

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

## Wet inburgering in het buitenland

Datum

Kenmerk

Geachte Voorzitter,

### 1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u mede namens de minister van Buitenlandse Zaken over de volgende onderwerpen inzake de Wet inburgering in het buitenland:

- de zak-/slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands (TGN)
- de beoordeling door menselijke examinatoren na 1 november 2007
- de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland
- de examenlocaties in het buitenland
- de geldigheidsduur van het basisexamen inburgering.

### 2. De zak-/slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands

#### *Het onderzoek van deskundigen*

Tijdens het debat met uw algemene Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie op 5 juli 2007 heb ik toegezegd een nader onderzoek te laten uitvoeren naar de zak-/slaaggrens van de TGN (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006-2007, 29 700, nr. 47). In mijn brief van 5 juli 2007 (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 700 nr. 46) heb ik aan uw Kamer laten weten de voormalige resonansgroep te zullen vragen dit nadere onderzoek uit te voeren. Zoals ik in mijn brief van 13 juli 2007 (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 700 nr. 47) heb laten weten, hebben de leden van de resonansgroep mij geadviseerd hiervoor contact op te nemen met de heer P.F. Sanders van het RCEC. Hem heb ik bereid gevonden om het onderzoek uit te voeren. Hierbij ontvangt u het definitieve onderzoeksrapport van dit onderzoek. Ik zal hieronder ingaan op de belangrijkste onderzoeksuitkomsten en de conclusies die ik daar aan verbind voor de zak-/slaaggrens.

Zoals ik reeds heb aangegeven in mijn brief van 17 oktober jl. (Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 29700-48), onderschrijft het RCEC in zijn rapport de conclusie van TNO dat de zak-/slaaggrens van de TGN te soepel is ingesteld. Het RCEC stelt daarnaast dat met de data die in het onderzoek voorhanden waren, geen methodologisch verantwoorbare zak-/slaaggrens kan worden vastgesteld. Aanbevolen wordt nieuw onderzoek uit te laten voeren, onder andere op basis van nieuwe praktijkdata die in het kader van de



herbeoordeling verzameld zijn. In afwachting van het nadere onderzoek wordt door het RCEC voorgesteld de zak-/slaaggrens aan te passen overeenkomstig mijn voorstel dat is geformuleerd in de brief aan uw Kamer van 29 mei j.l. (Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 29700-40). Met die hogere zak-/slaaggrens correspondeert een beheersingspercentage van ongeveer 30% op de onderdelen herhaalopdrachten en woordvragen van de TGN. Dit betekent dat ca. 30% van de antwoorden correct moet zijn. Dit beheersingspercentage mag, aldus het RCEC, als alleszins redelijk worden beschouwd. In de brief van 29 mei j.l. aan uw Kamer is tevens aangegeven dat bij de destijds voorgestelde zak-/slaaggrens naar verwachting 25% van de kandidaten zal zakken. Het RCEC geeft in zijn rapport aan dat een dergelijk verwacht zakpercentage, vergeleken met de vele examentoetsen die bijvoorbeeld jaarlijks in het voortgezet onderwijs worden afgenomen, zeker niet uitzonderlijk hoog genoemd kan worden.

#### *Conclusie naar aanleiding van bevindingen van deskundigen*

Zoals ik u heb laten weten in mijn brief van 17 oktober j.l. (Kamerstukken II, 2007-2008, 29 700, nr. 48) heb ik het RCEC de opdracht gegeven te onderzoeken of het mogelijk is een voorlopige zak-/slaaggrens voor te stellen die onderschreven kan worden door de verschillende deskundigen van TNO en van het consortium onder leiding van Cinop. Conform deze toezegging heb ik de conclusies uit het rapport van RCEC voorgelegd aan TNO en het consortium onder leiding van Cinop. Het consortium onder leiding van Cinop heeft naar het rapport gekeken vanuit hun rol als toetsontwikkelaars. Nadere reflectie op de uitkomst van het onderzoek van het RCEC, met name op de tussentijdse verhoging, heeft het consortium er toe gebracht zijn oordeel ten aanzien van de in mei 2007 voorgestelde verhoging bij te stellen. Ten eerste hanteert Cinop bij nader inzien een andere interpretatie van de berekeningsmethodiek dan TNO heeft gehanteerd. Ten tweede wordt vanuit linguïstisch oogpunt gesteld dat het genoemde beheersingspercentage van 30% een te hoge eis is in vergelijking met de definitie van het niveau A1min, zoals destijds vastgesteld door de commissie Fransen. Het consortium onder leiding van Cinop stelt zich nu op het standpunt dat de voorgestelde verhoging te hoog is en dat nader onderzoek moet uitwijzen of de zak-/slaaggrens verhoogd dient te worden.

TNO heeft het praktijkonderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsexamen buitenland uitgevoerd, dat op 29 mei j.l. naar uw Kamer is verzonden (Bijlage bij Kamerstukken II, 2007-2008, 29 700, nr. 40). Vanuit die rol bevestigt TNO nogmaals het standpunt dat de zak-/slaaggrens te soepel is ingesteld. TNO verwijst echter ook naar het eerdere standpunt dat het A1min niveau een nieuw en moeilijk te definiëren niveau is. Een standpunt dat overigens ook door het consortium en het RCEC wordt gedeeld. Daarom stelt TNO voor dat, voorzichtigheidshalve, beter gekozen kan worden voor een tussenoptie.

#### *Tussenoplossing: voorlopige aanpassing van de zak-/slaaggrens*

De verschillende standpunten en argumenten leiden er enerzijds toe dat het instellen van een definitieve en zorgvuldig onderbouwde zak-/slaaggrens op basis van de huidige gegevens en gebruikte methodieken niet goed mogelijk is. Anderzijds kan worden geconstateerd dat er bij meerdere partijen instemming bestaat over de conclusie dat de huidige zak-/slaaggrens te laag is ingesteld. De verschillende argumenten goed afwegende, kom ik tot de conclusie dat het onverantwoord is om de zak-/slaaggrens te behouden zoals momenteel ingesteld. Om deze reden zal ik, vooruitlopend op nader onderzoek dat tot definitieve vaststelling moet leiden, de zak-/slaaggrens wél verhogen, maar op een zodanige manier dat de nieuwe instelling komt te liggen tussen de huidige zak-/slaaggrens en de zak-/slaaggrens zoals voorgesteld in mijn brief aan uw Kamer van 29 mei j.l. (Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 29700-40). In de praktijk betekent dit dat kandidaten meer items goed moeten hebben om te voldoen aan het A1min niveau. Bij de huidige instellingen moet een kandidaat om te slagen voor het basisexamen in het buitenland gemiddeld 19,5% van de herhaalopdrachten en 18,7% van de woordvragen juist en herkenbaar beantwoorden. Bij een nieuwe instelling van de schaal moeten kandidaten gemiddeld 26% van de herhaalopdrachten en 25% van de woordvragen goed beantwoorden.



Uit de monitorrapportage blijkt dat met de huidige instelling van de zak-/slaaggrens 6% van de examens een onvoldoende scoorde op de TGN.<sup>1</sup> Bij de nieuwe instelling van de zak-/slaaggrens zal dit naar verwachting 14% zijn. Dit percentage is gebaseerd op de examenuitslagen van de afgelopen 1,5 jaar. Welk effect de scherpere instelling op het toekomstige slagingspercentage precies zal hebben, is niet met zekerheid te zeggen. De inspanning en voorbereidingen die kandidaten treffen voor het examen zou bijvoorbeeld kunnen toenemen wanneer de zak-/slaaggrens wordt verhoogd. Dit zou weer positieve effecten kunnen hebben op de slagingskans.

Ik ben voornemens de nieuwe zak-/slaaggrens per 15 maart 2008 in te laten gaan. Kandidaten die zich voor 1 februari 2008 hebben aangemeld, hebben betaald én een afspraak hebben gemaakt op de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, kunnen gegarandeerd voor 15 maart 2008 het examen afleggen in de oude stijl. Indien de kandidaat zich na 1 februari 2008 bij de ambassade of het consulaat-generaal meldt om een afspraak te maken, is het afhankelijk van de beschikbaarheid op de ambassade of het consulaat-generaal op welke datum de kandidaat examen aflegt.

Voor de inburgering in Nederland en de naturalisatie op zowel de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland als in Nederland wordt gebruik gemaakt van dezelfde Toets Gesproken Nederlands. Zoals aangegeven in mijn brief van 13 juli j.l. aan uw Kamer (Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 29700-47) heeft aanpassing van de zak-/slaaggrens gevolgen voor alle niveaus in de toets. Dit betekent dat ook de zak-/slaaggrens voor het A2-niveau moet worden aangepast. Om deze reden zal ik, analoog aan de ingangsdatum voor het examen buitenland, de zak-/slaaggrens voor de TGN in het inburgeringsexamen in Nederland laten aanpassen.

Ik ben voornemens de datum van aanpassing per 15 december 2007 via alle beschikbare kanalen bekend te maken. Hiervoor wordt via de gebruikelijke websites [www.naarnederland.nl](http://www.naarnederland.nl) en [www.handreikinginburgeringgemeenten.nl](http://www.handreikinginburgeringgemeenten.nl) gecommuniceerd, evenals via de websites van Postbus 51 en de IND. Daarnaast zal telefonische en schriftelijke informatie verkrijgbaar zijn via Postbus 51, de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland.

*Definitieve oplossing: nader onderzoek naar precieze zak-/slaaggrens of hoger niveau*

Naast het voorlopig aanpassen van de zak-/slaaggrens, acht ik het wenselijk om in het verlengde van de adviezen van alle drie de betrokken partijen, nader onderzoek in te stellen naar de precieze zak-/slaaggrens voor niveau A1min. Daarbij hecht ik er aan dat met de verschillende betrokken partijen tot een weloverwogen en gedeelde onderzoeksopzet wordt gekomen. Daarnaast acht ik het wenselijk om, gezien het breed gedeelde inzicht dat het A1min niveau moeilijk meetbaar is, te onderzoeken of en zo ja, onder welke voorwaarden het mogelijk en wenselijk is om het A1 niveau te kiezen als niveau voor het examen van de Wet inburgering in het buitenland. De adviescommissie normering inburgeringseisen onder leiding van Franssen, heeft in haar advies *'Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland'* (februari 2004) de mogelijkheid van niveau A1 beschreven, met de implicatie dat er toegespitst voorbereidingsmateriaal voor kandidaten dient te worden aangeboden. In het nadere onderzoek zal daarom worden bezien welke voorbereidingsmogelijkheden noodzakelijk zijn indien niveau A1 als eis wordt gesteld.

Met deze maatregelen wordt mijns inziens op de meest zorgvuldige wijze omgegaan met de complexiteit van deze materie, zonder dat kandidaten onevenredig benadeeld worden.

<sup>1</sup> INDIAC (2007) Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, november 2007, p. 12  
Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie



### **3. Beoordeling door menselijke examinatoren na 1 november 2007**

In mijn brief van 2 juli 2007 aan uw Kamer (Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 29700-43) heb ik aangegeven per 1 november 2007 te stoppen met de menselijke beoordeling van kandidaten die gezakt zijn. Bij Koninklijk Besluit van 19 oktober 2007 (Stb. 409) is dit tijdstip inmiddels vastgesteld. In dezelfde brief heb ik aangekondigd de herbeoordeling na 1 november 2007 voort te zetten voor die examens die de computer niet heeft kunnen scoren. Om dit mogelijk te maken, is een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 vereist. Nu namelijk de beoordeling door examinatoren voor de categorie 'gezakten' is gestopt, kan de beoordeling door examinatoren niet voor een specifieke categorie worden voortgezet zonder een juridische grondslag in het Vreemdelingenbesluit 2000. De voorbereidingen voor deze wijziging in het Vreemdelingenbesluit heb ik reeds in gang gezet. De wijziging van het Besluit zal met terugwerkende kracht werken tot 15 maart 2006 en zal uiterlijk 1 april 2008 in het Staatsblad worden gepubliceerd. Vooruitlopend daarop zal de beoordeling door menselijke examinatoren van die examens die niet kunnen worden gescoord door de examencomputer, worden voortgezet zoals dat ook voor 1 november 2007 werd uitgevoerd.

De hertraining van de examencomputer zal half december 2007 worden afgerond. Hierdoor zal het aantal examens waarbij de computer geen score kan geven worden beperkt.

### **4. Monitor inburgeringsexamen buitenland**

Bij de totstandkoming van de Wet inburgering in het buitenland heeft mijn voorganger uw Kamer toegezegd om de implementatie van de wet te omkleden met een aantal waarborgen. In mijn brief van 29 mei 2007 (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 700, nr. 40) heb ik u geïnformeerd over deze waarborgen. Eén ervan is de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland. Deze monitorrapportage verschijnt, tot de aanvang van de wetsevaluatie, halfjaarlijks en biedt inzicht in het uitvoeringsproces van de Wib. Bijgaande monitorrapportage biedt naast de meest recente gegevens over het afgelopen half jaar ook inzicht in de uitvoering van de Wib sinds de invoering ervan op 15 maart 2006 tot 15 september 2007. De examengegevens waarop de rapportage is gebaseerd zijn afkomstig van 118 van de in totaal 134 Nederlandse vertegenwoordigingen waar het examen wordt afgenomen. Naast de meest recente examengegevens geeft de monitorrapportage ook inzicht in onderwerpen als voorlichting, voorbereiding op het examen, verblijfsprocedures en klanttevredenheid.

De monitorrapportage toont dat er in de periode van 15 maart 2007 tot 15 september 2007 3.983 examens zijn uitgevoerd door 3.816 examenkandidaten. Van de kandidaten die de eerste keer examen doen is 87% geslaagd en 8% gezakt. De overige 5% wacht aan het eind van de rapportageperiode nog op de uitslag. Van de kandidaten die de eerste keer examen doen is 67% vrouw en 33% man. Blijkens de gegevens komt de leeftijdscategorie 26 t/m 35 jaar het meest voor (48%), gevolgd door de leeftijdscategorie 16 t/m 25 jaar (34%). De meeste kandidaten hebben een gemiddeld opleidingsniveau (46%) gevolgd door een hoog opleidingsniveau (24%).<sup>2</sup> Verder blijkt dat het aantal kandidaten met de Turkse nationaliteit het grootst was (23%), gevolgd door de Marokkaanse nationaliteit (15%) en de Chinese nationaliteit (6%). Ten aanzien van de afgelopen anderhalf jaar laat de rapportage zien dat er 8.877 examens zijn uitgevoerd door 8.304 kandidaten. Van deze kandidaten is 89% geslaagd en 9% gezakt. Vergeleken met de gegevens over het afgelopen half jaar laat het slagingspercentage over de gehele periode (15 maart 2006 tot 15 september 2007) dus een iets beter beeld zien. De examengegevens over de kenmerken van kandidaten laten nagenoeg hetzelfde beeld zien. Over de gehele periode zijn de meeste kandidaten

<sup>2</sup> De Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland vult het opleidingsniveau in in registratiesysteem IEBS en hanteert daarbij de volgende definitie van opleidingsniveau: t/m basisschool is 'laag'; vanaf HBO/Universiteit is 'hoog'. Gemiddeld zijn alle opleidingsniveaus daartussen.



vrouw, hebben een gemiddeld opleidingsniveau en vallen in de leeftijdscategorie 26 t/m 35 jaar. De meest voorkomende nationaliteiten zijn wederom de Turkse, de Marokkaanse en de Chinese.

In de maanden na invoering van de Wib is het aantal mvv-procedures van de doelgroep<sup>3</sup> sterk gedaald van ruim 29.000 in 2004 naar 14.500 in 2006. De eerste negen maanden van 2007 trekt het aantal mvv-procedures weer licht aan, zo blijkt uit de monitorrapportage, maar het totale aantal van bijna 9.000 aanvragen blijft in vergelijking met de jaren 2004 en 2005 laag. In hoeverre de Wib invloed heeft (gehad) op het aantal mvv-procedures van de doelgroep zal moeten blijken uit de wetsevaluatie in 2008.

Wat verder opvalt in de monitorrapportage is dat het aantal verkochte oefenpakketten lijkt te dalen. Tot dusver zijn er in 2007 minder oefenpakketten ten behoeve van de doelgroep verkocht dan in 2006. Een aantal van 7.811 verkochte pakketten in september 2007 vertekent dit beeld, omdat circa 7.000 pakketten zijn verkocht aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers in het kader van de inburgering onder de Speciale Regeling. Deze inburgeraars vallen echter niet onder de doelgroep van de Wib.

Bij de distributeur zijn geen klachten binnengekomen over het oefenpakket. Wel zijn bij andere communicatiekanalen vragen en/of klachten over het pakket binnengekomen, met name over de talen waarin het pakket beschikbaar is. Er is in de rapportageperiode bovendien een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman over het feit dat het oefenpakket niet beschikbaar is in de Somalische taal. Ik heb de ombudsman aangegeven tijdens de wetsevaluatie te bekijken of een uitbreiding van het oefenpakket op dit punt opportuun is.

## 5. De examenlocaties

Tijdens het Algemeen Overleg van 6 juni j.l. heb ik uw Kamer aangegeven dat ik samen met de minister van Buitenlandse Zaken zal bezien of er een mogelijkheid is het aantal examenlocaties uit te breiden.

Zoals ik uw Kamer in de brief van 14 juni 2007 (Kamerstukken II, 2006-2007, 29700, nr. 41) heb geïnformeerd ben ik voor de afname van het basisexamen gebonden aan de landen waar Nederland een beroepsconsulaire vertegenwoordiging heeft. Aangezien het afleggen van het examen en de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn<sup>4</sup>, kan een examenfaciliteit slechts worden ingericht op Nederlandse vertegenwoordigingen die de bevoegdheid tot (visum- en) mvv-verlening hebben, de zodanig bevoegde beroepsconsulaire vertegenwoordigingen. In landen waar Nederland geen beroepsconsulaire vertegenwoordiging heeft, is het creëren van een examenfaciliteit niet functioneel, omdat kandidaten het basisexamen moeten afleggen op de vertegenwoordiging waar ook de mvv-aanvraag wordt ingediend.

Ten aanzien van de 6 landen, te weten Afghanistan, Irak, Kameroen, Qatar, Cyprus en Malta, waar Nederland wel een beroepsconsulaire vertegenwoordiging heeft, maar waar geen examen kan worden afgelegd, bent u reeds geïnformeerd (Kamerstukken II 2006-2007, nr. 1478). In de landen zonder beroepsconsulaire vertegenwoordiging kunnen kandidaten in een buurland naar keuze het basisexamen afleggen en hun mvv aanvragen c.q. afhalen. Deze situatie deed zich overigens reeds voor de invoering van het basisexamen voor in het kader van de mvv-aanvraag, maar komt door de Wet inburgering in het buitenland bijzonder in de belangstelling.

In aanvulling hierop kan ik u berichten dat de minister van Buitenlandse Zaken heeft besloten om de Nederlandse ambassade te Yaoundé, Kameroen de volledige bevoegdheid tot visumverlening te geven. Dat betekent dat in Kameroen medio 2008 eveneens de mogelijkheid zal bestaan het basisexamen

<sup>3</sup> 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 Informatie- en Analysecentrum van de IND heeft deze doelgroep met terugwerkende kracht in kaart gebracht teneinde trends met betrekking tot kenmerken van potentiële kandidaten in beeld te kunnen brengen.

<sup>4</sup> Het met succes behalen van het basisexamen inburgering is een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Met een mvv kan in Nederland een verblijfsvergunning regulier voor beperkte tijd worden aangevraagd.



inburgering af te leggen. Buiten Yaoundé zullen er vooralsnog geen andere nieuwe examenfaciliteiten worden gecreëerd.

Voorts wordt uit oogpunt van de taakstelling en verhoogde efficiency van de overheid onderzocht in hoeverre regionale samenwerking tussen vertegenwoordigingen en specialisering vergroot kan worden door in of tussen een aantal landen, waarvan de onderdanen niet mvv-plichtig zijn, de visumverlening te concentreren. Het gaat daarbij om vertegenwoordigingen waar vrijwel geen gebruik wordt gemaakt van de examenvoorziening. Als eerste stap is deze concentratie in Duitsland recentelijk gerealiseerd in Berlijn en Düsseldorf. In Hamburg, Frankfurt en München is de bevoegdheid tot visumverlening ingetrokken. De examenfaciliteit is op laatstgenoemde vertegenwoordigingen eveneens komen te vervallen.

Ik zal over de geografische spreiding van examenlocaties in het buitenland contact houden met de minister van Buitenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor het netwerk van beroepsconsulaire vertegenwoordigingen.

## **6. De geldigheidsduur van het basisexamen inburgering**

Een ander punt waarover ik de Kamer wil informeren betreft de aansluiting van de IND-procedures op de geldigheid van het basisexamen. De geldigheidsduur van het basisexamen inburgering is nu vastgesteld op één jaar. Dit betekent dat iemand binnen een jaar nadat hij het examen heeft afgelegd zijn mvv-aanvraag moet indienen<sup>5</sup>.

Mijns inziens is een jaar een redelijke termijn om een mvv-aanvraag in te dienen. Hiermee wordt bovendien een verband gelegd met de noodzakelijke aansluiting op het inburgeringstraject in Nederland. Wanneer de geldigheidsduur van het basisexamen zou worden verlengd, bestaat het risico dat de verworven basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving, die nodig is om de volgende stap te zetten in het inburgeringstraject in Nederland, verloren gaat. Wanneer een langere termijn is verstreken tussen het tijdstip waarop de vreemdeling het basisexamen met goed gevolg heeft afgelegd en het tijdstip waarop de vreemdeling daadwerkelijk naar Nederland komt en alhier verder gaat met zijn inburgering, wordt voorbij gegaan aan het doel van de Wet inburgering in het buitenland. Ik acht het daarom onwenselijk om de geldigheidsduur van het examen te verlengen.

Mocht tijdens de wetsevaluatie echter blijken dat de aansluiting tussen de inburgering in het buitenland en de inburgering in Nederland en de aansluiting met de IND-procedures niet voldoende gewaarborgd zijn, dan zal ik mij opnieuw bezinnen over de geldigheidsduur van het basisexamen.

Hoogachtend,  
De minister voor Wonen, Wijken en Integratie

drs. Ella Vogelaar

<sup>5</sup> Art 3.71a Vreemdelingenbesluit luidt: Een vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de Wet, indien hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om de machtiging tot voorlopig verblijf het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, met goed gevolg heeft afgelegd.