

Vergaderjaar 2010–2011

**31 791**

## **Wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen)**

**H**

### **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 25 januari 2011

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie<sup>1</sup> heeft op 14 december 2010 overleg gevoerd met minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **het verslag van een schriftelijk overleg (EK 31 791, G) over het ontwerpbesluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit in het kader van de Wijzigingswet Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen) (31 791).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,  
Meindertsma

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling: Van den Berg (SGP), vacature (VVD), Swenker (VVD), Meindertsma (PvdA), voorzitter, Eigeman (PvdA), Putters (PvdA), Meulenbelt (SP), Slagter-Roukema (SP), Leijnse (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Goijert (CDA), Hendriks (CDA), Janse de Jonge (CDA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), vice-voorzitter, Willems (CDA), Asscher (VVD), Hofstra (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Meurs (PvdA), Slager (SP), Smaling (SP), De Boer (CU), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

**Voorzitter: Meindertsma**  
**Griffier: Van Dooren**

Aanwezig zijn negen leden der Kamer, te weten: Broekers-Knol, Kuiper, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Staal, Strik, Slagter-Roukema en Smaling

en minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Welkom bij deze vergadering van de commissie die VROM/WWI heet aangezien wij hebben besloten nog even de indeling te behouden van de commissies die wij hebben gemaakt in de vorige kabinetsperiode. Af en toe bekijken wij of wij gemeenschappelijke commissievergaderingen hebben dan wel afzonderlijke. Wij spreken met de minister over de beantwoording van de brief in het kader van de «inburgering», zo zeg ik altijd gemakshalve, maar het is een ander woord. De minister heeft antwoord gegeven op vragen van de leden van de fracties van de Partij van de Arbeid, GroenLinks en de Socialistische Partij. Ik kon mij voorstellen dat de antwoorden nieuwe vragen oproepen. Daarom dachten wij dat het goed was om de minister uit te nodigen. Daarvoor hebben wij een aantal mogelijkheden: nadere vragen, een plenair debat of een gesprek in deze commissiezaal. Wij hebben voor dat laatste gekozen.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn bereidheid om ons nog eens te woord te staan over de beantwoording van de vragen. Ik wil nog een aantal vragen stellen. De eerste is meteen de meest belangrijke en de meest algemene. Die heeft te maken met de redenen waarom wij überhaupt die vragen hebben gesteld. In hoeverre ziet hij de inburgering in het buitenland ook als een voorbereiding op inburgering en integreren in Nederland, en in hoeverre is zij een barrière om de toestroom van migranten naar Nederland in te dammen? Ik vraag dat omdat elk land natuurlijk de mogelijkheid heeft om een eigen beleid te voeren op arbeidsmigratie. Maar voor gezinshereniging gelden andere spelregels. Mijn fractie stelt deze vraag omdat zij de indruk heeft dat deze wijziging eerder een horde opwerpt dan een verbetering is van de voorbereiding. Dat is mijn eerste vraag, die een soort parapluvraag is voor de andere vragen die ik nog wil stellen.

Wij hebben de minister ook gevraagd naar de cijfers. Hij heeft geantwoord dat er helemaal geen sprake is van een dip vanaf 2008. Ik was benieuwd of er nog meer recente cijfers zijn, omdat je de effecten van zo'n beleidsmaatregel vaak pas in de loop der jaren kunt beoordelen. Wellicht kan de minister daar nog wat over zeggen.

Met het wijzigingsbesluit is een aantal veranderingen doorgevoerd om de inburgering in het buitenland beter te doen verlopen. Zo worden zij beargumenteerd. Er wordt ook verwezen naar twee rapporten. Een van de redeneringen die wordt aangehaald, is dat uit het onderzoek zou blijken dat door zo'n inburgering in het buitenland de integratie en inburgering in Nederland makkelijker verlopen, maar uit die rapporten blijkt dat die relatie er amper is. Bovendien kun je zo'n relatie in twee jaar amper onderbouwen. Waarom worden de eisen voor inburgeraars in het buitenland dan toch verhoogd? De redenering dat het evident is dat het iets oplevert in termen van inburgering en integratie hier, zou ik nog enigszins kunnen volgen, maar dat verband is eigenlijk nauwelijks aangetoond. Wat bereiken wij dus met het verhogen van die eisen als nog heel erg weinig zichtbaar is van wat ze doen?

Ik heb nog een kleine vraag over iets dat mijn wenkbrauwen deed fronsen. Misschien heeft dat te maken met mijn wetenschappelijke achtergrond. Het onderzoek aan de basis van de rapporten is, voor zover met inburge-

raars is gesproken, vooral gebaseerd op degenen die het examen hebben gehaald. Zij hebben een bepaald perspectief op het effect van die cursus. Misschien kan de minister daar nog iets over zeggen. Is er iets bekend over de ervaringen van degenen die het niet gehaald hebben? Hoe is die verhouding?

Tot slot zegt de minister een en ander over de monitoring. Graag zou ik een nadere toelichting willen hebben op hoe die monitoring precies gaat plaatsvinden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik sluit mij graag aan bij de vragen van mevrouw Meurs. Ze overlappen deels met een aantal van mijn vragen, maar ik probeer zo veel mogelijk aan te vullen.

De eerste vraag gaat over het doel van de wet inburgering buitenland. In hoeverre is het doel veranderd met deze wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit? Ik vraag dat omdat bij de inwerkingtreding van de wet heel nadrukkelijk werd gesteld: het gaat erom de zelfredzaamheid te vergroten en mensen bewuster te maken van hun keuze voor Nederland, maar wij willen expliciet voorkomen dat mensen worden uitgesloten van gezinsmigratie. Daarom is ook gekozen voor een mondeling examen. In de kabinetsaanpak van oktober 2009 wordt geconcludeerd op basis van evaluaties dat 25% van de gezinsmigranten laag opgeleid is. Dat wordt als negatief gekwalificeerd. Daar wordt de conclusie uit getrokken dat wij schriftelijke examens moeten invoeren. Hoe verhoudt zich dat tot het oorspronkelijke idee dat ze voor iedereen haalbaar moeten zijn? Immers, als je doel is om het aantal hoogopgeleiden van die groep te vergroten, dan zeg je daarmee dat je bepaalde groepen niet meer naar Nederland wilt laten komen. Ik ga ervan uit dat de minister niet denkt dat verzwarende van de eis betekent dat mensen hoger opgeleid raken.

De cruciale vraag, die aansluit bij de vraag van mevrouw Meurs, is: wat wil de minister hiermee bereiken? Bij arbeidsmigratie kun je natuurlijk regie voeren op welke groepen je binnen wilt halen. Bij gezinsmigranten heb je te maken met het recht op gezinshereniging, zoals in de EU is vastgelegd en waarvan de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie inmiddels duidelijk hebben gemaakt dat het nuttige effect van die richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinsmigratie, niet mag worden tegengegaan. De Europese Commissie heeft ook duidelijk gezegd dat de integratievoorwaarden de integratie moeten bevorderen en geen ander doel mogen hebben. Vandaar mijn vraag.

De Commissie heeft daarbij ook aangegeven dat de vraag of een integratievoorwaarde een redelijke eis is, afhangt van een aantal factoren, bijvoorbeeld de toegankelijkheid tot onderwijs. Het kabinet heeft heel nadrukkelijk besloten geen cursussen te willen aanbieden in het buitenland. Mensen moeten zelf bekijken hoe zij zich voorbereiden op die cursussen. Hoe verhoudt zich dat met hoe wij ons aan die richtlijn moeten houden? En zullen analfabeten, mensen met een ander alfabet of laag opgeleiden zonder cursus de leertest kunnen halen? De minister haalt veelvuldig het onderzoek van Triarii aan. Daarin wordt nadrukkelijk gesteld dat die groepen zullen worden uitgesloten van gezinshereniging als wij de schriftelijke eis invoeren zonder persoonlijk onderwijs aan te bieden. De minister shopt vrij selectief in de argumenten in de evaluaties als hij beweert dat het wel mogelijk zou zijn.

Over de cijfers heeft mevrouw Meurs al wat gezegd. Mij valt op dat de minister uitgaat van 2006 en op basis daarvan zegt: het is alweer stabiel geworden. Maar in 2006 is de Wib al ingevoerd. Daarom is het interessanter om te kijken naar wat de cijfers waren in 2005. Naar mijn idee zit er nog steeds een gat tussen mensen die toen gezinshereniging aanvroegen en nu. Het gaat ook om het aantal aanvragen. Mensen kunnen denken: ik haal de test niet en ik dien geen aanvraag meer in. Wij moeten dus niet alleen kijken naar de inwilligingen. Mensen haken vooraf al af omdat ze weten dat ze niet aan die eisen gaan voldoen.

Als de minister gaat monitoren, kan hij dan ook onderzoek doen naar de groep die bij voorbaat is afgehaakt? Dan gaat het om het dark number van mensen die misschien ervoor kiezen om illegaal hiernaartoe te komen of om blijvend van elkaar gescheiden te wonen. Kan hij die groep betrekken in zijn monitoringsonderzoek?

Triarii had ook voorgesteld dat er op zijn minst een soort keurmerk-systeem of accreditatiesysteem zou moeten worden ontwikkeld als er geen daadwerkelijk onderwijs wordt aangeboden. Wij kennen dat al voor de Wet inburgering, dus voor de inburgeringscursussen in Nederland. Als de minister niet zelf cursussen wil aanbieden, is het dan niet mogelijk om dat in elk geval uit te breiden naar de cursussen in het buitenland? Dat zou migranten zelf meer houvast geven, in die zin dat zij weten of zij goed onderwijs kunnen volgen. Onderzoek wijst immers uit dat goede cursussen een heel belangrijke factor zijn voor het al dan niet halen van de test.

De oorlogslanden. Bepaalde groepen, zoals gezinsmigranten die in Afghanistan, Pakistan of Sudan wonen, hebben het nog lastiger dan mensen in reguliere landen waar geen sprake is van ingewikkelde toestanden met infrastructuur of onveiligheid. Daar is aandacht voor gevraagd in de vragen. De regering zegt: dat is part of the game; dat valt onder de eigen verantwoordelijkheid. Maar acht de minister die eigen verantwoordelijkheid wel te dragen als mensen door onveilig gebied moeten reizen of geen internet hebben om zich te kunnen voorbereiden en soms zelfs geen elektriciteit hebben? Zou je niet analoog aan het Franse systeem moeten kijken of bepaalde (post)oorlogsgebieden kunnen worden gevrijwaard van deze test? Zeker als er geen ambassade is in het eigen land, zou dat toch een vrij logische gevolgtrekking kunnen zijn? De Turkse burgers. Wij hebben ook gevraagd of dit wel van toepassing mag zijn op Turkse burgers, gelet op de jurisprudentie over het associatieverdrag. De minister heeft gezegd dat de jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd is en andere landen daar bovendien niet deze gevolgen uit trekken. Enkele weken geleden is duidelijk geworden dat de Deense regering wel degelijk heeft gezegd: dit passen wij niet toe op Turkse burgers, want wij vinden dat het Hof van Justitie in april ten opzichte van Nederland duidelijk heeft gemaakt dat je voor Turkse burgers geen extra drempels meer mag opwerpen ten opzichte van wat zij nu al kennen van de standstill-bepaling.

Het is zeer de vraag of groepen toch worden uitgesloten met de schriftelijke test. Het antwoord van de regering dat je met een dvd analfabeten kunt leren lezen, in een andere taal ook nog eens, vind ik niet bevredigend. Ik heb taaldocenten gesproken die zeggen: wij geven wel drie jaar daadwerkelijk onderwijs om analfabeten zo ver te krijgen. Daar zou ik graag een meer overtuigend antwoord op willen hebben.

En waarom legt de minister dit niet voor aan de Europese Commissie om te voorkomen dat wij buiten de grenzen van de richtlijn gaan vallen? Dan heeft hij ten minste een beeld van hoe dit op Europees niveau wordt beoordeeld en hebben wij meer zekerheid over de vraag of wij ons wel binnen de grenzen van het recht begeven. De minister zegt dat de Commissie daar niet over gaat, maar tot nu toe, gelet op de zaak-Chakroun, loopt het Hof heel erg in lijn met de beoordeling van de Commissie op dit terrein. Bovendien denk ik dat de minister hierin toch enigszins selectief redeneert, want op andere beleidsterreinen zegt hij juist wel: ik vraag aan de Europese Commissie of het geoorloofd is om een bepaalde weg te volgen. Ik denk aan de derogatiebepalingen bij de richtlijn luchtkwaliteit. Daarbij beroept de minister zich juist op een beoordeling van de Europese Commissie van de vraag of iets wel door de beugel kan. Dat antwoord heeft ons dus nog niet overtuigd.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik kan mij heel goed aansluiten bij de voorgaande sprekers.

Minister **Donner**: Voorzitter. Bij de wet inzake inburgering in het buitenland is de discussie geweest of het doel van de regeling is te bezien op welke wijze wij voorkomen dat wij hier mensen naartoe krijgen die vervolgens in een vrij uitzichtloze situatie komen. Het doel is dus de inburgering, de integratie in Nederland, in de Nederlandse samenleving. Daar zijn de eisen op gericht. Uit de cijfers blijkt het voorlopig niet, maar dat dit voor sommigen een barrière kan zijn, is niet uitgesloten. Je kunt echter niet blazen en het meel in de mond houden. Als het op dat punt geen enkel effect zou hebben, geen enkele verandering teweeg zou brengen, zou je je immers moeten afvragen: waarom doe ik het? Die redenering gaat twee kanten op. Als het geen enkele wijziging zou brengen in de instroom, moet je constateren dat het geen zin heeft. Wij doen wat wij kunnen doen in lijn met de richtlijn om te bevorderen dat mensen die hierheen migreren, een plaats in de samenleving kunnen vinden.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Het is heel onbeleefd om even te vragen, maar kan de minister iets meer zeggen over wat uitzichtloosheid is? Daar kunnen wij namelijk heel verschillend over denken.

Minister **Donner**: Het uitzichtloze is de constatering die de wetgever heeft gedaan met de wet inburgering buitenland, namelijk dat het wenselijk is om op dit punt eisen te stellen. Die discussie heeft daarbij plaatsgevonden. Dat berust op het volgende. Als mensen hier eenmaal komen en verblijven, de taal niet beheersen en de weg niet weten in de Nederlandse samenleving, dan zijn ze de facto volstrekt aangewezen op de persoon bij wie ze zich voegen in het kader van gezinsmigratie. Dan neemt de Nederlandse samenleving verantwoordelijkheden op zich, ook met betrekking tot solidariteit met die personen, terwijl de tegenhanger daarvan, namelijk het vermogen om zelf te kunnen bijdragen aan de Nederlandse samenleving, op geen enkele wijze gewaarborgd is. Dat is de kern van de eisen die wij stellen.

De **voorzitter**: De wet is behandeld in deze Kamer. De vraagstellers beogen de vraag te stellen of de eisen worden verzaamd omdat er zo veel mensen onvoldoende geïntegreerd zijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister zegt: als wij geen effecten zouden zien op de instroom, dan zou de wet inburgering buitenland niet gewerkt hebben. Daarmee geeft hij aan dat hij die toch vooral ziet als een migratie-instrument en niet als een integratie-instrument.

Minister **Donner**: Wij zaten in een situatie waarin mensen hiernaar toe kwamen en vervolgens als het ware gevangen zaten in hun eigen onvermogen met allerlei consequenties. Dat hebben willen veranderen. Als het vervolgens geen enkele effect zou hebben en mensen nog even hard naar Nederland zouden komen, dan moet ik bekijken of ik scherpere eisen moet stellen. Het probleem blijft hetzelfde. Daarom zeg ik dat je niet kunt blazen en het meel in de mond houden. Je kunt niet enerzijds zeggen dat het een barrière is aangezien er minder mensen naar Nederland komen, en anderzijds, als dat niet het geval zou zijn, zeggen dat je het niet moet doen aangezien het geen effect heeft. Bij die redenering kom ik altijd tot de slotsom: dat is dubbel nul.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Ik begrijp die redenering. Als je dat zo goed mogelijk wilt doen, is de consequentie dat sommigen niet komen. Dat zijn twee kanten van dezelfde medaille, zoals de minister zegt. In een andere zin zegt hij dat het ons als Nederland erom gaat dat wij mensen helpen om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op hun komst hiernaartoe. Je zou ook kunnen zeggen: dan is er met de voorbereiding iets niet goed. De

minister kiest ervoor om de eisen te verzwaren, terwijl je ook zou kunnen zeggen: wij moeten ervoor zorgen dat de voorbereiding kwalitatief beter is. In die redenering zou ik helemaal met de minister mee kunnen gaan. Dat is naar mijn idee iets anders dan de eisen verzwaren. Nogmaals, je kunt onderscheid maken naar type migranten, omdat het bij gezinshereniging anders en zwaarder ligt dan wanneer het gaat over arbeidsmigranten.

Minister **Donner**: Ik ben bang dat wij nu de hele discussie overdoen. De aanvankelijke vraag was of de wet als zodanig überhaupt bien-fondé was. De tweede vraag is of het moment is gekomen om de eisen te verzwaren of nog niet. Dat is een andere discussie, maar die gaat uit van de gegrondheid van de wet dat wij eisen stellen. Dan komt de vraag of je die moet verzwaren. Zoals ik begriep, gingen de vragen van mevrouw Strik voor een deel in de richting van: is (de toepassing van) de wet gegrond? Is er geen strijd met de Europese richtlijnen? Ik heb geprobeerd aan te geven dat dat naar mijn mening niet het geval is. Tegelijkertijd constateer ik dat de wet niet primair het effect van een barrière heeft. Hij leidt niet tot heel substantiële, markante verschuivingen in de instroom. Zoals ik in de beantwoording van de vragen in de brief heb aangegeven, is er ogenschijnlijk op een goed moment een daling geweest.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mijn vraag ging ook over de cijfers vanaf 2005.

Minister **Donner**: Ik constateer dat er geen sprake is van grote verschuivingen. Dat blijkt ook uit de wetsevaluatie. In die zin doet de wet mede wat ermee wordt beoogd: de voorbereiding verleggen naar voor het moment dat men naar Nederland komt, ook om de kansen in Nederland te verhogen. Dat leid ik althans daaruit af. Dat leid ik ook af uit de constatering dat uit eerste verkenningen, ook van de Tweede Kamer, blijkt dat er wel degelijk een positieve correlatie is tussen enerzijds inburgering en anderzijds participatie in de Nederlandse samenleving. Die twee gegevens samen rechtvaardigen de volgende conclusie. Aan de ene kant is het gewenst, gelet op de positieve correlatie. Aan de andere kant heeft deze inburgering niet primair het effect van een barrière, want dat zou moeten blijken uit wezenlijke verschuivingen in de instroomcijfers. Derhalve is het effect vooral dat men zich op dat moment al bewust is van de eisen die de Nederlandse samenleving stelt en dat de voorbereiding verschuift naar voor het moment dat men naar Nederland komt, wat de kans op inburgering hier alleen maar verhoogt. Dat is het oordeel van de wetgever geweest en daarom heeft hij deze eisen gesteld.

Dan de cijfers. Het verloop loopt heel verschillend. De ene keer is de instroom gedaald van 23 000 naar 15 000 in 2005. Dan zakt die naar 12 000. De inwilligingen van de machtiging tot voorlopig verblijf komen in 2008 weer op 15 000.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Maar wat als wij nu als referentiejaar 2005 nemen? Dat is het jaar voor de invoering van de Wib. Toen was de instroom 23 000 of 21 000.

Minister **Donner**: Toen was die 15 000. In 2006 zakte die naar 12 000 en in 2007 naar 11 000, om in 2008 weer naar 15 000 te stijgen en in 2009 op 15 000 te blijven.

De **voorzitter**: Op grond daarvan is een eenduidige analyse niet meer dan normaal.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ja, alleen moet daarnaast de ontwikkeling van het aantal aanvragen worden bekeken, omdat het erop lijkt dat het

aantal aanvragen drastisch is teruggelopen. Dat zou erop kunnen duiden dat groepen de test niet halen, maar dat weten wij dus niet. Het is ook een behoorlijke drempel om de test aan te vragen, want je bent meteen heel veel geld kwijt.

De **voorzitter**: Op zich is dat nog niet zonder meer uit de cijfers op te maken.

Minister **Donner**: Het percentage van inwilligingen van aanvragen is omhoog gegaan. Als er dus een effect is, dan moet dat inderdaad zitten in het feit dat er überhaupt geen aanvraag meer wordt ingediend. En in eerlijkheid: als het dat effect heeft, dan is dat ook mede beoogd. Dan gaat het namelijk niet om mensen die absoluut naar Nederland willen. Op die mensen heeft het immers geen remmend effect. Een en ander doet mensen zich afvragen: wil ik dat of wil ik dat niet?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Of: kan ik het of kan ik het niet?

Minister **Donner**: Nee, want dan zou ik aannemen dat men de aanvraag indient en het vervolgens doet. Dat is de keuze die de wetgever gemaakt heeft.

De **voorzitter**: Bij de afgehaakte groep is het nog de vraag of in de monitoring ook gekeken wordt naar de vraag waarom de groep afhaakt. Dat was de bedoeling.

Minister **Donner**: De eerste monitor is onderweg naar de Tweede Kamer. Daaruit moet blijken of dit het geval is.

De **voorzitter**: Daar kunnen wij te zijner tijd eventueel nog een keer schriftelijk op reageren. Dan komt het antwoord op die vraag ongetwijfeld aan bod. Mevrouw Strik stelde vervolgens ook nog de vraag of het niet slim is om een keurmerksysteem in te voeren voor cursussen.

Minister **Donner**: Daar zou aanleiding toe zijn als er op dat punt een probleem is, namelijk dat een aantal mensen zich aanbiedt en wordt afgewezen op basis van het examen omdat ze ondeugdelijk onderwijs hebben gehad. Zoals gezegd is het aantal inwilligingen toegenomen. Dat wijst er niet op dat er primair een probleem is met de cursussen die daar gegeven worden. Het handhaven van een keurmerk van cursussen in het buitenland is al vrij moeilijk. Het lesmateriaal, de dvd waar wij het over hebben, is ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de overheid. Daarin kan het dus niet zitten. Die dvd kan gebruikt worden. Zolang ik geen aanwijzingen heb dat er een probleem is met ondeugdelijke cursussen in het buitenland, zie ik geen aanleiding om op dat punt eisen te stellen.

De **voorzitter**: Mevrouw Meurs stelde nog: het onderzoek zoals het nu is, is gericht op de kandidaten die geslaagd zijn. Als je geen gegevens hebt van kandidaten die niet geslaagd zijn, weet je ook niet of de cursus voor hen adequaat genoeg is.

Minister **Donner**: Mijn oordeel berust mede op de constatering dat het aantal inwilligingen gestegen is. Anders zou dat aantal juist omgekeerd moeten zijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het Triarii-advies was daarin vrij duidelijk: als je geen onderwijs aanbiedt, loop je grotere kans op het uitsluiten van groepen. Als second best werd in het advies het accreditatiesysteem voorgesteld. In de toekomst zouden dan vooral ook leesvaardigheden moeten worden vereist van iedereen.

Minister **Donner**: Enerzijds kom je hierbij natuurlijk ook op de vraag van het (an)alfabetisme. Ik zal straks ook ingaan op de vragen van het schriftelijk examen. Daar wordt in het lesmateriaal op ingegaan. Er is tot nu toe geen aanwijzing dat bepaalde segmenten worden uitgesloten en andere segmenten binnengehaald. Dat zou immers moeten blijken uit de plotselinge verschuiving van de betreffende groepen of uit de daling van het aantal gevallen dat niet wordt ingewilligd. Die gegevens zijn er niet. Anderzijds worden de pakketten van lesmateriaal die worden verstrekt om zelfstudie te verrichten, mede op basis van de uitkomsten van de wetsevaluatie, verder uitgebreid. Er wordt voortdurend gewerkt om die mogelijkheden te doen toenemen. Er zijn geen signalen van een substantiële daling, een substantiële verschuiving of een daling van het inwilligingspercentage, ook niet uit de meer individuele sfeer. In de persoonlijke sfeer kan ieder natuurlijk stellen dat hij iets niet kan, maar uit de statistische waarheid, voor wat die waard is, blijkt dat niet.

De **voorzitter**: Mevrouw Strik en anderen hadden nog vragen gesteld over oorlogslanden. Als ik het goed gezien heb, staat er ergens een hardheidsclausule in de wet. Sommige landen, zoals Frankrijk, hebben uitzonderingen voor oorlogslanden.

Minister **Donner**: Ik wil nog even doorgaan op het vorige thema. Mevrouw Meurs vroeg of geconstateerd kon worden dat grote groepen geen examen meer doen. Er zijn geen echte verschuivingen. Daarover zijn geen recentere cijfers dan die van juni 2010. Die geven nog steeds een verwachte instroom aan van zo'n 15 000 personen. Op dat punt is er dus nog geen verschil.

Mevrouw Strik vroeg of analfabeten zonder cursus kunnen slagen voor de leestoets. Die groep wordt juist in het zelfstudiepakket gefaciliteerd. Op dit moment vindt er bovendien een consultatie in de markt plaats. Men onderzoekt hoe de cursus nog verder kan worden verbeterd in het buitenland. Als een keurmerk daarbij helpt, ben ik gaarne bereid om daartoe te overwegen, maar dan enkel op basis van signalen dat er problemen zijn vanwege een gebrek in die zin dat mensen wel geld uit de zak geklopt wordt, maar zij vervolgens niet de waar krijgen. Op die basis moet je het doen.

De **voorzitter**: Als het zo goed werkt, is het voor de Nederlandse situatie ook interessant. Ik heb ooit alfabetiseringscursussen mogen geven. Het duurt ten minste twee jaar voordat iemand op dat niveau is dat hij zelfstandig aan een examen kan deelnemen. Het is dus wel interessant om dat te weten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Een dvd'tje is dan interessant.

Minister **Donner**: Tegelijkertijd moet je constateren: dit zijn de elementaire eisen. De eisen van inburgering zijn alleen logisch op hun plaats als wij ook uitgaan van een bepaald concept van burgerschap met bijbehorende eisen die wij op den duur ook aan onszelf stellen. De lijn van integratiebeleid heb ik overigens ook in de Eerste Kamer aangegeven. Maar goed, daar zijn dus geen aanwijzingen voor.

De uitzondering voor Turkse burgers ligt op dit moment nog onder de rechter, ook naar aanleiding van de uitspraken van het Hof. Daar ga ik op dit moment niet op vooruitlopen. Het standpunt van de Nederlandse regering is dat een en ander niet in strijd is met het associatieverdrag. Dat is nu ter beoordeling van de rechter.

Er werd gevraagd waarom dit niet wordt voorgelegd aan de Europese Commissie. Het standpunt van de Europese Commissie is al gevraagd bij de inwerkingtreding van de wet in 2000. De Europese Commissie heeft middels een rapport in 2008 laten weten wat de lidstaten moeten



faciliteren bij inburgering in het buitenland. De nieuwe maatregelen die wij treffen, vallen binnen die marges. Daarmee komen wij op de vraag van mevrouw Meurs: waarom de verzwaaring? Vooruitlopend op de toets, lopen wij met de verhoging nog steeds binnen het Europees raamwerk van wat als logische eis aan inburgering gesteld kan worden. Laten wij wel wezen, een groot aantal Europese landen loopt in toenemende mate tegen dit probleem op. Ik acht dus helemaal niet uitgesloten dat men dit soort maatregelen op den duur ook rechtvaardig zal achten voor het binnenverkeer, zeker voor het verkeer dat geen betrekking heeft op de vrijheid van werknemersverkeer. Immers, men loopt in alle landen tegen dit soort vraagstukken aan en dit zijn elementaire eisen. De aanscherping die op dit moment plaatsvindt, berust gewoon op verantwoorde eisen, op wat je moet kunnen om hier te kunnen functioneren.

Er werd gevraagd of je een algemene uitzondering moet maken voor oorlogslanden. Dat ben ik niet van mening, want ik ben bang dat iedereen in het buitenland dan al gauw in een oorlogssituatie leeft. Aan de ene kant wordt men geacht ingevolge de wet om zelf inspanningen te doen. Aan de andere kant zit er ruimte in de wet voor individuele evaluatie waardoor rekening kan worden gehouden met bijzondere situaties waarbij zaken eventueel in de weg kunnen staan. Maar ook dan zal primair door betrokkenen moeten worden aangetoond dat er voldoende inspanning is verricht. Dat is onze wijze om daar recht aan te doen. Dat de Fransen dat op een andere wijze doen, is aan de Fransen.

De **voorzitter**: Acht u het onwaarschijnlijk dat op basis van ambtsberichten kan blijken dat er in een bepaald land of gebied een zodanige oorlogssituatie is dat inburgering daar absoluut niet kan plaatsvinden?

Minister **Donner**: Theoretisch valt dat niet uit te sluiten. De facto moeten wij dan bekijken wat de feitelijke situatie is. In dat soort situaties vindt eerst een vluchtbeweging plaats naar een ander land. Daar zal eventueel de inburgering voldaan worden. Als er werkelijk een vluchtsituatie is, zitten wij in een heel andere categorie waar deze eisen niet voor gelden. Dan geldt het normale systeem van de machtiging tot voorlopig verblijf.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Er zijn ook oorlogssituaties waarin mensen het land niet kunnen verlaten. Het is dus niet altijd waar dat je eerst een vluchtsituatie krijgt.

Minister **Donner**: Toch zijn dat uitzonderingen. Daar kan ik de wet en de regels niet op formuleren.

De **voorzitter**: Daar is een hardheidsclausule voor.

Minister **Donner**: En zoals gezegd: als er voldoende inspanningen zijn, is er ruimte om dat soort zaken af te wegen.

De **voorzitter**: Wij doen een korte tweede termijn met twee minuten per spreker.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Dank voor de beantwoording. De minister zegt de mogelijkheid voor een keurmerksysteem in overweging te willen nemen als er signalen zijn dat de cijfers dalen of verschuiven. Althans, ik had begrepen dat de minister zei: als er aanwijzingen zijn dat een en ander verandert, wil ik bekijken of een accreditatiesysteem mogelijk en wenselijk is. Ik hoor graag hoe de minister het dan wel bedoelt. Als hij die lijn zou kiezen, zou ik dat aanmoedigen. Hij zegt ook: wij blijven nu binnen het raamwerk van de Europese richtlijn. Duitsland is het enige land naast Nederland dat een schriftelijke toets op

A1-niveau doet. Duitsland heeft een uitgebreid onderwijssysteem. Wij begeven ons dus op glad ijs door deze vervolgstap te zetten. De minister geeft aan dat wij binnen de lijn van de Europese Commissie zitten, maar de Commissie heeft duidelijk aangegeven dat het doel moet zijn om gezinshereniging te bevorderen. Het doel van de voorwaarden zelf moet ook het bevorderen van de integratie zijn. Het mag geen ander doel hebben. De minister kan wel zeggen: als daardoor minder kansarmen naar Nederland komen, is ons doel bereikt. Dat is echter niet het doel waarvoor de integratievoorwaarden toelaatbaar zijn.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Dank voor de beantwoording. Het is belangrijk dat wij nu de monitoring gaan volgen. Ik ben dan ook blij dat die nu naar de Tweede Kamer is, zodat wij daar goed naar kunnen kijken. Ik blijf immers met de vraag zitten hoe het zit met het verbeteren van de kwaliteit van het aangeboden onderwijs versus het verhogen van de eisen. Ik hoop dat de monitoring voldoende handvatten geeft om te kunnen beoordelen of de kwaliteit op orde is dan wel of die moet worden verhoogd en er iets moet worden gedaan aan het onderwijs en de lespakketten. Ik geloof namelijk dat dat een betere route is dan alleen maar werken aan verhoging van de eisen. De doelstelling blijft immers: hoe zorgen wij ervoor dat mensen die hier komen, goed zijn voorbereid op leven en werken hier? Die lijn wil ik heel graag vasthouden. Met het goedvinden van de minister ga ik dus goed kijken naar de monitoring en daar eventueel vragen over stellen.

Minister **Donner**: Voorzitter. Even voor de verslaglegging: in mijn reactie over de signalen liepen twee dingen door elkaar. Enerzijds had ik het over signalen van verschuivingen in het aanbod. Die zie ik niet. Anderzijds heb ik inderdaad gezegd: wij zijn op dit moment aan het bekijken hoe het zit met de cursussen. Ik heb geen signalen dat daar een knelpunt zit. Mocht ik daar echter signalen van krijgen, dan zullen wij moeten bekijken of wij op dat punt meer duidelijkheid kunnen bieden met de beperkingen die daarbij horen aangezien het gaat om het buitenland.

Er was nog een vraag over het raamwerk van de Europese grenzen. Wij doen in eerste instantie wat wij nodig achten voor de integratie in Nederland met het oog op de situatie in Nederland. Ik bestrijd de gedachte van mevrouw Strik dat de richtlijn gericht is op het dubbele doel: hoe kan ik gezinshereniging bevorderen en hoe kan ik integratie bevorderen? Nee, in de richtlijn wordt het recht op gezinshereniging geconstateerd maar wordt geaccepteerd dat lidstaten daar met betrekking tot integratie eisen aan stellen. Die moeten daarop gericht zijn. Ik heb betoogd dat de eisen en de aanscherping daarop gericht zijn. In die zin meen ik dat wij nog steeds voldoen aan de grenzen van de Europese regels. Ik ga op dit punt niet naar de Europese Commissie vanwege het fundamentele verschil dat het hier gaat om onze beleidsruimte. Die is primair onze verantwoordelijkheid. Dat is wat anders dan gebruik maken van de derogatie, waarbij je op een gegeven moment op door Europese regelgeving geregeld terrein zit en waarbij je bekijkt wat de grenzen zijn. Dat is het verschil op dat punt.

De monitor ligt bij de Tweede Kamer. Daarbij stel ik wel de vraag in hoeverre wij eisen moeten blijven stellen aan gemeenten, gegeven de beperkingen die wij op dit moment aan alle kanten moeten maken in het ambtelijk apparaat. Dit vergt immers registratie. Dat betekent een volgsysteem waarin wordt bekeken wat het effect is op termijn van de inburgering. Dan moet je een vrij omslachtig volgsysteem instellen. Daarbij is de vraag: als ik iets weet, wat weet ik dan, en wat kan ik daarmee doen? Daarbij blijft de kwaliteit van het onderwijs een punt maar dat is een kip-of-ei-kwestie. Het gaat om de vraag of men aan betere standaarden van taal, taalvaardigheid en inburgering kan voldoen. Dat toets ik met het examen en de eisen die gelden. De kwaliteit heeft vooral

betrekking op de vraag hoe snel je aan die criteria kunt voldoen. Ik kan echter niet zeggen: ik behoud de bestaande criteria, verhoog de kwaliteit en dan voldoet men automatisch aan de criteria.

De **voorzitter**: Wij kunnen zo meteen in bredere zin spreken over inburgering. Ik wil de minister hartelijk danken voor de beantwoording van dit onderdeel. Ik constateer dat de commissieleden van mening zijn dat dit onderwerp hiermee is afgedaan.