

Vergaderjaar 2007–2008

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. 54

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 maart 2008

De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft op 30 januari 2008 overleg gevoerd met minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie over:

- **brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie d.d. 26 november 2007 inzake de Wet inburgering in het buitenland (29 700, nr. 49).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Volgens de heer **Kamp** (VVD) zijn door een te lage zak-/slaaggrens van het inburgeringsexamen het afgelopen jaar mensen naar Nederland gekomen die de Nederlandse taal minder goed beheersen dan de Wet inburgering in het buitenland (Wib) beoogt. Er zijn zeer veel deskundigen ingeschakeld om dit probleem op te lossen, maar die hebben allemaal een andere mening over hoe dat zou moeten.

Bij niveau A1 moet een kandidaat een correct antwoord geven op 30% van de examenvragen op het onderdeel woordenschat. Bij niveau A1min hoeft men echter minder dan 20% van de vragen goed te beantwoorden. De minister stelt nu een compromis voor van 25%. Al deze percentages vormen voor een nieuwe immigrant echter een smalle basis om goed in te burgeren in de Nederlandse samenleving. Invoering van de Wib was een stap in de goede richting, maar dat is tot nu toe onvoldoende. Kansarme immigranten hebben het erg moeilijk in de Nederlandse samenleving. Hun moeilijkheden zorgen voor grote integratieproblemen in de wijken en op het gebied van onderwijs, arbeid en veiligheid. Daarom zouden uitsluitend immigranten tot Nederland toegelaten moeten worden als zij volwaardig in de samenleving kunnen participeren. Daartoe moeten zij tot meer in staat zijn dan het juist beantwoorden van slechts 20–25% van de examenvragen. Zij moeten daarentegen beschikken over voldoende kennis van de Nederlandse samenleving; zij dienen de uitgangspunten van de samenleving te onderschrijven en na te leven; zij moeten de Nederlandse of, eventueel, de Engelse taal in woord en geschrift beheersen; zij moeten zodanig opgeleid zijn dat zij in Nederland zelfstandig aan de slag kunnen. Als mensen aan al die voorwaarden voldoen, kunnen zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Om ervoor

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Van Gent (GroenLinks), voorzitter, Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), Poppe (SP), Weekers (VVD), ondervoorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Vietsch (CDA), Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Jansen (SP), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Wolbert (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Bouchibti (PvdA), Jasper van Dijk (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV) en Van Toorenburg (CDA).

Plv. leden: Bilder (CDA), Dibi (GroenLinks), Nicolai (VVD), Timmer (PvdA), Kant (SP), Blok (VVD), Bouwmeester (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Pechtold (D66), Blanksma-van der Heuvel (CDA), Neppéus (VVD), Karabulut (SP), De Wit (SP), Voordewind (ChristenUnie), Heijnen (PvdA), Zijlstra (VVD), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), Ulenbelt (SP) en Madlener (PVV).

te zorgen dat zij gestimuleerd blijven om echt te integreren in de Nederlandse samenleving, moet die verblijfsvergunning voorwaardelijk en vooralsnog tijdelijk zijn. Pas dan kan sprake zijn van een stabiele samenleving met gelijke kansen voor iedereen.

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA) vindt de Wib een stap in de goede richting. Het verplichte karakter van het buitenlandse inburgeringstraject vergroot de kans van immigranten in Nederland. Het is echter schokkend dat de zak-/slaaggrens van de toets dermate laag is dat van een echt examen nauwelijks sprake is. Gelukkig wordt de grens nu opgehoogd. Waarom zijn er aanvullende onderzoeken nodig? Een nieuw onderzoek naar de exacte zak-/slaaggrens van het A1min-niveau is onnodig, aangezien die grens nauwelijks vastgesteld kan worden. Waarom moet eerst nog onderzocht worden of de zak-/slaaggrens niet beter naar het A1-niveau kan worden opgetrokken? Het tussenvoorstel van de minister kan worden uitgevoerd en ondertussen kan worden gewacht op een herkenbaarder en beter vast te stellen A1-niveau. Betekent een nieuwe zak-/slaaggrens op A1-niveau een vermindering van de investeringen voor de inburgering in Nederland tot niveau A2? De nieuwe zak-/slaaggrens moet direct worden ingevoerd en niet pas per 15 maart. Dit is heel goed mogelijk, omdat in eerste instantie de nieuwe grens per 1 december 2007 zou worden ingevoerd. Er is dus alleen maar enige vertraging opgetreden. Wat wordt bedoeld met hertraining van examinatoren? Waarom zorgt hertraining ervoor dat het aantal examens waarbij geen computerscore mogelijk is, wordt beperkt?

Waarom zijn de monitorgegevens waarop de rapportage is gebaseerd, afkomstig van maar 118 diplomatieke posten? Worden op de andere posten geen examens afgenomen? Is de minister er tevreden over dat alleen Kameroen aan de lijst van examenlocaties wordt toegevoegd? Waar bevinden zich nog knelpunten? Waarom zijn de oefenpakketten en toetsen in bepaalde talen niet beschikbaar? 93% van de Marokkaanse kandidaten slaagt in één keer voor de toets en 84% van de Turkse kandidaten. Wat is de oorzaak van dit verschil?

Het is goed dat een mvv-aanvraag gedaan moet worden binnen één jaar nadat het examen is behaald. Als die termijn verlengd wordt, zal de opgedane kennis wegzakken en dat levert weer problemen op voor de belangrijke fase van inburgering in Nederland.

Er moet worden gewerkt aan een inburgeringssysteem dat ervoor zorgt dat kansrijke allochtonen Nederland niet verlaten.

De heer **Jansen** (SP) steunt het doel van de Wib. Hij heeft echter nog steeds grote bedenkingen bij de gebruikte methode om het kennisniveau te toetsen. Een grote doelgroep van de wet zijn mensen die in het kader van het recht op gezinsvorming en -hereniging naar Nederland willen komen. Aan dat recht mag niet getornd worden.

De minister blijft morrelen aan de zak-/slaaggrens. De onderzoeken naar die grens zorgen voor nog meer onduidelijkheid. Ondanks de aanbevelingen in de onderzoeken over het A1min-niveau houdt de minister vast aan een tussentijdse verhoging van de grens. Waarom is de minister niet zo doortastend bij de oplossing van de echte problemen, zoals op het terrein van de inburgering in Nederland? Waarom worden bij de roc's honderden docenten ontslagen?

De minister toont zich een slecht verliezer door te kiezen voor een tussenoplossing met een nieuwe zak-/slaaggrens die ligt tussen het huidige niveau en het voorstel zoals gedaan in de brief van 29 mei 2007. Bovendien geeft zij geen gedegen en eensluidende argumentatie.

- Waarom zou het onverantwoord zijn om de zak-/slaaggrens te handhaven op het huidige niveau?
- Wat is de juridische onderbouwing van het besluit om het niveau van

- de Toets Gesproken Nederlands binnen de nieuwe Wet inburgering gelijk op te hogen met het niveau van de toets in de Wib?
- Is het mogelijk de zak-/slaaggrens tussentijds niet te verhogen en te wachten tot nader onderzoek het eventuele nut van verhoging heeft aangetoond?
 - Zou de jaarlijkse monitor niet de effectiviteit van de toets als inburgeringsinstrument centraal moeten stellen in plaats van zich te beperken tot gegevens over aantallen geslaagden en gezakten?

Volgens de heer **Depla** (PvdA) zorgt het verplichtend karakter van het inburgeringsexamen voor migranten voor een goede basis om in Nederland volwaardig te kunnen participeren. Het zou echter beter zijn dat een huwelijkspartner die naar Nederland komt in het kader van gezinsvorming in het land van herkomst in de eigen taal gealfabetiseerd is. Men kan dan gemakkelijker Nederlands leren en aan de samenleving deelnemen. De eis van een minimumleeftijd voor huwelijksmigranten verkleint de kans op een gearrangeerd huwelijk. Nederland moet het debat blijven voeren over vrije partnerkeuze.

De heer Depla steunt het voorstel van de minister om het examen aan te passen aan de gestelde inburgeringseisen. De uitvoering ervan is de verantwoordelijkheid van de minister.

Volgens de heer **Fritsma** (PVV) verkleint inburgering in het buitenland de integratieproblemen van immigranten in Nederland. Daarvoor moeten wel de in de Wib gestelde eisen aangescherpt worden. De inburgeringstoets in het buitenland functioneert slecht; vreemdelingen slagen veel te gemakkelijk voor de toets; de zak-/slaaggrens is nog steeds niet bijgesteld; te veel immigranten worden tot Nederland toegelaten, terwijl zij niet aan de beoogde criteria voldoen en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

Na aanpassing van de zak-/slaaggrens zal de inburgeringstoets echter nog steeds bitter weinig voorstellen. Maar 25% van de vragen hoeft goed beantwoord te worden. De lat moet veel hoger gelegd worden. Van immigranten mag simpelweg verwacht worden dat zij de basis van de Nederlandse taal goed beheersen, zowel in woord als geschrift. Zij moeten reeds voor hun komst beschikken over een gedegen kennis van de Nederlandse samenleving. Het hele inburgeringstraject moet worden opgenomen in de Wib. Wanneer het inburgeringstraject in het buitenland wordt verzaamd tot het A2-niveau, wordt het vervolgetraject in Nederland overbodig. Dit biedt veel voordelen:

- Er komt een eind aan het vreemde systeem van twee verschillende inburgeringstrajecten op twee verschillende momenten in twee verschillende landen.
- De vreemdeling is bij aankomst voorbereid op deelname aan de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Hij hoeft dan geen dure en langdurige cursus meer te volgen. Uiteraard is hij zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op de in het buitenland af te leggen toets.
- Mensen worden niet tot Nederland toegelaten als zij zich niet voorbereiden op de toets en vervolgens zakken. Ook zullen mensen zullen minder snel slagen als de toets wordt verzaamd. Er komen dus minder mensen naar Nederland.
- De bureaucratische rompslomp die zorgt voor een enorme stagnatie van de inburgeringscursussen wordt in één klap irrelevant gemaakt.

Wat voor vorm van fraude is er geconstateerd? Is er aangifte gedaan tegen de desbetreffende persoon? Waarom wordt deze persoon slechts tijdelijk en niet permanent uitgesloten van verblijf in Nederland? Nederland zit niet te wachten op fraudeurs. Bovendien is het plegen van fraude een misdrijf en vreemdelingen die een misdrijf hebben gepleegd komen in ieder geval niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. De sanctie

van een tijdelijke uitsluiting van het inburgeringsexamen is derhalve strijdig met de Vreemdelingenwet.

Antwoord van de minister

De **minister** schetst kort de voorgeschiedenis van het dossier. De Kamer heeft destijds opdracht gegeven voor een contra-expertise. De zak-/slaaggrens van de inburgeringstoets in het buitenland blijkt te laag, maar het is nog niet mogelijk de goede definitieve zak-/slaaggrens vast te stellen. Dit komt omdat de onderzoekspopulatie te klein was en omdat het niveau van A1min zo laag is dat het meettechnische problemen oplevert. Er is nu een grotere onderzoekspopulatie die gebruikt kan worden om het gewenste niveau en de daarbij behorende computerinstelling vast te stellen. Het A1min-niveau is echter zo laag dat wellicht, ondanks een toereikende onderzoekspopulatie, nog steeds geen valide uitspraken kunnen worden gedaan. Daarom zal tevens het hogere A1-niveau worden verkend, zodat de consequenties van vaststelling van dat niveau duidelijk gemaakt worden. Het is echter geen optie alleen de route van het A1-niveau te bewandelen, omdat daaraan extra randvoorwaarden – de Nederlandse overheid moet bijvoorbeeld oefenmateriaal beschikbaar stellen – zijn verbonden. De kosten daarvan moeten eerst in kaart gebracht worden. Bovendien moet er een politiek draagvlak voor geschapen worden, aangezien dit een wetswijziging vergt. Beide onderzoeken lopen parallel aan elkaar, dus er wordt niet onnodig tijd verloren. De nieuwe zak-/slaaggrens gaat in per 15 maart aanstaande. Invoering per heden zou problemen met zich kunnen brengen. Mensen moeten zich adequaat kunnen voorbereiden op een aanpassing van de zak-/slaaggrens. De minister is echter bereid dit nader te bekijken en de Kamer hierover te informeren. 75% van de mensen die examens doen, is middelbaar of hoog opgeleid. 24% van de mensen die examens doen, moeten op basis van hun opleidingsniveau (laag of analfabeet) worden aangemerkt worden als kansarm. Door met inburgering te beginnen in het land van herkomst vervult Nederland een voortrekkersrol voor andere Europese landen. Al vóór invoering van de verscherpte maatregelen in de Vreemdelingenwet in 2004 en de Wib in 2006 zien we een sterke daling van het aantal mvv-aanvragen. Bovendien tonen CBS-cijfers aan dat mensen hun partner nog wel binnen de eigen groep zoeken, maar dan in Nederland en niet langer uit het land van herkomst. Dat geldt zowel voor de eerste generatie als de tweede generatie Turkse en Marokkaanse immigranten. Er worden echter geen cijfers bijgehouden van migrantenstromen binnen de EU.

Door de onzekerheid over het functioneren van de examentoets, zijn examens in het begin herbeoordeeld door menselijke examinatoren. Uit het TNO-onderzoek bleek dat er nauwelijks verschillen waren tussen de beoordeling door personen en door de computer. Daarom is gestopt met die standaardherbeoordeling. In het beperkte aantal gevallen dat de computer de examenuitslag niet kan vaststellen, wordt het examen echter wel opnieuw beoordeeld door een panel van vier examinatoren. Bij de hertraining wordt de computer opnieuw geprogrammeerd, zodat deze beter functioneert.

Bij de evaluatie van de Wib zal worden gezien of meer duidelijkheid verschaft kan worden over het verschil in slagingspercentages tussen Turkse en Marokkaanse kandidaten. Ook zal worden bekeken wat de effectiviteit van de toets is. De resultaten van de evaluatie zijn gereed in het voorjaar 2009.

In 51 landen kan geen examen worden afgelegd. Irak, Afghanistan, Malta, Cyprus en Qatar hebben wel een Nederlands consulaat, maar deze beschikken niet over een examenfaciliteit. Kameroen is inderdaad recentelijk toegevoegd aan de examenlocaties. Tot nu toe hebben 8304 personen examens afgelegd. Daarvan konden 544 personen geen examen doen in

het eigen land; ruim de helft daarvan betrof Irakezen en Afghanen. De baten wegen niet op tegen de lasten om voor één of twee potentiële examenkandidaten een examenfaciliteit of zelfs een buitenlandse post in te richten. De consequentie dat Nederland in een aantal landen geen examenfaciliteiten heeft, is dat mensen nu in plaats van één keer twee keer naar een ander land moeten: voor het afleggen van het examen en voor het afhalen van de mvv. De oefenpakketten en toetsen zijn in dertien talen beschikbaar, waarmee 95% van het totaal aantal afgenomen examens wordt gedekt.

Het niveau van de in het buitenland afgenomen Toets Gesproken Nederlands is vrij beperkt. Bij de inburgering in Nederland is deze toets echter een onderdeel van een veelomvattender programma. De aanpassingen op het niveau A1min op de TEN hebben gevolgen op niveau A2 dat in Nederland wordt gevraagd, omdat de niveaus op één en dezelfde schaal zijn ingedeeld.

Het idee om de volledige inburgering in het land van herkomst te laten plaatsvinden, staat haaks op het principe van de Wib en is zelfs strijdig met Europese verdragen. Mensen moeten in de gelegenheid gesteld worden om in het kader van gezinsvorming en -hereniging naar Nederland te komen.

In één geval is fraude gepleegd. Door werkdruk aan de balie van het desbetreffende consulaat is de kandidaat tijdens het examen gedurende korte tijd niet begeleid. Achteraf bleek uit de bandopname dat een andere persoon aanwezig is geweest in de examenruimte en geassisteerd heeft bij de beantwoording van de vragen. Reglementair kan een kandidaat voor maximaal een jaar worden uitgesloten van het inburgeringsexamen. Te betwijfelen valt of in dit geval sprake is van een misdrijf in juridische zin. Vervolging en eventuele veroordeling van fraudeurs is geen praktische optie.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Kamp** (VVD) vindt dat de minister en niet de Kamer moet beslissen of kandidaten 25% of 30% van de examenvragen goed moeten beantwoorden.

Toezeggingen

- De minister neemt in de evaluatie van de Wib, die in het voorjaar van 2009 gereed zal zijn, het verschil tussen de examenkandidaten van Turkse en van Marokkaanse afkomst mee, alsmede effect en werking van het inburgeringsexamen.
- De minister zal de Kamer schriftelijk informeren over de invoeringsdatum van de nieuwe zak-/slaaggrens.

De voorzitter van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie,
Van Gent

De griffier van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie,
Van der Leeden