

Aan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

Aan de Minister van Buitenlandse zaken

Inleiding

Na een intensief kamerdebat¹ stemde de Tweede Kamer in april 2005 met een grote meerderheid in met de Wet inburgering in het buitenland (hierna: de wet). Er waren veel vragen over de nieuwe wet die in veel opzichten zonder precedent was en is. Bij gebrek aan praktijkervaring bleef een aantal vragen onbeantwoord. Vooral over de gekozen innovatieve toetstechniek bestond veel discussie; het examen wordt afgenomen op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland met behulp van een spraakcomputer. Ook werd betwijfeld of het stellen van voorwaarden aan gezinshereniging door middel van een examen juridisch houdbaar was. In dit verband werd gewezen op het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Europese richtlijn gezinshereniging. Bovendien werden er vraagtekens gezet bij het vereiste dat examinandi zelf verantwoordelijk waren voor hun voorbereiding op het examen. De regering achtte dit een persoonlijke verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Wel is het nodige oefenmateriaal ontwikkeld om kandidaten te helpen zich op beide onderdelen van het examen (betreffende de Nederlandse cultuur en geschiedenis, respectievelijk de Nederlandse taal) voor te bereiden.

Over de noodzaak van het inburgeringsexamen in het buitenland was het merendeel van de Tweede Kamer het eens; er moest een einde worden gemaakt aan de repeterende integratieproblematiek als gevolg van instroom van gezinsmigranten die vooral vanwege het ontbreken van kennis van de Nederlands taal in isolement raken. Er werd uiteindelijk besloten om wel te starten met het inburgeringsexamen, maar tegelijkertijd een aantal maatregelen te nemen waardoor een zorgvuldige invoering van de wet gewaarborgd werd. Eén van deze maatregelen was de instelling van de Commissie Monitoring Basisexamen Inburgering op 20 april 2006.²

De Commissie werd gevraagd de implementatie van de wet te monitoren en eventuele knelpunten in de uitvoering te signaleren. In het najaar van 2006 bracht de Commissie een eerste, tussentijds advies uit over de ervaringen met het examen³ dat als bijlage bij het voorliggende rapport is gevoegd. Kort samengevat kwam de Commissie in het eerste advies tot de voorlopige conclusie dat het gekozen instrumentarium van het inburgeringsexamen in de praktijk bleek te werken.

Ten behoeve van dit eindadvies heeft de Commissie in de afgelopen maanden de Nederlandse vertegenwoordigingen in de belangrijkste herkomstlanden van immigranten bezocht. Daarnaast bezocht de Commissie een aantal zogenaamde "bruidonorlanden"⁴. Bovendien hebben de leden van de Commissie zich, indien zich de gelegenheid voordeed vanwege aanwezigheid op een post, zich ter plaatse informeel laten informeren. Hierdoor heeft de Commissie zich ter plaatse een

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004 en 2004-2005, 29700

² Staatscourant 20 april 2006, nr. 77, p.11

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29700, nr. 38

⁴ De voltallige Commissie bezocht Marokko (Rabat). De Voorzitter bezocht namens de Commissie Oekraïne (Kiev), Thailand (Bangkok), China (Guang Zhou) en Turkije (Ankara en Istanboel).

goed beeld kunnen vormen van de uitvoering van het examen. Tijdens deze bezoeken woonde de Commissie examens bij en sprak met examenkandidaten, medewerkers van de Nederlandse posten en met medewerkers van diplomatieke vertegenwoordigingen van Schengen-partners. Daarnaast heeft de Commissie kennis genomen van andere informatie betreffende de uitvoering van het examen, waaronder het monitorrapport dat door het onderzoeks- en analysecentrum van de IND (INDIAC) is samengesteld⁵ en de onderzoeksresultaten van het praktijkonderzoek dat TNO heeft uitgevoerd naar de kwaliteit van de toets⁶.

De Commissie heeft zich bij haar advisering laten leiden door twee centrale vragen. Hoe werkt het instrument van het basisexamen inburgering organisatorisch en functioneel? Hoe draagt het instrument bij aan de doelstelling van de wet, namelijk een effectievere en efficiëntere integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving?

De organisatie en het functioneren van het basisexamen inburgering

De Commissie heeft de verschillende onderdelen van het examenproces onderzocht: de examenomstandigheden op de posten, de medewerkers die het examen afnemen, de technologie, het toetssysteem en de resultaten van het examen. Ook is aandacht besteed aan de ervaringen die examenkandidaten in diverse landen hebben opgedaan met (de voorbereiding op) het examen.

Het is van belang dat kandidaten zich volledig kunnen concentreren op het examen. Hiervoor heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken op de 134 Nederlandse vertegenwoordigingen waar het examen kan worden afgelegd examenruimtes gecreëerd. Deze ruimtes bevinden zich veelal op de consulaire afdeling van de post, daar waar ook het visumproces wordt uitgevoerd. De Commissie is van mening dat deze examenruimtes over het algemeen voldoen aan de eisen die vanuit het oogpunt van de kandidaat aan een examenruimte gesteld moeten worden. Op de posten zijn geen klachten van kandidaten gehoord over de examenfaciliteiten.

De invoering van het examen heeft van de medewerkers op de posten flexibiliteit en aanpassingsvermogen gevraagd om zich de nieuwe taken eigen te maken. De Commissie heeft gezien dat de medewerkers die de examens begeleiden dit met veel betrokkenheid en interesse doen en zich inspannen om voor kandidaten zo goed mogelijke examenomstandigheden te creëren. De grote betrokkenheid is te meer opvallend omdat de omstandigheden waaronder het personeel de examens moeten afnemen niet altijd gemakkelijk zijn. Doordat de examens binnen de bestaande ruimtes van de posten moesten worden ingepast, is dat dikwijls ten koste gegaan van het comfort van het personeel.

Terwijl de inzet van medewerkers bewonderenswaardig is, heeft de Commissie tegelijkertijd moeten constateren dat de kennis over de achtergronden van het beleid nog niet op alle posten voldoende is. Voor velen is wel duidelijk wát zij moeten doen, maar niet wáárom zij het doen. Wijdverbreid is het misverstand dat kandidaten in staat zouden moeten zijn vloeiend Nederlands te spreken, terwijl het doel van de wet is dat kandidaten zich slechts de basisvaardigheden hebben eigengemaakt. Ook is niet altijd duidelijk dat het inburgeringsexamen een eerste stap is op weg naar immigratie en integratie in Nederland. Voortzetting van de aandacht voor scholing van personeel, van laag tot hoog en zowel lokaal als uitgezonden, is dan ook nodig.

⁵ INDIAC (2007). *Monitorrapportage Inburgeringsexamen in het buitenland 2006*.

⁶ TNO (2007). *Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsexamen buitenland*.

Ook vraagt de Commissie aandacht voor de verwachting dat het aantal examenkandidaten in de toekomst aanzienlijk zal toenemen, waardoor op sommige posten op termijn onvoldoende capaciteit in logistieke en personele zin kan ontstaan, zelfs als rekening wordt gehouden met de verminderde werklust voor wat betreft de afgifte van mvv's. De Commissie adviseert dan ook in de toekomst te blijven evalueren of de thans gekozen verdeling van capaciteit per post nog overeenkomt met de daadwerkelijke werklust.

Bij de invoering van het inburgeringsexamen op de posten bestond veel discussie over de gekozen innovatieve technologie. De kandidaat staat in directe verbinding met een computer die automatisch opgaven selecteert. De antwoorden van kandidaten worden door middel van spraaktechnologie herkend en worden door de computer automatisch gescoord. Ter bescherming van de kandidaten is overigens voorzien in een *backstopping* in de vorm van deskundigen die desgevraagd ingezet worden om de resultaten van de computer te beoordelen. TNO⁷ heeft de resultaten van de eerste vijfhonderd kandidaten onderzocht om te achterhalen of er verschillen bestaan tussen de beoordeling door de computer en de menselijke beoordelaars. Hiertoe hebben zij menselijke beoordelaars en de machine exact dezelfde taak uit laten voeren, namelijk het beoordelen van de examens. Vervolgens hebben zij de correlatie van de totaalscores bepaald die (ongecorrigeerd) 0.91 en 0.90 bedroeg en daarmee boven de vooraf gestelde norm ligt. TNO concludeert op grond daarvan dat "er geen substantiële verschillen in de beoordeling tussen het systeem dat automatisch uitslagen genereert en de menselijke beoordelingen". Volgens TNO is de consequentie van deze conclusie dat het acceptabel is om de menselijke beoordeling te vervangen door automatische beoordeling. De Commissie constateert dat daarmee empirisch is aangetoond dat de gekozen spraaktechnologie in staat is menselijke examinatoren te vervangen, omdat de computer een oordeel geeft dat nauw overeenkomt met het oordeel van menselijke examinatoren.

Bovendien blijkt dat de technologie ook in de praktijk geschikt is voor de afname van examens op de posten. De technologie is voldoende klantvriendelijk voor zowel de medewerkers op de posten als voor mensen die het examen afleggen. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat de medewerkers op de posten na een korte inwerkperiode zelfstandig met het systeem kunnen werken. Examenkandidaten kunnen dankzij de gekozen technologie wereldwijd, uiteraard tijdens lokale kantoortijden, vierentwintig uur per dag examen afleggen. Bovendien krijgen de meeste mensen binnen korte tijd (enkele uren) de uitslag van hun examen waardoor er geen extra belemmering wordt opgeworpen voor het aanvragen van een visum.

De technologie werkt goed, maar niet foutloos. In sommige gevallen kan de computer geen uitslag genereren wegens een slechte geluidskwaliteit. De computer heeft hier last van, maar de menselijke examinatoren kunnen in dergelijke gevallen wel tot een uitslag komen. Kandidaten moeten in deze situatie een aantal dagen langer wachten totdat de menselijke examinatoren het examen hebben beoordeeld. De Commissie is daarom van oordeel dat de komende tijd gebruikt zal moeten worden om de geluidsomstandigheden op sommige posten te verbeteren. Daarnaast is de Commissie van mening dat ook in de toekomst monitoring door menselijke herbeoordelaars mogelijk dient te blijven wanneer zich problemen voordoen met de computer.

⁷ TNO (2007). *Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsexamen buitenland.*

In een enkel geval heeft een kandidaat geen examen kunnen afleggen of is het examen vroegtijdig afgebroken wegens technische mankementen, bijvoorbeeld het wegvallen van de telefoonlijn of het uitvallen van een computer. De Commissie is van mening dat kandidaten er vanuit moeten kunnen gaan dat hun examen technisch zonder mankementen verloopt. Zij hebben veel moeite gedaan om zich lokaal op het examen voor te bereiden en dat op eigen kosten. Weliswaar worden de nadelen voor kandidaten geminimaliseerd, maar de persoonlijke consequenties voor betrokkenen kunnen aanzienlijk zijn. Technische problemen met het examen moeten voor kandidaten, die zich goed hebben voorbereid, geen onnodige belemmering vormen.

De Commissie heeft geprobeerd om een beeld te krijgen van de wijze waarop kandidaten zich voorbereiden op het examen. De indruk bestaat dat zich ter plaatse uiteenlopende vormen van scholing hebben ontwikkeld, die door Nederlanders of teruggekeerde migranten met wisselend succes zijn opgezet. Het aanbod varieert van kleine, slechte huiskamerschooltjes tot cursussen door professionele opleidingsinstituten, aangeboden in Nederland en in de herkomstlanden van migranten. Verschillende kandidaten gaven aan dat zij bij de voorbereiding op het taalgedeelte veel contact hadden gehad met hun toekomstige huwelijkspartner. Anderen beklagden zich over de slechte kwaliteit van de lokale scholing die er vooral op gericht was zoveel mogelijk lesgeelden te verkrijgen. Hoewel de (vorige) regering geen verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op het examen heeft willen accepteren, beveelt de Commissie U aan dit onderwerp bij de evaluatie van de wet niet uit de weg te gaan.

Ondanks lokale complicaties heeft de Commissie de indruk dat het examen goed te doen is voor wie zich op basis van het aangeboden lesmateriaal behoorlijk heeft voorbereid. Het percentage van de geslaagde kandidaten (thans 88%) ondersteunt deze indruk, evenals de gesprekken die zijn gevoerd met kandidaten ter plaatse. Voor het culturele gedeelte van het examen slagen bijna alle kandidaten omdat de vragen en bijbehorende antwoorden uit het hoofd geleerd kunnen worden. Het taalgedeelte is moeilijker. Tijdens het onderzoek heeft de Commissie zich overigens ook de vraag gesteld of het examen mogelijk niet té goed te doen is. Op diverse posten werden twijfels gehoord over het slagen van kandidaten die tijdens het examen nauwelijks begrip voor de Nederlandse taal hadden getoond. Hoewel het examenniveau een zeer lage taalvaardigheid van kandidaten vraagt, ontstond bij de Commissie in toenemende mate de indruk dat kandidaten snel een hoge score kunnen krijgen.

Dit vermoeden is door het onderzoek van TNO bevestigd. Eén van de resultaten van het onderzoek van TNO is dat de schaal van de Toets gesproken Nederlands op zich goed is ingesteld. Maar TNO concludeert ook dat “de gehele schaal verankerd is volgens een criterium dat ruim een vijfde van de schaal soepeler is dan beoogd”. De instellingen van de taalcomputer zijn inderdaad zodanig dat TNO adviseert om ze bij te stellen, waardoor het slagingspercentage voor het examen overigens niet onaanzienlijk zou kunnen afnemen. Naar schatting zou het thans gemeten gemiddelde percentage geslaagden bij gelijkblijvende inspanningen van de kandidaten dalen van 88 % naar circa 70%.

De Commissie adviseert een bijstelling van de schaal in opwaartse richting.

Inburgering als eerste stap van integratie

De Wet inburgering in het buitenland beoogt; “een betere en sneller integratie van nieuwkomers na aankomst in Nederland”. Op dit moment, een jaar na inwerkingtreding van de wet, kan de

Commissie niet beoordelen of het inburgeringsexamen in het buitenland in voldoende mate zal bijdragen aan deze doelstelling. Wel is gebleken dat nieuwkomers zich nu, nog voor hun komst naar Nederland, oriënteren op hun toekomstige verblijf in Nederland en dat velen zich met enthousiasme en inzet de Nederlandse taal en cultuur eigen maken. Het is aannemelijk dat deze immigranten, eenmaal in Nederland, meer hun best zullen doen om in de Nederlandse samenleving te integreren en verder werk zullen maken van hun inburgeringstraject.

Hierbij dient bedacht te worden dat kennis van de taal op zich niet voldoende is voor succesvolle integratie. Het voorbeeld van Frankrijk, waar de meeste immigranten de Franse taal beheersen, is sprekend. Verder is het nog een open vraag of het voor het examen in het buitenland gevraagde taalniveau voldoende bijdraagt aan een succesvol vervolgtraject. Met het inburgeringsexamen wordt van nieuwkomers niet gevraagd of zij Nederlands spreken, maar enkel of zij een zeer basaal begrip van de Nederlandse taal hebben. De Commissie adviseert dan ook dringend om op termijn nader onderzoek te doen naar de relevantie van het examen in relatie tot de doelstelling van de wet.

In dit verband wijst de Commissie op een sterke vraaguitval. Na de introductie van het basisexamen is het aantal gezinsmigranten dat naar Nederland komt fors gedaald. In 2006 kwamen er 7353, oftewel 34% minder gezinsmigranten binnen ten opzichte van 2005⁸. Hoewel vraaguitval als neveneffect door de wetgever was voorzien, vraagt de Commissie zich af of het opgetreden effect inderdaad wordt veroorzaakt doordat mensen met onvoldoende motivatie de stap naar Nederland niet langer maken, of dat mogelijk andere oorzaken de vraaguitval verklaren.

Het is evident dat kandidaten zich dikwijls grote praktische en financiële inspanningen moeten getroosten om examen te kunnen doen. Zij moeten over grote afstanden reizen, zijn soms meerdere dagen van huis en zijn niet vertrouwd met examens, die bovendien in buitenlandse ambassades worden afgenomen. Het is allerminst uitgesloten dat dit omstandigheden zijn die ook gemotiveerde kandidaten afschrikken en dus tot vraaguitval leiden. De Commissie heeft tot dusver geen helder beeld van deze effecten. Nader onderzoek naar het profiel van de kandidaten is aanbevelenswaardig, zoals reeds is aanbevolen in het interim-advies van de Commissie.

De Commissie is er wel van overtuigd dat de wet geen specifiek onderscheid maakt naar geslacht, leeftijd of nationaliteit. Uit de cijfers van de in 2006 afgelegde examens blijkt dat mannen en vrouwen nagenoeg gelijk presteren op het examen: 88% van de vrouwen die het examen aflegt slaagt de eerste keer, versus 87% van de mannen⁹. Ook de prestaties van mensen van verschillende leeftijd of nationaliteit zijn vergelijkbaar. Wel lijkt opleidingsniveau van invloed te zijn op de prestaties van mensen tijdens het examen, alhoewel ook lager opgeleiden in grote mate slagen voor het examen (80% van de laag opgeleiden slaagt de eerste keer, versus 94% van de hoger opgeleiden). Voor een volledig beeld van de effecten van de wet adviseert de Commissie de oorzaken van de vraaguitval bij de evaluatie van de wet nader te betrekken.

Naast vraaguitval zijn er op dit moment geen significante effecten op de immigratiecijfers waarneembaar. Uit de cijfers van de IND¹⁰ blijkt ook geen substantieel hoger beroep op andere

⁸ Bijlage 2

⁹ Bijlage 2

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29700, nr. 39

visa/verblijfsgronden. De Commissie heeft een meetbaar substitutie-effect gesignaleerd van Nederlanders die zich over de grens in België vestigen om zich aldaar, gebruikmakend van soepelere regelgeving, te herenigen met hun partner. Onder het Gemeenschapsrecht vestigen zij zich daarna samen met hun partner in Nederland en omzeilen zo de inburgeringsplicht in ons land. Het is niet uitgesloten dat hetzelfde verschijnsel plaatsvindt in het grensgebied met Duitsland.

Zolang de lidstaten binnen de Europese Unie hun immigratie- en integratiebeleid niet harmoniseren blijven dergelijke vormen van “visa-shopping” mogelijk. Inspanningen voor een coherent en geharmoniseerd Europees migratiebeleid zijn dan ook nodig. Op de korte termijn is het naar de mening van de Commissie wenselijk met name met België contact op te nemen om het verschijnsel van het ontwijken van het inburgeringsexamen tegen te gaan. Deze uitwijkmogelijkheid is bij migranten bekend en leidt gemakkelijk tot het verwijt van meten met twee maten als de Nederlandse overheid er niets tegen doet.

In dit verband vraagt de Commissie ook Uw aandacht voor een onderwerp dat bij de gesprekken op de posten en met medewerkers van andere Schengen-partners regelmatig aan de orde is geweest. Het betreft het verschijnsel van zogenaamde schijnhuwelijken. Doordat vrijwel alle landen die grote groepen migranten ontvangen maatregelen nemen om immigratie strikter te managen, wordt het steeds moeilijker om een verblijfsvergunning voor verblijf in Europa te krijgen. Voor minder kansrijke mensen kan het huwelijk met een EU-onderdaan het juridische vehikel zijn waarmee een betere toekomst verkregen kan worden. Bij de bezoeken aan met name Kiev, Bangkok en Guang Zhou heeft de Commissie kennisgenomen van de grootscheepse en goedgeorganiseerde structuren om vooral jonge vrouwen aan een huwelijkspartner in een lidstaat van de EU te helpen. De diplomatieke vertegenwoordigingen van alle EU-landen die de Commissie gesproken heeft zien deze problematiek als urgent en beklagen zich over het gebrek aan begrip in de hoofdsteden voor dit onderwerp. Tevens is in deze gesprekken gebleken hoezeer het ontbreken van een sluitend en samenhangend Europees immigratiebeleid wordt gemist. De lappendeken van maatregelen van individuele EU-lidstaten is niet effectief en leidt waarschijnlijk tot verlegging van migratiestromen. De Commissie adviseert U derhalve met nadruk om krachtig in te zetten op verdergaande Europese regelgeving op dit beleidsterrein.

Overigens kan worden vastgesteld dat de geraadpleegde Schengen-partners het Nederlandse experiment met grote belangstelling volgen. Concrete plannen om het examen over te nemen zijn er inmiddels in Denemarken. Het Duitse kabinet heeft ook aanvullende toelatingsvoorwaarden ten aanzien van gezinsmigratie aangekondigd op het terrein van taalvaardigheid. De Franse presidentskandidaat Sarkozy heeft aangekondigd het voorbeeld van Nederland te willen volgen ten aanzien van het stellen van integratievoorwaarden, voorafgaand aan toelating.

Slotconclusies

De Commissie heeft het eerste jaar waarin ervaring is opgedaan met de Wet inburgering in het buitenland van nabij gevolgd en gemonitord. Het instrument lijkt in de praktijk te werken, de posten draaien op volle toeren, er zijn in 2006 bijna 3000 examens afgelegd (waarvan 88% resulteerde in een positieve uitslag) en het examen werkt nagenoeg foutloos¹¹. De wetgeving is juridisch houdbaar gebleken, hetgeen voor de Commissie niet op voorhand vaststond. Minstens

¹¹ INDIAC (2007). *Monitorrapportage Inburgeringsexamen in het buitenland 2006*

zo belangrijk is dat het examen niet lijkt te leiden tot selectie-effecten ten aanzien van specifieke groepen, waarmee ook in de praktijk geen juridische haken en ogen ontstaan die de houdbaarheid van de wet onder druk zouden zetten.

In dit advies heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan om het systeem op onderdelen te verbeteren en voor de toekomst te consolideren. Meer in het algemeen adviseert de Commissie U toe te zien op voortgaande betrokkenheid van de relevante overheden bij het arbeidsintensieve systeem. Tussen de ministeries van VROM, BZ en mogelijk Justitie zouden daartoe afspraken moeten worden vastgelegd, mede omdat de projectfase van de wet naar de opvatting van de Commissie nog niet voltooid is.

Of het inburgeringsexamen in het buitenland ook bijdraagt aan een snellere en betere integratie van nieuwkomers in Nederland heeft de Commissie uiteraard niet kunnen constateren. Dit zal in de evaluatie van de wet in 2008 nader onderzocht moeten worden. Bij deze evaluatie dienen ook de financiële aspecten van het examen te worden betrokken, waarbij niet alleen de kosten van het systeem, maar ook de baten op maatschappelijk niveau betrokken dienen te worden.

In haar eerste, tussentijdse advies heeft de Commissie benadrukt dat al in een vroeg stadium de juiste onderzoeksvragen moeten worden gesteld en data moet worden verzameld om te zijner tijd in staat te zijn een relevante evaluatie van de verbeterde integratie en aanpassing van de nieuwe migranten te kunnen maken. Dit advies is meer dan tevoren actueel.

De Commissie is tenslotte van oordeel dat Nederland met het inburgeringsexamen een goede stap gemaakt heeft door niet langer onverschillig te staan tegenover de mensen die zich in Nederland willen vestigen, maar hen vooraf te laten zien hoe de Nederlandse samenleving er uitziet en wat er van hen verlangd wordt. Hierdoor raken gezinsmigranten beter geïnformeerd over het land waar zij zich willen gaan vestigen. En dat maakt grotere kansen op succes zeker aannemelijk.

De Commissie monitoring basisexamen inburgering,

voor deze, de voorzitter,



Mr S.I.H. Gosses

Bijlage 1 bij Eindadvies Commissie monitoring: Eerste advies

Aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Schedeldoekshaven 210
1005 EA 's-Gravenhage

Geachte mevrouw de Minister,

Op 20 april heeft u de Commissie Monitoring Inburgeringsexamen Buitenland ingesteld om u te adviseren over vraagstukken betreffende de implementatie van de Wet inburgering in het buitenland (Wib). Meer in het bijzonder heeft u de Commissie gevraagd om op verzoek dan wel uit eigen beweging, uitgaande van de doelstellingen en de beoogde effecten van de wet, te adviseren over de identificatie en aanpak van mogelijke knelpunten bij de uitvoering van het basisexamen inburgering. U heeft daarbij aangegeven zes maanden na invoering van de Wet inburgering in het buitenland een eerste rapportage tegemoet te willen zien.

De Commissie hecht eraan om zich aan deze termijn naar vermogen te houden. Er bestaat brede belangstelling voor dit onderwerp- ook internationaal- en sinds de invoeringsdatum van de Wib op 15 maart zijn inmiddels ruim 1000 examens in diverse landen afgelegd.

Tegelijkertijd is de Commissie zich ervan bewust dat het voorliggende advies niet anders dan een voorlopig karakter kan hebben. De belangrijkste reden daarvoor is dat de Commissie zich op relatief beperkt onderzoeksmateriaal heeft moeten baseren. In de zes maanden tot 1 augustus 2006 heeft het monitorrapport inburgeringsexamen buitenland, die door INDIAC ontwikkeld wordt, nog slechts een rudimentaire vorm gekregen. Daarnaast heeft de Commissie nog geen veldonderzoek kunnen verrichten. Met het oog op dit advies heeft de Commissie zich vooral gebaseerd op informatie die door het Ministerie van Justitie en Buitenlandse Zaken verstrekt is, heeft zij gesproken met onderzoekers van INDIAC en heeft zij enkele andere personen geraadpleegd. Daarnaast is bij gelegenheid van de Ambassadeursconferentie in augustus 2006 in een gesprek met een twintigtal ambassadeurs geïnventariseerd wat de eerste ervaringen met het inburgeringsexamen buitenland op een aantal ambassades zijn geweest.

Hoewel de beschikbare gegevens, mede als gevolg van de opstartproblemen van de procedures, zowel kwantitatief als kwalitatief nog beperkt zijn, meent de Commissie in dit rapport reeds een aantal voorlopige conclusies te kunnen trekken en adviezen te kunnen geven voor de volgende fase van het project.

In deze aanloopfase heeft de Commissie zich allereerst geconcentreerd op de technische en organisatorische aspecten van het basisexamen inburgering. De nieuw ontwikkelde spraaktechnologie, die een cruciaal element bij het examineren vormt, heeft de bijzondere belangstelling van de Commissie gekregen.

Op grond van de thans beschikbare gegevens bestaat de indruk dat de gehanteerde spraaktechnologie bij het merendeel van de afgelegde examens naar behoren heeft gefunctioneerd. Lokale omstandigheden hebben in sommige posten technische complicaties veroorzaakt en de ruisfactor is bij een aantal verbindingen te hoog. Uit het aanwezig zijn van menselijke herbeoordeling en het ontbreken van concrete klachten van geëxamineerden leidt de Commissie af dat de examens in de praktijk niet worden verstoord door technische tekortkomingen van het systeem. Nadere analyse van de afgelegde examens en van de menselijke herbeoordeling die als extra check is ingebouwd, is noodzakelijk om het systeem verder te vervolmaken. Binnen enkele weken hoopt de Commissie op basis van het monitorrapport een meer samenhangend beeld van de uitvoering van het examen te verkrijgen. Ook zullen in de komende maanden de uitkomsten van het vervolgonderzoek van TNO naar de kwaliteit van het exameninstrument beschikbaar komen.

De Commissie heeft waardering voor de deskundigheid waarmee aan het monitorrapport wordt gewerkt, maar constateert ook dat de monitor strikt technisch van karakter is. Men moet goed in de materie zijn ingevoerd om de cijfers te kunnen interpreteren. Om de monitor de politiek-bestuurlijke betekenis te geven die bij dit belangrijke onderwerp hoort, geeft de Commissie in overweging de toegankelijkheid ervan te vergroten.

Vervolgens heeft de Commissie de nodige aandacht besteed aan de organisatie van de examens die bij vele Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen zijn en worden afgenomen. De invoering van de Wib heeft voor de posten in het buitenland nieuwe taken meegebracht, namelijk het begeleiden van de examens middels geheel nieuwe technieken. Op diverse posten heeft dit flexibiliteit en improvisatie vereist binnen bestaande infrastructuur en gangbare werkprocessen.

De Commissie heeft de indruk dat de meeste posten hierin zijn geslaagd. De nieuwe taak, waarmee uiteraard geen enkele ervaring bestond, is deel geworden van het visumproces. De Commissie zal zich middels veldbezoeken aan relevante posten nader verdiepen in de knelpunten die zich bij de implementatie aan de buitengrenzen voordoen.

In dit verband acht de Commissie het wenselijk dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken als eerst-verantwoordelijke instantie voor de posten nauw betrokken blijft bij het project, zeker in de cruciale aanloopfase.

Sinds de invoeringsdatum van de Wib tot 1 augustus 2006 zijn circa 1.000 examens afgenomen. Van deze duizend examens hebben ongeveer 95% geleid tot een kandidaat die geslaagd is. De Commissie meent dat op basis van deze gegevens tenminste geconstateerd kan worden, dat het mogelijk blijkt te zijn om zich voor te bereiden op het examen en dat het examen voor de kandidaten, gezien het hoge slagingspercentage, geen onneembare drempel is. Uiteraard moet hierbij aangetekend worden dat over de achtergronden en kenmerken van kandidaten slechts weinig informatie bekend is. Het gegeven dat ook enkele analfabeten voor het examen geslaagd zijn acht de Commissie bemoedigend.

Op dit moment ontbreekt het de Commissie echter aan een bevredigende analyse van de achtergronden, kenmerken en motieven van de kandidaten. Het lijkt erop dat de meeste geslaagden al een zekere Nederlandse voorervaring hadden (al dan niet illegaal verworven). Zo is het te vroeg om vast te kunnen stellen of de heterogene doelgroep waar de wet zich op richt eveneens in meerderheid in staat zal zijn om het examen met succes af te leggen. In ieder geval

staat vast dat sinds 15 maart 2006 aanmerkelijk minder MVV's zijn aangevraagd voor gezinshereniging en gezinsvorming dan in vorige jaren. Als ook rekening wordt gehouden met de doorloop van de vele aanvragen, die kort voor de inwerkingtreding van de wet werden gedaan, zal dat leiden tot een daling in het aantal afgegeven MVV's. De Commissie beveelt aan deze informatie spoedig te verzamelen en te systematiseren teneinde een gedegen analyse te kunnen maken van de kwantitatieve effecten van de wet.

Hiermee hangt direct de vraag samen of, en in hoeverre, de wet tot ontduikingspraktijken leidt. De Commissie beschikt niet over harde gegevens die daarop wijzen, maar er zijn indicaties dat met name sommige Belgische ambassades meer belangstelling krijgen van potentiële migranten naar Nederland dan tevoren het geval was. Toezicht op mogelijke substitutie-effecten bij de instroom is van belang, mede om ondermijning van de doeleinden van de wet tegen te gaan.

Tenslotte heeft de Commissie stilgestaan bij de vraag of de invoering van het examen [in deze vorm] daadwerkelijk zal leiden tot snellere en betere integratie in Nederland. Het is te vroeg om daarover nu uitspraken te doen, aangezien deze vraag diepgaand onderzoek nodig maakt, dat thans door het WODC wordt uitgevoerd. De Commissie meent echter dat in een vroeg stadium de juiste onderzoeksvragen moeten worden gesteld en data moet worden verzameld om tzt in staat te zijn een relevante evaluatie van de verbetering in de kwaliteit van integratie en aanpassing van de nieuwe migranten te kunnen maken.

Resumerend hecht de Commissie eraan om nog eens te benadrukken dat de bevindingen in deze brief op beperkte informatie berusten. Op basis van de beschikbare informatie ziet zij geen aanleiding om u thans aan te bevelen uw beleid te wijzigen.

De Commissie Inburgeringsexamen Buitenland,

voor deze, de voorzitter,

Mr S.I.H. Gosses

Monitor Inburgeringexamen Buitenland februari 2007, INDIAC rapportage

Basisexamen Inburgering

Vanaf 15 maart tot en met 31 december 2006 hebben de 30 grootste Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland (verder: posten) 2.856 examens zijn afgenomen. In de voorlopige monitortrapportage van februari 2007 zijn deze gegevens verzameld en door INDIAC geanalyseerd om een beeld te krijgen van de in 2006 afgelegde examens. Hieronder worden de kerncijfers gepresenteerd. Thans worden de gegevens van alle in 2006 afgelegde examens verzameld. De rapportage hierover wordt in het voorjaar van 2007 verwacht.

Tabel 1- Examenresultaten 2006

Examen/Resultaat		Examen	%	TGN	%	KNS	%
Eerste examen	Geslaagd	2321	88%	2395	91%	2462	93%
	Gezakt	240	9%	173	7%	119	5%
	Overig	82	3%	75	3%	62	2%
Totaal		2.643		2.643		2.643	

Tabel 2- Examenresultaten naar opleidingsniveau

Opleidingsniveau/Resultaat		Examen	%	TGN	%	KNS	%
Onbekend	Geslaagd	14	88%	16	100%	14	88%
	Gezakt	2	13%	0	0%	2	13%
	Overig	0	0%	0	0%	0	0%
	Subtotaal	16	100%	16	100%	16	100%
Laag	Geslaagd	489	80%	514	84%	547	90%
	Gezakt	101	17%	77	13%	49	8%
	Overig	21	3%	20	3%	15	2%
	Subtotaal	611	100%	611	100%	611	100%
Gemiddeld	Geslaagd	1.234	89%	1.262	91%	1.302	94%
	Gezakt	103	7%	78	6%	48	3%
	Overig	49	4%	46	3%	36	3%
	Subtotaal	1.386	100%	1.386	100%	1.386	100%
Hoog	Geslaagd	561	94%	575	96%	573	96%
	Gezakt	26	4%	14	2%	15	3%
	Overig	11	2%	9	2%	10	2%
	Subtotaal	598	100%	598	100%	598	100%
In staat om te lezen en schrijven	Geslaagd	23	72%	28	88%	26	81%
	Gezakt	8	25%	4	13%	5	16%
	Overig	1	3%	0	0%	1	3%
	Subtotaal	32	100%	32	100%	32	100%
Totaal		2.643		2.643		2.643	

Tabel 3- Examenresultaten naar nationaliteit

Top 5 Nationaliteit/Resultaat		Examen	%	TGN	%	KNS	%
Turkije	Geslaagd	516	86%	531	89%	560	93%
	Gezakt	76	13%	61	10%	36	6%
	Overig	8	1%	8	1%	4	1%
	Subtotaal	600	100%	600	100%	600	100%
Marokko	Geslaagd	421	89%	436	93%	445	94%
	Gezakt	37	8%	24	5%	19	4%
	Overig	13	3%	11	2%	7	1%
	Subtotaal	471	100%	471	100%	471	100%
China	Geslaagd	225	83%	233	86%	241	89%
	Gezakt	32	12%	26	10%	19	7%
	Overig	13	5%	11	4%	10	4%
	Subtotaal	270	100%	270	100%	270	100%
Indonesië	Geslaagd	117	94%	120	96%	121	97%
	Gezakt	7	6%	4	3%	4	3%
	Overig	1	1%	1	1%	0	0%
	Subtotaal	125	100%	125	100%	125	100%
Servië & Montenegro	Geslaagd	51	69%	54	73%	54	73%
	Gezakt	6	8%	4	5%	5	7%
	Overig	17	23%	16	22%	15	20%
	Subtotaal	74	100%	74	100%	74	100%
Overig	Geslaagd	991	90%	1021	93%	1041	94%
	Gezakt	82	7%	54	5%	36	3%
	Overig	30	3%	28	3%	26	2%
	Subtotaal	1.103	100%	1.103	100%	1.103	100%
Totaal	2.643		2.643		2.643		

Tabel 4 - Examenresultaten naar geslacht

Geslacht/Resultaat		Examen	%	TGN	%	KNS	%
Man	Geslaagd	937	87%	974	91%	1001	93%
	Gezakt	110	10%	77	7%	55	5%
	Overig	26	2%	22	2%	17	2%
	Subtotaal	1073	100%	1.073	100%	1.073	100%
Vrouw	Geslaagd	1374	88%	1411	91%	1451	93%
	Gezakt	129	8%	95	6%	63	4%
	Overig	56	4%	53	3%	45	3%
	Subtotaal	1559	100%	1.559	100%	1.559	100%
Onbekend	Geslaagd	10	91%	10	91%	10	91%
	Gezakt	1	9%	1	9%	1	9%
	Overig	0	0%	0	0%	0	0%
	Subtotaal	11	100%	11	100%	11	100%
Totaal	2.643		2.643		2.643		

Tabel 5 - Examenkandidaten naar leeftijd

Leeftijd/Resultaat		Examen	%	TGN	%	KNS	%
16 t/m 25 jaar	Geslaagd	831	88%	852	90%	879	93%
	Gezakt	84	9%	64	7%	43	5%
	Overig	27	3%	26	3%	20	2%
	Subtotaal	942	100%	942	100%	942	100%
26 t/m 35 jaar	Geslaagd	1.087	88%	1.127	91%	1.151	93%
	Gezakt	116	9%	80	6%	61	5%
	Overig	34	3%	30	2%	25	2%
	Subtotaal	1.237	100%	1.237	100%	1.237	100%
36 t/m 45 jaar	Geslaagd	326	87%	337	90%	349	94%
	Gezakt	32	9%	23	6%	11	3%
	Overig	15	4%	13	3%	13	3%
	Subtotaal	373	100%	373	100%	373	100%
46 t/m 55 jaar	Geslaagd	44	85%	45	87%	46	88%
	Gezakt	4	8%	3	6%	3	6%
	Overig	4	8%	4	8%	3	6%
	Subtotaal	52	100%	52	100%	52	100%
56 tot 65 jaar	Geslaagd	4	80%	4	80%	5	100%
	Gezakt	1	20%	1	20%	0	0%
	Overig	0	0%	0	0%	0	0%
	Subtotaal	5	100%	5	100%	5	100%
leeftijd onbekend	Geslaagd	29	85%	30	88%	32	94%
	Gezakt	3	9%	2	6%	1	3%
	Overig	2	6%	2	6%	1	3%
	Subtotaal	34	100%	34	100%	34	100%
Totaal	2.643		2.643		2.643		

Tabel 6 - Aantal mvv-aanvragen door doelgroep Wib afgezet tegen totaal aantal MVV-aanvragen

2004													
	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Totaal
Totaal MVV-procedures	4.277	4.220	5.038	4.783	3.171	5.732	6.114	4.177	4.113	4.036	4.463	4.732	54.856
Totaal doelgroep*	2.381	2.394	2.955	2.886	1.697	2.613	2.514	1.839	2.138	2.281	2.786	2.698	29.182

2005													
	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Totaal
Totaal MVV-procedures	3.390	3.267	3.575	3.532	3.222	5.436	5.525	3.917	3.048	3.166	4.284	3.388	45.750
Totaal doelgroep*	1.822	1.760	2.018	2.041	1.646	2.645	1.758	1.411	1.371	1.663	2.255	1.557	21.947

2006													
	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Totaal
Totaal MVV-procedures	4.101	3.504	5.461	2.811	2.144	3.253	4.713	3.769	2.428	3.004	2.571	2.088	39.847
Totaal doelgroep*	2.068	1.908	3.533	1.312	642	634	758	719	622	881	856	661	14.594

* zie voor een nadere verklaring van "doelgroep" ook de Monitor Inburgeringsexamen buitenland