

> Retouradres Postbus 30941 2500 GX Den Haag

Nationale ombudsman
Den Haag

Datum 30 augustus 2011
Betreft Reactie op rapport van de Nationale ombudsman 'Inburgering in het
buitenland'

Geachte heer Brenninkmeijer,

Hierbij reageer ik, mede namens de minister voor Immigratie en Asiel, op uw rapport van 23 mei 2011 inzake de Wet inburgering buitenland (Wib) onder de titel 'Inburgering in het buitenland'. Ik stel het op prijs dat u onderzoek heeft gedaan naar dit belangrijke thema en daarvoor wil ik u bedanken.

U heeft onderzocht of ontheffing van de inburgeringseis wordt verleend als dit vereiste gelet op alle omstandigheden in een concrete situatie niet proportioneel is. Het onderzoek richtte zich specifiek op de vraag hoe in de praktijk inhoud is gegeven aan deze inherente afwijkingsbevoegdheid.

De conclusie van het rapport luidt "... dat de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voor de uitvoering verantwoordelijke Immigratie- en Naturalisatiedienst geen gebruik maken van de ontheffing van de inburgeringseis. De reden dat geen uitzonderingen worden gemaakt is gelegen in de manier van beoordelen van concrete gevallen. In plaats van het beoordelen van alle relevante omstandigheden in hun onderlinge verband beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de dagelijkse uitvoering alle omstandigheden afzonderlijk en concludeert - zonder reële uitzondering - dat geen van die omstandigheden een uitzondering rechtvaardigt. Het onvermogen om tot een goede motivering van toe- dan wel afwijzing van een beroep op de afwijkingsbevoegdheid te komen, leidt bovendien tot de onterechte vrees dat precedentes geschapen worden op grond waarvan veel vaker uitzonderingen

toegelaten moeten worden. Bij een integrale beoordeling en de daarop gebaseerde motivering is er geen reden om voor precedents te vrezen.”

Directoraat-Generaal Wonen,
Wijken en Integratie
Directie Inburgering en Integratie
Integratie en Rechtstaat

Alvorens in te gaan op uw conclusie, wil ik graag eerst ingaan op de doelstellingen van de **Wet inburgering buitenland** (Wib) en de wijzigingen per 1 april 2011 (verhoging van de exameneisen, opnemings van een hardheidsclausule in het Vreemdelingenbesluit 2000 en oprichting van het beslisteam).

Kenmerk
WWI/I&I 2011051870.

Doelstellingen Wib

De Wib beoogt de startpositie van vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen te verbeteren door hen op adequate wijze voor te bereiden op het leven en werken in Nederland. Daarbij leidt de Wib ertoe dat vreemdelingen, die toegelaten worden, beschikken over de vereiste motivatie, doorzettingsvermogen en capaciteiten om na inreis in Nederland te investeren in hun integratie en die tot een goed einde te brengen. Die vreemdelingen worden door het inburgeringsvereiste reeds voor hun aankomst in Nederland voorzien van voldoende basiskennis om met succes aan de inburgeringscursussen in Nederland (Wet inburgering (Wi)) deel te nemen, waarmee wordt voorkomen dat de integratie van nieuwkomers in Nederland telkens opnieuw op achterstand komt te staan. Het inburgeringsvereiste in het buitenland maakt onderdeel uit van de mrv aanvraag.

Wijzigingen per 1 april 2011

De evaluatie van de Wib laat zien dat de wet een beweging in gang heeft gezet – zoals beoogd- die ervoor heeft gezorgd dat de huidige nieuwkomers enigszins voorbereid, zelfredzaam en gemotiveerd naar Nederland komen. Daarnaast laat deze zien dat het inburgeringsvereiste in het buitenland tot 1 april 2011 van een dermate niveau was dat het voor bijna iedereen haalbaar was. Voor 1 april slaagde 96 % uiteindelijk voor het examen. Om de Wib en de Wi beter op elkaar te laten aansluiten zijn per 1 april 2011 de eisen voor de inburgering in het buitenland verhoogd. Zo is het niveau van de Toets Gesproken Nederlands in het basisexamen inburgering in het buitenland verhoogd van niveau A1min naar niveau A1 van het Europese referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Tevens is een Toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen toegevoegd. In combinatie met een uitbreiding van het zelfstudiemateriaal wordt verwacht dat gezinsmigranten hierdoor beter en sneller kunnen integreren in Nederland. Het effect van deze verhoging op inburgering en integratie zal twee jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.

Bij invoering van de Wib was uiteraard nog geen ervaring met het toetsen aan het inburgeringsvereiste opgedaan. Daarom achtte de toentertijd verantwoordelijke

bewindspersoon het niet verantwoord bij wet of bij algemene maatregel van bestuur van meet af aan dwingend voor te schrijven de mvv-aanvraag af te wijzen als het basisexamen inburgering niet met succes is afgelegd. De beleidsregel in de Vreemdelingencirculaire die een inburgeringsvereiste als voorwaarde stelt voor een mvv-aanvraag is imperatief geformuleerd. Hiervan kon in onvoorziene gevallen worden afgeweken ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (inherente afwijkingsbevoegdheid).

Directoraat-Generaal Wonen,
Wijken en Integratie
Directie Inburgering en Integratie
Integratie en Rechtstaat

Kenmerk
WWI/I&I 2011051870.

Zoals gezegd zijn de exameneisen per 1 april verhoogd en is tegelijkertijd een hardheidsclausule geïntroduceerd in het Vreemdelingenbesluit waarmee expliciet ruimte wordt gecreëerd voor het maken van uitzonderingen in individuele gevallen. Om invulling te geven aan de uitvoering van de hardheidsclausule is per 1 april 2011 een beslisteam opgericht waarin de individuele casussen waarbij een impliciet of expliciet beroep wordt gedaan op de hardheidsclausule, worden beoordeeld. Het beslisteam is ingesteld voor een jaar zodat gedurende deze periode ervaring kan worden opgedaan met de toepassing van de hardheidsclausule. Het behoud van de opgebouwde kennis zal worden geborgd nadat het beslisteam zijn werkzaamheden beëindigt.

Reactie op uw rapport

Voordat ik in ga op uw aanbeveling en aandachtspunten, besteed ik eerst aandacht aan uw constatering dat in de afgelopen vijf jaar geen gebruik is gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

Gebruik inherente afwijkingsbevoegdheid

U constateert dat in het geheel geen gebruik is gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid. Graag maak ik hierbij twee kanttekeningen. De eerste is dat tijdens uw onderzoek door de IND is aangegeven dat er in ieder geval sprake is van minstens één zaak waarin een uitzondering is gemaakt. De tweede kanttekening is dat eveneens tijdens het onderzoek is aangegeven dat mogelijk sprake is van meer uitzonderingen, maar dat uitzonderingen op het Wib-vereiste van voor 1 april jl. nauwelijks achterhaald kunnen worden aangezien die niet specifiek werden geregistreerd. Inmiddels zijn, naar aanleiding van uw rapport, door IND-medewerkers die zelf een zaak hadden behandeld waarin een uitzondering is gemaakt, naast de zaak S. en de zaak waar u tijdens het onderzoek over bent ingelicht, nog vijf uitzonderingen achterhaald. Ten tijde van uw onderzoek was dit, gelet op de planning en de wijze van registratie, nog niet mogelijk.

Met de komst van genoemd beslisteam per 1 april 2011, worden de beroepen op de hardheidsclausule centraal beoordeeld en geregistreerd, zodat goed na te gaan is in welke zaken een uitzondering wordt gemaakt.

Directoraat-Generaal Wonen,
Wijken en Integratie
Directie Inburgering en Integratie
Integratie en Rechtstaat

Aanbeveling: integrale afweging

U beveelt aan bij de beoordeling van de proportionaliteit van de inburgeringseis telkens een integrale afweging te maken, waarbij alle omstandigheden van het concrete geval in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld. U geeft daarbij aan dat het evenwicht tussen draagkracht (hulpbronnen die de zelfredzaamheid verhogen) van een persoon en de draaglast (beperkingen die de zelfredzaamheid aantasten) voor de te maken weging een bruikbaar integraal toetsingskader biedt.

Kenmerk
WWI/I&I 2011051870.

Reactie

De aanbeveling om alle omstandigheden van het concrete geval in hun onderlinge samenhang te beoordelen, onderschrijft mijn uitgangspunten bij de toepassing van het beleid. Met de invoering van het beslisteam is deze integrale beoordeling meer verankerd. In de prejudiciële zaak S. (kenmerk C-155/11) is reeds expliciet gebruik gemaakt van de begrippen in het door u geformuleerde wegingsmodel.

Aandachtspunt: motivering van zowel toewijzing als afwijzing

U geeft aan dat om willekeur te voorkomen de gemaakte integrale afweging zowel bij toekenning als bij afwijzing gemotiveerd moet worden.

Reactie

Op dit moment is het beleid dat er bij inwilligingen geen beschikking wordt afgegeven, maar dat wordt volstaan met een bericht aan de ambassade/referent. Om zoals u opmerkt, willekeur te voorkomen en zorgvuldig en transparant te werk te gaan wordt vanaf 1 april 2011 door het ingestelde (tijdelijke) beslisteam de integrale afweging van alle factoren die van belang zijn voor balans tussen de draagkracht van een persoon ten opzichte van de draaglast, intern geregistreerd. Dit geldt zowel bij toekenning als bij afwijzing. De gemaakte afwegingen worden daarmee inzichtelijk.

Aandachtspunt: mensen afkomstig uit asiellanden

Ten slotte vraagt u bijzondere aandacht voor de situatie van mensen afkomstig uit asiellanden.

Reactie

In het huidige beleid zijn partners van toegelaten vluchtelingen vrijgesteld van het inburgeringsvereiste. Partners van mensen die als vluchteling zijn binnengekomen

en na vijf jaar rechtmatig verblijf genaturaliseerd zijn tot Nederlander of die niet de vluchtelingenstatus bezitten omdat ze een reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen, zijn niet vrijgesteld van de verplichting het basisexamen inburgering in het buitenland af te leggen. Iedere aanvraag wordt individueel beoordeeld. In het geval zij bij het verzoek tot gezinshereniging een beroep doen op de hardheidsclausule zal bij de integrale beoordeling van hun zaak het feit dat zij afkomstig zijn uit een asieland, worden meegenomen.

Daarnaast wordt de naturalisatiebrochure aangepast en informatie opgenomen over de gevolgen van naturalisatie van asielstatushouders in relatie tot het Wib-vereiste voor de gezinsleden van die (bijna genaturaliseerde) asielstatushouders. Tevens zullen belanghebbenden ook via andere kanalen, zoals de Klantdienstwijzer, worden geïnformeerd hierover.

Conclusie

Ik kom tot de conclusie dat uw aanbeveling reeds wordt opgevolgd. Ik zal dankbaar gebruik maken van het door u aangereikte begrippenkader bij de integrale afweging van alle omstandigheden. Ook zal ik gevolg geven aan de door u aangedragen aandachtspunten.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner

Directoraat-Generaal Wonen,
Wijken en Integratie
Directie Inburgering en Integratie
Integratie en Rechtstaat

Kenmerk
WWI/I&I 2011051870.