

Vergaderjaar 2003–2004

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 april 2004 en het nader rapport d.d. 5 juli 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2004, no. 04.000708, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk aan vreemdelingen die voor toelating tot Nederland in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) en die na hun komst in Nederland als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers inburgeringsplichtig zouden zijn, de eis te stellen dat ze reeds vóór hun komst naar Nederland beschikken over een basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij;¹ zij krijgen geen mvv als ze niet hebben aangetoond over de vereiste basiskennis te beschikken.

De Raad van State constateert dat de toelichting op het wetsvoorstel wel vermeldt dat het is gericht op snellere inburgering, maar niet een duidelijk beeld schetst van de aard en de omvang van de problemen. Evenmin wordt duidelijk gemaakt dat het voorstel in zijn effecten tevens een extra selectiemechanisme betekent met betrekking tot de toelating van vreemdelingen tot Nederland. Naar redelijke verwachting zal het wetsvoorstel ertoe leiden dat minder vreemdelingen naar Nederland zullen komen van wie voorzienbaar is dat zij door hun persoonlijke kenmerken en hun achtergrond niet in staat zullen zijn in te burgeren, hetgeen overigens ook een verlichting van het inburgeringsprobleem betekent. Aldus wordt het probleem van de aanwezigheid van niet-ingeburgerden in feite langs twee wegen bestreden: wie afziet van deelname aan of niet slaagt voor het «inburgeringsexamen» – op grond waarvan moet worden aangenomen dat inburgering hier te lande op grote problemen zal stuiten – wordt in beginsel niet toegelaten, wie wel is geslaagd heeft reeds bij binnenkomst in ons land een nuttige basis voor (verdere) inburgering.

De Raad onderschrijft het belang van de bevordering van inburgering van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving, maar maakt opmerkingen over de selectie-effecten van het voorstel, over de verantwoordelijkheid van de overheid voor het ontwikkelen van cursusmateriaal, de verenigbaarheid van

¹ Artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 3.71, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

het voorstel met artikel 8 EVRM en over de redenering met betrekking tot de beroepbaarheid van de examenuitslag. Hij is van mening dat ingrijpende aanpassing van de memorie van toelichting noodzakelijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2004, nr. 04.000708, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 april 2004, nr. W03.04.0078/I, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding: het probleem

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geven aanleiding te veronderstellen dat het probleem waarop het wetsvoorstel zich richt, daaruit bestaat dat de Nederlandse samenleving zich geconfronteerd ziet met grote aantallen uit het buitenland afkomstige personen die onvoldoende zijn ingeburgerd; dat wil zeggen dat ze beschikken over onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij. Het probleem wordt nog vergroot doordat de thans bestaande inburgeringsprogramma's onvoldoende zijn om aan die situatie een einde te maken. Dit laatste kan een kwalitatieve kant hebben – sommige categorieën betrokkenen zullen ook na deelneming aan zo'n programma nog onvoldoende kennis en inzicht hebben –, maar ook een kwantitatieve: de capaciteit is onvoldoende om alle in aanmerking komende personen bij te scholen. Bovendien kunnen sommige categorieën personen er wellicht eenvoudig niet toe worden gebracht aan een programma deel te nemen, bijvoorbeeld omdat ze lezen noch schrijven kunnen. Beide – hier veronderstellenderwijs opgevoerde – aspecten zouden reden kunnen vormen om maatregelen te nemen die zien op bepaalde categorieën vreemdelingen voordat ze tot Nederland worden toegelaten.

De Raad is van oordeel dat de toelichting meer duidelijkheid dient te geven over de aard, de oorzaken en de omvang van de problemen waarop het voorstel zich richt.

1. De memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld. De afgelopen jaren bestond bijna de helft van de instroom van niet-Nederlandse immigranten uit zogeheten volgmigranten. Het gaat daarbij om vreemdelingen die zich bij hun familie in Nederland voegen, hetzij in het kader van gezinshereniging in gevallen waarin de gezinsband al bestond vóór de komst van de hoofdpersoon naar Nederland, hetzij in het kader van gezinsvorming waarbij sprake is van een nieuwe (huwelijks)relatie met de in Nederland verblijvende hoofdpersoon. Daarbij is sprake van groei van het aantal gevallen van gezinsvorming en een zekere afname van het aantal gevallen van gezinshereniging. Thans vestigt meer dan de helft van de volgmigranten zich in Nederland in het kader van gezinsvorming. Zo is het aantal gezinsleden dat in het kader van gezinshereniging vanuit Turkije en Marokko naar Nederland komt, sterk afgenomen, terwijl in Nederland gevestigde personen van Turkse en Marokkaanse herkomst nog steeds massaal kiezen voor een huwelijkspartner uit het land van herkomst. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek is gebleken dat in 2002 in totaal 86 619 niet-Nederlandse migranten naar Nederland zijn gekomen. Ongeveer 22% daarvan bestond uit asielmigranten; ongeveer 37% kwam naar Nederland voor een tijdelijk verblijfsdoel (waaronder arbeid en studie) en ruim 38% van deze migranten vestigde zich in Nederland voor gezinsvorming of -hereniging. Daarmee vormde gezinsmigratie in 2002 ruim een derde van de totale immigratie.

Een belangrijk deel van deze groep migranten heeft kenmerken die ongunstig zijn voor een goede integratie in de Nederlandse samenleving. Het meest prominent – ook in omvang – is daarbij de groep gezinsvormers uit Turkije en Marokko. Bijna de helft van de gezinsmigranten is afkomstig uit Marokko en Turkije. Deze migranten hebben een slechte startpositie in de Nederlandse samenleving. Dat blijkt uit de volgende gegevens die zijn ontleend aan de gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Den Haag, 2003). Ongeveer 40% van de Turkse en bijna 60% van de Marokkaanse gezinsmigranten heeft maximaal basisonderwijs als opleidingsniveau. De werkloosheid van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten ligt in deze periode voor beide nationaliteiten op 12% tegen 3% voor de autochtone beroepsbevolking. Zij hebben vaak banen op een zeer laag beroepsniveau; in 2002 had 35% van de Turkse en 42%

van Marokkaanse huwelijksmigranten die deel uitmaken van de werkende beroepsbevolking een baan op elementair niveau, terwijl datzelfde voor 25% van alle Turkse migranten en 15% van alle Marokkaanse migranten gold. Huwelijksmigranten hebben een achterstand op taalgebied ten opzichte van de tweede generatie, waarbij vooral spreken en lezen voor veel huwelijksmigranten een probleem vormt. Het niveau van sociaal-culturele integratie van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten ligt dicht bij dat van de eerste generatie migranten dan dat van de tweede generatie; zij hebben weinig contacten met Nederlanders, identificeren zich met name met de eigen groep en oriënteren zich met name op de eigen taal en cultuur. Uit recente gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Gijsberts en Merens (red.), Emancipatie in estafette, SCP/ISEO, Den Haag/Rotterdam, 2004) blijkt dat de vrouwen uit deze groepen in het bijzonder een slechte positie innemen. Vrouwen uit etnische minderheidsgroepen hebben een aanzienlijk lager opleidingsniveau dan autochtonen; van de Turkse vrouwen tussen de 40 en 65 jaar heeft 80% maximaal basisonderwijs genoten, terwijl dit voor niet minder dan 90% van de Marokkaanse oudere vrouwen geldt. Hun deelname aan de arbeidsmarkt is erg laag. Zij zijn veelal huisvrouw, werkloos of arbeidsongeschikt. Een kwart van hen heeft een baan en van de vrouwen is gemiddeld ongeveer 15% werkloos tegenover respectievelijk 4% van de autochtone vrouwen. Zij hebben niet of nauwelijks contact met autochtonen en vertonen verhoudingsgewijs de meest traditionele opvattingen met betrekking tot emancipatie. Voor de huwelijksmigranten geldt voor de vrouwen nog sterker dan voor de mannen dat zij onder meer door ontbrekende kennis van de Nederlandse taal bij hun aankomst in Nederland al meteen op achterstand staan. Daarbij heeft de aanhoudende en fors toegenomen aanwas van huwelijksmigranten een remmende werking bij de integratie, emancipatie en de verbetering van hun positie in Nederland. De maatschappelijke positie van huwelijksmigranten, die niet in Nederland onderwijs hebben gevolgd, is aanzienlijk slechter voor die van vrouwen uit de tweede generatie die wel in Nederland naar school zijn gegaan. Ook hierin speelt de voortdurende immigratie van huwelijksmigranten een belemmerende rol. Daarbij komt dat het feit dat een groot deel van de Turken en Marokkanen van de tweede generatie met een veelal laag opgeleide partner uit het land van herkomst trouwt, die de Nederlandse taal niet machtig is, geen positief effect zal hebben op de positieverwerving van de derde generatie migranten.

De sociaal-economische en sociaal-culturele positie van deze Turkse en Marokkaanse gezinsvormers en gezinsherenigers komt relatief gezien dicht bij die van de eerste generatie migranten dan bij die van de tweede generatie. Daarmee lijkt het zichzelf repeterende verschijnsel van volgmigratie ook een zichzelf repeterend verschijnsel van permanente aanwas van groepen etnische minderheden met een achterstandspositie.

Onderzoek geeft aan dat de stroom van huwelijksmigranten in de komende jaren zal aanhouden. Ook de asielmigratie leidt tot volgmigratie uit de landen van herkomst. In de afgelopen jaren is op elke drie asielmigranten één volmigrant naar Nederland gekomen (CBS 2003). Verwacht wordt dat de integratie van deze volmigranten in het algemeen het patroon van de Turkse en Marokkaanse volmigranten zal volgen.

2. Effecten

Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat vreemdelingen, na geslaagd te zijn voor het inburgeringsexamen, sneller in de Nederlandse samenleving kunnen inburgeren. Volgens het aangevulde artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden geweigerd indien de vreemdeling-nieuwkomer niet beschikt over de nodige basiskennis; volgens artikel 17, aanhef en onder g, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de weigeringsgrond niet geldt voor bij de maatregel aangewezen categorieën vreemdelingen.

In aansluiting op punt 1 merkt de Raad op dat de toelichting wel een overzicht geeft van de categorieën op wie het nieuwe vereiste niet van toepassing zal zijn – kort gezegd: zij die geen nieuwkomer zijn in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers, alsmede de in artikel 3.71 van het Vreemdelingenbesluit genoemde groepen – maar niet een duidelijk beeld schetst van de samenstelling en de omvang van de groep veronderstelde probleemgevallen waarvoor het vereiste van basiskennis wel zal gelden.

Ook bevat de toelichting geen cijfers van de huidige instroom en van de straks te verwachten aantallen examens en afwijzingen. Daarmee is niet duidelijk wat het kwantitatieve effect van de invoering van het nieuwe vereiste zal zijn. Naar verwachting zal een aantal vreemdelingen ten gevolge van de eis niet worden toegelaten tot Nederland. Feitelijk wordt met de nieuwe eis dus een selectiemechanisme ingevoerd. De toelichting laat dat niet duidelijk uitkomen. De Raad adviseert de memorie van toelichting op de genoemde punten aan te vullen en te verduidelijken.

2. Aangezien die vreemdelingen die er niet in slagen het basisexamen met goed gevolg af te leggen, niet naar Nederland zullen mogen komen, heeft het nieuwe inburgeringsvereiste als selectiemechanisme ook een immigratiebeperkend effect. Exacte gegevens over de te verwachten effecten in kwantitatieve zin zijn niet beschikbaar. Zo zijn er geen voorbeelden uit het buitenland beschikbaar op grond waarvan een verwachting uitgesproken kan worden, en ook kunnen op voorhand geen uitspraken worden gedaan over de mogelijke gedragseffecten van de invoering van het basisexamen bij potentiële gezinsvormers en gezinsherenigers. Wel kan een indicatie van de mogelijke kwantitatieve effecten worden ontleend aan de resultaten van de inburgeringsprogramma's in Nederland. Uit de meest recente Monitor Nieuwkomers (Piers Groep, 2004) met betrekking tot de resultaten van het inburgeringsonderwijs in het jaar 2002 blijkt dat 25 à 30% van de nieuwkomers niet het niveau 1 voor de mondelinge vaardigheden behaalt. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het niveau 1 iets hoger is dan het hier voor het basisexamen in het buitenland voorgestelde niveau (A1-), en dat de vreemdeling die het basisexamen in het buitenland niet met goed gevolg heeft afgelegd dat examen te allen tijde opnieuw kan afleggen en daarvoor uiteraard alsnog kan slagen.

3. Verantwoordelijkheid van de overheid

De onderhavige wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is ingegeven door het Hoofdlijnenakkoord: «(...) wie 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. Iedere nieuwkomer die op basis van vrijwilligheid naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij.»¹ In het wetsvoorstel wordt aan het vereiste van kennis van de Nederlandse taal kennis van de Nederlandse maatschappij toegevoegd. De memorie van toelichting wijst erop dat de mogelijkheid tot het stellen van dergelijke eisen ook wordt voorzien in de (nog niet in werking getreden) Europese richtlijnen langdurig ingezetenen buitenlanders en gezinshereniging.²

Het integratieproces kan sneller verlopen als de vreemdeling in het land van herkomst alvast stappen onderneemt om aan de inburgeringseis te voldoen. Naar het oordeel van de Raad kan deze eis echter slechts worden gesteld als de vreemdeling een redelijke mogelijkheid heeft om aan de nieuwe verplichting te voldoen. De Raad wijst hierbij op de verantwoordelijkheid van enerzijds de betrokken vreemdeling zelf en, eventueel, degene die hem uitnodigt naar Nederland te komen, en anderzijds de Nederlandse overheid.

De manier waarop vreemdelingen hun basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij moeten vergaren wordt geheel overgelaten aan de vreemdelingen zelf. Dit betekent dat de vreemdeling op zoek moet gaan naar de mogelijkheden in eigen land of elders om bijvoorbeeld een cursus Nederlands te volgen. Buiten Nederland wordt een gestructureerd aanbod van onderwijs in de Nederlandse taal thans slechts op een zeer beperkt aantal plaatsen aangeboden. Overigens betekent zelfs het wel bestaan van een cursusaanbod, bijvoorbeeld in de hoofdstad van het land of een andere grotere stad, niet dat een vreemdeling ook over voldoende tijd en financiële middelen zal beschikken om steeds naar de plaats van de cursus af te reizen. Voorzover onderwijs op afstand beschikbaar is, staat niet vast dat kandidaten de beschikking zullen hebben over technische voorzieningen om dat onderwijs te kunnen volgen.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken beklemtoont in haar advies van februari 2004 dat «het de verantwoordelijkheid is van de overheid om

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, blz. 14.

² Ontwerprichtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; richtlijn inzake het recht op gezinshereniging.

ervoor zorg te dragen dat alle kennis die voor het slagen van de toets nodig is, op een eenvoudige aanspreekbare wijze effectief in het buitenland kan worden verkregen.»¹ Naar het oordeel van de Raad gaat dit echter te ver. De Raad acht het wel redelijk dat de Nederlandse overheid erop toeziet dat adequaat lesmateriaal ter voorbereiding op de inburgeringstoets in het buitenland wordt ontwikkeld.

Hij wijst in dit verband tevens, voorzover het toepassingsgebied van die bepaling strekt, op artikel 19, aanhef en onder 6, van het Europees Sociaal Handvest:

«Ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand op het grondgebied van elke andere Overeenkomstsluitende Partijen te waarborgen, verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich (...) zoveel mogelijk de hereniging van het gezin van een migrerende werknemer die toestemming heeft verkregen om zich op het grondgebied te vestigen, te vergemakkelijken».

Terecht stelt de memorie van toelichting dat de potentiële nieuwkomer in de voorgestelde opzet zijn verantwoordelijkheid in het integratieproces reeds voor zijn komst naar Nederland gedeeltelijk realiseert.² De Raad acht het tevens redelijk dat de personen die een vreemdeling naar Nederland willen laten overkomen, erbij zullen helpen om het benodigde, voor hem geschikte lesmateriaal aan deze vreemdeling te doen toekomen.

De Raad adviseert in de toelichting aan te kondigen dat de regering zal toezien op de ontwikkeling van cursusmateriaal.

3. Het advies van de Raad om toe te zien op de ontwikkeling van cursusmateriaal, is niet gevolgd. Wel zal de regering proefexamens laten ontwikkelen en tegen een beperkt bedrag beschikbaar zal stellen, waarmee de vreemdeling zich kan voorbereiden op het basisexamen inburgering. De regering is met de Raad van mening dat het nieuwe toelatingsvereiste geen onmogelijke opgave mag zijn, maar de belangrijkste waarborg daarvoor ligt in het niveau van de vereiste basiskennis. De regering zal de vereiste basiskennis vast stellen op een zodanig niveau dat zij kan worden verworven door vreemdelingen die, ongeacht hun vooropleiding, beschikken over voldoende motivatie om in te burgeren. Verder tekent de regering hierbij aan dat er alleen al in Nederland een groot aantal leermiddelen beschikbaar is die deels ook zelfstandig gebruikt kunnen worden en die derhalve door degene in Nederland die de overkomst van de vreemdeling wenst, beschikbaar kunnen worden gesteld. Voorts verwacht de regering dat het aanbod van dergelijke leermiddelen door de marktwerking verder zal toenemen. Onder deze omstandigheden meent de regering dat de vreemdeling met de hiervoor genoemde proefexamens voldoende door de overheid wordt gefaciliteerd. In dit verband is de regering, met de Raad, van mening dat het niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort om er voor te zorgen dat vreemdelingen op eenvoudige wijze kunnen gaan voldoen aan het nieuwe vereiste voor toelating tot Nederland. Het behoort immers ook tot de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling en van degene in Nederland die zijn overkomst wenst, om te bewerkstelligen dat hij toegang krijgt tot datgene waarmee hij de vereiste basiskennis kan verwerven. Dat wordt niet anders, indien dat in een voorkomend geval meer motivatie, doorzettingsvermogen en financiële investering vergt dan in andere gevallen. Om die reden zal de vreemdeling die niet beschikt over voldoende tijd of financiële middelen om, bijvoorbeeld, naar de cursuslocatie te reizen, die niet beschikt over de technische voorzieningen om onderwijs op afstand te kunnen volgen, of die zich geconfronteerd ziet met andere belemmeringen, daar zelf en al dan niet met ondersteuning van degene in Nederland die zijn overkomst wenst, een adequate oplossing voor moeten vinden. Het enkele feit dat de vreemdeling er in een voorkomend geval niet in slaagt toegang tot de beschikbare leermiddelen te verkrijgen, vormt geen reden om hem met voorbijgaan aan het nieuwe inburgeringsvereiste tot Nederland toe te laten. Daarmee zouden immers de effecten van het nieuwe inburgeringsvereiste op de selectie van vreemdelingen die voldoende zijn gemotiveerd om in te burgeren en op de voorspoedige integratie na aankomst in Nederland, teniet worden gedaan. Bovendien zal die vreemdeling bij het verdere integratietraject na aankomst in Nederland ook moeilijkheden kunnen ondervinden, die hij – met behulp van degene die zijn overkomst wenst – zal moeten kunnen overwinnen opdat mislukking van dat integratietraject wordt voorkomen.

¹ Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland, Advies van de ACVZ over het vereiste om te beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en maatschappij als voorwaarde voor toelating tot Nederland en over het inburgeringsvereiste voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, ACVZ 2003/07, februari 2004, blz. 3.

² Memorie van toelichting, punt 3, Doelstelling, eerste alinea.

4. Artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 8 EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op «respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.»

Naar het oordeel van de Raad zal het vereiste van een inburgeringstoets reeds in het buitenland, in het algemeen voldoen aan de eis van een «fair balance» die door de Straatsburgse jurisprudentie aangaande het bestaan van een positieve verplichting aan de zijde van de verdragsstaten wordt gesteld, nu het hier eerste toelatingen betreft. Of het vereiste ook in het concrete geval verenigbaar is met het recht op gezinshereniging op grond van artikel 8 EVRM zal afhangen van de persoonlijke situatie van de betrokken vreemdeling en uiteraard ook van de nadere invulling van het voorgestelde inburgeringsvereiste.

Het wetsvoorstel verplicht niet tot afwijzing bij niet voldoen aan het nieuwe inburgeringsvereiste. In de Vreemdelingencirculaire 2000 zal wel een beleidsregel van die strekking worden opgenomen, aldus de toelichting. Daarvan zal echter met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten worden afgeweken indien bijzondere, niet verdisconteerde omstandigheden in een individueel geval zouden leiden tot kennelijke onevenredigheid tussen de nadelige gevolgen van onverkorte toepassing van de beleidsregel en het daarmee te dienen algemene belang. De Raad constateert dat in een individueel geval eventueel strijd met artikel 8 EVRM langs deze weg kan worden voorkomen.

De toelichting sluit omzetting van de beleidsregel in een algemeen verbindend voorschrift op termijn niet uit. De Raad adviseert met het oog daarop de doeltreffendheid en de effecten van de thans voorgestelde regeling na enige tijd te evalueren en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de gevallen van afwijking van de beleidsregel in verband met artikel 8 EVRM. Een dergelijke evaluatie zou in de memorie van toelichting kunnen worden aangekondigd.

4. De Memorie van Toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

5. Beroep tegen uitslag inburgeringsexamen

De vreemdeling die het inburgeringsexamen in het buitenland niet met voldoende resultaat aflegt, komt in beginsel niet in aanmerking voor een mvv. Het is denkbaar dat de vreemdeling het niet eens zal zijn met de uitslag van het inburgeringsexamen en in beroep zal willen gaan tegen de uitslag.

Volgens de toelichting is de uitslag van het examen een voorbereidingsbeslissing in de zin van artikel 6:3 Awb en kan de vreemdeling de beoordeling aan de orde stellen bij de aanwending van rechtsmiddelen tegen de afwijzing van zijn mvv-aanvraag. Artikel 6:3 van de Awb bepaalt echter dat een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar is voor bezwaar of beroep. De vaststelling van de uitslag van het inburgeringsexamen heeft echter geen betrekking op zo'n procedure. Naar het oordeel van de Raad moet de vaststelling wel worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, maar staat daartegen volgens artikel 8:4, aanhef en onder e, van die wet slechts bezwaar en beroep open voorzover daarbij niet het kennen of kunnen aan de orde wordt gesteld.

De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

5. De Memorie van Toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Los van het advies van de Raad bestaat aanleiding om de toelichting bij het wetsvoorstel nader aan te vullen en aan te passen.

a. Mede op grond van het advies van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen zal de regering de vereiste basiskennis vaststellen op een niveau (A1-) dat redelijkerwijs door middel van zelfstudie in het land van herkomst kan worden bereikt en dat niet zozeer selectief is op het opleidingsniveau als wel op de motivatie en het doorzettingsvermogen van de vreemdeling. Die factoren zijn uiteraard ook bij de verdere inburgering in Nederland van cruciaal belang. De vereiste leerinvesteringen zullen daarbij betrekkelijk hoog, maar redelijkerwijs haalbaar zijn. Daarmee wordt veilig gesteld dat het nieuwe toelatingsvereiste geen onmogelijke opgave wordt en dat degenen die voor het basisexamen inburgering slagen, ook de bereidheid, de motivatie en de startbekwaamheid hebben om de verdere inburgering in Nederland tot een goed einde te brengen. Daarmee selecteert het nieuwe toelatingsvereiste personen die kunnen en willen investeren in hun eigen inburgering.

b. Gelet op het belang van het basisexamen, zowel voor het verblijfsrecht als ook voor de verdere inburgering van de toekomstige nieuwkomer in Nederland, moet ook naar de mening van de adviescommissie normering inburgeringseisen, elke vorm van fraude uitgesloten worden. Daartoe moet het examen, dat op grond van artikel 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 in het Vreemdelingenbesluit 2000 zal worden geregeld, zo goed mogelijk worden beschermd tegen onder meer identiteitsfraude. Door de JBZ-Raad is reeds een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel (COM(2001) 577) aangenomen die de integratie van een digitale foto en twee vingerafdrukken op visa verplicht stelt. Hoewel het basisexamen in veel gevallen zal worden afgelegd bij de indiening van de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), bestaat er geen reden om de toegang tot het basisexamen tot dat tijdstip te beperken. Denkbaar is immers dat de vreemdeling de aanvraag pas enige tijd ná het behalen van het examen wil indienen, bijvoorbeeld omdat enkele bij de indiening van de mvv-aanvraag over te leggen stukken nog ontbreken of omdat degene bij wie hij in Nederland wil verblijven pas enkele weken later aan de voorwaarden zal voldoen. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat degene die het basisexamen heeft afgelegd, ook daadwerkelijk degene is die de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) 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 elektronische foto, een elektronische scan van het paspoort en aan het afnemen van elektronische vingerafdrukken, die kunnen worden vergeleken met die van de persoon die de mvv-aanvraag heeft ingediend of nog zal indienen.

c. Bij nader inzien acht de regering het niet wenselijk dat de resultaten van het met goed gevolg afgelegde basisexamen onbeperkt geldig 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 moet nemen, bestaat het risico dat de eenmaal verworven basiskennis die niet is onderhouden verloren gaat, waarmee tevens de noodzakelijke aansluiting op het inburgeringstraject in Nederland verloren gaat en de inburgering weer op achterstand geraakt. Om die reden is de regering voornemens de geldigheidsduur van het examenresultaat in tijd te beperken, waarbij vooralsnog gedacht wordt aan een geldigheidsduur van een jaar.

d. Hoewel de financiële en uitvoeringsaspecten worden beheerst door een aantal keuzen die in het kader van de uitwerking nog zullen worden gemaakt en die hun weerslag zullen vinden in een regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000, en daarop in de nota van toelichting op dat besluit nader zal worden ingegaan, worden de aan de vreemdeling door te berekenen kosten voor het afnemen van het basisexamen momenteel geraamd op circa 350 euro per examen.

e. De regering acht het wenselijk om voor vreemdelingen die daaraan ter voorbereiding op het basisexamen inburgering behoefte hebben, proefexamens beschikbaar te stellen. Aan de hand van die proefexamens kan de vreemdeling tegen een beperkt bedrag zijn kans van slagen voor het basisexamen inschatten. Deze proefexamens zullen voor ongeveer 42,50 euro beschikbaar worden gesteld.

De redactionele kanttekening van de Raad is verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 13 april 2004,
no. W03.04.0078/I, met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In de memorie van toelichting, punt 2, de zinsnede «, de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.» vervangen door: . Over de gevolgen voor de rechtspraak zijn de Raad voor de Rechtspraak en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geraadpleegd.