

Vergaderjaar 2005–2006

29 700

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland)

Nr. 35

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 februari 2006

De algemene commissie voor Integratiebeleid¹ en de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap² hebben op 19 januari 2006 overleg gevoerd met minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie over:

- de brief d.d. 11 november 2005 inzake wetenschappelijke rapportages examen buitenland (29 700, nr. 30);
- de brief d.d. 11 november 2005 inzake Inburgering in het buitenland (INT0500182);
- het antwoord op feitelijke vragen over de brief d.d. 11 november 2005 over de wetenschappelijke rapportage over de Toets Gesproken Nederlands (TGN) en de Toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) (29 700, nr. 33).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Dijsselbloem** (PvdA) ziet het debat als een vervolg op de behandeling van de Wet inburgering in het buitenland begin 2005. Na omekomst van rapportages van onafhankelijke deskundigen zou de minister de Kamer informeren. Na het onafhankelijke oordeel van de resonansgroep heeft de minister, zonder de Kamer daarover te informeren, TNO

¹ Samenstelling:

Leden: Klaas de Vries (PvdA), Kalsbeek (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Hofstra (VVD), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Arib (PvdA), Bussemaker (PvdA), Kant (SP), Wilders (Groep Wilders), Örgü (VVD), Balemans (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Çörüz (CDA), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Vergeer (SP), Lazrak (Groep Lazrak), Ferrier (CDA), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Van Haersma Buma (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Algra (CDA), Eski (CDA), Nawijn (LPF), Hirsi Ali (VVD), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Jonker (CDA).

Plv. leden: Stuurman (PvdA), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Dittrich (D66), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Van Heemst (PvdA), Gerkens (SP), Van Miltenburg (VVD), Van der Sande (VVD), Albayrak (PvdA), Koopmans (CDA), Eijssink (PvdA), Van Velzen (SP), Jan de Vries (CDA), Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Van Bochove (CDA), Kraneveldt (LPF), Van de Camp (CDA), Rambocus (CDA), Eerdmans

(LPF), Blok (VVD), Weekers (VVD), Halsema (GroenLinks).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (ChristenUnie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF),

Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Roefs (PvdA), Jungbluth (GroenLinks).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Brinkel (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van der Sande (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Herben (LPF), Meijer (PvdA), Nijs (VVD), Halsema (GroenLinks), Kalsbeek (PvdA), Vendrik (GroenLinks).

om een second opinion gevraagd. De conclusies van de resonansgroep en TNO waren op hoofdlijnen eensluidend: op basis van het materiaal van het bedrijf dat verantwoordelijk is voor het systeem, kan de betrouwbaarheid van het systeem niet bepaald worden. Zowel de resonansgroep als TNO is van mening dat een wetenschappelijk goede test mogelijk en gewenst is. Zo'n test moet alsnog worden verricht. Als daaruit blijkt dat er nog sprake is van enige onbetrouwbaarheid, kan in de praktijk met het systeem van start worden gegaan. Bij het vaststellen van de marges kan dan rekening worden gehouden met de resterende onbetrouwbaarheid. Door nu al met het nieuwe systeem van start te gaan, wordt een te groot risico genomen.

Mevrouw **Sterk** (CDA) is van mening dat de doelstellingen van de wet recht overeind moeten blijven staan. Door inburgering en inburgerings-examen in het land van herkomst wordt de voorbereiding op de Nederlandse samenleving verbeterd. De maatschappelijke urgentie daarvan is groot. De 14 000 nieuwkomers per jaar behoren goede kansen te hebben. De Wet inburgering in het buitenland biedt een springplank voor de eerste stap in de Nederlandse samenleving.

Indertijd is de harde garantie geëist dat de wet niet zou worden ingevoerd zolang onvoldoende duidelijk is of zij succesvol kan zijn. De onafhankelijke rapporten geven aan dat daarover nog wel wat discussie mogelijk is. Ondanks de adviezen wenst de minister de toets in te voeren, te monitoren en in de praktijk te verbeteren, ook via menselijke herbeoordeling. Pas in de praktijk kan echt worden uitgezocht of de toets werkt. Het uitgangspunt moet zijn dat degenen die de toets afleggen, geen nadeel ondervinden van het feit dat de toets nog niet perfect is. Wat houdt de menselijke herbeoordeling precies in? Zal deze worden verricht door NT2-docenten? Het is de vraag of de eis dat de toets het niveau moet kunnen bepalen van Amin1 tot en met C2 wel juist is. Wordt het daarmee niet nodeloos complex gemaakt? Is de opdracht voor de uitvoering al verstrekt en is de onafhankelijke commissie al benoemd? Wat is de verhouding tussen de commissie die gaat monitoren en de onafhankelijke commissie die uiteindelijk het wetenschappelijke rapport zal opstellen? Er moet een deugdelijke validering komen, die aantoont dat de toets meet wat hij moet meten, dat de willekeurig samengestelde toetsen vergelijkbaar zijn en dat de beoordeling van de toetsuitslagen deugdelijk is en in ieder geval voor Amin1 het juiste niveau bepaalt. Er moet een acceptabel niveau voor foutenmarges worden bepaald dat vergelijkbaar is met dat van menselijke beoordelaars. Een onafhankelijke commissie moet toezicht houden. Zodra het wetenschappelijk onderzoek naar de spraakherkenning is afgerond, dient de Kamer de gegevens te ontvangen. Tot aan de goedkeuring door de Kamer, moet de herbeoordeling worden gehandhaafd.

De heer **Visser** (VVD) wijst erop dat de principevraag of migranten in het buitenland moeten worden onderworpen aan een toets, vorig jaar is beantwoord. Dat geldt ook voor de vraag naar het niveau. Vandaag is de vraag naar de technologie aan de orde. Er is een uitgebreide procedure gevolgd. Het is de vraag of ooit een examen of toets is ingevoerd met zo veel voorbereiding. De minister kiest voor invoering van de toets met de nodige monitoring. Een technologische manier van toetsen heeft grote voordelen boven een menselijke. Het is evenwichtiger, voorspelbaarder, neutraler, enz. De kern van het probleem is thans methodologisch van aard. Spraaktechnologie is lerende software. De computer moet in zijn databestand voldoende vergelijkingsmateriaal hebben om dat naast het resultaat van de examinant te zetten. Echt vergelijkingsmateriaal is slechts in de praktijk te verwerven met mensen voor wie wel of niet slagen belangrijk is. Het is dus goed om er in de praktijk mee te beginnen, waarbij de volgende voorwaarde geldt: de eerste 500 kandidaten die het examen zullen doen, krijgen naast de phonepass een beoordeling door

vier mensen. Kandidaten zullen slechts worden afgewezen als én de computer én de beoordelaars negatief oordelen. De monitoring moet in handen worden gesteld van mensen die in de voorafgaande fase geen belang hebben gehad bij het hele systeem. Wat zijn overigens de juridische mogelijkheden voor afgewezen kandidaten?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) constateert dat het oordeel van de resonansgroep en van TNO op hoofdlijnen overeenstemt. Beide menen dat tot op heden onvoldoende bewezen is dat de technologie voor het doel bruikbaar is, maar er is wel een verschil van mening over de gewenste manier van testen. Er is veel te zeggen voor een test in de praktijk, zij het met belangrijke randvoorwaarden. De minister geeft expliciet aan dat na de phonepasstoets een beoordeling door vier NT2-deskundigen zal plaatsvinden. In de beginperiode moeten kandidaten echt het voordeel van de twijfel krijgen.

Er wordt gesproken van wetenschappelijk onderzoek waarmee de toetsen zullen worden begeleid en verbeteringen zullen worden voorgesteld. Waarom is dit onderzoek niet bij TNO ondergebracht? Is al een schatting te geven hoe lang de periode van verfijning zal duren?

Als blijkt dat het nieuwe systeem in de praktijk niet werkt, bijvoorbeeld uit het feit dat in de eerste twee maanden helemaal niemand voor de toets slaagt, moet de Kamer daarvan zo snel mogelijk op de hoogte worden gesteld.

Mevrouw **Vergeer** (SP) betreurt het dat de minister zich van het begin af aan heeft vastgelegd op de phonepassmethodiek. De validiteit van de toets is door het onderzoek van CINOP niet aangetoond. De minister wil met proefkonijnen de kinderziektes uit het systeem halen, maar het gaat om meer dan kinderziektes. Er is fundamentele kritiek op de cruciale eigenschappen van de toets. Waarom is de toets niet onderworpen aan de Commissie Testaangelegenheden Nederland (Cotan)? Het gaat met name om mensen voor wie het het moeilijkst is om de drempel te kunnen nemen, de mensen rond het Amin1-niveau. Zolang niet bewezen is dat de toets betrouwbaar is, mag niet met het systeem worden begonnen. Een test met mensen voor wie het gaat om een beslissing van levensbelang is ongewenst.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) heeft vorig jaar tegen de wet gestemd, omdat zij ernstige twijfels had over de technologie die de minister wil hanteren. Haar angst is bevestigd. De test via de computer kan leiden tot een onrechtmatige selectie aan de poort. Eenduidige onderzoeksresultaten die dit weerspreken ontbreken. Mensen die aan de formele eisen voldoen, behoren gelijke kansen te hebben op het behalen van de toets, ongeacht geletterdheid of opleiding.

De ontwikkeling van de toets zou begeleid worden door de onafhankelijke resonansgroep. Waarom is vervolgens alsnog TNO ingeschakeld en hoeveel versies van het rapport zijn er tussentijds opgesteld? Waar is het aangekondigde rapport van de resonansgroep? TNO geeft aan dat de toets is getest op autochtonen en allochtonen in Nederland, en vindt het vreemd dat de hoge scores van autochtonen als bewijs worden gezien voor het succes van de toets. Immers, de toets is niet bedoeld om een onderscheid te maken tussen moedertaalsprekers en niet-moedertaalsprekers. Het moet erom gaan of ongeletterdheid iets uitmaakt voor de kans op onterecht slagen of zakken.

De minister wil de werking van de toets in de praktijk testen. 500 inburgeraars zullen als proefkonijn worden gebruikt. Kan op grond van 500 resultaten een onderbouwde conclusie worden getrokken over de validiteit van de toets? Waarom wordt de resonansgroep niet ingeschakeld bij de wetenschappelijke beoordeling van de resultaten?

De KNS-toets blijkt tot 15% kans te bieden op onterecht zakken of slagen. In geen van de rapporten zijn de toetsitems echter op taalniveau beoordeeld. Het is zeer de vraag of mensen op Amin1-niveau een serieuze kans hebben.

Duidelijke voorlichting voor betrokkenen in Nederland en in het buitenland is essentieel. Krijgt de Kamer inzage in het cursusmateriaal? Overigens zijn de kosten voor het examen, dat twaalf minuten duurt, met €350 onverantwoord hoog.

De heer **Varela** (LPF) belicht de achterliggende problematiek bij allochtone gemeenschappen. De werkloosheids- en criminaliteitscijfers zijn hoog. Kinderen groeien vaak op in gezinnen waar geen Nederlands wordt gesproken en waar nauwelijks kennis is van de Nederlandse samenleving en cultuur. Veel bruiden worden uit het herkomstland gehaald, waardoor de problemen op dit gebied niet verminderen.

De taaltoets in het buitenland is een middel om te voorkomen dat de Nederlandse samenleving overspoeld wordt door mensen die zich in principe niet zelfstandig staande kunnen houden. De desbetreffende mensen wordt een kans geboden om zich te ontwikkelen, opdat zij volwaardig aan de maatschappij kunnen deelnemen.

De objectiviteit van beide toetsen is goed. De minister moet zo snel mogelijk overgaan tot invoering. De beheersing van de Nederlandse taal is de belangrijkste voorwaarde om aan de maatschappij te kunnen deelnemen. Daarnaast moet het belang van opvoedkundige zaken niet worden veronachtzaamd.

Antwoord van de minister

De **minister** meent dat vandaag een politieke keuze moet worden gemaakt over de datum en wijze van invoering van de toets in het buitenland. Zorgvuldigheid daarbij moet vooropstaan. Het gaat om een nieuwe technologie, waarvan voor betrokkenen veel afhangt. De adviezen die zijn ingewonnen, heeft de Kamer ontvangen.

De kern van de adviezen van TNO en CINOP is dat het aannemelijk is dat de toets consistent is, maar dat de daadwerkelijke kwaliteit alleen in de praktijk kan worden vastgesteld. De resonansgroep bepleit ook een praktijkonderzoek, zij het voorafgaand aan de invoering. De argumenten voor een onderzoek parallel aan de invoering zijn het meest aansprekend: the proof of the pudding is in the eating. Ook bij andere examens vervallen opgaven en wordt de zak/slaaggrens na afloop bijgesteld. Als er iets afhangt van het resultaat, doet men beter zijn best. De reële en de laboratoriumsituatie zijn daarnaast zeer verschillend. Mede op verzoek van de resonansgroep zijn al aanvullende onderzoeken uitgevoerd, onder andere in Amsterdam.

De phonepassmethode is fundamenteel in orde. De methode wordt al gebruikt in andere landen. Het voorleggen van een toets aan de Cotan is geen reguliere procedure. Er is gekozen voor zo veel mogelijk garanties vooraf via adviezen van de ACVZ en de commissie-Franssen. Toen de ontwikkeling van de toets vrijwel was afgerond, is TNO om een second opinion gevraagd.

Deelnemers aan de toets mogen geen gevolgen ondervinden van de bestaande vragen over de kwaliteit van de beoordeling door de computer. De computeruitslagen van de eerste 500 deelnemers zullen herbeoordeeld worden. Het aantal van 500 is gekozen na advies van CINOP en TNO. De kandidaten ontvangen de uitslag na die herbeoordeling, hooguit enkele dagen later. Als er een verschil is tussen de computeruitslag en die van de herbeoordelaars, dan geldt het gunstigste oordeel. Kandidaten die te maken krijgen met organisatorische problemen, mogen het examen de tweede keer gratis doen. De uitslagen zullen in Nederland aan de hand

van de geluidsbanden worden herbeoordeeld door vier examinatoren afzonderlijk.

Meet de toets in de praktijk datgene wat hij moet meten? Geven nieuwe waarnemingen aanleiding om de zak/slaaggrens te veranderen? Als na de eerste 500 kandidaten kan worden geconstateerd dat de berekende kwaliteit van de toetsen overeenkomt met de in de praktijk vastgestelde kwaliteit, dan kan voortaan met een computerbeoordeling worden volstaan. Als in de praktijk blijkt dat de vastgestelde kwaliteit ernstig afwijkt van de berekende kwaliteit, zal bezien worden wat dit moet betekenen voor de invoering van het systeem. TNO is verzocht om hierover te rapporteren. De herbeoordelingen gaan door tot het moment dat de analyses zijn besproken. Als eerder heel grote problemen optreden, zal de Kamer worden geïnformeerd.

Verder komt er een monitorcommissie, bestaande uit onafhankelijke deskundigen. Op dit moment worden daarvoor nog leden aangezocht. De samenstelling zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Vanaf 1 maart, de streefdatum voor de invoering van de Wet inburgering in het buitenland, zal deze commissie de technische uitvoering, het verloop van het proces en de resultaten bezien.

Na het groene licht van de Kamer zal een voorlichtingsfolder beschikbaar zijn. Het oefenpakket zal vóór 1 maart verkrijgbaar zijn, bijvoorbeeld in boekwinkels.

De kostprijs van het examen ad €350 is opgebouwd uit €146 voor ambassades en consulaten, bouwkundige aanpassingen, personeel en dergelijke, €43 voor behandeling bezwaar en beroep door Buitenlandse Zaken en IND, €88 voor licenties examens, telefoon en verversing van de opgaven, en €73 risico-opslag voor het geval minder examens worden afgelegd dan geprognosticeerd.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Dijsselbloem** (PvdA) vindt dat de gevolgde procedure doet denken aan die bij de Betuweroute. De onafhankelijke onderzoekers in de resonansgroep waren zeer kritisch, waarop vervolgens TNO werd ingeschakeld. De Kamer was toegezegd dat pas met het systeem zou worden begonnen op het moment dat de resonansgroep groen licht heeft gegeven. De verschillende onderzoekers zeggen dat het wel degelijk mogelijk is om eenmalig een goed onderzoek vooraf te doen. Het is niet goed dat er nu voor wordt gekozen om in de praktijk een test uit te voeren. De waarborgen scheppen overigens enig vertrouwen dat de risico's voor betrokkenen beperkt zijn. De minister moet duidelijker aangeven welke maatregelen zij denkt te treffen bij welke problemen die eventueel ontstaan.

Mevrouw **Sterk** (CDA) is tevreden over de waarborgen die rond de test zijn ingebouwd. De belangrijkste is dat de examinant geen nadeel zal ondervinden van het feit dat het examen zich in een testfase bevindt. Zij vraagt naar de onderzoeksopdracht van TNO. Terecht zal pas nadat de resultaten van dit onderzoek zijn besproken, de testfase worden beëindigd.

De heer **Visser** (VVD) merkt op dat er weliswaar onenigheid tussen de verschillende onderzoekers is, maar dat geen enkele onderzoeker heeft geadviseerd om met het proces te stoppen. Hij wijst erop dat ook met een test vooraf nog een praktijktest zal moeten volgen. Ten slotte vraagt hij naar het worstcasescenario. Bij wie liggen de financiële risico's?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) denkt dat met de voorgestelde waarborgen negatieve gevolgen voor de kandidaten zijn uitgesloten. Een laboratoriumtest zou mogelijk zijn, maar bepaald niet eenvoudig te realiseren. Met

de voorgestelde waarborgen is een test in de praktijk echter aanvaardbaar. Het voordeel van de twijfel ligt bij de kandidaten. Het is goed dat TNO na afloop van de test een rapport zal schrijven. Daarmee is consistentie in de beoordelingsparameters gewaarborgd. Als het echt misgaat, zal de minister de Kamer daarvan op de hoogte stellen.

Mevrouw **Vergeer** (SP) wijst erop dat er nog geen goede wetenschappelijke test met de Nederlandse versie van de phonepasstoets gehouden. Dat het systeem nu toch wordt ingevoerd, houdt in dat er een experiment wordt uitgevoerd met menselijke proefkonijnen. De herbeoordeling bestaat er slechts uit dat de band en niet de cursist zelf wordt beoordeeld. Wanneer kunnen Kamerleden overigens de toets KNS doen?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) begrijpt niet waarom TNO indertijd is ingeschakeld. De resonansgroep zou als waarborg dienen, zowel voor de minister als voor de Kamer. Het feit dat voor de vervolgfase opnieuw voor TNO wordt gekozen, doet onrecht aan de kwaliteit en deskundigheid van de resonansgroep.

Als het echt misgaat, zal de minister ingrijpen. Wat «echt misgaan» inhoudt, wordt door haar echter niet gespecificeerd. De criteria hiervoor moeten helder worden omschreven.

Welke contractuele afspraken zijn er overigens reeds gemaakt met Ordinate en CINOP? De bedrijven hebben natuurlijk groot belang bij het welslagen van de toets. De Kamer veronachtzaamt haar verantwoordelijkheid als zij er niet voor zorgt dat er aanvullend onderzoek wordt gedaan dat van tevoren duidelijkheid biedt over de validiteit van de toets.

De heer **Varela** (LPF) denkt dat een theoretisch experiment geen informatie zal toevoegen en vindt het goed dat het examen in de praktijk wordt getoetst, mede gezien het grote aantal waarborgen dat de minister biedt.

De **minister** wijst allereerst nog eens op de onafhankelijkheid van TNO. Het gaat in dit proces om een afweging van de maatschappelijke urgentie tegen de risico's van de nieuwe methodiek. Om de risico's te minimaliseren is gekozen voor een groot aantal waarborgen. Het voordeel van de twijfel ligt bij de inburgeraar. Gezien de waarborgen, is een worstcase-scenario vrijwel ondenkbaar. Wat de maatschappelijke urgentie betreft kan nog eens gewezen worden op het grote aantal huwelijksmigranten uit het land van herkomst, waardoor er steeds weer een nieuwe eerste generatie opgroeit. Mensen moeten toegerust zijn voor het leven in Nederland. Als het misloopt, zal dat de Kamer direct worden gemeld. Als de Kamer vervolgens pleit voor stoppen, dan kan het contract worden opgezegd. In dat geval zullen de kosten van de ontwikkeling van het examen en de uitvoering tot dan toe voldaan moeten worden.

In de loop van het proces zijn er bij TNO conceptrapporten verschenen, waarover vervolgens gesproken is. Dat is de normale gang van zaken in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

De onderzoeksopdracht voor de monitorcommissie zal onder meer betreffen de organisatorische gang van zaken, de resultaten en de situatie op de ambassades. De exacte onderzoeksopdracht zal in de Staatscourant worden gepubliceerd, tegelijk met de samenstelling van de commissie. De opdracht voor TNO moet nog worden geformuleerd. De Kamer zal daarover worden geïnformeerd.

Mevrouw Vergeer zal in de gelegenheid worden gesteld de toets KNS af te leggen.

De **voorzitter** noteert de volgende toezeggingen:

- de herbeoordelingen zullen voortduren totdat de analyse van de eerste 500 examens is afgerond en het rapport van die analyse in de Kamer is besproken;

- de minister zal de Kamer van eventuele grote problemen op de hoogte stellen;
- de onderzoeksopdracht aan TNO zal de Kamer ter hand worden gesteld;
- mevrouw Vergeer zal in de gelegenheid worden gesteld de toets KNS af te leggen.

De voorzitter van de algemene commissie voor Integratiebeleid,
Kalsbeek

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Aptroot

De griffier van de algemene commissie voor Integratiebeleid,
Beuker