



RANDVOORWAARDEN NIVEAU A1 INBURGERINGSEXAMEN BUITENLAND

Deel I Hoofdrapport



INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting.....	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Onderzoeksopzet	7
1.3.1 Stap 1: Analyse huidige situatie.....	8
1.3.2 Stap 2: Ontwikkelen randvoorwaarden per scenario	9
1.3.3 Stap 3: Toetsingskader en beoordeling scenario's	10
1.3.4 Stap 4: Advies en verfijning	11
1.4 Leeswijzer.....	11
2 Huidige situatie.....	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Voorlichting en voorbereiding	12
2.3 Inburgeringsexamen buitenland.....	13
2.4 Wib-gericht aanbod	14
2.4.1 Bevindingen	16
2.5 Uitsluiting grote groepen.....	17
2.6 Ontwikkelingen in Duitsland en Frankrijk.....	18
2.6.1 Het Duitse systeem	18
2.6.2 Het Franse systeem	19
2.6.3 Conclusies internationale vergelijking	19
3 Toekomstige situatie	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Randvoorwaarden voor ondersteuning bij scenario's.....	21
3.3 Randvoorwaarden voor examen-infrastructuur	23
3.4 Toetsingskader en beoordeling scenario's.....	24
3.4.1 Scenario's 2A en 2B (A1 mondeling).....	24
3.4.2 Scenario 3A en 3B (A1 schriftelijk)	26
3.5 Kosten scenario's	28
3.5.1 Investeringskosten	28
3.5.2 Exploitatiekosten	30
4 Conclusies en aanbevelingen	33
4.1 Conclusies.....	33
4.2 Aanbevelingen.....	34



MANAGEMENTSAMENVATTING

Vanaf 15 maart 2006 is de Wet Inburgering Buitenland (Wib) van kracht. Bepaalde groepen gezinsvormers en gezinsherenigers en geestelijk bedienaren dienen sindsdien het inburgeringsexamen buitenland af te leggen. Dit examen bestaat uit een taaldeel en een deel Kennis van de Nederlandse samenleving. Het halen van het inburgeringsexamen buitenland is een vereiste voor het verkrijgen van een Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV).

In een brief van 28 november 2007 aan de Tweede Kamer heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) aangegeven een nader onderzoek in te stellen naar de precieze zak-/slaaggrens voor het niveau A1min.

Tevens heeft de minister voor WWI aangegeven, mede gezien het destijds breed gedeelde inzicht dat het A1min moeilijk meetbaar is, te willen onderzoeken of en zo ja, onder welke voorwaarden het mogelijk en wenselijk is om het niveau A1 te kiezen als niveau voor het basisexamen inburgering in het buitenland.

Het huidige A1min niveau is in 2004 tot stand gekomen op basis van een advies van de commissie Franssen¹. Deze commissie vond een eis van een A1min niveau voor mondelinge vaardigheden redelijk in het licht van het feit dat de Nederlandse overheid destijds geen voornemens had om toegespitst voorbereidingsmateriaal te ontwikkelen, hetgeen volgens de commissie nodig zou zijn voor het hogere A1 niveau. Deze randvoorwaarden zouden moeten worden ingevuld om te voorkomen dat de juridische houdbaarheid van de wet zou worden aangetast en grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers a priori zouden worden uitgesloten van de komst naar Nederland.

De kern van dit onderzoek is dan ook gericht op deze randvoorwaarden. Welke randvoorwaarden in de zin van les en cursusmateriaal en eventueel aanvullende ondersteuning dienen noodzakelijkerwijs te worden ingevuld door de overheid om te

¹ *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen buitenland.* Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, februari 2004



voorkomen dat grote groepen gezinvormers en gezinsherenigers worden uitgesloten van komst naar Nederland bij verhoging van de zak/slaaggrens naar A1. Daarbij is zowel gekeken naar een verhoging van alleen mondelinge vaardigheden, als naar de invoering van een toets voor schriftelijke vaardigheden op niveau A1. Deze randvoorwaarden zijn geïnspireerd op een buitenland vergelijking (Duitsland en Frankrijk), samen met een wetenschappelijke klankbordgroep gedefinieerd en samengebracht in tien scenario's. Hiervan zijn er 4 meer in detail uitgewerkt. Deze 4 scenario's en randvoorwaarden zijn op basis van een toetsingskader getoetst op realiseerbaarheid, verdere marktontwikkeling in het buitenland, de bijdrage die een verhoging naar A1 niveau aan inburgering en integratie zou leveren en de kosten die een verhoging naar A1 in de verschillende scenario's tot gevolg zou hebben. Daarbij is ook voortdurend het juridische element waaronder a priori uitsluiting in ogenschouw gehouden.

Voor de bijdrage van taalbeheersing aan inburgering en integratie is een workshop met experts uit het veld georganiseerd. De conclusie van die workshop en tevens van de klankbordgroep was dat verhoging naar A1 niveau waarschijnlijk een grotere bijdrage aan inburgering levert. Onduidelijk is of er een bijdrage geleverd wordt aan integratie. Zekerheid hieromtrent kan in geen geval geleverd worden, ook vanwege het ontbreken van wetenschappelijke onderzoeken op dit gebied.

Het onderzoek heeft tot de conclusie geleid dat verhoging naar het A1 niveau voor mondelinge vaardigheden mogelijk is zonder grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers van komst naar Nederland uit te sluiten. Bij de cesuur die sinds 15 maart 2008 geldig is, slaagt namelijk bijna 80 procent van de mensen reeds op niveau A1 mondelinge vaardigheden. Dit scenario vergt ook slechts beperkte invulling van voorbereidingsmaterialen, het vergt geen additionele inspanningen van het postennetwerk in het buitenland en tevens zijn de kosten (investeringskosten en exploitatiekosten) relatief gering.



1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In de brief van 28 november 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2007-2008, 29 700, nr. 49) heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) aangegeven de zak-/slaaggrens op basis van het onderzoek van het Research Center voor Examinering en Certificering (RCEC)² tussentijds te verhogen met ingang van 15 maart 2008 en ondertussen een nader onderzoek in te stellen naar de precieze zak-/slaaggrens voor het niveau A1min. Dit nadere onderzoek naar de precieze zak-/slaaggrens wordt momenteel uitgevoerd door het RCEC in samenwerking met Cinop en TNO.

Verder heeft de minister in genoemde brief aangegeven dat: "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 mogelijkheden van het niveau A1 beschreven met de implicatie dat er toegespitst voorbereidingsmateriaal voor de kandidaten dient te worden aangeboden. In het nadere onderzoek zal daarom worden gezien welke voorbereidingsmogelijkheden noodzakelijk zijn indien niveau A1 als eis wordt gesteld".

Het achterliggende idee voor het mogelijk verhogen naar het niveau A1 is tevens dat het niveau A1 een grotere bijdrage zal leveren aan de inburgering en integratie in Nederland dan het lagere niveau A1min. Onderliggend rapport is de uitwerking van dit laatste nadere onderzoek. Dit onderzoek brengt de van overheidswege in te vullen randvoorwaarden en kosten in kaart die gepaard gaan met de eventuele verhoging van het niveau van het inburgeringsexamen buitenland naar A1.

² Beoordeling TNO-rapport 'Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsexamen buitenland'. RCEC, 2007, Arnhem.



1.2 Vraagstelling

De Adviescommissie Normering Inburgeringseisen onder leiding van J. Franssen, heeft in haar advies ten aanzien van het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland³ een 3-tal niveaus beoordeeld op functionaliteit (in hoeverre biedt het niveau de kans om functioneren op basaal niveau mogelijk te maken) en redelijkheid (in hoeverre kan het examen in alle redelijkheid worden behaald en sluit het niveau a priori grote groepen uit van komst naar Nederland). Tegen de achtergrond dat het toenmalige kabinet geen voornemens had om specifieke leermiddelen te ontwikkelen die toegespitst zouden zijn op het examen buitenland heeft de adviescommissie uiteindelijk geadviseerd het niveau A1min in te stellen.

Over de juridische context van de invoering van het kabinetsvoornemen heeft de Commissie zich destijds laten informeren door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Hierbij is geconstateerd dat de juridische houdbaarheid van de Wet inburgering in het buitenland, ook met het oog op internationale rechtsbepalingen zoals het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), mede bepaald wordt door de vraag of door de normstelling van het niveau van het inburgeringsexamen niet a priori grote groepen gezinsmigranten uitgesloten worden. Daarnaast moeten er zodanige randvoorwaarden zijn ingevuld, dat tenminste verondersteld mag worden dat het inburgeringsexamen in redelijkheid haalbaar is. De praktische uitwerking van het examen mag niet zodanig zijn, dat bijvoorbeeld laagopgeleiden en / of analfabeten geen enkele kans van slagen hebben. De (beschikbaarheid van) in te zetten leermiddelen, die geschikt zijn voor zelfstudie of lange afstand onderwijs, toegankelijk voor de verschillende opleidingsniveau's en inzetbaar in de diverse landen van herkomst, bepalen in belangrijke mate de redelijkheid van de niveau-eis.

Op basis van eerdere constatering van de commissie Franssen en de nieuwe onderzoeksvraag naar de mogelijkheden om niveau A1 in te stellen, heeft het ministerie van VROM en de directie Inburgering & Integratie (I&I) de volgende vragen ten behoeve van de opdracht

³ *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen buitenland.* Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, februari 2004



gesteld:

1. Welke randvoorwaarden in de zin van lesmaterialen en/of cursussen, dienen noodzakelijkerwijs van overheidswege te worden ingevuld, indien niveau A1 op de mondelinge vaardigheden als eis wordt gesteld in het inburgeringsexamen buitenland, gelet op het gegeven dat daarbij geen grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers a priori worden uitgesloten van komst naar Nederland?
2. Welke aanvullende randvoorwaarden in de zin van lesmaterialen en/of cursussen, dienen te worden ingevuld indien, naast de mondelinge vaardigheden, ook schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) op A1 niveau worden geëist?
3. Zijn dergelijke randvoorwaarden in de zin van lesmaterialen en/of cursussen (op een redelijke wijze) realiseerbaar en zo ja, op welke wijze kunnen de randvoorwaarden geïmplementeerd worden?
4. Hoe heeft de markt zich op dit terrein ontwikkeld: is er sprake van een cursusaanbod in de landen van herkomst of zijn er leermiddelen door de markt ontwikkeld die geschikt zijn voor zelfstudie?
5. Is de verwachting dat het niveau A1 een grotere bijdrage zal leveren aan de inburgering en integratie in Nederland dan het niveau A1min?
6. Welke kosten zijn gemoeid met de realisatie van de voorgestelde randvoorwaarden in de zin van lesmaterialen en/of cursussen?

De beantwoording van deze vragen leidt tot de onderbouwing onder welke randvoorwaarden het niveau van het inburgeringsexamen buitenland naar niveau A1 verhoogd kan worden. De uiteindelijke overweging voor verhoging van het taalniveau is uiteraard een politieke keuze.

1.3 Onderzoeksopzet

Bovenstaande vragen zijn uitgangspunt geweest voor de structuur van het onderzoek en de rapportage. De onderzoeksopzet bestaat uit de volgende stappen:



Figuur 1 - Onderzoeksopzet



1.3.1 Stap 1: Analyse huidige situatie

Om verschillende scenario's voor de toekomst van het niveau van het inburgeringsexamen buitenland te kunnen beoordelen is een goed begrip van de huidige situatie noodzakelijk. De huidige situatie is immers het startpunt van een mogelijk verbetertraject. Bovendien kan van de ervaringen met het huidige systeem geleerd worden. Bijvoorbeeld van de scores van reeds geëxamineerden, maar ook van internationale vergelijkingen.

Daarom zijn de volgende analyses uitgevoerd:

- Een analyse van de belangrijkste landen en talen voor gezinsvorming en gezinshereniging;
- Een analyse van het Duitse en Franse systeem van examinering in het buitenland, Duitse en Franse lesmateriaal en examenvoorbeelden;
- Een analyse van gebruiksmogelijkheden van (delen van) het kostenmodel 2004 (PwC onderzoek kosten examen buitenland);
- Een analyse van kwantitatieve data omtrent het inburgeringsexamen buitenland (mede op basis van de Monitor inburgeringsexamen buitenland, april 2008);
- De inhoudelijke en financiële analyse van de huidige situatie;
- Een quick scan rond marktinitiatieven Wib-gericht aanbod;
- Een analyse van de implementatieaspecten op de posten bij invoering van schriftelijke vaardigheden als exameneis.



Deze analyses zijn uitgevoerd door middel van desk research en interviews met relevante personen en organisaties, zoals het Goethe Instituut, de Nederlandse Wereldomroep, de Franse en Duitse ambassades en de Taalunie. Een volledige lijst met geïnterviewde personen en organisaties is opgenomen in deel II 'Feitenonderzoek en scenario's'.

1.3.2 *Stap 2: Ontwikkelen randvoorwaarden per scenario*

Het eventueel verzwaren van de exameneis stelt een aantal minimale randvoorwaarden aan de ondersteuning van kandidaten in de vorm van lesmaterialen en/of cursussen.

Het streven is namelijk te voorkomen dat het grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers onmogelijk wordt gemaakt naar Nederland te komen (naar advies van de commissie Franssen en het ACVZ en volgens het EVRM). De minister wil weten welke minimale randvoorwaarden voor het inburgeringsexamen buitenland een rol spelen bij:

1. Verhoging van het mondeling examen naar niveau A1;
2. Invoering van een schriftelijk examen (lezen en schrijven) op niveau A1.

De te ontwikkelen randvoorwaarden hebben enerzijds betrekking op *ondersteuning* van de kandidaat en anderzijds op *verandering of uitbreiding* van het examineringsysteem. Deze zijn als volgt uitgewerkt:

1. Welke randvoorwaarden in de zin van *ondersteuning* vanuit de overheid dienen te worden vervuld, indien niveau A1 op de mondelinge vaardigheden dan wel schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) op A1 niveau als eis wordt gesteld in het inburgeringsexamen buitenland, gelet op het gegeven dat daarbij geen grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers a priori worden uitgesloten van komst naar Nederland?
2. Welke randvoorwaarden op het terrein van het examineringsysteem dienen noodzakelijkerwijs van overheidswege te worden ingevuld, indien niveau A1 op de mondelinge vaardigheden dan wel schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) op A1 niveau als eis wordt gesteld in het inburgeringsexamen buitenland?



Op basis van bovengenoemde uitsplitsing is een 4-tal scenario's inhoudelijk verder uitgewerkt en zijn de financiële dimensies van deze scenario's doorgerekend. De inhoudelijke en financiële uitwerking is mede gebaseerd op de inhoudelijke expertise die tijdens de 2 bijeenkomsten van de wetenschappelijke klankbordgroep naar voren is gekomen. Dit heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de beoordeling en de haalbaarheid van de scenario's.

Daarnaast is in dit verband een workshop georganiseerd met experts op gebied van invloed van taalbeheersing op inburgering en integratie⁴. Het doel hiervan was zicht te krijgen op effecten van het verwerven van een hoger taalniveau in het buitenland op een betere inburgering en integratie in Nederland. Tevens hebben interviews plaatsgevonden met diverse aanbieders van cursusmaterialen, maar bijvoorbeeld ook met de Wereldomroep en de Taalunie om een beeld te krijgen van de kosten verbonden aan de scenario's waarbij de overheid een meer ondersteunende rol vervult.

1.3.3 Stap 3: Toetsingskader en beoordeling scenario's

Nadat op deze wijze de scenario's qua randvoorwaarden zijn ingevuld, is op basis van de vraagstelling van het ministerie het volgende toetsingskader geformuleerd:

1. Zijn de beschreven randvoorwaarden realiseerbaar en zo ja, op welke wijze kunnen de randvoorwaarden geïmplementeerd worden?
2. Heeft de markt zich op dit terrein dusdanig ontwikkeld dat er sprake is van een cursusaanbod in de landen van herkomst of zijn er leermiddelen door de markt ontwikkeld die geschikt zijn voor zelfstudie?
3. Is de verwachting gerechtvaardigd dat het niveau A1 een grotere bijdrage zal leveren aan de inburgering en integratie in Nederland dan het niveau A1min?
4. Welke kosten zijn gemoeid met de realisatie van de voorgestelde scenario's en hoe staan deze in verhouding tot de al dan niet te verwachten hogere opbrengsten op gebied van inburgering en integratie?.

⁴ De leden van de klankbordgroep en de deelnemers aan de workshop zijn opgenomen in deel II 'Feitenonderzoek en scenario's'.



Op basis van onze bevindingen uit analyses en bijeenkomsten met de klankbordgroep en een workshop met experts uit het veld zijn de scenario's beoordeeld conform de criteria uit het toetsingskader.

1.3.4 Stap 4: Advies en verfijning

Op basis van het bovenstaande onderzoek is een advies uitgebracht voor een voorkeursscenario.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de huidige situatie (hoofdstuk 2) en vervolgens de mogelijk toekomstige situatie op basis van scenario's (hoofdstuk 3). Het geheel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen in een laatste hoofdstuk (hoofdstuk 4).

Gedurende het onderzoek is veel materiaal verzameld dat aan de basis heeft gelegen van een breed scenario-onderzoek. Dit materiaal, aanvullende informatie en alle scenario's zijn te vinden in deel II 'Feitenonderzoek en scenario's'.



2 HUIDIGE SITUATIE

2.1 Inleiding

Vanaf 15 maart 2006 is de Wet Inburgering Buitenland (Wib) van kracht geworden. Onder deze wet dienen bepaalde groepen minderheden in de leeftijd van 18 tot 65 jaar, die voor gezinshereniging of gezinsvorming dan wel voor verblijf als geestelijk bedienaar naar Nederland komen, in het land van herkomst het inburgeringsexamen buitenland af te leggen. Dit examen bestaat uit een taalgedeelte en een deel Kennis van de Nederlandse samenleving (KNS). Het succesvol behalen van het inburgeringsexamen buitenland is sinds 2006 een vereiste om een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) te verkrijgen.

2.2 Voorlichting en voorbereiding

Informatie over het inburgeringsexamen buitenland wordt verstrekt via websites, brochures en de telefoon. Voorbeelden van websites zijn:

- www.naarnederland.nl;
- websites van de ambassades via www.minbuza.nl;
- www.postbus51.nl;
- www.vrom.nl;
- www.ind.nl (verblijfwijzer).

Via de inburgeringstelefoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen personen informatie verkrijgen over de aanmelding en betaling van het examen en over de gang van zaken op de ambassade.

De examenkandidaat kan zich voorbereiden op het inburgeringsexamen buitenland. Hiertoe zijn speciale oefenpakketten onder de titel 'Naar Nederland' samengesteld. Er zijn zeven verschillende pakketten. Alle pakketten bevatten de film 'Naar Nederland', een fotoboek met audio-CD, een handleiding inclusief 100 vragen en drie TIN-codes voor het afleggen van drie oefenexamens Toets Gesproken Nederlands (TGN). De pakketten onderscheiden zich naar:

- De inhoud;
- De drager: dvd of video;
- De taal (alleen voor video in 13 talen, de dvd heeft alle 13 talen).



De pakketten worden door ThiemeMeulenhoff verkocht aan de diverse (internet) boekhandels. Particulieren kopen de pakketten in boekhandels; Het pakket gaat in op zowel het oefenen van de Nederlandse taal als de kennis van de Nederlandse samenleving. De kosten van het oefenpakket bedragen € 70,=.

2.3 Inburgeringsexamen buitenland

Het inburgeringsexamen buitenland bestaat uit twee onderdelen, te weten de Toets Gesproken Nederlands (TGN) en de Toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). De TGN beperkt zich tot de Nederlandse taal (spreken en luisteren) op A1min niveau. De commissie Franssen heeft dit A1min niveau als volgt gedefinieerd: "Men kan slechts een beperkt aantal vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de directe, persoonlijke levenssfeer en op de allereerste levensbehoeften; en alleen in direct contact met Nederlands-sprekenden die gewend zijn zich aan te passen" en "Men kan zich slechts in zeer beperkte mate uitdrukken, eigenlijk alleen met behulp van losse woorden en standaardformuleringen <formulaic speech> op een gering aantal terreinen die verband houden met de directe persoonlijke levenssfeer"⁵. Het betreft hier dus expliciet niet lezen en schrijven. De toets KNS heeft betrekking op de Kennis Nederlandse samenleving (KNS), waarbij aandacht is voor onderwerpen als cultuur, geschiedenis, geografie, waarden en normen, burgerschap, staatinrichting. Ook de KNS toets wordt mondeling geëxamineerd.

Het inburgeringsexamen buitenland kan worden afgenomen op 124 posten (ambassades en consulaten). De examenkandidaat dient voor beide onderdelen te slagen om het inburgeringsexamen buitenland te halen. Het inburgeringsexamen buitenland wordt afgenomen door middel van een telefoonverbinding die in directe verbinding staat met een computer in de Verenigde Staten, die door middel van spraakherkenning de score bepaalt.

De kosten verbonden aan het examen bedragen € 350,=.

⁵ Rapport Commissie Franssen: 'Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland', 2004



Sinds de invoering van het inburgeringsexamen buitenland, hebben meer dan 15.000 personen de TGN afgelegd.

Op basis van gegevens van het ministerie van VROM blijken de volgende landen en talen het belangrijkste te zijn voor gezinsvorming en gezinshereniging:

1. Turkije, Turks
2. Marokko, Arabisch, Berber
3. China, Chinees
4. Thailand, Thai
5. Brazilië, Portugees
6. Indonesië, Bahasa Indonesia
7. Pakistan, Urdu
8. Ghana, Engels
9. Filippijnen, Engels
10. Rusland, Russisch

Dit overzicht is gebruikt als basis voor het marktonderzoek van het Wib-gericht aanbod, beschreven in de volgende paragraaf.

De scores op de examens geven een indicatie voor de slagingskans voor het examen buitenland indien de examens voor mondelinge vaardigheden naar A1 verhoogd zou worden. Op basis van de huidige scores op de examens (tot 1 september 2008), heeft bijna 80% van de geslaagde kandidaten direct niveau A1 gehaald. Op dit moment slaagt 91% voor Toets Gesproken Nederlands op niveau A1min⁶.

2.4 Wib-gericht aanbod

Als onderdeel van het onderzoek van de huidige situatie met betrekking tot de Wib is een marktverkenning van Wib-gericht aanbod uitgevoerd; enerzijds naar marktinitiatieven omtrent het aanbod cursorisch onderwijs Nederlandse taal, anderzijds naar leermiddelen die ontwikkeld zijn ter voorbereiding op het inburgeringsexamen buitenland. Het doel hiervan is de ontwikkelingen in het Wib-

⁶ Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, INDIAC, april 2008



gericht aanbod in kaart te brengen en direct een inschatting te maken van de gevolgen voor het Wib-gericht aanbod van een eventuele verhoging van de taaleisen.

Parallel aan deze verkenning is geïnterviewd welke leermiddelen ontwikkeld zijn en in de praktijk gebruikt worden om Wib'ers voor te bereiden op het inburgeringsexamen buitenland.

De contacten in het buitenland zijn via de volgende bronnen verkregen:

- Het verslag van de quick scan taalcursussen Nederlands in het buitenland die het ministerie van Justitie medio 2005 uitgevoerd heeft;
- Informatie op www.buitenlandsepartner.nl;
- Gerichte zoekacties op het internet.

Bovendien is specifiek voor de identificatie van Wib-gerichte marktinitiatieven in het buitenland contact gezocht met de ambassade of het consulaat ter plaatse met het verzoek de onderzoekers te voorzien van contactinformatie.

De marktverkenning is uitgevoerd voor de 10 belangrijkste herkomstlanden. Met 22 aanbieders in de 10 belangrijkste herkomstlanden is contact gelegd. Met de 5 belangrijkste landen is telefonisch contact gezocht. De cursusaanbieders Nederlandse taal in de overige 5 landen is verzocht een vragenlijst in te vullen en via de e-mail te retourneren. Van deze 22 aanbieders hebben er 15 meegewerkt aan het onderzoek⁷. In tabel 1 is een overzicht te zien van de landen, het aantal geïdentificeerde aanbieders, de vestigingslocaties en het aantal respondenten per land.

Gebleken is dat er zich in Nederland ook een markt heeft ontwikkeld voor het aanbieden van taalcursussen voor Wib'ers die op een toeristenvisum naar Nederland komen. Hiervan zijn er 4 geïdentificeerd. Ook met deze aanbieders is telefonisch contact gelegd, 2 partijen hebben aan het onderzoek meegewerkt.

⁷ De reden voor de non-respons is niet altijd duidelijk; een mogelijkheid is dat een aantal initiatieven niet meer bestaat.



Tabel 1- Overzicht quick scan marktinitiatieven Nederlandse taal in het buitenland en Nederland

Land	Cursus-aanbod gevonden?	Aantal geïdentificeerde aanbieders	Locatie(s)	Aantal respondenten
Turkije	Ja	6	Istanbul, Adana	4
Marokko	Ja	3	Tétouan, Nador	2
China	Ja	1	Peking	1
Thailand	Ja	3	Bangkok, Sa Kaeo	2
Brazilië	Ja	4	Rio de Janeiro, Brasilia, Fortaleza, Sao Paulo	2
Indonesië	Ja	1	Jakarta	1
Pakistan	Nee*	Nvt.	Nvt.	Nvt.
Ghana	Ja	2	Accra	1
Filippijnen	Ja	2	Makati City, Manilla	2
Rusland	Ja	1	St. Petersburg	0
Nederland	Ja	4	Deventer, Utrecht, Heemstede, Groenlo	2
Totaal	10 van de 11	26		17

* Geen cursusaanbod gevonden in het kader van dit onderzoek

2.4.1 Bevindingen⁸

Zoals in tabel 1 te zien is, is er in de meeste landen sprake van een Wib-gericht cursusaanbod. De aanname dat er zich aan de hand van de Wib marktinitiatieven Nederlandse taal in het buitenland zou ontwikkelen, lijkt daarmee bevestigd. Bovendien heeft zich een aanbod in Nederland ontwikkeld, gericht op inburgeraars die ervoor kiezen zich op een toeristenvisum in Nederland voor te bereiden op het inburgeringsexamen buitenland.

Alle 17 cursusaanbieders die een bijdrage hebben geleverd aan het marktonderzoek geven aan dat zij vooral les geven aan kandidaten in het kader van het inburgeringsexamen buitenland.

⁸ De antwoorden van de 17 respondenten zijn te vinden in deel II



Leermiddelen

In het onderzoek zijn naast het oefenpakket 'Naar Nederland' 2 methodieken geïdentificeerd waarmee men zich gericht kan voorbereiden op het inburgeringsexamen buitenland, namelijk 'Op Weg' (uitgeverij Boom) en 'Ticket naar Nederland' (uitgeverij Vandorp Educatie). Deze zijn ontwikkeld voor zelfstudie.

Uitgeverij Boom heeft recent de methode 'Onderweg' uitgegeven. Dit gaat verder dan 'Op Weg' en is geschikt voor examentraining op A1 niveau. Met name 'Op Weg' is door de cursusaanbieders genoemd als materiaal dat hen ondersteunt bij het geven van Wib-gerichte cursussen. De respondenten gaven verder aan gebruik te maken van cursusmateriaal dat niet specifiek voor de Wib ontwikkeld is, maar de inburgeraar wel een degelijke basis voor de Nederlandse taal geeft. Cursusmateriaal dat genoemd is:

- Delftse Methode;
- Naar Nederland;
- IJsbreker;
- Nieuwe Buren;
- Eigen materiaal.

Slaging en niveau

De Wib'ers die door deze cursusaanbieders worden opgeleid slagen volgens hen allemaal (100%) voor het inburgeringsexamen buitenland. Dit is dus nog hoger dan het gemiddeld slagingspercentage van 91%. Het huidige niveau dat in het kader van de Wib aan de inburgeraars gevraagd wordt, is in de optiek van de cursusaanbieders over het algemeen oppervlakkig en laag. Veel cursusaanbieders doceren hun cursisten dan ook een hoger niveau met uitgebreidere vaardigheden. Dit is volgens hen de verklaring voor het zeer hoge slagingspercentage van hun cliënten. Deze cijfers zijn echter niet objectief aantoonbaar op basis van de huidige beschikbare gegevens.

2.5 Uitsluiting grote groepen

Een belangrijke criterium in het kader van het EVRM en de ACVZ-adviezen is dat het grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers niet onmogelijk wordt gemaakt



naar Nederland te komen als de exameneisen worden verhoogd. Dit is met name van belang als een schriftelijk examen (lezen en schrijven) op niveau A1 in de toekomst wordt vereist. Centraal hierbij is de vraag of en in welke mate de examenkandidaten zijn gealfabetiseerd. Als onder de examenkandidaten immers grote groepen analfabeten zouden zitten, zou door het eisen van schriftelijke vaardigheden bij voorbaat al grote groepen worden uitgesloten. Gegevens met betrekking tot analfabetisme worden momenteel niet betrouwbaar geregistreerd in het Inburgeringsexamen Biometrie Systeem (IEBS) op de buitenlandse posten. Indien we echter kijken naar de nieuwkomersmonitoren 2004, 2005 en 2006, dan blijkt dat in die jaren 9 à 10% van de nieuwkomers die in Nederland aan een inburgeringstraject deelnamen niet of nauwelijks geletterd is⁹. Dit is mogelijk de omvang van de groep die wordt uitgesloten indien een schriftelijk examen wordt geïntroduceerd in het land van herkomst.

2.6 Ontwikkelingen in Duitsland en Frankrijk

Naar aanleiding van vergelijkbare ontwikkelingen op inburgeringsgebied in Duitsland en Frankrijk is een landenvergelijking gemaakt. In deel II 'Feitenonderzoek en scenario's' is deze in meer detail uitgewerkt. Hier de belangrijkste bevindingen en conclusies.

2.6.1 *Het Duitse systeem*

Sinds augustus 2007 is het Duitse inburgeringssysteem in het buitenland operationeel. Bij de examinering wordt op alle taalvaardigheidsniveau's het niveau A1 verplicht gesteld. De Duitse ambassade in Nederland heeft aangegeven dat Duitsland dit niveau verplicht kan stellen omdat het over een uitgebreid infrastructuur beschikt via de Goethe instituten. Deze zijn samen met aan haar gelieerde geaccrediteerde onderwijsinstellingen in 102 landen aanwezig op 408 locaties. De Goethe instituten geven cursussen en nemen de examens af. Er is veel materiaal ontwikkeld en beschikbaar (Start Deutsch eins), tevens is samen met de Duitse Wereldomroep (Deutsche Welle) een taalcursus ontwikkeld die wordt uitgezonden via de radio.

⁹ Monitor Nieuwkomers 2004 (Significant, 2005) Monitor Nieuwkomers 2005 (Significant, 2006), Monitor Inburgering 2006 (Significant, 2007)



De kosten van het cursusmateriaal zijn €34,-. Eventuele cursuskosten voor een basiscursus Duits variëren van land tot land, maar zijn circa €300,-. Het examengeld kost €60,-. Deze kosten komen voor rekening van de inburgeraar.

2.6.2 Het Franse systeem

In November 2007 is de wettelijke bepaling ingevoerd dat nieuwe immigranten kennis van de Franse taal (zowel mondelinge als schriftelijke vaardigheden) en normen en waarden moeten hebben en indien onvoldoende deze vooraf in het herkomstland dienen te verwerven, uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit sinds eind oktober 2008. Dezelfde instantie die verantwoordelijk is voor de inburgering in Frankrijk, de Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANEAM), heeft de taak gekregen deze kennis te evalueren in het buitenland en de (eventuele) scholing aldaar te regelen. Het vereiste taalniveau voor een verblijfstitel is uitgewerkt op basis van het CEF en wordt als A1.1 aangeduid, hetgeen vergelijkbaar is met het Nederlandse A1min niveau. Behalve dat ANEAM partnerorganisaties mag betrekken, zijn er nog geen gegevens bekend met betrekking tot de concretisering van het ondersteuningssysteem in het buitenland.

2.6.3 Conclusies internationale vergelijking

Op basis van de bovenstaande analyse kan een aantal conclusies worden getrokken, te weten:

- Het Duitse systeem kenmerkt zich door relatief hoge exameneisen, namelijk A1 voor alle taalvaardigheden;
- Het Duitse ondersteunings- en examensysteem is opgebouwd rondom de infrastructuur van de Goethe instituten en geaccrediteerde instellingen. Er is veel materiaal en cursussen ontwikkeld;
- Deze combinatie van infrastructuur van de Goethe Instituten en materiaal en cursussen maakt dat Duitsland minder snel in strijd zal handelen met de letter en de geest van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden;
- Het Franse systeem vereist het A1.1 (vergelijkbaar met A1min) niveau voor lezen en schrijven. Het Franse ondersteunings- en examensysteem moet nog opgebouwd worden.



3 TOEKOMSTIGE SITUATIE

3.1 Inleiding

De vraagstelling van het ministerie is gericht op het ontwikkelen van randvoorwaarden en scenario's voor de volgende taalniveaus:

- Een mondeling examen op niveau A1;
- Een schriftelijk examen (lezen en schrijven) op niveau A1.

Op basis van discussies in de klankbordgroep en tijdens de workshop is een aantal verfijningen voorgesteld ten aanzien van bovenstaande scenario's:

- Onderscheid tussen een examen lezen en een examen lezen en schrijven;
- Extra scenario's uitwerken met meer uitgebreide ondersteuning dan minimaal (een redelijk niveau).

Combineren van bovenstaande levert de volgende 10 scenario's op (zie tabel 2), die allen in deel II 'Feitenonderzoek en scenario's' zijn opgenomen en in beperkte mate zijn uitgewerkt. De scenario's 1 hebben allemaal het examen mondeling A1min als basis. Scenario 1C en 1D zijn inclusief een examen leesvaardigheid op A1min. De scenario's 2 hebben het examen mondeling A1 als basis. Scenario 2C en 2D zijn inclusief een examen leesvaardigheid op A1. De scenario's 3A en 3B zijn de scenario's 2C en 2D inclusief schrijfvaardigheid op A1 niveau.

Tabel 2 - Scenario's

	1A	1B	1C	1D	2A	2B	2C	2D	3A	3B
Schrijfvaardigheid A1										
Leesvaardigheid A1										
Mondeling A1										
Leesvaardigheid A1min										
Mondeling A1min										

 *minimale ondersteuning*

 *redelijk ondersteuning*



In dit hoofdrapport wordt uitgegaan van de oorspronkelijke vraagstelling van het ministerie. Dat resulteert in een reductie van het aantal scenario's.

Scenario's 1 (A tot en met D) worden buiten beschouwing gelaten omdat deze uitgaan van het A1min niveau waarvan momenteel door het RCEC wordt onderzocht of de precieze zak-/slaaggrens vast te stellen is. De scenario's 2C en 2D worden buiten beschouwing gelaten omdat slechts één van de twee schriftelijke vaardigheden, namelijk lezen, getoetst wordt.

In het onderstaande worden de 4 resterende scenario's kort beschreven en vervolgens getoetst aan de uit door het ministerie geformuleerde vragen afgeleide criteria. De volgende 4 scenario's worden in dit rapport uitgewerkt:

- Scenario 2A: Taalniveau A1 mondeling met minimale ondersteuning van de overheid;
- Scenario 2B: Taalniveau A1 mondeling met een redelijke ondersteuning van de overheid;
- Scenario 3A: Taalniveau A1 mondeling en schriftelijk (lezen en schrijven), met minimale ondersteuning van de overheid;
- Scenario 3B: Taalniveau A1 mondeling en schriftelijk (lezen en schrijven), met redelijke ondersteuning van de overheid.

Bij de opbouw van de scenario's is uitgegaan van twee vormen van randvoorwaarden, ten eerste de mate van ondersteuning door de overheid en ten tweede de exameninfrastructuur.

3.2 Randvoorwaarden voor ondersteuning bij scenario's

De ondersteuning vanuit de overheid heeft betrekking op:

- De ontwikkeling van cursusmateriaal;
- De PR en voorlichting;
- De ondersteuning van de infrastructuur van het onderwijs in het buitenland.

Deze ondersteuning van de overheid kan minimaal of redelijk zijn.



De scenario's 2A en 3A zijn gebaseerd op *minimale* ondersteuning. Dit is de ondersteuning die minimaal randvoorwaardelijk voldoet. Deze ondersteuning is gebaseerd op de huidige ondersteuning bij het examen mondelinge vaardigheid op A1min. De minimale ondersteuning houdt voor beide scenario's het volgende in:

- Een ontwikkelingssubsidie van de overheid om cursusmateriaal te laten ontwikkelen door bestaande marktpartijen gericht op examentraining voor Nederlandse taal op niveau A1. Dit cursusmateriaal is te vergelijken met examentrainingen als 'Op Weg' en 'Ticket naar Nederland';
- Beperkte PR en voorlichting, gericht op het verschaffen van informatie via websites, brochures en telefoon door Postbus 51, de afdeling publieksvoorlichting van de IND, de website en de inburgeringstelefoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Geen actieve ondersteuning en distributie van cursusmateriaal. De Wib'er is verantwoordelijk voor het verkrijgen van het nieuwe cursusmateriaal.

In dit rapport wordt uitgegaan van de beschrijving van *redelijke* ondersteuning uit het rapport van de Commissie Franssen. Daarin wordt onder redelijke ondersteuning als uitgangspunt het volgende verstaan: "hij/zij leert niet de taal dankzij het functioneren in een omgeving waar die taal gebruikt wordt. Maar hij/zij is voor de vordering van het leerproces volledig aangewezen op ondersteuning (docent, materiaal) die speciaal voor het leren van taal aangereikt worden"¹⁰.

De redelijke ondersteuning ligt aan de basis van scenario 2B en 3B, het betekent voor deze scenario's:

- Een opdracht vanuit de overheid met heldere randvoorwaarden om methodologisch gevalideerd cursusmateriaal te laten ontwikkelen. Door de Duitse overheid wordt dit, gerelateerd aan een examen voor lezen en schrijven, aangeboden in de vorm van het lespakket 'Start Deutsch eins', ontwikkeld door het Goethe Instituut;
- Een actief PR en voorlichtingsbeleid van de overheid in de landen van herkomst;

¹⁰ Rapport Commissie Franssen: 'Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland', 2004



- Het beter benutten en ontwikkelen van de infrastructuur voor onderwijs in de Nederlandse taal in het buitenland:
 - De cursusaanbieders in herkomstlanden zijn uitgebreid in kaart gebracht;
 - Verwijzing naar cursusaanbieders in het land van herkomst;
 - Docententraining of accreditatie van onderwijsinstellingen;
 - Distributie/verkoop via de posten;
 - Additioneel voor scenario 3B dient een internationale infrastructuur voor ondersteuning ontwikkeld te worden, naar analogie van de Goethe Instituten in het Duitse systeem (bij het examen voor lezen en schrijven).
 - Additioneel zou voor alle scenario's samen met de Taalunie een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd kunnen worden voor het opzetten van een dergelijke infrastructuur. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan het aan elkaar knopen van initiatieven die er reeds zijn, zoals marktinitiatieven in het buitenland, Nederlandse scholen in het buitenland en faculteiten Nederlands op buitenlandse universiteiten.
 - Additioneel zou voor alle scenario's samen met de Wereldomroep een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd kunnen worden naar de mogelijkheden omtrent het geven van cursussen Nederlands via de radio.

3.3 Randvoorwaarden voor exameninfrastructuur

Wijziging van het examenstelsel in het buitenland, d.w.z. het toevoegen van de onderdelen lezen en schrijven heeft tevens gevolgen voor de exameninfrastructuur. Deze wijzigingen hebben de volgende gevolgen:

- Ontwikkeling nieuwe examens:
 - Lezen;
 - Schrijven.
- Investerings op de posten:
 - Fysieke aanpassingen voor het uitvoeren van de nieuwe examens.
- Exploitatie op de posten:
 - Toename verblijfstijd per examen;
 - Distributie en voorlichting;
 - Beveiliging.



3.4 Toetsingskader en beoordeling scenario's

Gebaseerd op de vraagstelling van het ministerie, is een viertal beoordelingscriteria opgesteld die samen het toetsingskader vormen. In tabel 3 zijn de 4 overgebleven scenario's met elkaar vergeleken.

Tabel 3 - Scores van scenario's op aangegeven criteria

	2A	2B	3A	3B
Realiseerbaarheid randvoorwaarden	++	-	+	--
Markontwikkeling	+	+	0	0
Bijdrage inburgering	+	+	++	++
Kosten	++	-	++	--

3.4.1 Scenario's 2A en 2B (A1 mondeling)

Randvoorwaarden ondersteuning

Ten aanzien van de randvoorwaarden leeft bij de klankbordgroep de opvatting dat de huidige situatie met beperkte ondersteuning vanuit de overheid kan worden gecontinueerd. Nu al haalt bijna 80% ¹¹ van de deelnemers het mondelinge niveau A1, de andere 20% zal langer moeten studeren om dit niveau te halen, maar dit vereist geen aanpassingen in de ondersteuning vanuit de overheid.

In de workshop met experts op gebied van invloed van taalbeheersing op inburgering en integratie kwam duidelijk naar voren dat er wel behoefte (onder de doelgroep) bestaat aan nieuwe en betere methodologieën op gebied van taalverwerving Nederlands in het buitenland. Dit zal leiden tot een hoger startniveau Nederlandse taal van de kandidaat in Nederland.

Randvoorwaarden examinering

Dit scenario vereist geen aanpassingen op het terrein van de examinering. De zak-/slaaggrens op de spraakcomputer hoeft slechts gewijzigd te worden.

¹¹ Gegevens gebaseerd op de scores in de Management Reporting Tool verbonden aan de examencomputer, uitgaande van de cesuur die geldt sinds 15 maart 2008.



Realiseerbaarheid randvoorwaarden

De randvoorwaarden verbonden aan de scenario's 2A en 2B zijn realiseerbaar. Hoewel dit voor scenario 2A eenvoudiger zal zijn dan voor scenario 2B waar meer randvoorwaarden dienen te worden ingevuld. Scenario 2B bevat immers een concrete opdrachtverstrekking door de overheid voor de ontwikkeling van lesmateriaal in plaats van stimulering via subsidieverstrekking. Een actiever PR en voorlichtingsbeleid en een meer uitgebreide infrastructuur voor ondersteuning van de kandidaat in het buitenland. Zie ook paragraaf 3.2.

Marktontwikkeling

De markt heeft zich in beperkte mate reeds ontwikkeld in de belangrijkste herkomstlanden. In het marktonderzoek is de verwachting ontstaan dat bij verhoging van de examennorm naar A1 de markt zich verder zal ontwikkelen. De ontwikkeling van cursusmateriaal en ondersteuning kan daaraan een bijdrage leveren. Docententrainingen en accreditatie kunnen ook helpen bij het ontwikkelen van de markt maar hebben het nadeel dat het zeer kostbaar is. Samenwerking met andere EU landen zoals Duitsland en het Goethe Instituut zouden een oplossing kunnen bieden voor het kostenaspect. Echter, uit een inventariserend gesprek met het Goethe Instituut blijkt dat samenwerking op korte termijn lijkt onhaalbaar gezien de missie van het Goethe Instituut die gericht is op de verspreiding van de Duitse taal en cultuur en de omvang en aard van de nieuwe taken die het instituut door de introductie van het Duitse inburgeringsexamen in het buitenland uitvoert.

Effect inburgering en integratie

Experts in de workshop en de klankbordgroep hebben aangegeven dat een betere beheersing van de taal de inburgering bevordert. Daarbij is van belang dat zodra de deelnemer is gearriveerd in Nederland zo snel mogelijk moet worden begonnen met aanvullend taalonderwijs. De tijd die verstrijkt tussen het afleggen van het examen buitenland en in Nederland op cursus gaan is momenteel te lang naar mening van de experts. Met de huidige lange periode tussen het examen in het buitenland en de vervolgcursus in Nederland gaat het positieve effect op de beheersing van de taal ten tijde van het examen op de uiteindelijke inburgering in Nederland grotendeels verloren. De invloed die een betere beheersing van de Nederlandse taal voordat men



naar Nederland komt, zal hebben op integratie in Nederland is niet vastgesteld in de workshop en klankbordgroep. Naar de stelling dat een betere taalbeheersing in het land van herkomst leidt tot een betere integratie in Nederland is bovendien voor zover bekend geen nader wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd.

Kosten

In scenario 2A is sprake van beperkte aanvullende kosten, die met name bestaan uit de ontwikkelingssubsidie voor ontwikkeling van cursusmateriaal. In scenario 2B zijn de kosten aanzienlijk indien gewerkt gaat worden met een internationale infrastructuur en accreditatie of docententrainingen. De kosten per scenario zijn nader uitgewerkt in paragraaf 3.5.

3.4.2 *Scenario 3A en 3B (A1 schriftelijk)*

Randvoorwaarden ondersteuning

De scenario's 3A en 3B stellen met het schriftelijk examen op niveau A1 een dusdanige drempel dat een redelijke ondersteuning door de overheid noodzakelijk is. Bij randvoorwaarden zoals beschreven onder minimale ondersteuning zouden bij het examen lezen en schrijven op A1 niveau hoogstwaarschijnlijk grotere groepen gezinsvormers en gezinsherenigers, zoals analfabeten en anders gealfabetiseerden a priori worden uitgesloten van komst naar Nederland. Experts hebben aangegeven dat lokaal, periodiek en persoonlijk onderwijs noodzakelijk is om kandidaten goed voor te bereiden, en te laten slagen, voor examens lezen en schrijven op A1 niveau. Scenario 3A valt hiermee af en komt daarom verder in de beoordeling van de scenario's en het uitwerken van de kosten niet meer aan de orde. Bij scenario 3B is de kans op uitsluiting van grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers minder groot, gezien de uitgebreide ondersteuning vanuit de overheid. Desondanks is te verwachten dat meer mensen uitgesloten zullen worden dan in scenario 2A.

Randvoorwaarden examinering

Voor het scenario 3B dient een nieuw schriftelijk examen ontwikkeld te worden. Daarnaast dienen op de grote posten fysieke aanpassingen gedaan te worden zoals verbouwingen, inventaris en ICT, afhankelijk van de vorm van het examen. Het



examen lezen en schrijven kan namelijk niet worden afgenomen met het huidige systeem. Het schriftelijk examen (lezen en schrijven) moet op een computer of op papier plaatsvinden, wat andere eisen ten aanzien van huisvesting en inrichting met zich meebrengt. De exploitatie op de posten verandert bij introductie van het schriftelijk examen eveneens aanzienlijk, onder meer door een langere verblijfsduur, meer beveiliging en meer toezicht.

Realiseerbaarheid randvoorwaarden

Deze randvoorwaarden zijn in beginsel technisch realiseerbaar. Organisatorisch gaat dit voor de posten een aanzienlijke belasting vormen.

Marktontwikkeling

De markt zou zich als gevolg van de aanzienlijk hogere eisen verder kunnen gaan ontwikkelen. De ontwikkeling van cursusmateriaal en ondersteuning kan daaraan een bijdrage leveren. Docententrainingen en accreditatie kunnen ook helpen bij het ontwikkelen van de markt maar hebben het nadeel dat deze kostbaar zijn. Het opzetten van een internationale infrastructuur is kostbaar. Echter, de haalbaarheid zou samen met bijvoorbeeld de Taalunie onderzocht kunnen worden.

Effect inburgering en integratie

Door een betere beheersing van zowel de mondelinge als de schriftelijke vaardigheden zal de mate van inburgering, ten opzichte van alleen mondelinge vaardigheden, sterk worden bevorderd. Zij het dat van belang is dat zodra de deelnemer is gearriveerd in Nederland zo snel mogelijk moet worden begonnen met aanvullend taalonderwijs.

De tijd die verstrijkt tussen het afleggen van het examen buitenland en in Nederland op cursus gaan is momenteel te lang naar mening van de experts. De gevolgen van een betere beheersing van de Nederlandse taal op integratie zijn onduidelijk.

Voor de stelling dat een betere taalbeheersing leidt tot betere interpretatie is geen wetenschappelijke onderbouwing aanwezig.



Kosten

Scenario 3B brengt aanzienlijke kosten met zich mee op zowel het terrein van ondersteuning als examinering. De kosten per scenario zijn nader uitgewerkt in de volgende paragraaf.

3.5 Kosten scenario's

3.5.1 Investerings

Ontwikkeling examens

De kosten van de ontwikkeling van examens schriftelijke vaardigheden worden geschat op circa €2,5 miljoen. Daarvan is ruim €1,1 miljoen geraamd voor de daadwerkelijke ontwikkeling van het examen en €1,3 miljoen voor het valideren en toetsen van het nieuwe examen en de noodzakelijke systematiek. Deze bedragen zijn getoetst bij het consortium onder leiding Cinop dat de huidige Toets Gesproken Nederlands heeft ontwikkeld. De bedragen zijn gebaseerd op ervaringscijfers rond de ontwikkeling van het mondelinge inburgeringsexamen buitenland. Dit betreft de inhoudelijke en technologische ontwikkeling en validering van de examens lezen en schrijven.

Ontwikkelingssubsidie

Subsidie aan de markt voor ontwikkeling van cursusmateriaal in scenario 2A worden geschat op €250.000,-. Dit is gebaseerd op informatie van uitgevers en opleidingsinstituten.

Ontwikkelingsopdracht

Scenario's 2B en 3B gaan uit van een ontwikkelingsopdracht van de overheid aan de markt voor het ontwikkelen van cursusmateriaal. Gebaseerd op ervaringen met het ontwikkelen van het huidige examen mondelinge vaardigheden niveau A1min en op informatie van uitgevers en opleidingsinstituten, worden de kosten hiervan geschat op €1.150.000,-. Van dit bedrag is €500.000,- ten behoeve van de ontwikkeling van het basismateriaal voor het oefenpakket. Voor de vertaling van dit pakket in 13 talen is een bedrag van €650.000,- ingecalculeerd.



Ontwikkeling PR en voorlichting

Bij het scenario 2A wordt uitgegaan van een continuering van de huidige situatie en inspanningen. In scenario 2B en 3B wordt aanvullend PR en voorlichtingsmateriaal ontwikkeld dat via de posten verspreid wordt, opgenomen is een stelpost van €100.000,-.

Ontwikkeling onderwijs infrastructuur

Bij het ontwikkelen van een infrastructuur voor onderwijs in het buitenland spelen voor scenario 2B en 3B de volgende aspecten een rol:

- In kaart brengen cursusaanbieders in de 20 belangrijkste herkomstlanden: opstartkosten: €200.000,-;
- Docententraining in de 20 belangrijkste herkomstlanden: €200.000,- (bron: Taalunie);
- Opzetten raamwerk voor accreditatie: €200.000,- (bron: Blik op Werk en de Taalunie);
- Alleen voor scenario 3B wordt aanvullend (dus niet in plaats van de voorgaande drie voorzieningen) een beperkte onderwijs infrastructuur in opdracht van de overheid opgezet voor onderwijs in lezen en schrijven op A1 niveau (conform Duitsland). De kosten van ontwikkeling van deze infrastructuur bedragen in de 20 belangrijkste herkomstlanden: €1.000.000,-. Dit bedrag bestaat uit contacten leggen en contracten sluiten met aanbieders en inrichten van onderwijsinstellingen (bron: projectteam en de Taalunie).

Fysieke aanpassingen op de posten

Ingeschat is dat voor scenario 2A en 2B en voor het examen lezen geen extra voorzieningen in termen van ICT, telefonie, meubilair of verbouwingen nodig zijn. Voor het examen schrijven in scenario 3B is naar verwachting in totaal €1.000.000,- voor verbouwingen nodig (voor 20 posten). Dit bedrag is gebaseerd op de ervaringen met het ontwikkelen van het mondelinge examen. Voor inrichting en meubilair is €100.000,- ingecalculeerd.



Projectkosten ministeries VROM en Buitenlandse Zaken

De eenmalige projectkosten voor VROM en Buitenlandse Zaken bedragen per scenario op basis van ervaring uit het examen mondeling niveau A1min:

- 2A: VROM, 4 mensjaren: €320.000,-. Buitenlandse Zaken: nihil;
- 2B: VROM, 6 mensjaren: €480.000,-. Buitenlandse Zaken: nihil;
- 3B: VROM, 12 mensjaren: €960.000,-. Buitenlandse Zaken, 6 mensjaren: €480.000,-.

3.5.2 Exploitatiekosten

Onderhoud examens

Zowel voor examens lezen als voor examens schrijven is voor het onderhoud en verversen van vragen €50.000,- op jaarbasis geraamd. Vanzelfsprekend gelden deze kosten alleen voor scenario 3B.

Uitvoering PR en voorlichting

Voor scenario 2A zijn geen extra kosten voor PR en voorlichting opgenomen. Voor scenario 2B en 3B is voor het onderhouden van de communicatiemiddelen (brochure, website, Wereldomroep, etc.) €250.000,- opgenomen.

Instandhouding onderwijs infrastructuur

Voor scenario 2A is niets geraamd voor deze categorie kosten. Voor de scenario's 2B en 3B is opgenomen:

- Opleiden docenten (opleiden nieuwe docenten en opfriscursussen) in herkomstlanden (in buurt van 20 posten): €50.000,-. Inschatting is 20 posten maal €2.500,- (bron: Taalunie);
- In stand houden infrastructuur voor distributie en verkoop van lesmateriaal via posten: €854.000,- (inschatting is €7.000,- (0,1 FTE) per post);
- In stand houden raamwerk voor accreditatie; €150.000,- voor helpdesk, administratie, stichting/verenigingsstructuur (bron: Taalunie en Blik op Werk). Uitgangspunt bij deze inschatting is dat het Keurmerk zichzelf kan financieren (op deze instellingskosten na);
- Alleen voor scenario 3B: In stand houden van een onderwijs infrastructuur (zie Duitsland) voor de 20 belangrijkste herkomstlanden: inschatting €1.000.000,-



(€50.000,- per land, voor salarissen onderwijzend personeel, huur, meubilair, etc.).

Personeelskosten

Alle extra begeleiding door medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de posten is gewaardeerd tegen €70.000,- per FTE. Voor de totale personeelskosten voor begeleiding is een rekenmodel ontwikkeld. Dit model berekent per post de kosten van begeleiding. De totale kosten komen neer op €280.853,-.

Overzicht investeringen en exploitatiekosten

Voor de verschillende scenario's resulteren de volgende investeringen (eenmalige uitgaven) en exploitatiekosten (jaarkosten). Zie hiervoor tabel 4 en 5.

Tabel 4 - Investerings per scenario

SCENARIO	2A	2B	3B
	Mondeling	Mondeling	Mondeling
			lezen/schr.
	A1	A1	A1
Niveau			
Ondersteuning	Minimaal	Redelijk	Redelijk
Investerings			
Ontwikkeling examens	-	-	1.100.000
Ontwikkeling, validering en testen van technische infrastructuur			1.300.000
Ontwikkelingssubsidie	250.000	-	-
Ontwikkelingsopdracht	-	1.150.000	1.725.000
Ontwikkeling PR en voorlichting	-	100.000	100.000
Ontwikkeling onderwijs infrastructuur	-	600.000	1.600.000
Fysieke aanpassingen op posten	-	-	1.100.000
Projectkosten VROM en BuZa	320.000	480.000	1.440.000
Totaal investeringen	570.000	2.330.000	8.365.000



Tabel 5 - Exploitatiekosten per scenario

SCENARIO	2A	2B	3B
Examen	Mondeling	Mondeling	Mondeling lezen/schr.
Niveau	A1	A1	A1
Ondersteuning	Minimaal	Redelijk	Redelijk
Exploitatiekosten			
Onderhoud examens	-	-	100.000
Uitvoering PR en voorlichting	-	250.000	250.000
Instandhouding onderwijs infrastructuur	-	1.054.000	2.054.000
Pers.kosten examenbegeleiding BuZa	-	-	280.853
Totaal exploitatiekosten	-	1.304.000	2.684.853



4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de analyses komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

4.1 Conclusies

Gedurende het onderzoek is veel expert informatie en kwantitatieve informatie verzameld om noodzakelijke randvoorwaarden voor ondersteuning bij verschillende scenario's van examinering in kaart te brengen. Uit het onderzoek is tevens gebleken dat op het gebied van analfabetisme weinig informatie beschikbaar is. Er kunnen daarom geen kwantitatieve en definitieve conclusies worden getrokken over de omvang van deze groep die mogelijk wordt uitgesloten van hun komst naar Nederland bij verhoging van het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland.

In dit onderzoek is een aantal scenario's beschreven en beoordeeld, teneinde tot een helder toekomstbeeld te komen voor het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland. De combinatie van de centrale onderzoeksvragen, de inbreng van experts en de gestelde randvoorwaarden ten aanzien van uitsluiting, hebben geleid tot 3 mogelijke scenario's.

Scenario 2A verhoogt het examenniveau mondelinge vaardigheden naar A1 bij minimale ondersteuning door de overheid. Dit scenario vergt slechts beperkte additionele randvoorwaarden zoals door de overheid ondersteunde ontwikkeling van cursusmateriaal. Tevens vergt het geen inspanning van het internationale postennetwerk van het ministerie van Buitenlandse Zaken en behoeft het examen geen aanpassing. Het scenario leidt volgens experts tot een hoger inburgeringsniveau en is daarmee, gezien de lage investeringen en jaarkosten, kosteneffectief. Tenslotte is in dit scenario zeker dat geen grote groepen a priori uitgesloten worden van gezinsvorming of gezinshereniging.

Scenario 2B stelt dezelfde exameneis als 2A, maar biedt vanuit de overheid meer ondersteuning, in het rapport aangeduid als redelijke ondersteuning. In dit scenario wordt ten opzichte van scenario 2A meer geïnvesteerd in het ondersteunen van



Wib'ers. De extra ondersteuning bestaat uit de regie van de overheid in het ontwikkelen en onderhouden van cursusmateriaal, voorlichtingsmateriaal en cursusaanbod in het land van herkomst. Net als in scenario 2A behoeft het examen geen aanpassing en leidt het tot een hoger inburgeringsniveau. Gezien de gelijke opbrengsten in termen van inburgering en hogere investeringen en jaarkosten is het scenario aanzienlijk minder kosteneffectief dan scenario 2A.

Scenario 3B introduceert een exameneis voor schriftelijke vaardigheden (lezen en schrijven) op niveau A1 met een redelijke ondersteuning van de overheid. In aanvulling op de investeringen in scenario 2B wordt in dit scenario extra geïnvesteerd in het ontwikkelen en onderhouden van een onderwijsinfrastructuur in de landen van herkomst. Nieuwe examens voor lezen en schrijven moeten ontwikkeld worden. Experts verwachten dat dit scenario leidt tot een aanzienlijk hoger niveau van inburgering. Het scenario heeft naar verwachting aanzienlijke opbrengsten in termen van inburgering, maar kent tevens aanzienlijke investeringen en jaarkosten. Daarmee is over kostenefficiëntie ten opzichte van scenario 2A moeilijk een uitspraak te doen. Echter, het is te verwachten dat grotere groepen dan in scenario 2A uitgesloten zullen worden.

4.2 Aanbevelingen

We bevelen aan te kiezen voor scenario 2A, voor de Wet Inburgering Buitenland, te weten mondelinge vaardigheden op A1 niveau. Dit scenario bevat een examen op een goed gedefinieerd niveau, namelijk A1, het draagt bij aan een betere inburgering en kent relatief lage investeringen en jaarkosten. Daarmee is het scenario kostenefficiënt. Bovendien biedt het scenario hoge zekerheid omtrent het niet uitsluiten van grote groepen gezinsvormers en gezinsherenigers.

Daarnaast zijn in de interviews met onder meer het Goethe Instituut, de Taalunie en de Wereldomroep interessante suggesties gedaan voor een tweetal haalbaarheidsonderzoeken. Deze haalbaarheidsonderzoeken kunnen een additionele bijdrage leveren aan het versterken van het fundament van scenario 2A:

1. Een onderzoek samen met de Wereldomroep naar de haalbaarheid (technisch, organisatorisch, dekkingsgraad en financieel) van het opzetten van Nederlandse



taalcursussen via de radio, naar analogie van de Deutsche Welle. Het opzetten van een dergelijke ondersteuningsstructuur zou de juridische houdbaarheid van de Wib als gevolg van het leveren van additionele, laagdrempelige ondersteuning kunnen vergroten. Daarnaast zou dit een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het inburgeringsstelsel in het buitenland;

2. Een onderzoek samen met de Taalunie naar de haalbaarheid van het opzetten van een internationale Nederlandse taalinfrastructuur in (een aantal landen in) het buitenland. Wellicht samen met de universiteiten waar Nederlands gedoceerd wordt, Nederlandse scholen in het buitenland en buitenlandse aanbieders van Nederlandse taallessen. Ook het aan elkaar knopen en opzetten van een dergelijke infrastructuur zou de juridische houdbaarheid van de Wib kunnen vergroten. Dit zou eveneens een versterking voor het inburgeringsstelsel in het buitenland kunnen betekenen.