



# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat er geen oefenpakket bestaat waarmee zijn echtgenote, die alleen de Somalische taal beheerst, zich kan voorbereiden op het basisexamen Inburgeren in het buitenland.

## Beoordeling

### Algemeen

Sinds 15 maart 2006 moeten vreemdelingen die in Nederland willen verblijven, het basisexamen inburgering afleggen. De plicht om eerst in het buitenland het basisexamen inburgering te doen, geldt voor veel mensen van 16 tot 65 jaar (sinds 1 augustus 2007: 18 tot 65 jaar) die, om naar Nederland te kunnen komen, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben. Het betreft onder meer mensen die een gezin willen vormen met iemand in Nederland. Het behalen van het basisexamen inburgering betekent dus in veel gevallen een extra voorwaarde voor het verkrijgen van een mvv.

Om zich voor te bereiden op het basisexamen moet de vreemdeling zich de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving eigen maken. De vreemdeling mag zelf weten hoe hij zich voorbereidt. De Nederlandse overheid geeft daarvoor geen regels en ook geen cursussen. Wel is er een oefenpakket samengesteld. Dit kan worden gekocht in boekwinkels in Nederland en via diverse internetboekhandels. De partner in Nederland kan dit pakket kopen en opsturen naar de vreemdeling.

Het pakket bestaat uit een film over Nederland, een boekje met foto's uit de film, een cd met alle vragen die tijdens het examen kennis van de Nederlandse samenleving aan de orde kunnen komen, drie proefexamens Nederlandse Taal om mee te oefenen en een handleiding met uitleg over het gebruik van het pakket. De handleiding is verkrijgbaar in dertien talen: Nederlands, Frans, Engels, Spaans, Portugees, Turks, Standaard Arabisch, Marokkaans Arabisch, Tarifit/Rif Berber, Chinees, Russisch, Indonesisch en Thai. Met dit oefenpakket kan de vreemdeling zich voorbereiden op het basisexamen inburgering.

### I. Bevindingen

1. Verzoeker, een voormalige asielzoeker uit Somalië die tot Nederlander is genaturaliseerd, diende op 30 juni 2005 een verzoek in om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote en hun zoontje. Dit verzoek werd afgewezen, onder meer omdat verzoeker ten tijde van de aanvraag niet aan de inkomenseis voldeed. Toen verzoeker op 1 juli 2006 een vast dienstverband bij zijn werkgever kreeg en het inkomensvereiste vanaf dat moment geen probleem meer vormde, diende hij in januari 2007 een nieuwe mvv-aanvraag in voor zijn gezinsleden.

2. Op 15 maart 2006 was door de invoering van de Wet inburgering in het buitenland (Wib) ook voor verzoekers echtgenote een nieuwe voorwaarde ontstaan voor de afgifte van de mvv ontstaan, het inburgeringsvereiste: ook zij diende eerst met goed gevolg het basisexamen inburgering af te leggen. Op 4 januari 2007 schreef verzoeker een brief aan de voormalige Minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering, de destijds verantwoordelijke minister, dat zijn echtgenote met de verplichting om de Nederlandse taal in het buitenland te leren voor een onmogelijke opgave was gesteld, omdat er geen lesmateriaal voor het examen in de Somalische taal bestond. Zijn echtgenote was van het platte land afkomstig en had weinig tot geen scholing genoten; van zijn echtgenote, die als 'displaced person' in Egypte verbleef, kon niet worden verwacht dat zij eerst de Arabische taal zou leren, een taal waarin wel lesmateriaal beschikbaar was, om vervolgens Nederlands te leren, aldus verzoeker.

3. In haar reactie van 6 februari 2007 liet de voormalige minister verzoeker weten dat de Nederlandse overheid geen cursussen verzorgde waarmee het inburgeringsexamen in het buitenland kon worden voorbereid. Het was de verantwoordelijkheid van de Nederlandse partner om ervoor te zorgen dat de vreemdeling de Nederlandse taal leerde. De overheid had wel een speciaal oefenpakket samengesteld dat in verschillende talen beschikbaar was. Met de gekozen talen werd getracht een zo groot mogelijk deel van de doelgroep te bereiken, aldus de minister. Het niet beschikbaar zijn van een oefenpakket in de Somalische taal hoefde volgens haar geen barrière te zijn voor verzoekers echtgenote om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op het examen. Verzoeker kon zijn echtgenote helpen tijdens vakanties of andere contacten die hij met haar onderhield. Ook kon hij ander beschikbaar studiemateriaal via de boekhandel of het internet bestellen en naar Egypte sturen.

4. Verzoeker stuurde op 26 februari 2007 ook de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een brief waarin hij aanvoerde dat zijn echtgenote diende te worden vrijgesteld van het basisexamen inburgering vanwege haar geringe schoolopleiding en het ontbreken van lesstof in de Somalische taal. In een brief van 14 maart 2007 wees de Visadienst namens de minister van Buitenlandse Zaken verzoeker er op dat diens argumenten niet tot vrijstelling van het examen van zijn echtgenote leidden. Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld om - onder meer - alsnog een kopie van het bewijs van het behalen van het examen over te leggen.

5. Op 29 maart 2007 ontving de Nationale ombudsman een brief van verzoeker waarin hij onder meer aangaf niet meer te weten wat hij moest doen: zijn vrouw kon niet leren voor het inburgeringsexamen, omdat er geen geschreven of gesproken materiaal bestond in de enige taal die zij machtig was, het Somalisch.

6. De Nationale ombudsman legde de IND op 5 april 2007 de vraag voor hoe analfabeten of lager geschoolde vreemdelingen het inburgeringsexamen konden afleggen. De IND liet

in reactie hierop weten dat dit mogelijk was, omdat alleen mondelinge taalvaardigheden in het Nederlands vereist waren: het examen werd mondeling afgelegd en daardoor was het mogelijk dat ook deze groep mensen het examen kon doen.

7. Op 16 april 2007 legde de Nationale ombudsman via een interventie de IND verzoekers klacht voor dat er geen lesmateriaal voor het inburgeringsexamen bestond in de Somalische taal en dat het voor verzoekers echtgenote niet mogelijk was om het lesmateriaal in een andere (bijvoorbeeld de Engelse of Arabische) taal te bestuderen ter voorbereiding op het examen, omdat zij die (derde) taal niet begrijpt. Evenals de minister (zie hiervóór, onder 3.) deelde de IND onder meer mee dat de vreemdeling en de Nederlandse partner zelf verantwoordelijk waren voor de voorbereiding op het examen; analfabetisme of geringe opleiding waren geen reden voor vrijstelling van het examen. Verzoeker en zijn echtgenote dienden er zelf zorg voor te dragen dat het basisexamen inburgering in het buitenland werd behaald, of dienden aan te tonen dat verzoeksters echtgenote daarvan rechtens was vrijgesteld; dat er oefenmateriaal beschikbaar was in diverse talen (zie hiervóór, onder algemeen) was een service van de overheid, maar het ontbreken van oefenmateriaal in de moedertaal van de betrokken vreemdeling leverde geen vrijstellingsgrond op.

Daarop legde de Nationale ombudsman de klacht op 6 augustus 2007 schriftelijk voor aan de voor onder meer dit beleidsterrein nieuw aangestelde minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

8. In haar reactie op de klacht en de haar gestelde vragen deelde de minister voor Wonen, Wijken en Integratie onder meer mee dat met het oefenpakket in de hiervoor onder Algemeen genoemde dertien talen 95% van de doelgroep werd bediend; dit betekende dat 5% van de doelgroep een taal sprak waarin het oefenpakket niet voorzag, zoals dialecten en kleine talen. De minister stelde dat de kosten van het ontwikkelen van het oefenpakket in alle talen te hoog zouden zijn in vergelijking met de voordelen die het voor inburgeraars met zich zou meebrengen; een beperking van het aantal talen lag daarbij voor de hand. In de periode van 15 maart 2006 tot 15 maart 2007 hadden twee kandidaten met de Somalische nationaliteit het basisexamen inburgering afgelegd op een totaal van 4437 kandidaten. De minister kon niet precies nagaan hoeveel Somali-sprekende vreemdelingen het examen hadden afgelegd, dat kunnen er meer zijn. De minister deelde verder mee dat de voorbereiding op het basisexamen en het oefenpakket zaken zijn die bij de evaluatie van de Wet inburgering die in maart 2008 wordt aangevangen worden meegenomen.

Zij voegde hieraan ten slotte toe dat het ter beschikking stellen van oefenpakketten een extra dienstverlening was ten behoeve van inburgeraars, zonder dat de Wet inburgering in het buitenland enige regels daaromtrent bevatte; het uitgangspunt van de wetgever was geweest dat de referent in een mvv-aanvraagprocedure de eerst aangewezen was om de inburgeringsplichtige voor te bereiden op het op het inburgeringsexamen.

9. In de loop van het onderzoek had verzoeker regelmatig telefonisch contact met het Bureau Nationale ombudsman. Tijdens die gesprekken liet hij weten dat hij vanwege het ontbreken van lesmateriaal in de Somalische taal zijn echtgenote zo goed en zo kwaad als het kon zelf had lesgegeven. Dit gebeurde tijdens bezoeken aan haar en de kinderen - zijn werkgever had hem in de gelegenheid gesteld om speciaal hiervoor onbetaald verlof op te nemen - en tijdens (internationale) telefoongesprekken - een dure geschiedenis, gezien de kosten voor tickets en de telefoonkosten. Op 14 maart 2008 liet hij weten dat zijn echtgenote was geslaagd voor het basisexamen inburgering.

## **II. Beoordeling**

10. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

Dit brengt met zich mee dat een bestuursorgaan bij het bij wijze van extra dienstverlening verstrekken van informatie aan het merendeel van een bepaalde doelgroep ten behoeve van een bepaalde procedure, ook degenen die niet binnen dat deel van die doelgroep vallen van ten minste enige basisinformatie dient te voorzien.

11. De Nationale ombudsman respecteert de keuze van de Nederlandse overheid voor de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen (en hun partners) waar het gaat om de voorbereiding op het basisexamen inburgering. De overheid heeft er evenwel voor gekozen om nieuwkomers bij wijze extra dienstverlening toch een stuk op weg te helpen door in dertien talen een oefenpakket samen te stellen met bijbehorende handleiding en te verwijzen waar dit oefenpakket kan worden aangeschaft. De overheid heeft haar keuze voor die dertien talen bepaald op grond van de verhouding tussen doelgroep - 95% van de nieuwkomers - en de ontwikkelingskosten van een dergelijk pakket. Dit is op zichzelf begrijpelijk: het zou verhoudingsgewijs veel te duur zijn om het materiaal in alle mogelijke talen en dialecten beschikbaar te stellen. In zoverre is de gedraging dan ook behoorlijk.

12. De overige 5% van de doelgroep echter, althans de groep waartoe ook verzoekers echtgenote behoort, is, zo is gebleken, waar het gaat om het vergaren van de nodige informatie geheel op zichzelf aangewezen. Het is niet ondenkbaar dat het juist voor degenen die niet gebaat zijn bij de huidige pakketten veelal ook moeilijk zal zijn om op andere wijze aan geschikt materiaal te komen. Dit was althans bij verzoeker het geval. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de minister de extra dienstverlening niet om opportune redenen kan beperken tot het merendeel van de doelgroep, maar ook degenen die niet binnen die groep vallen een eindje op weg dient te helpen door ook voor hen enige informatie beschikbaar te stellen; daarbij valt te denken aan verwijzingen naar bepaald lesmateriaal of bepaalde instellingen die de betrokkene mogelijk op weg kunnen helpen. Nu er in het geheel geen informatie beschikbaar is gesteld, is niet voldaan aan het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. De onderzochte gedraging is op dit punt in

zoverre niet behoorlijk.

13. Dat verzoeker geheel conform de bedoeling van de Nederlandse overheid er uiteindelijk in is geslaagd om zelf zijn echtgenote op weg te helpen, doet daaraan niet af: er kan immers niet op voorhand van worden uitgegaan dat elke werkgever zo coulant is voor een werknemer en/of dat deze beschikt over voldoende middelen om op en neer te reizen. En dat de in Nederland verblijvende partner voor een zo onmogelijke opgave wordt gesteld dat hij of zij daardoor in de moeilijkheden zou komen kan bij de keuze van de Nederlandse overheid voor de eigen verantwoordelijkheid toch niet de bedoeling zijn geweest.

De Nationale ombudsman ziet daarom aanleiding om de minister een aanbeveling te doen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, is gegrond wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie in overweging om de extra dienstverlening aan vreemdelingen die het basisexamen Inburgering moeten afleggen, uit te breiden tot degenen voor wie thans van overheidswege geen enkele informatie beschikbaar is; daarbij valt te denken aan verwijzingen naar bepaald lesmateriaal of bepaalde instellingen die de betrokkene mogelijk op weg kunnen helpen.

## **Onderzoek**

Op 29 maart 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. te Veenendaal, met een klacht over een gedraging van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Brief van 6 februari 2007 van de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering aan verzoeker;

Verzoekschrift, ontvangen op 29 maart 2007;

Reactie van 11 april 2007 van de IND op verzoek om informatie;

Reactie van 18 april 2007 op interventie;

Standpunt van 2 oktober 2007 van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie;

Reactie van 16 oktober 2007 van verzoeker op standpunt minister.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**