

Vergaderjaar 2014–2015

32 005

Evaluatie Wet inburgering in het buitenland

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2014

In 2006 is het inburgeringsexamen in het buitenland ingevoerd voor huwelijks- en gezinsmigranten¹. In 2013 legden 5210 kandidaten dit examen af.² Het inburgeringsexamen in het buitenland heeft als doel om huwelijks- en gezinsmigranten beter voorbereid naar Nederland te laten komen. Door hen zich basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving eigen te laten maken nog vóór vertrek in Nederland, zal het integratieproces in Nederland efficiënter en effectiever verlopen.³ Om dezelfde reden voorziet de Nederlandse overheid deze migranten van informatie over inburgering en participatie in Nederland, bijvoorbeeld via de website naarnederland.nl.

Sinds de invoering is het examen meerdere keren aangepast. De meest recente wijziging is in werking getreden op 1 april 2011, toen de taaleis voor het basisexamen inburgering in het buitenland⁴ is verhoogd. Ook is daarbij de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen toegevoegd aan het examen. Aanleiding hiervoor was dat uit de wetsevaluatie van de Wet Inburgering in het Buitenland (Wib) in 2009 werd opgemerkt dat het duurzame effect van het basisexamen inburgering in het buitenland beperkt was. De verschillen in taalniveau tussen nieuwkomers die voor de Wib naar Nederland waren gekomen en degenen die na inwerkingtreding van de Wib naar Nederland zijn gekomen, bleken beperkt. Dit lag mede aan de lage taaleis. Het doel van de aanpassingen was dat de inburgering in Nederland sneller en beter zou worden doorlopen en uiteindelijk ook de arbeidsparticipatie zou toenemen. Daarbij is bij de wetswijziging indertijd

¹ Het examen is ook verplicht voor geestelijk bedienaren die naar Nederland migreren. Het overgrote deel van de kandidaten bij het inburgeringsexamen in het buitenland zijn echter huwelijks- of gezinsmigrant.

² Significant, *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland 2013*, blz. 16

³ *memorie van toelichting bij de 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)*, Kamerstuk 29 700 nr. 3

⁴ Deze taaleis is vastgelegd in artikel 3.98a, derde lid van het Vreemdelingenbesluit.

aangegeven dat twee jaar na inwerkingtreding van de wijziging deze zou worden geëvalueerd.⁵

Het huidige basisexamen buitenland (waarover deze evaluatie gaat) wordt op dit moment vernieuwd (Kamerstuk 32 824, nr. 50). De invoering van het nieuwe basisexamen stond gepland voor 1 november 2014. Echter, de invoering is enigszins vertraagd. Ditzelfde geldt voor het onderdeel «spreekvaardigheid» van de naturalisatietoets voor verzoekers om naturalisatie, woonachtig buiten het Koninkrijk. Dit betekent dat beide na 1 november 2014 voor een korte periode niet op de posten kunnen worden geëxamineerd.

Bij de implementatie van het basisexamen is geconstateerd dat er tijdens de examenafname door de technische verbindingen tussen de diploma-tieke posten en de server in Nederland een dusdanige vertraging optreedt, dat er niet op een adequate wijze examens kunnen worden afgenomen. In tegenstelling tot het huidige examen wordt het nieuwe examen volledig per computer afgenomen met menselijke beoordeling van de resultaten achteraf.

Vanaf 1 december 2014 zal worden voorzien in tijdelijke offline afname van het basisexamen op de posten. Voor het onderdeel «spreekvaardigheid» van de naturalisatietoets zal (tijdelijk) worden voorzien in een alternatief in de vorm van mondelinge examens door examinatoren vanaf medio januari 2015. Mensen die zich melden voor een examen zullen op de posten zo goed mogelijk worden begeleid.

De inburgering in het buitenland wordt gemonitord met de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland (MIEB) die ik uw Kamer jaarlijks toestuur. Daarnaast heb ik sinds de wetswijziging in 2011 verschillende onderzoeken laten uitvoeren, om antwoord te krijgen op de volgende vragen: Leidt de verhoging van het te behalen taalniveau in het basisexamen buitenland daadwerkelijk ertoe dat huwelijks- en gezinsmigranten een betere taalbasis hebben wanneer zij aankomen in Nederland? Ondersteunt de rijksoverheid huwelijks- en gezinsmigranten voldoende in hun voorbereiding op hun komst naar Nederland in het algemeen, en op het basisexamen inburgering in het buitenland in het bijzonder? Sluit de wet geen groepen a priori uit van huwelijks- en gezinsmigratie? Met deze brief wil ik graag ingaan op de belangrijkste recente onderzoeksresultaten en daarmee ingaan op bovenstaande vragen.

Ik heb voor deze evaluatie gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken en monitoren⁶:

Evaluatie Wet Inburgering Buitenland door Regioplan, september 2014. Dit gaat in op de effecten van de wijzigingen in de Wib op het taalniveau van huwelijks- en gezinsmigranten, en op de zogenaamde «afhakkers» bij de Wib.

Eindrapportage behoefteonderzoek migranten voor vertrek naar Nederland door BMC, november 2013. Een kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de manier waarop huwelijks- en gezinsmigranten zich voorbereiden op vertrek naar Nederland, en aanvullende behoeftes die zij hebben bij hun voorbereiding.

Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten door het Sociaal Cultureel Planbureau, september 2014. Dit onderzoek heb ik laten uitvoeren om meer achtergrond- en contextinformatie over huwelijks- en gezinsmigratie te verkrijgen.

⁵ *Besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland*, Staatsblad, jaargang 2010, nr 679, blz. 3

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Monitor basisexamen inburgering buitenland (MIEB) 2013 door Significat, september 2014. Dit betreft de jaarlijkse monitor van de Wib, met informatie over slagingspercentages.

Korte evaluatie zelfstudiepakket en voorlichtingsmateriaal door Significat, december 2012. Hierin wordt het gebruik en het nut van het zelfstudiepakket en zijn losse onderdelen geëvalueerd.

Effect op taalkennis en inburgering

Effect op taalniveau

Zoals al genoemd is, is in 2009 onderzoek gedaan naar het effect van de Wib op het taalniveau van nieuw gearriveerde huwelijks- en gezinsmigranten in Nederland. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het basisexamen inburgering in het buitenland slechts een beperkt effect had op de taalkennis van nieuwkomers.⁷

Onderzoeksbureau Regioplan heeft nu, na de verhoging van de taaleis, een soortgelijk onderzoek uitgevoerd, waarbij zij hebben gekeken naar het taalniveau van enerzijds personen die het basisexamen inburgering buitenland vóór 1 april 2011 hebben gemaakt, en anderzijds personen die dit ná 1 april 2011 hebben gemaakt.

Uit dit onderzoek blijkt dat de veranderingen in het basisexamen inburgering buitenland het gewenste effect hebben gehad: het taalniveau van migranten die ná 1 april 2011 het basisexamen inburgering in het buitenland hebben gedaan is significant hoger dan dat van migranten die vóór deze datum dit examen hebben gemaakt.⁸ Dit blijft gelden wanneer wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken in beide groepen.⁹

Het basisexamen inburgering in het buitenland is de eerste stap in de inburgeringsketen, die van de inburgering in het buitenland overgaat in de inburgering in Nederland, en al dan niet wordt afgesloten met naturalisatie. Daarbij is de inburgering in het buitenland een noodzakelijke en nuttige, maar niet voldoende voorbereiding op het leven in Nederland. Dit is in lijn met de opmerkingen die inburgeringsdocenten en inburgeraars zelf hierover maken: het examen in het buitenland geeft nieuwkomers enige kennis van Nederland en een eerste taalbasis, die hen helpt meer zelfredzaam te zijn de eerste periode na aankomst in Nederland.¹⁰ Dit is vooral belangrijk, omdat het er op lijkt dat huwelijks- en gezinsmigranten vaak snel na aankomst in Nederland kinderen krijgen.¹¹ Ik vind het van groot belang dat ouders van kinderen die in Nederland opgroeien de Nederlandse taal snel beheersen, om het gezin niet op achterstand te zetten. De inburgering in het buitenland biedt een basis van (taal)kennis waarop verder gebouwd wordt tijdens de inburgering in Nederland. Hierbij is het wel essentieel dat de nieuwkomer direct zelf begint te participeren in de Nederlandse samenleving en verdergaat met de inburgering in Nederland.¹²

⁷ *Besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland*, Staatsblad, jaargang 2010, nr 679, blz. 3

⁸ Regioplan, *Evaluatie Wet Inburgering Buitenland*, september 2014, blz. 19.

⁹ Regioplan, blz. 20

¹⁰ Regioplan, blz. 27, box 4

¹¹ SCP, *Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en levenssituatie van huwelijksmigranten*, september 2014, blz. 215 en blz. 220

¹² Regioplan, blz. 25, box 4

Effect op inburgeringsprestaties

Het langdurige effect van de wetswijziging op de inburgering in Nederland is drie jaar na de wetswijziging nog moeilijk te onderzoeken. Immers, de verplichte termijn voor het behalen van het inburgeringsexamen in Nederland is drie jaar. Daarbij verstrijkt er vaak enige tijd tussen het behalen van het basisexamen inburgering in het buitenland en de aankomst in Nederland. Om die reden bestaat er op dit moment nog niet een voldoende grote groep waaruit een representatieve steekproef kan worden onderzocht op inburgeringsprestaties in Nederland. Wel lijkt er een eerste indicatie te zijn dat huwelijks- en gezinsmigranten die het nieuwe basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd, de inburgering in Nederland sneller afronden dan zij die het oude basisexamen inburgering hebben afgelegd. Regioplan heeft namelijk een vergelijking gemaakt tussen enerzijds inburgeraars die het oude examen in het buitenland hebben afgelegd, én in Nederland binnen 2,5 jaar hun inburgeringsexamen hebben gehaald, en anderzijds even snelle inburgeraars die het nieuwe examen in het buitenland hebben afgelegd. Tussen deze twee groepen van inburgeraars is een verschil te zien: de inburgeraars die het nieuwe examen in het buitenland hebben afgelegd, doen gemiddeld 417 dagen over het behalen van hun inburgeringsdiploma in Nederland; de inburgeraars die het oude examen in het buitenland hebben afgelegd, doen hier gemiddeld 638 dagen over.¹³ Op basis van deze onderzoeksresultaten kan ik echter nog niet concluderen dat de inburgering in Nederland sneller verloopt sinds de invoering van het nieuwe basisexamen inburgering in het buitenland. Hiernaar zal pas over enkele jaren onderzoek kunnen worden gedaan.

Effect op inburgering

Tot slot zijn er nog enkele andere voorzichtige indicaties dat de inburgering in Nederland gemakkelijker verloopt voor inburgeraars die het nieuwe basisexamen inburgering in het buitenland hebben gedaan, in vergelijking met hen die het oude basisexamen hebben afgelegd. Zo geeft in het onderzoek van Regioplan een meerderheid van de respondenten aan dat de inburgeringscursus in Nederland voor hen gemakkelijker is door de eerste basis die zij in het buitenland hebben opgedaan. Ook bevraagde taaldocenten geven aan dat het basisexamen inburgering in het buitenland cursisten een bodem biedt voor de cursus in Nederland.¹⁴

Vorbereidingsmogelijkheden

Het zelfstudiepakket

Huwelijks- en gezinsmigranten hebben zelf de verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op hun verblijf in Nederland. Hier valt ook de voorbereiding op het basisexamen inburgering in het buitenland onder. Om deze voorbereiding te faciliteren, heeft mijn ministerie een zelfstudiepakket laten ontwikkelen. Toekomstige migranten kunnen dit zelfstudiepakket van uitgeverij Boom zelf aanschaffen. Significant heeft in opdracht van mijn ministerie onderzoek gedaan naar het gebruik van en de waardering voor dit pakket. 79% van de ondervraagde examenkandidaten geeft aan gebruik te maken van dit pakket.¹⁵ Dit zelfstudiepakket, genaamd «Naar Nederland», bestaat uit een werkboek met audio-cd's, film, fotoboek, dvd met digitaal oefenprogramma, een inlogcode voor een online oefenprogramma, een handleiding en de mogelijkheid om twee

¹³ Regioplan, blz. 25/25

¹⁴ Regioplan, blz. 27, box 4

¹⁵ Significant, *Korte evaluatie zelfstudiepakket en voorlichtingsmateriaal*, december 2012, blz. 16

oefentoetsen te doen. De waardering voor het zelfstudiepakket is hoog: respondenten geven een 4,5 uit 5 voor de bruikbaarheid van het pakket, en voor het belang van het pakket voor het halen van het examen een 4,4.¹⁶

Het zelfstudiepakket bevat daarnaast ook oefentoetsen. De oefentoetsen zijn een belangrijke voorbereiding voor het examen: zeker voor de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) is dit het geval: van de kandidaten die slagen voor de GBL heeft 68% een oefentoets gemaakt, terwijl van de kandidaten die zakken slechts 23% dit heeft gedaan.¹⁷ De oefentoetsen worden echter weinig gebruikt: slechts 38% geeft aan zowel de oefentoets voor de GBL als voor de Toets Gesproken Nederlands te hebben gemaakt; 9% maakt alleen de GBL. 30% van de kandidaten maakt helemaal geen oefentoets. Als belangrijke reden wordt gegeven dat de kandidaten niet goed begrijpen hoe zij de oefentoets met de telefoon moeten maken.¹⁸ Het zal veel eenvoudiger worden om een oefentoets te maken: de toetsen staan online. Via naarnederland.nl zijn deze toetsen voor iedereen eenvoudig toegankelijk. Daarmee zijn de toetsen dus geen onderdeel meer van het zelfstudiepakket; om die reden zal het zelfstudiepakket dan ook goedkoper worden: waar dit voorheen € 110 kostte, kost dit nu € 99,50.

Het zelfstudiepakket is momenteel verkrijgbaar in 18 talen. Hoewel een groot deel van de kandidaten hiermee uit de voeten kan, geeft 24% aan de instructietaal van het gebruikte zelfstudiepakket niet voldoende te begrijpen.¹⁹ Een deel van deze mensen slaagt alsnog: van de geslaagde kandidaten begreep 20% de taal van het zelfstudiepakket niet voldoende. Echter, dit geldt voor 40% van de gezakte kandidaten, waarmee het al dan niet begrijpen van de instructietaal van het zelfstudiepakket een factor lijkt te zijn bij het wel of niet slagen voor het examen.²⁰

Hoewel het migranten uiteraard vrij staat om zich op een andere manier op het basisexamen inburgering in het buitenland voor te bereiden, bijvoorbeeld via een taalcursus, vind ik het belangrijk dat het zelfstudiepakket voor zoveel mogelijk huwelijks- en gezinsmigranten bruikbaar is. Zoals is aangegeven in de nota van toelichting bij het besluit tot de aanpassingen in het examen, wordt ernaar gestreefd om 95% van de doelgroep van de Wet Inburgering in het Buitenland te faciliteren.²¹ Daarom ben ik voornemens om het zelfstudiepakket uit te brengen in meer talen.

BMC beveelt in zijn rapport ook aan te differentiëren in voorbereidingsmogelijkheden voor huwelijks- en gezinsmigranten van verschillende opleidingsniveaus.²² Het behalen van een hoger taalniveau en het volgen van andere opleidingen zijn zeker goede investeringen. Ik vind dit echter een verantwoordelijkheid van de migrant zelf. Vanuit de Nederlandse overheid worden minimuminburgeringseisen gesteld.

Overige voorbereiding

Ik vind het belangrijk dat migranten zich niet alleen verdiepen in de Nederlandse taal en cultuur, maar ook dat zij goed geïnformeerd zijn over

¹⁶ Significant, *Korte evaluatie*, blz. 30

¹⁷ Significant, *Korte evaluatie*, blz. 33

¹⁸ Significant, *Korte evaluatie*, blz. 28

¹⁹ Significant, *Korte evaluatie*, blz. 19

²⁰ Significant, *Korte evaluatie*, blz. 33

²¹ Staatsblad 2010, 679, blz. 10.

²² BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten voor vertrek naar Nederland*, november 2013, blz. 40

hun rechten, en een realistisch beeld hebben van het leven van nieuwkomers in Nederland. Dit omdat uit meerdere onderzoeken blijkt dat migranten een te rooskleurig beeld hebben van het leven in Nederland. Eenmaal in Nederland valt het vinden van werk tegen, blijkt de kennis van de Nederlandse taal niet voldoende om goed te participeren in onze samenleving, en liggen gevoelens van eenzaamheid op de loer.²³ In enkele gevallen laten huwelijks- of gezinsmigranten onwenselijke situaties, van bijvoorbeeld geweld in afhankelijkheidsrelaties, voortbestaan omdat zij niet goed op de hoogte zijn van hun rechten.²⁴

Om migranten beter voor te bereiden op het verblijf in Nederland heb ik een informatiebrochure laten maken. Deze brochure is sinds 26 september 2014 in te zien op de website naarnederland.nl en op rijksoverheid.nl. De brochure is bedoeld voor huwelijks- en gezinsmigranten die naar Nederland willen komen, en bevat informatie over vrije partnerkeuze, werken in Nederland en de inburgeringsplicht, maar ook over het leven in Nederland, en het belang van een goede voorbereiding. In de nabije toekomst zal deze brochure vertaald worden naar alle talen waarin het zelfstudiepakket verkrijgbaar is. Door migranten beter voor te lichten over het leven in Nederland en hun rechten, kunnen zij zich beter voorbereiden op hun participatie in onze samenleving, en helpen we schrijnende situaties voorkomen.²⁵ Ook komt dit tegemoet aan de wens van huwelijks- en gezinsmigranten om meer informatie over hun positie op de arbeidsmarkt in Nederland te krijgen vóór vertrek naar Nederland.²⁶

Rol van de partner

De in Nederland wonende (toekomstige) partner van een huwelijks- of gezinsmigrant zou mijns inziens een belangrijke rol moeten spelen bij de voorbereiding van de migrant op verblijf in Nederland. Van iemand die een partner uit het buitenland laat overkomen, mag immers ook worden verwacht dat hij of zij verantwoordelijkheid neemt bij het voorbereiden van deze persoon op het wonen in Nederland. Dit blijkt echter slechts in minder dan de helft van de gevallen daadwerkelijk te gebeuren. Het zelfstudiepakket bevat een e-learning token, waarmee de kandidaat zich ook online kan voorbereiden. De partner kan participeren in deze e-learning. Echter, bij slechts 42% van de huwelijksmigranten die het e-learning token hebben geactiveerd, heeft de partner minimaal één keer ingelogd.²⁷

Ook uit onderzoek van BMC naar de manier waarop huwelijks- en gezinsmigranten zich voorbereiden op hun verblijf in Nederland en de aanvullende informatiebehoeften die zij hebben, blijkt dat partners slechts beperkt betrokken zijn bij de voorbereiding: slechts 58% van de respondenten geeft aan hulp van hun partner te hebben gehad bij hun voorbereiding.²⁸ Om de partnerparticipatie te bevorderen, wordt in de informatiebrochure ook aandacht besteed aan het belang van de betrokkenheid van de partner. Ook in de informatiebrochure «Uw partner komt naar Nederland» op rijksoverheid.nl wordt de partner gewezen op het belang van de partner bij de inburgering van de huwelijks- en gezinsmigrant in Nederland.

²³ Zie o.a. BMC, SCP

²⁴ SCP, blz. 305–333.

²⁵ Uiteraard voer ik hiernaast een actief beleid tegen huwelijksdwang, huwelijksgevangenschap, en andere vormen van eengerelateerd geweld. Zie: kamerstuk 32 175, nr.35

²⁶ BMC, blz. 9

²⁷ Significant, *Korte evaluatie*, blz. 26

²⁸ BMC, blz. 24, tabel 14

Inburgering in het buitenland: geen onneembare drempel

Het basisexamen inburgering in het buitenland is bedoeld om huwelijks- en gezinsmigranten beter voorbereid naar Nederland te laten komen. Ik vind het belangrijk dat huwelijks- en gezinsmigratie naar Nederland mogelijk is voor iedereen die bereid is zijn of haar best te doen om in te burgeren en zich daar in het buitenland al op voor te bereiden. Ik ben mij ervan bewust dat de zorg leeft dat de Wet inburgering in het buitenland bepaalde groepen, zoals analfabeten, zou uitsluiten van de mogelijkheid tot huwelijks- en gezinsmigratie naar Nederland. Op basis van de beschikbare informatie, zie ik gelukkig dat de Wet geen groepen a priori uitsluit en daarbij voldoende mogelijkheden biedt voor ontheffing en vrijstelling waar nodig.

Slagingspercentage algemeen

In hoeverre potentiële migranten al afhaken vóór het basisexamen inburgering in het buitenland, is zeer moeilijk te onderzoeken: wie geen beroep doet op een ontheffingsmogelijkheid of niet minstens één examenpoging doet, is immers niet in beeld. Wel kunnen we kijken naar eventuele veranderingen in de populatie huwelijks- en gezinsmigranten. Dit is terug te vinden in de MIEB's van de afgelopen jaren. In 2009 was 24% van de kandidaten voor het basisexamen inburgering in het buitenland laagopgeleid, en 28% hoogopgeleid. In 2013 was dit respectievelijk 17% en 38%.²⁹ Er zijn dus minder laagopgeleiden die examens doen. Dit betekent echter niet per se dat meer laagopgeleiden besluiten het examen niet te doen. De verschuiving kan meerdere oorzaken hebben. Ten eerste zien we dat het aantal hoogopgeleiden iets meer is toegenomen dan het aantal laagopgeleiden is afgenomen. Dit kan betekenen dat het opleidingsniveau onder huwelijks- en gezinsmigranten überhaupt aan het toenemen is. Daarnaast, waar een in Nederland verblijvend persoon bewust op zoek gaat naar een partner in het buitenland, gaat de voorkeur vaker uit naar een meer ontwikkelde partner uit het buitenland.³⁰

Na de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland in april 2011 was er een kortstondige dip te zien in het slagingspercentage. Inmiddels is dit percentage gestabiliseerd; 79% van de kandidaten voor het basisexamen inburgering buitenland slaagde in 2013 bij de eerste examenpoging; net als in 2012. Dit is hoger dan het verwachte slagingspercentage van 74% bij de doorvoering van de wijzigingen.³¹

Laagopgeleiden en analfabeten

Logischerwijs is het basisexamen inburgering lastiger voor kandidaten die laagopgeleid zijn. Door de toevoeging van de Toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen geldt dit ook voor kandidaten die niet gealfabetiseerd zijn in het Latijnse schrift. Op basis van de MIEB constateer ik dat het basisexamen inburgering in het buitenland geen onneembare drempel vormt voor deze groepen. De meerderheid (66%) van de laagopgeleide kandidaten voor het examen slagen bij de eerste examenpoging.³² In de MIEB 2013 is ook gekeken naar het verschil in slagingspercentage tussen kandidaten die al taalvaardig waren in het Latijnse schrift voordat zij zich

²⁹ Significant, MIEB 2013 en MIEB 2009

³⁰ Bijv. SCP blz. 80/81 (hoogopgeleide vrouwen zoeken hoogopgeleide partner in land van herkomst); blz. 83 (ook «traditionele» mannen zoeken een enigszins ontwikkelde partner in het land van herkomst); blz. 107–109 (door de strengere huwelijksmigratieregels zoeken mensen een partner die snel door de inburgering kan komen)

³¹ Staatsblad 2010, 679, blz. 6

³² Significant, MIEB 2013, blz. 21

gingen voorbereiden op het examen, en kandidaten die dit nog niet waren. Hier blijkt een verschil in te zitten (81% tegen 72% voor de eerste examenpoging). Dit verschil doet zich echter voornamelijk voor in de groep laagopgeleiden: onder midden- en hogeropgeleiden is dit verschil verwaarloosbaar. Onder laagopgeleiden is het verschil 69% tegen 57% bij de eerste examenpoging. Echter, ook van de laagopgeleiden die bij aanvang niet taalvaardig waren in het Latijnse schrift is na een jaar 77% geslaagd.³³

In individuele gevallen kan het voorkomen dat een huwelijks- of gezinsmigrant redelijkerwijs niet in staat is aan het inburgeringsvereiste in het buitenland te voldoen. Voor deze gevallen is de zogenaamde hardheidsclausule ingevoerd, naast de mogelijkheid voor een medische ontheffing. In 2013 zijn 74 verzoeken tot toepassing van de hardheidsclausule binnengekomen. 39 daarvan zijn gehonoreerd, en nog eens 4 zijn doorverwezen naar het team dat zich buigt over medische ontheffing. De hardheidsclausule houdt in dat het behalen van het basisexamen inburgering niet zal worden vereist in situaties waarin een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de huwelijks- of gezinsmigrant niet in staat is om het basisexamen met goed gevolg af te leggen. Een team binnen de IND buigt zich over de aanvragen voor toepassing van de hardheidsclausule. Dit gebeurt zorgvuldig. In een brief van de Nationale ombudsman (NO) van 9 juli 2012 concludeert de NO op basis van 29 onderzochte dossiers uit 2011 en 2012 dat er geen sprake is van «het slechts afvinken van afwijzingsgronden, maar dat alle aangevoerde factoren in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld. Het team heeft nauwgezet de factoren die de draaglast en draagkracht beïnvloeden tegen elkaar afgewogen. In ieder dossier is vervolgens gemotiveerd aangegeven waarom is besloten tot toewijziging dan wel afwijzing van het beroep op de hardheidsclausule.»³⁴

Afhakers

Een klein deel van de kandidaten lijkt af te haken: zij hebben geen examenpoging meer gedaan binnen 1,5 jaar na hun laatste examenpoging. In opdracht van mijn ministerie is nader gekeken naar deze groep afhakers. Allereerst is de omvang bepaald: het betreft hier 471 afhakers die het examen oude stijl hebben gedaan (2006–2011) en 319 afhakers ten tijde van het nieuwe examen (2011–2013). Dit is minder dan 2% van alle kandidaten. Afhakers hebben vaker een laag opleidingsniveau en zijn gemiddeld wat ouder dan geslaagden.³⁵

In het onderzoek is geprobeerd na te gaan voor welke handelingsstrategieën afhakers hebben gekozen na hun laatste examenpoging. Van de in totaal 790 afhakers zijn er 62 alsnog naar Nederland gekomen. Uit dossieronderzoek blijkt het hier vooral te gaan om mensen die examen in het buitenland hebben gedaan, hoewel dat voor hun verblijfsdoel niet verplicht was, zoals nareizigers bij een asielvergunninghouder. 10 van de 62 hebben een medische ontheffing gekregen; 4 afhakers hebben op basis van de hardheidsclausule een ontheffing voor het examen gekregen.³⁶ Ook is geprobeerd te onderzoeken of er gebruik wordt gemaakt van de «Europa-route», waarbij de migrant en de Nederlandse partner eerst gaan samenwonen in een andere Europese lidstaat, voordat zij verblijf in Nederland aanvragen. Onder de onderzochte groep afhakers is daar in het

³³ Significant, *MIEB 2013*, blz. 24/25

³⁴ Zie: https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/brief_inburgering_buitenland.pdf

³⁵ Regioplan, blz. 31/32

³⁶ Regioplan, blz. 35/36

dossieronderzoek niet of nauwelijks bewijs voor gevonden.³⁷ Dit betekent echter niet dat geen gebruik wordt gemaakt van de Europa-route: migranten die hiertoe genegen zijn, doen waarschijnlijk überhaupt geen examenpoging.

De afhakers die (nog) niet naar Nederland zijn gekomen, zijn moeilijk te traceren. Wel zijn zij allemaal aangeschreven met het verzoek om anoniem mee te werken aan het onderzoek. Degenen die hebben gereageerd, zijn geïnterviewd. Ook is er gesproken met migrantenorganisaties en taalaanbieders die in het buitenland opereren. Uit het gesprek met de taalaanbieders komt het beeld naar voren dat mensen die zich goed voorbereiden met behulp van een taalaanbieder bijna allemaal slagen. De afhakers gaven vaak aan dat zij het examen moeilijk vonden. In sommige gevallen was het einde van de relatie de reden van afhaken. Voor mensen die moeite hebben met het examen en meerdere keren het examen af moeten leggen zijn de oplopende kosten (examengeld, voorbereiding, reiskosten) in sommige gevallen een probleem.

Om de oplopende kosten bij herexamen te beperken, voer ik per 1 november deelcertificaten in. Het basisexamen inburgering in het buitenland bestaat uit drie examenonderdelen. Voorheen gold dat wanneer een kandidaat zakte voor één of meerdere onderdelen, hij was gezakt voor het gehele examen. Na 1 november krijgen kandidaten die één of meerdere onderdelen van het basisexamen hebben gehaald bij een examenpoging, een deelcertificaat per behaald onderdeel. De kandidaat kan hierna een nieuwe examenpoging doen voor het nog niet behaalde examenonderdeel. Hierdoor hoeft de kandidaat niet het volledige examengeld à € 350 opnieuw te betalen.³⁸ Ook kan de kandidaat zich hierdoor gericht voorbereiden op een nieuwe examenpoging.³⁹

Verplichtende werking

Ik ben mij ervan bewust dat de verplichting om het basisexamen inburgering in het buitenland af te leggen door veel huwelijks- en gezinsmigranten als een belasting wordt ervaren. Ik kan mij voorstellen dat mensen die naar hun partner in Nederland willen, dit zo snel mogelijk willen doen.

Toch is het belangrijk dat mensen die vrijwillig naar Nederland migreren de tijd nemen om zich goed voor te bereiden op hun verblijf in Nederland. Mensen die geen Nederlands spreken en slecht op de hoogte zijn van de manier waarop de Nederlandse maatschappij werkt, zijn kwetsbaar. Zoals het SCP-onderzoek naar huwelijksmigratie goed laat zien, is migratie al moeilijk genoeg. Mensen laten hun vertrouwde omgeving en sociale netwerk achter zich, om in een vreemd land te gaan wonen. Dit zorgt voor gevoelens van eenzaamheid, vervreemding en stress. Onrealistische verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt, maken deze gevoelens alleen maar erger. Voorbereiding maakt mensen weerbaarder. Het kan isolatie voorkomen en vermindert de afhankelijkheid van de partner.

Hierbij is het verplichte karakter van het basisexamen inburgering in het buitenland een belangrijke drijfveer voor een goede voorbereiding. Zo concludeert BMC dat het «verplichtend karakter van grote invloed is op de

³⁷ Regioplan, blz. 36

³⁸ De prijzen voor het afleggen van de afzonderlijke examenonderdelen zijn € 100 voor Leesvaardigheid, € 100 voor Kennis van de Nederlandse Samenleving en € 100 voor Spreekvaardigheid.

³⁹ Regioplan, blz. 36

kwaliteit van de voorbereiding. Zodra dit verplichtend karakter verdwijnt (bijvoorbeeld voor de Turkse doelgroep), beperken de voorbereidende activiteiten zich tot een minimum. De respondenten die zich voorbereid hebben, zien wel degelijk meerwaarde in deze voorbereiding».⁴⁰

Conclusie

Ik concludeer dat het verhogen van het taalniveau en de toevoeging van de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen aan het basisexamen inburgering in het buitenland als effect hebben gehad dat de taalbeheersing van huwelijks- en gezinsmigranten bij aankomst in Nederland is verhoogd. Daarbij zijn er eerste indicaties die erop lijken te wijzen dat de wijzigingen in het basisexamen ervoor zorgen dat inburgeraars in Nederland een betere basis hebben voor hun inburgeringsexamen, en sneller inburgeren. Het is echter momenteel nog niet mogelijk hier gedegen onderzoek naar te doen, omdat de onderzoekspopulatie nog te klein is.

De veranderingen in het basisexamen vormen geen onneembare drempel: het slagingspercentage voor het examen is hoger dan bij de invoering werd verwacht. Ook laagopgeleiden en mensen die niet gealfabetiseerd zijn in het Latijnse schrift kunnen het examen halen. Voor personen die, ondanks inspanningen om zich voor te bereiden op het examen, het examen redelijkerwijs niet kunnen maken of halen, bestaat een ontheffingsmogelijkheid via de hardheidsclausule. Personen met een medische indicatie kunnen een ontheffing op medische grond krijgen. Voor kandidaten die meermaals zakken voor het examen kunnen de oplopende kosten een probleem vormen. Mede om die reden voer ik deelcertificaten in, zodat kandidaten goedkoper en gericht een nieuwe examenpoging kunnen doen.

Het zelfstudiepakket, waarmee kandidaten zich kunnen voorbereiden op het examen, wordt gewaardeerd door de kandidaten. Wel geeft ongeveer een kwart van de bevroegde kandidaten aan dat het zelfstudiepakket niet verkrijgbaar is in een taal die zij voldoende beheersen. Om die reden ga ik het zelfstudiepakket in meer talen laten vertalen.

Tot slot blijft het verplichtende karakter van het basisexamen inburgering in het buitenland van belang: uit onderzoek blijkt dat kandidaten die het examen niet verplicht hoeven af te leggen, zich slechts minimaal voorbereiden op hun komst naar Nederland, en kandidaten die zich wel hebben voorbereid, zien hier achteraf de meerwaarde van in.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁴⁰ BMC, blz. 11