

De Wet inburgering buitenland: zelfselectie belangrijker dan selectie

Arend Odé – A. Odé is werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek.

De Wet inburgering buitenland (Wib) is ruim twee jaren geleden ingevoerd. Veel discussies over deze wet betroffen de juridische houdbaarheid ervan. Deze discussie is ook ruimschoots in Migrantenrecht gevoerd.¹ In dit artikel zal een geheel ander aspect van de inburgeringsplicht in het buitenland worden besproken. Centraal staat namelijk de vraag of we inmiddels iets kunnen zeggen over de opbrengsten en (neven-)effecten van deze wet. Ter beantwoording van deze vraag zal gebruik worden gemaakt van een recent verschenen evaluatierapport. Hieruit wordt duidelijk dat de Wib vooral van invloed is geweest op de migratie naar Nederland. Bewijzen ten aanzien van integratie in Nederland zijn nog niet te geven. In het beste geval leidt deelname aan een examen in het buitenland tot een iets betere startpositie in het kader van de Wet inburgering.

1. Inleiding

Sinds 15 maart 2006 is de Wet inburgering buitenland van kracht, als gevolg waarvan verschillende categorieën migranten eerst een toets in de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij moeten afleggen, alvorens zij in aanmerking komen voor een verblijfsdocument.² Deze toets zal bovendien met succes moeten worden afgelegd, hetgeen betekent dat de kandidaten een minimale score – vastgesteld op het niveau A1min volgens het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen – moeten halen.³ Wordt het examen niet behaald, dan zal de betrokkene geen machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) krijgen en daarmee niet tot Nederland worden toegelaten.

Dit inburgeringsvereiste vloeit voort het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II waarin is opgenomen dat wie zich duurzaam wil vestigen in dit land, actief aan de samenleving moet deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen moet maken. Ook moet zo iemand zich bewust worden van de Nederlandse waarden en moet hij de geldende normen naleven. Iedere nieuwkomer die derhalve op basis van vrijwilligheid naar Nederland komt, moet eerst in het eigen land een basistoets afleggen waaruit moet blijken dat hij over enige kennis van de Nederlandse taal en samenleving beschikt. In concreto is hiermee uitvoering gegeven aan twee kamermoties. Het betreft hier allereerst de motie Blok c.s. waarin de regering werd verzocht met voorstellen te komen om het belang van

¹ Zie, Karin de Vries, 'Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel', *Migrantenrecht* 2006-8; Kees Groenendijk, 'Nieuw inburgeringsrecht strijdig met Gemeenschapsrecht', *Migrantenrecht* 2006-10; Karin de Vries, 'Inburgeringseisen en gemeenschapsrecht. Een reactie', *Migrantenrecht* 2007-3; Kees Groenendijk, 'Inburgeren in het buitenland: de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt meer bescherming dan artikel 8 EVRM', *Migrantenrecht* 2007-3.

² De inburgeringsplicht in het buitenland is als nieuw toelatingsvereiste toegevoegd aan artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit nieuwe vereiste houdt in dat de vreemdeling voor zijn komst naar Nederland moet beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en samenleving.

³ Dit niveau is in 2004 tot stand gekomen op basis van een advies van de commissie Franssen, die de eis van A1min voor mondelinge vaardigheden redelijk vond in het licht van het feit dat de Nederlandse overheid destijds geen voornemens had om toegespitst voorbereidingsmateriaal te ontwikkelen. Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, februari 2004.

de Nederlandse waarden, normen en grondrechten reeds tijdens de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning onder de aandacht van de aanvrager te brengen.⁴ Daarnaast betreft het de motie Sterk c.s. waarin de regering werd gevraagd een concreet voorstel te doen om de inburgering van gezinsherenigers en -vormers reeds te laten beginnen in het land van herkomst.⁵

De Wet inburgering buitenland geldt overigens alleen voor personen tussen de 18 en 65 jaar, die verplicht zijn een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aan te vragen.⁶ In de praktijk zijn dit veelal migranten die zich in het kader van gezinsvorming of -hereniging in Nederland willen vestigen. Daarnaast zullen personen met een geestelijk beroep (in de praktijk hoofdzakelijk imams) een basisexamen in het buitenland moeten afleggen. De Nederlandse overheid verwijst hierbij naar het grote maatschappelijke belang van ingeburgerde geestelijke bedienaren voor het integratieproces van de gemeenschappen waartoe zij behoren. Asielzoekers hoeven als vanzelfsprekend geen basisexamen in het buitenland te doen; voor hen geldt dat zij voor het eerst met een verplichte toets in aanraking komen in het kader van de Wet inburgering.

2. Het basisexamen

Het examen wordt bij een Nederlandse ambassade of Consulaat-Generaal afgelegd en bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de kennis van de Nederlandse samenleving per spraakcomputer getoetst aan de hand van een boekje met afbeeldingen.⁷ De vragen gaan met name over de Nederlandse geschiedenis, de hedendaagse staatsinrichting en enkele maatschappelijke thema's. In het tweede deel wordt de kennis van de Nederlandse taal getoetst. Dit onderdeel bestaat onder meer uit het nazeggen van Nederlandse zinnen en het beantwoorden van korte vragen.

Het gehele examen wordt mondeling en in het Nederlands afgelegd. Dit betekent dat de kandidaten beslist enige notie van de Nederlandse taal moeten hebben, willen zij het examen met succes afleggen. Niettemin worden vreemdelingen in het buitenland getest op een zeer basaal kennisniveau van de Nederlandse taal. In concreto betekent dit dat de kandidaat:

- kan luisteren naar aankondigingen en instructies;
- eenvoudige vragen en antwoorden betrekking hebbend op de directe persoonlijke levenssfeer kan begrijpen;
- elementaire informatie over de eigen persoon kan geven, en
- enkele eenvoudige taalhandelingen kan verrichten.⁸

⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 VI, nr. 60.

⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 27 083, nr. 25.

⁶ Voor veruit de meeste niet-EU landen geldt dat de vreemdeling niet direct naar Nederland mag komen om een verblijfsvergunning aan te vragen. De bezoeker heeft een inreisvisum nodig, een aantekening in zijn of haar paspoort. De officiële term daarvoor is Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV).

⁷ De toets bestaat uit een serie van dertig foto's gebaseerd op de videofilm over de Nederlandse samenleving. Naar aanleiding van de foto's worden vragen gesteld in de Nederlandse taal.

⁸ Deze vereisten worden genoemd in de toelichting op de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Het niveau van het examen ligt dan ook onder dat van de inburgeringstoets in het kader van de Wet inburgering (Wi). In de toelichting bij het besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit wordt expliciet aangegeven dat het vereiste niveau van taalvaardigheid niet zodanig hoog mag liggen, dat op voorhand groepen mensen niet in staat zullen zijn om het examen te halen. Gesteld wordt dan ook dat bij het A1min niveau weliswaar sprake zal zijn van selectie, maar dat deze niet noodzakelijker wijze samenhangt met het opleidingsniveau van de kandidaten.⁹ Evenzo wordt aangegeven dat geletterdheid geen vereiste is om voor het basisexamen te kunnen slagen. Met het telefonisch afgenomen basisexamen inburgering worden alleen de mondelinge en geen schriftelijke taalvaardigheden van de potentiële nieuwkomer geëxamineerd. Zodoende moeten ook matig- of ongeletterde gezinsherenigers het basisexamen met succes kunnen afleggen.

Dit neemt niet weg dat met het inburgeringsexamen een extra voorwaarde verbonden wordt aan het verkrijgen van een vergunning tot verblijf in Nederland. De Nederlandse overheid hoopt hiermee dat alleen die personen die zich hebben voorbereid op een bestaan in Nederland, zich daadwerkelijk in dit land kunnen vestigen. De veronderstelling hierbij is dat wie voor het examen slaagt, laat zien dat hij bereid en gemotiveerd is om zich te oriënteren op de Nederlandse taal en samenleving. Deze voorbereiding dient overigens geheel op eigen kracht te gebeuren. De overheid stelt geen cursusmateriaal beschikbaar. Wel is er een oefenpakket samengesteld, dat in een Nederlandse boekwinkel of via internet kan worden verkregen.

3. Gevolgen van de Wib in termen van immigratie, inburgering en integratie

De vraag die in het kader van dit artikel wordt beantwoord, is wat deze wet tot dusverre heeft opgeleverd, in het bijzonder wanneer gekeken wordt naar de kennis die migranten in het kader van dit examen hebben opgedaan en de mogelijkheden die dit biedt om een positie in de Nederlandse samenleving te verwerven. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een recent verschenen evaluatiestudie van de Wet inburgering buitenland.¹⁰ Deze studie stelt overigens dat het momenteel, ruim twee jaren na de introductie van de Wib, nog niet mogelijk is om de daadwerkelijke effecten van deze wet te kunnen meten. Veel vreemdelingen die het examen in het buitenland hebben gedaan, zijn namelijk nog maar kort in Nederland. In het beste geval hebben zij zich aangemeld voor een taalcursus in het kader van de Wet inburgering of zijn zij daar onlangs mee gestart. Van een afgerond inburgeringstraject is dan ook nog geen sprake, laat staan dat het inburgeringsexamen in Nederland reeds een vervolg heeft gekregen in het reguliere onderwijs of een positie op de arbeidsmarkt. De conclusies aangaande het gesorteerde effect zijn dan ook uiterst bescheiden. Niettemin verwijst het rapport naar een viertal relevante consequenties van het basisexamen in het buitenland:

1. een daling van het aantal MVV-aanvragen in landen waar de Wib van toepassing is;

⁹ Besluit van 17 februari 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met inburgering in het buitenland. Staatsblad, 2006, nr. 94.

¹⁰ De Wet inburgering buitenland: een evaluatie van het proces en de eerste opbrengsten. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM/WWI (2009).

2. een hoog slaagpercentage voor basisexamen, ook onder laagopgeleiden;
3. een positieve relatie tussen een goed examenresultaat in het buitenland en de intakescore in Nederland wanneer daar met een inburgeringscursus wordt begonnen;
4. een zeer beperkt positief effect van deelname aan het basisexamen in het buitenland op de score bij de inburgeringsintake in Nederland.

We lichten deze thema's in het onderstaande achtereenvolgens kort toe.

3.1 Afnemende immigratie als gevolg van de Wet inburgering buitenland

Sinds de invoering van het taalexamen in het buitenland is het aantal visumaanvragen in examenplichtige landen sterk afgenomen. De daling is ongeveer veertig procent.¹¹ Wel zien we dat na verloop van tijd het aantal aanvragen weer licht toeneemt, zij het dat het absolute niveau van voor de invoering van het basisexamen lang niet gehaald wordt. Verondersteld kan worden dat deze daling niet alleen samenhangt met de invoering van de Wib. Gedurende de afgelopen jaren zijn namelijk ook andere voorwaarden voor vestiging in Nederland verder aangescherpt.¹² Niettemin is het aannemelijk om ervan uit te gaan dat het examen een zeer bepalende invloed op deze afname heeft gehad. Zo blijkt de daling van MVV-aanvragen vooral sterk in de landen waar een toets moet worden afgenomen. Bovendien is er precies op het moment waarop de examenverplichting in het buitenland van kracht werd – maart 2006 – sprake van een trendbreuk in het aantal visumaanvragen.

Voorts roept deze daling de vraag op of de invoering van het examen in het buitenland ook heeft geleid tot een wijziging in de samenstelling van migranten uit deze landen. Zeker als blijkt dat sommige categorieën migranten niet langer naar Nederland komen, kan dit duiden op een ongewenst selectie-effect. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat dit echter slechts in beperkte mate het geval is. De verschillende categorieën aanvragers van een MVV-document zijn na de invoering van de Wet inburgering buitenland namelijk nog altijd zodanig vertegenwoordigd, dat niet gesteld kan worden dat de inburgeringstoets voor sommige groepen – in het bijzonder de sociaal-economisch kwetsbare migranten – een onoverkomelijke drempel heeft opgeworpen. Wel kan een beperkte verschuiving naar bepaalde achtergrondkenmerken worden gesignaleerd. De kandidaten die een taaltoets in het buitenland hebben afgelegd zijn gemiddeld namelijk iets jonger en hebben ook een iets hoger opleidingsniveau dan degenen die uit dezelfde landen maar voor de invoering van deze toets naar Nederland kwamen. Het evaluatierapport geeft aan dat dit zou kunnen duiden op een zekere mate van zelfselectie, waarbij vooral de ouderen en lager opgeleiden eerder worden afgeschrikt door de eisen die aan hen bij migratie naar Nederland worden gesteld.

¹¹ Tussen januari 2004 en januari 2006 schommelde het aantal mvv-aanvragen in het kader van gezinsmigratie (doelgroep Wib) tussen de 1500 en 2500 per maand. Vanaf maart 2006 is dit aantal rond de 1000 komen te liggen (uit: Lodder (2009) Juridische aspecten van de wet inburgering buitenland. Evaluatie Wet inburgering buitenland, deelonderzoek 2).

¹² Gedoeld wordt vooral op jaarlijkse verhoging van de leges voor gezinshereniging, de verhoging van de inkomenseis sinds 2004 en de verhoging van de minimum leeftijd waarop iemand een partner naar Nederland mag laten overkomen (eveneens sinds 2004).

Toch dienen we beide fenomenen met elkaar in verband te brengen. De sterke daling van het aantal visumaanvragen betekent namelijk dat er groepen zijn die niet langer van de officiële procedures gebruik kunnen of willen maken, ten einde naar Nederland te migreren. De evaluatie heeft deze potentiële migrantengroep niet systematisch onderzocht. Wel bleek uit diverse gesprekken met ambassadepersoneel, examenkandidaten en migranten in Nederland dat er diverse oorzaken zijn aan te geven, als gevolg waarvan potentiële migranten mogelijk afzien van een visumaanvraag. Het gaat daarbij in het bijzonder om het ontbreken van een examenvoorziening in het land of simpelweg de barrière van het meedoen aan een officieel examen. Het is zeer goed denkbaar dat vooral de minst geletterden de basistoets als een onoverkomelijke barrière beschouwen.

3.2 De slaagpercentages in het kader van de basistoets

In de periode tussen 15 maart 2006 en 1 september 2008 hebben er ruim 15.000 kandidaten een inburgeringsexamen in het buitenland afgelegd. Gezien de uitgangspunten van de wet is het van belang om te weten of het examen voor sommige groepen te moeilijk is om dit op eigen kracht met succes te kunnen afleggen. Dit blijkt niet of nauwelijks het geval. Van alle kandidaten slaagt namelijk negentig procent in één keer. De verschillen tussen de afzonderlijke categorieën examenkandidaten zijn overigens niet erg groot. Het volgende kan hierover worden opgemerkt:

- Er doen zich geen noemenswaardige verschillen voor in het slagingspercentage tussen mannelijke en vrouwelijke kandidaten. Van de mannen slaagt 90 procent in één keer en zakt 10 procent. Voor de vrouwen is dit 91 respectievelijk 9 procent.
- Examenkandidaten in de leeftijd tussen de 46 en de 55 jaar hebben de meeste moeite met het examen. Niettemin slaagt ook bij deze groep 85 procent bij de eerste poging voor het examen.
- De Turkse en Marokkaanse nationaliteiten komen het meest voor onder de examenkandidaten. Van de examenkandidaten met de Turkse nationaliteit slaagt 86 procent in één keer. Van de Marokkaanse examenkandidaten slaagt 93 procent in een keer.
- Hoe lager men is opgeleid, hoe meer moeite men heeft om het examen bij de eerste keer te halen. Van de kandidaten die alleen kunnen lezen en schrijven of die laag zijn opgeleid, slaagt circa 84 procent in een keer. Van de kandidaten met een middelbaar opleidingsniveau is dit 91 procent.

Dit alles wijst erop dat de huidige examennorm niet heeft geleid tot grootschalige uitsluiting van groepen immigranten. Wanneer we ook de herkansingen meewegen in de kans om voor de toets te slagen dan blijkt dat uiteindelijk 96 procent van alle kandidaten slaagt voor het examen. Anders gesteld, slechts vier procent van alle examenkandidaten is één of meerdere malen gezakt en heeft (nog) geen nieuwe poging ondernomen om voor het examen te slagen. In lijn met het voorgaande zijn er wel enige verschillen aan te geven in het aantal examens dat de bovengenoemde groepen nodig hebben om te slagen. De meest markante verschillen doen zich in dit verband voor ten aanzien van de genoten opleiding. Personen met een zeer beperkte bagage aan onderwijs hebben gemiddeld 1,2 examens nodig om te slagen; voor de groep van hoger opgeleiden is dit 1,03.

Een interessante vraag is in hoeverre deze cijfers zouden veranderen wanneer de examennorm zou worden verhoogd. In Duitsland geldt bijvoorbeeld dat vreemdelingen in het buitenland een toets op het niveau A1 (i.p.v. A1min) moeten afleggen. De Duitse overheid geeft aan dat men dit hogere niveau verplicht kan stellen omdat het over een uitgebreid infrastructuur beschikt via de Goethe instituten.¹³ Deze zijn samen met andere geaccrediteerde onderwijsinstellingen in 102 landen aanwezig op 408 locaties. De Goethe instituten geven cursussen en nemen de examens af. Tevens is samen met de Duitse Wereldomroep een taalcursus via de radio ontwikkeld en heeft deze omroep een interactieve online cursus geïnitieerd.¹⁴ Zoals aangegeven, zijn de mogelijkheden om de Nederlandse taal in het buitenland te leren veel beperkter. Kandidaten die naar Nederland willen komen, moeten vooral op eigen kracht de Nederlandse taal leren. Er zijn overigens wel particuliere taalscholen in het buitenland, maar deze vinden we slechts in een beperkt aantal landen.

Niettemin is het gerechtvaardigd om na te gaan wat de mogelijke consequenties zijn van het verhogen van de norm van A1min naar A1.¹⁵ Zodoende wordt namelijk duidelijk in hoeverre de hoogte van de examennorm bepalend is voor de mogelijkheden van sommige groepen om naar Nederland te migreren. Wanneer we deze exercitie uitvoeren voor een aantal categorieën examenkandidaten in het buitenland, dan blijkt dat bij een niveau van A1 en uitgaande van de huidige scores, ongeveer zeventig procent voor dit examen zou slagen. Het zal niet verbazen dat vooral de lager opgeleide kandidaten het extra moeilijk krijgen. Voor hen geldt bij de norm van A1 een scoringsgraad van ongeveer zestig procent. Meer dan eenderde van deze categorie zou dus niet door examen heen komen. Wel is deze uitkomst gebaseerd op de huidige scores, die mogelijk anders zouden verbeteren wanneer kandidaten zich voorbereiden voor een iets moeilijker examen. Niettemin is op grond van deze uitkomst de conclusie gerechtvaardigd dat een hogere examennorm zich niet langer verdraagt met het uitgangspunt dat in beginsel iedereen voor de toets moet kunnen slagen.

3.3 De toets in het buitenland en de intake in Nederland

Een andere vraag die met behulp van deze evaluatie beantwoord kan worden is of personen met een hogere score op hun toets in het buitenland ook een hogere score halen op hun intake bij aanvang van inburgering in Nederland. Verondersteld wordt door de Nederlandse overheid dat een beter toetsresultaat ook een betere uitgangssituatie voor het inburgeren in Nederland tot gevolg heeft. Deze hypothese wordt althans gedeeltelijk door de cijfers ondersteund. Kandidaten met een hogere score op het examen in het buitenland (onderdeel Toets Gesproken Nederlands) scoren in Nederland bij de aanvang van hun inburgering namelijk ook beter op de intake-toets. In het bijzonder blijken kandidaten met een hoger resultaat in het kader van de Wib minder sterk vertegenwoordigd in het laagste

¹³ Trarii (2009) Randvoorwaarden niveau A1 Inburgeringsexamen buitenland. Deel 1, hoofdrapport.

¹⁴ *Ibid.* Zie ook: Lodder (2009) Juridische aspecten van de wet inburgering buitenland. Evaluatie Wet inburgering buitenland, deelonderzoek 2 (juridische aspecten).

¹⁵ Om te bepalen of het benodigde niveau is gehaald is een cesuur vastgesteld. Dat betekent dat vanaf een bepaald aantal punten een kandidaat geslaagd is. In dit verband correspondeert een score op de Toets Gesproken Nederlands van 16-25 met A1min en een score van 26-36 met A1.

intakeniveau (A1min) en juist sterker in de hoogste niveaus (A2, B1 en B2). Zo bezien, biedt een hogere uitslag in het buitenland een betere uitgangssituatie ten aanzien van inburgering in Nederland. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze groep ook met meer succes het inburgeringstraject zal vervolgen. De evaluatie geeft aan dat het nog te vroeg is om hier betrouwbare uitspraken over te doen.

Overigens zijn de uitkomsten van het inburgeringsexamen in het buitenland gemiddeld gesproken iets positiever in vergelijking met de intakeniveaus in Nederland. Dit zou er op kunnen wijzen dat een deel van de opgedane kennis in het eigen land op een later moment in Nederland toch weer verloren is gegaan. Aangenomen moet worden dat er gemiddeld ten minste een half jaar zit tussen de toets in het buitenland en de intaketoets in Nederland. Dit heeft te maken met de beslissingsduur van een MVV-aanvraag, het moment van vertrek naar Nederland nadat de vergunning is afgegeven en de snelheid waarmee men zich in een Nederlandse gemeente als nieuw ingezetene inschrijft.

3.4 Een vergelijking tussen personen met en zonder taalexamen in het buitenland

Tot slot kan iets gezegd worden over het verschil in toetsscore bij de intake in Nederland tussen kandidaten die wel en geen toets in het buitenland hebben afgelegd. De eerste groep duiden we aan als de Wibbers, de tweede groep als de pre-Wibbers. We moeten hierbij overigens bedenken dat het niet eenvoudig is om een min of meer zuivere vergelijking tussen beide groepen te maken. Zowel het leeftijd en geslacht als opleiding en verblijfsduur in Nederland zullen namelijk grote invloed hebben op iemands toetsniveau bij de intake in Nederland. Willen we beide groepen dus met elkaar vergelijken, mogen de verschillen in migratie- en achtergrondkenmerken niet al te groot zijn.

De evaluatiestudie komt hieraan voor een belangrijk gedeelte tegemoet.¹⁶ Er is namelijk gekozen voor een vergelijking van kandidaten uit dezelfde landen, dat wil zeggen MVV-plichtige landen, die net vóór (maximaal een half jaar) en na de introductie van de examenplicht in het buitenland naar Nederland zijn gekomen. Bovendien is de groep van asielmigranten eruit gehaald, teneinde de invloed van mogelijke verschillen in opleidingsniveau zo klein als mogelijk te houden. In de analyse zijn daarmee overwegend gezinsmigranten meegenomen die nog maar korte tijd in Nederland verblijven. Daarnaast is gekozen voor de intakeniveaus in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers (Win), de voorloper van de Wi. Deze keuze is vooral gemaakt op grond van het feit dat vreemdelingen onder deze wet binnen korte tijd (in de regel binnen zes weken) door de gemeenten werden opgeroepen voor een intakegesprek in het kader van de inburgeringsplicht voor nieuwkomers. Zodoende blijft het effect van de lengte van de verblijfsduur in Nederland als mogelijke verklaring voor de gevonden verschillen zo klein als mogelijk.

¹⁶ Hoewel beide groepen naar achtergrondkenmerken min of meer vergelijkbaar zijn, blijkt de groep van examenkandidaten gemiddeld gesproken iets jonger en iets hoger opgeleid. Klaver en Odé hebben in het Jaarrapport Integratie (2009, nog te verschijnen) gekeken naar het effect van dit verschil op de uitkomsten. Hieruit blijkt dat verschillende achtergrondkenmerken als leeftijd, opleiding, geslacht en herkomst slechts in beperkte mate bijdragen aan de gevonden verschillen in intakeniveaus.

Wanneer we voor beide groepen de intakeniveaus in Nederland beschouwen, valt niettemin op dat de verschillen met betrekking tot de kennis van het Nederlands beperkt zijn. Ongeveer de helft van beide groepen is de Nederlandse taal na aankomst in dit land slechts op een zeer elementair niveau machtig. Wel doet de groep die in het buitenland een examen heeft afgelegd het iets beter als het gaat om luisteren bij de intake in Nederland. Ten aanzien van de vaardigheid spreken is dit echter niet het geval. Op grond van deze uitkomst moeten we dus vaststellen dat het effect van de Wib met betrekking tot de ontwikkeling van taalvaardigheden tot dusverre bescheiden is geweest. Overigens is in de evaluatie ook gekeken naar de vaardigheden schrijven en lezen. Opvallend genoeg doet de groep van examenkandidaten het ten aanzien van beide taalvaardigheden iets beter bij de intake toets in Nederland. Het gaat hier namelijk om vaardigheden die niet worden getoetst in het kader van de Wib.

Al met al kan dus worden aangegeven dat de groep die na de invoering van de examenplicht van examenkandidaten naar Nederland is gekomen, in slechts beperkte mate beter op de intake scoort dan een vergelijkbare groep die net voor de introductie van het basisexamen naar Nederland is gemigreerd. Dat er geen grote verschillen gevonden worden, is overigens niet verbazingwekkend. Het vereiste taalniveau is dusdanig laag gesteld dat daar geen erg grote effecten van verwacht mogen worden. Wat we wel zien is dat vooral de groep die vrijwel geen enkele kennis heeft van de Nederlandse taal met de introductie van de basistoets in relatieve omvang is afgenomen. Deze verschuiving wordt ook door verschillende beleidsmedewerkers in Nederlandse gemeenten opgemerkt.¹⁷ Bovendien wordt aangegeven dat de huidige nieuwkomers iets assertiever en gemotiveerder bij de intake verschijnen dan in het verleden. Het is echter niet duidelijk in hoeverre het basisexamen hiervoor alleen verantwoordelijk is geweest of dat ook andere factoren hierin een rol hebben gespeeld.

Zoals aangegeven, is het niet mogelijk gebleken om ook de uitstroomresultaten van inburgeraars in Nederland bij dit onderzoek te betrekken. Tot dusverre heeft namelijk slechts een zeer klein aantal personen uit het onderzoeksbestand zowel de inburgering in het buitenland als in Nederland voltooid. Een vergelijkbare redenering betreft de mogelijkheid om ook de maatschappelijke effecten te kunnen meten. Hiervoor zijn de meeste nieuwkomers die een toets in het buitenland hebben afgelegd nog te kort in Nederland.

¹⁷ In het onderzoek is ook met een aantal grote en middelgrote gemeenten gesproken over mogelijke veranderingen in de houding en vaardigheden van intakekandidaten sinds de invoering van het basisexamen in het buitenland.

4. Een eerste terugblik

Wanneer we de conclusies zoals in het voorgaande samenvatten, moet worden geconstateerd dat het voor een effectmeting nog te vroeg is. Vreemdelingen die een toets in het buitenland hebben afgelegd, hebben namelijk nog niet of nauwelijks hun weg in de Nederlandse samenleving gevonden. Wel zien we een aantal pregnante ontwikkelingen als gevolg van de invoering van de basistoets in het buitenland. Dit betreft in de eerste plaats een beperking van het aantal MVV-aanvragen. Tegelijk met de invoering van de Wib is de migratie in het kader van gezinsvorming en -hereniging namelijk substantieel afgenomen. In dit verband dient te worden geconcludeerd dat de examentoets beslist een ontmoedigend effect op de migratie naar Nederland heeft gehad.

Niettemin zijn ook meer kwetsbare groepen, en in het bijzonder de laag opgeleiden, nog altijd ruim vertegenwoordigd onder de succesvolle deelnemers van het examen. Het basisexamen vormt deze groep geen onneembare hindernis om in aanmerking voor een verblijfsdocument te komen. Van een sterk selectie-effect als gevolg van een te hoge examennorm is dat ook geen sprake. Dit neemt echter niet weg dat we feitelijk niets weten over de potentiële migranten die zich niet langer bij de Nederlandse vertegenwoordigingen melden voor een visumaanvraag. Waar dit precies door komt is niet duidelijk, maar individuele observaties leiden vooral in de richting van beperkte mogelijkheden om in het woonland een toets af te kunnen nemen en de drempel die de toets voor sommigen opwerpt.

Ten aanzien van de perspectieven op integratie biedt deze evaluatie nog onvoldoende houvast. Belangrijkste reden hiervoor is dat veruit de meeste migranten die een examen in het buitenland hebben ondergaan, zich nog maar zeer recent in Nederland hebben gevestigd. Wel bleek er een licht positief effect op de start van de inburgering uit te gaan, maar het is nog te vroeg om te concluderen hoe het deze groep tijdens de inburgering in Nederland zal vergaan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de mogelijkheden op diverse vormen van maatschappelijke participatie in dit land. Overigens moeten we hier geen hooggespannen verwachtingen van hebben. Het toetsniveau in het kader van de Wet inburgering buitenland is zeer laag en betekent dat er ten hoogste enige elementaire kennis wordt opgebouwd. Deze kennis dient vooral als opstapje naar het vervolg van inburgering in Nederland.

Toch wordt hiermee een belangrijk dilemma zichtbaar; de vereisten werpen weliswaar geen drempel op ten aanzien van vermeende kwetsbare groepen, maar de opzet van het inburgeringsexamen is zodanig vormgegeven dat het zeer de vraag is of we hiervan serieuze integratie-effecten mogen verwachten. Daar komt bij dat het ontbreken van een goede en uniforme methodiek ertoe leidt dat de examenkandidaten op allerlei manieren aan de slag gaan om zich voor te bereiden op het examen. Het is echter de vraag of dit de meest effectieve manier is om uiteindelijk een gedegen basis te leggen voor het leren van de Nederlandse taal. Wanneer de overheid iets meer greep op dit proces zou houden, in het bijzonder door het ontwikkelen en verspreiden van goede leermethoden, kan ook meer sturing worden gegeven aan de wijze van voorbereiding op een langdurig verblijf in

Nederland. In dit verband oogt het Duitse model kansrijker: men vraagt een hoger niveau van de kandidaten, maar dit gaat gepaard met een breed aanbod van voorzieningen om de taal te leren. Zo bezien zou de grote nadruk in Nederland op de individuele verantwoordelijkheid wel eens op gespannen voet kunnen staan met het perspectief van een succesvolle integratie.