

Vergaderjaar 2005–2006

29 543

Herziening van het inburgeringsstelsel

30 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2005

1. Inleiding

Op 13 december 2004 heb ik met de algemene commissie voor Integratiebeleid gesproken over de herziening van het inburgeringstelsel zoals beschreven in mijn brief d.d. 7 december 2004¹. In dat overleg heb ik, naar aanleiding van de vragen van het lid Sterk, toegezegd kritisch te kijken naar het voor het inburgeringsexamen in Nederland voorgestelde niveau voor schriftelijke taalvaardigheid van oudkomers en bij separate brief nader op deze uitzondering in te gaan². Met deze brief geef ik gevolg aan die toezegging.

2. Het inburgeringsexamen in Nederland

Alvorens in te gaan op het niveau van het inburgeringsexamen dat in Nederland moet worden afgelegd nadat de nieuwe Wet inburgering in werking is getreden, geef ik hier een korte beschrijving van hoe dat inburgeringsexamen eruit zal zien.

Door middel van het inburgeringsexamen kan worden vastgesteld of de inburgeringsplichtige heeft voldaan aan zijn verplichting om mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden in het Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven.

Het inburgeringsexamen bestaat uit twee delen: een praktijktoets, waarin de kandidaat aantoonde dat hij beschikt over functionele taalvaardigheid die hij kan toepassen in veelvoorkomende praktijksituaties. Kandidaten worden hierbij getoetst op vijf taalvaardigheden zoals beschreven in het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen³: spreken, luisteren, lezen, schrijven en gespreksvaardigheden. De kandidaten wordt gevraagd hun taalniveau te demonstreren in praktijksituaties in een domein van hun keuze, te weten «werk» dan wel «opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs». Elke kandidaat krijgt ook praktijksituaties omtrent «burgerschap» voorgelegd, waarin hij adequaat moet kunnen communiceren.

¹ Kamerstuk 2004–2005, 29 543, nr. 4, Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 101, p. 57.

³ Common European Framework of Reference (CEF, Council of Europe 2001), in het Nederlands aangeduid als het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Het Europese Raamwerk is het door de Raad van Europa erkende raamwerk voor taalvaardigheidsbeschrijvingen.

De praktijktoets wordt decentraal of centraal (door de IB-Groep) afgenomen.

Het centraal deel van het inburgeringsexamen bestaat uit een examen spreek- en luistervaardigheid, en een examen kennis van de Nederlandse samenleving.

Het centraal deel van het inburgeringsexamen wordt door de IB-Groep afgenomen, op een van de IB-examenlocaties die verspreid over het land zijn ingericht.

Als de kandidaat voor alle onderdelen van het inburgeringsexamen is geslaagd, krijgt hij een inburgeringsdiploma. Is hij nog niet voor alle examens van het inburgeringsexamen geslaagd, dan ontvangt hij certificaten voor die examens waarvoor hij wel geslaagd is.

3. Niveaus van het inburgeringsexamen

Het taalbeheersingsniveau dat vereist is om te slagen voor het nieuwe inburgeringsexamen is vastgesteld op A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Dit geldt zowel voor oudkomers als voor nieuwkomers.

Voor oudkomers wordt echter een uitzondering gemaakt daar waar het de schriftelijke vaardigheden betreft. Zij dienen over schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) te beschikken op niveau A1. In het vervolg van deze brief zal ik de keuze toelichten.

A2 als norm voor het inburgeringsexamen

Zoals gezegd is de norm voor het inburgeringsexamen vastgesteld op A2. Dit is een basisniveau voor communicatie in het dagelijks leven.

In het Europees Raamwerk is het beheersingsniveau van een vreemde taal ingedeeld in 6 globale fasen (A1 en A2, B1 en B2, C1 en C2), die elk op zich een forse taalontwikkeling omvatten. Het strekt zich uit van volledige ongeletterdheid tot het niveau van een «native speaker». Het overgaan naar een hoger taalniveau kan maanden tot soms enkele jaren training en oefening vergen en het bereiken van de hogere niveaus (bijv. B2 en C1) is slechts voor een kleine minderheid weggelegd. Niveau C2 is een bijzonder hoog niveau dat zelfs voor moedertaalsprekers vaak niet wordt gehaald, laat staan voor volwassen anderstaligen. Het gaat hier vaak om erg specifiek vakjargon.

Niveau A2 biedt de mogelijkheid deel te nemen aan de samenleving op een functioneel niveau. In het Raamwerk NT2¹, een bewerking van het Europese raamwerk specifiek voor Nederlands als tweede taal, wordt aangegeven dat iemand die de taal op A2-niveau beheerst zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen kan begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang, waaronder werk, en kan communiceren over simpele en alledaagse taken.

Volgens de commissie Franssen², die advies uitbracht over de normering van het inburgeringsexamen, biedt het niveau A2 een «redelijke basis om te kunnen functioneren in de samenleving», en is het te beschouwen als «een eenvoudig beheersingsniveau, waarmee men in beperkte mate kan communiceren over vertrouwde en alledaagse zaken». Die vertrouwde hangt dan uiteraard samen met het domein waarbinnen men functioneert. Het niveau biedt, aldus de commissie Franssen, een «goede uitgangspositie voor verdere integratie in de samenleving», het maakt een redelijke mate van communicatie mogelijk met de directe omgeving.

A1 vanwege functionaliteit en haalbaarheid

De commissie Franssen heeft echter ook aangegeven dat het voor een

¹ «Raamwerk NT2 – Naar een Portfolio NT2», Kaatje Dalderop, Ellie Liemberg en Franke Teunisse (red.), CINOP, Cito-groep, BVE-raad, Bureau Interculturele Evaluatie, juni 2002.

² «Normering Inburgeringsexamen; Advies over het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland», tweede deeladvies van de onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen, ingesteld door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Den Haag, juni 2004.

bepaalde groep, namelijk de oudkomers, wenselijk is een uitzondering te maken voor wat betreft de schriftelijke vaardigheden. Het gaat hier vaak om oudere personen die minder opleiding hebben genoten, en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen. Voor nieuwkomers wordt geen uitzondering gemaakt, aangezien hun uitgangspositie anders is. Zij zullen zich vanaf de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Buitenland voorafgaande aan hun komst naar Nederland al in beperkte mate het Nederlands eigen hebben gemaakt, door zich voor te bereiden en een examen af te leggen in het buitenland. Dit is een voorwaarde voor het verkrijgen van toegang tot Nederland. In Nederland kan van hen worden verwacht en gevraagd dat zij hierop voortbouwen en dus op alle onderdelen van de taalvaardigheid niveau A2 kunnen behalen.

Ik ben het met de Kamer eens dat het voor het slagen van integratie goed is inburgeringsplichtigen te stimuleren ambitieus te zijn waar het gaat om het bereiken van een zo hoog mogelijk taalniveau. Echter, met de criteria van functionaliteit en haalbaarheid in het achterhoofd moet het mogelijk zijn voor de specifieke groep oudkomers binnen de inburgeraars echter wenselijk de norm van het inburgeringsexamen aan te passen. Ik sluit hierbij aan bij de uitgangspunten van de commissie Franssen¹, daar waar zij kiest voor functionaliteit en haalbaarheid als criteria waaraan de inburgeringsexamens moeten voldoen. Ik heb dan ook in dit licht de adviezen overgenomen om A2 als norm te hanteren voor de mondelinge en schriftelijke vaardigheden van nieuwkomers en de mondelinge vaardigheden van oudkomers, en daarop slechts één uitzondering te maken: voor deze laatste groep het lagere niveau A1 te vereisen voor de schriftelijke vaardigheden. In de eerder-genoemde brief d.d. 7 december 2004 heb ik mijn reactie gegeven op het advies van deze commissie.

Wanneer inburgeringsplichtigen over een hoger niveau NT2 beschikken, kunnen zij er overigens voor kiezen om een van de Staatsexamens NT2 (Programma I of Programma II) af te leggen. Deze worden afgenomen op respectievelijk niveau B1 en B2. Het slagen voor één van deze examens geeft een vrijstelling voor het onderdeel Nederlandse taal van het inburgeringsexamen.

4. Wat kan iemand met een schriftelijke taalvaardigheid op A1 en A2-niveau?

In het onderstaande staat een aantal voorbeelden² genoemd om u een indruk te geven van wat iemand kan die leest en schrijft op niveau A1 of A2. De voorbeelden hebben betrekking op het domein «werk» uit de verschillende domeinen («burgerschap», «onderwijs, gezondheid en opvoeding» en «werk»).

Wanneer iemand schrijfvaardig is op niveau A1 kan hij bijvoorbeeld tijd, datum en locatie van een afspraak noteren; basisgegevens invullen op een eenvoudig aanmeldingsformulier; zijn aan- of afwezigheid melden en werktijden invullen op een rooster. Als iemand de schriftelijke vaardigheden beheerst op niveau A2 kan hij bijvoorbeeld verlof aanvragen met behulp van een standaardformulier; een eenvoudig begeleidend briefje schrijven bij het opsturen van een document; eenvoudige notities maken in een overleg en in korte zinnen beschrijven welk werk of welke opleiding gedaan is.

Leesvaardigheid op niveau A1 houdt in dat iemand bijvoorbeeld uit een eenvoudig werkrooster de eigen werktijden kan afleiden; dat iemand de meeste frequente instructiewoorden begrijpt; dat iemand de inhoud van eenvoudige artikelen in een nieuwsbrief snapt en dat iemand een korte en eenvoudige mail van een chef of een collega kan lezen. Als iemand lees-

¹ «Normering Inburgeringsexamen; Advies over het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland», tweede deeladvies van de onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen, ingesteld door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Den Haag, juni 2004.

² De hier genoemde voorbeelden zijn ontleend aan:

a) «Raamwerk NT2 – Naar een Portfolio NT2», Kaatje Dalderop, Ellie Liemberg en Franke Teunisse (red.), CINOP, Cito-groep, BVE-raad, Bureau Interculturele Evaluatie, juni 2002
b) «Taalprofielen», Redactie E. Liemberg en D. Meijer, Nationaal Bureau Moderne Vreemde Talen, Enschede, NaB/04-092, maart 2004.

vaardigheden op niveau A2 heeft kan hij bijvoorbeeld de nodige informatie halen uit een eenvoudige mededeling op een mededelingenbord over een aankondiging van een bijeenkomst of een vergadering; hij kan bonnen en formulieren begrijpen en in de huisregels opzoeken wat wel en niet mag in een bedrijf.

5. Conclusie

Ik ben het met enkele leden van de vaste commissie voor Justitie eens dat het zaak is bij inburgering te streven naar de hoogst haalbare taalniveaus, zodat integratie zo goed mogelijk kan plaatsvinden. Vanuit het oogpunt van functionaliteit en haalbaarheid is het echter niet realistisch om het vereiste niveau voor schriftelijke vaardigheden van oudkomers vast te stellen op A2. Ik ben van mening dat het voor veel oudkomers het hoogst haalbare is om A1 als norm voor schrijven en lezen te hanteren. Ik volg hiermee het advies van de commissie Franssen, die hier uitgebreid onderzoek naar heeft verricht en dit heeft geadviseerd.

Inburgeringstrajecten en NT2-cursussen worden steeds efficiënter en steeds meer resultaatgericht. Vanzelfsprekend zal een en ander worden geëvalueerd, en kan een evaluatie kan tot wijzigingen leiden. Wellicht blijkt bij de evaluatie van de normering van de inburgeringsexamens dat het niveau van toetsing van schriftelijke vaardigheden van oudkomers gelijkgetrokken kan worden met dat van de andere inburgeringsplichtigen. Ik ben uiteraard bereid in te spelen op zulke positieve ontwikkelingen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk