
679

Besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 7 april 2010, nr. BJZ2010010076, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Justitie;

Gelet op artikel 16, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 15 juli 2010, nr. W08.10.0119/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 27 augustus 2010, nr. BJZ2010022554, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.71a wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, niet met goed gevolg heeft afgelegd en afwijzing van die aanvraag naar het oordeel van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

2. In het derde lid wordt «onderdeel c» vervangen door: onderdelen c en d.

B

Artikel 3.98a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt na «Nederlandse» ingevoegd: lees-.,

2. In het derde lid wordt de tweede volzin vervangen door:

Dit examenprogramma strekt tot waarborg dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op het niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen:

- a. luistervaardigheid, en
- b. spreekvaardigheid.

3. In het derde lid in de eerste volzin wordt na «vereiste» ingevoegd «lees-.,» en wordt in de tweede volzin als gewijzigd door onderdeel 2 onder lettering van de onderdelen a en b als b en c een onderdeel ingevoegd, luidende:

- a. leesvaardigheid;.

4. In het vierde lid wordt «het onderdeel» vervangen door: de onderdelen lees-.,

5. In het zevende lid vervalt: mondeling.

ARTIKEL II

1. Artikel I, onderdeel A, en onderdeel B, onder 2, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. Artikel I, onderdeel B, onder 1, 3, 4 en 5, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, doch op een later tijdstip dan het tijdstip, bedoeld in het eerste lid.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 31 augustus 2010

Beatrix

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Uitgegeven de *negende* september 2010

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Het onderhavige besluit strekt tot aanpassing van het basisexamen inburgering in het buitenland door middel van wijziging van artikel 3.98a van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna Vb 2000) op twee onderdelen:

- 1) verhoging van het niveau van de Toets Gesproken Nederlands van niveau A1-min naar niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen¹;
- 2) toevoeging van de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen.

In het gewijzigde artikel 3.98a zijn deze aanpassingen opgenomen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland (hierna ook wel: Wib) op 15 maart 2006 is ervaring opgedaan met het destijds nieuwe vereiste dat met goed gevolg een basisexamen inburgering in het buitenland afgelegd dient te worden om een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna mvv) te verkrijgen.

In 2009 is de Wib geëvalueerd.² In de periode van 15 maart 2006 tot 1 september 2008 haalt uiteindelijk 96% van alle examenkandidaten het examen met één of meerdere examenpogingen. Algemene conclusie van de wetsevaluatie is dat met de Wib en het bijbehorende basisexamen inburgering een beweging in gang is gezet die er voor heeft gezorgd dat de huidige nieuwkomers enigszins voorbereid, zelfredzaam en gemotiveerd naar Nederland komen.³ Wel wordt opgemerkt dat het duurzame effect van het basisexamen inburgering in het buitenland beperkt is. Dit is mede gelegen in de beperkte taaleis (niveau A1-min) die werd gesteld in het examen. Het absolute taalniveau dat men beheerst na het basisexamen inburgering was derhalve over het algemeen nog laag.⁴ Ook is het voorheen gestelde niveau te laag om te bekijken na komst naar Nederland. De verschillen in taalniveau tussen nieuwkomers die voor de Wib naar Nederland zijn gekomen en degenen die na inwerkingtreding van de Wib naar Nederland zijn gekomen, zijn beperkt gebleken.⁵ Overigens blijkt uit de wetsevaluatie niet dat het examen voor bepaalde categorieën kandidaten (herkomst, opleidingsniveau en geslacht) een veel hogere drempel vormt dan voor andere kandidaten.

In de evaluatie van de Wib is nog niet vastgesteld wat de effecten van de wet zijn op integratie en participatie, omdat de periode na de inwerkingtreding van de Wib nog relatief kort is. Het WODC-onderzoek naar de effecten van de leeftijdseis en de inkomenseis die sinds 2004 zijn verhoogd, laat zien dat de arbeidsparticipatie van de buitenlandse partners gestegen is van van 20% naar 25%.⁶ De arbeidsparticipatie is met 25% echter nog relatief laag.⁷ De aansluiting van inburgeringsvoorzieningen en kwalificerend beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt heeft deze realiteit niet kunnen keren. Verwacht wordt dat met de verhoging van het niveau van het mondelinge examen en de invoering van een schriftelijke toets, de inburgering in Nederland sneller en beter zal worden doorlopen en uiteindelijk ook de arbeidsparticipatie zal toenemen.

Gelijktijdig aan de wetsevaluatie heeft Triarii een onderzoek verricht naar de mogelijke verhoging van het niveau van de Toets Gesproken Nederlands.⁸ In het onderzoek is ook nadrukkelijk ingegaan op de randvoorwaarden die hierbij door de overheid moeten worden gerealiseerd. Deze verkenning heeft tot de conclusie geleid dat verhoging naar het niveau A1 voor mondelinge vaardigheden mogelijk is zonder grote

¹ Common European Framework of Reference of Languages (CEF) van de Raad van Europa.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 005, nr. 1.

³ Begeleidingscommissie wetsevaluatie Wib, Evaluatie Wet inburgering in het buitenland: centrale bevindingen en conclusies, p. 13.

⁴ Begeleidingscommissie wetsevaluatie Wib, Evaluatie Wet inburgering in het buitenland: centrale bevindingen en conclusies, p. 9.

⁵ Regioplan, De Wet inburgering buitenland: een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten, Amsterdam, april 2009.

⁶ WODC Cahier 2009-4 Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners.

⁷ De netto arbeidsparticipatie van de Nederlandse beroepsbevolking was 67,5% in 2008 (CBS Statline).

⁸ Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, pp. 4, 23 en 33-35.

groepen gezinsvormers en -herenigers a priori van komst naar Nederland uit te sluiten. De verkenning laat zien dat bij de cesuur die sinds 15 maart 2008 geldig is, bijna 80%¹ van de examenkandidaten reeds slaagt op niveau A1 voor de Toets Gesproken Nederlands. De verhoging leidt volgens de geraadpleegde experts bovendien tot een hoger inburgeringsniveau in Nederland. Ten aanzien van de invulling van de voorbereidingsmaterialen concludeert Triarii dat het niveau zou kunnen worden verhoogd met slechts een minimale aanpassing van ondersteunende lesmaterialen.

Triarii heeft in zijn rapport ook de optie van een schriftelijke toets verkend. Experts verwachten van de toevoeging van een schriftelijke toets een aanzienlijke opbrengst voor de inburgering in Nederland. Om de kans op a priori uitsluiting te voorkomen, dient volgens de onderzoekers wel voldoende te worden geïnvesteerd in de actieve ondersteuning van de overheid, in de zin van het actief ontwikkelen van gericht lesmateriaal, een actief PR- en voorlichtingsbeleid in de landen van herkomst en het beter benutten en ontwikkelen van de infrastructuur voor onderwijs in de Nederlandse taal in het buitenland. In paragraaf 3.4 wordt toegelicht hoe de regering hier gevolg aan geeft. Bovendien vergt de toevoeging van een schriftelijke toets (lezen en schrijven) vergaande aanpassing van de bestaande exameninfrastructuur.

Vanwege bovenstaande conclusies uit de wetsevaluatie en gezien het belang dat het kabinet hecht aan inburgering en integratie heeft het kabinet in de brief Huwelijks- en gezinsmigratie een reeks aan maatregelen aangekondigd.² Om de inburgering en integratie van huwelijks- en gezinsmigranten te verbeteren zal worden ingezet op het verder tegengaan van fraude en misbruik in de toelating, het versterken van de emancipatie en de versterking van de inburgeringsmaatregelen vóór en na binnenkomst in Nederland. Voor wat betreft de Wib is aangekondigd dat het niveau van de Toets Gesproken Nederlands in het basisexamen inburgering wordt verhoogd van niveau A1-min naar niveau A1. Tevens is aangekondigd dat het examen wordt uitgebreid met een schriftelijke toets. Door middel van dit wijzigingsbesluit wordt uitvoering gegeven aan de twee genoemde maatregelen.

2. Totstandkoming

Het Landelijk Overleg Minderheden is bij het opstellen van de brief Huwelijks- en gezinsmigratie² geconsulteerd over de inhoud van de wijzigingen. Het ontwerp-besluit is vervolgens ter kennisname toegezonden aan het Landelijk Overleg Minderheden.

Het ontwerpbesluit is ter advies voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ heeft op 22 februari 2010 hierover advies uitgebracht. Waar mogelijk zijn de opmerkingen van de ACVZ verwerkt in de tekst van deze toelichting. De algemene conclusie in het advies – het verrichten van nader onderzoek, alvorens over te gaan tot verzwaring van de exameneisen, naar de vraag of de verhoging van het niveau A1 van de Toets Gesproken Nederlands en het invoeren van een schriftelijke toets het voor bepaalde groepen a priori onmogelijk maakt om te slagen voor het basisexamen in het buitenland – wordt niet gedeeld. In de onderhavige toelichting is op basis van de beschikbare cijfers aannemelijk gemaakt dat het risico dat a priori bepaalde groepen worden uitgesloten, beperkt is. Het wettelijk stelsel biedt voldoende ruimte om uitzonderingen te kunnen maken, daar waar individuele situaties tot blijvende onmogelijkheid dreigen te leiden. In dit verband zij gewezen op de facultatieve redactie van artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit biedt de mogelijkheid om de aanvraag toe te

¹ Uit een recente analyse van de meest recente monitorgegevens van Significant, blijkt dat op basis van de huidige slagingspercentages, 74 % zou slagen voor niveau A1. Significant B.V., Monitor inburgeringsexamen buitenland, Barneveld: maart 2010, p. 44.

² Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 1.

kennen wanneer niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste (zie verder paragraaf 5 Vrijstellingen en ontheffingen).

De implementatie van deze nieuwe maatregelen zal met behulp van monitoring worden gevolgd in de praktijk. Twee jaar na inwerkingtreding zal opnieuw worden geëvalueerd wat het effect is van de maatregelen.

3. Het vereiste niveau voor het basisexamen inburgering in het buitenland

3.1. Verhoging naar niveau A1 van de Toets Gesproken Nederlands

Bij het opstellen van de Wib is gekozen om het niveau voor de Toets Gesproken Nederlands in te stellen op niveau A1-min; dit in het licht van het advies van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (de commissie Franssen, hierna ook wel: de commissie), die stelde dat niveau A1-min het hoogst haalbare niveau was in een context waarin de regering geen zorg zou dragen voor gericht lesmateriaal en/of cursusaanbod. De juridische houdbaarheid van het examen wordt namelijk mede bepaald door de vraag of door de normstelling van het niveau van het basisexamen en de invulling van de randvoorwaarden, zoals lesmateriaal, niet a priori grote groepen gezinsmigranten zouden worden uitgesloten.¹ Tevens stelde de Wib een geheel nieuw vereiste aan gezinsmigranten waarmee in geen enkel land eerder ervaring is opgedaan. Ook om deze reden is destijds het niveau A1-min als eis gesteld.

Na inwerkingtreding van de Wib, zijn de resultaten en effecten van de Wib uitvoerig gemonitord en geëvalueerd. Vanwege de resultaten van de verschillende onderzoeken en monitors, acht de regering de conclusie gerechtvaardigd dat het momenteel wel wenselijk en haalbaar is om het niveau A1 als eis te stellen in het basisexamen inburgering in het buitenland. Zoals hierboven is aangegeven, is uit de wetsevaluatie gebleken dat het vereiste taalniveau dermate laag is dat dit huwelijks- en gezinsmigranten onvoldoende voorbereid op de taalvaardigheid die nodig is om te kunnen functioneren in Nederland en om een goede aansluiting te hebben op het inburgeringstraject in Nederland. De verkenning van Triarii laat zien dat verwacht wordt dat het niveau A1 een betere bijdrage zal leveren aan de inburgering in Nederland. Ook de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen verwachtte destijds een groter effect en functionaliteit van een taaleis op niveau A1.² Een kandidaat met taalbeheersing op niveau A1-min kan namelijk slechts een beperkt aantal losse woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de de allereerste levensbehoeften en kan zich slechts in zeer beperkte mate verstaanbaar maken met behulp van standaard uitdrukkingen («formulaic speech»). Met taalbeheersing op niveau A1 beschikt een kandidaat over een uitgebreidere woordenschat, die hemzelf, zijn familie en directe omgeving betreffen. Ook kan de kandidaat een eenvoudig gesprek voeren, enige informatie uitwisselen en zaken regelen.³ De verwachting bestaat dat kandidaten zich uitgebreider zullen voorbereiden op en kennis nemen van de Nederlandse taal. Ook dat kan een positief effect hebben op de kennis die beklijft na komst naar Nederland.

Het niveau A1 voor de mondelinge vaardigheden stelt meer eisen aan de taalvaardigheid van nieuwkomers. De regering acht het niveau echter niet dermate hoog dat te verwachten is dat a priori grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers van komst naar Nederland worden uitgesloten. De verkenning van Triarii laat zien dat bij de cesuur die sinds 15 maart 2008 geldig is bijna 80% van de mensen reeds op niveau A1 mondelinge vaardigheden slaagt. Uit een recente analyse van de meest

¹ Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, Inburgering getoetst: advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, Den Haag, februari 2004, p. 11.

² Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, Inburgering getoetst: advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, Den Haag, februari 2004, p. 7.

³ Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, Inburgering getoetst: advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, Den Haag, februari 2004, bijlage 4 en 5.

recente monitorgegevens van Significant, blijkt dat op basis van de huidige slagingspercentages, 74% zou slagen voor niveau A1 (zie de hierna volgende tabel).¹ Deze tabel is gebaseerd op de huidige gegevens van kandidaten die zich hebben voorbereid op de Toets Gesproken Nederlands op niveau A1-min. Door het stellen van een hoger niveau zullen kandidaten zich naar verwachting beter voorbereiden op het examen, hetgeen een positief effect heeft op de slagingskans voor het examen. De reële kans bestaat dan ook dat de daadwerkelijke slagingspercentages hoger zullen worden nadat de verhoging is doorgevoerd. Eenzelfde ontwikkeling is geconstateerd bij de verhoging van de examen-cesuur op 15 maart 2008. Deze verhoging heeft niet geleid tot een daling van het aantal geslaagden,² terwijl indertijd de verwachting bestond dat het slagingspercentage zou afnemen. Mogelijk is dit gerelateerd aan de toegenomen inspanning van de kandidaten en aan de voorbereidingen die de kandidaten treffen.³

Categorie	Geslaagd (nu)	Gezakt (nu)	Geslaagd (na verhoging)	Gezakt (na verhoging)
Gemiddeld	89%	11%	74%	26%
Geslacht				
Mannen	90%	10%	79%	21%
Vrouwen	88%	12%	71%	29%
Opleidingsniveau				
In staat om te lezen en te schrijven	89%	11%	73%	27%
Laag opgeleid	82%	18%	65%	35%
Middelbaar opgeleid	90%	10%	74%	26%
Hoog opgeleid	95%	5%	84%	16%
Leeftijd				
18 t/m 25	87%	13%	71%	29%
26 t/m 35	91%	9%	78%	22%
36 t/m 45	87%	13%	72%	28%
46 t/m 55	78%	22%	63%	37%
56 t/m 65	74%	26%	60%	40%
Nationaliteit				
Turkse	87%	13%	68%	32%
Marokkaanse	91%	9%	83%	17%
Thaise	93%	7%	73%	27%
Chinese	81%	19%	59%	41%
Braziliaanse	93%	7%	83%	17%
Overig	89%	11%	75%	25%

3.2. Betekenis niveau A1

Het kader voor de vereiste taalvaardigheid in het Nederlands op niveau A1 mondeling is neergelegd in het gewijzigde artikel 3.98a. In het Examenprogramma inburgering buitenland zal de precieze inhoud van het gewijzigde examen en de exameneisen worden uitgewerkt. Voor de invulling van het niveau zal worden aangesloten bij de omschrijving in het rapport van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen. Daarin is opgenomen dat een taalgebruiker op niveau A1 voor mondelinge vaardigheden van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen – kort samengevat – vertrouwde woorden en basiszinnen kan begrijpen die hem, de familie en de directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken. Ook kan de taalgebruiker deelnemen aan een eenvoudig gesprek wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen, opnieuw te formuleren of helpt bij het formuleren van wat men probeert te zeggen. Bovendien kan een taalgebruiker op niveau A1 eenvoudige vragen stellen die een directe behoefte of zeer vertrouwde onderwerpen betreffen en

¹ Uit een recente analyse van de meest recente monitorgegevens van Significant, blijkt dat op basis van de huidige slagingspercentages, 74% zou slagen voor niveau A1. Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 9, blg-62489 (Monitor inburgeringsexamen buitenland 2009).

² Regioplan, De Wet inburgering buitenland: een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten, Amsterdam, april 2009, p. 43.

³ Kamerstukken II, 2007/08, 29 700, nr. 49, p. 3.

deze vragen ook beantwoorden. Daarnaast kan deze persoon eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om de eigen woonomgeving en de mensen die men kent te beschrijven.¹

Tot slot is voor verhoging naar niveau A1 mondeling geen technische aanpassing van het examen en het examensysteem vereist. Het systeem kan eenvoudigweg ingesteld worden op het verhoogde niveau.

3.3. Invoering schriftelijke toets

In de brief Huwelijks- en gezinsmigratie heeft het kabinet tevens aangekondigd het basisexamen inburgering in het buitenland uit te breiden met een schriftelijke toets. De verwachting is dat met het toevoegen van een schriftelijk examen een grotere mate van zelfredzaamheid voor de komst naar Nederland wordt aangeleerd. Het schriftelijk examen heeft naar inschatting van de experts² nog meer dan een niveauverhoging voor de mondelinge vaardigheden, gunstige effecten op het verdere verloop van de inburgering in Nederland.

De regering kiest ervoor om in de nieuwe schriftelijke toets de receptieve vaardigheden (technische geletterdheid en begrijpend lezen) te toetsen. Allereerst is het van belang dat het examen toetst of iemand wel of niet gealfabetiseerd is in het Latijnse schrift. Hiermee wordt immers een belangrijke drempel weggenomen voor succesvolle inburgering in Nederland. Met het toetsen van technische geletterdheid alleen wordt echter nog geen uitspraak gedaan over het begrip van de Nederlandse taal. Om deze reden zal ook worden getoetst of kandidaten begrijpend kunnen lezen op niveau A1. Dit betekent dat kandidaten niet alleen de letters kunnen verklanken, maar ook daadwerkelijk de Nederlandse betekenis van de woorden en zinnen begrijpen. De toets wint hierdoor aan inhoud en impact en sluit wat betreft het niveau aan op de eis voor de Toets Gesproken Nederlands.

Voor de invulling van het niveau wordt, evenals bij de Toets Gesproken Nederlands, aangesloten bij de omschrijving van het niveau in het rapport van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen. Begrijpend lezen op niveau A1 betekent dat iemand geletterd is in het Latijnse schrift en vertrouwde namen, woorden en zeer eenvoudige zinnen kan begrijpen. Kandidaten kunnen zich een idee vormen van de inhoud van eenvoudige schriftelijke informatie en kunnen korte, eenvoudig geschreven aanwijzingen opvolgen. Ook kunnen kandidaten zich een idee vormen van de inhoud van eenvoudige, korte informatieve teksten over Nederland en de Nederlandse samenleving en van de inhoud van een korte, eenvoudige tekst waarin een simpele gebeurtenis uit het dagelijks leven beschreven wordt.

Met behulp van de nieuwe toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) wordt derhalve vastgesteld of examenkandidaten geletterd zijn in het Latijnse schrift en of zij begrijpend kunnen lezen op niveau A1. De toets zal bestaan uit vier à vijf soorten opdrachten, zoals woordlijsten, invullesopdrachten en korte zinnen. Kandidaten worden beoordeeld op het kunnen verklanken en begrijpen van geschreven teksten in het Nederlands en krijgen een uitslag op een schaal die loopt tot en met CEF-niveau A1. Met behulp van de reeds bestaande spraakcomputer worden de gesproken responsen beoordeeld op correctheid en niveau.

Er is om verschillende redenen gekozen om niet de actieve schriftelijke vaardigheden (schrijfvaardigheden) te toetsen. In tegenstelling tot de receptieve vaardigheden, die naar verwachting redelijkerwijs door middel van een toegankelijk zelfstudiepakket kunnen worden aangeleerd (zie ook

¹ Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, Inburgering getoetst: advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, Den Haag, februari 2004, p. 32.

² Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, deel I, hoofdrapport.

paragraaf 3.4. Invulling van de voorbereidingsmaterialen), vormt het aanleren en beheersen van actieve schrijfvaardigheden een volgende stap in de taalbeheersing, waarbij ook correcte spelling en grammatica van belang worden. Een dergelijke mate van beheersing wordt niet haalbaar geacht, mede in het licht van het gegeven dat a priori geen grote groepen mogen worden uitgesloten van een komst naar Nederland.

Daarnaast is het van belang dat de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe toets op (kosten)efficiënte wijze plaatsvindt. Door enkel de receptieve schriftelijke vaardigheden te toetsen kan worden aangesloten bij het al bestaande examensysteem, waarbij, zoals vermeld, kandidaten leesopdrachten dienen voor te lezen die worden opgenomen en beoordeeld door de spraakcomputer. De nieuwe toets GBL kan zo volledig geautomatiseerd worden geëxamineerd en beoordeeld. Zo wordt voorkomen dat wereldwijd (relatief dure) docenten ingezet dienen te worden om de examens te beoordelen of dat examens per post verstuurd dienen te worden, met het risico op verlies en/of misbruik. Indien gekozen was voor het geautomatiseerd toetsen van schrijfvaardigheid, zou geïnvesteerd moeten worden in een geheel nieuw examensysteem met de benodigde apparatuur op alle Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Deze investering zou niet opwegen tegen de verwachte opbrengst ervan.

3.4. Invulling van de voorbereidingsmogelijkheden

De eigen verantwoordelijkheid van huwelijks- en gezinsmigranten en hun partners is een belangrijk uitgangspunt binnen het inburgeringsstelsel en zo ook in de Wet inburgering in het buitenland.¹ Dit brengt met zich mee dat de wijze waarop huwelijks- en gezinsmigranten het verlangde kennisniveau verwerven niet primair van overheidswege wordt geregeld, maar wordt overgelaten aan de eigen inzichten en de eigen verantwoordelijkheid van degene die zich in het buitenland oriënteert op vestiging in ons land, en van degene in Nederland die diens overkomst wenst. In de memorie van toelichting bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland is hierover opgenomen dat: «er geen regels worden opgenomen over de wijze waarop de vreemdeling de kennis over het vereiste basisniveau vergaart. De vreemdeling is daarin geheel vrij. Deze kan daardoor zelf bepalen op welke wijze de verwerving van het basisniveau in zijn individuele geval het beste kan worden gecombineerd met bijvoorbeeld een opvoedende taak, met ziekte, reisafstanden, beperkte financiële middelen of het ontbreken van technische voorzieningen om onderwijs op afstand te volgen. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling – en degene die belang heeft bij zijn komst naar Nederland – om dergelijke belemmeringen te overwinnen, ook indien dat in een voorkomend geval meer motivatie, doorzettingsvermogen en financiële investering vergt. Om die reden zal de vreemdeling die niet beschikt over voldoende tijd of financiële middelen om, bijvoorbeeld, naar de cursuslocatie te reizen, die niet beschikt over de technische voorzieningen om onderwijs op afstand te kunnen volgen, of die zich geconfronteerd ziet met andere belemmeringen, daar zelf een adequate oplossing voor moeten vinden. Het enkele feit dat hij daarin niet slaagt, vormt geen reden om hem met voorbijgaan aan het nieuwe inburgeringsvereiste tot Nederland toe te laten.»²

Kandidaten die slagen voor het basisexamen inburgering in het buitenland laten zien dat zij bereid en gemotiveerd zijn om voor de komst naar Nederland zich te oriënteren op de Nederlandse taal en samenleving en dat zij daar veel tijd in geïnvesteerd hebben. Juist dit beroep op de eigen verantwoordelijkheid draagt er aan bij dat zij een betere aansluiting kunnen vinden bij de Nederlandse samenleving die een hoge mate van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers verwacht.

¹ Zoals o.a. vastgelegd in de nota van toelichting bij het besluit van 17 februari 2006 ter wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met inburgering in het buitenland, Stb. 2006, 94.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 4, pp. 13–14.

Met onderhavige wijzigingen wordt aangesloten bij bovengenoemde uitgangspunten. Deze uitgangspunten hebben de regering destijds niet belet een van overheidswege beschikbaar gesteld oefenpakket te ontwikkelen dat kandidaten tegen betaling kunnen aanschaffen. Het oefenpakket is destijds samengesteld met een drietal oefenexamens voor de Toets Gesproken Nederlands, een film over Nederland met een fotoboek ter voorbereiding op de Toets Gesproken Nederlands en een handleiding.

Ten behoeve van enkel de verhoging naar niveau A1 van de Toets Gesproken Nederlands, zal de regering dit oefenpakket niet verder uitbreiden. Ten eerste slaagde bijna 74% voor de Toets Gesproken Nederlands op niveau A1.¹ Ten tweede heeft de markt in de afgelopen jaren een aantal zeer gerichte materialen ontwikkeld op basis waarvan examenkandidaten de mondelinge taalvaardigheden kunnen aanleren die worden geëist in de Toets Gesproken Nederlands.² De rol van de overheid beperkt zich in deze tot het realiseren van een betere informatievoorziening rondom de verschillende voorbereidingsmaterialen. Op de website van het bestaande oefenpakket (www.naarnederland.nl) zal een verwijzing worden opgenomen naar deze specifieke materialen.

Ten behoeve van de invoering van de genoemde toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen zal het bestaande oefenpakket worden uitgebreid met een taalmodule. De regering vindt het uiteraard van belang dat de Wet inburgering in het buitenland stand kan houden binnen de internationale rechtsorde (bijvoorbeeld artikel 8 EVRM en artikel 7 van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging). Derhalve mogen er a priori geen groepen worden uitgesloten van komst naar Nederland. De vreemdeling dient met de nodige inspanning en een beroep op de eigen verantwoordelijkheid een redelijke mogelijkheid te hebben om te slagen voor het basisexamen inburgering in het buitenland. De regering investeert derhalve, meer dan voorheen, in de zelfstudiemogelijkheden en breidt deze zodanig uit dat zij toegankelijk zijn voor de verschillende opleidingsniveau's en herkomstlanden.

Met het uitbreiden van de voorbereidingsmogelijkheden wordt gevolg gegeven aan de uitkomsten van het onderzoek van Triarii.³ Gelijktijdig met de wetsevaluatie heeft Triarii een onderzoek verricht naar mogelijke verhoging van het niveau van de Toets Gesproken Nederlands. Triarii is in het rapport ook op de optie van een schriftelijke toets ingegaan. De experts verwachten van de toevoeging van een schriftelijke toets een aanzienlijke opbrengst voor de inburgering in Nederland. Om de kans op a priori uitsluiting te voorkomen, dient volgens de onderzoekers wel voldoende te worden geïnvesteerd in actieve ondersteuning door de overheid, in de zin van het actief ontwikkelen van gericht lesmateriaal. In het advies van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (de commissie Franssen) is gesteld dat toetsing op niveau A1 impliceert dat er toegespitst materiaal ontwikkeld moet worden, waarbij zoveel mogelijk de eigen taal van de kandidaat-inburgeraars als instructietaal gebruikt wordt. Ook is van belang dat het materiaal zo goed mogelijk aansluit bij het functioneel leren. Deze zaken in combinatie met zo veel mogelijk audiovisuele ondersteuning dienen een zo goed mogelijke vervanging te zijn voor het rechtstreekse contact met een docent.⁴

Voor de ontwikkeling van aanvullend studiemateriaal in het oefenpakket is inmiddels een Europese aanbesteding afgerond waarbij rekening is gehouden met de uitkomsten van bovenstaande onderzoeken. Voor een beperkte groep van kandidaten geldt dat zij analfabeet zijn.⁵ Met deze groep is specifiek rekening gehouden door twee varianten van het

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 9, blg-62489 (Monitor inburgeringsexamen buitenland 2009).

² Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, deel II, Feitenonderzoek en scenario's, p. 13.

³ Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, deel II, Feitenonderzoek en scenario's.

⁴ Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, Inburgering getoetst: advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, Den Haag, februari 2004, p. 33.

⁵ Op basis van eerdere nieuwkomersmonitoren in 2004, 2005 en 2006, blijkt dat in die jaren 9 à 10% van de nieuwkomers die in Nederland aan een inburgeringstraject deelnamen, analfabeet was.

studiemateriaal te ontwikkelen: één voor laag-, middelbaar en hoogopgeleiden en één voor analfabeten of anders gealfabetiseerden. Beide oefenpakketten bestaan onder andere uit een instructie- en werkboek met illustraties, een cd met ingesproken lessen, oefeningen en e-learning met (instructie)filmpjes. De e-learning tool in combinatie met het boek biedt kandidaten een zelfstandige mogelijkheid zich voor te bereiden op het examen. De verwachting is dat het overgrote deel van de kandidaten zich kan en zal voorbereiden met behulp van e-learning. Indien de kandidaat niet beschikt over een computer, dan bieden het boek en de cd een gelijkwaardige voorbereidingsmogelijkheid. De instructies bij de oefeningen worden in 13 talen vertaald. Ook zullen woordenlijsten worden vertaald. Met deze 13 vertalingen wordt ongeveer 95% van de doelgroep van de Wet inburgering in het buitenland gefaciliteerd. Hiermee wordt direct uitvoering gegeven aan het advies van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen. Voorts zal de lay-out van de methoden zo gebruikersvriendelijk en laagdrempelig mogelijk worden vorm gegeven, zodat zij toegankelijk worden voor kandidaten met verschillende opleidingsachtergronden.

Triarii adviseert daarnaast om een actief PR- en voorlichtingsbeleid in de landen van herkomst op te starten en de infrastructuur voor onderwijs in de Nederlandse taal in het buitenland beter te benutten en te ontwikkelen. Voor die kandidaten die extra begeleiding nodig hebben bij het materiaal, geldt dat het materiaal ter ondersteuning van die begeleiding ingezet kan worden. Het zoeken naar en vinden van geschikte begeleiding acht de regering primair tot het domein van de eigen verantwoordelijkheid van kandidaten te behoren. Wel onderzoekt de regering momenteel hoe initiatieven in de markt op het gebied van Nederlands taalonderwijs in het buitenland gestimuleerd kunnen worden en hoe kandidaten hierover geïnformeerd kunnen worden.

De Nederlandse regering draagt er op deze wijze zorg voor dat kandidaten in het buitenland met de nodige eigen inspanning een redelijke mogelijkheid hebben om te slagen voor het examen. Hierbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de eisen van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging. De Europese Commissie heeft in het kader van artikel 7, tweede lid, van deze richtlijn aangegeven dat de aanvaardbaarheid van integratievoorwaarden in nationale wetgeving van de lidstaten afhangt van de mate van toegankelijkheid van cursussen, de opzet en de organisatie ervan en de vraag of die maatregelen of het effect ervan ook een ander doel dan integratie dienen.¹ Het voorbereidingsmateriaal is zo ingericht dat kandidaten zich zelfstandig kunnen voorbereiden. Het voorbereidingsmateriaal is toegankelijk voor alle kandidaten, ook voor hen die in het land van herkomst geen gebruik kunnen maken van cursussen en voor hen die analfabeet of anders gealfabetiseerd zijn. Het doel van de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen is immers de volwaardige participatie en integratie van nieuwe Nederlanders en niet de beperking van het recht op uitoefening van gezinsleven.

Daar waar in uitzonderlijke gevallen blijkt dat individuele kandidaten niet in staat zijn om het basisexamen inburgering in het buitenland met succes af te leggen, is het wettelijk systeem voldoende flexibel om een uitzondering te maken. Op grond van de facultatieve redactie van artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 kan worden besloten de aanvraag voor een verblijfsvergunning in voormelde specifieke gevallen niet af te wijzen. Dienaangaande is in artikel 3.71a, van het Vreemdelingenbesluit 2000, opgenomen dat het behalen van het basisexamen inburgering niet zal worden vereist, indien dit zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, en ter invulling daarvan nadere regels door de Minister voor

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 8 oktober 2008.

Wonen, Wijken en Integratie worden gesteld. Tot slot kan er ook op grond van artikel 8 EVRM, gezien de doorwerking van deze bepaling in de Nederlandse rechtsorde, in voormelde specifieke gevallen worden besloten dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning niet wordt afgewezen. Op voorgaande wijze wordt voorkomen dat artikel 8 EVRM zou kunnen worden geschonden (zie ook paragraaf 4.2 en paragraaf 5).

Zoals eerder aangegeven zal de implementatie van deze nieuwe maatregelen met behulp van monitoring worden gevolgd in de praktijk. Twee jaar na inwerkingtreding zal opnieuw worden geëvalueerd wat het effect van de maatregelen is, mede in het licht van artikel 8 EVRM en artikel 7 van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

4. Verhouding tot internationaalrechtelijke verdragen en richtlijnen

De regering acht de verhoging van de eisen voor het basisexamen inburgering in het buitenland in overeenstemming met de verschillende internationale verdragen en richtlijnen. In het onderstaande zal worden ingegaan op deze verschillende internationaalrechtelijke normen.

4.1. Artikel 7 lid 2 Europese richtlijn gezinshereniging (2003/86/EG)

Ingevolge het tweede lid van artikel 7 van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (hierna: richtlijn gezinshereniging) kunnen lidstaten voorafgaande integratievoorwaarden aan gezinsmigratie stellen. Nederland heeft met de Wet inburgering in het buitenland hieraan uitvoering gegeven. In het najaar van 2008 heeft de Europese Commissie haar verslag gepubliceerd inzake de implementatie van de richtlijn gezinshereniging in de Europese lidstaten.¹ De Europese Commissie geeft in dit rapport aan dat de toelaatbaarheid van de integratiemaatregelen afhankelijk is van de mate waarin de maatregelen bijdragen aan de integratie van gezinsleden en evenredig zijn. De toelaatbaarheid van de maatregelen is afhankelijk van de toegankelijkheid van de cursussen of de tests, de opzet en/of de organisatie ervan (testmateriaal, examengelden, plaats, enz.) en de vraag of die maatregelen daadwerkelijk het doel van integratie dienen. Ook de procedurele waarborg, die het recht om beroep in te stellen garandeert, moet worden geëerbiedigd.

De Nederlandse regering is van mening dat de verhoging van de exameneisen in overeenstemming is met deze interpretatie van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging. De recente uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Chakroun doet hier geen afbreuk aan.² De regering past het basisexamen inburgering in het buitenland aan met als perspectief de volwaardige participatie en integratie van nieuwe Nederlanders. Uit de recente wetsevaluatie van de Wet inburgering in het buitenland is gebleken dat die wet op termijn kan bijdragen aan een betere en snellere integratie van gezinsmigranten uit derde landen in Nederland. Het effect is echter nog niet optimaal, mede door de lage taaleis. Door het niveau te verhogen en de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen toe te voegen kan een duurzamer effect worden bereikt en zullen migranten beter zijn toegerust om te participeren in de Nederlandse samenleving. Daarnaast is de regelgeving voldoende flexibel om onevenredigheid in individuele situaties te voorkomen (zie ook paragraaf 5 Vrijstellingen en ontheffingen).

¹ COM (2008) 610.

² HvJEG 4 maart 2010, zaak C-578/08 (Chakroun).

4.2. Artikel 8 EVRM en artikel 7 van het EU-Handvest Grondrechten

Artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn familie- en gezinsleven en privéleven en dat geen inmenging in dit recht is toegestaan, tenzij dit is voorzien bij wet, een legitiem doel betreft en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat de toepassing van deze bepaling in immigratiezaken geen algemeen recht geeft tot toelating tot het grondgebied van een lidstaat om daar het familie- en gezinsleven uit te oefenen. In het geval van een eerste toelating wordt een verplichting van de overheid tot toelating niet snel aangenomen. Het belang van de staat bij het voeren van een eigen immigratiebeleid weegt in de regel zwaarder dan het belang van betrokkenen.¹ Uit de literatuur blijkt dat dit uitgangspunt onverkort geldt in gevallen van gezinsvorming.² Alleen in enkele situaties van gezinsvorming en -hereniging kan, in uitzonderlijke gevallen, niet-toelating in strijd komen met artikel 8 EVRM en kan sprake zijn van een positieve verplichting voor de overheid om toelating te verlenen. In dit verband is het van belang dat de verhoogde eisen de uitoefening van het familie- en gezinsleven niet blijvend onmogelijk maken.

De wetsevaluatie, evenals de monitorrapportages inburgeringsexamen in het buitenland, laten zien dat 25% van de examenkandidaten laag opgeleid is, 46% middelbaar opgeleid en 26% hoog opgeleid.³ De registratie op de posten bevat geen consistente informatie over het percentage analfabeten. Op basis van eerdere nieuwkomersmonitoren in 2004, 2005 en 2006, blijkt dat in die jaren 9 à 10% van de nieuwkomers die in Nederland aan een inburgeringstraject deelnamen, analfabeet was. De verwachting is dat deze groep na de inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland in 2006 niet groter is geworden. In het lesmateriaal dat zal worden ontwikkeld, zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan deze groep om ook hen in staat te stellen voor het examen te slagen.

Door de wijze van invulling van voorbereidingsmogelijkheden is het naar verwachting voor de meerderheid van de vreemdelingen in alle redelijkheid mogelijk te slagen voor het examen.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de verhoging van de eisen in het basisexamen inburgering in het buitenland alleen in uitzonderlijke individuele gevallen in strijd zou kunnen komen met artikel 8 EVRM. Mocht onverhoopt blijken dat in een individueel geval eventueel strijd met artikel 8 EVRM dreigt, dan biedt de facultatieve redactie van het inburgeringsvereiste in artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 de inherente mogelijkheid om de aanvraag toe te wijzen, ook wanneer niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste.

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie waarborgt ook het recht op eerbiediging van het privéleven en familie- en gezinsleven (artikel 7), bij de uitvoering van Europese regelgeving. In de toelichting bij het Handvest is bepaald dat de in artikel 7 gewaarborgde rechten corresponderen met de rechten die in artikel 8 EVRM zijn gewaarborgd.

¹ Mr. drs. G.G. Lodder, Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland, Leiden 2009, p. 37, 38.

² Mr. drs. G.G. Lodder, Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland, Leiden 2009, p. 38.

³ Regioplan, De Wet inburgering buitenland: een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten, Amsterdam, april 2009, p. 43.

4.3. Internationale non-discriminatiebepalingen (artikel 14 en Protocol 12 EVRM, artikel 21 EU-Handvest Grondrechten en artikel 26 IVBPR)

De wijzigingen die worden voorgesteld hebben hetzelfde toepassingsbereik als de eerdere eisen in het basisexamen inburgering in het buitenland. De eerdere eisen hebben niet geleid tot een ongeoorloofd onderscheid op basis van bijvoorbeeld nationaliteit, sekse, leeftijd en opleidingsniveau. De wetsevaluatie laat zien dat vreemdelingen, ongeacht hun nationaliteit, sekse, leeftijd en opleidingsniveau, in staat zijn te slagen voor het examen. De verwachting is dat dit ook zo zal zijn bij de instelling van het nieuwe examen. Hiermee is uiteraard niet ontkend dat het sommige groepen, zoals analfabeten en laagopgeleiden, meer moeite zal kosten het examen te behalen. Het eerder genoemde voorbereidingsmateriaal zal er echter op gericht zijn om ook deze groepen, met behulp van de nodige inspanning, in staat te stellen te slagen.

4.4. Associatieovereenkomst EEG/Turkije, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80

De regering ziet voorsnog geen aanleiding om aan artikel 13 van Besluit 1/80 gevolgen te verbinden voor het basisexamen inburgering in het buitenland voor gezinsleden van Turkse werknemers. De beide kamers der Staten-Generaal zijn bij brief van de Minister van Justitie d.d. 17 juni 2010¹ geïnformeerd over de gevolgen die aan het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 voor de Nederlandse legesheffing worden verbonden. Over de legesheffing geeft het arrest bij de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden duidelijkheid. Verdere gevolgen voor de voorwaarden voor eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden kunnen overigens niet worden uitgesloten, omdat de reikwijdte van de Associatieovereenkomst EEG/Turkije, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 en van de daarin vervatte standstill-bepalingen nog niet is uitgekristalliseerd. Diverse prejudiciële vragen zijn nog aanhangig bij het Hof.

De voortschrijdende jurisprudentiële ontwikkelingen zullen nadere duiding moeten geven aan deze reikwijdte, ook in relatie tot het stellen van voorafgaande integratievoorwaarden aan gezinsleden van Turkse werknemers. Temeer daar het basisexamen inburgering in het buitenland een snelle en effectieve integratie in Nederland beoogt. Indien bij voortschrijdende ontwikkeling van het associatierecht met Turkije hierover meer duidelijk wordt, zal, zo nodig, het Vreemdelingenbesluit 2000 worden aangepast.

5. Vrijstellingen en ontheffingen

De voorgestelde wijzigingen hebben geen gevolgen voor de bestaande vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden, genoemd in artikel 16, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, en artikel 3.71a, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. In genoemde artikelen is vastgesteld dat het inburgeringsvereiste in het buitenland niet wordt gesteld aan:

- vreemdelingen met de Surinaamse nationaliteit die door middel van een basisschoolgetuigschrift hebben aangetoond in Suriname lager onderwijs in de Nederlandse taal te hebben gevolgd;
- vreemdelingen die in het kader van asiel naar Nederland komen en vreemdelingen die zich vestigen als gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel;
- vreemdelingen die reeds hebben voldaan aan een inburgeringsvereiste om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen in de zin van de Europese richtlijn 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen;

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 30 573, nr. 56.

– vreemdelingen die ten genoeg van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie hebben aangetoond door een geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat te zijn het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, af te leggen.

In aanvulling hierop is in het Vreemdelingenbesluit 2000 in artikel 3.71a opgenomen dat het behalen van het basisexamen inburgering niet zal worden vereist, indien dit naar het oordeel van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Het zal daarbij gaan om situaties waarin een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de vreemdeling blijvend niet in staat is om de toets GBL met goed gevolg af te leggen. Hierbij dient de vreemdeling bovendien aanmerkelijke inspanningen te hebben geleverd, wat bijvoorbeeld kan blijken uit het één of meermalen afleggen van het basisexamen inburgering, waarbij wel een positief resultaat is behaald voor de Toets Gesproken Nederlands (TGN) en de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) maar geen positief resultaat is behaald voor de toets GBL. Over de invulling hiervan worden nadere regels gesteld door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

6. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De financiële dekking van onderhavige besluitwijziging is vastgesteld bij de brief huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009. Aan de verhoging van het niveau van de Toets Gesproken Nederlands naar niveau A1 zijn geen extra kosten verbonden. Voor wat betreft de invoering van een schriftelijke toets is dat wel het geval.

6.1 Invoering schriftelijke toets

Als gevolg van de voorgestelde maatregelen moeten de examens aangepast worden, moet uitgebreid voorbereidingsmateriaal worden ontwikkeld en de infrastructuur op de buitenlandse posten uitgebreid worden. Hieraan zijn eenmalige en structurele uitgaven verbonden.

Eenmalige uitgaven in 2010

De eenmalige kosten betreffen het ontwikkelen van de toets voor de leesvaardigheid (toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen). Daarnaast moet uitgebreid voorbereidingsmateriaal worden ontwikkeld en de infrastructuur op de posten worden aangepast. Op grond van de ervaring die is opgedaan met de ontwikkeling van het basisexamen inburgering in het buitenland en de resultaten uit de recente wetsevaluatie, worden deze incidentele kosten geschat op ongeveer € 10 mln. De dekking hiervoor is gevonden door de inzet van onderuitputting in 2009.

Structurele uitgaven vanaf 2010

Het examen moet, net als destijds het basisexamen, worden ontwikkeld, onderhouden en verversd. Op grond van ervaring met het voormalige basisexamen inburgering in het buitenland en de resultaten uit de recente wetsevaluatie, worden deze jaarlijks terugkerende kosten geschat op € 1,4 mln. bovenop het bedrag dat nu al in de begroting is opgenomen voor dit onderhoud van € 1,6 mln.

Dekking structurele uitgaven

Door de uitbreiding van het examen met een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen en de verhoging van het examen naar niveau A1, zijn degenen die naar Nederland komen, nadat ze hun examen inburgering

buitenland hebben gehaald, beter toegerust voor de inburgering in Nederland. Ze stromen in met een hoger niveau in het inburgeringstraject in Nederland. Dit betekent dat de kosten voor hun inburgeringstraject in Nederland dat hen door de gemeenten wordt aangeboden, zullen dalen. Daarom wordt de dekking van de structurele kosten van € 1,4 mln. per jaar gevonden op het budget dat voor gemeenten beschikbaar is voor de inburgering.

7. Administratieve lasten

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van bedrijven of burgers in Nederland.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Dit artikel voegt aan artikel 3.71a van het Vreemdelingenbesluit 2000 een onderdeel toe, waardoor het behalen van het basisexamen inburgering niet zal worden vereist, indien dit zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Tevens is opgenomen dat nadere regels hieromtrent kunnen worden vastgesteld door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

Verder wijzigt dit artikel het basisexamen inburgering. Aan het basisexamen inburgering wordt een onderdeel leesvaardigheid toegevoegd, in de vorm van de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen waarvoor beheersing van het Latijnse schrift en begrip van het Nederlands op niveau A1 vereist is. Bovendien wordt het niveau van het basisexamen inburgering verhoogd naar het niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen.

Artikel I, onderdeel B, onder 2, vervangt de tweede volzin van artikel 3.98a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, en sluit daarmee aan bij de terminologie van artikel 2.9 van het Besluit inburgering. In het zevende lid vervalt «mondeling» omdat het examen niet langer enkel mondeling wordt afgelegd.

Artikel II

Om uitvoeringstechnische redenen is gekozen voor verschillende invoeringsmomenten van de wijzigingen van het basisexamen. De verhoging van het niveau van het examenprogramma naar het niveau A1 kan eerder worden ingevoerd dan de toevoeging van de leesvaardigheid aan het examenprogramma van de vreemdeling. Voor het onderdeel leesvaardigheid dient een nieuw toetsonderdeel en aanvullend lesmateriaal te worden ontwikkeld. Voor de verhoging van het taalniveau is dit niet aan de orde. Dit betekent dat de verhoging van het taalniveau eerder in werking treedt dan de andere inhoudelijke wijziging van het examen. Derhalve is in artikel I, onderdeel B, onder 3, het derde lid van artikel 3.98a opnieuw gewijzigd en ingevolge artikel II, tweede lid, treedt dit onderdeel op een later tijdstip dan artikel I, onderdeel B, onder 2, in werking.

Artikel I, onderdeel A, en onderdeel B, onder 2, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De wijziging betreffende de toevoeging van de leesvaardigheid, en daarmee het schriftelijk deel, aan

het examen (artikel I, onderdeel B, onder, 1, 3, 4 en 5) treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, doch op een later tijdstip dan artikel I, onderdeel A, en onderdeel B, onder 2.

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin