Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe, in het belang van de integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving, in artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een nieuw toelatingsvereiste op te nemen voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Dit toelatingsvereiste houdt in, dat de vreemdeling, die vóór zijn komst naar Nederland in het bezit moet zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en die ná zijn komst naar Nederland als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) inburgeringsplichtig zou zijn, reeds voor zijn komst naar Nederland moet beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord, waarin onder meer het volgende is opgenomen: «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» (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14). Het nieuwe toelatingsvereiste maakt deel uit van een aantal maatregelen ter bevordering van de inburgering van vreemdelingen in Nederland, die op hoofdlijnen zijn opgenomen in de nota van 23 april 2004 over de herziening van het inburgeringstelsel (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 543, nr. 2). Het nieuwe vereiste houdt in dat de vreemdeling zich reeds in het buitenland niet alleen basiskennis van de Nederlandse taal eigen maakt, maar ook kennis maakt met basisbegrippen van de Nederlandse samenleving. Met deze maatregel wordt tevens uitvoering gegeven aan twee Kamermoties. Ten eerste de op 10 december 2002 aanvaarde motie-Blok c.s. (VVD) waarin de regering werd verzocht met voorstellen te komen om het belang van de essentiële Nederlandse waarden, normen en grondrechten reeds tijdens de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning in het land van herkomst onder de aandacht van de aanvrager te brengen (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 60). Ten tweede de op 17 december 2002

KST78666
0304tkkst29700-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

aanvaarde motie-Sterk c.s. (CDA) waarin de regering werd verzocht met concrete voorstellen te komen om inburgering van nieuwkomers die in het kader van gezinsvorming of hereniging naar Nederland komen, te laten beginnen in het land van herkomst (Kamerstukken II 2002/03, 27 083, nr. 25).

De grootschalige immigratie in de afgelopen tien jaar heeft de integratie en de normale processen van de inpassing van migranten in de Nederlandse samenleving op groepsniveau ernstig verstoord, als gevolg waarvan het integratieproces bij elke nieuwe generatie weer opnieuw moet beginnen. De resultaten van het inburgeringsprogramma dat migranten ingevolge de Wet inburgering nieuwkomers krijgen aangeboden en van de overige van overheidswege verstrekte voorzieningen, zijn achtergebleven bij de gestelde doelstellingen van het integratiebeleid. Uit de evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers is gebleken dat de 15 tot 20% van de nieuwkomers die aan het inburgeringsprogramma beginnen uitvalt, dat de deelnemers slechts in beperkte mate op een hoger niveau komen en dat het streefniveau door de meeste nieuwkomers niet binnen de daartoe gestelde termijn wordt gehaald. Ook de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (de Commissie Blok) constateert in haar eindrapport «Bruggen bouwen» (Kamerstukken II 2003–2004, 28 689, nrs. 8–9) dat het rendement van de huidige inburgeringscursussen te laag is. In de tot dusverre aanbodgeoriënteerde benadering lopen migranten bovendien het gevaar een zorgcategorie te worden die door de overheid bij de hand moet worden genomen. De overheid kan niet de zorg op zich nemen voor de integratie van in totaal meer dan een miljoen personen uit minderheden. De aanpak van de inburgering die het kabinet voor ogen staat wijkt zozeer af van de bestaande Wet inburgering nieuwkomers dat een grondige vernieuwing van het gehele inburgeringsstelsel wordt voorbereid. De hoofdlijnen daarvan zijn geschetst in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 april 2004 over de herziening van het inburgeringstelsel (Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 2). Daarbij kiest de regering onder meer voor versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger die daarbij, kort gezegd, de vrijheid zal krijgen om zelf te bepalen op welke wijze hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen. Aangezien immigratie en integratie onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden – op het vlak van de integratie zijn geen duurzame resultaten te boeken als de immigratie niet goed is geregeld en immigratie is niet goed geregeld als daarbij geen rekening wordt gehouden met de voorwaarden die de integratie van nieuwkomers stelt – kiest de regering tevens voor het verbinden van integratievereisten aan immigratie.

In Europees verband wordt in toenemende mate het belang erkend van de bijdragen van legaal verblijvende onderdanen van derde landen aan het economisch, maatschappelijk en cultureel leven en van de noodzaak van een doeltreffend integratiebeleid. Zo heeft de Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere een oproep gedaan voor een krachtiger integratiebeleid en heeft de Raad van 21 en 22 juni 2002 in Sevilla benadrukt dat het gezamenlijk beheer van de migratiestromen een goed evenwicht moet bewaren tussen enerzijds een beleid gericht op de integratie van legaal verblijvende immigranten en anderzijds een krachtige aanpak van de illegale immigratie en de mensenhandel. Het voornemen om van vreemdelingen te verlangen dat zij reeds voor hun komst naar Nederland beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij sluit aan bij recente Europese ontwikkelingen in het migratierecht ten aanzien van derdelanders. Zowel de richtlijn van de Raad van de Europese Unie betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (verder: de richtlijn langdurig ingezeten derdelanders) als de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Euro-

pese Unie van 22 september 2003 (PbEG L 251) inzake het recht op gezinshereniging (verder: de richtlijn gezinshereniging) staat de lidstaten van de Europese Unie uitdrukkelijk toe van vreemdelingen uit derde landen te verlangen dat zij voor hun komst naar de desbetreffende lidstaat aan integratiecriteria voldoen. Met dit wetsvoorstel wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De voorbereidingen van de noodzakelijke inhoudelijke en uitvoeringstechnische uitwerking van de inburgering in het land van herkomst zijn reeds ter hand genomen. Deze vragen nog aanzienlijke inspanningen. Verwezen wordt naar de naar aanleiding van de eerdergenoemde motie-Sterk verrichte haalbaarheidsstudie die bij brief van 19 juni 2003 is aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2002/03, 27 083, nr. 36). Deze inspanningen zullen resulteren in een inburgeringsexamen in het buitenland dat in het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingen-circulaire 2000 zal worden uitgewerkt. Omdat de regering zo spoedig mogelijk na afronding daarvan de toelating van bepaalde groepen vreemdelingen wenst te koppelen aan hun (basis)kennis van de Nederlandse taal en samenleving, wordt reeds thans voorgesteld de vereiste wettelijke basis daarvoor te creëren. In februari 2004 heeft de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen advies uitgebracht over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, dat bij de totstandkoming van deze lagere regelgeving zal worden betrokken. In het navolgende worden het doel en de strekking van het nieuwe inburgeringsvereiste, de gevolgen daarvan voor de burger en de overheid en de relatie tot andere bestaande en komende regelingen nader toegelicht.

2. Totstandkoming

Over het concept-wetsvoorstel zijn adviezen uitgebracht door de Adviescommisie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) , en vier LOM-samenwerkingsverbanden (Inspraakorgaan Turken (IOT), Lize (overlegpartner Rijksoverheid Zuideuropese gemeenschappen), Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT) en Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON)). 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. Op 7 januari 2004 is een Adviescommissie Normering Inburgeringseisen ingesteld, die in februari 2004 advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland heeft uitgebracht. Voorts is overleg gevoerd met het Landelijk Overleg Minderheden. De adviezen[1] alsmede de in het LOM-overleg gemaakte opmerkingen zijn, voor zover zij daartoe aanleiding gaven, in de toelichting verwerkt.

3. Doelstelling

Integratie van nieuwkomers is een tweezijdig proces. Van de Nederlandse samenleving wordt verwacht dat nieuwkomers kansen worden geboden en van de nieuwkomer worden inspanning en bijdragen aan de Nederlandse samenleving verwacht. Voorts is integratie van nieuwkomers een langdurig proces. Hoewel de integratie in het individuele geval voorspoedig kan verlopen, moet het integratieproces voor iedere nieuwe migrant steeds opnieuw van voor af aan beginnen. Daardoor wordt het integratieproces op macro-niveau steeds weer op achterstand gezet. Dat komt de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving en het draagvlak voor de acceptatie van nieuwe migranten niet ten goede. Dat pleit er voor om het integratieproces eerder te laten aanvangen. Uit de tweezijdigheid van het integratieproces volgt dat van vreemdelingen die er vrijwillig voor kiezen zich permanent in Nederland te vestigen, verwacht mag worden dat zij zich reeds in het buitenland voorbereiden op hun komst naar

[1] De adviezen liggen ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Nederland. De lange duur van het integratieproces in Nederland maakt het des te belangrijker dat zij in het kader van die voorbereidingen voor hun komst naar Nederland de Nederlandse taal op basisniveau beheersen en kennis maken met de Nederlandse samenleving. Daardoor zal het integratieproces na aankomst in Nederland efficiënter en effectiever verlopen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er dan ook toe dat de potentiële nieuwkomer zijn verantwoordelijkheid in het integratieproces reeds voor zijn komst naar Nederland gedeeltelijk realiseert.

Daarbij is van belang dat voortdurende immigratie bij achterblijvende integratie kan leiden tot processen die op den duur marginalisering van bepaalde bevolkingsgroepen tot gevolg hebben in de zin van een afnemend vermogen tot maatschappelijke participatie, gebrekkige kansen op de arbeidsmarkt en structurele afhankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen. Omdat veel nieuwkomers een opvoedende taak hebben en op den duur ook zelf om de overkomst van een buitenlands gezinslid kunnen verzoeken, terwijl ook het kind op den duur een gezin zal vormen, zal dat proces van generatie op generatie kunnen worden overgedragen. De regering verwijst hier 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 «Bruggen bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken III 2003/04, 28 689, nr. 17). Wanneer de verschillende groepen die het aangaat er niet in slagen een verbetering van hun maatschappelijke positie te bewerkstelligen, dreigt zich een somber scenario te voltrekken.

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 het aantal 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 dichter 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 huwelijksmigrantes, 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 dichter in de buurt 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 volgmigrant naar Nederland gekomen (CBS 2003). Verwacht wordt dat de integratie van deze volgmigranten in het algemeen het patroon van de Turkse en Marokkaanse volgmigranten zal volgen.

Zonder tekort te willen doen aan de vele vreemdelingen die zich op eigen kracht met succes daaraan weten te onttrekken, beoogt het kabinet dat proces te doorbreken door de inburgering van hen die daarmee na inreis

problemen kunnen ondervinden, reeds voor de komst naar Nederland te laten aanvangen.

Daartoe wordt voorgesteld een basiskennis van de Nederlandse taal als voorwaarde voor toelating tot Nederland op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast zal de vreemdeling eveneens een zekere basiskennis van de Nederlandse samenleving moeten hebben. Van de vreemdeling kan in het kader van zijn voorbereiding op een duurzaam verblijf in Nederland immers ook een voorafgaande bewustwording van de Nederlandse waarden en normen worden verlangd. Met de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen acht de regering het belangrijk dat potentiële nieuwkomers zicht hebben op de samenleving waarin zij zich willen vestigen. Anders dan de adviescommissie acht de regering de verwerving en de toetsing van dergelijke basiskennis ook op een taalvaardigheidsniveau dat in het buitenland kan worden verworven, haalbaar. Integratie vergt naast beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving, diverse inspanningen die aan Nederland zijn gebonden, zoals daadwerkelijke participatie in de Nederlandse samenleving door bijvoorbeeld actieve deelname aan het arbeidsproces, onderwijs en vrijwilligerswerk. De verwerving van basiskennis van onze taal en samenleving kan echter beginnen vóór de daadwerkelijke komst naar Nederland. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt van de potentiële nieuwkomer verlangd dat deze reeds voordat toestemming voor vestiging in Nederland wordt verleend, aantoont over die basiskennis te beschikken.

Daarmee wordt niet alleen bereikt dat de vreemdeling zich reeds bij de voorbereidingen voor zijn komst de gevolgen daarvan realiseert en het belang dat in Nederland wordt gehecht aan het leren van de Nederlandse taal, waarden en normen, maar ook dat hij zich daadwerkelijk en aantoonbaar op onze taal en samenleving oriënteert. Daarmee wordt deze vreemdeling beter dan thans het geval is aan zijn eigen verantwoordelijkheden in het gehele integratieproces gehouden. In geval van gezinsmigratie wordt daardoor ook de in Nederland verblijvende partner, van wie verwacht mag worden dat deze de vreemdeling bij diens voorbereidingen zal ondersteunen, eerder en indringender gewezen op zijn rol en verantwoordelijkheid in dat proces. Doordat al vóór binnenkomst een eerste begin wordt gemaakt met het integratieproces, zal dat proces na aankomst efficiënter en effectiever kunnen verlopen en zal de nieuwkomer zich direct na aankomst in Nederland al beter kunnen redden. Voortijdige uitval in de eerste fase van het inburgeringstraject in Nederland is bovendien niet meer aan de orde, zodat ook zij die anders – bijvoorbeeld in verband met zwangerschap, de opvoeding van kinderen of aanvaarding van werk – zouden zijn uitgevallen beschikken over een zekere basiskennis om in de samenleving te kunnen functioneren.

Daarnaast werkt het nieuwe inburgeringsvereiste, als voorwaarde voor de toelating van nieuwkomers tot Nederland, ook als een selectiecriterium. Die vreemdelingen die reeds voor hun komst naar Nederland er niet in slagen zich een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving eigen te maken en derhalve ook in Nederland grote problemen bij hun integratie zullen kunnen ondervinden, zullen geen toestemming krijgen zich in Nederland te vestigen. Verlaging van de instroom van migranten van wie voorzienbaar is dat hun integratie in Nederland zal achterblijven, brengt tevens verlichting van het inburgeringsprobleem mee.

4. Bereik van het nieuwe toelatingsvereiste

Ingevolge het Hoofdlijnenakkoord geldt het nieuwe toelatingsvereiste voor de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers. Dat betekent dat het nieuwe inburgeringsvereiste slechts kan worden tegengeworpen aan vreemdelingen die na inreis en verblijfsaanvaarding in Nederland als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers tot inburgering verplicht zouden zijn. Daarvoor wordt aangesloten bij de definitie van «nieuwkomer» in artikel 1, eerste lid, onder a – en omdat het hier alleen vreemdelingen betreft – ten eerste, van de Wet inburgering nieuwkomers. Dat is, kort gezegd, de vreemdeling van achttien jaar of ouder, die voor de eerste maal rechtmatig verblijf in Nederland heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, en die niet voor een tijdelijk verblijfsdoel in ons land verblijft. Deze doelgroep is nader uitgewerkt in een tweetal ministeriële regelingen – de Regeling aanwijzing nieuwkomers wegens verblijf voor een tijdelijk doel en de Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering – op basis van de Wet inburgering nieuwkomers. Laatstgenoemde regeling brengt de geestelijke bedienaren onder het begrip «nieuwkomer». Met deze aansluiting bij de definitie van nieuwkomer wordt voorkomen dat bijvoorbeeld studenten, au pairs en arbeidsmigranten (anders dan geestelijke bedienaren die voor het verrichten van arbeid in loondienst naar Nederland komen),[1] die tijdelijk naar Nederland komen en niet onder de Wet inburgering nieuwkomers vallen, toch aan het nieuwe inburgeringsvereiste zouden moeten voldoen. Daarom kan het voorgestelde onderdeel h van artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 slechts worden toegepast ten aanzien van de vreemdeling die «na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zou zijn».

De definitie van nieuwkomers in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) gaat uit van vreemdelingen (of Nederlanders) van 18 jaar en ouder (artikel 1, onder a, WIN). Bij amendement zijn de partieel leerplichtige jongeren met een nieuwkomer gelijkgesteld (artikel 1, vierde lid, WIN). Dit kunnen zowel 16-jarigen als 17-jarigen zijn. De partiële leerplicht begint aan het eind van het schooljaar waarin men zestien jaar is geworden en eindigt aan het eind van het schooljaar waarin men zeventien is geworden. Een schooljaar loopt van 1 augustus tot en met 31 juli. Op grond van artikel 1, derde lid, WIN zijn de jongeren van 17 jaar die niet meer partieel leerplichtig zijn, eveneens met een nieuwkomer gelijkgesteld. Dat betekent dat alle jongeren van 17 jaar onder de WIN vallen. Jongeren van 16 jaar vallen uitsluitend onder de WIN voorzover zij partieel leerplichtig zijn. Zolang zij nog volledig leerplichtig zijn vallen zij niet onder de WIN. De volledige leerplicht eindigt aan het eind van het schooljaar waarin men 16 jaar is geworden. De vreemdeling die op het tijdstip van besluitvorming inzake de mvv niet meer de leeftijd heeft waarop men in Nederland – volledig – leerplichtig is, zal ook aan het nieuwe inburgeringsvereiste moeten voldoen, ook indien hij op het tijdstip waarop de mvv-aanvraag is ontvangen wèl die leeftijd had. De van het algemene bestuursrecht afwijkende hoofdregel in het vreemdelingenrecht bepaalt weliswaar dat op aanvragen wordt beslist met inachtneming van het recht zoals dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beslissing wordt genomen gunstiger is, maar de leeftijd van een vreemdeling is van feitelijke aard. De definitie van nieuwkomer in de Wet inburgering nieuwkomers zal op termijn worden vervangen door een nieuwe definitie van nieuwkomer in de Wet inburgering nieuwkomers, die op de bestaande definitie zal aansluiten, maar daaraan niet geheel identiek zal zijn (zie Kamerstukken II, 2003–2004, 29 543, nr. 2).

[1] Het verblijf van arbeidsmigranten is in beginsel tijdelijk van aard zo lang op grond van de Wet arbeid vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning vereist is. Verwezen wordt naar hetgeen daarover is opgenomen in de notitie over de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedure voor arbeidsmigranten bij brief van 7 februari 2003 aan de Tweede Kamer (niet-dossierstuk 2002–2003, just 030108).

In de praktijk gaat het bij het nieuwe toelatingsvereiste overwegend om – meerderjarige – vreemdelingen die voor gezinshereniging of -vorming met een Nederlander of een legaal in Nederland verblijvende vreemdeling naar Nederland willen komen. Verreweg de meeste van deze vreemdelingen dienen vóór hun komst naar Nederland in het bezit te zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Deze machtiging stelt de overheid in staat om voor de komst van de vreemdeling naar Nederland te beoordelen of die vreemdeling in Nederland voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt. De mvv-aanvraag wordt in de periode waarin de vreemdeling nog buiten Nederland verblijft, getoetst aan dezelfde voorwaarden die worden gehanteerd voor de verlening van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in Nederland. Aangezien aan het nieuwe inburgeringsvereiste moet worden voldaan voor de komst naar Nederland, wordt voorgesteld dat vereiste te stellen aan die vreemdelingen die voor verlening van een verblijfsvergunning in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. In de praktijk betekent dit dat de mvv-aanvraag voortaan kan worden afgewezen, indien de potentiële nieuwkomer niet aan de hand van de examenresultaten kan aantonen dat hij reeds in het buitenland de nodige basiskennis heeft verworven over de Nederlandse taal en samenleving. Na inreis zonder de vereiste machtiging komt hij ook niet in aanmerking voor de beoogde verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Met de aansluiting bij het mvv-vereiste wordt veilig gesteld dat de overheid voor de komst van de vreemdeling naar Nederland daadwerkelijk kan controleren of inderdaad aan het nieuwe vereiste is voldaan. Voorts wordt zo voorkomen dat de niet mvv-plichtige vreemdeling – bijvoorbeeld een Amerikaanse gezinshereniger – eerst bij aankomst in Nederland met dit vereiste wordt geconfronteerd, daardoor gedwongen wordt zich buiten Nederland de vereiste basiskennis eigen te maken en daarmee feitelijk mvv-plichtig wordt. Om die reden wordt voorgesteld het nieuwe vereiste niet toe te passen op de vreemdeling die behoort tot een der in artikel 17, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 bedoelde categorieën. Het gaat daarbij om vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van één der door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen landen, die gemeenschapsonderdaan zijn, die vanwege hun gezondheidstoestand niet kunnen reizen, die slachtoffer of getuige-aangever zijn van vrouwenhandel, die reeds een verblijfsvergunning hebben en om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie vreemdelingen. Laatstgenoemde vreemdelingen zijn opgenomen in artikel 3.71 van het Vreemdelingenbesluit 2000; afgezien van gevallen die onder de hardheidsclausule vallen, gaat het in het algemeen niet om inburgeringsplichtige nieuwkomers in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers.

Ten aanzien van alle bij of krachtens artikel 17, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 aangewezen vreemdelingen geldt dat van hen, hetzij op grond van internationale verplichtingen, hetzij op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, niet gevergd wordt dat zij bij het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf terugkeren naar het land van herkomst. Op dezelfde gronden wordt van dat gedeelte van deze groep dat onder de Wet inburgering nieuwkomers valt, niet gevergd dat zij terugkeren naar het land van herkomst om daar de benodigde basiskennis over de Nederlandse taal en samenleving te verwerven. De meesten zijn overigens geen nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers. Voor hen die dat wel zijn, laat dit wetsvoorstel uiteraard onverlet hun verplichting om (de rest van) het gehele inburgeringstraject op grond van de Wet inburgering nieuwkomers te volgen.

Voor asielmigranten verandert er met dit wetsvoorstel niets. Er wordt geen vergelijkbare bepaling in artikel 31 voor de weigering van de verblijfsvergunning asiel voorgesteld, aangezien dat niet verenigbaar is

met het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Europese (ontwerp-)richtlijnen op het gebied van het asielrecht. Voor de verlening van de verblijfsvergunning asiel geldt ook geen mvv-vereiste. Ná hun toelating op grond van een verblijfsvergunning asiel zijn asielmigranten uiteraard wèl inburgeringsplichtig. Hetzelfde geldt voor de echtgenoot of ongehuwde partner en de minder- of meerderjarige kinderen van deze asielmigranten die op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e en f, van de Vreemdelingenwet 2000 onder omstandigheden eveneens in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Voor de overige gezinsleden van de asielmigrant is het hiernavolgende van belang.

Op grond van het tweede lid van artikel 16 zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van het nieuwe inburgeringsvereiste. Daarbij zal in de eerste plaats worden aangegeven aan welke categorieën vreemdelingen het nieuwe toelatingsvereiste kan worden tegengeworpen, en aan welke niet. Daartoe zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 in ieder geval worden geregeld welke categorieën vreemdelingen op grond van internationale verplichtingen niet aan het inburgeringsvereiste in eigen land behoeven te voldoen. Daarbij wordt met name gedacht aan langdurig ingezeten derdelanders die ingevolge de nationale wetgeving van een andere lidstaat hebben moeten inburgeren om die Europese status in die andere lidstaat te verkrijgen, en aan die gezinsleden van vluchtelingen aan wie ingevolge artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging evenmin voorafgaande inburgering in het land van herkomst kan worden gevergd.

Anders dan de ACVZ blijkens haar advies veronderstelt, brengt de mvv-plichtigheid van gezinsleden van in Nederland toegelaten vluchtelingen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e of f, van de Vreemdelingenwet 2000, niet mee dat hun mvv-aanvragen op grond van het nieuw voorgestelde inburgeringsvereiste van artikel 16, eerste lid, onder h, zullen worden afgewezen. Het wetsvoorstel beoogt weliswaar geen verandering te brengen in het vereiste dat ook deze gezinsleden, om in aanmerking te kunnen komen voor een reguliere verblijfsvergunning, in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, maar dat betekent niet dat hun daartoe strekkende aanvragen op het nieuwe inburgeringsvereiste zullen worden afgewezen, nu – zoals hierboven reeds is aangegeven – op grond van artikel 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 in het Vreemdelingenbesluit 2000 ten aanzien van hen een uitzondering zal worden opgenomen. Afwijzing op het inburgeringsvereiste zou ten aanzien van hen immers in strijd met artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging zijn. Gelet op de bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 gemaakte keuze om met de uniforme asielstatus het doorprocederen voor een «betere» status te voorkomen, geldt het vorenstaande niet slechts voor verdragsvluchtelingen maar tevens voor de andere houders van de verblijfsvergunning asiel. Naast het feit dat uitoefening van het gezinsleven in het herkomstland van die andere asielmigranten veelal niet mogelijk zal zijn, hetgeen een belangrijke factor is bij de afweging die in het individuele geval op grond van artikel 8 EVRM zal moeten worden gemaakt, is daarbij van belang dat de introductie van een onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en andere asielmigranten een rechtens relevant belang zou introduceren om door te procederen, hetgeen, gelet op de ervaringen met de situatie vóór invoering van de Vreemdelingenwet 2000, uiterst onwenselijk is.

Voor de goede orde wijst de regering er op dat de voormalige verdragsvluchteling die door naturalisatie het Nederlanderschap heeft verkregen,

geen verdragsvluchteling meer is. Op hem is het Vluchtelingenverdrag en op zijn gezinsleden is artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging derhalve niet van toepassing. Het nieuwe inburgeringsvereiste zal in dat geval dus wèl van toepassing zijn op zijn gezinsleden. Datzelfde geldt uiteraard voor de gezinsleden van andere asielmigranten die het Nederlanderschap hebben verkregen. Wel zal het feit dat ten aanzien van een dergelijke hoofdpersoon eerder is vastgesteld dat de uitoefening van gezinsleven in het herkomstland niet mogelijk was, een rol spelen bij de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM. Daarbij zal onder meer moeten worden bezien in hoeverre de voorheen aanwezige beletselen nog steeds aanwezig zijn. Overigens zal het hierbij in de meeste gevallen, nu naturalisatie eerst vijf jaar na toelating mogelijk is, gaan om gevallen waarin sprake is van gezinsvorming, hetgeen eveneens een belangrijke factor in die belangenafweging zal vormen.

Ten aanzien van de (voormalige) asielzoeker aan wie een verblijfvergunning regulier is verleend op grond van bijvoorbeeld het voormalige driejarenbeleid of de eenmalige regeling (Stcrt. 2003, 191), is niet vastgesteld dat deze verdragsvluchteling is of dat er een andere rechtsgrond is om hem in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning asiel. Op zijn gezinsleden is het in artikel 7, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn gezinshereniging neergelegde verbod op voorafgaande inburgering niet van toepassing. Hetzelfde geldt voor de gezinsleden van de (voormalige) asielzoeker aan wie een reguliere verblijfsvergunning is verleend voor medische behandeling of (niet-asielgerelateerde) klemmende redenen van humanitaire aard. Ook deze gezinsleden zullen in beginsel moeten voldoen aan het nieuwe inburgeringsvereiste. Eventuele al dan niet permanente beletselen om het gezinsleven in het herkomstland of een ander derde land uit te oefenen, komen eerst aan de orde bij de individuele belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM.

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

Op grond van het tweede lid van artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van het nieuwe toelatingsvereiste. Daarbij zullen, zoals reeds aangegeven, in ieder geval categorieën vreemdelingen worden aangewezen die niet aan het nieuwe inburgeringsvereiste behoeven te voldoen. De regering voorziet op dit moment geen algemeen verbindend voorschrift dat afwijzing imperatief voorschrijft, omdat nog geen enkele ervaring is opgedaan met het nieuwe inburgeringsvereiste en derhalve niet met enige zekerheid kan worden aangenomen dat een dergelijk voorschrift in alle gevallen altijd tot een juiste en redelijke uitkomst zal leiden. Wel is de regering voornemens in de Vreemdelingencirculaire 2000 een beleidsregel van gelijke strekking op te nemen, waarvan met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden afgeweken, indien bijzondere, niet verdisconteerde omstandigheden in een individueel geval zouden leiden tot kennelijke onevenredigheid tussen de nadelige gevolgen van onverkorte toepassing van die beleidsregel en het daarmee te dienen algemene belang. Daarmee wil de regering de invoering van een dergelijk algemeen verbindend voorschrift op termijn, indien de nodige ervaring met het nieuwe inburgeringsvereiste is opgedaan, overigens niet uitsluiten. Artikel 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 biedt daarvoor, mede gelet op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 februari 2003 in de zaak met nummer 200300241/1 (gepubliceerd in «JV» 2003/111), voldoende grondslag. Mede omdat de invoering van een dergelijke bepaling slechts op verantwoorde wijze kan plaatsvinden nadat de nodige ervaring is opgedaan met het nieuwe inburgeringsvereiste en voldoende inzicht is verkregen in de gevallen waarin met toepassing van artikel 4:84

van de Algemene wet bestuursrecht van de hoofdregel moet worden afgeweken, is de regering voornemens de doeltreffendheid en de effecten van het nieuwe inburgeringsvereiste twee jaar na inwerkingtreding daarvan te evalueren, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de gevallen waarin, hetzij op grond van artikel 8 van het EVRM, hetzij om andere bijzondere redenen, is afgeweken van deze beleidsregel. Evaluatie van de techniek van het examensysteem is eveneens op deze termijn voorzien.

Een algemene vrijstelling voor personen met een ziekte ligt niet in de rede. Ook deze vreemdelingen zullen immers, voor zover zij duurzaam in Nederland willen verblijven, adequaat moeten kunnen deelnemen aan onze samenleving en in Nederland integreren. Inburgering is daarvoor een eerste vereiste. Wel is denkbaar dat het noodzakelijk kan zijn om personen die door een geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend in de onmogelijkheid verkeren het basisexamen af te leggen, vrij te stellen van het examen. Overigens is de vreemdeling die enkel en alleen voor medische behandeling tijdelijk in Nederland willen verblijven, op grond van de Wet inburgering nieuwkomers niet inburgeringsplichtig. Om dezelfde redenen ligt een algemene vrijstelling van vreemdelingen die de verantwoordelijkheid hebben voor de verzorging en opvoeding van jonge kinderen ook niet voor de hand. Dat is temeer het geval, nu dat het gevaar in zich zou dragen dat de eigen achterstand wordt overgedragen op het kind ten aanzien van wie deze vreemdelingen een opvoedende taak hebben.

Voorts zullen in ieder geval regels worden opgesteld over het vereiste basisniveau van de kennis van de Nederlandse taal en samenleving. De ter voorbereiding daarvan ingestelde Adviescommissie Normering Inburgeringseisen heeft in februari 2004 advies uitgebracht over het vereiste niveau. Mede op basis van dat advies zal het vereiste niveau van basiskennis in de lagere regelgeving worden uitgewerkt. Dat niveau moet redelijkerwijs door middel van zelfstudie in het land van herkomst kunnen worden bereikt, en zal niet zozeer selecteren op opleidingsniveau als wel op motivatie en 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 bekwaamheid 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. De regering tekent daarbij aan dat het gaat om de verwerving van een basiskennis die vereist is voor een succesvolle verdere inburgering na inreis in Nederland, waarover een ieder, ongeacht diens vooropleiding of andere kenmerken, dient te beschikken. Inherent daaraan is dat een hoogopgeleide of effectief lerende vreemdeling minder tijd en moeite hoeft te investeren om het vereiste basisniveau te bereiken dan een lager opgeleide of minder effectief lerende vreemdeling. De regering voorziet derhalve geen algemene differentiatie naar de persoonlijke omstandigheden van de individuele vreemdeling, hetgeen overigens zeer conflictoproepend zou werken en tot een groot aantal procedures zou leiden.

De in het Vreemdelingenbesluit 2000 op te nemen regels zullen voorts betrekking hebben op de toegang tot en de inrichting van het basisexamen, de beoordeling van de resultaten aan de hand waarvan de vreemdeling zal moeten aantonen dat hij dat basisniveau beheerst, de instantie die het examen afneemt en de beoordeling maakt, de mogelijkheden tot herkansing en de aan de vreemdeling voor de examinering in

rekening te brengen kosten. In dit verband wijst de regering er op dat de uitslag van het basisexamen een beoordeling inhoudt van het kennen en kunnen van de vreemdeling die ter zake is geëxamineerd. Tegen een dergelijke beoordeling kan ingevolge artikel 8:4, onder e, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar en beroep worden ingesteld, hetgeen slechts uitzondering leidt voor zover daarbij niet het kennen of kunnen aan de orde wordt gesteld.

Aangezien het basisexamen inburgering de enige wijze is waarop de vreemdeling kan aantonen dat hij zich de vereiste basiskennis heeft eigen gemaakt, acht de regering het van belang de toegang tot dat examen zo min mogelijk te beperken. Wel zal, zoals ook de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen heeft vastgesteld, met het oog op het belang van het basisexamen voor het verblijfsrecht en de verdere inburgering van de toekomstige nieuwkomers in Nederland, elke vorm van fraude moeten worden uitgesloten. 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. In aansluiting daarop zal op grond van artikel 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geregeld dat het examen toegankelijk is voor die vreemdeling die bereid is medewerking te verlenen aan het vastleggen van gegevens met het oog op zijn identiteit. Daarmee wordt het examen zo goed mogelijk beschermd tegen identiteitsfraude. 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 enkel dat tijdstip te beperken. Denkbaar is immers dat de vreemdeling de aanvraag enkele weken ná het behalen van het basisexamen 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 later aan de voor inwilliging van de aanvraag gestelde voorwaarden zal voldoen. Om zoveel mogelijk te waarborgen dat degene die eerder het basisexamen heeft afgelegd, ook daadwerkelijk degene is die de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvraagt, zal voor toegang tot het examen derhalve worden verlangd dat de vreemdeling medewerking verleent aan het vastleggen van gegevens met het oog op zijn identiteit. Die medewerking zal, in aansluiting op meergenoemde verordening, bestaan uit het verlenen van medewerking aan het nemen van een electronische foto, een electronische scan van het paspoort en aan het afnemen van electronische vingerafdrukken, die alsdan kunnen worden vergeleken met die van de persoon die de mvv-aanvraag indient. Voorts zal voor toegang tot het examen worden verlangd dat de aan de vreemdeling in rekening gebrachte kosten zijn voldaan.

Met het basisexamen worden onder meer de luister- en spreekvaardigheid van de vreemdeling beoordeeld. Het examen zal worden afgenomen in een directe telefonische verbinding met een computer. De vreemdeling toont zijn taalvaardigheden door adequaat te reageren op de vragen die de computer hem stelt. Zijn antwoorden worden gedigitaliseerd en door een speciaal ontworpen spraakherkenner vergeleken met het Nederlands van personen die die taal als moedertaal hebben. De prestaties worden uitgedrukt in een score die gerelateerd kan worden aan de niveaus van het enige door de Raad van Europa erkende maatsysteem voor taalbeheersing, het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen (het CEF). Het examensysteem wordt gekenmerkt door een hoge mate van betrouwbaarheid, validiteit en efficiëntie. De techniek wordt al sedert medio de jaren negentig toegepast voor de toetsing van spreek- en luistervaardigheid in het Engels. De betrouwbaarheid en validiteit is door inter-

nationaal onderzoek vastgesteld en door taaltoetsers erkend. De Engelse test wordt wereldwijd gebruikt door bedrijven, overheden en onderwijsinstellingen. De Minister van Buitenlandse Zaken zal in het buitenland zorg dragen voor het afnemen van het examen. De vreemdeling wordt, na telefonische afspraak, in persoon geïdentificeerd en geregistreerd, waarna hem de nodige uitleg wordt gegeven over de gang van zaken bij het examen en de bediening van de apparatuur. Vervolgens wordt hij aangemeld bij het systeem en in de gelegenheid gesteld de toets onder toezicht af te leggen. Het afleggen van een taalvaardigheidsexamen zal naar verwachting ongeveer 15 minuten duren.

De Adviescommissie Normering Inburgeringseisen heeft in haar eerste deeladvies over het niveau van het inburgeringsexamen in het eigen land onder meer geadviseerd over het aanbod en de toetsing van kennis van de Nederlandse samenleving, en is daarbij tot de conclusie gekomen dat er bij maatschappij-oriëntatie onderscheid moet worden gemaakt tussen de meer praktische kennis en vaardigheden en situatie- en handelingsgebonden kennis over de samenleving enerzijds en de meer abstracte bekendheid met de nieuwe samenleving anderzijds. Praktische zaken zouden beter en sneller in de context van het dagelijkse leven in Nederland kunnen worden geleerd, terwijl kennis over de meer abstracte zaken reeds in het buitenland zou kunnen worden opgedaan. Voorts is de adviescommissie in haar advies ingegaan op de onderwerpen die hierbij aan de orde zouden moeten komen; het gaat daarbij om kennis over Nederland, kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur, en de voorbereiding op de komst naar Nederland. De adviescommissie adviseert om informatie over de Nederlandse samenleving in de eigen taal beschikbaar te stellen, opdat gezinsmigranten een veel beter begrip kunnen verwerven van hetgeen zij in Nederland kunnen verwachten. De adviescommissie heeft geadviseerd de kennis van de Nederlandse samenleving niet te toetsen, omdat een dergelijke toetsing in het Nederlands slechts zeer beperkte informatie zou bieden over het kennisniveau, en de adviescommissie toetsing in de eigen talen nauwelijks haalbaar acht. Wel heeft de adviescommissie aanbevolen om audiovisueel materiaal beschikbaar te stellen.

Anders dan de adviescommissie meent de regering dat examinering van de kennis van de Nederlandse samenleving gewenst en mogelijk is. Daarbij zal wél rekening moeten worden gehouden met een aantal beperkingen. Het examenonderdeel maatschappij-oriëntatie zal moeten plaatsvinden in het Nederlands. Dit onderdeel van het examen mag geen hogere eisen stellen aan de beheersing van het Nederlands dan het taalvaardigheidsonderdeel van het basisexamen. Dat betekent dat wordt uitgegaan van vreemdelingen met mondelinge vaardigheden in het Nederlands op maximaal A1-min niveau, die het Latijnse schrift niet beheersen. De resultaten van beide examenonderdelen worden door het computersysteem beoordeeld en zijn binnen korte tijd met behulp van een Tincode via internet beschikbaar.

Er zullen geen regels worden opgenomen over de wijze waarop de vreemdeling de kennis over het vereiste basisniveau vergaart. De vreemdeling is daarin geheel vrij. Deze kan daardoor zelf bepalen op welke wijze de verwerving van het basisniveau in zijn individuele geval het beste kan worden gecombineerd met bijvoorbeeld een opvoedende taak, met ziekte, reisafstanden, beperkte financiële middelen of het ontbreken van technische voorzieningen om onderwijs op afstand te volgen. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling – en degene die belang heeft bij zijn komst naar Nederland – om dergelijke belemmeringen te overwinnen, ook indien dat in een voorkomend geval meer motivatie, doorzettingsvermogen en financiële investering vergt. 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 een adequate oplossing voor moeten vinden. Het enkele feit dat hij daarin niet slaagt, 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. Ook na aankomst in Nederland zal de vreemdeling bij het verdere integratietraject moeilijkheden kunnen ondervinden, die hij zelf – met behulp van degene die zijn overkomst wenst – zal moeten kunnen overwinnen, opdat mislukking van dat integratietraject wordt voorkomen.

De belangrijkste waarborg dat met het nieuwe toelatingsvereiste geen onmogelijke opgave wordt gesteld ligt in het niveau van de vereiste basiskennis. De vereiste kennis zal worden vastgesteld op een zodanig niveau dat zij kan worden verworven door vreemdelingen die, ongeacht hun vooropleiding, beschikken over voldoende motivatie om in te burgeren. Alleen al in Nederland is een groot aantal leermiddelen beschikbaar, die deels ook zelfstandig gebruikt kunnen worden en die derhalve door degene in Nederland die de overkomst van de vreemdeling wenst en derhalve evenzeer een verantwoordelijkheid draagt bij de immigratie en integratie van de vreemdeling, beschikbaar kunnen worden gesteld. Daarbij verwacht de regering dat het aanbod van dergelijke leermidden door de marktwerking verder zal toenemen. Het behoort niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid om er voor te zorgen dat op eenvoudige wijze kan worden voldaan aan het nieuwe toelatingsvereiste. Aangezien de grootste groep potentiële nieuwkomers die onder de nieuwe regeling zullen vallen voor gezinsmigratie naar Nederland komt, ligt het voor de hand dat het gezinslid bij wie verblijf wordt beoogd de nodige materiële ondersteuning verleent, bijvoorbeeld met toezending van in Nederland beschikbaar studiemateriaal. Daarmee kan ook dat gezinslid zijn verantwoordelijkheden in het proces van immigratie en integratie van de nieuwkomer nemen. De geestelijke bedienaar kan zich zonodig laten ondersteunen door de organisatie die zijn overkomst wenst. Wel zal de regering proefexamens laten ontwikkelen en die tegen een beperkt bedrag beschikbaar stellen, waarmee de vreemdeling zich op het basisexamen kan oriënteren en zijn kans van slagen kan inschatten.

6. Verwachte (neven)effecten

Voor die potentiële nieuwkomers die niet (direct) bereid of in staat zijn zich voor hun komst naar Nederland de nodige basiskennis over de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving eigen te maken, zal dit wetsvoorstel uitstel of mogelijk zelfs afstel van de voorgenomen vestiging in Nederland kunnen betekenen. De regering acht zulks, binnen de kaders van het internationale recht, te verkiezen boven de situatie waarin de integratie al direct na inreis op achterstand staat. Dat komt noch de betreffende vreemdeling, diens gezin en hun (toekomstige) maatschappelijke positie, noch de Nederlandse samenleving als geheel ten goede. De regering deelt niet de vrees van het LOM dat zich op den duur als neveneffect een nieuwe categorie illegalen zal vormen die zich na aanvankelijke omzeiling van de mvv- en inburgeringsplicht bij het gezinslid in Nederland vestigen. De regering verwacht dat de vreemdeling en het betreffende gezinslid er van doordrongen zullen zijn dat illegaal verblijf noch voor de betreffende vreemdeling en het gezinslid, noch voor de samenleving als geheel, enig perspectief biedt. Illegaal verblijf van de vreemdeling die dat

inzicht nog niet heeft, zal de regering bestrijden met geïntensiveerd toezicht op vreemdelingen in Nederland en een effectievere organisatie van het terugkeerproces. Kortheidshalve wordt verwezen naar de brief van 21 november 2003 over het terugkeerbeleid (Kamerstukken II 2003–2004, 29 344, nr. 1).

Verder zullen de kosten van het migratieproces voor de vreemdeling toenemen met de aan hem in rekening te brengen kosten van het inburgeringexamen in het buitenland. De hoogte van deze kosten zal op grond van artikel 16, tweede lid, in het Vreemdelingenbesluit 2000 of het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden opgenomen. Voor zover de vreemdeling in het buitenland niet zelf over toereikende middelen beschikt, zal hij een beroep kunnen doen op degene in Nederland die bij zijn overkomst belang heeft en daarin ook een verantwoordelijkheid heeft. Daartegenover staat dat door het behaalde basisniveau het inburgeringsprogramma in Nederland veelal sneller zal worden doorlopen, waardoor de kosten ervan in Nederland naar verwachting zullen dalen.

Een betere voorbereiding van de vreemdeling op duurzaam verblijf in Nederland vergt uiteraard meer tijd. Van dit wetsvoorstel worden echter geen noemenswaardige nadelige effecten op de doorlooptijden van de mvv-procedure verwacht, omdat van de vreemdeling wordt verwacht dat hij zich in het buitenland op de Nederlandse taal en samenleving oriënteert en het inburgeringsexamen aflegt, vóórdat hij de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) indient. Alsdan kan de aanvraag op de gebruikelijke wijze worden behandeld. Omdat een langere periode tussen het tijdstip waarop het basisexamen met goed gevolg is afgelegd en het tijdstip waarop de vreemdeling daadwerkelijk naar Nederland komt, het risico in zich draagt dat de eenmaal verworven basiskennis verloren gaat, waardoor tevens de noodzakelijke aansluiting op het inburgeringstraject in Nederland verloren gaat, blijft het eenmaal behaalde basisexamen inburgering niet onbeperkt geldig. Gedacht wordt aan een geldigheidsduur van een jaar. Te voorzien is dat het basisexamen in veel gevallen zal worden afgelegd bij de indiening van de mvv-aanvraag. Noodzakelijk is dat echter niet. Zoals hiervoor in paragraaf 5 is aangegeven, kan de vreemdeling er in een voorkomend geval voor kiezen de indiening van de mvv-aanvraag even op te schorten in afwachting van andere noodzakelijke gegevens die bij de indiening van die aanvraag moeten worden overgelegd. Indien hij er op staat de aanvraag in te dienen vóórdat hij het basisexamen met goed gevolg heeft afgelegd, zal die aanvraag in de daarvoor in aanmerking komende gevallen op de gebruikelijke wijze worden afgewezen, tenzij voor de beslissing op de aanvraag alsnog wordt aangetoond dat het examen met goed gevolg is afgelegd. Dat neemt uiteraard niet weg dat de huidige doorlooptijden teruggedrongen zullen worden.

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 á 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.

Het verwachte effect in kwalitatieve zin is een voorspoediger inburgering van de nieuwkomers. De vreemdeling die het basisexamen in het buitenland met goed gevolg heeft afgelegd, zal beter dan thans het geval is zijn voorbereid op de komst naar Nederland. De voorbereiding op het basisexamen zal met zich meebrengen dat de vreemdeling zich terdege heeft bezonnen op zijn besluit naar Nederland te komen. Hij zal reeds bij aankomst in Nederland beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving, waardoor de eerste stappen in de Nederlandse samenleving en de verdere inburgering worden vergemakkelijkt. Bovendien heeft hij aangetoond bereid en in staat te zijn zich de nodige inspanningen te getroosten om zich te bekwamen in de Nederlandse taal en zich te oriënteren op de Nederlandse samenleving, waardoor de kans op succesvolle inburgering na aankomst in Nederland verder toeneemt.

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

De voorgestelde wettelijke basis in (artikel 16 van) de Vreemdelingenwet 2000 ziet op inburgering van vreemdelingen in het buitenland. De Wet inburgering nieuwkomers regelt de inburgering van (Nederlandse en buitenlandse) nieuwkomers in Nederland. Wie als vreemdeling in het buitenland al basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving heeft verworven, hoeft zich die kennis na inreis in Nederland uiteraard niet wederom eigen te maken. Wel zal die vreemdeling, eenmaal nieuwkomer in Nederland, de rest van het inburgeringstraject moeten doorlopen en zijn integratie moeten voortzetten. Daarmee zal dan ook bij het vaststellen van het inburgeringsprogramma op grond van artikel 5, eerste lid, van de Wet inburgering nieuwkomers rekening worden gehouden.

Het onderhavige wetsvoorstel hangt voorts nauw samen met andere wetsvoorstellen ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord op het terrein van inburgering. Gelijktijdig met dit wetsvoorstel is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers en de Wet educatie en beroepsonderwijs voorbereid, dat het vrijgeven van het cursusaanbod behelst en dat kort geleden is ingediend. Daarnaast is een meeromvattend wetsvoorstel in voorbereiding, dat er in de eerste plaats toe strekt de huidige Wet inburgering nieuwkomers te vervangen door een nieuwe Wet inburgering (mede in verband met het toevoegen van een wettelijke regeling voor inburgering van oudkomers). Voorts zal dat meeromvattende wetsvoorstel een verdere wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 bevatten op grond waarvan de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en de zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf afhankelijk wordt gesteld van het behalen van een inburgeringsexamen. Wij verwijzen daarbij naar de brief van 23 april 2004 over de herziening van het inburgeringstelsel (Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 2). Dat inburgeringsexamen zal op een hoger niveau liggen dan het basisniveau dat ingevolge dit wetsvoorstel wordt vereist.

Het nieuwe inburgeringsvereiste sluit, zoals hiervoor in paragraaf 1 al is aangegeven, aan bij recente ontwikkelingen in het Europese migratierecht ten aanzien van onderdanen van derdelanden. Ingevolge artikel 15, derde

lid, van de richtlijn langdurig ingezeten derdelanders mag Nederland aan de langdurig ingezetene die die status in een andere lidstaat heeft verkregen en die zich op de voet van hoofdstuk III van de richtlijn in Nederland wil vestigen, verlangen dat hij vooraf voldoet aan integratievereisten, tenzij hij daaraan al heeft moeten voldoen om in de eerste lidstaat de status van langdurig ingezetene te verkrijgen. Ingevolge artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging kunnen voorts voorafgaande integratiecriteria aan gezinsmigratie worden gesteld, tenzij het betreft gezinshereniging of -vorming met vluchtelingen. Zoals in de preambule van deze richtlijn is aangegeven, zijn daarbij de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Artikel 8 EVRM bevat geen algemeen recht voor vreemdelingen om Nederland te verkiezen als het meest geschikte land voor de uitoefening of ontwikkeling van het gezinsleven en evenmin een algemene verplichting voor Nederland om de domiciliekeuze voor Nederland te respecteren. Nederland heeft het recht om binnen zijn verdragsrechtelijke verplichtingen de immigratie te reguleren. De verplichting om in het individuele geval gezinshereniging en -vorming in Nederland toe te staan is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het betreffende geval, waaronder het moment waarop het gezinsleven is aangegaan, de invulling die daaraan wordt gegeven, de mate waarin het gezinsleven door de beslissing daadwerkelijk wordt belemmerd, de aanwezigheid van banden met Nederland en het land van herkomst of van objectieve en onoverkomelijke belemmeringen om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen, en overwegingen van algemeen belang die de balans in het nadeel van de vreemdeling kunnen doen doorslaan. Bij de beoordeling daarvan moet een evenwichtige belangenafweging («fair balance») worden gemaakt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel. Daarbij komt Nederland een zekere beoordelingsmarge («margin of appreciation») toe. Hierboven is in paragraaf 2 reeds aangegeven dat de regering het noodzakelijk acht om het zich herhalende proces van achterblijvende integratie bij voortdurende immigratie te doorbreken en aldus het risico van marginalisering van bepaalde bevolkingsgroepen met alle gevolgen van dien voor het economisch welzijn van Nederland, de openbare orde en openbare veiligheid, en de rechten en vrijheden van anderen, te verminderen. In dit verband is voorts van belang dat het nieuwe inburgeringsvereiste in het buitenland de uitoefening van het gezinsleven niet blijvend onmogelijk maakt. Zoals hiervoor in paragraaf 5 is aangegeven, zal de verhouding tot artikel 8 EVRM worden betrokken bij de evaluatie van het nieuwe inburgeringsvereiste die twee jaar na inwerkingtreding is voorzien.

Het nieuwe inburgeringsvereiste is uiteraard niet van toepassing op het legaal in één der EU- of EER-lidstaten verblijvende gezinslid uit een derde land van een onderdaan van andere EU- of EER-lidstaat die in Nederland zijn recht op vrij verkeer uitoefent en hier met dat gezinslid herenigd wenst te worden. Verordening nr. 1612/68 en de desbetreffende richtlijnen met betrekking tot het recht op vrij verkeer binnen de gemeenschap staan daaraan in de weg. Wanneer een in een andere lidstaat gevestigde burger van de Unie, die gehuwd is met een daar verblijfsgerechtigde onderdaan van een derde land, zich naar Nederland begeeft om hier bijvoorbeeld arbeid in loondienst te verrichten, mag deze verplaatsing niet leiden tot het verlies van de mogelijkheid om wettig samen te wonen. Dat is de reden waarom artikel 10 van verordening nr. 1612/68 en vergelijkbare bepalingen in andere communautaire wetgeving die echtgenoot het recht toekent zich in Nederland te vestigen. Dat ligt anders ten aanzien van dat

gezinslid dat (nog) geen legaal verblijf heeft en bijvoorbeeld in afwachting van gezinsvorming nog buiten de gemeenschap verblijft of zich illegaal in Nederland of een andere lidstaat bevindt. Verordening nr. 1612/68 heeft enkel betrekking op het vrije verkeer binnen de Gemeenschap en bevat geen bepalingen ten aanzien van het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een burger van de Unie. Om in een dergelijke situatie aanspraak te kunnen maken op de rechten bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 1612/68, moet een dergelijk gezinslid immers wettig in die andere lidstaat verblijven wanneer hij zich begeeft naar Nederland waar de hoofdpersoon zijn recht op vrij verkeert uitoefent of wil uitoefenen. Dat strookt met de opzet van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap beogen te waarborgen, waarvan de uitoefening de migrerende werknemer en zijn gezin niet in een nadeliger positie mag brengen. In de hierbedoelde gevallen kan het feit dat het gezinslid niet aan artikel 10 van verordening nr. 1612/68 het recht ontleent om zich met de hoofdpersoon in Nederland te vestigen, niet worden aangemerkt als een minder gunstige behandeling dan die welke zij genoten voordat de hoofdpersoon gebruik maakte van de mogelijkheden die het Verdrag hem op het gebied van het verkeer van personen biedt. Het ontbreken van een dergelijk recht kan hem dan ook niet ontmoedigen om de hem bij artikel 39 EG toegekende rechten van vrij verkeer uit te oefenen (HvJEG 23 september 2003, zaak C-109/01, Secretary of State for the Home Department en Hacene Akrich, r.o. 49–54).

Wel is het nieuwe inburgeringsvereiste in beginsel van toepassing op de beoordeling van aanvragen door Turkse onderdanen. De Associatie-Overeenkomst EEG-Turkije (Trb. 1964, 217) verzet zich daar niet tegen. Aangezien zelfstandige arbeidsmigranten niet als nieuwkomer onder de werking van de Wet inburgering nieuwkomers vallen, komt het nieuwe inburgeringsvereiste niet in strijd met de standstill-bepaling van artikel 41 van het Aanvullend Protocol (PbEG L 1972/293) bij die Associatie-Overeenkomst. Ook buitenlandse werknemers – anders dan geestelijke bedienaren – worden na toelating niet inburgeringsplichtig. Wat betreft de geestelijke bedienaren die wel als nieuwkomer inburgeringplichtig zijn, is van belang dat de beperkter standstill-bepaling in artikel 13 van het Besluit 1/80 van de Associatieraad EG/Turkije uitsluitend ziet op Turkse onderdanen (en hun gezinsleden) wier verblijf en arbeid legaal zijn en derhalve niet op de geestelijke bedienaar die zich voor tijdelijke arbeid vanuit Turkije in Nederland wil vestigen. Besluit 1/80 laat immers de bevoegdheid van Nederland intact om de toegang en de eerste tewerkstelling van Turkse onderdanen tot Nederland te reglementeren (HvJ EG 16 december 1992, zaak nr C 237/91, Jurspr. 1992, blz. I-6781, r.o. 25 (Kus) en HvJ EG 23 januari 1997, zaak nr. C-171/95, Jurisp. 1997, blz. I-00329, r.o. 21 (Tetik)). Het nieuwe vereiste kan derhalve ten aanzien van geestelijke bedienaren worden gesteld.

Nu arbeidsmigranten niet als nieuwkomer inburgeringsplichtig zijn, is evenmin sprake van strijd met (artikel 19, zesde lid, van) het Europees Sociaal Handvest (Trb. 1962, 3) dat verplicht zoveel mogelijk de hereniging te vergemakkelijken van het gezin van een migrerende (Turkse) werknemer die toestemming heeft verkregen om zich op het grondgebied te vestigen. In dit verband wordt er op gewezen dat artikel 11 van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (herzien) Nederland verplicht het onderwijs van de Nederlandse taal te bevorderen en te faciliteren. De facultatieve redactie van artikel 16, eerste lid, stelt veilig dat strijd met internationale verplichtingen, met name indien die niet in rechtstreeks werkende verdragsbepalingen zijn opgenomen, in de uitvoering op eenvoudige wijze kan worden voorkomen.

In het kader van het gelijkheidsbeginsel, zoals dat in diverse internationale instrumenten is neergelegd, is van belang dat het nieuwe inburgeringsvereiste van toepassing is ongeacht de afkomst, ras, huidskleur, geslacht, taal, religie en dergelijke van de gezinshereniger of het gezinslid. Het is in beginsel van toepassing op een ieder die verblijf in Nederland voor een niet-tijdelijk doel beoogt, tenzij internationale verplichtingen of klemmende redenen van humanitaire aard daaraan in de weg staan. Hiervoor is reeds gewezen op de gezinsleden van vluchtelingen in verband met artikel 7, tweede lid, van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) en op langdurig ingezeten derdelanders die reeds in een andere EU- of EER-lidstaat heeft moeten voldoen aan integratievoorwaarden. In dat verband is voorts van belang dat de bijzondere positie van onderdanen van andere EU- of EER-lidstaten, die in Nederland hun recht op vrij verkeer uitoefenen, ten opzichte van in Nederland verblijvende Nederlanders voor zover die dat niet doen, in de uitoefening van hun recht op gezinshereniging met onderdanen van derdelanden, eveneens voortvloeit uit bepalingen van het gemeenschapsrecht. Dat geldt evenzeer ten aanzien van de vrijstellingen van het mvv-vereiste voor onderdanen van de EU- en EER-lidstaten. Onderdanen van een beperkt aantal ontwikkelde en westers(-georiënteerd)e derdelanden als Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten en Zwitserland zijn eveneens vrijgesteld van het mvv-vereiste, aangezien zij afkomstig zijn uit landen die in sociaal-economisch, maatschappelijk en politiek opzicht vergelijkbaar zijn met die van de Europese landen en mede om die reden niet leiden tot ongewenste en ongebreidelde migratiestromen naar Nederland en wezenlijke problemen bij de integratie in de Nederlandse samenleving.

8. Financiële en uitvoeringsaspecten

Het uitgangspunt is dat kosten van de inburgering in het buitenland en deelname aan de examinering binnen de grenzen van de redelijkheid door de vreemdeling – zonodig met ondersteuning door degene in Nederland die (mede) zijn overkomst wenst – zullen moeten worden gedragen. De financiële en uitvoeringstechnische gevolgen voor de overheid zijn daarom met name gelegen in de ontwikkeling en het beheer van de benodigde infrastructuur – gestreefd wordt naar gebruik van geautomatiseerde systemen – en de uitvoering door onder meer medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Immigratie- en Naturalisatiedienst, alsmede in extra procedures bij de vreemdelingenkamers en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Laatstgenoemde kosten zijn uiteraard afhankelijk van het aantal vreemdelingen dat na invoering van het nieuwe vereiste niet voor toelating in aanmerking blijkt te komen en het percentage daarvan dat niet in die beslissing berust. Hiervoor is reeds aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijke wettelijke basis voor de inburgering in het buitenland als toelatingsvoorwaarde. Aangezien 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, zal daarop in de nota van toelichting op dat besluit nader worden ingegaan. De kosten voor het afnemen van het inburgeringsexamen in het buitenland met inbegrip van de noodzakelijke faciliteiten worden momenteel geraamd op circa 350 euro per examen, die aan de vreemdeling zullen worden doorberekend. Dit bedrag is gebaseerd op de integrale kosten van de invoering en exploitatie van de inburgeringsexamens in het buitenland, gedeeld door het (op basis van voorlopige aannames gebaseerde) aantal van 16 777 examens per jaar. De kosten, die voor 2005 worden geraamd op 5 882 miljoen euro, worden opgevangen binnen de rijksbegroting.

Tegen een bedrag van circa 42,50 euro zal de vreemdeling de beschikking krijgen over drie proefexamens, aan de hand waarvan hij, vóórdat hij zich voor het basisexamen aanmeldt, kan inschatten of hij dat basisexamen met goed gevolg zal kunnen afleggen.

Artikelen

Artikel I

Het nieuwe onderdeel h van artikel 16 bevat het nieuwe vereiste van inburgering in het buitenland. Zoals in het algemene gedeelte van deze toelichting reeds is uiteengezet, is voor de doelgroep aangesloten bij zowel de definitie van de inburgeringsplichtige nieuwkomer in de Wet inburgering nieuwkomers als ook bij de mvv-plicht. Het eerste is tot uitdrukking gebracht met in de zinsnede dat het gaat om vreemdelingen die na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering zouden zijn. Het is dus niet vereist dat de vreemdeling al een verblijfsvergunning heeft. Het tweede komt in de tekst tot uitdrukking in de woorden «die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid». Daarmee wordt gedoeld op alle categorieën vreemdelingen aan wie het mvv-vereiste op grond van artikel 17, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 of artikel 3.71, tweede tot en met vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 niet wordt tegengeworpen. Verwezen wordt naar het algemene gedeelte van deze toelichting.

Artikel II

De regering wenst dit voorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden nadat het tot wet is verheven en de noodzakelijke voorbereidingen, waaronder de totstandbrenging van de lagere regelgeving in het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000, zijn afgerond.

Artikel III

Omdat verwacht wordt dat deze wet veelvuldig zal worden aangehaald, is voorzien in een citeertitel.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot