betreft, moet worden toegestaan met alle gevolgen van dien. Gelet op de problematiek als gevolg van achterblijvende integratie bij voortdurende immigratie, zijn de mogelijkheden om

gezinsmigratie naar Nederland op sociaal-maatschappelijk verantwoorde wijze toe te staan, niet onbeperkt. Artikel 19, zesde lid, van het Europees Sociaal Handvest heeft het in dit verband over het *zoveel mogelijk vergemakkelijken van gezinshereniging*.

Ten slotte wijs ik in dit verband nog op artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest, dat voorziet in de mogelijkheid om het recht op gezinshereniging te beperken, indien zulks in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. De achterblijvende integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een centraal sociaal probleem, zowel voor de migranten zelf die daardoor op groepsniveau worden belemmerd in hun ontplooiingsmogelijkheden en in hun volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving, als ook voor de samenleving als geheel. De regering ziet zich daarom genoodzaakt de integratie van (gezins)migranten aanzienlijk te verbeteren, opdat een aanzienlijke en structurele verbetering van de sociaal-maatschappelijke positie van (gezins)migranten in Nederland kan worden bereikt.

8. Financiële en uitvoeringsaspecten

Het examensysteem zoals mij dat voor ogen staat is, anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, aanzienlijk goedkoper dan andere examensystemen waarbij de examenresultaten door mensen worden beoordeeld. Uiteraard moeten er in de voorbereidingsfase kosten voor de noodzakelijke technische voorzieningen worden gemaakt en ook moeten de medewerkers, die het examen zullen afnemen, worden opgeleid. Nadat die maatregelen eenmaal getroffen zijn, zijn de kosten van het afnemen en het beoordelen van de basisexamens echter laag in vergelijking tot dezelfde kosten in andere examensystemen. Met name door de examinering met behulp van een spraakherkenningscomputer en de aansluiting bij de bestaande infrastructuur van de mvv-procedure, is de inburgering in het buitenland zo ingericht, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, dat de kosten daarvan zo beperkt mogelijk blijven.

Gelet op het belang van de inburgering in het buitenland voor de integratie van nieuwkomers in Nederland, acht de regering die kosten ook alleszins redelijk. Daarbij komt nog dat tegenover de overheidskosten voor de inrichting van de examenstructuur verminderde uitgaven ten aanzien van de inburgering in Nederland zullen staan, aangezien de nieuwkomers die het basisexamen met goed gevolg hebben behaald tot op zekere hoogte al ingeburgerd zijn en naar verwachting dus minder onderwijs nodig hebben. Een voorafgaande en louter financiële kostenbaten-analyse, zoals door de Commissie Franssen is voorgesteld, acht ik te eenzijdig. Een dergelijke analyse veronderstelt immers dat alle effecten van het nieuwe inburgeringsvereiste voor onze samenleving en voor de nieuwkomer op geld kunnen worden gewaardeerd, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties. Ik wijs er in dit verband voorts nog op dat de kosten voor de potentiële nieuwkomer, afgezien van de door te berekenen examenkosten van 350 euro en het examenprogramma van enkele tientallen euro's, afhankelijk zijn van de wijze waarop deze verkiest zich de vereiste basiskennis eigen te maken.

Het in de Memorie van Toelichting (p. 19) vermelde bedrag van € 5,882 miljoen in 2005, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, bestaat gedeeltelijk uit eenmalige kosten voor de ontwikkeling van het basisexamen inburgering en de noodzakelijke aanpassingen van de diploma-tieke en consulaire posten in het buitenland (€ 3,558 miljoen). Daarnaast

is voor de eerste helft van 2005 een bedrag van € 2,324 miljoen geraamd voor de exploitatie. De regering gaat er vanuit dat de kosten van de exploitatie van de basisexamens inburgering in het buitenland vanaf 2006 zullen worden terugverdiend. Indien de werkelijk afgenomen aantallen basisexamens na 2006 zodanig afwijken van de aantallen waarvan is uitgegaan, dat er om die reden een nadelig verschil ontstaat, zal in dat jaar worden gezien hoe dat wordt gecompenseerd.

De prijs van het basisexamen inburgering, zo antwoord ik de leden van de CDA- en SGP fracties, is opgebouwd uit de kosten voor het ontwikkelen van de examens, het aanpassen van de posten in het buitenland voor het afnemen van de examens – bouwkundige aanpassing en inrichting van gebouwen, de aanschaf en inbouw van biometrische identificatie-apparatuur – personeelskosten, kosten voor klachtenbehandeling door het ministerie van Buitenlandse Zaken, licentiekosten van de examens, telefoonkosten, kosten van verversing van de examenopgaven en kosten van behandeling van bezwaar en beroep door de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Door een risico-opslag voor het geval er minder examens worden afgelegd dan de geraamde 16 777, is de prijs van het examen ook kostendekkend, indien op jaarbasis circa 20% minder basis-examens worden afgelegd dan wordt aangenomen.

Aangezien het aantal extra procedures bij de vreemdelingenkamers en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, afhangt van een aantal onzekere factoren, waaronder het effect van het nieuwe beleid op het totale aantal aanvragen, het percentage aanvragen dat na invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste niet voor inwilliging in aanmerking blijkt te komen en het percentage daarvan waarin de aanvrager niet in die beslissing berust, is het niet doenlijk deze van te voren te kwantificeren. Aangezien er van uit wordt gegaan dat het aantal aanvragen na invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste zal dalen, verwacht ik dat ook bij een eventuele toename van het afwijzings- en doorprocedeerpercentage de extra kosten voor de hele vreemdelingenketen beperkt blijven.

Het verwachte aantal van 16 777 examens per jaar, zo antwoord ik de leden van de CDA en SGP-fracties, is afgeleid uit het in de Justitiebegroting geraamde aantal van 14 400 aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf in 2005, waarbij er rekening mee is gehouden dat een aantal aanvragers die het basisexamen niet direct de eerste maal met goed gevolg hebben afgelegd, dat examen binnen een jaar voor een tweede maal zullen willen afleggen. Voorts is rekening gehouden met de verwachte effecten van de recente verhoging van de leeftijds- en inkomenseisen bij gezinsvorming.

De kosten voor het ontwikkelen, implementeren en exploiteren van het nieuwe examensysteem zullen in 2005 naar verwachting € 5,882 miljoen bedragen. In 2006 en de daarop volgende jaren zullen de exploitatiekosten € 4,648 miljoen bedragen. Daartegenover staan inkomsten uit examen-gelden, die in 2005 worden geraamd op € 2,936 miljoen en in 2006 en de daarop volgende jaren op € 5,872 miljoen.

De kosten om een hoogopgeleide anderstalige en een gealfabetiseerde laagopgeleide onder het bestaande stelsel van de Wet inburgering nieuwkomers op het niveau A1 te brengen, zijn niet bekend, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, nu in het huidige systeem wordt gerekend met een bedrag per cursus van gemiddeld zeshonderd uur, dat aan de gemeente per inburgeraar beschikbaar wordt gesteld. De commissie Franssen heeft in haar eerste deeladvies wel een inschatting gemaakt van het aantal uren dat een laagopgeleide en een hoogopgeleide zullen moeten investeren om het vereiste taalvaardigheidsniveau A1-min voor

mondelijke vaardigheden te behalen. Voor hoogopgeleiden in een situatie van zelfstudie zonder ondersteuning door een docent wordt het aantal studie-uren op tenminste 100 uur geraamd. Voor laagopgeleiden wordt de benodigde tijdsinvestering op ten minste 200 à 300 uren geschat. De voorbereiding op het examenonderdeel kennis van de Nederlandse samenleving zal daarnaast nog een extra tijdsinvestering vergen.

Het invoeren van het basisexamen inburgering in het buitenland heeft ten doel, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, potentiële nieuwkomers zich in het land van herkomst resultaatgericht voor te laten bereiden op hun verblijf in Nederland door verwerving van basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving als voorwaarde voor hun toelating te stellen, en door dat ook daadwerkelijk op objectieve wijze te examineren. Daardoor zal hun verdere inburgering en integratie in Nederland naar verwachting sneller en efficiënter verlopen. Of inburgering in het buitenland inderdaad kostenefficiënt is voor de inburgering in Nederland kan pas na de evaluatie van het nieuwe inburgeringsvereiste worden beoordeeld. Een immigratiebeperkend effect, waarmee overigens wel rekening wordt gehouden, is niet als doel van het nieuwe inburgeringsvereiste gesteld.

De investeringen voor inburgering in het buitenland worden, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie voorts, niet gefinancierd uit andere posten op de begroting van Justitie.

Op dit moment treffen enkele gezamenlijke projectgroepen van de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken voorbereidende maatregelen voor de realisatie van het nieuwe examensysteem op de posten in het buitenland. Deze inspanningen zijn erop gericht om medio 2005 gereed te zijn.

9. Artikelen

De regering wenst het nieuwe inburgeringsvereiste zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en de noodzakelijke voorbereidingen zijn afgerond. Zij stelt alles in het werk om integrale invoering van het basisexamen inburgering per medio 2005 op alle Nederlandse beroepsconsulaire vertegenwoordigingen te realiseren en ziet op dit moment geen redenen om aan te nemen dat integrale implementatie per medio 2005 niet gerealiseerd zal kunnen zijn, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Aangezien het nieuwe inburgeringsvereiste een belangrijke wijziging van het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid markeert, die een uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding vergt, zal het uiteraard niet worden ingevoerd vóórdat alle noodzakelijk maatregelen voor de uitvoering ervan, waaronder het scheppen van de technische randvoorwaarden op alle daarvoor in aanmerking komende posten in het buitenland, getroffen zijn, zo antwoord ik de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en de ChristenUnie. Hoewel in korte tijd al zeer grote voortgang is geboekt, wordt onverminderd hard doorgewerkt aan de zorgvuldige en integrale invoering van het nieuwe inburgeringsvereiste. In dat kader zal ik, zoals ik hiervoor in paragraaf 5 in antwoord op de vragen van de CDA-fractie heb aangegeven, het ontwerp-besluit met de regels omtrent de inburgering in het buitenland aan de voorzitter van de Tweede Kamer zenden, zodra ik het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heb ontvangen en verwerkt.

Het nieuwe vereiste van inburgering in het buitenland vormt één van de algemene voorwaarden voor de toelating van vreemdelingen tot Nederland. Om die reden is het opgenomen in artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, waarin ook de andere algemene toelatings-

voorwaarden zijn opgenomen. Het voorgestelde onderdeel h van dat artikellid brengt duidelijk tot uitdrukking, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, dat de vreemdeling die vóór inreis mvv-plichtig en ná inreis inburgeringsplichtig is, als regel zal moeten beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Met deze leden ben ik van mening dat het hier gaat om een nieuw en zeer belangrijk vereiste dat een duidelijke omslag in het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid markeert. Het nieuwe vereiste is voldoende prominent opgenomen in een afzonderlijk wetsvoorstel, dat in artikel III een aparte citeertitel (Wet inburgering in het buitenland) heeft meegekregen, en ook de nodige aandacht in de (publieks)voorlichting zal genieten. Belangrijker dan de vraag naar de plaats en het aantal artikelleden in de Vreemdelingenwet 2000, acht ik het doel en de effecten van het nieuwe inburgeringsvereiste, waarop ik hiervoor in de paragrafen 3 en 6 van deze nota nader ben ingegaan.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat als uitgangspunt moet gelden dat de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf wordt afgewezen, indien de potentiële nieuwkomer het basisexamen inburgering niet met goed gevolg heeft afgelegd. Een imperatief geformuleerde beleidsregel met die strekking zal in de Vreemdelingencirculaire 2000 worden opgenomen. Omdat inburgering in het buitenland een belangrijke, maar geheel nieuwe omslag markeert in het immigratie- en integratiebeleid, waarmee noch in Nederland, noch in enig ander Europees land, enige ervaring is opgedaan, acht ik een imperatieve redactie van deze afwijzingsgrond in de Vreemdelingenwet 2000 of het Vreemdelingenbesluit 2000 op dit moment niet verantwoord. Op dit moment kunnen reeds bepaalde categorieën vreemdelingen worden geïdentificeerd van wie voorafgaande inburgering in het buitenland op grond van onze internationale verplichtingen in ieder geval niet kan worden verlangd. Ik wijs in dit verband op artikel 7, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 3 oktober 2003 inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* 2003, L 251), op grond waarvan geen voorafgaande inburgering in het buitenland kan worden verlangd van een vreemdeling die als gezinslid van een vluchteling naar Nederland wil komen. Ik wijs voorts op artikel 15, derde lid, van richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (*PbEG* 2004, L 16), dat Nederland verbiedt voorafgaande inburgering te verlangen van de langdurig ingezetenen derdelerland die op grond van de nationale wetgeving van een andere lidstaat reeds aan integratiecriteria heeft moeten voldoen om de status van langdurig ingezetenen derdelerland te verkrijgen. Verder kan, zoals ik hiervoor in paragraaf 4 in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, nu al worden voorzien dat het nieuwe inburgeringsvereiste voor een beperkte categorie vreemdelingen die vanwege een ernstige lichamelijke of geestelijke handicap blijvend niet in staat zijn het basisexamen inburgering af te leggen, feitelijk een onmogelijk te vervullen opgave zal zijn. Dat is niet de bedoeling van het nieuwe inburgeringsvereiste en zou in die gevallen ook tot strijd met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden leiden.

Omdat er nog geen ervaring met het nieuwe vereiste in de praktijk is opgedaan, is op dit moment niet uit te sluiten dat er daarnaast nog andere categorieën vreemdelingen kunnen worden geïdentificeerd ten aanzien van wie het nieuwe vereiste niet onverkort kan worden gesteld. Daarom acht ik het op dit moment niet verantwoord in de wet of de algemene maatregel van bestuur dwingend voor te schrijven dat de mvv-aanvraag moet worden afgewezen, indien het basisexamen inburgering niet met succes is afgelegd. Het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 moet in alle gevallen een redelijke en juiste

beslissing in overeenstemming met onze internationale verplichtingen kunnen waarborgen. Dat ligt anders ten aanzien van een imperatief gere- digeerde beleidsregel in de Vreemdelingencirculaire 2000, waarvan in onvoorziene gevallen met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden afgeweken, indien bijzondere en niet in die beleidsregel verdisconteerde omstandigheden in het individuele geval bij onverkorte toepassing van die beleidsregel zouden leiden tot kennelijke onevenredigheid. Bij de toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid past overigens terughoudendheid.

Na de evaluatie van de inburgering in het buitenland, die op een termijn van twee jaar is voorzien, zal meer inzicht ontstaan in de werking van het nieuwe inburgeringsvereiste en in de gevallen waarin dat vereiste – bijvoorbeeld om strijd met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescher- ming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te voor- komen – niet onverkort kon worden gesteld. Afhankelijk van de uitkom- sten van die evaluatie zal de regering de mogelijkheid van een imperatieve redactie in het Vreemdelingenbesluit 2000 overwegen.

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

Tabel 7.1 Aandeel gesloten huwelijken van allochtonen met een autochtone bruid of bruidegom, naar geslacht, land van herkomst en migratiegeneratie (1999–2001)

	mannen			vrouwen		
	1999	2000	2001 vl.	1999	2000	2001 vl.
	in % van de betreffende groep in de bevolking					
Allochtoon totaal	36,1	33,4	33,9	43,0	41,2	43,6
1e generatie	21,6	19,9	20,7	33,9	33,5	36,3
2e generatie	68,6	65,4	62,9	65,2	61,0	60,6
Westers allochtoon	65,7	62,7	62,2	70,1	68,8	69,9
1e generatie	46,4	42,1	42,4	59,1	58,7	60,2
2e generatie	79,0	77,5	76,6	82,6	81,5	81,7
Niet-westers allochtoon	15,2	14,3	15,1	21,4	21,3	23,3
1e generatie	13,6	13,0	13,6	21,4	21,4	23,9
2e generatie	28,3	24,7	24,5	21,8	20,7	20,5
w.o.						
Turkije	7,4	6,3	7,7	3,6	3,8	4,7
1e generatie	8,2	6,7	8,2	3,4	3,6	5,1
2e generatie	4,3	5,0	6,1	4,4	4,2	3,8
Marokko	7,3	7,6	8,1	6,0	4,9	8,2
1e generatie	6,8	7,2	7,5	6,3	4,7	7,9
2e generatie	15,8	14,3	14,3	4,4	5,8	9,3
Suriname	20,9	19,9	21,4	29,3	30,9	31,6
1e generatie	15,0	15,8	15,5	26,3	28,2	29,2
2e generatie	55,1	42,9	45,4	45,2	44,0	40,6
Ned. Antillen en Aruba	39,4	40,2	42,3	42,1	46,7	45,8
1e generatie	30,5	30,0	32,7	30,9	35,6	33,2
2e generatie	72,5	78,6	73,4	80,7	77,6	80,5
Irak	6,3	11,3	11,4	3,7	6,2	4,9
1e generatie	6,3	10,6	11,4	1,9	5,8	4,5
2e generatie						
Afghanistan	5,3	3,3	2,6	1,2	1,8	8,0
1e generatie	5,3	3,3	2,6	1,2	1,8	8,0
2e generatie						
China	3,7	4,2	2,7	20,7	24,7	25,4
1e generatie	0,5	1,9	1,2	19,4	23,0	23,7
2e generatie						
Iran	28,0	14,1	13,5	16,4	18,9	16,7
1e generatie	27,2	13,7	13,6	15,1	16,0	14,2
2e generatie						
Somalië	4,1	5,5	5,3	7,0	3,4	8,2
1e generatie	4,1	5,5	5,3	7,0	3,4	8,2
2e generatie						
Kaapverdië	10,7	6,4	20,5	26,2	32,4	40,0
1e generatie	5,9	4,4	16,7	24,1	28,8	41,5
2e generatie						
Ghana	27,3	21,9	30,6	28,3	30,1	23,8
1e generatie	27,3	21,9	30,6	28,3	30,1	23,8
2e generatie						
Egypte	27,5	26,2	27,9	3,2	5,2	8,6
1e generatie	26,6	25,3	26,6	2,0	2,9	5,6
2e generatie						
Hongkong	6,5	12,0	8,0	28,1	23,2	31,0
1e generatie	3,1	1,8	6,3	22,0	14,6	30,9
2e generatie						
Filippijnen				74,5	77,6	80,0
1e generatie				74,8	77,8	80,6
2e generatie						
Ethiopië	10,5	15,2	13,2	23,1	27,7	15,4
1e generatie	10,5	13,8	13,2	23,1	27,7	15,4
2e generatie						
Overig niet-westers	29,5	29,2	28,6	48,5	48,0	51,3
1e generatie	27,2	27,4	26,6	47,9	47,3	50,7
2e generatie	74,1	64,0	68,1	61,8	61,7	63,0

Aandeel van in Nederland woonachtige allochtonen die de partner uit het land van herkomst laten komen; naar geslacht, herkomst en migratiegeneratie (1999–2001)

	mannen			vrouwen		
	1999	2000	2001 vl.	1999	2000	2001 vl.
	in % van de betreffende groep in de bevolking					
Allochtoon totaal	27,3	30,2	27,2	18,0	18,9	17,0
1e generatie	40,4	43,2	39,2	23,4	21,9	20,5
2e generatie	8,6	10,2	10,0	12,1	15,5	13,2
Westers allochtoon	5,3	7,2	7,1	1,5	2,1	1,8
1e generatie	14,0	19,0	17,6	3,4	4,2	3,5
2e generatie	1,4	1,5	1,7	0,4	0,9	0,7
Niet-westers allochtoon	47,2	49,1	44,1	35,8	35,2	32,1
1e generatie	49,2	51,0	46,7	33,6	31,2	29,8
2e generatie	36,5	39,5	33,3	41,2	44,2	36,8
w.o.						
Turkije	62,5	65,5	58,3	62,8	64,1	58,1
1e generatie	63,9	67,7	63,2	66,1	63,4	60,3
2e generatie	59,4	61,1	50,1	59,7	64,6	56,4
Marokko	66,7	65,1	59,3	63,7	59,7	51,9
1e generatie	68,1	66,5	61,2	65,9	61,2	56,3
2e generatie	51,1	51,6	45,4	57,5	56,3	42,7
Suriname	19,8	18,7	19,3	10,6	10,0	8,8
1e generatie	22,9	21,0	22,8	11,8	10,8	10,2
2e generatie	4,7	8,1	6,7	5,6	7,1	4,8
Ned. Antillen en Aruba	2,8	1,8	2,3	2,5	3,6	3,7
1e generatie	3,4	2,5	2,4	3,4	4,2	5,3
2e generatie	1,0	0,0	1,8	0,0	2,2	0,0
Irak	53,1	55,8	46,0	29,1	20,9	26,0
1e generatie	53,1	56,3	46,0	30,8	21,2	27,0
2e generatie						
Afghanistan	61,5	63,0	63,6		21,9	16,0
1e generatie	61,5	63,0	63,6		21,9	16,0
2e generatie						
China	58,7	50,0	55,4	30,7	20,5	29,3
1e generatie	66,1	54,6	61,5	33,9	24,5	34,9
2e generatie	23,1				4,0	
Iran	41,4	60,2	56,6	15,9	7,9	6,9
1e generatie	41,9	60,6	56,9	15,8	9,1	7,6
2e generatie						
Somalië	50,0	43,2	45,5	25,0	11,1	12,2
1e generatie	50,0	43,2	45,5	25,0	11,1	12,2
2e generatie						
Kaapverdië	33,3	23,7	8,6	25,6	13,2	17,5
1e generatie	38,2	25,0	11,1	27,8	15,9	16,7
2e generatie						
Ghana	48,5	50,0	34,4		43,3	
1e generatie	48,5	50,0	34,4		43,3	
2e generatie						
Egypte	62,3	65,3	64,1			
1e generatie	64,7	66,7	66,3			
2e generatie						
Hongkong	2,9	1,4	4,5	2,0	2,1	1,4
1e generatie	1,8	2,0	3,6	2,9	3,1	2,2
2e generatie						
Filippijnen				5,7	4,7	7,2
1e generatie				5,9	4,9	7,7
2e generatie						
Ethiopië	28,8	47,3	36,2	8,6	15,6	20,0
1e generatie	28,8	48,1	36,2	8,6	15,6	20,0
2e generatie						
Overig niet-westers	40,7	43,8	36,7	11,8	8,1	8,6
1e generatie	43,5	46,8	39,4	11,4	7,9	8,8
2e generatie	7,4	8,1	4,3	14,5	9,2	7,4

Tabellen 1 t/m 3 overgenomen uit het rapport «Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (Den Haag, 2004).

Tabel 1

Gezinsvorming uit Turkije

Perioden	absoluut
2000	2 574
2001	3 267
2002	3 590

Gezinsvorming uit Marokko

Perioden	absoluut
2000	2 246
2001	3 303
2002	3 059

Tabel 2

Partnerkeuze van gehuwde Turken en Marokkanen in Nederland van de tweede generatie, 1 januari 2000 (in procenten)

Mannen	Turken	Marokkanen
gehuwd met autochtoon	5,4	14,5
herkomstgenoot uit Nederland	19,2	24,8
andere allochtoon uit Nederland	0,9	3,5
huwelijksmigrant herkomstgenoot	71,6	55,7
huwelijksmigrant andere allochtoon	2,9	1,6
Vrouwen		
gehuwd met autochtoon	4,6	5,1
herkomstgenoot uit Nederland	24,2	30,3
andere allochtoon uit Nederland	0,9	1,9
huwelijksmigrant herkomstgenoot	69,1	61,6
huwelijksmigrant andere allochtoon	1,3	1

Tabel 3

Gemiddeld aantal allochtone huwelijken per jaar, 1997–2001

Eerste generatie met eerste generatie		8 000
Waarvan:	Turken	1 800
	Marokkanen	1 500
	Surinamers	900
Tweede generatie allochtoon met autochtone Nederlander		7 700
Waarvan:	Indiërs/Indonesiërs	3 500
	Duitser	1 900
	Belgen	500
Autochtone Nederlanders met eerste generatie allochtoon		7 400
Waarvan:	Duitsers	800
	Surinamers	600
	Ind(ones)iers	600
	Marokkanen	300
	Antillianen en Turken	200 +
Tweede generatie allochtoon met eerste generatie allochtoon		2 300
Waarvan	Turken	800+
	Marokkanen	300+
	Ind(ones)iers	200+
	Surinamers	190
Tweede generatie allochtoon met tweede generatie allochtoon		600
Waarvan	Ind(ones)iers	250
