

Evaluatie Wet inburgering in het buitenland

Centrale bevindingen en conclusies

Dit rapport is opgesteld door de begeleidingscommissie die de wetsevaluatie van de Wet inburgering in het buitenland heeft begeleid.

Den Haag, mei 2009

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING 3
BEVINDINGEN..... 6
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 13
BIJLAGEN..... 15

Inleiding

Op 15 maart 2006 is de Wet inburgering in het buitenland van kracht geworden, als onderdeel van het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel. Om het zich repeterende proces van migranten die naar Nederland komen en in een achterstandspositie terechtkomen te doorbreken, werd besloten om reeds vóórafgaand aan de komst naar Nederland te starten met de inburgering. Sindsdien wordt van nieuwkomers verlangd dat zij in het land van herkomst of bestendig verblijf basiskennis opdoen van de Nederlandse taal en samenleving. Deze basiskennis wordt getoetst door het afleggen van het basisexamen inburgering in het buitenland op een Nederlandse vertegenwoordiging. Met de wet is een nieuwe voorwaarde opgenomen voor de toelating van bepaalde groepen gezinsvormers- en herenigers die een machtiging tot voorlopig verblijf nodig hebben om naar Nederland te komen en die in Nederland inburgeringsplichtig zijn. De voornaamste doelstelling van de wet is om de inburgering en integratie van nieuwkomers in Nederland efficiënter en effectiever te laten verlopen. Daarnaast was het de bedoeling dat er een motiverend en emanciperend effect uit zou gaan van de wet. De wet doet een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de potentiële nieuwkomers en hun partners. De verplichting om een examen af te leggen zal naar verwachting de betrokkenen stimuleren de afweging te maken of het de moeite waard is om toelating tot Nederland te zoeken. Door een voorafgaande bewustwording van de Nederlandse normen en waarden, kennis te nemen van de Nederlandse samenleving en taal op een basisoniveau en door zich het belang van nut en noodzaak van deze kennis te realiseren, zal de nieuwkomer naar verwachting beter toegerust zijn voor een nieuw bestaan in Nederland (Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2003-2004, 29700 nr. 3).

Tijdens het indienen van het wetsvoorstel heeft de toenmalig minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangekondigd om twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een wetsevaluatie uit te zullen voeren waarin in ieder geval het effect van de wet op de inburgering en participatie in Nederland en de juridische werking van de wet in de praktijk aan bod zullen komen (MvT, Kamerstukken II, 2003-2004, 29700 nr. 3). In het debat met de Tweede Kamer waarin het wetsvoorstel vervolgens werd behandeld is door de kamer nog eens nadrukkelijk de wens geuit om een wetsevaluatie uit te voeren, bij voorkeur al na een jaar. In reactie daarop heeft de minister aangegeven om na twee jaar te evalueren, maar om de uitvoering van de wet halfjaarlijks te monitoren (Handelingen, 2004-2005, nr. 62).

Het resultaat van die evaluatie ligt thans voor.

Voorafgaand aan de wetsevaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie door Significant¹ een vooronderzoek uitgevoerd naar de eerste resultaten en is bovendien een voorlopige onderzoeksopzet voor de wetsevaluatie uitgewerkt. Naast deze opzet zijn ook het advies van de Commissie Monitoring Inburgeringsexamen Buitenland (Kamerstukken II, 2006-2007, 29700, nr. 40) en de toezeggingen die tijdens de wetsbehandeling en in de twee jaar na de invoering van de wet aan de Tweede Kamer zijn gedaan, betrokken bij de wetsevaluatie. Genoemde rapporten en

¹ Korte termijn-evaluatie Wet inburgering buitenland, Significant in opdracht van het Ministerie van Justitie, WODC, 2008

toezeggingen vormen samen het kader waarbinnen de wetsevaluatie is uitgevoerd. De onderzoeksvragen zijn daarbij in relatie gebracht met de oorspronkelijke doelstellingen van de wet.

Gezien de omvang van het onderzoek en de gebleken behoefte aan verschillende expertise voor de wetsevaluatie, is besloten om de evaluatie in de vorm van drie deelonderzoeken uit te voeren. Voor de uitvoering van de wetsevaluatie is een drietal onderzoeksinstanties bereid gevonden om de deelonderzoeken uit te voeren.

In het eerste deelonderzoek van Regioplan² staat het functioneren van de wet in de uitvoeringspraktijk en het effect van de wet op de taalverwerving en inburgering centraal. Voor het tweede deelonderzoek heeft de Universiteit Leiden³ onderzoek gedaan naar de juridische aspecten van de wet. In het derde deelonderzoek, dat is uitgevoerd door Ernst & Young⁴, is gekeken naar de financiële aspecten van de wet. De linguïstische aspecten van de taalcomputer maken overigens geen onderdeel uit van deze evaluatie, omdat deze reeds onderwerp zijn geweest van eerdere onderzoeken.⁵

Om de drie deelonderzoeken in samenhang te kunnen beschouwen en verbanden te leggen tussen de onderzoeken is een overkoepelende begeleidingscommissie samengesteld van wetenschappers met een sociaal-wetenschappelijke, methodisch-technische, financiële en juridische achtergrond. Vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners, de uitvoerders van de drie afzonderlijke deelonderzoeken en de opdrachtgever hebben actief deelgenomen aan de vergaderingen van de begeleidingscommissie. Naast het leggen van verbanden had de commissie als functie om de inhoudelijke kwaliteit van de wetsevaluatie te kunnen toetsen, om de voortgang van de deelonderzoeken te bewaken en om, ten slotte, aan de hand van haar concluderende bevindingen te adviseren over de uitkomsten van de wetsevaluatie. Om de inhoudelijke functie van de commissie voldoende tot uiting te laten komen is per deelonderzoek een commissielid opgetreden als rapporteur die samen met de betreffende onderzoeksinstantie de onderzoeksmethodiek en bevindingen heeft besproken. In bijlage 1 is de samenstelling van de commissie opgenomen.

Ter nadere duiding en inkleuring van haar voorlopige bevindingen heeft de begeleidingscommissie een afrondende expertmeeting georganiseerd. Hiertoe vonden twee sessies plaats met experts die in hun werkpraktijk te maken hebben met nieuwkomers die na de invoering van de WIB naar Nederland zijn gekomen. Experts van onder andere gemeenten, taalaanbieders en zelforganisaties hebben hieraan deelgenomen. Bijlage 2 bevat een volledig overzicht van de deelnemende organisaties.

In dit rapport beschouwt de begeleidingscommissie de belangrijkste bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken in onderlinge samenhang en wordt de relatie gelegd met de doelstellingen van de Wet inburgering in het buitenland. Dit rapport is opgesteld door de kerncommissie van wetenschappelijke rapporteurs en is tot stand gekomen in afstemming met de bredere commissie van onderzoekers en

² Regioplan, 2009 De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten.

³ Mr. Drs. G.G. Lodder, 2009 Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland. Instituut voor Immigratierecht, Leiden.

⁴ Ernst & Young 2009 Evaluatie Wet inburgering buitenland. Financiële aspecten.

⁵ Zie o.a. het TNO rapport 'Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsexamen buitenland' (TNO-DV 2007 C053) en het RCEC rapport 'Standaardbepaling Toets Gesproken Nederlands' (RCEC maart 2009)

ketenpartners. Voor een volledig inzicht in de uitkomst van de wetsevaluatie wordt uiteraard verwezen naar de drie deelonderzoeken zelf. Bovendien zijn de uitkomsten van de expertmeeting hier in meegenomen. Het rapport sluit af met enkele aanbevelingen.

Bevindingen

Algemeen

Allereerst wil de begeleidingscommissie opmerken dat ze positief gestemd is over het feit dat de invoering van de Wet inburgering in het buitenland gepaard is gegaan met uitvoerige monitoring van de praktijk en uitvoering. De Wet inburgering in het buitenland [hierna: WIB] vormde een nieuwe beleidsmaatregel op het gebied van inburgering en integratie. De wet, haar doelstellingen en wijze van uitvoering waren ten tijde van de introductie zowel binnen Europa als binnen een bredere internationale context uniek. Vergelijking met gelijke vormen van wetgeving en de effecten daarvan was hierdoor niet mogelijk. Dit vormde te meer reden om de resultaten en effecten van de WIB goed te monitoren.

Gedurende de eerste twee jaar van de wet zijn dan ook verschillende onderzoeken en monitors uitgevoerd en is tenslotte ook de wetsevaluatie tot stand gekomen. De commissie stelt vast en respecteert dat om politiek-bestuurlijke reden gekozen is voor een tijdpad voor de evaluatie die niet in alle opzichten goed spoort met de vereisten van wetenschappelijk onderzoek. Om die reden zal de evaluatie over een aantal onderwerpen nog geen uitspraken doen, omdat de evaluatie relatief kort na de invoering is uitgevoerd. Zo zijn bijvoorbeeld de effecten op integratie nog niet vast te stellen.

Daarnaast geldt dat de voor een grondige evaluatie benodigde informatie nog niet altijd voorhanden is. De verschillende onderzoekers hebben moeten 'pionieren' en dankzij hun inventiviteit is er een belangrijke stap gezet in bijvoorbeeld de koppeling van grootschalige registraties en analyse daarvan. De commissie prijst deze goede inzet van de diverse onderzoekers. Niettemin moet de komende periode worden benut om de informatievoorziening verder uit te bouwen. De bevindingen die de onderzoekers hebben opgedaan zouden benut kunnen worden om de gegevensinfrastructuur te optimaliseren waardoor toekomstige evaluaties van de effecten van de Wib en WI beter en gemakkelijker uitgevoerd kunnen worden.

De uitvoering van de WIB verloopt zonder grote problemen

In 2006 en 2007 is de invoering van de WIB gevolgd door de Commissie Monitoring Inburgeringsexamen Buitenland. Deze commissie heeft destijds een aantal aandachtspunten geformuleerd ten aanzien van de uitvoering van het examen op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland.⁶ In het eerste deelonderzoek is de uitvoering op de posten wederom onderzocht door middel van een schriftelijke enquête, telefonische interviews en bezoeken aan een viertal posten. Ook zijn WIB-kandidaten bevraagd via een enquête en interviews.

De begeleidingscommissie stelt vast dat de uitvoering van de Wet inburgering buitenland (WIB) op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland over het geheel genomen geen noemenswaardige problemen oplevert. De posten zijn goed in staat om de examens uit te voeren, zonder dat dit de overige taken en werkprocessen in problemen brengt. Fraude speelt naar het oordeel van de consulaire medewerkers geen enkele rol van betekenis. Hier en daar zijn er klachten over de

⁶ Zie hiervoor Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 29700-38 herdruk en 29700-40

administratieve verwerking en de kwaliteit van de examenruimte. De examenteknik functioneert over het algemeen voldoende.

In de enquête onder examenkandidaten worden geen serieuze klachten genoemd ten aanzien van de examenruimte en voorbereidingsfaciliteiten. Men ervaart nauwelijks problemen met de uitvoering op de posten en is tevreden met de informatievoorziening vooraf. Over het functioneren van de techniek zoals de biometrie en het examen heeft men over het algemeen geen klachten. Wel is de ervaring dat men de Toets Gesproken Nederlands (TGN) aanzienlijk moeilijker vindt dan het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). Men kan uit de voeten met de beschikbare voorzieningen ter voorbereiding van het examen. Voor de voorbereidingen gebruikt men met name de oefenpakketten, taalscholen ter plekke en internet. De kandidaten vinden dat het voorbereidingspakket "Naar Nederland" op het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving goed aansluit bij de eisen voor het examen. Voor de Toets Gesproken Nederlands vindt men het voorbereidingspakket minder toereikend, omdat het pakket geen gerichte lesmethode bevat om de Nederlandse taal te leren. Degenen die in het land van herkomst taallessen volgen, geven aan dat de kwaliteit van die cursussen soms te wensen over laat. Dit is tevens geconstateerd door enkele praktijkexperts in de expertmeeting. De cursussen vinden overigens in de huidige situatie plaats buiten de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid.

Uit de expertmeeting kwam daarnaast het beeld dat de informatievoorziening op enkele vlakken nog verbeterd zou kunnen worden. Zo zijn de bestaande voorlichtingskanalen zoals de verschillende websites en telefonische informatiepunten van het Ministerie van VROM, Buitenlandse Zaken en de IND, voornamelijk toegankelijk voor de in Nederland aanwezige partner. Minder informatie is beschikbaar in de landen van herkomst zelf of via de ambassades. Bovendien is de voorlichting verdeeld over verschillende departementen, hetgeen de toegankelijkheid kan verminderen.

Tot slot is vermeldenswaardig dat oorspronkelijk een vierde deelonderzoek gepland was naar het technisch functioneren van het biometrie-systeem en het technisch functioneren van de examencomputer. Uit de enquête op de posten zijn nauwelijks klachten naar voren gekomen over deze zaken. Om deze reden is afgezien van verder onderzoek op dit punt. De concrete aandachtspunten die uit de enquête zijn gebleken zijn waar mogelijk meteen aangepakt.

De implementatie- en uitvoeringskosten zijn binnen de kaders gebleven

Het uitgangspunt bij de implementatie van de WIB was dat de kosten van inburgering in het buitenland en deelname aan de examinering binnen de grenzen van redelijkheid door de potentiële nieuwkomers en / of hun partners gedragen zullen worden. De kosten voor de overheid zouden met name gelegen zijn in de ontwikkeling en het beheer van de benodigde infrastructuur. De begeleidingscommissie stelt op basis van de uitkomsten van het financiële deelonderzoek van Ernst & Young, vast dat de daadwerkelijke kosten van dit nieuwe stelsel binnen de begrote financiële kaders blijven. Gezien de complexiteit van de implementatie op de verschillende buitenlandse vertegenwoordigingen en de complexe examenteknik, dient dit gegeven positief te worden gewaardeerd.

De examenprijs is bij inwerkingtreding vastgesteld op basis van de geraamde exploitatiekosten van het examen en het verwachte aantal examens. Het aantal

afgelegde examens is lager geweest dan oorspronkelijk begroot. Omdat hierdoor echter ook minder kosten zijn gemaakt, heeft dit geen groot effect op de kostprijs van het examen. De gemiddelde kosten die examenkandidaten maken voor (de voorbereiding van) het examen en de examenkosten zelf, bedragen € 721,-. Uit het onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid (ongeveer 75%) van de geënquêteerde examenkandidaten minder spendeert dan dit bedrag, 50% spendeert €480,- of minder. Een kwart spendeert meer dan € 721,- waarvan 90% onder de € 2000,-. Een enkeling spendeert meer dan € 2000,-.

Kandidaten zijn over het algemeen goed gemotiveerd en voorbereid

De begeleidingscommissie constateert dat de kandidaten zich in de regel goed voorbereiden op het examen en zij waardeert dit positief.

Uit de enquête en gesprekken met kandidaten blijkt dat de meerderheid bij de voorbereiding gebruik maakt van het voorbereidingspakket, veel kandidaten hebben daarnaast ook nog lessen gevolgd en extra studiemateriaal aangeschaft. Sommige kandidaten maken gebruik van taalcursussen op internet en MSN om met de partner Nederlands te oefenen. De meerderheid van de kandidaten is van mening dat de toets in het buitenland hen zal helpen bij de integratie in Nederland. Het belangrijkste effect is volgens hen een grotere kennis over de Nederlandse samenleving. Daarentegen vinden de kandidaten hun taalniveau te laag om daarvan een serieuze bijdrage te verwachten.

De meeste respondenten geven aan gemotiveerd te zijn om in Nederland verder te gaan met het leren van de taal en zijn op de hoogte van de aanvullende inburgeringseisen in Nederland. Een meerderheid heeft aspiraties om in Nederland een opleiding te volgen of te gaan werken. Overigens dient hier wel bij te worden opgemerkt dat de enquête bij het merendeel van de kandidaten is afgenomen kort nadat zij geslaagd waren voor het examen. Dit 'euforisch' moment in combinatie met enige sociale wenselijkheid van de antwoorden, kan er voor hebben gezorgd dat de antwoorden overwegend positief waren.

De medewerkers bij de Nederlandse vertegenwoordigingen geven aan dat het taalniveau dat deze groep beheerst alvorens naar Nederland te migreren, slechts een kleine basis geeft. Dat niveau is nog onvoldoende om gesprekken te voeren. Ze geven aan dat de toets er met name toe leidt dat de kandidaten met een iets groter bewustzijn over de Nederlandse samenleving een MvV-document aanvragen. Gemeenten hebben de indruk dat nieuwkomers bewuster en beter voorbereid aan hun inburgering in Nederland beginnen en zien dat er in sommige gevallen sprake is van een positieve attitudeverandering bij zowel de inburgeraar als de partner. Sinds de invoering van de WIB vinden zij dat nieuwkomers iets mondiger en assertiever geworden. In de expertmeeting werd naar voren gebracht dat het examen voor sommige partners in Nederland aanleiding is om zich verder te verdiepen in Nederland om zo de nodige ondersteuning te kunnen geven aan de partner in het buitenland. Het beroep dat de wet doet op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers en hun partners lijkt hiermee enig effect te hebben gehad.

Door de praktijkexperts werd overigens wel gewezen op het belang van een goede en snelle aansluiting op het inburgeringstraject in Nederland. Wanneer inburgeraars na het WIB-examen lang moeten wachten om te kunnen starten met inburgering in Nederland en er in dat traject bovendien weinig inhoudelijke verbindingen worden

gelegd met de reeds opgedane kennis in het examen in het buitenland, bestaat de kans dat deze kennis snel verminderd en nieuwkomers gedemotiveerd zullen raken.

Er is sprake van een bescheiden positief effect op het taalniveau

De inspanningen in het kader van de Wib zien we in lichte mate terug in het taalniveau dat kandidaten bij aanvang van de inburgering in Nederland beheersen. Er bestaat allereerst een positieve relatie tussen de score op het inburgeringsexamen (onderdeel Toets Gesproken Nederlands) en de score bij het taalniveau bij intake in Nederland. Wib-plichtigen met een hogere score op het Wib-examen hebben namelijk ook een hogere score bij de intake in Nederland. Er zijn voorts kleine verschillen aan te wijzen tussen de pre-Wibbers (nieuwkomers die voor de Wet inburgering in het buitenland naar Nederland zijn gekomen) en de Wib-plichtigen ten aanzien van het taalniveau bij de intake in het kader van de inburgering in Nederland. Wib-plichtigen doen het iets beter als het gaat om luisteren bij de intake, voor de vaardigheid spreken is dit niet het geval. Daarnaast is gekeken naar de vaardigheden die niet in het buitenland worden getoetst: schrijven en lezen. Ook ten aanzien van deze vaardigheden doen de Wib-plichtigen het bij de intake in Nederland iets beter.

Dat de gevonden verschillen beperkt zijn, is overigens niet verbazingwekkend. Het vereiste taalniveau in het buitenland is dusdanig laag gesteld, dat daar geen grote effecten van verwacht mogen worden. Het absolute taalniveau dat men beheerst na de WIB is derhalve over het algemeen nog laag. Dit beeld wordt ook bevestigd door de experts die deelnamen aan de expertmeeting. Wat betreft de technische taalvaardigheid hebben Wibbers misschien meer vertrouwdheid met de klanken, een beter woordbeeld en enige mondelinge taalvaardigheid. Daarnaast is door de praktijkexperts wel geconstateerd dat sommige nieuwkomers al een hogere taalvaardigheid hebben dan het vereiste niveau A1min. Dit wordt ook bevestigd in de effectmeting in deelonderzoek 1: een significant deel van de Wib-plichtigen blijkt de na aankomst in Nederland de taal te beheersen op een hoger taalniveau dan strikt vereist in het basisexamen inburgering. Dat kan op zichzelf al als een winst worden beschouwd.

Effecten op integratie zijn nog niet aan te geven

Het is niet mogelijk gebleken om ook de uitstroomresultaten van inburgeraars in Nederland bij dit onderzoek te betrekken. Gebleken is namelijk dat slechts een zeer klein aantal personen uit het onderzoeksbestand zowel de inburgering in het buitenland als in Nederland heeft voltooid. Een vergelijkbare redenering betreft de mogelijkheid om ook naar bredere integratie-indicatoren (b.v. werk, onderwijsparticipatie, huisvesting, sociale contacten, zich thuis voelen in Nederland) te kijken. Hiervoor zijn de meeste nieuwkomers die een toets in het buitenland hebben afgelegd nog te kort in Nederland. Voor het meten van dergelijke effecten komt deze evaluatie dan ook te vroeg. Bovendien is van belang te realiseren dat het effect van de WIB slechts één aspect is in het verdere verloop van inburgering in Nederland. Een goede aansluiting op het inburgeringsprogramma in Nederland, de inhoud daarvan en het leervermogen van inburgeraars zijn andere aspecten die daarop van invloed zijn.

Wel komt op grond van de vraaggesprekken met de Wib-plichtigen het beeld naar voren dat deze groep enigermate voorbereid, gemotiveerd en ook enigszins taalvaardig aan hun migratie naar Nederland beginnen. Dit beeld wordt ook door

beleidsmedewerkers van gemeenten bevestigd: aangegeven wordt dat de groep iets beter voorbereid aan hun inburgering begint dan de groep van pre-Wibbers. De groep die geheel onvoorbereid aan de inburgering in Nederland begint, is nog maar erg klein. Mogelijk vertaalt zich dit in de toekomst in een positief maatschappelijk effect, een kleinere kans op maatschappelijke uitval en hierdoor een geringer beroep op de openbare kas.

Gezinsvormers maken een bewustere keuze voor Nederland en de partner

Een mogelijk neveneffect van de WIB, dat reeds is benoemd in de Memorie van Toelichting bij de wet, is dat de wet voor sommige potentiële nieuwkomers zou kunnen leiden tot uitstel of afstel van komst naar Nederland. Dit werd aanvaardbaar geacht mits binnen de kaders van het internationale recht. Een doelgerichte selectie en ontmoediging op grond van kenmerken zoals opleidingsniveau, herkomst, geslacht en leeftijd is in die zin ongewenst en onrechtmatig binnen het internationale recht.

De uitkomsten van het onderzoek geven geen aanleiding voor de begeleidingscommissie om te concluderen dat het inburgeringsexamen in het buitenland heeft geleid tot een sterk of onaanvaardbaar selectie-effect. Het overgrote deel van de examenkandidaten slaagt bij het eerste examen, namelijk 91 procent. Als de herkansingen meegenomen worden, blijkt 96 procent van alle kandidaten voor de inburgeringstoets te slagen. De scoringspercentages voor de middelbare leeftijdscategorieën en laagst opgeleiden liggen overigens op een iets lager niveau (ruim 80%).

Het tweede deelonderzoek naar de juridische aspecten laat zien dat het aantal MvV-aanvragen uit Wib-plichtige landen direct na de invoering van de examenplicht wel sterk is verminderd. Overigens was daarvoor ook al sprake van een daling van het aantal MvV-vragen. Hoewel dus ook andere verklaringen een rol kunnen hebben gespeeld in deze afname, zoals de verhoogde leeftijds- en inkomenseis per 1 november 2004, is de afname zo plotseling dat mag worden aangenomen dat de invoering van de WIB in belangrijke mate de daling heeft veroorzaakt die in de eerste maanden na invoering is opgetreden. Het aantal aanvragen voor gezinsvormers begint weer te stijgen vanaf juli 2006, voor gezinshereniging vanaf 2008. Het is nog te vroeg om te constateren of het aantal aanvragen zich op een bepaald niveau gaat stabiliseren.

De kenmerken van de aanvragers van een MvV-document zijn in beperkte mate anders dan van personen die voor de inwerkingtreding van de Wib naar Nederland zijn gekomen. De Wib-plichtigen zijn gemiddeld iets jonger en hebben ook een iets hoger opleidingsniveau. Daarnaast is het aantal MvV-aanvragen uit een aantal landen zoals Turkije, Marokko, Brazilië en Indonesië, sterker afgenomen. Het aantal aanvragen in het kader van gezinshereniging is sterker gedaald dan het aantal aanvragen voor gezinsvorming.

Alhoewel uit de slagingspercentages op het examen blijkt dat het examen in principe voor alle groepen haalbaar is, kan uit de daling en verschuiving in MvV-aanvragen worden afgeleid dat sommige personen afzien van komst naar Nederland. De praktijkexperts hebben deze ontwikkeling deels gerelateerd aan mogelijke psychologische belemmeringen die bijvoorbeeld analfabeten of ouderen ervaren om het examen af te leggen. Door middel van gerichte voorlichting aan deze doelgroep zou ervoor kunnen worden gezorgd dat deze psychologische drempel overwonnen

kan worden. Het examen is per slot van rekening zo ingesteld dat het ook voor deze groep mogelijk is om te slagen.

Daarnaast wijzen de praktijkexperts op een kleine groep voor wie het examen moeilijker toegankelijk en haalbaar is dan gemiddeld. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Tot slot kwam in de expertmeeting het duidelijke beeld naar voren dat de WIB van invloed is op de partnerkeuze die de partner in Nederland maakt. Men is eerder geneigd een partner te kiezen die hoger opgeleid is en daardoor mogelijk een hogere slagingskans heeft voor het examen. Ook de partner in het buitenland maakt een bewustere keuze om naar Nederland te komen. Daarnaast is aangegeven dat het examen in sommige situaties door partners in Nederland ook wordt ingezet als argument om af te zien van een (gearrangeerd) huwelijk. Bovendien is om te slagen voor het examen enig doorzettingsvermogen vereist en bereidheid om het gehele proces te doorstaan. Het is aannemelijk dat al deze aspecten hebben geleid tot een afname van het aantal gezinsvormers en ook tot een deels andere samenstelling van deze groep. Het is denkbaar dat deze aspecten in de toekomst ook bij zullen dragen aan een positief effect op integratie.

In dit verband is het de commissie ook opgevallen dat uit cijfers van de IND blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de WIB, sprake is van een toename in het percentage ingewilligde MvV-aanvragen voor de categorie gezinsmigratie. De aanvragen die worden ingediend lijken kansrijker te zijn: vreemdelingen die niet aan een of meer van de voorwaarden voor gezinshereniging of -vorming voldoen en voor de WIB nog wel een aanvraag indienden, lijken hier na de invoering van de WIB van af te zien. Alhoewel bij deze observatie enige voorzichtigheid moet worden betracht omdat niet voldoende kan worden vastgesteld wat de grond van afwijzing was, is dit een indicatie dat de kwaliteit van de MvV-aanvragen is verbeterd en er een verminderd beroep wordt gedaan op het overheidsapparaat. Mogelijk is dit effect te relateren aan het gegeven dat WIB-kandidaten reeds tijd en geld hebben geïnvesteerd in het examen en hierdoor pas een MvV-aanvraag indient zodra men zicht heeft op een reële kans van toekenning.

Strijdigheid met de internationale rechtsorde is vooralsnog niet gebleken

Een belangrijk criterium voor de houdbaarheid van de Wet inburgering in het buitenland, is de vraag of de wet strijd oplevert met de diverse internationale verdragen. Deze vraag is bovendien onderwerp geweest van veelvuldige publicaties op dit terrein. Op basis van de uitkomsten van het juridische deelonderzoek, constateert de begeleidingscommissie dat, mede gelet op de hoge slagingspercentages, het basisexamen inburgering in het buitenland, geen ongeoorloofde beperking oplevert van het recht op gezinsleven zoals gegarandeerd in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). De toepassing van deze bepaling in immigratiezaken geeft geen algemeen recht tot toelating tot het grondgebied van een lidstaat om daar het gezinsleven uit te oefenen. Waar het basisexamen in individuele gevallen wel tot een schending zou leiden, kan op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van het inburgeringsvereiste worden afgeweken.

Wat betreft de internationale gelijkheidsnormen (artikel 14 EVRM en art. 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten IVBPR) – lopen de meningen in de vakliteratuur het sterkst uiteen. Omdat het basisexamen in het buitenland is gekoppeld aan het vereiste van een MvV zijn onderdanen van landen die zijn vrijgesteld van het MvV-vereiste ook vrijgesteld van het basisexamen

inburgering. Over de vraag of dit een verboden onderscheid is in relatie tot de genoemde bepalingen, verschillen de meningen van de auteurs. Uit de onderzoeken is niet gebleken dat het examen voor bepaalde categorieën (herkomst, opleidingsniveau, geslacht) een veel hogere drempel vormt dan voor andere. De Nederlandse rechter heeft tot op heden geconcludeerd dat er geen sprake is van een ongeoorloofd onderscheid. Tot nu toe zijn er nog geen internationale rechterlijke uitspraken gedaan over de vraag of sprake is van een verboden onderscheid naar nationaliteit in immigratiezaken. Over die internationale dimensie kunnen in dit stadium dan ook geen definitieve uitspraken worden gedaan.

Aangezien het examenvereiste het startniveau bij de inburgering in Nederland enigszins lijkt te verbeteren en dit een aanwijzing kan zijn voor een betere integratie, is er geen indicatie dat het inburgeringsexamen in het buitenland op zich in strijd is met de Europese richtlijn voor gezinshereniging.

Wat volgens de begeleidingscommissie wel een belangrijk aandachtspunt is, is de vraag of het inburgeringsvereiste in alle individuele gevallen de evenredigheidstoets kan doorstaan. Dit is relevant mede in relatie tot de wijze waarop de Europese Commissie artikel 7 van de gezinsherenigingsrichtlijn uitlegt: de integratiemaatregelen die van toepassing zijn voordat potentiële nieuwkomers naar Nederland komen, zijn toelaatbaar zolang zij integratie daadwerkelijk bevorderen en de maatregelen evenredig zijn op individueel niveau. Aspecten als de toegankelijkheid van de cursussen of examens, de opzet en organisatie ervan (oefenmateriaal, examengelden e.d.) worden genoemd als bepalend voor de redelijkheid. Mogelijk kan de EC in de toekomst met betrekking hiertoe concluderen dat het Nederlandse vereiste niet in alle gevallen evenredig is.

In dit licht zijn ook de bevindingen uit de expertmeeting relevant: door de praktijkexperts is ingebracht dat de haalbaarheid van het examen niet alleen afhankelijk is van de inhoud van het examen, maar ook de randvoorwaarden. In sommige individuele gevallen kan een combinatie van factoren ertoe leiden dat het examen een bijna onneembare drempel wordt. Factoren die daar aan bijdragen is een grote reisafstand tot de ambassade, de kosten die in totaal moeten worden gemaakt, de noodzaak tot reizen in onveilige situaties en de toegankelijkheid van het voorbereidingsmateriaal en cursussen. In het juridische deelonderzoek en de expertmeeting is naar voor gekomen dat een combinatie van deze factoren vooral van toepassing lijkt te zijn op gezinsherenigers uit (voormalige) asiellanden Afghanistan, Irak en Somalië. Alhoewel het WIB-vereiste niet van toepassing is op gezinsleden van asielgerechtigden in Nederland, geldt het vereiste wel indien het gezinslid in Nederland een verblijfsvergunning regulier heeft of genaturaliseerd is. In het juridische deelonderzoek wordt betwijfeld of de wettelijke mogelijkheden om in geval van onvoorziene bijzondere en / of individuele omstandigheden vrijgesteld te worden van het examenvereiste, in voldoende mate volstaan.

Conclusies en aanbevelingen

Al met al concludeert de begeleidingscommissie dat de Wet inburgering in het buitenland grotendeels het effect heeft gehad waarop vooraf is geanticipeerd in de doelstellingen van de wet. Met de WIB en het bijbehorende basisexamen inburgering is een beweging in gang gezet die er voor heeft gezorgd dat de huidige nieuwkomers enigszins voorbereid, zelfredzaam en gemotiveerd naar Nederland komen. Het effect op de technische taalvaardigheid en kennis over Nederland is in lichte mate aanwezig en dat is precies wat de wet heeft beoogd: een eerste stap te zetten in het proces van inburgering en integratie. Daarnaast lijkt de wet ertoe te hebben geleid dat bewuster wordt nagedacht over de partnerkeuze en de keuze om al dan niet naar Nederland te komen. De begeleidingscommissie gaat ervan uit dat het maken van dergelijke afwegingen omtrent een eventuele toekomst in Nederland een positief effect zal hebben op de integratie van deze groep.

De commissie constateert dat de wet er niet toe heeft geleid dat a priori grote groepen worden uitgesloten van komst naar Nederland. Wel is er soms sprake van een psychologische drempel die overwonnen zou kunnen worden door middel van gerichte voorlichting. In een aantal situaties spelen elementen die mogelijk een rol kunnen gaan spelen in een toekomstige evenredigheidstoets van de gezinsherenigingsrichtlijn. Gelet daarop geeft de commissie hieronder een aantal aanbevelingen, gericht op de toegankelijkheid en impact van het examen, de juridische mogelijkheden voor vrijstelling en de benodigde gegevensstructuur voor mogelijke toekomstige onderzoeken.

Toegankelijkheid en impact examen

Gezien de uitleg die de Europese Commissie geeft van de integratievoorwaarden zoals genoemd in artikel 7 van de gezinsherenigingsrichtlijn en de aspecten die zij van belang acht om de evenredigheid te toetsen, beveelt de begeleidingscommissie aan om in zijn algemeenheid te bezien of de huidige voorbereidingsmaterialen en – cursussen volstaan ter voorbereiding voor het examen. Hierbij kan gedacht worden aan de overweging om een taalmodule op te nemen in het voorbereidingspakket, maar ook aan de overweging om het pakket te vertalen voor een land als Afghanistan. Gezien de constatering dat de kwaliteit van de cursussen in de landen van herkomst soms te wensen overlaat, kan wellicht ook worden gedacht aan een vorm van regulering hiervan. Te verwachten is dat de impact van het examen door betere voorbereidingsmogelijkheden wordt vergroot: kandidaten kunnen zich hierdoor beter en gericht voorbereiden. In het licht hiervan wordt ook verwezen naar de beleidsverkenning die recentelijk is uitgevoerd naar de randvoorwaarden om niveau A1 als eis te stellen. Onafhankelijk van de vraag of het niveau verhoogd kan worden, sluit de commissie zich aan bij het advies om te onderzoeken of cursussen via de wereldomroep kunnen worden gefaciliteerd en een vorm van een keurmerk kan worden opgezet.⁷

Ten aanzien van de toegankelijkheid van het examen, adviseert de commissie om te onderzoeken op welke wijze de toegang tot het examen voor landen waar geen basisexamen kan worden afgelegd op de Nederlandse vertegenwoordiging, verbeterd kan worden. Gedacht kan worden aan het samenvoegen van het moment waarop de

⁷ Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland. Deel I Hoofdrapport, deel II feitenonderzoek en scenario's. Triarii, 2009.

MVV wordt afgehaald en het afleggen van het examen. Goede voorlichting over de verschillende mogelijkheden voor kandidaten is daarbij uiteraard van belang. De mate van toegankelijkheid van het examen wordt daarnaast mede bepaald door de hoogte van de kosten.

Juridische mogelijkheid tot individuele vrijstelling

Om te verzekeren dat te allen tijde een afweging kan plaatsvinden die de evenredigheidstoets van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn zal doorstaan, raadt de commissie aan om te onderzoeken op welke wijze de wet- en regelgeving aangepast kan worden zodat een individuele vrijstelling in noodzakelijke en onvoorziene gevallen mogelijk is. Er zou bijvoorbeeld een algemene hardheidsclausule opgenomen kunnen worden in artikel 3. 71 a Vb waarmee wordt gegarandeerd dat in individuele gevallen en bij dreigende schending van artikel 8 of artikel 7 van de gezinsherenigingsrichtlijn de Nederlandse wetgeving mogelijk maakt ontheffing te verlenen van het inburgeringsvereiste.

Zorg voor een goede aansluiting op inburgering in Nederland

De Wet inburgering in het buitenland maakt naast de Wet inburgering deel uit van het Nederlandse inburgeringsstelsel. Om een blijvend en duurzaam effect van de WIB op inburgering in Nederland te vergroten, is het van belang dat zowel inhoudelijk als procesmatig meer aansluiting wordt gezocht met de inburgering die in Nederland plaatsvindt. Zo is het van belang dat de inburgering in Nederland zo snel mogelijk gestart wordt na aankomst in Nederland. Ook zouden gemeenten en taalaanbieders in hun aanbod rekening kunnen houden met de reeds verworven kennis die is opgedaan in het examen in het buitenland. Op deze wijze wordt wellicht voorkomen dat het basisexamen in het buitenland door betrokkenen alleen als relevant wordt gezien in het kader van de MVV-aanvragen de toegang tot Nederland.

Gegevensinfrastructuur voor toekomstige onderzoeken en evaluaties

Voor toekomstige onderzoeken en evaluaties van deze beleidsmaatregel, is het van belang dat een uitgebreidere gegevensinfrastructuur opgezet wordt, waarbij de verschillende gegevens aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De verschillende onderzoekers hebben nu moeten 'pionieren' en dankzij hun inventiviteit is er een belangrijke stap gezet in bijvoorbeeld de koppeling van grootschalige registraties en analyse daarvan. De bevindingen die de onderzoekers hebben opgedaan zouden benut kunnen worden om verbetervoorstellen te doen voor de gegevensinfrastructuur waardoor toekomstige evaluaties van de effecten van de Wib en WI beter en gemakkelijker uitgevoerd kunnen worden. Op deze wijze kan mogelijk in de toekomst het effect op integratie op de lange termijn in beeld worden gebracht. In relatie tot de WIB in het bijzonder is het van belang dat de registratie van analfabeten beter wordt ingericht, zodat beter inzichtelijk wordt welk effect de wet op deze specifieke doelgroep heeft.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Kerncommissie

Voorzitter:

De heer Prof. Dr. T. Zwart, Universiteit Utrecht

Secretaris:

Mevrouw Drs. S.M.J.H. Hafidi-Gevers, Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie

Adjunct-secretaris:

Mevrouw Drs. D.A.M. van Haastrecht, Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie

Wetenschappelijke rapporteurs:

De heer Prof. Dr. J. Bossert, Universiteit Nyenrode

De heer Dr. J. Dagevos, Sociaal en Cultureel Planbureau

De heer Prof. Dr. J.H. Hulstijn, Universiteit van Amsterdam

Onderzoekers en ketenpartners

De heer Dr. A. Odé, Regioplan

Mevrouw Drs. M. van Gent, Regioplan

Mevrouw Drs. M. Brink, Regioplan

Mevrouw Mr. drs. G.G. Lodder, Universiteit Leiden

De heer Drs. J. F. Clarenbeek, Ernst & Young

De heer Drs. T.C.A. van Holten, Ernst & Young

De heer Drs. H.M.S. Schaapveld, Ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer Drs. R. ten Brug, INDIAC

Mevrouw M. de Prez, Ministerie van Justitie

Mevrouw Drs. M.S.C.A. van der Laan, Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie

Bijlage 2 Deelnemende organisaties expertmeeting

Albeda college Rotterdam
Ernst & Young
Gemeente Den Haag
Gemeente Utrecht
IND
IOC
IOT
Ministerie van Justitie
Ministerie van VROM
Regioplan
ROC Aventus
ROC Mondriaan
Vluchtelingenwerk Nederland
Universiteit Leiden
Voormalig postmedewerkers Rabat en Guangzhou
Voormalig voorzitter monitoringscommissie