

Vergaderjaar 2006–2007

**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. 40**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2007

#### **1. Inleiding**

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie zend ik u hierbij de monitorrapportage over de uitvoering van het basisexamen inburgering (in het buitenland) in de periode van 15 maart 2006 tot 15 maart 2007<sup>1</sup>, de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van het basisexamen inburgering uitgevoerd door TNO<sup>1</sup> en het eindadvies van de Commissie Monitoring Basisexamen Inburgering<sup>1</sup>.

In de brief van 11 november 2005 (Kamerstukken II, 2005/2006, 29 700, nr. 30) heeft mijn voorganger u enkele waarborgen voor een zorgvuldige implementatie van de Wet inburgering in het buitenland (hierna: de Wib) toegezegd. De eerste waarborg werd gevormd door de verzameling en analyse van kerninformatie over het uitvoeringsproces van de Wib en rapportage daarover aan uw Kamer. U heeft in januari van dit jaar de rapportage, die over de uitvoering van het examen vanaf 15 maart tot eind september 2006 gaat, ontvangen (Kamerstukken II, 2006/2007, 29 700, nr. 39). Bijgaand treft u een verslag aan over het gehele eerste jaar van de uitvoering van de Wib<sup>1</sup>.

De tweede waarborg werd gevormd door een wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van de toetstechniek in de praktijk. Hiertoe zijn de examengegevens van de eerste 500 kandidaten die het examen aflegden zowel door de computer als door menselijke examinatoren beoordeeld. TNO heeft deze gegevens gebruikt om de werking van de automatische beoordeling en de instellingen van het scoringssysteem in de praktijk te onderzoeken. De herbeoordeling door menselijke examinatoren van de examengegevens van kandidaten die volgens de computer gezakt waren is overigens ook na de eerste 500 kandidaten voortgezet. In die gevallen waarbij de kandidaat volgens de examinatoren wél voldoende had gepresteerd, slaagden de kandidaten alsnog. Het onderzoek van TNO moest immers nog zekerheid verschaffen over de kwaliteit van het examen in de praktijk. Tijdens het overleg met uw Kamer d.d. 19 januari

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2006 zegde mijn voorganger uw Kamer toe het rapport van TNO met u te delen en te bespreken. Hierbij treft u het toegezegde rapport aan.

De derde waarborg voor een zorgvuldige implementatie van het basisexamen betrof de instelling van een commissie van onafhankelijke deskundigen op het gebied van internationaal onderwijs en examinering, de diplomatieke dienst en innovatieve techniek. Daartoe heb ik de Commissie Monitoring Basisexamen Inburgering (hierna: de Commissie) ingesteld (Staatscourant 20 april 2006, nr. 11). Deze Commissie heeft mij geadviseerd over de identificatie en aanpak van mogelijke knelpunten bij de uitvoering van het basisexamen inburgering. In oktober van vorig jaar bracht zij haar eerste, tussentijdse, advies uit op basis van haar eerste indrukken (Kamerstukken II, 2006/2007, 29 700, nr. 38). In het tweede, en tevens laatste, advies geeft de Commissie haar eindoordeel over de ervaringen die in het afgelopen jaar met de uitvoering van het examen zijn opgedaan. Dit eindadvies is bijgevoegd.

In deze brief zal ik u op basis van deze stukken informeren over de uitvoering van het basisexamen inburgering, de kwaliteit van het examen zelf en het effect van het examen. Daarnaast informeer ik u over mijn conclusies.

## **2. De Monitorrapportage**

De examengegevens waarop de monitorrapportage is gebaseerd zijn afkomstig van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen. Blijkens deze gegevens zijn er in de periode tussen 15 maart 2006 en 15 maart 2007 4684 examens afgelegd. Deze 4684 examens zijn uitgevoerd door 4434 examenkandidaten. Uit de examengegevens is gebleken dat van de examenkandidaten die de eerste keer examen doen 90% slaagt en 9% zakt. De overige 1% wacht aan het eind van de rapportageperiode nog op de herbeoordeling van het examenresultaat. Het basisexamen bestaat uit twee delen, de toets gesproken Nederlands (TGN) en de toets kennis van de Nederlandse samenleving (KNS), die beide voldoende moeten zijn om te slagen voor het basisexamen. Uit de monitorrapportage blijkt dat kandidaten iets minder goed presteerden op de TGN dan op KNS: 6% van de TGN toetsen was onvoldoende tegenover 4% van KNS.

Van de examenkandidaten die de eerste keer examen doen is 39% man en 61% vrouw. De meeste examenkandidaten hebben een gemiddeld opleidingsniveau, gevolgd door een hoog opleidingsniveau. Het aantal examenkandidaten met de Turkse nationaliteit was het grootst (20%), gevolgd door de Marokkaanse (17%) en de Chinese (8%) nationaliteit. De meeste examens werden afgelegd in Rabat (16%), Ankara (14%) en Istanboel (6%).

Om trends in verblijfsdoelen met betrekking tot kenmerken van potentiële kandidaten voor het basisexamen in beeld te kunnen brengen, heeft INDIAC met terugwerkende kracht de doelgroep van de Wib in kaart gebracht. De doelgroep van de Wib bestaat uit vreemdelingen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die voor hun komst naar Nederland in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) en die voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen. Het aantal mvv-procedures van de doelgroep is sterk gedaald van ca 22 000 in 2005 tot ca. 14 500 in 2006. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat het basisexamen in maart van 2006 werd ingevoerd. De doelgroep is groter dan het werkelijke aantal vreemdelingen dat het basisexamen inburgering heeft afgelegd. De reden hiervoor is dat binnen de doelgroep, zoals hierboven omschreven, sommige mensen zijn vrijgesteld of ontheven van het basisexamen inburgering. Bovendien zijn vreemdelingen met de Suri-naamse nationaliteit, ondanks dat zij wel inburgeringsplichtig zijn, niet

meegerekend tot de doelgroep, omdat de verwachting is dat vrijwel alle Surinamers een verzoek tot vrijstelling indienen.

Van het oefenpakket waarmee kandidaten zich op het basisexamen inburgering kunnen voorbereiden zijn in de periode 15 maart 2006 tot en met 31 maart 2007 15 934 pakketten gedistribueerd. Het oefenexamen Toets Gesproken Nederlands, waarvan het oefenpakket er drie bevat, is in de periode 15 maart 2006 tot en met 3 april 2007 8449 keer afgelegd. Er zijn in de rapportageperiode geen klachten geweest over het oefenpakket. Het aantal klachten dat over het basisexamen zelf zijn binnengekomen is gering. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn in de rapportageperiode 25 klachten binnengekomen. Publieksvragen over het basisexamen inburgering betroffen met name algemene vragen over het examen en de voorbereiding op het examen.

### **3. Onderzoek naar de kwaliteit van het examen**

Omdat de kwaliteit van het inburgeringsexamen nog niet in de praktijk was getest, is TNO gevraagd onderzoek te doen naar de kwaliteit van het examen op basis van de gegevens van de eerste 500 examenkandidaten die het inburgeringsexamen in het buitenland hebben afgelegd. Het onderzoek bestond uit de beantwoording van twee onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag betrof de beoordeling van het systeem dat automatisch uitslagen genereert voor de Toets Gesproken Nederlands (TGN) en voor de Toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). TNO onderzocht of de automatische beoordeling substantieel verschilt van menselijke beoordeling om te achterhalen of de automatische scoring de kandidaten niet benadeelt. TNO heeft vastgesteld dat de beoordelingen door het systeem en mensen niet substantieel verschilt. TNO concludeert daarom dat het acceptabel is om de menselijke beoordeling te vervangen door automatische scoring.

Met het inburgeringsexamen wordt getoetst of potentiële nieuwkomers over het gevraagde basisoniveau Nederlandse taal van A1-min<sup>1</sup> beschikken. Hiervoor is het uiteraard van belang dat dit niveau goed wordt getoetst. Met de tweede onderzoeksvraag heeft TNO onderzocht of de zak-/slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands (TGN) op het goede niveau is ingesteld. Er is onderzocht of de taalvaardigheid van examenkandidaten door de toets op het juiste niveau wordt ingeschat. TNO heeft geconcludeerd dat de afstanden tussen de niveaus goed zijn ingesteld. Het aantal scorepunten nodig om van het ene niveau naar het andere niveau te gaan is in de vooronderzoeken en in het praktijkonderzoek namelijk hetzelfde. TNO heeft echter geconstateerd dat een verbetering wenselijk is in de methode waarmee scores worden vertaald naar een taalvaardigheidsniveau. Ik zal hier in mijn conclusie nog op terug komen.

### **4. Eindadvies Commissie Monitoring Basisexamen Inburgering**

De Commissie heeft geadviseerd over de identificatie en aanpak van mogelijke knelpunten (en oplossingen) bij de uitvoering van het basisexamen inburgering in het buitenland. In haar eindrapport doet zij aanbevelingen over de organisatie en het functioneren van het examen en gaat zij in op de effecten van de wet.

#### *4.1 Uitvoering van het basisexamen inburgering*

Voor wat betreft de uitvoering van het examen op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland prijst de Commissie de betrokkenheid van de medewerkers bij de uitvoering van het basisexamen. Wel wijst zij

---

<sup>1</sup> Voor het A1-min niveau wordt een zeer basale kennis van de Nederlandse taal gevraagd. Zie [http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main\\_pages/levels.html](http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html) voor meer informatie over het CEF.

op de noodzaak van continue scholing ten einde de kennis van de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van het examen op voldoende niveau te krijgen en houden. Ik merk op dat het ministerie van Buitenlandse Zaken in dit verband jaarlijks trainingen organiseert voor medewerkers, op verschillende niveaus, die bij het werkproces betrokken zijn. Voorts ondersteunt het ministerie van Buitenlandse Zaken de posten daar waar nodig actief met informatie en advies. Ook worden er regionale trainingen verzorgd. Ten aanzien van de infrastructuur van het examen merkt de Commissie op dat de examenruimtes over het algemeen voldoen aan de eisen die vanuit het oogpunt van de kandidaat een examenruimte gesteld morgen worden maar dat de geluidsomstandigheden op sommige posten verbeterd kunnen worden. De komende maanden zullen de betreffende posten in kaart worden gebracht en zullen verdere maatregelen getroffen worden om tot optimale condities te komen. Voorts vraagt de Commissie aandacht voor de verdeling van de capaciteit over de posten in relatie tot de werklast. Deze verdeling wordt jaarlijks door het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de begrotingscyclus bezien en waar nodig bijgesteld.

#### *4.2 De kwaliteit van het examen zelf*

De Commissie constateert op basis van het onderzoek van TNO dat de spraaktechnologie in staat is om net zo goed te beoordelen als menselijke examinatoren dat zouden doen. Zij onderschrijft daarmee de conclusie uit het onderzoeksrapport van TNO voor wat betreft de eerste onderzoeksvraag. In reactie en aanvulling op de beantwoording van TNO's tweede onderzoeksvraag adviseert de Commissie de schaal in opwaartse richting bij te stellen. Ik kom daar in de conclusies nog op terug.

De Commissie adviseert monitoring door menselijke beoordelaars te behouden voor die gevallen waarbij de computer geen uitslag kan genereren wegens een slechte geluidskwaliteit. Voor circa één tiende van alle examens gaf de computer een minimumscore weer en de melding dat niet met zekerheid een score vastgesteld kon worden wegens een slechte signaal/ruis verhouding. In de herbeoordeling door de menselijke examinatoren werden deze examens veelal wel van een uitslag voorzien. Om deze gevoeligheid van het systeem voor praktijkgeluiden (zoals bijvoorbeeld een ruis op de telefoonlijn) te verminderen zijn de ontwikkelaars van het examen (CINOP en consortium) gestart met het optimaliseren van de techniek van het examensysteem. Dit zal in het najaar van dit jaar voltooid worden.

Omdat wetenschappelijk is aangetoond dat de automatische beoordeling in voldoende mate overeenkomt met de beoordeling door mensen ben ik voornemens de examenresultaten van gezakte kandidaten niet meer te laten herbeoordelen door menselijke examinatoren. Ik zal het hiervoor benodigde Koninklijke besluit<sup>1</sup> in voorbereiding nemen nadat, conform mijn toezegging aan uw Kamer, het rapport van TNO in uw Kamer is besproken en het optimaliseren van de techniek van het examensysteem in het najaar is voltooid.

#### *4.3 Het effect van het examen*

De Commissie constateert dat nieuwkomers zich nu, sinds de invoering van het basisexamen, enthousiast oriënteren op hun toekomstig verblijf in Nederland. Zij vraagt zich daarbij af of deze inzet ook bijdraagt aan een snellere en betere integratie in de Nederlandse samenleving. Deze beleidshypothese zal in het evaluatieonderzoek van de wet beantwoord worden. Hiermee zal in 2008 gestart worden. Bij de opzet van het onderzoek zullen ook de adviezen van de Commissie worden betrokken.

<sup>1</sup> Zie artikel II van het Besluit van 17 februari 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met inburgering in het buitenland, Stb. 94, waarin wordt bepaald dat het tijdstip waarna geen herbeoordeling meer plaatsvindt bij koninklijk besluit wordt vastgesteld.

Het vorige kabinet heeft verschillende maatregelen getroffen om de positie van gezinsmigranten in Nederland te versterken. Eind 2004 verhoogde zij de minimale leeftijdsgrens waarop mensen voor gezinsvorming naar Nederland mogen komen naar 21 jaar. Daarnaast werd de inkomenseis verhoogd waardoor de hoofdpersoon nu zelfstandig moet beschikken over een netto-inkomen dat ten minste gelijks is aan 120 procent van het minimumloon<sup>1</sup>. Deze maatregelen hebben er toe geleid dat de instroom van immigranten die ook onder de doelgroep van de Wib vallen is afgenomen. Sinds de inwerktreding van de Wib op 15 maart 2006 is het aantal immigranten dat naar Nederland komt voor gezinshereniging en -vorming verder gedaald. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre dit een tijdelijk effect is, of een effect van blijvende aard. Om conclusies daaromtrent te kunnen trekken zijn meer ervaringsgegevens nodig. Ik zal de vraag in hoeverre de Wib de instroom van gezinsmigranten beïnvloedt, bij de evaluatie in 2008 betrekken.

De Commissie pleit in verband met mogelijke verschuivingen in migratiestromen naar andere Europese landen voor een verregaande Europese samenwerking op migratie onderwerpen. De Nederlandse regering acht, evenals de Commissie, harmonisatie van migratiebeleid wenselijk en zal hiernaar blijven streven. De Commissie pleit specifiek voor meer samenwerking met België op migratiegebied. Op ambtelijk niveau vindt reeds voortdurend informatie-uitwisseling plaats over grensoverschrijdende migratieproblematiek. Zo is een Belgische verbindingsofficier gestationeerd bij de IND en is een vertegenwoordiger van de IND gevestigd in Brussel. Door alert te zijn op signalen van individuele ambtenaren bij gemeenten of politie en deze informatie uit te wisselen kan het dossier van betrokkenen met extra aandacht voor fraude worden gezien.

## 5. Conclusies en vervolg

In het afgelopen jaar is de implementatie van de Wet inburgering in het buitenland met veel waarborgen omringd. TNO heeft het praktijkonderzoek uitgevoerd. De Commissie Monitoring Basisexamen Inburgering heeft de uitvoering van het examen nauwkeurig gevolgd. Zowel TNO als de Commissie doen aanbevelingen om de kwaliteit van de afname van het examen op de posten en het examen zelf nog verder te verbeteren. Ik ben voornemens deze aanbevelingen over te nemen.

TNO stelt een verbetering in de methode voor waarmee scores naar een taalvaardigheidsniveau worden vertaald. Uit TNO's onderzoek is namelijk gebleken dat met de huidige vertaling van scores naar de taalvaardigheidsschaal, kandidaten een hoger niveau krijgen toegekend dan door de toetsontwikkelaars was beoogd. Dit is uiteraard onwenselijk. Voor de TGN is gekozen de taalvaardigheid van kandidaten uit te drukken in punten vertaald ten opzichte van de niveaus van het Gemeenschappelijk Europees Raamwerk voor Talen (Common European Framework of CEF). Het consortium dat het examen heeft ontwikkeld heeft in haar verantwoordingsonderzoek bepaald hoe de behaalde score vertaald dient te worden naar de rapportageschaal (CEF).

TNO heeft in haar onderzoek de rapportageschaal (die door het consortium op basis van het verantwoordingsonderzoek in Nederland is vastgesteld) getest aan de praktijkdata. Zij concludeert dat de afstanden tussen de CEF-grenswaarden van de schaal correct zijn. Dit betekent dat de verhoudingen tussen de verschillende niveaus kloppen. Het aantal punten dat nodig is om van het ene naar het andere niveau te gaan is hetzelfde. Alhoewel de afstanden tussen de niveaus onderling correct zijn, is volgens TNO de schaal soepel ingesteld. De behaalde score geeft een hoger taalvaardigheidsniveau weer dan beoogd. In de berekeningen is

---

<sup>1</sup> Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 September 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en de openbare orde, Stb. 2004 nr. 496.

destijds niet het effect van de moeilijkheidsgraad van de toets meegenomen. Om de vaardigheid van kandidaten juist te rapporteren dient de schaal anders ingesteld te worden.

In de praktijk betekent dit dat kandidaten meer items goed moeten beantwoorden om te voldoen aan het A1-min niveau. De toets bestaat uit onderdelen waarbij de kandidaat zinnen moet herhalen, de zogenaamde herhaalopdrachten. Daarnaast kent de toets woordopdrachten. Hierbij moet de kandidaat vragen beantwoorden en tegenstellingen noemen. Om voor het basisexamen te slagen moet een kandidaat bij de huidige instellingen 19.5% van de herhaalopdrachten en 18.7% van de woordvragen juist en herkenbaar beantwoorden om voor het examen te slagen. Bij een nieuwe instelling van de schaal moeten kandidaten 32.6% van de herhaalopdrachten en 32.4% van de woordvragen goed beantwoorden. Hierbij is rekening gehouden met het advies van TNO om voorzichtigheid te betrachten met de precieze vaststelling van de zak/slaaggrens voor het A1-min niveau.

Uit de monitorrapportage blijkt dat met de huidige instelling van de zak/slaaggrens 6% van de examens in een onvoldoende resulteerde voor het onderdeel Nederlandse taal. Indien het effect van de moeilijkheidsgraad van de opgaven van meet af aan was meegewogen dan had naar verwachting circa 25% van de examens in een onvoldoende voor het deel Nederlandse taal geresulteerd. Hierbij wordt uitgegaan van een gelijke inspanning op het examen. Bij de totstandkoming van de wet is, op basis van de prestaties van nieuwkomers voor de inwerkingtreding van de Wib, rekening gehouden met een uitval van ca. 25–30%<sup>1</sup>. Welk effect de scherpere instelling op het toekomstige slagingspercentage zal gaan hebben is niet met zekerheid te zeggen.

Om verwarring te voorkomen zal de bijstelling van de toets intern in het systeem plaatsvinden. Hierdoor blijft de grensscore van 16 gehandhaafd, maar wordt het moeilijker om deze score te behalen. CINOP en consortium is gevraagd de bijstelling van de schaalinstellingen te betrekken bij de optimalisering van de techniek van het examensysteem die in het najaar van dit jaar voltooid wordt.

Uiteraard zal ik, samen met mijn collega's van Buitenlandse Zaken en Justitie, blijven zorgdragen voor een zorgvuldige uitvoering van de Wet inburgering in het buitenland. Uw Kamer zal daarom tot aan de evaluatie in 2008 halfjaarlijks een monitorrapportage ontvangen over de uitvoering van dit examen.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
C. P. Vogelaar

---

<sup>1</sup> Memorie van Toelichting op de Wet inburgering in het buitenland, p. 15.