

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
Tel: 212-290-4700
Fax: 212-736-1300
Email: hrwnyc@hrw.org

16 juli 2008

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

Geachte Minister Vogelaar,

Wij schrijven u in reactie op twee brieven die op 17 juni 2008 namens u en namens de Staatssecretaris van Justitie zijn verstuurd aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

De brieven waren een reactie op vragen aan de regering van parlementsleden Boris van der Ham (D66) en Sadet Karabulut (SP) over ons recente rapport over Nederland—"Discrimination in the Name of Integration"; in de vragen werd om een officiële reactie op het rapport gevraagd.

Laat ik beginnen met te zeggen dat Human Rights Watch de uitgebreide reactie van de regering op de kwesties die door de parlementsleden zijn aangedragen waardeert, evenals uw bereidheid om te reageren op onze zorgen met betrekking tot het inburgeringsexamen in het buitenland. Wij verwelkomen de verzekering dat, in het kader van de voortdurende evaluatie van de wet waaronder het inburgeringsexamen valt, veel van de kwesties die in ons rapport werden genoemd zullen worden onderzocht—zoals de kosten van het examen en het effect van het examen op de verplichtingen van Nederland volgens artikel 8 van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens—en de effecten zullen worden geëvalueerd van verwante maatregelen op familiemigratie, met name de beperkende inkomenseisen.

Om te komen tot een gefundeerde discussie lijkt het ons zinvol om te reageren op de belangrijkste punten die in uw brief worden genoemd en om de fundamentele mensenrechtenkwesties te benadrukken waarvan we hopen dat deze volledig aan de orde zullen worden gesteld tijdens de herziening.

Koppeling van het examen aan tijdelijke verblijfsvergunningen

In uw reactie stelt u dat het inburgeringsexamen geldt voor alle aanvragers die een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) nodig hebben en als zodanig niet is gericht op bepaalde groepen.

Human Rights Watch ziet de logica van dit argument niet, aangezien het impliceert dat het onmogelijk is om het systeem voor het inburgeringsexamen zodanig op te zetten dat het zou kunnen worden gebruikt voor staatsburgers van landen buiten de EU die geen MVV nodig hebben om Nederland binnen te komen.

EUROPE AND CENTRAL ASIA DIVISION

Holly Cartner, *Executive Director*
Rachel Denber, *Deputy Director*
Veronika L. Szente Goldston, *Advocacy Director*
Benjamin Ward, *Associate Director*
Allison Gill, *Director, Moscow Office*
Alexander Petrov, *Deputy Director, Moscow Office*
Andrea Berg, *Researcher*
Jane Buchanan, *Researcher*
Maria Lisitsyna, *Researcher*
Tanya Lokshina, *Researcher*
Judith Sunderland, *Researcher*
Wanda Troszczyńska van Genderen, *Researcher*
Emma Sinclair-Webb, *Researcher*
Igor Vorontsov, *Researcher*
Giorgi Gogja, *Researcher*
Tatyana Cooper, *Associate*
Sonya Kleshik, *Associate*
Kathryn Koonce, *Associate*
Mihra Rittmann, *Associate*
Iwona Zielinska, *Associate*

ADVISORY COMMITTEE

Marco Stoffel, *Chair*
Alice H. Henkin, *Vice Chair*
Henri Barkey
Gerhart Baum
Stephen Del Rosso
Phyllida Earle
Felice Gaer
Michael Gellert
Jeri Laber
Walter Link
Masha Lipman
Helena Luczywo
Jean Paul Marthoz
Sarah E. Mendelson
Karl Meyer
Jane Olson
Arjan Overwater
Can Paker
Hannah Pakula
Colette Shulman
Leon Sigal
Malcolm Smith
George Soros
Gerard Stoudmann
Ruti Teitel
Mark von Hagen
Patricia M. Wald
Joanna Weschler

HUMAN RIGHTS WATCH

Kenneth Roth, *Executive Director*
Michele Alexander, *Development & Outreach Director*
Carroll Bogert, *Associate Director*
Emma Daly, *Communications Director*
Barbara Guglielmo, *Finance & Administration Director*
Peggy Hicks, *Global Advocacy Director*
Iain Levine, *Program Director*
Andrew Mawson, *Deputy Program Director*
Suzanne Nossel, *Chief of Operations*
Dinah PoKempner, *General Counsel*
James Ross, *Legal & Policy Director*
Joe Saunders, *Deputy Program Director*
Jane Olson, *Chair, Board of Directors*

In uw reactie stelt u dat een verdere verklaring voor het vrijstellen van bepaalde landen ligt in het feit dat de meeste potentiële migranten uit deze landen al Engels spreken en gewend zijn in een land te wonen met vergelijkbare culturele, sociale en economische omstandigheden. Dientengevolge redeneert u dat het redelijk is om aan te nemen dat staatsburgers uit deze landen enig inzicht zullen hebben in Nederlandse sociale verhoudingen, normen en waarden, waardoor het risico op sociale isolatie wordt verminderd.

Wij zien de logica van dit argument niet. Het is ons niet duidelijk waarom het spreken van de Engelse taal voldoende wordt geacht om integratie te bevorderen voor staatsburgers uit bepaalde landen, terwijl staatsburgers uit andere landen (die misschien ook Engels spreken) moeten aantonen over kennis van het Nederlands te beschikken voordat ze het land binnenkomen. Wij zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte van enig bewijs dat aantoonde dat meer staatsburgers uit Japan of Zuid-Korea Engels spreken dan staatsburgers uit Nigeria of Kenya. Toch zijn staatsburgers uit de eerste twee landen vrijgesteld van het examen, terwijl dit niet geldt voor staatsburgers uit de laatste twee landen.

Om de evenredigheid van de maatregel te bepalen willen we bovendien opnieuw benadrukken dat we nog geen rechtvaardiging hebben gezien waarom het voor staatsburgers uit bepaalde landen voldoende is om Engels te spreken om het integratieproces te bevorderen en er geen examen in het buitenland nodig is. Zoals vermeld in ons rapport, is er geen objectieve rechtvaardiging voor het argument dat de vrijgestelde landen vergelijkbaar zijn met Nederland op het gebied van sociale, economische en politieke achtergrond. Voor zover wij weten heeft de regering niet aangetoond dat familieleden uit landen die zijn vrijgesteld van het inburgeringsexamen in het buitenland geneigd zijn om gemakkelijker te integreren dan familieleden die het examen verplicht moeten afleggen.

Er is geen bewijs dat het verklaarde sociale en economische niveau van een land een betrouwbare indicator is voor het vermogen, de inclinatie of de bereidheid van een potentiële individuele migrant om te integreren. In deze context wijzen we op de huidige discussie in Nederland over het sociale effect van migranten uit de nieuwe EU-lidstaten en de bezorgdheid van gemeenten dat het gebrek aan integratie van deze EU-burgers tot vergelijkbare problemen leidt als die werden veroorzaakt door eerdere immigrantenstromen.

Een inburgeringsexamen dat een volledige vrijstelling biedt voor staatsburgers uit bepaalde landen staat bovendien niet in verhouding tot het doel, namelijk dat alle migranten vóór aankomst een basisniveau hebben op het gebied van integratie.

Onevenredig effect van het examen en afname in aanvragen

Voor wat betreft het onderwerp discriminatie benadrukt u in uw reactie dat het examen geldt voor partners en familieleden van alle Nederlandse burgers, ongeacht hun afkomst.

In ons rapport erkennen we ook dat het examen geldt voor familieleden van Nederlandse burgers en op het eerste gezicht zijn de wettelijke regels met betrekking tot het inburgeringsexamen in het buitenland algemeen en neutraal geformuleerd. Maar ondanks het feit dat alle Nederlandse burgers en inwoners (inclusief Nederlandse "autochtonen") die familieleden naar Nederland willen laten overkomen aan de regels moeten voldoen, heeft het examen in de praktijk een onevenredig effect op Nederlandse migranten van Turkse en Marokkaanse afkomst, waarvan de meerderheid Nederlandse staatsburgers zijn, die veel vaker familieleden laten overkomen uit landen waarvoor het examen geldt dan Nederlandse "autochtonen" of migranten in Nederland die afkomstig zijn uit "westerse" landen.

Daarnaast hebben de Turkse en Marokkaanse gemeenschappen te lijden onder een hogere werkloosheid, een overconcentratie van laagbetaald werk en lage inkomens in vergelijking met het nationaal gemiddelde. Hierdoor worden zij ook onevenredig getroffen door de bijbehorende kosten en financiële verplichtingen. Dus hoewel er op het eerste gezicht sprake lijkt te zijn van gelijke behandeling bij het laten gelden van het examen in het buitenland voor Nederlandse staatsburgers, leidt de daadwerkelijke uitvoering tot veel grotere negatieve effecten voor Nederlandse staatsburgers uit de belangrijkste immigrantengroepen dan voor andere Nederlandse staatsburgers en inwoners. Een dergelijk onevenredig effect komt overeen met indirecte discriminatie, wat verboden is volgens internationale mensenrechtenwetgeving.

We wijzen er bovendien op dat de verklarende documentatie en het bijbehorende debat ten tijde van het aanvaarden van de wet duidelijk aangeven dat de beoogde doelgroep van de wet familieleden zijn van personen die afkomstig zijn uit Marokko en Turkije, en dat het publieke debat over de wetgeving vaak naar de doelstelling verwees als het voorkomen van de 'import' van (ongeschoolde, onopgeleide) bruiden uit Marokko en Turkije.

We erkennen dat de afname in het aantal aanvragen voor een MVV dateert van vóór de introductie van het inburgeringsexamen in het buitenland. Maar we onderschrijven de conclusie van de regering niet dat dit betekent dat er geen oorzakelijk verband is tussen de introductie van het examen en de afname in het aantal aanvragen.

We wijzen erop dat de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zelf in zijn officiële statistieken heeft aangegeven dat de introductie van het inburgeringsexamen in het buitenland in maart 2006 de belangrijkste oorzaak was van een afname van 20 procent in het aantal aanvragen voor een MVV voor gezinshereniging en gezinsvorming in 2006, vergeleken met het vorige jaar.

Dit effect wordt bevestigd door het Jaarrapport Integratie 2007 van het Sociaal en Cultureel Planbureau in Nederland. In dit rapport staat dat één neveneffect van de introductie van deze wet is dat het aantal aanvragen voor tijdelijke verblijfsvergunningen (MVV) aanzienlijk is afgenomen. Het rapport concludeert dat de Wet inburgering in het buitenland, tenminste voor nu, een beperkend effect heeft op immigratie in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging.

Uit een evaluatie van januari 2008 van de eerste 15 maanden van de Wet inburgering in het buitenland, uitgevoerd door het Ministerie van Justitie, kwam naar voren dat de introductie van het examen in de eerste maand tot een sterke afname had geleid in het aantal aanvragen voor een MVV. Het aantal aanvragen steeg vervolgens eind 2006 weer geleidelijk tot net onder de 1.000 aanvragen. De grootste afname in het aantal aanvragen was onder Marokkanen en Turken. Het onderzoek concludeert dat de sterke afname in de toestroom van immigranten vanaf 15 maart 2006 bewijst dat het examen fungeert als een selectiemechanisme, waarbij het effect het sterkst wordt gevoeld onder Turken en Marokkanen.

Bovendien staat er in het meest recente monitorrapport van de IND waarnaar u in uw brief verwijst dat het aantal MVV-procedures van de doelgroep van de Wet inburgering in het buitenland is afgenomen van ongeveer 29.000 procedures in 2004 tot ongeveer 12.000 procedures in 2007. Volgens hetzelfde rapport werd de sterkste afname direct na de introductie van het examen waargenomen. Hoewel er een lichte stijging is opgetreden sinds halverwege 2007, blijven de totale aantallen lager dan in de periode vóór de introductie van het examen.

Effect op Turkse en Marokkaanse migranten

In uw antwoord aan de parlementsleden stelt u dat Turkse en Marokkaanse migranten niet onevenredig worden getroffen omdat (a) slechts 37% van de kandidaten voor het examen uit deze twee landen afkomstig is, (b) hun slagingspercentage ongeveer hetzelfde is als dat van andere kandidaten, en (c) de afname in het aantal MVV-aanvragen vanuit deze twee landen niet groter is dan onder andere groepen die het examen verplicht moeten afleggen.

Aangezien burgers en inwoners van Turkse en Marokkaanse afkomst samen tussen de 4 en 5% van de totale Nederlandse bevolking uitmaken, geeft het cijfer 37% aan dat ze in veel grotere mate worden getroffen dan de gemiddelde Nederlandse staatsburger. Als men bovendien kijkt naar de statistieken van 2007 per nationaliteit, dan vertegenwoordigen Marokkanen en Turken nog steeds verreweg de grootste groepen onder de kandidaten: Turkse nationaliteit (22%), Marokkaanse nationaliteit (15%), vóór de Chinese nationaliteit als de derde grootste groep (6%).

Voor wat betreft de vergelijkbare slagingspercentages van de kandidaten is het belangrijk om op te merken dat de afname in het aantal aanvragen suggereert dat het slagingspercentage mogelijk getuigt van zelfselectie onder degenen die het examen afleggen. Volgens onze evaluatie is het niet mogelijk om op basis van het slagingspercentage te concluderen dat het examen geen onevenredig effect heeft op deze groepen.

In het antwoord van de regering aan de parlementsleden wordt aangegeven dat juridische experts en organisaties ten tijde van de introductie van het examen hebben getoetst of het in overeenstemming was met internationale normen, en dat zij hebben

geconcludeerd dat het verenigbaar was met de internationale verplichtingen van Nederland. Hier wijzen wij erop dat een essentieel punt van zorg dat door ons en door anderen is genoemd met betrekking tot het examen het onevenredige effect op bepaalde groepen is, wat overeenkomt met indirecte discriminatie. Aangezien een dergelijk effect alleen in de praktijk kan worden vastgesteld, kan het niet vóór de introductie van het examen zijn opgenomen in enige overwegingen met betrekking tot de gevolgen van het examen voor de mensenrechten.

Effect op integratie

In uw antwoorden aan de Tweede Kamer zegt u dat Human Rights Watch zich alleen richt op de juridische gelijkheid, maar geen rekening houdt met het belang van de staat bij het voorbereiden van nieuwe immigranten op hun verblijf in Nederland of het effect van een dergelijke voorbereiding op hun integratie.

Ons rapport erkent wel degelijk dat het zowel in het belang van nieuwkomers als in het belang van de gastmaatschappij kan zijn om nieuwkomers de mogelijkheid te bieden om voor hun aankomst in het land basiskennis van de taal te verwerven en enig idee te krijgen van de maatschappij waaraan zij zullen gaan deelnemen. De Nederlandse regering heeft een gerechtvaardigd belang bij de integratie van haar migrantenbevolking, welke bevorderlijk kan zijn in termen van sociale cohesie. Vertegenwoordigers van migranten waar Human Rights Watch zelf mee heeft gesproken waren het er over het algemeen ook over eens dat migranten zich zo goed mogelijk moeten voorbereiden op hun toekomstige thuisland. De integratie van immigranten in Nederland, onder andere door middel van het leren van de Nederlandse taal, geschiedenis en cultuur, is dan ook een gerechtvaardigde doelstelling.

Een inburgeringsexamen dat een volledige vrijstelling biedt, staat echter niet in verhouding tot deze doelstelling. Een algemene vrijstelling voor personen uit een aantal landen is bovendien strijdig met het beoogde doel van de wet, namelijk dat alle migranten vóór aankomst een basisniveau moeten hebben op het gebied van integratie.

Wij maken ons verder zorgen dat het examen niet bijdraagt aan het integratieproces voor familiemigranten in Nederland. Zoals in ons rapport wordt uiteengezet, geeft de examenverplichting in haar huidige vorm negatieve signalen af, zowel naar potentiële migranten als naar de meerderheid van de bevolking, onder andere dat migranten de taal niet willen leren en daarom hiertoe moeten worden verplicht; dat mislukte integratie de schuld is van de migranten; en dat migranten en hun familieleden niet welkom zijn in Nederland. Behalve dat het moeilijk te begrijpen is hoe dergelijke vervreemdende signalen de integratie zouden kunnen bevorderen, leidt de huidige aanpak bovendien tot bezorgdheid over het feit dat de maatregel kan worden gebruikt als instrument voor immigratiebeheersing.

We erkennen en waarderen dat uw ministerie tot doel heeft een andere aanpak te hanteren dan het beleid van de vorige regering op het gebied van sociale kwesties, met

name integratie, met een grotere nadruk op een algehele afname van armoede en vervreemding binnen de maatschappij.

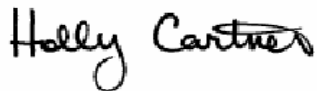
U hebt zelf uw zorg uitgesproken over de groter wordende kloof tussen autochtone Nederlanders en immigranten. Wij verwelkomen uw uitspraken dat u niet wilt meedoen aan de strijd tussen anti-immigratie politici om te zien wie het strengste beleid heeft. We verwelkomen ook de toezegging van uw regering om meer nadruk te leggen op actie om racisme, discriminatie, polarisatie en radicalisme te bestrijden. Wij hopen dat deze principes uw leidraad zullen zijn bij de voortdurende herziening van de Wet inburgering in het buitenland en van maatregelen op het gebied van familiemigratie.

In het licht van de kwesties die we hierboven hebben besproken, vraagt Human Rights Watch de Nederlandse regering met respect om tijdens haar evaluatie de mensenrechtenkwesties die op het spel staan zorgvuldig te overwegen met als doel om gezinshereniging en -vorming te vereenvoudigen, hetgeen de integratie mogelijk zou verbeteren, op een niet-discriminatoire basis voor alle burgers en legale inwoners.

Dank u voor uw aandacht voor deze kwesties. Wij zien een verdere constructieve dialoog over deze kwesties tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Holly Cartner



Cc:

Boris van der Ham, parlementslid

Sadet Karabulut, parlementslid

Tweede Kammer Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie

Tweede Kammer Commissie voor Justitie

¹ IND-rapport, Jaarresultaten 2006, Den Haag, maart 2007, p. 3, http://www.ind.nl/en/Images/def_ENG_jaaroverz_o6_tcm6-146619.pdf (bekeken op 25 juni 2008).

² Jaarrapport Integratie 2007, Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts, 16 april 2007, p. 316,

http://www.scp.nl/publicaties/boeken/9789037703306/Jaarrapport_Integratie_2007.pdf (bekeken op 25 juni 2008).

³ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC, Ministerie van Justitie, Kortetermijnevaluatie Wet inburgering buitenland, eindrapportage, januari 2008. De afname in de toestroom van immigranten lijkt geen tijdelijk effect te zijn, aangezien de maandelijkse toestroom ruwweg constant is gebleven sinds de tweede helft van 2006; dit geldt bovendien voor het aantal examens

⁴ IND, Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, april 2008, pp. 6, 30-31.