

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