



Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013

De Wet Inburgering 2013 heeft ertoe geleid dat meer mensen hun inburgeringsexamen halen. Wel komen inburgeraars langzamer op gang dan voorheen.

Een regierol voor gemeenten bij de start van de inburgering is kansrijk om het proces te versnellen. Strikte handhaving van de inburgeringsplicht lijkt effectief om het uiteindelijke slagingspercentage te verhogen.

De arbeidsparticipatie van inburgeringsplichtige nieuwkomers is onveranderd.

Een hoger slagingspercentage lijkt dus een beperkte succesfactor voor de integratie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

CPB Notitie

Gijs Roelofs, Jochem Zweerink, Rik Dillingh,
Cécile Magnée, Jeroen Frijters

februari 2020

Samenvatting en conclusies

Per 2013 is de Wet Inburgering gewijzigd. De financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor de inburgering van nieuwkomers ging over van de gemeenten naar de inburgeringsplichtigen zelf. Waar voorheen de gemeente taalcursussen inkochte en inburgeringsplichtigen een cursustraject aanbood, moesten nieuwe inburgeraars vanaf die datum zelf een cursusaanbieder uitzoeken. Voor de financiering van hun cursussen konden zij een lening afsluiten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De handhaving van de inburgeringsplicht ging over van gemeenten naar DUO.

In deze notitie kijken we naar de effecten van dit nieuwe stelsel op de inburgeringsuitkomsten, de scholingsdeelname, en de arbeidsparticipatie van inburgeringsplichtige nieuwkomers. We doen dit door koppeling van gegevens uit het Informatiesysteem Inburgering van DUO (ISI) aan CBS-microdata over scholingsdeelname en loon- en inkomstengegevens. We zoomen in op eventuele verschillen in uitkomsten die optreden bij de overgang van het oude naar het huidige stelsel op 1 januari 2013.

We zien dat nieuwkomers langzamer op gang komen met hun inburgering, maar uiteindelijk vaker hun inburgeringsexamen halen. Het percentage geslaagden na 5,5 jaar is 11 procentpunt hoger. De langzamere start is waarschijnlijk het gevolg van de eigen regie van de inburgeraar, die tot vertraging leidt bij de start van het inburgeringstraject. Het feit dat uiteindelijk meer mensen hun inburgeringsexamen halen, lijkt vooral het gevolg van striktere handhaving van de inburgeringsplicht door DUO in vergelijking met de handhaving door gemeenten onder de vorige inburgeringswet.

We zien geen effect op de scholingsdeelname en de arbeidsparticipatie na vijf jaar. Het percentage inburgeringsplichtigen dat een opleiding volgt of een baan heeft, verandert niet. Ook het gemiddelde jaarloon en het gemiddelde uurloon van degenen met een baan veranderen niet door de overgang van de vorige naar de huidige wet.

De bevindingen in deze notitie bieden handvatten voor de vormgeving van een nieuwe inburgeringswet, beoogd per 2021. Een regierol voor gemeenten bij de start van de inburgering lijkt kansrijk om het inburgeringsproces te versnellen. Daarnaast kan de gemeente vroegtijdig signaleren wie examen kan doen op een hoger taalniveau, maar ook wie het basisniveau niet aankan. Maatwerk wordt extra relevant als het basisniveau van het inburgeringsexamen wordt verhoogd, aangezien lang niet iedereen dat niveau zal kunnen halen. Tot slot lijkt strikte handhaving van de inburgeringsplicht effectief om het percentage inburgeraars dat het examen haalt, te verhogen. Een hoger slagingspercentage lijkt op zichzelf echter een beperkte succesfactor voor de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 2013 is de Wet Inburgering op verschillende punten gewijzigd. In deze notitie onderzoeken wij, mede op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, welke effecten deze wijzigingen hebben gehad op de inburgeringsuitkomsten, de scholingsdeelname en de arbeidsmarktuitkomsten van inburgeringsplichtigen. Dit geeft het Rijk en gemeenten handvatten voor het nader vormgeven van het beoogde nieuwe inburgeringsstelsel in het kader van de Veranderopgave Inburgering, voorzien per 2021.¹

1.2 De Wet Inburgering 2013 (WI2013)

Doelen van de Wet Inburgering 2013 zijn het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers en het verhogen van de kwaliteit van de inburgeringscursussen. De huidige wet is van toepassing op nieuwkomers die op of na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden en verplaatst de regie over het inburgeringsproces van de gemeente naar de inburgeringsplichtige zelf. De inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor het uitkiezen van een geschikt cursustraject en voor de financiering ervan. Mensen die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden, vallen nog onder de vorige wet: de Wet Inburgering 2007 (WI2007). Zij ontvingen van de gemeente een aanbod voor een inburgeringstraject, en de gemeente handhaafde op hun inburgeringsplicht.

Voor de financiering van de inburgeringscursussen kan de inburgeraar een lening bij DUO afsluiten van maximaal 10.000 euro.² Voor asielmigranten wordt deze lening kwijtgescholden indien zij binnen de inburgeringstermijn voldoen aan de inburgeringsplicht. Gezinsmigranten³ komen niet in aanmerking voor kwijtschelding. Onder de vorige wet was er doorgaans een eigen bijdrage van 270 euro, die vaak door de gemeente werd vergoed bij afronding van de inburgeringscursus.

Aan de inburgeringsplicht kan op drie manieren worden voldaan: via een examen, een vrijstelling of een ontheffing. Dit gold ook voor de vorige inburgeringswet. Een vrijstelling kan worden verleend als iemand al een opleiding in de Nederlandse taal heeft behaald, bijvoorbeeld een mbo-2 diploma. Een ontheffing kan worden verleend als er medische gronden zijn waardoor iemand niet kan voldoen aan de eisen, als de inburgeringsplichtige aantoonbaar grote inspanning heeft geleverd, of als hij of zij al aantoonbaar voldoende ingeburgerd is.

Aan de exameneis kan worden voldaan door middel van een inburgeringsexamen (taalniveau A2) of een staatsexamen NT2 (taalniveau B1 of B2). Het inburgeringsexamen toetst met name de kennis van de Nederlandse taal (leesvaardigheid, schrijfvaardigheid, luistervaardigheid, en spreekvaardigheid). Het vereiste taalniveau is ongewijzigd, hoewel de perceptie is dat de taaltoetsen iets abstracter zijn geworden sinds de WI2013 en daarmee voor sommigen moeilijker. Het huidige inburgeringsexamen toetst algemene taalkennis,

¹ Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 25 juni 2019 ([link](#)).

² Voor gezinsmigranten gold oorspronkelijk een lager maximum van 5.000 euro, dit is per 15 juli 2013 met terugwerkende kracht gelijk gesteld op 10.000 euro.

³ De groep inburgeringsplichtigen bestaat uit asielmigranten en overige inburgeringsplichtige migranten. Deze overige groep bestaat voornamelijk uit gezinsmigranten, maar is iets breder en omvat bijvoorbeeld ook geestelijke bedienaars. Voor de leesbaarheid spreken we, daar waar we onderscheid maken naar type migrant, over asielmigranten en gezinsmigranten.

terwijl voorheen taal werd getoetst in de context van gekozen profielen die meer aansloten bij de belevingswereld van de inburgeraar (Significant, 2018).

De inburgeringstermijn is verkort van 3,5 naar 3 jaar. Analfabeten krijgen maximaal 2 jaar verlenging in plaats van 2,5 jaar. Deze verkorting werd haalbaar geacht omdat gezinsmigranten al een basistoets moeten afleggen in het land van herkomst⁴, en asielmigranten een ‘voorinburgering’ kunnen doen terwijl zij in de opvanglocatie wachten op hun verblijfsvergunning.

De sancties op het niet voldoen aan de inburgeringsplicht zijn enigszins aangescherpt. De maximale boete is verhoogd van 1000 euro tot 1250 euro en de verblijfsrechtelijke sanctie van het intrekken van de (reeds tijdelijke) verblijfsvergunning is toegevoegd. Daar staat tegenover dat de mogelijke ‘sanctie’ van het niet vergoeden van de eigen bijdrage van 270 euro niet meer van toepassing is. De termijn van de inburgeringsplicht gaat – net als onder de vorige wet – in vanaf het moment dat verblijfsrecht wordt toegekend. Onder de huidige wet handhaaft DUO op de inburgeringsplicht in plaats van de gemeente.

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen de twee inburgeringswetten die we in deze notitie vergelijken. Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkeling van de wetgeving rondom inburgering is te vinden in de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 van Significant (2018).

Tabel 1 De belangrijkste verschillen tussen de Wet Inburgering 2007 en de Wet Inburgering 2013

Kenmerk	WI2007 (2007-2012)	WI2013 (2013-heden)
Inburgeringsplichtigen	Vreemdelingen buiten de (EU)/EER/Zwitserland/Turkije ⁵ die zich hier duurzaam willen vestigen, beschikking verblijfsrecht afgegeven voor 1-1-2013	Idem, maar beschikking verblijfsrecht afgegeven op of na 1-1-2013
Inburgeringstermijn	3,5 jaar, verlenging 2,5 jaar voor analfabeten	3 jaar, verlenging 2 jaar voor analfabeten
Verantwoordelijkheid uitzoeken en financieren inburgeringscursus	Vanaf 2009: Gemeenten zijn verplicht aanbod te doen. Eigen bijdrage van 270 euro voor de inburgeraar, die vaak werd vergoed bij afronden cursustraject.	Eigen verantwoordelijkheid van inburgeraar, met leenfaciliteit van maximaal 10.000 euro bij DUO. Kwijtschelding van de lening voor asielmigranten die tijdig voldoen aan inburgeringsplicht.
Organisatieprincipe	Marktwerking taalcursussen door inkoop gemeente	Marktwerking taalcursussen door inkoop inburgeraar zelf
Sancties	Financieel (herhaaldelijk max. 1000 euro) en verblijfsrechtelijk (naturalisatie niet mogelijk, vergunning niet verlengen)	Financieel (herhaaldelijk max. 1250 euro) en verblijfsrechtelijk (naturalisatie niet mogelijk, vergunning niet verlengen, vergunning intrekken)
Primaire uitvoering en handhaving	Gemeente	DUO
Maatschappelijke begeleiding asielmigranten	Gemeente	Gemeente, niet verplicht ⁶
Taalniveau inburgeringsexamen	A2	A2
Opzet examens	Taalkennis in lijn met gekozen profielen	Algemene taalkennis

⁴ Vreemdelingen die voor hun komst een machtiging tot voorlopig verblijf moeten hebben en die na hun komst inburgeringsplichtig zijn, moeten sinds 2006 al voor hun komst beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.

⁵ Turkse staatsburgers zijn in de voor deze studie relevante periode vrijgesteld van de inburgeringsplicht vanwege het associatieverdrag tussen de EU en Turkije.

⁶ Per 1-10-2017 is in de wet opgenomen dat de gemeente voorziet in de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige asielmigranten.

1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van deze studie is kwantificeren welke effecten de WI2013 heeft gehad op de inburgeringsuitkomsten, de onderwijsdeelname en de arbeidsparticipatie van inburgeraars. Dit is een aanvulling op eerdere evaluaties van deze wetswijziging door de Algemene Rekenkamer (2017) en Significant (2018), die vooral keken naar het inburgeringsproces zelf. Daarnaast heeft ons onderzoek een langere observatieperiode dan deze eerdere studies. De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn de kwantitatieve effecten van de overgang per 1 januari 2013 van de Wet Inburgering 2007 naar de Wet Inburgering 2013 op:
 - a. de inburgeringsuitkomsten, met name het aantal behaalde examens;
 - b. het volgen van een opleiding (anders dan ten behoeve van een inburgeringsexamen);
 - c. de arbeidsmarktuitkomsten: de kans op werk, de arbeidsduur en het inkomen.
2. Welke elementen van deze wetswijziging kunnen de waargenomen effecten verklaren?

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft eerst een overzicht van wat bekend is in de literatuur over de effecten van de verschillende elementen van de inburgeringswetgeving. In Hoofdstuk 3 presenteren we de uitkomsten van onze kwantitatieve analyses, met aandacht voor de gebruikte methodologie en de beschikbare data, en relateren we de uitkomsten aan verschillende elementen van de inburgeringswet.

2 Literatuur

Wat is vanuit de literatuur bekend over de mogelijke effecten van de elementen van de Wet Inburgering 2013?

Effecten van eigen financiële verantwoordelijkheid en leenstelsel

Gezinsmigranten hebben een financiële prikkel om met zo weinig mogelijk lessen te slagen. Iedere extra taalles is nu immers voor eigen rekening. Dit stimuleert gezinsmigranten om efficiënter om te gaan met de taallessen of om de taal te leren via zelfstudie.

Voor asielmigranten is de financiële prikkel ambigu door de mogelijkheid van kwijtschelding van hun lening. Zijn zij eenmaal een lening aangegaan, dan hebben zij in de eerste plaats belang bij het tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht opdat hun lening wordt kwijtgescholden. Dat kan hen juist aanzetten tot het inkopen van onnodig veel lessen.⁷ Deze prikkel wordt versterkt doordat het volgen van veel lessen op zichzelf een bewijs is van inspanning, wat grond is voor ontheffing van de inburgeringsplicht mits de lessen binnen de inburgeringstermijn worden gevolgd. Het tijdig volgen van voldoende lessen om ontheffing te krijgen, is voor asielmigranten dus de meest zekere manier om hun lening kwijtgescholden te krijgen.⁸

Het leenstelsel heeft het financiële belang voor asielmigranten om tijdig te voldoen aan de inburgeringsplicht fors vergroot, maar er zit een grens aan de stimulerende werking van financiële prikkels. Zo laten Dohmen (2008) en Ariely et al. (2009) zien dat mensen onder de druk kunnen bezwijken als er grote belangen op het spel staan, met mindere prestaties als gevolg. Financiële zorgen over hoge kosten en schuldpbouw kunnen het concentratievermogen, de cognitie en het gevoel van controle over het eigen leven

⁷ Ook aanbieders van taalcursussen hebben geen financiële prikkel om het aantal taallessen dat zij verkopen, te beperken.

⁸ DUO hanteert een norm van zeshonderd uren en vier examenpogingen om een ontheffing vanwege aantoonbaar geleverde inspanning te krijgen.

negatief beïnvloeden (Mani et al., 2013; Shah et al., 2012; Sussman en Shafir, 2012; Zhang en Kemp, 2009; Destin en Svoboda, 2018).

Daarbij komt dat financiële prikkels gericht op leerprestatie waarschijnlijk beter werken bij een kortere horizon. Barrow et al. (2014), en diverse andere studies, vinden positieve effecten van prestatiegebonden financiële vergoedingen op de leerprestatie, al zijn deze niet specifiek gericht op inburgering (bijv. Barrow en Rouse, 2018; Angrist en Lavy, 2009; Jackson, 2010; Scott-Clayton, 2011; Cha en Patel, 2010). Deze studies gaan echter uit van een kortere horizon, vaak zes maanden tot maximaal een jaar. De inburgeringstermijn van 3 jaar is aan de lange kant. Gewenst gedrag stimuleren gaat vaak beter met kleine, directe en frequente prikkels op concrete tussenstapjes dan met een grote, uitgestelde en eenmalige prikkel bij het behalen van een einddoel (Babcock et al., 2012).

Al bij al is de effectiviteit van de financiële prikkel van het leenstelsel voor asielmigranten vermoedelijk beperkt. Enerzijds door de lange horizon van de inburgeringstermijn, en anderzijds doordat de focus van asielmigranten kan verschuiven van zo snel mogelijk de taal leren naar zo snel mogelijk voldoende lessen volgen zodra de horizon dichterbij komt. Een neveneffect van het leenstelsel kan verder zijn dat inburgeraars er vaker voor kiezen examen te doen op het laagste vereiste taalniveau, ook degenen die een hoger niveau aan zouden kunnen (Significant, 2018).

Effecten van eigen regie

Het effect van eigen regie op iemands inzet is op voorhand niet duidelijk. Het gevoel van het hebben van eigen regie kan positief doorwerken op iemands motivatie. Bij met name asielmigranten blijkt echter relatief vaak sprake van een zogenoemde *external locus of control*, ofwel weinig geloof in invloed op het eigen lot (Thum-Thysen, 2016). In dat geval is het positieve effect van eigen regie waarschijnlijk beperkt. Eigen regie zou er ook toe kunnen leiden dat inburgeraars minder risico nemen en examen doen op het minimaal vereiste taalniveau, waar voorheen de gemeente hen wellicht aangespoord zou hebben om voor een hoger niveau te gaan. Uit onderzoek blijkt echter dat individuen die migreren gemiddeld juist een relatief hoge risicobereidheid hebben (Jaeger et al., 2010). Epstein en Sansani (2019) vinden dat immigranten vaker ervoor kiezen een examen over te doen voor een beter resultaat, met het risico dat het resultaat juist verslechtert en ze het vak toch niet halen.

Inburgeraars hebben zeer uiteenlopende behoeftes aan hulp en ondersteuning. Gezinsmigranten hebben een netwerk waarvan ze gebruik kunnen maken om aan de juiste informatie te komen (Pochon en Lenz, 2014). Asielmigranten hebben een veel beperkter netwerk en daarmee meer behoefte aan hulp en ondersteuning (Nakhaie, 2018).

Eigen regie vergroot het risico op uitstelgedrag. De periode na het verkrijgen van verblijfsstatus is met name voor asielmigranten druk met zaken die op korte termijn geregeld moeten worden, zoals het betrekken van een woning en het indienen van een aanvraag om gezinsleden over te laten komen (Engbersen et al. 2015). In zo'n setting ligt het voor de hand dat eigen regie, in combinatie met de relatief lange inburgeringstermijn, een risico op uitstelgedrag met zich meebrengt. Het feit dat inburgeraars die lenen bij DUO (van cohort 2013) gemiddeld pas na zes maanden een lening hebben aangevraagd (Significant, 2018) suggereert dat eigen regie gepaard gaat met enige opstarttijd.

Effecten van (de)centrale handhaving

Handhaving op decentraal niveau kan leiden tot meer of minder strikte navolging van de regels omtrent sanctionering, binnen de discretionaire ruimte van degenen die de handhavingstaak uitvoeren. De Winter (2019) onderzocht de handhaving bij sociale diensten van gemeenten en bij het UWV en constateerde dat er verschillende handhavingstijlen worden gebruikt: strikter volgens de regels, of meer rekening houdend

met de individuele omstandigheden en intenties van de cliënt. Bolhaar et al. (2019) bieden een voorbeeld waaruit blijkt dat vrijheidsgraden in de handhaving niet altijd doelmatig uitpakken. Zij vinden dat een verplichte zoekperiode voorafgaand aan het verkrijgen van een bijstandsuitkering vaak tot betere uitkomsten leidt voor degene die de uitkering aanvraagt, maar dat medewerkers van de gemeente vaak hun discretionaire ruimte benutten om toch geen zoekperiode op te leggen.

Effecten van verblijfsrechtelijke sancties

De verblijfsrechtelijke prikkels onder beide inburgeringswetten lijken de facto gelijk. Het intrekken van de (reeds tijdelijke) verblijfsvergunning is toegevoegd aan de lijst mogelijke sancties wanneer iemand niet tijdig voldoet aan zijn inburgeringsplicht, naast het niet verlengen van de verblijfsvergunning. Het niet verlengen of intrekken van de verblijfsvergunning lijkt echter in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, art. 8) (Significant, 2018).

De effecten van verblijfsrechtelijke sanctiemogelijkheden zijn bovendien niet eenduidig. Inburgering is een voorwaarde voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht – bijvoorbeeld een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd – en uiteindelijk voor eventuele naturalisatie. Met name voor asielmigranten is een sterker verblijfsrecht van belang om het risico op onvrijwillige terugkeer naar het herkomstland in de toekomst te verkleinen (Significant, 2018). Dit kan een stimulans zijn om zo snel mogelijk te voldoen aan de inburgeringseisen. Aan de andere kant kunnen migranten juist minder geneigd zijn te investeren in een nieuwe taal en cultuur naarmate onzekerder is of en hoe lang zij mogen blijven (Dustmann en Gorlach, 2016).

Effecten van taallessen, -niveaus en -toetsen

De groep inburgeraars is heel divers. Migranten die analfabeet zijn en die een taal spreken die verder van het Nederlands afstaat, hebben meer moeite om aan de inburgeringseisen te voldoen. In het Verenigd Koninkrijk (Cooke, 2009) en Duitsland (Plasmann, 2011; Laversuch, 2008) vonden taalkundigen dat taalniveau B1 voor een deel van de mensen te hoog was. Voor sommige inburgeraars is B1 haalbaar, voor andere is zelfs het behalen van A1 lastig (Strik et al., 2010; Perchinig, 2012).

In het algemeen geldt dat een ontwikkelingsdoel zowel ambitieus als realistisch zou moeten zijn (Beacco et al., 2014). De grote verscheidenheid aan inburgeraars maakt het onwaarschijnlijk dat een uniform doel aan deze voorwaarden kan voldoen (Perchinig, 2012; Strik et al., 2010). Een doel dat ambitieus en realistisch is, vergt dan ook individueel maatwerk (Konle-Seidl en Bolits, 2016) en zo nodig het opdelen in meer behapbare tussendoelen.

Het leren van een nieuwe taal verloopt het beste door te oefenen in verschillende contexten en door de verbinding met het alledaagse leven te leggen (Doughty en Long, 2003; Ellis en Shintani, 2014). Duale trajecten – taallessen gecombineerd met werk, opleiding of maatschappelijke participatie – kunnen dit mogelijk stimuleren, maar zijn sinds de WI2013 lastiger doordat de gemeente geen zeggenschap meer heeft over de taallessen. De taallessen en -toetsen zijn bovendien meer gericht op grammatica en technische aspecten van taal, en minder op praktijkgerichte en contextgebonden taalkennis (Significant, 2018). Dat kan betekenen dat inburgeraars hun taalkennis minder snel in de praktijk kunnen oefenen. Op basis van gesprekken met enkele gemeenten is echter niet duidelijk in hoeverre de huidige situatie wezenlijk verschilt van voorheen. Factoren waarvan bekend is dat ze correleren met het behalen van een hoger niveau van de nieuwe taal zijn een hoger opleidingsniveau, een jongere aankomstleeftijd, een betere gezondheid, een intentie om in het gastland te blijven, een hoog taalcontact en het gevolgd hebben van een inburgeringstraject (Van Tubergen en Kalmijn, 2009; Van Tubergen, 2010; Van Tubergen en Wierenga, 2011; Liebau en Schacht, 2016).

Een betere beheersing van de taal van het gastland hangt samen met betere arbeidsmarktitkomsten, zoals het hebben van een baan en een hoger loon (Dustmann, 1994; Dustmann en Fabbri, 2003; Dustmann en Van Soest, 2001; Dustmann en Van Soest, 2002; Chiswick en Miller, 2002; Shields en Price, 2002; Wali et al., 2017; Clausen et al., 2009). Daarnaast heeft het erkennen van diploma's uit het thuisland van migranten een positief effect op de latere arbeidsmarktitkomsten (Damas de Matos en Liebig, 2014; Liebig en Huddleston, 2014; Brücker et al., 2018).

Effecten van een kortere of langere inburgeringstermijn

Een inburgeringstermijn die korter is, met mogelijkheden voor verlenging voor wie dat nodig heeft, is waarschijnlijk efficiënter dan een uniforme, lange termijn voor iedereen. Gemeenten boden meestal cursustrajecten aan van zes, twaalf of achttien maanden en voor veel inburgeraars waren die voldoende om te slagen voor het inburgeringsexamen. Een kortere termijn vergroot voor deze groep de kans dat financiële prikkels effectief zijn en verkleint het risico op uitstelgedrag (zie hierboven). Een ander deel van de inburgeraars had echter dermate veel moeite met leren dat een termijn van 3,5 jaar ontoereikend was om het examen op A2-niveau te halen.

3 Kwantitatieve analyse

Op basis van hoofdstuk 2 lijken vooral de eigen regie, de eigen financiële verantwoordelijkheid met het leenstelsel, en de handhaving op centraal niveau de substantieel nieuwe elementen van de Wet Inburgering 2013. Zien we effecten van de WI2013 op de inburgeringsuitkomsten, de scholingsdeelname en de arbeidsmarktitkomsten van nieuwkomers? En zo ja, kunnen we deze relateren aan elementen van deze wet?

3.1 Onderzoeksmethode

We kijken of er een verandering in een aantal uitkomstmaatstaven is waar te nemen op 1 januari 2013, het moment dat de huidige inburgeringswet in werking trad. Mensen die op of na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden, vallen onder de Wet Inburgering 2013. Mensen die op of voor 31 december 2012 inburgeringsplichtig werden, vallen onder de Wet Inburgering 2007. Onder de aanname dat de personen vlak voor en vlak na deze grens gelijke karakteristieken hebben – zowel op bekende kenmerken als leeftijd, herkomstland en geslacht, als op onbekende kenmerken als leercapaciteit en motivatie – kan een verschil in uitkomsten worden gezien als een causaal effect van de WI2013.

De uitkomsten waar we naar kijken, zijn:

- **Inburgeringsuitkomsten**, met als peildatum 5,5 jaar na de datum waarop iemand inburgeringsplichtig werd:
 - Inburgeringsexamen (WI-examen) of staatsexamen NT2 gehaald;
 - Verkregen vrijstelling van de inburgeringsplicht;
 - Verkregen ontheffing van de inburgeringsplicht.
- **Scholingsdeelname**, gedurende de eerste 5 kalenderjaren na het startjaar van de inburgering:
 - Ingeschreven zijn voor een opleiding in het basisonderwijs (basiseducatie), voortgezet onderwijs, volwassenenonderwijs, mbo, hbo of wo.
- **Arbeidsmarktitkomsten**, in de periode van 4,5 tot 5,5 jaar na de datum waarop iemand inburgeringsplichtig werd:
 - Het hebben van een baan als werknemer voor ten minste 1 dag;
 - Het aantal gewerkte uren;

- Het brutojaarloon;
- Het gemiddelde bruto-uurloon in die periode.

De methode lijkt geschikt om de effecten van de Wet Inburgering 2013 te meten. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat er een scherpe grens werd gehanteerd tussen mensen die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden, en mensen die dat op of na 1 januari 2013 werden. De groep voor 1 januari 2013 werd nog door de gemeente geholpen en ontving in beginsel dezelfde behandeling als eerdere cohorten onder de WI2007. De groep na 1 januari 2013 werd niet meer door de gemeente geholpen bij hun inburgering.

Er zijn hierbij enkele aandachtspunten, maar in paragrafen 3.2 en 3.3.5 laten we zien dat deze waarschijnlijk van beperkte invloed zijn op onze conclusies:

- Hoewel cohort 2012 in beginsel hetzelfde lijkt te zijn behandeld door gemeenten als eerdere cohorten onder de WI2007, bijvoorbeeld qua cursusaanbod, blijkt uit gesprekken met gemeenten dat de criteria voor het verlenen van ontheffingen soms enigszins versoepeld zijn na het verstrijken van de inburgeringstermijn van dit laatste cohort, en dat er na die termijn minder actief gehandhaafd werd op de inburgeringsplicht. Er kan dus sprake zijn van een afbouweffect van de WI2007.
- Tegelijkertijd kan er sprake zijn geweest van een opbouweffect van de WI2013. Betrokken partijen moesten wellicht wennen aan het nieuwe systeem bij de introductie van de WI2013. Zo was er voor de eerste inburgeraars onder de WI2013 aanvankelijk alleen informatie in het Nederlands beschikbaar; informatie in andere talen volgde later.
- Ongeveer 500 inburgeraars vielen aanvankelijk onder de WI2013, maar zijn met terugwerkende kracht onder de WI2007 gebracht nadat was vastgesteld dat zij formeel reeds voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig waren geworden. Zij werden vervolgens alsnog door gemeenten geholpen bij hun inburgering. We weten niet of ze in onze steekproef zitten. Het is denkbaar dat dit geen aselechte groep is geweest en dat er dus enige sortering van inburgeraars met verschillende kenmerken heeft plaatsgevonden rondom de grens van 1 januari 2013.

3.2 Data en beschrijvende statistieken

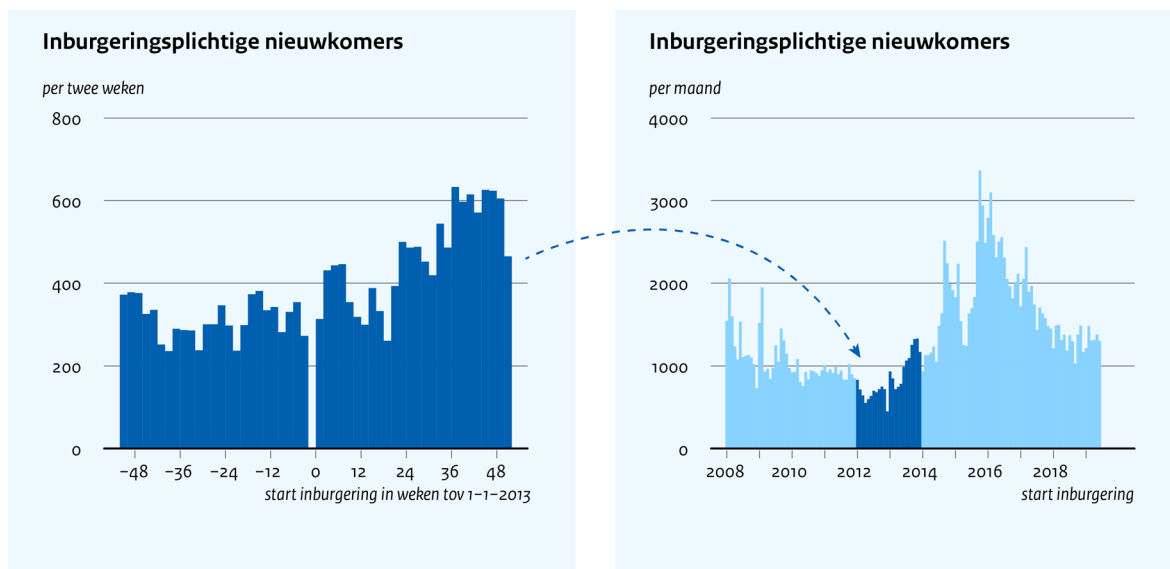
Onze analyse is gebaseerd op alle inburgeringsplichtige nieuwkomers van 18 tot 55 jaar van wie de inburgeringstermijn in 2012 of 2013 begon, zowel asiel- als gezinsmigranten.⁹ We gebruiken gegevens over de voortgang van inburgeraars uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) van DUO tot en met juli 2019, zowel voor inburgeraars van cohort 2012 (WI2007) als 2013 (WI2013). Deze informatie hebben wij gekoppeld aan gegevens over arbeidsmarktuitskomsten en scholingsdeelname uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS tot en met juni 2019. Tussen kerstmis 2012 en nieuwjaar 2013 observeren we een erg laag aantal nieuwe inburgeraars. Omdat dit kan zorgen voor een vertekende schatting (Barreca et al., 2011) laten we de laatste twee weken van 2012 buiten beschouwing. De resulterende steekproef is weergegeven in figuur 3.1 (links).

Voor een analyse van de effecten van de Wet Inburgering 2013 is het van belang dat het moment waarop de wet in werking trad, niet samenvalt met een plotselinge verandering in de instroom. Een dergelijke verandering zou indicatief kunnen zijn dat er sortering van inburgeraars heeft plaatsgevonden rondom de grensdatum van 1 januari 2013, wat de validiteit van de analyse in twijfel zou trekken. Dit lijkt niet aan de orde. De jaren van de steekproef laten een relatief lage en vlakke instroom zien van ongeveer 300 personen per twee weken in 2012 en begin 2013, met een wat oplopende instroom in de tweede helft van 2013. De steekproef valt

⁹ We kijken naar de datum waarop iemand wettelijk gezien inburgeringsplichtig werd, dus niet naar de datum van kennisgeving van de inburgeringsplicht (Algemene Rekenkamer, 2017).

ruim voor de sterke stijging van de instroom ten gevolge van de ontwikkelingen in Syrië, zoals te zien is in figuur 3.1 rechts. Ook de beschikbare achtergrondkenmerken van inburgeraars – leeftijd, geslacht en land van herkomst – wijzen niet op sortering rond de grensdatum van 1 januari 2013.

Figuur 3.1 Aantallen inburgeringsplichtige nieuwkomers in onze steekproef rond 1 januari 2013 (links), en de steekproef in de context van de periode 2008-2019 (rechts)



Bron: DUO en eigen berekeningen.

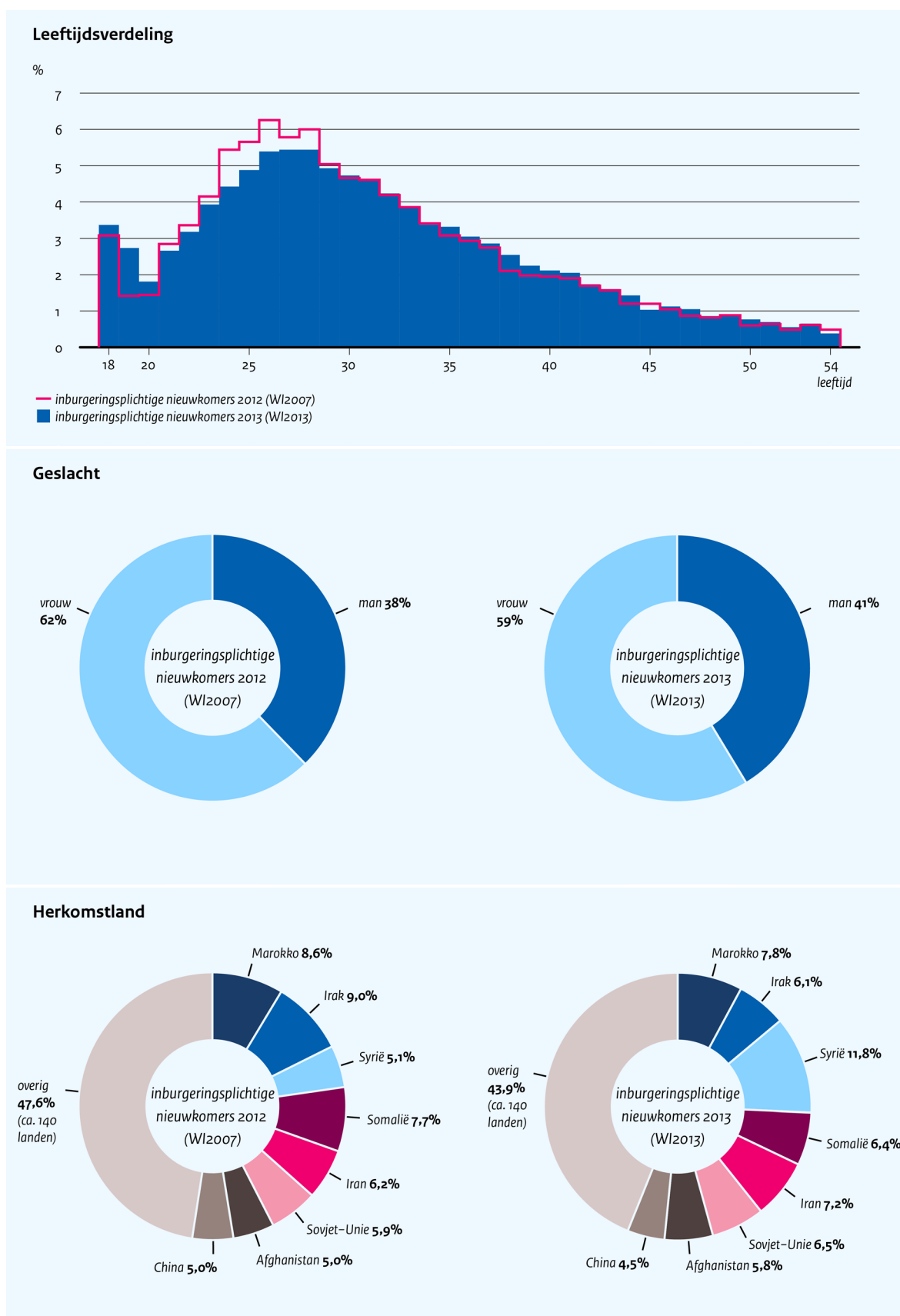
In totaal omvat onze steekproef ongeveer 8 duizend inburgeraars onder WI2007 en 12 duizend inburgeraars onder de WI2013. Zie tabel 3.1. Figuur 3.2 toont de verdelingen van leeftijd, herkomstland en geslacht. De nieuwe instroom in beide jaren is relatief jong, met het zwaartepunt rond een leeftijd van dertig jaar. Een meerderheid van de nieuwe inburgeraars is vrouw, met name doordat gezinsmigranten meestal vrouw zijn. In beide jaren zijn dezelfde acht belangrijkste herkomstlanden verantwoordelijk voor ruim de helft van de totale instroom. De rest van de instroom is afkomstig uit circa 140 overige landen. De verschillen tussen de twee jaren zijn beperkt en laten vooral een relatieve daling van de instroom uit Irak en een stijging van de instroom uit Syrië zien.

Tabel 3.1 Aantallen inburgeringsplichtige nieuwkomers in de steekproef

Jaar van aanvang inburgeringsplicht	Aantal inburgeraars
2012 (WI2007)	7.832
2013 (WI2013)	12.093

Bron: DUO en eigen berekeningen.

Figuur 3.2 Leeftijd, geslacht en herkomst van inburgeringsplichtige nieuwkomers in de steekproef



Bron: DUO en eigen berekeningen.

3.3 Resultaten

In de volgende paragrafen laten we eerst visueel zien of er sprake is van een breukpunt in de onderzochte uitkomsten op 1 januari 2013 – en daarmee van een plausibel causaal effect van de Wet Inburgering 2013.

De figuren laten steeds de gemiddelde uitkomsten zien van opeenvolgende groepjes nieuwkomers voor wie de inburgeringstermijn begint, gegroepeerd per twee weken. We kijken eerst naar de uitkomsten van de inburgering, dan naar de scholingsdeelname en tot slot naar de arbeidsparticipatie. In paragraaf 3.3.4 geven we de uitkomsten van het volledige regressiemodel, dat corrigeert voor eventuele trends en verschillen in waargenomen achtergrondkenmerken van inburgeraars. Het model bevestigt en kwantificeert de conclusies op basis van de grafieken. Paragraaf 3.3.5 besluit met enkele analyses die de robuustheid van de resultaten bevestigen.

3.3.1 Uitkomsten van de inburgering

Figuur 3.3 (links) laat zien dat meer inburgeraars binnen 5,5 jaar voldoen aan de inburgeringsplicht door het halen van een examen vanaf het moment dat de WI2013 in werking treedt. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen het behalen van het inburgeringsexamen (op taalniveau A2), of van een staatsexamen NT2 (op hoger taalniveau B1 of B2). Bij degenen die met inburgeren startten in 2012 ligt het percentage geslaagden na 5,5 jaar tegen de 60%, bij de inburgeraars die van start gingen op of na 1 januari 2013 gaat dit percentage omhoog richting 70%. Deze sprong – of discontinuïteit – wijst op een effect van de Wet Inburgering 2013.

Figuur 3.3 (rechts) laat zien dat het percentage inburgeraars dat een staatsexamen NT2 behaalt¹⁰, laag is en mogelijk langzaam daalt. Er is echter geen overtuigende sprong op 1 januari 2013. De geleidelijke daling zou het gevolg kunnen zijn van een veranderende samenstelling van de instroom van inburgeringsplichtige nieuwkomers. Het volledige regressiemodel, dat corrigeert voor waargenomen verschillen in achtergrondkenmerken van inburgeraars, laat zien dat er inderdaad geen significante breuk is op 1 januari 2013 (tabel 3.2 in paragraaf 3.3.4). Zowel onder de WI2007 als onder de WI2013 zijn er geen directe prikkels om examens te doen op een hoger taalniveau dan het minimaal vereiste A2-niveau. Het behalen van B1- of B2-niveau kan wel de toekomstige kansen op de arbeidsmarkt en de toegang tot (beroeps)opleidingen verbeteren.

Cohort 2013 (WI2013) komt langzamer op gang, maar maakt vervolgens een inhaalslag. Zie figuur 3.4. Het percentage geslaagden loopt bij cohort 2013 aanvankelijk minder snel op dan bij cohort 2012 (WI2007).¹¹ Maar na twee jaar begint cohort 2013 aan een inhaalslag, met een forse toename van het percentage geslaagden vlak voor het verstrijken van de voor hen geldende (standaard) inburgeringstermijn van 3 jaar. Opvallend is dat het slagingspercentage van cohort 2013 ook na het verstrijken van deze inburgeringstermijn verder blijft oplopen, terwijl van cohort 2012 weinig inburgeraars meer slagen na het verstrijken van hun (standaard) inburgeringstermijn van 3,5 jaar.^{12,13} De verschillen tussen cohort 2012 en 2013 worden nog beter zichtbaar in figuur 3.5 (links). Hierin staat het verloop van het percentage geslaagden voor beide cohorten samen.

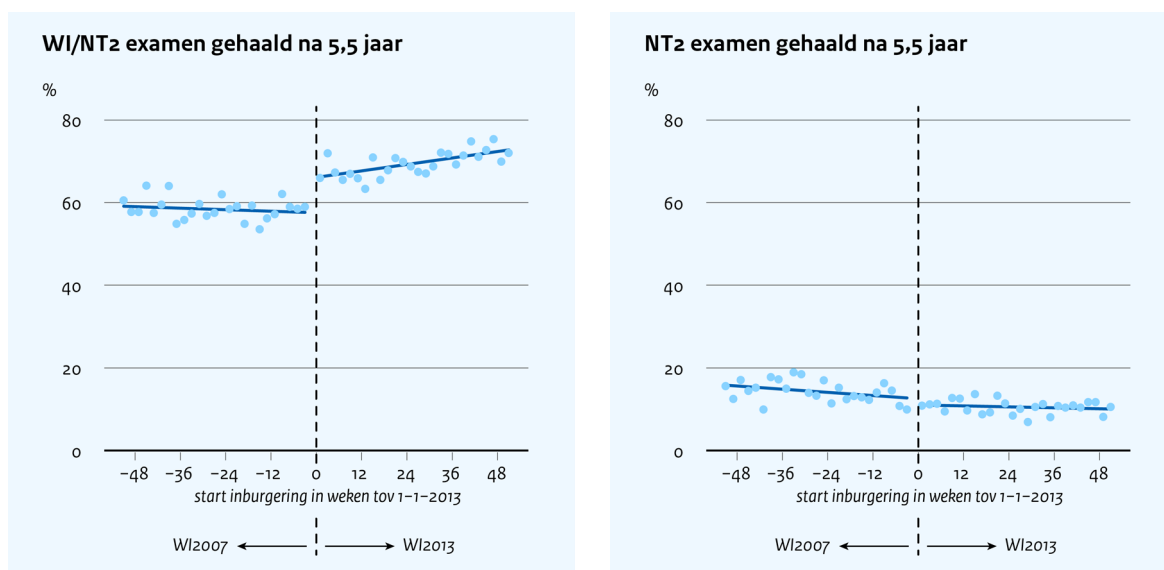
¹⁰ Gedefinieerd als: geslaagd voor de vier deelexamens lezen, schrijven, luisteren en spreken, op B1- dan wel B2-niveau. Mensen die voor 1 januari 2015 inburgeringsplichtig werden, hoefden naast deze vier NT2-deelexamens geen examen 'Kennis van de Nederlandse Samenleving' (later 'Kennis van de Nederlandse Maatschappij') te doen om te voldoen aan hun inburgeringsplicht.

¹¹ Dit verklaart dat eerdere studies een lager percentage geslaagden rapporteerden onder de WI2013 (Algemene Rekenkamer, 2017).

¹² Overschrijding van de standaard inburgeringstermijn is niet altijd de schuld van de inburgeringsplichtige. In veel gevallen kan hij in aanmerking komen voor een termijnverlenging, bijvoorbeeld als hij lang moest wachten op een woning, bij late kennisgeving van zijn inburgeringsplicht of bij het volgen van een alfabetiseringscursus.

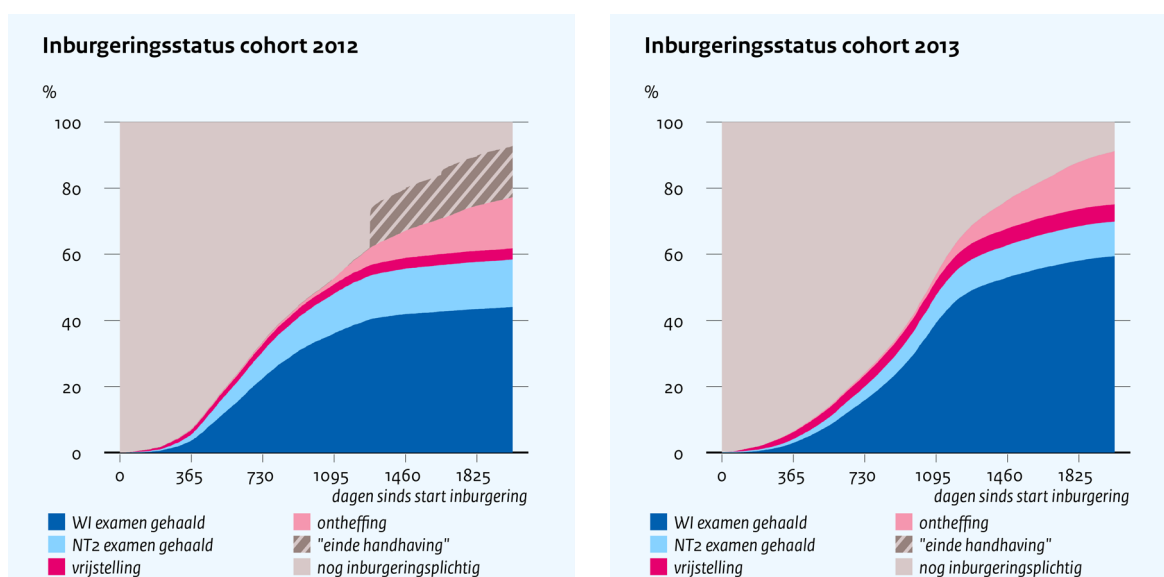
¹³ Een deel van cohort 2012 bereikt de status 'einde handhaving' zonder aan de inburgeringsplicht te hebben voldaan. In beginsel is 'einde handhaving' geen mogelijke uitkomst van de inburgeringsplicht. Het gaat hier om een administratief effect: de datum einde handhaving gaf aan voor wanneer iemand aan zijn inburgeringsplicht moest hebben voldaan (dan wel een verlenging moest hebben gekregen). Dit administratieve 'einde handhaving' kan los staan van de feitelijke handhaving, maar kan ook een indicatie zijn dat gemeenten niet altijd strikt handhaafden wanneer iemand na zijn inburgeringstermijn nog niet had voldaan aan zijn inburgeringsplicht.

Figuur 3.3 Het percentage geslaagde inburgeraars stijgt zodra de Wl2013 in werking treedt (links). Het deel dat kiest voor een examen op hoger B1- of B2-niveau (NT2) blijft echter laag (rechts)



Bron: DUO en eigen berekeningen.

Figuur 3.4 Het verloop van de inburgeringsstatus van cohort 2013 verschilt van dat van cohort 2012



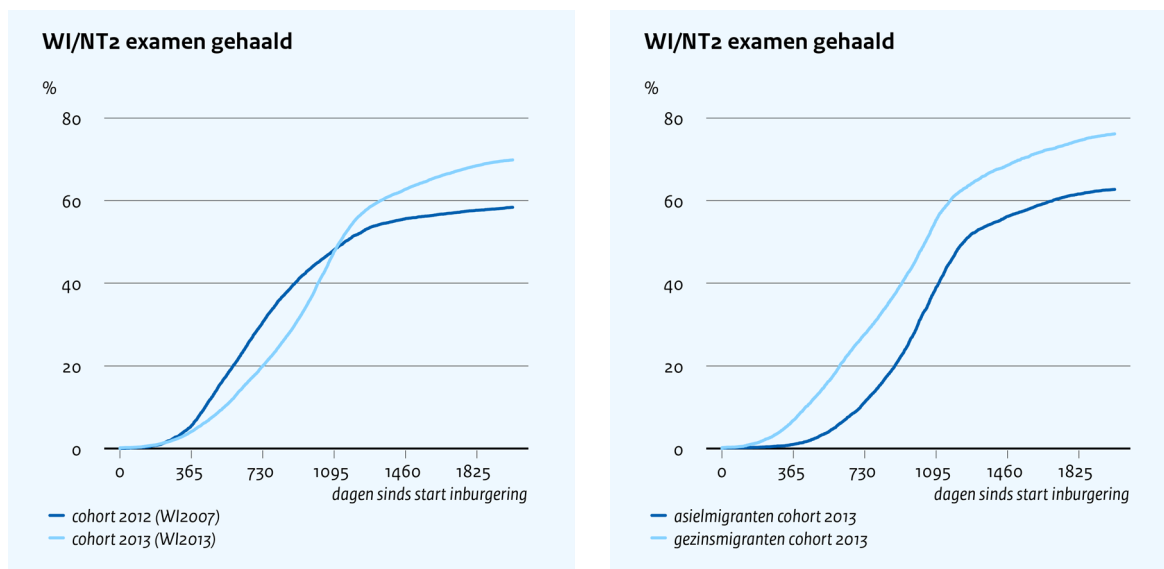
Noot: De precieze data waarop ontheffingen of vrijstellingen zijn toegekend aan cohort 2012 zijn slechts deels bekend. Ontbrekende data zijn geïmputeerd op basis van het verloop van vrijstellingen en ontheffingen van cohort 2013.
Bron: DUO en eigen berekeningen.

De fors grotere financiële prikkel van het leenstelsel voor asielmigranten van cohort 2013 vertaalt zich niet in een sterke inhaalslag van asielmigranten ten opzichte van gezinsmigranten. Zie figuur 3.5 (rechts), waarin we cohort 2013 opsplitsen in asielmigranten en gezinsmigranten.¹⁴ Dat het percentage geslaagde gezinsmigranten eerder begint op te lopen (versus asielmigranten) is logisch verklaarbaar. Gezinsmigranten moeten meestal al een basistoets afleggen in het land van herkomst en hebben over het algemeen een netwerk dat hen op weg kan helpen bij aankomst in Nederland. Dat de asielmigranten geen sterke eindsprint laten zien ten opzichte van de gezinsmigranten is daarentegen opvallend, gegeven hun grotere financiële

¹⁴ Voor cohort 2012 kan dezelfde opsplitsing niet worden gemaakt door verschillen in registraties.

belang om tijdig aan de inburgeringsplicht te voldoen. Asielmigranten kunnen dan immers kwijtschelding van hun lening krijgen, gezinsmigranten niet. Vanaf twee jaar na de start van de inburgering blijft de groep asielmigranten ongeveer op gelijke achterstand van de groep gezinsmigranten.

Figuur 3.5 Cohort 2013 komt langzamer op gang, maar slaagt uiteindelijk vaker (links). Zowel gezins- als asielmigranten slagen vaker alsnog na het verstrijken van de inburgeringstermijn (rechts)



Bron: DUO en eigen berekeningen.

De langzamere start van cohort 2013 als geheel ten opzichte van cohort 2012 lijkt het best verklaarbaar doordat cohort 2013 niet meer op weg werd geholpen door de gemeente. Het zelf uitzoeken van alle vereisten, aanvragen van een lening bij DUO en selecteren van een geschikte cursus kost tijd. Regie door de gemeente kan ook helpen om uitstelgedrag te voorkomen bij inburgeraars, die in de periode na het verkrijgen van hun verblijfsvergunning druk kunnen zijn met andere zaken dan de relatief ver verwijderde deadline van de inburgeringstermijn (zie hoofdstuk 2).

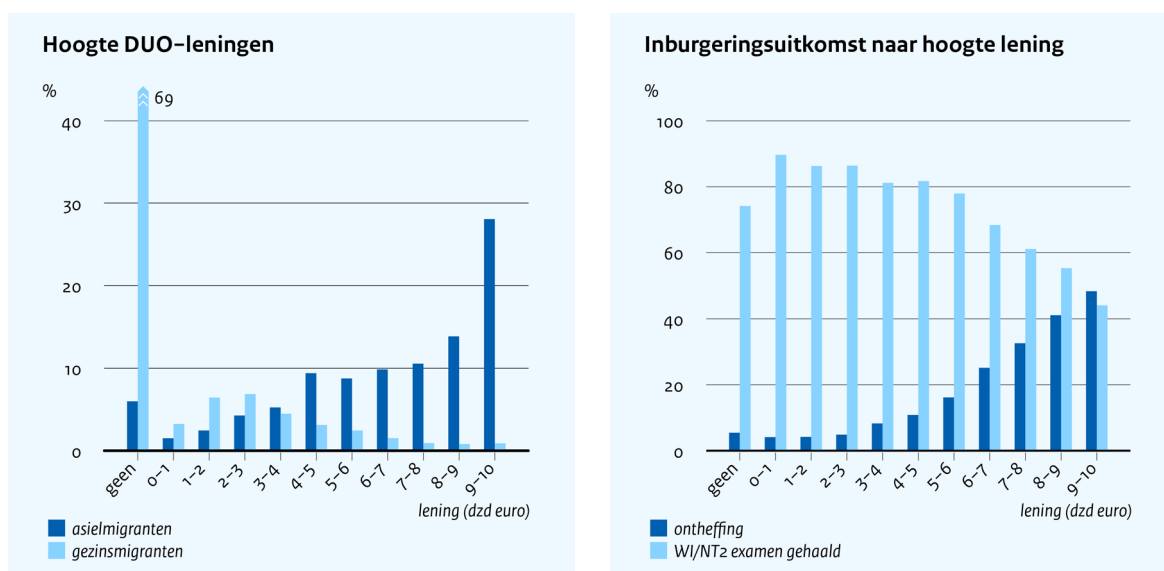
De ‘eindsprint’ van cohort 2013, vlak voor het verstrijken van hun (standaard) inburgeringstermijn van 3 jaar, lijkt het best verklaarbaar door een verschil in handhaving. Er is geen aanwijzing dat de sterkere financiële prikkel van het leenstelsel voor asielmigranten ten grondslag ligt aan deze eindsprint. We zien immers eenzelfde patroon bij de gezinsmigranten, voor wie dit sterkere financiële belang er niet is. In hoofdstuk 2 constateerden we al dat het leenstelsel voor asielmigranten geen eenduidige financiële prikkel geeft om het examen te halen.

De observatie dat het percentage geslaagden van cohort 2013 sneller blijft oplopen, ver na het verstrijken van de (standaard) inburgeringstermijn, wijst ook in de richting van striktere handhaving. Voor gezinsmigranten van cohort 2013, en voor asielmigranten van cohort 2013 die geen niet-verwijtbare verlenging van hun inburgeringstermijn krijgen, is er wettelijk gezien geen groot verschil meer in de (financiële) prikkel om het examen na het verstrijken van de termijn alsnog te halen ten opzichte van cohort 2012. Desondanks voelen inburgeringsplichtigen van cohort 2013 blijkbaar wel een sterkere prikkel om alsnog over de lat te komen. De eenvoudigste verklaring is dat DUO strikter handhaaft op de inburgeringstermijn zolang iemand nog niet heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht, vergeleken met gemeenten onder de vorige inburgeringswet. Uit gesprekken met enkele betrokkenen rijst inderdaad het beeld van striktere handhaving door DUO. Sommige gemeenten waren destijds bijvoorbeeld terughoudend met het opleggen van boetes zolang iemand wilde werken aan zijn inburgering.

Inburgeraars van cohort 2013 die meer hebben geleend voor hun inburgering, slagen minder vaak voor het examen en krijgen vaker een ontheffing. Vrijwel alle asielmigranten lenen bij DUO, en vrijwel alle inburgeraars met een hoge DUO-lening zijn asielmigrant (figuur 3.6, links). Er is een sterke samenhang tussen de omvang van de lening bij DUO en het percentage inburgeraars dat is geslaagd voor het inburgeringsexamen (of examens NT2), dan wel een ontheffing heeft gekregen, 5,5 jaar na de start van de inburgering. Zie figuur 3.6, rechts. Een ‘mechanische’ verklaring voor dit verband is dat een hoge lening vrijwel direct samenhangt met een aantoonbaar geleverde inspanning, wat een grond is voor ontheffing.

Ongeveer een kwart van de asielmigranten put de maximale lening van 10.000 euro bij DUO uit, waarna meestal een ontheffing volgt. Ondanks een groot aantal taallessen hebben zij het niveau van het huidige inburgeringsexamen – taalniveau A2 – niet bereikt. Het betreft relatief vaak mensen die een verlenging van de inburgeringstermijn kregen in verband met het volgen van een alfabetiseringstraject.

Figuur 3.6 De meeste inburgeraars met een hoge DUO-lening zijn asielmigrant (links). Hoe hoger de lening, hoe kleiner de kans om te slagen en hoe groter de kans op een ontheffing na 5,5 jaar (rechts)



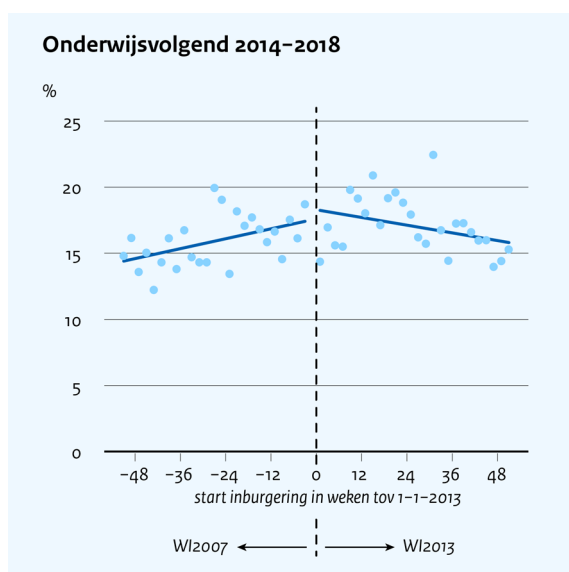
Bron: DUO en eigen berekeningen.

3.3.2 Onderwijsdeelname

Figuur 3.7 (links) laat zien dat er geen discontinuïteit zichtbaar is in de onderwijsdeelname van nieuwkomers die net voor en net na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden. Hierbij is gekeken naar (speciaal) primair onderwijs/basiseducatie, (speciaal) voortgezet onderwijs, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Iedereen die op enig moment staat ingeschreven bij een van deze opleidingen in de periode 2014 t/m 2018 is gedefinieerd als onderwijsvolgend. Omdat onderwijsdeelname discrete peilmomenten in het jaar kent, is de figuur alleen geschikt om vast te stellen dat er geen discontinuïteit zichtbaar is op de grens van 1 januari 2013. Trends voor en na deze grens zijn geen goede indicator voor een dalende of stijgende onderwijsdeelname binnen cohorten.

Het volledige regressiemodel met correctie voor achtergrondkenmerken van inburgeraars toont ook geen discontinuïteit in de onderwijsdeelname. Zie tabel 3.2 in paragraaf 3.3.4. Er zijn op basis hiervan dus geen aanwijzingen dat de WI2013 heeft geleid tot een hogere of lagere onderwijsdeelname van inburgeringsplichtige nieuwkomers.

Figuur 3.7 Aandeel inburgeraars dat een opleiding volgt in (een deel van) de periode 2014-2018



Noot: De (afwezigheid van een) sprong op 1 januari 2013 is een indicator van het (afwezige) effect van de Wl2013. Trends voor en na de grens van 1-1-2013 zijn geen goede indicator van een dalende of stijgende onderwijsdeelname binnen cohorten.
Bron: DUO, CBS en eigen berekeningen.

3.3.3 Arbeidsmarktuitkomsten

Het percentage inburgeraars dat na vijf jaar werkt als werknemer verspringt niet bij de overgang naar de Wl2013 op 1 januari 2013 (figuur 3.8, links). Voor de arbeidsmarktuitkomsten kijken we naar de periode van 4,5 tot 5,5 jaar na de dag dat iemand inburgeringsplichtig werd. Daarbij tellen we telkens iedereen mee die in deze periode ten minste 1 dag heeft gewerkt als werknemer. Het volledige regressiemodel met correctie voor achtergrondkenmerken van inburgeraars laat ook geen discontinuïteit zien in het percentage inburgeraars dat werkt als werknemer (tabel 3.2 in paragraaf 3.3.4). Er is wel een licht opwaartse trend zichtbaar in onderstaande figuren, maar die kan het gevolg zijn van de krapper wordende arbeidsmarkt in de periode waarin we de arbeidsmarktuitkomsten meten (juli 2016 tot juli 2019).

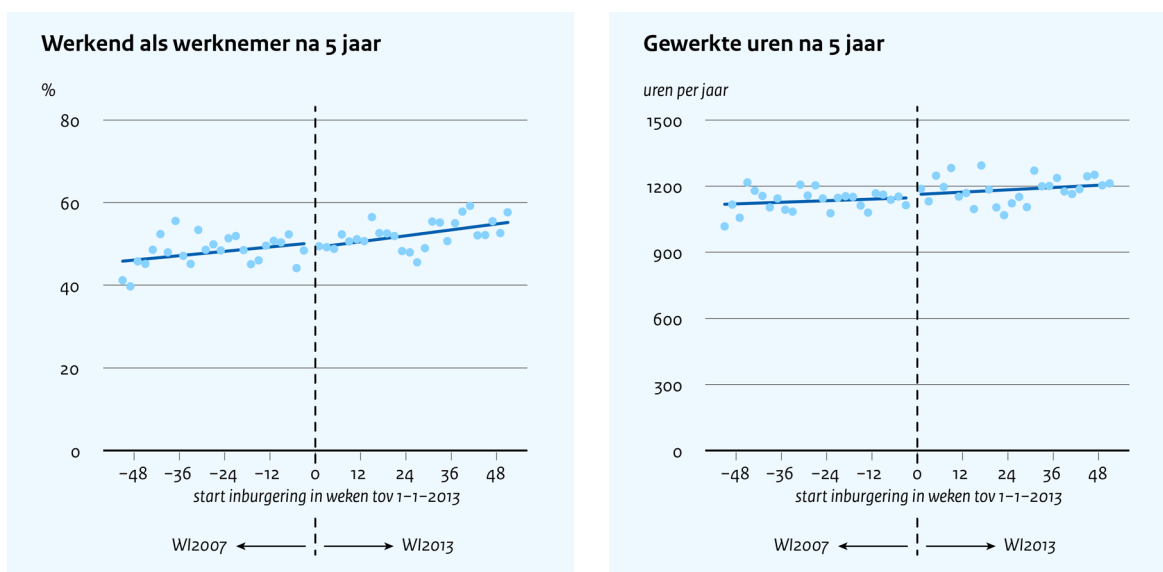
Ook het gemiddeld aantal gewerkte uren van degenen met een baan verspringt niet (figuur 3.8, rechts).

Ongeveer de helft van de inburgeraars heeft ten minste 1 dag betaald werk als werknemer in de periode van 4,5 tot 5,5 jaar nadat zij inburgeringsplichtig werden, en gemiddeld werken zij in dat jaar ongeveer 1200 uur, ofwel 3 tot 3,5 dag per week.¹⁵

Het gemiddelde loon dat nieuwkomers verdienen, verspringt eveneens niet tussen cohort 2012 en cohort 2013. Dat geldt zowel voor het gemiddelde brutojaarloon (figuur 3.9, links) als voor het gemiddelde bruto-uurloon van degenen die werken als werknemer (figuur 3.9, rechts). Het gemiddelde brutojaarloon van degenen met een baan ligt rond de 14 duizend euro en het gemiddelde bruto-uurloon ligt rond de 12 euro. De loonbedragen in de figuren zijn gecorrigeerd voor de gemiddelde cao-loonstijging in Nederland gedurende de observatieperiode.

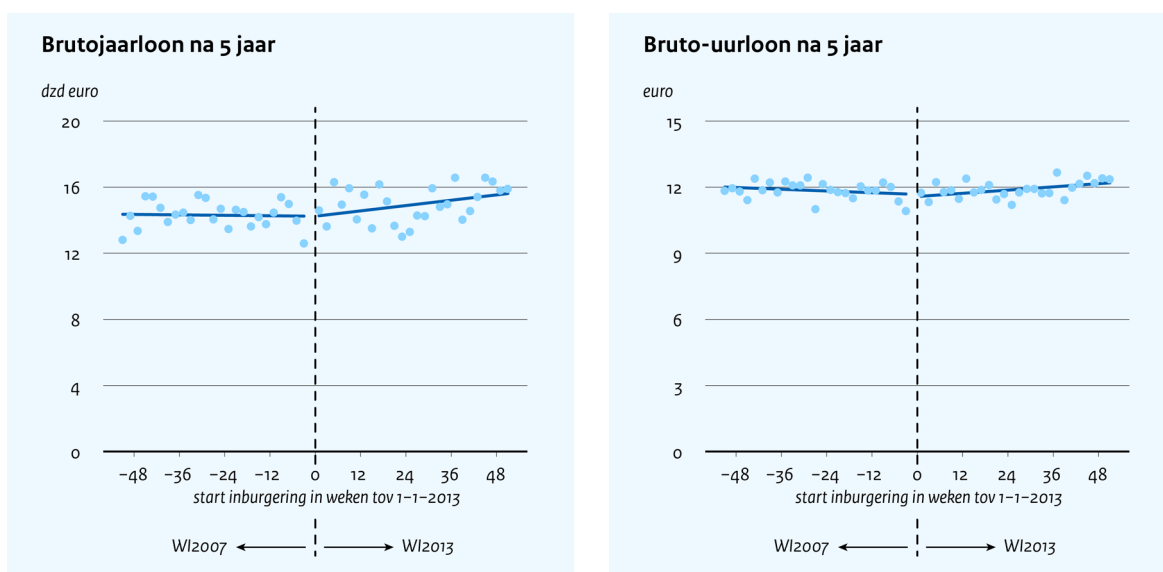
¹⁵ Eventueel werk als zelfstandige is in deze figuren niet meegeteld, maar is relatief beperkt en verschilt niet tussen de cohorten. Ongeveer 6% van de inburgeraars had in 2018 winst uit onderneming als voornaamste inkomstenbron, zowel voor nieuwkomers die net voor, als die net na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig werden.

Figuur 3.8 Het percentage inburgeraars dat werkt als werknemer, 4,5 tot 5,5 jaar na de start van hun inburgering (links) en hun aantal gewerkte uren (rechts) veranderen niet bij de invoering van de Wl2013



Bron: DUO, CBS en eigen berekeningen.

Figuur 3.9 Het gemiddelde brutojaarloon (links) en bruto-uurloon (rechts) van werkende inburgeraars, 4,5 tot 5,5 jaar na de start van hun inburgering, verandert niet bij de invoering van de Wl2013



Bron: DUO, CBS en eigen berekeningen.

Het hogere percentage inburgeraars dat na 5,5 jaar is geslaagd voor het inburgeringsexamen vertaalt zich dus niet in een betere arbeidsmarktpositie na 5,5 jaar. Dit suggereert dat slagen voor het inburgeringsexamen niet van doorslaggevend belang is voor de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers. Een verhoging van het slagingspercentage lijkt op zichzelf dus niet kansrijk om de arbeidsparticipatie van nieuwkomers te verhogen. Een hoger slagingspercentage impliceert niet per se een betere beheersing van de Nederlandse taal, dus een effect van betere taalbeheersing op de arbeidsparticipatie is niet uitgesloten.

De arbeidsparticipatie is lager voor inburgeraars met een hogere DUO-lening. Het percentage inburgeraars met een baan na vijf jaar ligt ongeveer 15 procentpunt lager onder degenen met een maximale lening ten opzichte van degenen zonder of met een kleine lening (figuur 3.10). Het gemiddelde jaarloon van

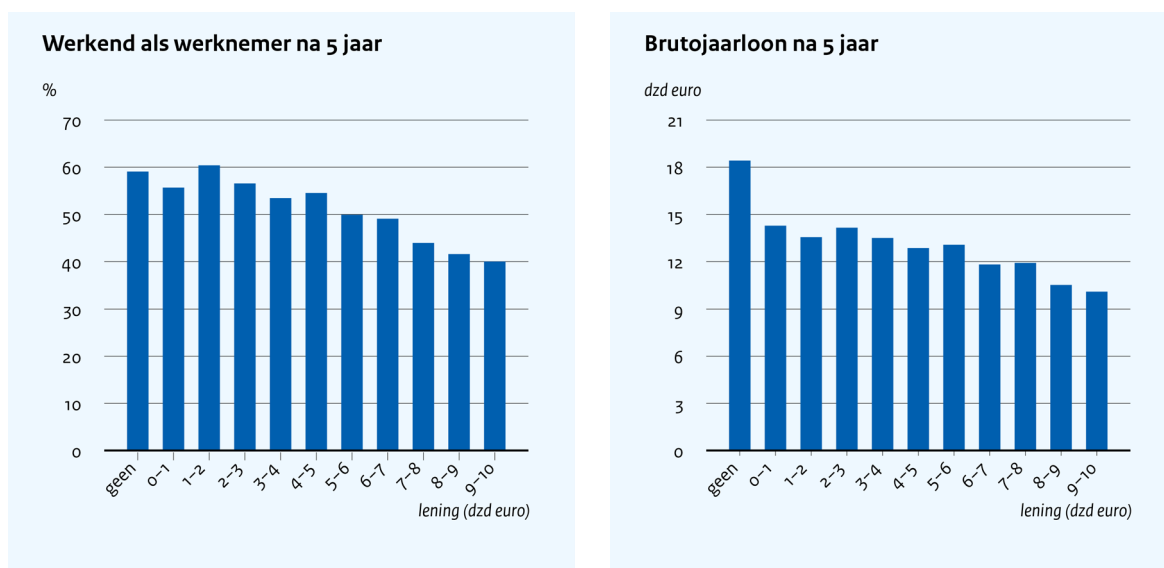
degenen die werken, ligt ook lager bij degenen met een hogere lening. Dit wordt vooral gedreven door een lager aantal gewerkte uren, en in mindere mate door een lager uurloon.

Hun lagere arbeidsparticipatie is vermoedelijk geen gevolg van de hogere lening. We zagen al dat een hoge lening samengaat met een lagere kans om te slagen voor het inburgeringsexamen. De lagere arbeidsparticipatie en het lagere loon van inburgeraars met een hoge lening zijn vermoedelijk geen gevolg hiervan, maar worden gedreven door dezelfde onderliggende persoonskenmerken die iemands leercapaciteit en inzet bepalen. De slagingskans van inburgeraars met hoge leningen wordt blijkbaar sterker negatief beïnvloed door hun lagere leercapaciteit of inzet dan dat hij positief wordt beïnvloed door hun grotere financiële belang om tijdig aan de inburgeringsplicht te voldoen. Oftewel, het leenstelsel legt de sterkste financiële prikkel bij degenen met de laagste capaciteiten, of slaagt er slechts beperkt in mensen met voldoende capaciteiten te motiveren om hun examen te halen, of beide.

Op basis van de literatuur, gesprekken met gemeenten en bovenstaande analyses wordt duidelijk dat de groep inburgeraars zeer heterogeen is, zowel qua startniveau als qua leercapaciteit en/of inzet. De literatuur leert dat in zo'n geval op maat gesneden en concrete leerdoelen – met termijnen en bijbehorende beloningen die niet te ver in de toekomst liggen – kansrijker zijn dan een abstract doel met een standaardniveau en een bijbehorende deadline ver weg.

Maatwerk vanaf de start van de inburgering lijkt een potentieel efficiënter mechanisme om vast te stellen wie een beperkte leercapaciteit heeft en daardoor het inburgeringsexamen niet kan halen. Hoe hoger het basisniveau van het examen, hoe groter het belang van een snelle en trefzekere selectie. Onder de WI2013 dient vooral het uitputten van de leenfaciliteit bij DUO als signaal van beperkte capaciteit, waarna dan meestal een ontheffing wordt verleend. Hoewel dit mechanisme voorkomt dat te snel ontheffingen worden verleend aan mensen die het examen wel zouden kunnen halen, lijkt dit een tamelijk traag en kostbaar selectiemechanisme.

Figuur 3.10 Het percentage inburgeraars met een baan, na 5 jaar, is lager voor mensen met hogere DUO-lening (links). Degenen die werken, verdienen bovendien minder (rechts)



Bron: DUO, CBS en eigen berekeningen.

3.3.4 Resultaten van het regressiemodel

Het regressiemodel bevestigt en kwantificeert de bevindingen op basis van de grafieken in voorgaande paragrafen. Tabel 3.2 toont de resultaten van het regressiemodel. Het model corrigeert voor eventuele verschillen in de samenstelling van de instroom van inburgeringsplichtige nieuwkomers over de tijd voor wat betreft leeftijd, herkomstland en geslacht. De getoonde effecten in de tabel geven de omvang aan van de 'sprongen' in de betreffende uitkomstmaatstaven op 1 januari 2013. De geschatte vergelijking staat in de bijlage uitgeschreven.

De invoering van de WI2013 leidde tot 11 procentpunt meer geslaagden, en daarnaast ook tot iets meer vrijstellingen en ontheffingen. Dat betekent dat het percentage nieuwkomers dat na 5,5 jaar nog niet had voldaan aan zijn inburgeringsplicht significant is afgenomen door de invoering van de WI2013. De toename van het percentage geslaagden is zeer significant.

De invoering van de WI2013 heeft echter niet geleid tot een significant verschil in de arbeidsmarktuitskomsten van inburgeringsplichtige nieuwkomers na 5,5 jaar. Ook de scholingsdeelname van inburgeraars is statistisch gezien onveranderd.

Tabel 3.2 De effecten van de WI2013 t.o.v. de WI2007 volgens het volledige regressiemodel

Uitkomstmaatstaf	Effect WI2013	Standaardfout
WI/NT2 examen gehaald 5,5 jaar na start (fractie)	0,113***	0,014
NT2 examen gehaald 5,5 jaar na start (fractie)	-0,013	0,010
Vrijstelling 5,5 jaar na start (fractie)	0,014*	0,006
Ontheffing 5,5 jaar na start (fractie)	0,028**	0,011
1+ dagen onderwijsvolgend in 2014-2018 (fractie)	-0,007	0,011
1+ dagen werknemer 4,5-5,5 jaar na start (fractie)	-0,005	0,014
Bruto jaarloon 4,5-5,5 jaar na start (euro) [†]	-344,4	518,5
Aantal gewerkte uren 4,5-5,5 jaar na start (uren per jaar) [†]	1,965	31,15
Gemiddelde bruto uurloon 4,5-5,5 jaar na start (euro) [†]	-0,223	0,195

Statistische significantie: ***0,1%, **1%, *5%. De gebruikte controlevariabelen zijn categorische variabelen voor leeftijd (5-jaarsgroepen), land van herkomst en geslacht. We kijken van 1 jaar voor tot 1 jaar na 1-1-2013, in periodes van 2 weken.
[†]Voor alleen hen die ten minste 1 dag werknemer waren in de periode 4,5-5,5 jaar na de start van de inburgering.
Bron: DUO, CBS en eigen berekeningen.

3.3.5 Robuustheid van de resultaten

We doen enkele controles om te verifiëren dat bovenstaande resultaten niet worden gedreven door opstart- of afbouweffecten van de WI2013 respectievelijk de WI2007. Cohort 2012 ontving wellicht niet meer dezelfde kwaliteit dienstverlening van gemeenten als eerdere cohorten onder de WI2007, terwijl cohort 2013 wellicht gehinderd werd door een nieuw stelsel dat nog niet soepel draaide. Dat zou kunnen betekenen dat cohorten 2012 en 2013 niet representatief zijn voor de WI2007 respectievelijk de WI2013.

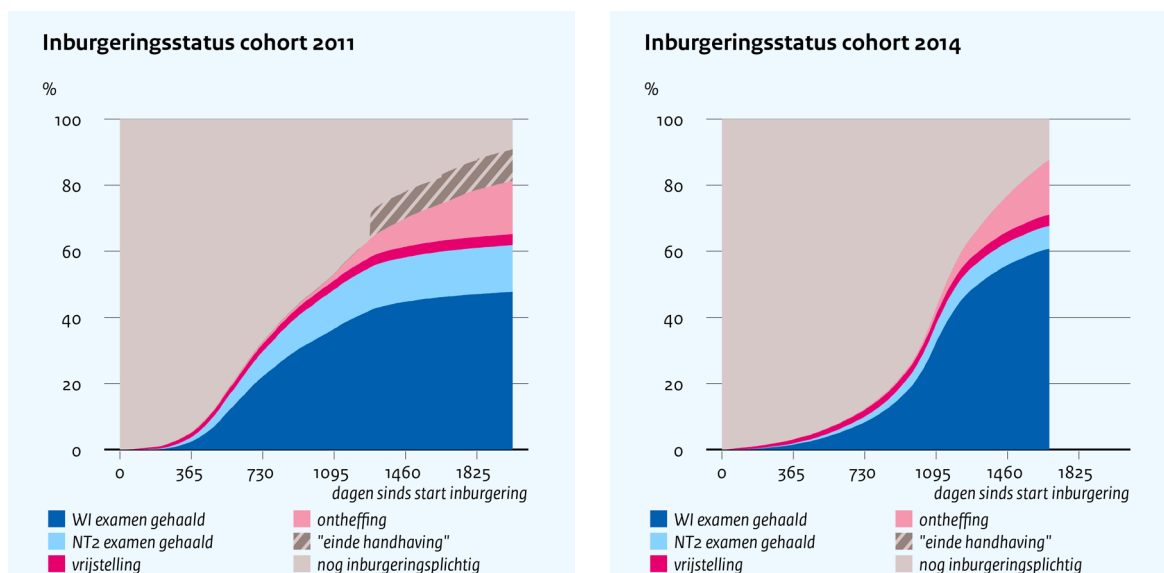
Cohort 2012 bleef administratief gevolgd worden. We hebben in onze data gekeken of de inburgeringsstatus van inburgeringsplichtigen in dit cohort tussen eind 2016 en medio 2019 nog wordt geactualiseerd. Dit blijkt in de meeste gemeenten het geval. In gemeenten waarin geen mutaties meer optreden, is niet uit te sluiten dat dit het gevolg was van het kleine aantal resterende inburgeringsplichtigen. Het feit dat inburgeraars nog

administratief gevolgd worden, wil uiteraard niet zeggen dat er in deze periode nog actief wordt gehandhaafd op hun inburgeringsplicht.¹⁶

Cohorten 2011 en 2014 laten vergelijkbare verschillen zien in de ontwikkeling van hun inburgeringsstatus als cohorten 2012 en 2013. Zie figuur 3.11. Inburgeraars van cohort 2011 (WI2007) komen sneller op gang dan die van cohort 2014 (WI2013), maar tegen het eind van de standaard inburgeringstermijn trekt cohort 2014 een sterke eindsprint om uiteindelijk op een hoger percentage geslaagden uit te komen dan cohort 2011. Dit suggereert dat de opvallende verschillen in het slagingspatroon van cohorten 2012 en 2013 niet worden gedreven door opstart- of afbouweffecten van het nieuwe respectievelijk oude stelsel, maar daadwerkelijk het gevolg zijn van verschillen tussen beide stelsels.

Er zijn geen aanwijzingen voor grote verschillen in de instroom van inburgeringsplichtige nieuwkomers rond de datum van inwerkingtreding van de WI2013. Het regressiemodel houdt rekening met verschillen in herkomstland, leeftijd en geslacht tussen nieuwkomers die voor en na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig worden. Idealiter is een dergelijke correctie overbodig omdat er helemaal geen verschillen in samenstelling zijn. In dat geval kunnen de gemeten effecten met de grootst mogelijke zekerheid worden toegeschreven aan de wetwijziging per 1 januari 2013. Tabel 3.3 toont de resultaten van een alternatief regressiemodel waarin geen rekening wordt gehouden met verschillen in herkomstland, leeftijd en geslacht. Deze effecten zonder controlevariabelen komen exact overeen met de getoonde figuren in paragrafen 3.3.1 – 3.3.3, waarin eveneens niet is gecorrigeerd voor deze achtergrondkenmerken. Correctie voor herkomstland, leeftijd en geslacht vergroot het effect van de WI2013 op het aandeel geslaagden iets, van 8,5 naar 11 procentpunt, maar dat verschil is niet significant. De arbeidsmarktuitkomsten veranderen ook niet significant.

Figuur 3.11 Ook cohorten 2011 en 2014 laten een verschillend verloop van hun inburgeringsstatus zien (vergelijk figuur 3.4)



Noot: cohort 2014 kan slechts 4,5 jaar volledig worden gevolgd.
Bron: DUO en eigen berekeningen.

¹⁶ Een gemeente waarmee wij hebben gesproken gaf aan dat vanaf eind 2016 nog wel examenresultaten, verleende vrijstellingen en ontheffingen werden geregistreerd, maar dat niet meer actief werd gehandhaafd op de inburgeringstermijn.

Tabel 3.3 Zonder correctie voor herkomstland, leeftijd en geslacht vinden we vergelijkbare effecten van de WI2013

Uitkomstmaatstaf	Met controlevariabelen		Zonder controlevariabelen	
	Effect WI2013	Standaardfout	Effect WI2013	Standaardfout
WI/NT2 examens gehaald 5,5 jaar na start (fractie)	0,113***	0,014	0,085***	0,015
NT2 examens gehaald 5,5 jaar na start (fractie)	-0,013	0,010	-0,014	0,010
Vrijstelling 5,5 jaar na start (fractie)	0,014*	0,006	0,027***	0,006
Ontheffing 5,5 jaar na start (fractie)	0,028**	0,011	0,041***	0,012
1+ dagen onderwijsvolgend in 2014-2018 (fractie)	-0,007	0,011	0,007	0,012
1+ dagen werknemer 4,5-5,5 jaar na start (fractie)	-0,005	0,014	-0,014	0,016
Bruto jaarloon 4,5-5,5 jaar na start (euro) [†]	-344,4	518,5	-25,54	547,9
Aantal gewerkte uren 4,5-5,5 jaar na start (uren per jaar) [†]	1,965	31,15	12,79	32,74
Gemiddelde bruto uurloon 4,5-5,5 jaar na start (euro) [†]	-0,223	0,195	-0,101	0,205

Statistische significantie: ***0,1%, **1%, *5%. De gebruikte controlevariabelen zijn categorische variabelen voor leeftijd (5-jaarsgroepen), land van herkomst en geslacht. We kijken van 1 jaar voor tot 1 jaar na 1-1-2013, in periodes van 2 weken.
[†]Voor alleen hen die ten minste 1 dag werknemer waren in de periode 4,5-5,5 jaar na de start van de inburgering.
Bron: DUO, CBS en eigen berekeningen.

Bijlage: regressiemodel

We doen een regressie-discontinuïteitsanalyse: een quasi-experimentele methode waarmee achteraf de effecten van een beleidswijziging kunnen worden vastgesteld. Dit kan alleen als er een strikte grens geldt voor de toepassing van nieuw beleid. Dat is in dit geval de dag waarop iemand inburgeringsplichtig werd. Als dit op of na 1 januari 2013 was, dan valt deze persoon onder de Wet Inburgering 2013. Als dit op of voor 31 december 2012 was, dan valt deze persoon onder de Wet Inburgering 2007.

We staan toe dat alle uitkomsten die we bekijken een lineaire trend over de tijd laten zien en dat deze trend anders kan zijn voor degenen die onder de WI2007 vallen dan voor degenen die onder de WI2013 vallen. De startdatum van de inburgering wordt gemeten in tweeweekse perioden ('bins') ten opzichte van 1 januari 2013, en we nemen 26 tweeweekse perioden voor en 26 tweeweekse perioden na 1 januari 2013 mee in de analyse.

We controleren voor vaste effecten ('fixed effects') van geslacht, herkomstland en leeftijd (in vijfjaarsperioden). Het regressiemodel ziet er daarmee als volgt uit:

$$(1) \quad \text{UITKOMST}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{WI2013}_i + \beta_2 \text{STARTDATUM INBURGERING}_i + \beta_3 \text{WI2013}_i \times \text{STARTDATUM INBURGERING}_i + \beta_4 \text{VROUW}_i + \sum_n \beta_n \text{HERKOMSTLAND}_{ni} + \sum_l \beta_l \text{LEEFTIJDGROEP}_{li} + \varepsilon_i$$

Hierin labelt index i de individuele inburgeraar, β zijn de coëfficiënten in het model en ε is de individuele storingsterm. WI2013 is een categorische variabele die aangeeft of de inburgeraar onder de WI2013 valt. De twee factoren met STARTDATUM INBURGERING nemen eventuele lineaire trends in de tijd voor hun rekening, voor en na 1 januari 2013. VROUW, HERKOMSTLAND en LEEFTIJDGROEP zijn categorische variabelen die de betreffende vaste effecten van geslacht, herkomst en leeftijd bepalen.

Referenties

Algemene Rekenkamer, 2017, Inburgering: Eerste Resultaten van de Wet Inburgering 2013, [link](#).

Angrist, J., V. Lavy, 2009, The Effects of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a Randomized Trial, *American Economic Review* 99:4, pp. 301–331.

Ariely, D., U. Gneezy, G. Loewenstein en N. Mazar, 2009, Large stakes and big mistakes, *Review of Economic Studies* 76:2, pp. 451–469.

Babcock, L., W. J. Congdon, L. F. Katz en S. Mullainathan, 2012, Notes on behavioral economics and labor market policy, *IZA Journal of Labor Policy* 1:1, pp. 1-14.

Barreca, A. I., M. Guldi, J. M. Lindo en G.R. Waddell, 2011, Saving babies? Revisiting the effect of very low birth weight classification, *The Quarterly Journal of Economics* 126:4, pp. 2117-2123.

Barrow, L. en C.E. Rouse, 2018, Financial incentives and educational investment: the impact of performance-based scholarships on student time, *Education Finance and Policy* 13:4, pp. 419-448.

Barrow, L., L. Richburg-Hayes, C.E. Rouse en T. Brock, 2014, Paying for performance: The education impacts of a community college scholarship program for low-income adults, *Journal of Labor Economics* 32:3, pp. 563-599.

Beacco, J., C. Hedges en D. Little, 2014, *Linguistic integration of adult migrants: Guide to policy development and implementation*, Straatsburg: Raad van Europa.

Bolhaar, J., N. Ketel en B. van der Klaauw, 2019, Job search periods for welfare applicants: Evidence from a randomized experiment, *American Economic Journal: Applied Economics* 11:1, pp. 92-125.

Brücker, H., A. Glitz, A. Lerche en A. Romiti, 2018, Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes, IZA Discussion Paper No. 12030.

Cha, P. en R. Patel, 2010, Rewarding Progress, Reducing Debt: Early Results from the Performance-Based Scholarship Demonstration in Ohio, MDRC.

Chiswick, B. R. en P.W. Miller, 2002, Immigrant earnings: Language skills, linguistic concentrations and the business cycle, *Journal of Population Economics* 15:1, pp. 31-57.

Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted en M. Rosholm, 2009, The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark, *Labour Economics* 16:4, pp. 409–417.

Cooke, M., 2009, Barrier or entitlement? The language and citizenship agenda in the United Kingdom, *Language Assessment Quarterly* 6:1, pp. 71–77.

Damas de Matos, A. en T. Liebig, 2014, The Qualifications of Immigrants and their Value in the Labour Market: A Comparison of Europe and the United States, in: *OECD and European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, Parijs: OECD Publishing.

- Destin, M. en R. Svoboda, 2018, Costs on the mind: The influence of the financial burden of college on academic performance and cognitive functioning, *Research Higher Education* 59, pp. 302-324.
- Dohmen, T., 2008, Do professionals choke under pressure? *Journal of Economic Behavior and Organization* 65:3-4, pp. 636-653.
- Doughty, C. J. en M.H. Long, 2003, *The handbook of second language acquisition*, New York: Blackwell.
- Dustmann, C., 1994, Speaking fluency, writing fluency and earnings of migrants, *Journal of Population Economics* 7(2), pp. 133-156.
- Dustmann, C. en F. Fabbri, 2003, Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK, *The Economic Journal* 113:489, pp. 695-717.
- Dustmann, C. en J. Gorch, 2016, The economics of temporary migration, *Journal of Economic Literature* 54:1, pp. 98-136.
- Dustmann, C. en A. van Soest, 2001, Language fluency and earnings: Estimation with misclassified language indicators, *Review of Economics and Statistics* 83:4, pp. 663-674.
- Dustmann, C. en A. van Soest, 2002, Language and the earnings of immigrants, *ILR Review* 55:3, pp. 473-492.
- Ellis, R. en N. Shintani, 2014, *Exploring language pedagogy through second language acquisition research*, London & New York: Routledge.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes, m.m.v. Klaver, J. en A. Odé, 2015, Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten, WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.
- Epstein, G.S. en S. Sansani, 2019, Immigrant examination behavior, *Education Economics*, pp. 1-20.
- Jackson, C. K., 2010, A little now for a lot later: A look at a Texas advanced placement incentive program, *Journal of Human Resources* 45:3, pp. 591-639.
- Jaeger, D., T. Dohmen, A. Falk, D. Huffman, U. Sunde en H. Bonin, 2010, Direct evidence on risk attitudes and migration, *The Review of Economics and Statistics* 92:3, pp. 684-689.
- Konle-Seidl, R. en G. Bolits, 2016, Labour market integration of refugees: Strategies and good practices, Study for the EMPL Committee.
- Laversuch, I. M., 2008, Putting Germany's language tests to the test: An examination of the development, implementation and efficacy of using language proficiency tests to mediate German citizenship, *Current Issues in Language Planning* 9:3, pp. 282-298.
- Liebau, E. en D. Schacht, 2016, Language acquisition: refugees nearly achieve proficiency level of other migrants, DIW Economic Bulletin.
- Liebig, T. en T. Huddleston, 2014, Labour Market Integration of Immigrants and their Children: Developing, Activating and Using Skills, in: *International Migration Outlook*, Parijs: OECD Publishing.
- Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao, 2013, Poverty impedes cognitive function, *Science* 341:6149, pp. 976-980.

- Nakhaie, M.R., 2018, Service needs of immigrants and refugees, *International Migration and Integration* 19, pp. 143-160.
- Perchinig, B., 2012, The Integration Agreement in Austria – from symbolic policy to restrictive practice, in: Pascouau, Y. en T. Strik (eds.), *Which integration policies for migrants? Interaction between EU and its Member States*, Wolf Legal Publishers.
- Plassmann, S., 2011, Aktuelle Methoden der Testmethodik und Qualitätssicherung am Beispiel des Deutsch-Tests für Zuwanderer, *Deutsch als Fremdsprache* 1, pp. 23–29.
- Pochon, E. en P. Lenz, 2014, Language requirements and language testing for immigration and integration purposes: A synthesis of academic literature, Report of the Research Centre on Multilingualism.
- Scott-Clayton, J., 2011, On Money and Motivation: A Quasi-Experimental Analysis of Financial Incentives for College Achievement, *Journal of Human Resources* 46:2, pp. 614-646.
- Shah, A.K., S. Mullainathan, E. Shafir, 2012, Some consequences of having too little, *Science* 338, pp. 682–685.
- Shields, M.A. en S.W. Price, 2002, The English language fluency and occupational success of ethnic minority immigrant men living in English metropolitan areas, *Journal of Population Economics* 15, pp. 137-160.
- Significant, 2018, Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie van de Wet Inburgering 2013, [link](#).
- Strik, T., A. Bocker, M. Luiten en R. van Oers, 2010, Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship, The INTEC Project Synthesis Report.
- Sussman, A. en E. Shafir, 2012, On Assets and Debt in the Psychology of Perceived Wealth, *Psychological Science* 23:1, pp. 101-108.
- Thum-Thysen, A., 2016, Employment chances of immigrants and their children in Germany: does sense of personal control matter? *IZA Journal of Migration* 5:1, pp. 1-25.
- Van Tubergen, F., 2010, Determinants of Second Language Proficiency among Refugees in the Netherlands, *Social Forces* 89:2, pp. 515–534.
- Van Tubergen, F. en M. Kalmijn, 2009, Language Proficiency and Usage Among Immigrants in the Netherlands: Incentives or Opportunities? *European Sociological Review* 25:2, pp. 169–182.
- Van Tubergen, F. en M. Wierenga, 2011, The Language Acquisition of Male Immigrants in a Multilingual Destination: Turks and Moroccans in Belgium, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37:7, pp. 1039-1057.
- Wali, N., N. Georgeou en A.M.N. Renzaho, 2017, ‘Life Is Pulled Back by Such Things’: Intersections Between Language Acquisition, Qualifications, Employment and Access to Settlement Services Among Migrants in Western Sydney, *Journal of Intercultural Studies* 39:1, pp. 85-101.
- Winter, P., 2019, Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid, Doctoral dissertation, Rijksuniversiteit Groningen.
- Zhang, J. en S. Kemp, 2009, The Relationships between Student Debt and Motivation, Happiness, and Academic Achievement, *New Zealand Journal of Psychology* 38:2, pp. 24-29.