



De minister voor Wonen, Wijken en Integratie  
Dhr. mr. E.E. van der Laan  
Postbus 20951  
2500 EZ 'S-GRAVENHAGE

Mr. J. de Poorte  
070 - 370 8007  
19 februari 2010  
ACVZ/ADV/2010/005

Advies inzake de conceptwijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering

Geachte heer Van der Laan,

Bij brief van 29 januari 2010 (kenmerk 2010001549) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over de conceptwijziging van het Vb 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

#### *Schriftelijk*

In artikel I, onder 5 van het wijzigingsvoorstel wordt voorgesteld de term 'schriftelijk' toe te voegen in artikel 3.98a, lid 7 Vb 2000.

In het huidige artikel 3.98a, lid 7 Vb 2000 wordt aangegeven dat het basisexamen inburgering mondeling wordt afgelegd. Uit de toelichting bij het wijzigingsvoorstel leidt de ACVZ af dat de nieuwe toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen eveneens mondeling wordt afgenomen. De vreemdeling geeft zijn antwoorden niet schriftelijk maar mondeling en hoeft dus niet te kunnen schrijven (of typen) om te slagen voor het inburgeringsexamen in het buitenland.

De ACVZ adviseert de term 'schriftelijk' niet te gebruiken, omdat deze impliceert dat de vreemdeling wèl moet kunnen schrijven.

Deze term zou kunnen leiden tot onduidelijkheid over de wijzigingstekst en de wijze waarop het examen door de vreemdeling moet worden afgelegd.

### *Zelfredzaamheid*

In de Nota van Toelichting staat op pagina 1 de volgende passage: *'Algemene conclusie van de wetsevaluatie is dat de Wib weliswaar enig effect heeft gesorteerd op het taalniveau en de zelfredzaamheid van nieuwkomers, maar dat het duurzame effect van het basisexamen inburgering in het buitenland beperkt is'*.

De ACVZ heeft deze conclusie niet terug kunnen vinden in de verschillende evaluaties. In het onderzoek van Regioplan, dat volgens het kabinet inzicht heeft gegeven in de zelfredzaamheid van nieuwkomers<sup>1</sup>, vindt de ACVZ geen aanknopingspunten die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat de Wet inburgering in het buitenland (Wib) enig effect heeft gesorteerd op de zelfredzaamheid van nieuwkomers.

In het stuk 'Centrale bevindingen en conclusies' wordt voorzichtig gesteld dat het beroep dat de wet doet op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers en hun partners enig effect *lijkt* te hebben gehad.<sup>2</sup>

De ACVZ meent dan ook dat de weergave van de algemene conclusie van de wetsevaluatie nadere onderbouwing behoeft. Bij het ontbreken van deze nadere onderbouwing adviseert de ACVZ de algemene conclusie van de wetsevaluatie zoals die is geformuleerd in de Nota van Toelichting te wijzigen.

### *Onderbouwing verhoging taaleis*

Uit de toelichting leidt de ACVZ af dat er twee belangrijke argumenten in de evaluaties zijn om het vereiste niveau te verhogen naar A1:

- het absolute taalniveau na aankomst in Nederland is nog steeds erg laag;
- het A1min-niveau is te laag om echt te beklijven.

In de toelichting wordt echter niet onderbouwd waarom verhoging van het vereiste niveau naar A1 zou leiden tot een situatie waarin het niveau van de migrant na aankomst in Nederland niet meer laag zou zijn. Evenmin is aangetoond dat de verhoging zou leiden tot het beter beklijven van de opgedane kennis.

De ACVZ adviseert niet over te gaan tot verhoging van het vereiste taalniveau zonder een betere onderbouwing van deze aanscherping.

### *Blijvende onmogelijkheid om te slagen voor het Wib-examen*

De ACVZ betuigt haar steun aan de aanbeveling van de begeleidingscommissie om een algemene hardheidsclausule op te nemen in artikel 3.71a van het Vreemdelingenbesluit. Op die wijze kan worden gewaarborgd dat een afweging plaats kan vinden die de toets van de Gezinsherenigingsrichtlijn en van artikel 8 van het EVRM kan doorstaan en die rekening houdt met het doelcriterium van de inburgeringstoets, namelijk de vreemdeling zo goed mogelijk voorbereiden op het aanstaande verblijf in Nederland.

In het advies van de commissie Franssen uit 2004 over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het buitenland staat de volgende passage over de haalbaarheid van het examen: *"Ook het niveau A1 mondeling zal van diegene die zich individueel en via zelfstudie voorbereidt op deelname enorme leerinvesteringen vragen die onder de verre van ideale omstandigheden in het herkomstland ertoe zullen leiden, dat met name hoogopgeleiden zullen kunnen slagen voor het examen"*.<sup>3</sup> De commissie Franssen adviseerde bij de introductie van het Wib-examen om het niveau A1min te hanteren. Dit

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 32005, nr. 1, Evaluatie Wet inburgering in het buitenland.

<sup>2</sup> Evaluatie Wet inburgering in het buitenland. Centrale bevindingen en conclusies, p.8. Den Haag, mei 2009.

<sup>3</sup> Commissie Franssen, Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland (eerste deeladvies), Den Haag, februari 2004.

niveau zou selecteren op motivatie, elk hoger niveau zou selecteren op opleidingsniveau.

Ook in het Rapport randvoorwaarden niveau A1, deel I van TRIARII komen de onderzoekers tot de conclusie dat te verwachten valt dat wanneer het niveau wordt verhoogd en een schriftelijke toets wordt toegevoegd, grotere groepen uitgesloten zullen worden dan in het scenario waarin alleen het niveau wordt verhoogd.

In paragraaf 4.2 van de toelichting staat hierover de volgende passage: "*Door de wijze van invulling van voorbereidingsmogelijkheden is het naar verwachting voor de meerderheid in alle redelijkheid mogelijk te slagen voor het examen*".

De ACVZ vraagt zich af of hier wordt bedoeld op de meerderheid van de deelnemers aan het inburgeringsexamen in het buitenland, of op de meerderheid van de vreemdelingen die een aanvraag voor gezinshereniging of –vorming zouden willen indienen. Ook vraagt de ACVZ zich af of met 'de meerderheid' meer dan 50% wordt bedoeld.

Het voorgaande is relevant voor de vraag of het door de verzwaarde inburgeringseisen in het buitenland voor bepaalde groepen onmogelijk wordt naar Nederland te migreren met als doel gezinshereniging of –vorming.

Uit de evaluatie blijkt dat het aantal mensen dat een mvv-aanvraag indient voor gezinshereniging of –vorming na invoering van de Wib sterk is afgenomen<sup>4</sup>. Ook wordt een kleine verschuiving naar bepaalde achtergrondkenmerken gesignaleerd; Wib-kandidaten zijn significant iets jonger en hoger opgeleid dan mvv-plichtige gezinsmigranten vóór inwerkingtreding van de Wib.<sup>5</sup>

Uit de evaluaties leidt de ACVZ af dat mensen afgeschrikt worden door het examen en migratie om die reden uitstellen of opgeven. De ACVZ vraagt zich af hoe de ministers dit willen voorkomen, het doelcriterium van de Wib in aanmerking nemend (het verbeteren van de integratie in Nederland en niet het beperken van migratie).

#### *Gezinsleden van voormalige asielzoekers*

Gezinsleden van houders van een verblijfsvergunning asiel zijn vrijgesteld van de plicht tot het afleggen van het in de Wib bedoelde examen. Gezinsleden van voormalige asielzoekers die een reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen (en niet op één van de andere in artikel 3.71a lid 2 Vb 2000 genoemde gronden ontheven zijn) zijn niet vrijgesteld terwijl zij zich in een vergelijkbare situatie kunnen bevinden. Wanneer de exameneisen worden verzwaard, wordt het voor deze gezinsleden verhoudingsgewijs lastiger te voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland.

De begeleidingscommissie van de Wib-evaluatie heeft over dit onderwerp de volgende overweging opgenomen:

*"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,*

<sup>4</sup> Regioplan, De Wet inburgering buitenland, Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten, Amsterdam, april 2009, pag. 60. Vóór de invoering van de Wib lagen deze aanvragen op 1500-2000 per maand, erna op 1000. Zie ook Mr. Drs. G.G. Lodder, Instituut voor Immigratierecht, Juridische aspecten van de Wet Inburgering Buitenland, Leiden 2009, p. 70.

<sup>5</sup> Regioplan, De Wet inburgering buitenland, Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten, Amsterdam, april 2009, pag. 62. Regioplan concludeert: "*Dit zou kunnen duiden op enige vorm van zelfselectie, waarbij vooral ouderen en de wat lager opgeleiden vaker ontmoedigd zijn geraakt door het verplichte inburgeringsexamen*".

*de noodzaak tot reizen in onveilige situaties en de toegankelijkheid van het voorbereidingsmateriaal en cursussen. [...] In het juridische deel onderzoek 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".<sup>6</sup>*

De ACVZ heeft eerder geadviseerd om ook gezinsleden van voormalige asielzoekers met een reguliere verblijfsvergunning vrij te stellen van het Wib-vereiste.<sup>7</sup> De ACVZ meent dat de reden daartoe nog sterker geldt wanneer de eisen worden verzwaaard.

De ACVZ heeft de volgende argumenten om een uitzondering te maken voor deze groep:

- de gezinsleden verblijven vaak (illegaal) in een ander land dan het land van herkomst, waardoor voorbereiding op het examen lastig te verwezenlijken is;
- als de gezinsleden nog wel in het land van herkomst verblijven zal het (gelet op de achtergrond van de referent) vaak onverstandig zijn de aandacht op zich te vestigen door Nederlands te gaan leren;
- er is in de regel een objectieve belemmering om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen;
- er zijn doorgaans minder of geen voorbereidingsmogelijkheden in de landen van herkomst van asielzoekers;
- een Nederlandse vertegenwoordiging in de landen van herkomst van asielzoekers is vaak afwezig of de toegang tot deze vertegenwoordiging is vaak moeilijk.

#### *Analfabeet*

Onder punt 4.2 van de toelichting staat de volgende passage. "*Op basis van eerdere nieuwkomersmonitoren in 2004, 2005 en 2006, blijkt dat in die jaren 9 à 10% van de nieuwkomers die in Nederland aan een inburgeringstraject deelnamen, analfabeet waren. De verwachting is dat deze groep na de inwerkingtreding van de Wib niet groter is geworden en de omvang wordt derhalve op 5 à 9% geschat*".

De ACVZ adviseert deze passage in de toelichting te verduidelijken omdat het bij haar de volgende vragen oproept.

- 1) Welke categorie analfabeten wordt hier bedoeld? Wordt bedoeld analfabeet in de taal van het land van herkomst of analfabeet in het Latijnse schrift?
- 2) Waar komt de schatting van 5 à 9% van 'deze groep' vandaan?
- 3) Welke groep wordt met 'deze groep' bedoeld? De groep nieuwkomers waarnaar onderzoek is gedaan in de nieuwkomersmonitoren is immers een bredere groep dan de groep waar de Wib voor geldt.

#### *'geëxploiteerd'*

Onder punt 6.1 staat de volgende passage: "*Het examen moet, net als het voormalige examen, worden geëxploiteerd, onderhouden en ververst.*"

De ACVZ adviseert hier de term 'geëxploiteerd' niet te gebruiken. Exploiteren betekent immers 'ontginnen', 'gebruiken om er voordeel uit te trekken' of 'winstgevend maken'. Een alternatief voor 'geëxploiteerd' zou kunnen zijn 'opgesteld', 'uitgezet' of 'verspreid'.

#### *Algemene conclusie*

<sup>6</sup> Evaluatie Wet inburgering in het buitenland. Centrale bevindingen en conclusies, p.12. Den Haag, mei 2009.

<sup>7</sup> Advies inzake het conceptvoorstel van een Wib, november 2003.

Eén van de belangrijkste vragen is of de Wib ertoe leidt dat het voor bepaalde groepen blijvend onmogelijk is voor gezinshereniging of -vorming naar Nederland te komen. Deze vraag is vooralsnog niet beantwoord.<sup>8</sup> De ACVZ meent dat onderzoek daarnaar vereist is alvorens de voorgestelde verzwaring van het Wib-examen door te voeren. De Wib-evaluatie geeft onvoldoende houvast voor de veronderstelling dat bepaalde groepen (bijvoorbeeld analfabeten) niet blijvend worden uitgesloten. De ACVZ adviseert dan ook nader onderzoek te verrichten naar de onmogelijkheid voor bepaalde groepen vreemdelingen om te slagen voor het examen, alvorens de exameneisen te verzwaren. Onderzoek in enkele landen van herkomst kan leiden tot meer inzicht in de groep die als gevolg van de invoering van de Wib geen aanvraag doet voor gezinsvorming of -hereniging.

De ACVZ is gaarne bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert

Mr. W.N. Mannens

---

<sup>8</sup> -In de Memorie van Toelichting bij de Wib (*Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3*) stelt het kabinet "De belangrijkste waarborg dat met het nieuwe toelatingsvereiste geen onmogelijke opgave wordt gesteld ligt in het niveau van de vereiste basiskennis. De vereiste kennis zal worden vastgesteld op een zodanig niveau dat zij kan worden verworven door vreemdelingen die, ongeacht hun vooropleiding, beschikken over voldoende motivatie om in te burgeren".

-In het deelonderzoek Juridische aspecten (=deelevaluatie van de Wib) is de aanbeveling opgenomen nader onderzoek te doen naar de groep mensen die geen mvv-aanvraag meer indient en nader te bezien of het examen in de praktijk daadwerkelijk ook voor analfabeten haalbaar is.

-In de Nota van toelichting bij het Besluit in 2006: "...het doel van het inburgeringsvereiste is niet om bepaalde categorieën gezinsherenigers en vormers, bijvoorbeeld analfabeten, op voorhand uit Nederland te weren. Daarom is geletterdheid geen vereiste om voor het basisexamen inburgering in het buitenland te kunnen slagen. Met het telefonisch afgenomen basisexamen inburgering worden alleen de mondelinge en niet tevens de schriftelijke vaardigheden van de potentiële nieuwkomer geëxamineerd. Daardoor kunnen ook matig- of ongeletterde gezinsherenigers die zich daarvoor de nodige inspanningen getroosten, het nieuwe basisexamen met succes afleggen".