



Inburgering

Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013

2017



Inburgering

Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013

De tekst in dit document is vastgesteld op 23 januari 2017. Dit document is op 24 januari 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Uitgangspunten en verantwoordelijkheden huidig beleid	5
1.2	Inburgeringsbeleid vóór de Wi2013	9
1.3	Aanleiding voor en opzet van ons onderzoek	12
1.4	Leeswijzer	13
2	Veranderingen in het inburgeringsbeleid	14
2.1	Intensivering en bezuiniging voorafgaand aan de Wi2013	14
2.1.1	Ministeriële verantwoordelijkheid 2002–heden	14
2.1.2	Intensivering van beleid: introductie Deltaplan	15
2.1.3	Bezuinigingen op het inburgeringsbeleid sinds 2011	17
2.2	Introductie Wet inburgering 2013	18
2.2.1	Eigen verantwoordelijkheid en leenfaciliteit	19
2.2.2	Maatschappelijke begeleiding en voorinburgering	20
2.2.3	Rijksuitgaven vanaf 2013	21
2.3	Recente wijzigingen	23
3	De Wet inburgering 2013 in de praktijk	25
3.1	Eigen verantwoordelijkheid	26
3.1.1	De fase van de beleidsvoorbereiding	26
3.1.2	Werking in de praktijk	27
3.1.3	Extra maatregelen in 2016	33
3.2	Consumentenmarkt voor inburgeringscursussen	33
3.2.1	De fase van de beleidsvoorbereiding	34
3.2.2	Werking in de praktijk	34
3.2.3	Extra maatregelen in 2016	37
3.3	Resultaatverplichting: termijn, boetes en verblijfsrechtelijke sancties	37
3.3.1	Resultaten onder de Wi2013 in relatie tot de inburgeringstermijn	38
3.3.2	De fase van de beleidsvoorbereiding betreffende sancties	41
3.3.3	Werking in de praktijk	42
4	Inburgering als voorwaarde voor participatie	45
4.1	Inburgeringsexamen: inhoud en taalniveau	46
4.1.1	Examen onder de Wi2013 en de Wi2007	46
4.1.2	Duale trajecten onder de Wi2013	47



4.1.3	Vereist taalniveau in relatie tot de arbeidsmarkt	49
4.2	Aansluiting examen op ambities en mogelijkheden van inburgeraars	50
4.2.1	Benutting ambities en mogelijkheden	51
4.2.2	Stimulansen in de praktijk	53
4.3	Inzicht in participatie inburgeraars en effecten beleid	55
5	Conclusies en aanbevelingen	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Onze conclusies	58
5.3	Recente wijzigingen in het beleid	59
5.4	Onze aanbevelingen	60
5.5	Reactie minister van SZW en nawoord	62
5.5.1	Bestuurlijke reactie van de minister van SZW	62
5.5.2	Nawaord Algemene Rekenkamer	68
	Bijlagen	70
1	Gehanteerde normen	71
2	Verschillen in cijfers Algemene Rekenkamer en minister van SZW	72
3	Beschrijving van taalniveaus	76
4	Eisen keurmerk Blick op Werk	78
5	Europese wet- en regelgeving inzake verblijfsrechtelijke sanctie	80
6	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister	81
7	Literatuurlijst	83
8	Noten	91





1 Inleiding

1.1 Uitgangspunten en verantwoordelijkheden huidig beleid

“De inburgeraar dient zelf het initiatief te nemen om ten minste de taalvaardigheden en kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan de samenleving en dient zelf de kosten hiervan te dragen.” Dit is één van de eerste zinnen van de Memorie van Toelichting bij de Wet inburgering 2013 (Wi2013) en laat duidelijk zien waar de verantwoordelijkheid voor inburgering ligt: bij de inburgeraar zelf.

De wet volgde één van de uitgangspunten van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I en de nota «Integratie, binding en burgerschap» (BZK, 2011a): een ieder die zich duurzaam in Nederland vestigt, heeft een eigen verantwoordelijkheid om te integreren in de Nederlandse samenleving. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de burgerschapseisen die aan alle burgers in Nederland worden gesteld. Van iedere burger mag verwacht worden om naar vermogen een bijdrage te leveren aan de samenleving en daarin zelfredzaam te zijn. Dit uitgangspunt is overigens niet nieuw: ook onder de Wet inburgering 2007 gold (initieel) een eigen verantwoordelijkheid voor gezinsmigranten. Daarnaast hangt de wetwijziging samen met een bezuiniging op de rijksuitgaven aan inburgering. Dit moest vanaf 2014 structureel € 333 miljoen per jaar opleveren.

De Wi2013 richt zich op niet-Europese vreemdelingen (16–64 jaar) die voor een niet-tijdelijk doel een verblijfsvergunning hebben gekregen. Deze groep valt uiteen in:

- Asielgerechtigden¹;
- Gezinsherenigers/gezinsvormers;
- Geestelijke bedienaren.²

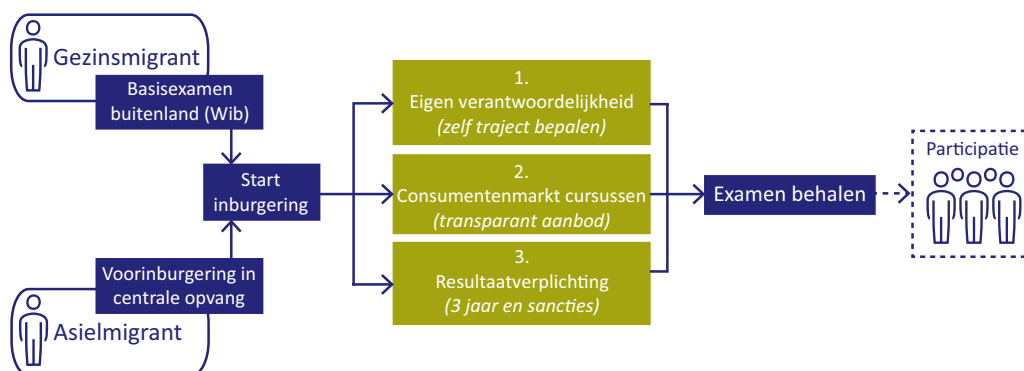
De standaardtermijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen is drie jaar.³ Deze termijn vangt aan op het moment dat aan de persoon kenbaar wordt gemaakt dat hij een verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd krijgt.⁴

Om in de bekostiging van de inburgering te voorzien, kunnen inburgeraars een lening krijgen van maximaal € 10.000, mits deze wordt besteed bij cursusaanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen van het keurmerk van de Stichting Blik op Werk. Wanneer asielmigranten binnen de termijn het examen halen, wordt de lening kwijtgescholden.¹ Wanneer inburgeraars niet binnen de termijn slagen voor het examen, kunnen er sancties worden opgelegd, van boetes tot aan het verliezen van verblijfsrecht.



Het inburgeringsbeleid heeft als doel dat nieuwkomers de Nederlandse taal leren, kennismaken met de Nederlandse samenleving én aan die samenleving kunnen deelnemen (SZW, 2016d). Inburgering wordt volgens kabinetsbeleid gezien als wezenlijke voorwaarde om zelfstandig en actief deel te kunnen nemen aan de samenleving (BZK, 2011b). Het beleid dat daartoe moet leiden, steunt op drie pijlers: eigen verantwoordelijkheid, consumentenmarkt voor inburgeringscursussen en een resultaatverplichting ondersteund met sancties, zie figuur 1.

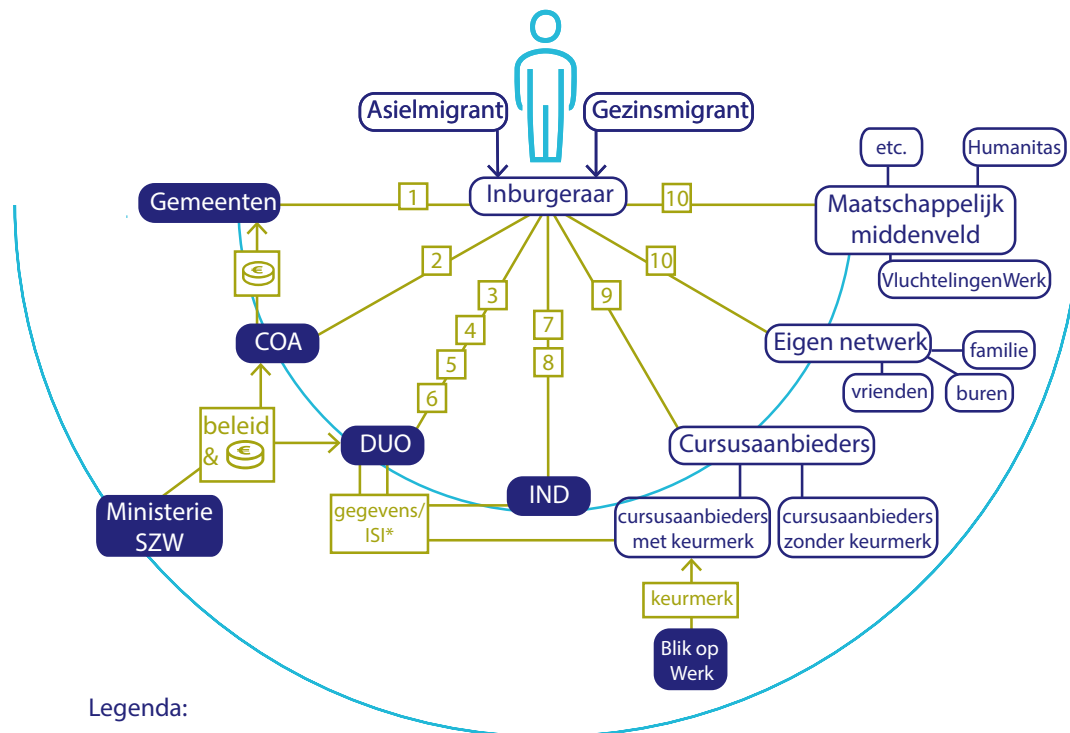
Inburgeringsbeleid steunt op drie pijlers



Figuur 1 Stroomschema van het inburgeringsproces

Figuur 2 laat zien met welke actoren een individuele inburgeraar allemaal te maken krijgt.

De inburgeraar in netwerk van actoren



Legenda:

Overheid

- Gemeenten:
 - 1 Maatschappelijke begeleiding van asielmigranten
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA):
 - 2 Voorinburgering van asielmigranten
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO):
 - 3 Informatievoorziening richting inburgeraar
 - 4 Uitvoering van het leenstelsel
 - 5 Organisatie inburgeringsexamens
 - 6 Handhaving inburgeringsplicht
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND):
 - 7 Bepaling verblijfsrecht
 - 8 Uitvoering verblijfsrechtelijke sancties

Maatschappij

- Cursusaanbieders:
 - 9 Aanbieding cursussen
- Eigen netwerk / Maatschappelijk middenveld:
 - 10 Formele ondersteuning en informele initiatieven

*Informatiesysteem Inburgering

Figuur 2 Verantwoordelijkheden en rollen onder de Wet inburgering (Wi)2013

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid en faciliteert, stimuleert, reguleert en sanctioneert.⁵ De minister heeft de uitvoering van het inburgeringsbeleid opgedragen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). DUO is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan inburgeringsplichtigen, de organisatie van inburgeringsexamens, de uitvoering van het leenstelsel, de handhaving van de inburgeringsplicht en het beheer van het Informatiesysteem Inburgering (ISI). Het COA is verantwoordelijk voor de voorbereiding op inburgering van asielmigranten. Daarnaast verstrekt het een vergoeding aan gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van asielmigranten. De minister van SZW financiert als opdrachtgever de uitvoering.⁶

De IND kan op twee momenten in beeld komen. In de eerste plaats bij het verlenen van een verblijfsdocument. Dat is het wettelijke startmoment van de inburgeringstermijn. In de tweede plaats kan de IND een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd intrekken, of een vergunning voor onbepaalde tijd niet verlenen, indien blijkt dat een inburgeraar verwijtbaar niet aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan.

De gemeenten hebben geen regierol meer in het huidige inburgeringsstelsel, in tegenstelling tot de periode 2007 tot 2013. Wel hebben ze nog een taak bij de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten.

Inburgeraars kunnen ter voorbereiding op het examen een cursus volgen. Dit kunnen ze doen bij cursusaanbieders met een keurmerk van Blik op Werk.⁷ Er zijn meer dan honderd instellingen met dat keurmerk, waaronder roc's en commerciële taalaanbieders. Inburgeraars kunnen ook een cursus volgen bij een aanbieder zonder keurmerk.

Blik op Werk, opgericht in 2006, verstrekt het keurmerk aan cursusaanbieders als zij voldoen aan de gestelde normen.⁸ In opdracht van Blik op Werk voeren vijf certificerende instellingen jaarlijks een audit uit bij cursusaanbieders. De exploitatie wordt gedekt uit de bijdragen van de keurmerkhouders.⁹

Ook kunnen inburgeraars gebruik maken van ondersteuning uit het eigen netwerk en initiatieven in het maatschappelijk middenveld (zoals VluchtelingenWerk en Humanitas).

Uitgaven inburgering

In 2016 heeft de minister van SZW een bedrag van € 215 miljoen voor inburgering begroot:

- Programma-uitgaven door SZW zelf (merendeels het beheer, ontwikkelen en afnemen

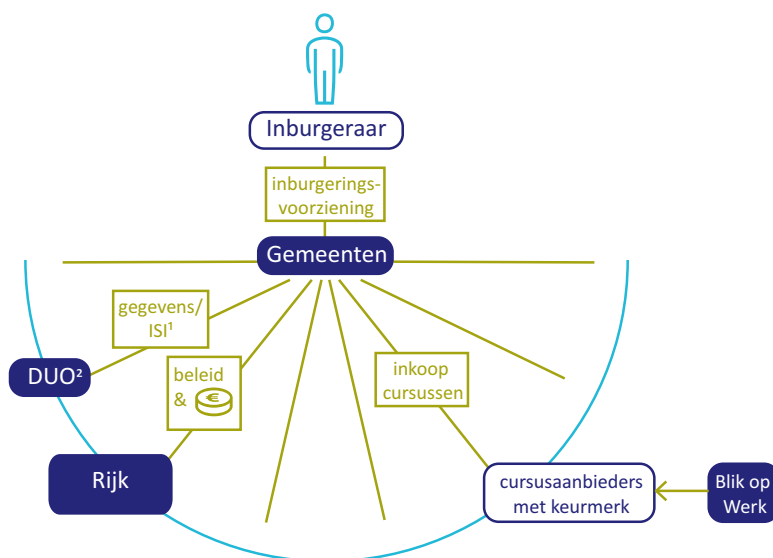
van examens), € 13,5 miljoen.

- Uitgaven aan het COA (voor maatschappelijke begeleiding door gemeenten en de voorinburgeringstrajecten), € 104 miljoen.
- Uitgaven aan DUO (voor de uitvoering van het beleid alsmede de leningen die verstrekt kunnen worden), € 97,8 miljoen (waarvan € 84 miljoen voor de leningen).

1.2 Inburgeringsbeleid vóór de Wi2013

Voordat de Wi2013 inging, was de Wet inburgering 2007 van kracht (2007 tot 2013). Onder deze wet hadden gemeenten een regierol. Zij waren verplicht om asielmigranten en geestelijke bedienaren een inburgeringscursus aan te bieden. Voor gezinsmigranten gold deze verplichting niet; zij droegen aanvankelijk een eigen verantwoordelijkheid voor hun inburgering.¹⁰ Dit veranderde echter al snel, toen bleek dat de uitvoering van de wet stagneerde (Gijsberts et. al, 2012). Inburgeraars begonnen niet met hun lessen en de klassen bleven in veel gevallen leeg. Eind 2007 presenteerde het kabinet-Balkenende IV daarom het Deltaplan (VROM, 2007). Met dit plan kregen gemeenten de mogelijkheid om àlle inburgeraars een cursusaanbod te doen, waardoor de eigen verantwoordelijkheid van gezinsmigranten niet langer uitgangspunt van beleid was.¹¹

De gemeente fungeerde als belangrijke schakel onder de Wi2007



¹ Informatiesysteem Inburgering

² DUO is in 2010 ontstaan door een fusie van de Informatie Beheer Groep (IBG) en Centrale Financiën Instellingen (CFI)

Figuur 3 Verantwoordelijkheden en rollen onder de Wet inburgering (Wi)2007

In onderstaande tabel hebben we de belangrijkste kenmerken van de verschillende inburgeringsstelsels sinds 1998 op een rij gezet.

Tabel 1 Stelseloverzicht inburgering: belangrijkste kenmerken

	Periode 1998–2006	Periode 2007–2012	Periode 2013–heden
Wettelijk kader	Wet inburgering nieuwkomers (Win1998)	Wet inburgering (Wi2007) Regelingen vrijwillige inburgering	Wet inburgering (Wi2013)
Doelgroep	Vreemdelingen (nieuwkomers) die zich vanaf september 1998 duurzaam in Nederland vestigen.	Vreemdelingen (nieuwkomers én oudkomers*) van buiten de EU/EER die zich duurzaam in Nederland (willen) vestigen.	Vreemdelingen (alleen nieuwkomers) van buiten de EU/EER die zich na 1 januari 2013 duurzaam willen vestigen in Nederland.
Type verplichting	Inspanningsverplichting tot deelname	Resultaatverplichting	Resultaatverplichting
Inburgeringstermijn	N.v.t.	3,5 jaar	3 jaar
Verantwoordelijkheid voor uitzoeken en financieren van een inburgeringscursus	Verplicht aanbod door gemeente voor alle nieuwkomers, gefinancierd door het Rijk.	Aanvankelijk eigen verantwoordelijkheid, met uitzondering van asielmigranten en geestelijke bedienaren. Verplicht aanbod door gemeente voor asielmigranten en geestelijke bedienaren, gefinancierd door het Rijk.	Eigen verantwoordelijkheid met leenfaciliteit.

		<p>Belangrijke beleidswijziging: Met de invoering van het Deltaplan eind 2007 kregen gemeenten de mogelijkheid om aan alle inburgeringsplichtigen een cursusaanbod te doen (vanaf 2009 gold dit als verplichtend aanbod). Daarnaast konden gemeenten aan vrijwillige inburgeraars (zoals EU-onderdanen, Turken) een aanbod doen.</p>	
Organisatieprincipe	Regulering Onder de Win moesten gemeenten inburgeringscursussen verplicht inkopen bij regionale opleidingscentra (roc's).	Marktwerking Gedwongen winkelnering bij roc's is afgeschaft. Gemeenten kopen nog steeds op grote schaal de cursussen voor inburgeraars in bij aanbieders met het Keurmerk Inburgering (roc's, maar ook andere taalaanbieders).	Meer marktwerking door invoering van een consumentenmarkt: inburgeraar koopt zelf als consument een inburgeringscursus in (Keurmerk Blik op Werk moet garantie op transparant aanbod en kwaliteit waarborgen).
Sancties	Financieel (boetes)	Financieel (bestuurlijke boete maximaal € 1.000 die herhaaldelijk kan worden opgelegd) en verblijfsrechtelijk (niet verlenen van vergunning voor onbepaalde tijd, naturalisatie niet mogelijk zonder examen behaald te hebben). ¹	Financieel (bestuurlijke boete van maximaal € 1.250 die herhaaldelijk kan worden opgelegd) en verblijfsrechtelijk (niet verlenen van vergunning voor onbepaalde tijd of intrekken van vergunning voor bepaalde tijd , naturalisatie niet mogelijk zonder examen behaald te hebben).
Uitvoerder	Gemeenten	Gemeenten	DUO
Examenniveau	Niet gespecificeerd	Minimaal A2-niveau	Minimaal A2-niveau

* Immigranten die vóór 2007 naar Nederland waren gekomen en met de invoering van de Wi2007 inburgeringsplichtig werden.

1.3 Aanleiding voor en opzet van ons onderzoek

In oktober 2015 presenteerde de minister van SZW in reactie op Kamervragen de inburgeringsresultaten van de nieuwkomers uit 2013: van de 10.641 personen waren er nog maar 1.829 personen (17%) geslaagd voor het examen. De minister kon voor meer dan de helft van de overige 83% niet aangeven of ze inmiddels wel bezig waren met een cursus, aangezien ze geen lening aangevraagd hadden bij DUO (SZW, 2015a). De tegenvallende resultaten en de vraag of de minister van SZW zicht heeft op de voortgang van inburgering, vormen de voornaamste aanleidingen voor ons onderzoek.

Met ons onderzoek willen we nagaan of en in hoeverre het inburgeringsbeleid zoals dat in 2013 is ingevoerd ertoe leidt dat migranten die onder de wet vallen daadwerkelijk inburgeren en wat dit het Rijk kost. We hebben drie onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Heeft de minister zicht op de voortgang in de inburgeringsketen, de eerste resultaten daarvan (ten opzichte van het voorgaande stelsel) en hoe informeert de minister de Kamer daarover?
2. Is er sprake van een goede beleidsvoorbereiding door de minister en werken de beleidsaannames ook in de praktijk?
3. Welke rijksuitgaven zijn er gemoeid met de uitvoering van de Wi2013??

We hebben ons onderzoek gericht op de Wet inburgering 2013, maar zetten dit af tegen de voorgaande Wet inburgering die vanaf 2007 gold (Wi2007). Redenen daarvoor zijn dat in beide stelsels de inburgeringsplicht (met een resultaatverplichting) het uitgangspunt is en dat er in beide gevallen (initieel) een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Tot slot zijn de bezuinigingen die we belichten, ingezet onder de Wi2007. Waar relevant, benoemen we de verschillen tussen beide stelsels (doelgroep, inburgeringstermijn, verantwoordelijkheidsverdeling, exameninhoud) en maken we een vergelijking met de resultaten van het vorige stelsel.¹² Met de vergelijking beogen we meer zicht op en inzicht in de werking van het huidige inburgeringsbeleid te krijgen en suggesties ter verbetering te kunnen doen. De normen waaraan we de uitkomsten op de drie vragen hebben getoetst, zijn als bijlage 1 in dit rapport opgenomen.

Om onze onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we openbare en niet-openbare stukken geraadpleegd en gesproken met deskundigen en verschillende partijen in het veld. Ook hebben we gegevens van DUO over alle inburgeraars onder de Wi2007 en de Wi2013 geanalyseerd die zijn opgenomen in het ISI. De meeste cijfers in ons rapport zijn hierop gebaseerd. We hebben de voortgang van de inburgeraars in kaart gebracht door hen in te



delen in 'cohorten' op basis van de datum waarop zij inburgeringsplichtig werden. Omdat wij hierbij uitgaan van een ander startmoment (aansluitend op wet- en regelgeving) dan de minister van SZW, verschillen onze cijfers.¹³ Ook hebben we een verkennend casusonderzoek uitgevoerd waarvoor we in totaal 38 inburgeraars hebben geïnterviewd. Bij de selectie van inburgeraars hebben we een gelijkmatige verdeling aangehouden van inburgeraars onder de Wi2007 en de Wi2013, gezinsmigranten en asielmigranten, geslaagd en niet geslaagd.

De methodologische verantwoording van zowel de cohortstudie als het verkennend casuonderzoek zijn beschikbaar via onze website www.rekenkamer.nl.

1.4 Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken gaan we eerst in op de opzet van het beleid en de bezuinigingen (hoofdstuk 2). Daarna bespreken we de aannames achter het huidige beleid en de werking daarvan in de praktijk (hoofdstuk 3). Vervolgens gaan we in op de mate waarin het beleid inburgeraars voorbereidt op participatie en het inzicht in de effecten van het inburgeringsbeleid (hoofdstuk 4). We sluiten dit rapport af met onze conclusies en aanbevelingen, de reactie van de minister en ons nawoord (hoofdstuk 5).

2 Veranderingen in het inburgeringsbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de periode voor en de invoering van de Wet inburgering waarvoor de minister van SZW in 2013 verantwoordelijk werd.

We doen een aantal constatering:

In de afgelopen jaren waren verschillende bewindspersonen verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid. Het beleid onderging (soms ingrijpende) wijzigingen. Zo kregen gemeenten in 2008 een belangrijke rol in de beleidsuitvoering met extra budget en werd daar vanaf 2011 vervolgens op bezuinigd. Wij constateren dat de bezuiniging met de invoering van de Wi2013 is doorgezet zonder vooraf de mogelijke gevolgen in de praktijk na te gaan.

De uitgaven aan inburgering namen in de jaren 2011 tot en met 2013 af, in lijn met de beoogde bezuinigingen op het door het Rijk verstrekte participatiebudget van gemeenten. Door de recente toename van de instroom van asielmigranten nemen echter ook de rijksuitgaven weer toe. Het inzicht in de stijging van die uitgaven in de begroting en het jaarverslag van SZW is beperkt.

In dit hoofdstuk lichten we dit toe. We schetsen eerst kort de aanloop van het beleid onder de Wi2013; de intensivering en de bezuiniging (§ 2.1). Vervolgens gaan we in op de introductie van de Wi2013 en de inhoudelijke en financiële aspecten daarvan (§ 2.2). Tot slot geven we weer op welke punten het beleid recent is aangepast (§ 2.3).

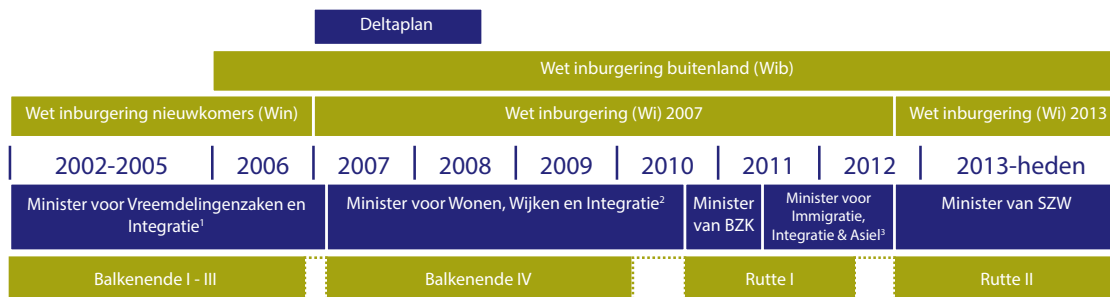
2.1 Intensivering en bezuiniging voorafgaand aan de Wi2013

In deze paragraaf belichten we achtereenvolgens de ministeriële verantwoordelijkheid voor het inburgeringsbeleid (§ 2.1.1), de extra inzet in beleid en middelen ten aanzien van inburgering (§ 2.1.2) en de bezuinigingen waarmee de uitvoering werd geconfronteerd (§ 2.1.3).

2.1.1 Ministeriële verantwoordelijkheid 2002–heden

Sinds 2002 zijn meerdere ministers verantwoordelijk geweest voor het inburgeringsbeleid. Het betreft zes verschillende ministers, deel uitmakend van zes verschillende kabinetten, zie figuur 4.

Veel wisselingen in verantwoordelijke ministers



¹ Deze ministerspost is door twee personen bekleed. De laatste twee maanden veranderde de ministerspost in minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering.

² Viel onder Ministerie van VROM

³ Viel onder Ministerie van BZK

Figuur 4 Tijdslijn van kabinetten en ministers die verantwoordelijk zijn voor het inburgeringsbeleid

In de periode 1998-2006 was de Wet inburgering nieuwkomers van kracht. In 2007 werd de Wi2007 in samenhang met de Wet inburgering buitenland (Wib) ingevoerd.

2.1.2 Intensivering van beleid: introductie Deltaplan

Het oorspronkelijke uitgangspunt van de Wi2007 was de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Dit veranderde echter al snel, toen bleek dat de uitvoering van de wet stagneerde (Gijsberts et. al, 2012). Inburgeraars begonnen niet met hun lessen en de klassen bleven in veel gevallen leeg. Eind 2007 presenteerde het kabinet-Balkenende IV daarom het Deltaplan (VROM, 2007). Kenmerkende punten van het plan waren onder meer:

- **Een ketenaanpak met een regierol voor gemeenten.**

Het kabinet zag de uitvoering van het Deltaplan als een gezamenlijke opgave van Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Gemeenten werden een belangrijke schakel in de uitvoering van de Wi2007 (zie figuur 3). Gemeenten nodigden elke inburgeringsplichtige uit voor een intakegesprek om te bepalen wat het best op diens individuele wensen aansloot. Vervolgens hadden gemeenten de verplichting om een (door het Rijk gefinancierde) inburgeringsvoorziening aan te bieden.¹⁴ Deze kochten zij meestal in bij opleidingsinstituten die over het Keurmerk Inburgering beschikten. Tot slot hadden gemeenten een handhavingstaak; zij konden sancties opleggen aan inburgeraars die niet aan hun inburgeringsplicht voldeden.

- **Duale trajecten: inburgeren én participeren.**

Inburgering en participatie waren volgens het Deltaplan onlosmakelijk met elkaar verbonden. Inburgering bevordert participatie en een inburgeringsprogramma heeft een grotere kans

van slagen als de inburgeraar tegelijkertijd participeert. Concreet versterkte het Deltaplan de inzet op ‘duale’ inburgeringsprogramma’s, die inburgering bijvoorbeeld combineren met onderwijs, werk of maatschappelijke participatie. Het kabinet streefde er naar dat in 2011 ten minste 80% van de inburgeringsprogramma’s een duaal karakter zou hebben.

- **Maatwerk voor verschillende groepen inburgeraars.**

In het Deltaplan maakte het Rijk onderscheid tussen verschillende groepen inburgeraars: laag-, middelbaar- of hoog opgeleid en nieuwkomers en oudkomers. De programma’s moesten worden afgestemd op de ambities en mogelijkheden van de individuele inburgeraar en zijn persoonlijke omstandigheden en motivatie.

Voor de uitvoering van het Deltaplan werd € 460 miljoen extra beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de periode 2008–2011. Onderstaande tabel toont de beoogde verdeling over de jaren:

Tabel 2 Beoogde verdeling budget Deltaplan (in miljoenen €)

	2008	2009	2010	2011
Extra budget voor uitvoering Deltaplan	40	90	190	140

Bron: VROM, 2007.*

* Van deze reeks heeft de minister van VROM destijds € 100 miljoen expliciet begroot in de jaren 2009 en 2010.

In het bestuursakkoord van 4 juni 2007 spraken Rijk en gemeenten de vorming van een participatiefonds af (later werd dit het participatiebudget, een specifieke uitkering). Door de inrichting daarvan werd inburgering beleidsmatig, financieel en organisatorisch verbonden met educatie en re-integratie. De samenvoeging van budgetten gaf gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te bieden en inburgering met participatie, bijvoorbeeld in de vorm van arbeid, samen te laten gaan via duale trajecten.

De financiering van inburgering verliep vanaf 2010 langs twee lijnen:

1. Het Rijk vergoedde de kosten van de inburgeringstrajecten aan gemeenten via het participatiebudget. Binnen dat budget zat ook nog de vergoeding voor Volwasseneneducatie en het Werkdeel van de Wet Werk en Bijstand (re-integratietrajecten). Gemeenten dienden het beschikbaar gestelde budget te besteden binnen deze drie beleidsterreinen: inburgering, volwasseneducatie en re-integratie. Hierover moesten gemeenten aan het Rijk verantwoording afleggen (zie kader).

2. De uitvoeringskosten betreffende het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen verstrekte het Rijk via de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds. Dit zijn voor de gemeenten vrij besteedbare middelen waarover geen verantwoording aan het Rijk hoeft te worden afgelegd.

Verantwoording uitgaven in de gemeenten

Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) moet zich over alle uitgaven verantwoorden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt daarin ondersteund door de accountant en de lokale rekenkamer. Hoewel het grootste deel van de inkomsten van een gemeente afkomstig is van het Rijk, hoeft de gemeente zich alleen over de besteding van de specifieke uitkeringen te verantwoorden aan het Rijk. De reden daarvoor is dat de specifieke uitkeringen afkomstig zijn van een departementale begroting, en een minister moet zich tegenover het parlement kunnen verantwoorden over zijn of haar departementale begroting. Voor de verantwoording over de specifieke uitkeringen leunt het Rijk op de accountantsverklaring van de gemeentelijke accountant. De controle over de specifieke uitkeringen maakt onderdeel uit van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. De accountant hoeft geen afzonderlijke accountantsverklaring af te geven voor elke specifieke uitkering. Dit principe wordt *single information, single audit* (sisa) genoemd.

In ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van BZK over de jaren waarin het participatiebudget werd ingezet, hebben wij gewezen op gebreken in deze wijze van verantwoorden. Voornaamste punt daarbij was dat er risico's waren in de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie die medeoverheden aan het Rijk aanleverden en dat het Ministerie van BZK onvoldoende beheersing van en regie op het stelsel liet zien (Algemene Rekenkamer, 2011). In 2015 constateerden we dat de acties op het gebied van het verantwoorden en controleren van specifieke uitkeringen volgens het principe van sisa hebben geleid tot een betere inbedding van verantwoordingsprocessen en dat de controle van accountants is verbeterd (Algemene Rekenkamer, 2015).

2.1.3 Bezuinigingen op het inburgeringsbeleid sinds 2011

In de Miljoenennota 2011 werd aangekondigd dat een deel van de bezuiniging waar het toenmalige kabinet-Balkenende IV voor stond (in totaal € 3,2 miljard) ingevuld zou worden via het inburgeringsbeleid en op welke wijze:

- € 100 miljoen in 2011;
- € 175 miljoen in 2012;
- € 235 miljoen in 2013;
- structureel € 333 miljoen vanaf 2014.

Het kabinet-Rutte I en het kabinet-Rutte II hebben deze bezuinigingen overgenomen.

De minister van BZK kon de bezuinigingen alleen realiseren door te korten op het inburgeringsbudget voor gemeenten. Daarmee werd de in het Deltaplan voorziene rol voor gemeenten geminimaliseerd. Wij constateren dat de minister deze bezuinigingsmaatregel heeft doorgevoerd zonder vooraf na te gaan wat de mogelijke gevolgen hiervan zouden zijn. Figuur 5 laat zien dat de rijksuitgaven aan inburgering (hoofdzakelijk via gemeenten) in lijn met de aangekondigde bezuinigingen vanaf 2011 significant afnamen.

Uitgaven aan inburgering via gemeenten zijn vanaf 2011 gedaald



Bron: jaarverslag en slotwet van de Ministeries van Justitie, VROM, BZK, SZW en Gemeentefonds uit 2008–2014.

Figuur 5 Rijksuitgaven aan inburgering via gemeenten in de periode 2007–2013

2.2 Introductie Wet inburgering 2013

De bezuinigingsoperatie die in 2011 werd ingezet had naast financiële ook inhoudelijke gevolgen. De gemeenten verloren met de inwerkingtreding van de Wi2013 hun regierol. Onder de Wi2007 hadden gemeenten zicht op de inburgeraars opgebouwd en ze hadden geïnvesteerd in kennis en expertise. Vaak was er een ‘klantmanager’ die aanspreekpunt was voor de inburgeraar en deze ook kon wijzen op plichten. Deze infrastructuur is met de Wi2013 komen te vervallen.

Het aanbod van een cursus en de begeleiding die gemeenten geacht werden te bieden onder de Wi2007 heeft plaatsgemaakt voor een consumentenmarkt. De duale trajecten, een belangrijk speerpunt onder de Wi2007, worden onder de Wi2013 niet meer actief gestimuleerd. Dit moet het inburgeren goedkoper en overzichtelijker maken voor de inburgeraar. Zij moeten tenslotte zelf kunnen kiezen.

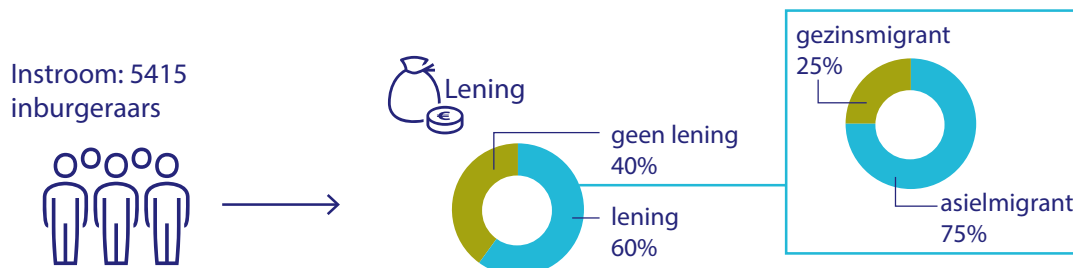
Het merendeel van de kosten kwam voor rekening van de inburgeraar; die moest de cursus zelf gaan betalen en kon daarvoor een lening afsluiten. Ook werd de verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op het examen (door middel van een cursus of zelfstudie) bij de inburgeraar neergelegd. De basisgedachte van eigen verantwoordelijkheid paste bij de beweging van een terugtrekkende overheid. Meer eigen verantwoordelijkheid in het integratiebeleid, waar inburgering onderdeel van is, kon dan ook in brede lagen van politiek en samenleving op steun rekenen (Gijsberts et. al, 2012).

In de volgende paragrafen gaan we in op de budgettaire gevolgen van de beleidsinstrumenten die de eigen verantwoordelijkheid mogelijk moeten maken. We behandelen eerst de leenfaciliteit (§ 2.2.1), vervolgens de maatschappelijke begeleiding en voorinburgering (§ 2.2.2). Tot slot laten we zien hoe de rijksuitgaven zich vanaf 2013 ontwikkelen als gevolg van de inzet van deze instrumenten (§ 2.2.3).

2.2.1 Eigen verantwoordelijkheid en leenfaciliteit

Voor inburgeraars die over onvoldoende middelen beschikken om de inburgering te bekostigen, is in de Wi2013 een sociale leenfaciliteit gecreëerd. Deze lening moeten inburgeraars terugbetalen, rekening houdend met hun draagkracht. Het geleende bedrag, maximaal € 10.000 per individu, kan echter ook worden kwijtgescholden. Dit geldt alleen voor asielmigranten die binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen halen of een ontheffing van hun inburgeringsplicht krijgen. Uit figuur 6 blijkt dat 60% van de inburgeraars die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig werden op 1 juli 2016 een lening had afgesloten bij DUO.

60% van de inburgeraars heeft een lening van wie merendeel asielmigrant is



Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 6 Leningen van inburgeraars uit eerste helft 2013: stand van zaken op 1 juli 2016

Andere cijfers dan de minister van SZW

De informatie die wij in ons rapport presenteren over de voortgang van de inburgeraars onder de Wi2013, wijkt af van de cijfers die de minister van SZW rapporteert. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat wij aansluiten bij de wet- en regelgeving om de instroom van het aantal inburgeraars in een bepaald tijdvak (cohort) te bepalen. Volgens de Wet inburgering gaat de inburgeringsplicht in op het moment dat aan een migrant kenbaar wordt gemaakt dat hij rechtmatig verblijf in Nederland verkrijgt (datum start handhaving). Wij zijn in onze data-analyses uitgegaan van dit startmoment. De minister van SZW gaat voor het startmoment uit van de datum waarop de inburgeraar van DUO de eerste kennisgeving van zijn inburgeringsplicht ontvangt. Idealiter vallen datum start handhaving en datum eerste kennisgeving vrijwel samen. In de praktijk is dat echter vaak niet het geval en zitten er (enkele) maanden tussen. Op basis van de datum start handhaving zijn er in de eerste helft van 2013 5.415 inburgeraars. Op basis van de datum eerste kennisgeving gaat het om 3.201 inburgeraars. De voortgangsinformatie die de minister van SZW verstrekt aan de Tweede Kamer gaat derhalve structureel over een kleinere groep inburgeraars dan waar wij van uitgaan. Meer hierover is te lezen in bijlage 2.

2.2.2 Maatschappelijke begeleiding en voorinburgering

Gemeenten krijgen onder de Wi2013 geen budget meer om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden. Wel ontvangen ze sindsdien middelen van de minister van SZW voor de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten.

De minister van SZW verstrekt het COA jaarlijks een subsidie (over 2015 € 14 miljoen). In eerste instantie konden gemeenten bij het COA een bijdrage aanvragen van € 1.000 per asielmigrant voor maatschappelijke begeleiding. In 2013 gold er een overgangsregeling: dat jaar was er nog € 2.000 per asielmigrant voor maatschappelijke begeleiding beschikbaar (VNG, 2014). Na 2013 werd de bijdrage voor maatschappelijke begeleiding teruggebracht

tot € 1.000, maar in het kader van de uitwerking van het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom (VNG et. al, 2016) is dit weer structureel verhoogd tot € 2.370 per asielmigrant.¹⁵ Dit hangt samen met de uitvoering van het participatieverklaringstraject door gemeenten.¹⁶

Wat is een participatieverklaring?

Een participatieverklaring is een instrument waarmee inburgeringsplichtige nieuwkomersⁱ in een overeenkomst de kernwaarden van onze Nederlandse samenleving erkennen. Begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit staan daarin centraal. Met de verklaring wordt beoogd nieuwkomers welkom te heten en hen te wijzen op rechten, plichten en waarden. Ook heeft de participatieverklaring tot doel om meer binding te realiseren tussen nieuwkomers en de Nederlandse samenleving, hen informatie te verstrekken en hen in contact te brengen met relevante voorzieningen.

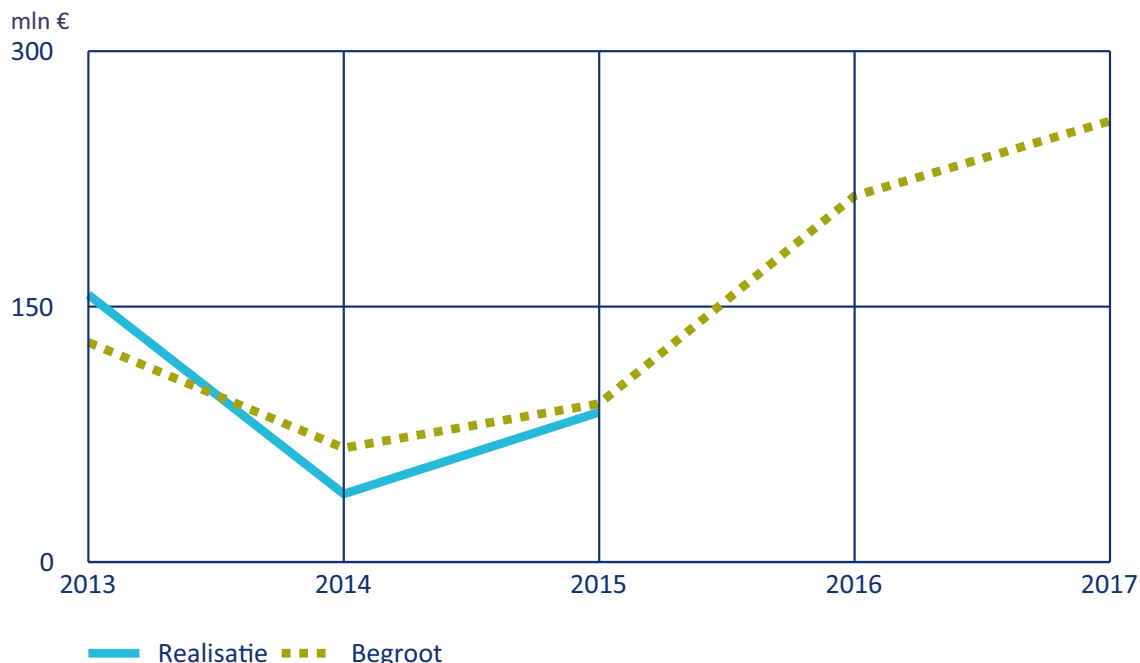
De minister van SZW wil met de voorgenomen wetswijziging van de Wi2013 de participatieverklaring in 2017 een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject laten worden (SZW, 2016d).

Naast de maatschappelijke begeleiding door gemeenten kunnen asielmigranten zich in een asielzoekerscentrum (AZC) voorbereiden op inburgering. Gefinancierd door het Rijk biedt het COA programma's aan die asielmigranten voorbereiden op hun inburgeringstraject; de 'voorinburgering'. Dit doet het COA overigens al sinds de invoering van de Wi2007. Voorinburgering is vrijwillig. De vraag ernaar stijgt vanwege de toegenomen instroom van asielmigranten in de jaren 2013-2015. Begin 2016 is het voorinburgeringstraject bovendien geïntensiveerd. Met de intensivering is de kostprijs voor het Rijk omhoog gegaan van € 1.400 naar € 2.000 per traject.

2.2.3 Rijksuitgaven vanaf 2013

Door de hiervoor genoemde posten nemen de rijksuitgaven aan inburgering weer toe, ondanks de ingeboekte bezuinigingen op inburgeringsvoorzieningen die via gemeenten werden aangeboden, zie figuur 7.

Vanaf 2014 stijgen de rijksuitgaven aan inburgering



Bron: begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van SZW 2013–2017.

Figuur 7 Begrote en gerealiseerde rijksuitgaven aan inburgering 2013–2017

De gerealiseerde uitgaven in 2013 zijn hoger dan gelet op de beoogde bezuiniging in dat jaar (€ 235 miljoen) verwacht mag worden. Het jaar 2013 was een ‘overgangsjaar’. Met de Wi2013 zouden gemeenten voortaan geen budget meer ontvangen voor de financiering van inburgeringsvoorzieningen om zo de beoogde structurele bezuiniging te realiseren. In 2013 stelde de minister van SZW echter nog wel eenmalig middelen voor voorzieningen en uitvoeringskosten beschikbaar aan gemeenten. Het totaal aan rijksuitgaven aan het inburgeringsbeleid in 2013 komt daarmee op ruim € 157 miljoen. Dit bedrag bestond uit:

- € 39 miljoen programma-uitgaven voor het inburgeringsbeleid onder het nieuwe stelsel.
- € 24,6 miljoen aan het Gemeentefonds voor uitvoeringskosten en additioneel € 20 miljoen voor de “handhavingskosten” van gemeenten in de jaren 2014 en verder (SZW, 2013).¹⁷
- € 73,7 miljoen aan het participatiebudget voor de financiering van inburgeringsvoorzieningen.

De stijging in figuur 7 vanaf 2014 is het gevolg van de toename in verstrekte leningen, maatschappelijke begeleiding en voorinburgering. De stijging van de leningbehoefte is in de begroting van de minister van SZW terug te zien, de realisatie over 2016 uiteraard nog niet. Het aantal leningen en het aantal kwijtscheldingen van die leningen zal de komende jaren nog toenemen. Dat komt door de toegenomen instroom van asielmigranten. Bovendien zijn niet alle inburgeraars al begonnen met een cursus waarvoor een lening afgesloten kan worden, of ze hebben hun lening nog niet volledig benut.

In het najaar van 2016 heeft de minister in een brief aan de Kamer (SZW, 2016d) inzicht gegeven in de leningen die zijn verstrekt tot 1 oktober 2016, de mate van terugbetaling en de mate waarin leningen zijn kwijtgescholden. Dit inzicht is niet terug te vinden in de begrotingen en jaarverslagen van SZW. Terugbetalingen en kwijtscheldingen worden niet expliciet begroot en verantwoord omdat, volgens SZW, kwijtschelding meer regel dan uitzondering zal zijn. Bij andere beleidsterreinen (bij OCW bijvoorbeeld) worden leningen als 'feitelijk niet-relevante' uitgaven begroot. Als een lening vervolgens wordt kwijtgescholden, worden deze uitgaven als relevant aangemerkt. De minister van SZW heeft daar niet voor gekozen en boekt ook geen ontvangsten in. Het zicht op kwijtscheldingen van leningen en ontvangsten (terugbetaalde leningen) in de jaarverslagen van SZW is daardoor beperkt.

2.3 Recente wijzigingen

De minister van SZW heeft in 2016, op basis van onderzoek en ontwikkelingen in de instroom van asielmigranten, besloten een aantal uitgangspunten van de Wi2013 bij te stellen. Zo zullen gemeenten met de beoogde invoering van het participatieverklarings-traject weer een iets grotere rol krijgen in het beleid. Doordat zij de verantwoordelijkheid krijgen participatieverklaringstrajecten af te sluiten met zowel asiel- als gezinsmigranten, krijgen de gemeenten de inburgeraars volgens de minister beter in beeld (SZW, 2016d).

In oktober 2016 heeft de minister van SZW meer aanpassingen van het huidige stelsel aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer (SZW, 2016d):

- Gemeenten krijgen, naast de uitvoerende rol in het participatieverklaringstraject, met de voorziene gewijzigde Wet inburgering als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding de taak om asielmigranten te adviseren over de te volgen inburgeringscursus. Ook verkrijgen gemeenten meer informatie van DUO teneinde een goed beeld te hebben van de voortgang van hun inburgeraars.



Inhoud

1

Inleiding

2

Beleidswijzigingen

3

Werking beleid

4

Participatie

5

Conclusies



Bijlagen

- De minister vindt het wenselijk om duale trajecten meer mogelijk te maken. Hij kondigt een onderzoek aan om te zien hoe dit zo breed mogelijk kan worden gerealiseerd omdat arbeidsparticipatie, opleiding en inburgering elkaar versterken.
- Er wordt gekeken naar meer maatwerk voor doelgroepen die nu opvallen door achterblijvende slagingspercentages.



3 De Wet inburgering 2013 in de praktijk

In het vorige hoofdstuk gingen we in op de wijzigingen in het inburgeringsbeleid sinds 2007. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de uitgangspunten van de Wi2013 goed zijn onderbouwd en in hoeverre ze tot gevolg hebben dat migranten voldoen aan hun inburgeringsplicht. We betrekken daarbij data over de voortgang van inburgeraars onder zowel de Wi2013 als de Wi2007 en de informatie die de minister daarover heeft verstrekt aan de Tweede Kamer.

We doen een aantal constatering:

De drie pijlers waar de Wi2013 op steunt, eigen verantwoordelijkheid, een consumentenmarkt (voor inburgeringscursussen) en een resultaatverplichting inclusief verblijfsrechtelijke sancties, zijn niet goed onderbouwd en werken onvoldoende in de praktijk.

Het merendeel van de inburgeraars heeft ondersteuning nodig bij de start van een inburgeringstraject. Zo zijn met name asielmigranten minder in staat om eigen verantwoordelijkheid zonder ondersteuning vorm te geven.

Verschillende partijen gaven tijdens de consultatiefase van de Wi2013 het signaal af dat de invulling van eigen verantwoordelijkheid voor hen te hoog gegrepen was. De verantwoordelijke bewindspersonen hadden oog voor de kanttekeningen, maar de genomen maatregelen werken onvoldoende in de praktijk. Zo is de voorinburgering in 2013 geïntensiveerd, maar de deelname is beperkt en de resultaten blijven achter bij de verwachting van de minister.

Beperkingen in de informatievoorziening over de rechten en plichten van inburgering en in de transparantie op de consumentenmarkt voor inburgeringscursussen, randvoorwaarden voor het kunnen nemen van eigen verantwoordelijkheid, belemmeren inburgeraars om een passend traject te kiezen. Voorts wordt de kwaliteit van een inburgeringscursus zelf niet getoetst.

Ook zien we dat de standaardtermijn van drie jaar door veel inburgeraars niet wordt gehaald; 48% van de groep inburgeraars die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig werd heeft een 'verlenging' van DUO gekregen.¹⁸ Op 1 juli 2016 moest nog 50% van de totale instroom in die periode aan zijn inburgeringsplicht voldoen.

Of sancties een effectieve werking hebben is lastig vast te stellen. Wel constateren we dat de nieuwe verblijfsrechtelijke sanctie die met de Wi2013 is ingevoerd in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar is en ook niet uitgevoerd wordt.

Hierna lichten we de constatering nader toe aan de hand van de werking van de drie pijlers van het inburgeringsbeleid in de praktijk en de beleidsvoorbereiding daarvan: de eigen verantwoordelijkheid (§ 3.1), consumentenmarkt voor inburgeringscursussen (§ 3.2) en de resultaatverplichting: termijn van drie jaar aangevuld met sancties (§ 3.3). Hierbij betrekken we ter vergelijking informatie die we in kaart hebben gebracht over de werking en resultaten van de Wi2007.

3.1 Eigen verantwoordelijkheid

Met de Wi2013 is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar opnieuw centraal komen te staan. De wet is gebaseerd op de gedachte dat inburgeraars zelf kunnen bepalen of en hoe zij zich voorbereiden op het inburgeringsexamen. Een inburgeraar kan een inburgeringscursus volgen of kiezen voor zelfstudie. Daarnaast veronderstelt de wet dat inburgeraars Nederlands of Engels spreken en brieven van DUO over hun inburgeringsplicht kunnen begrijpen, of dat zij hulp in hun netwerk kunnen vragen. De verwachting is dat een gezinsmigrant al een beetje Nederlands zal kunnen begrijpen, omdat hij reeds een basisexamen heeft gedaan in het land van herkomst. Daarnaast heeft de gezinsmigrant een partner of familie die kan helpen. Asielmigranten kunnen tijdens een traject van 'voorinburgering' in een opvangcentrum voor het eerst kennis maken met de Nederlandse taal. Beide doelgroepen kunnen daarmee onder gelijke voorwaarden inburgeren, is de gedachte.

We zetten eerst kort de reacties uiteen op het voornemen om eigen verantwoordelijkheid centraal te stellen in de Wi2013 (§ 3.1.1). Vervolgens kijken we naar de werking in de praktijk (§ 3.1.2) en sluiten we deze paragraaf af met recente aanpassingen door de minister (§ 3.1.3).

3.1.1 De fase van de beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereidingsfase van de Wi2013 in de periode 2011-2013, hebben meerdere instanties hun zorgen geuit over de onderbouwing van het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid. De Raad van State stelde in zijn advies dat de verantwoordelijkheid onevenredig zwaar bij de inburgeraar is neergelegd (Raad van State, 2011). Partijen in het veld en deskundigen zagen risico's voor asielmigranten of plaatsten vraagtekens bij de legitimiteit, effectiviteit en proportionaliteit van het wetsvoorstel (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), 2011 en VluchtelingenWerk, 2011). Gemeenten stelden onder meer dat een volledige en persoonlijke informatievoorziening bij de start van de inburgeringstermijn een essentiële voorwaarde voor inburgering is en wezen op het verlies van een integrale benadering (VNG, 2011; G4, 2012). Gemeenten krijgen vanaf 2013 geen

toegang meer tot het Informatie Systeem Inburgering (ISI) van DUO, behalve voor de inburgeraars onder de Wi2007.

Ook de bekostigingsmethode riep vragen op. De Raad van State, de ACVZ en de MBO Raad vonden het onverstandig om het maximum van de sociale lening op € 5.000 vast te stellen, aangezien uit onderzoeken is gebleken dat de kosten van de voorbereiding geregeld boven de € 5.000 uitkwamen.¹⁹

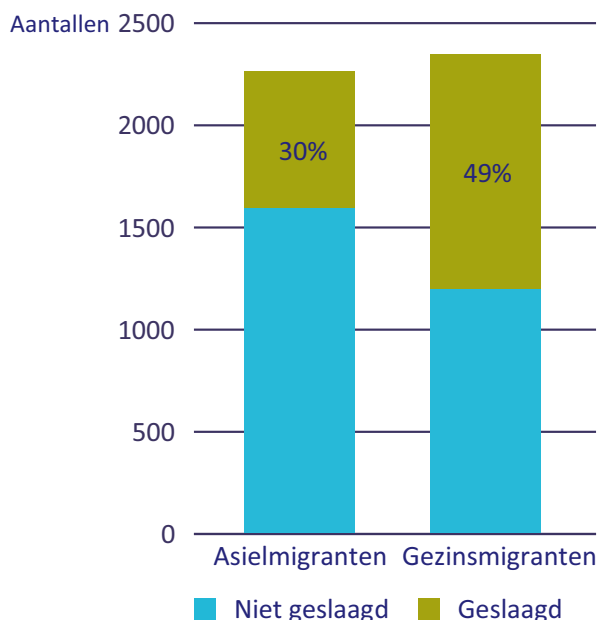
De verantwoordelijke bewindspersonen (BZK, II&A en SZW) hadden oog voor de kanttekeningen bij het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid en het sociaal leenstelsel en hebben veranderingen doorgevoerd. Zo houdt het beleid vanaf 2013 ook rekening met de bijzondere uitgangspositie van asielmigranten door, ten opzichte van de Wi2007, uitgebreidere voorinburgeringstrajecten aan te bieden in opvangcentra en maatschappelijke begeleiding via gemeenten. Ook verhoogde de minister van BZK het maximale bedrag van de sociale lening van asielmigranten van € 5.000 naar € 10.000 en verbreedde dit tot het volgen van alfabetiseringscursussen.²⁰ Eind 2012 maakte de minister van SZW bekend dat de sociale lening van asielmigranten wordt kwijtgescholden als zij binnen de inburgeringstermijn het inburgeringsexamen halen, dan wel een vrijstelling of ontheffing verkrijgen.

3.1.2 Werking in de praktijk

Verschillen tussen asiel- en gezinsmigranten ondanks voorinburgering

Om het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid te toetsen zijn we op basis van gegevens van DUO nagegaan hoeveel nieuwkomers uit het eerste half jaar van 2013 binnen hun inburgeringstermijn²¹ zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen, uitgesplitst naar doelgroep.²² Zie figuur 8.

Asielmigranten slagen minder vaak binnen de termijn voor hun examen dan gezinsmigranten



Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 8 Aantal geslaagde inburgeraars uit eerste helft 2013: stand van zaken op 1 juli 2016 (exclusief aantal personen met een ontheffing of vrijstelling, inclusief verlengingen)

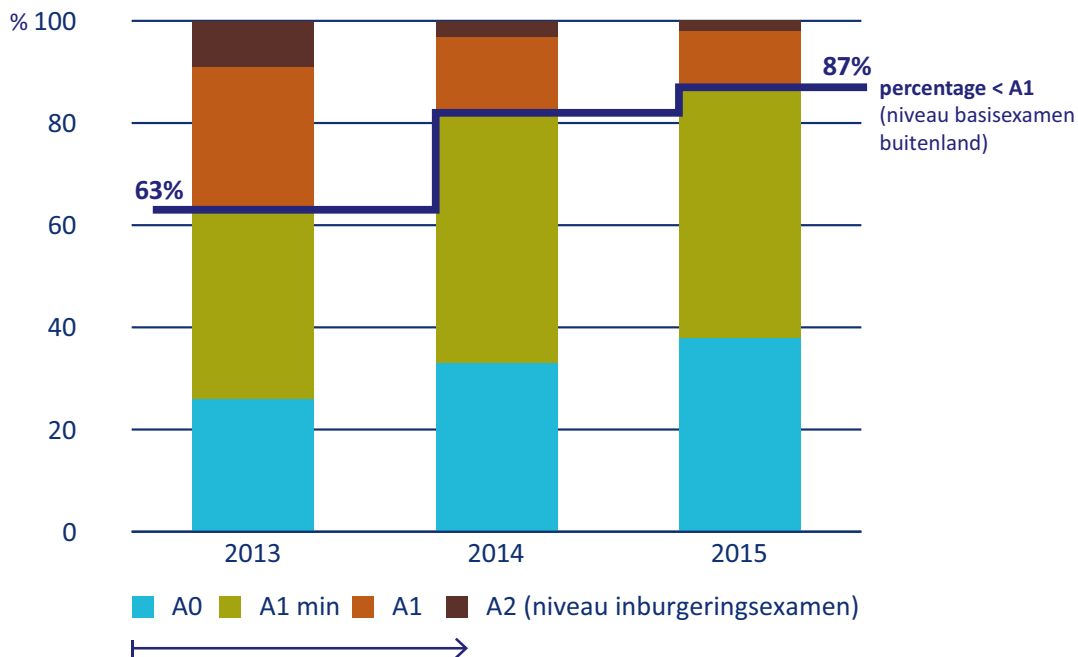
Het slagingspercentage van asielmigranten blijft ondanks aanvullende maatregelen zoals voorinburgering achter bij dat van gezinsmigranten: 30% versus 49%.²³ De deelname aan voorinburgering is vrijwillig, wat een mogelijke verklaring is voor het lagere slagingspercentage van asielmigranten. Uit onze data-analyse blijkt dat 42% van alle asielmigranten uit het eerste half jaar van 2013 heeft deelgenomen aan voorinburgering, alvorens aan het reguliere inburgeringstraject te beginnen. Het hogere slagingspercentage van gezinsmigranten kan mogelijk verklaard worden door de verplichte inburgeringstoets in het land van herkomst die met de Wet inburgering buitenland (Wib) in 2006 aan gezinsmigranten werd opgelegd. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de resultaten van voorinburgering en van de inburgeringstoets in het buitenland.

Resultaten van voorinburgering nader bekeken

In 2015 is 67% (10.342 asielmigranten) van de totale doelgroep gestart met voorinburgering (COA, 2016a). In dat jaar zijn er 5.290 deelnemers getoetst op spreekvaardigheid. De verwachting van de beleidsmakers was dat asielmigranten onder de Wi2013 na voorinburgering op A1-niveau zouden scoren. Dit A1-niveau staat gelijk aan het taalniveau van

gezinsmigranten die reeds het basisexamen in het buitenland hebben afgelegd.²⁴ De toetsresultaten in figuur 9 laten zien dat 63% tot 87% van de getoetste asielmigranten in de periode 2013-2015 nog onder het A1-niveau scoort.

Het taalniveau na voorinburgering is lager dan verwacht



Bron: COA, 2016a.

Figuur 9 Toetsresultaten asielmigranten voorinburgering periode 2013–2015

We constateren dat asielmigranten en gezinsmigranten niet op hetzelfde niveau met hun inburgeringstraject starten, zoals wel werd verondersteld. In 2015 behalen minder asielmigranten het A1 of A2-niveau dan in 2013 en 2014. Dit komt volgens het COA door een hoger aantal deelnemers in 2015 en daardoor een kortere deelname aan de taallessen dan in voorafgaande jaren.

Resultaten van de Wet inburgering buitenland nader bekeken

De Wet inburgering buitenland die in 2006 werd ingevoerd verplicht gezinsmigranten en geestelijke bedienaren (dus geen asielmigranten) met een niet-Nederlandse nationaliteit eerst een toets in de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij af te leggen, alvorens zij in aanmerking komen voor een verblijfsdocument. In 2009 zijn de eerste uitkomsten geëvalueerd in opdracht van de minister voor WWI (Brink et. al, 2009b). Uit het onderzoek blijkt een bescheiden positief effect: de groep die in het buitenland een examen heeft

afgelegd doet het iets beter bij de intake-toets in Nederland dan de groep die vóór de invoering van de Wib naar Nederland kwam. In 2011 zijn de eisen aan het buitenland-examen aangescherpt: het eindniveau van de Toets Gesproken Nederlands werd verhoogd van A1min naar A1-niveau en het onderdeel ‘geletterdheid en begrijpend lezen’ werd toegevoegd. Het effect van deze aanscherping is door Regioplan voor een beperkte groep onderzocht in opdracht van de minister van SZW (Odé et. al, 2014). Er is sprake van een licht positief effect: de kandidaten die na de toetsverandering naar Nederland zijn gekomen slagen gemiddeld iets vaker en sneller voor het inburgeringsexamen in Nederland dan de kandidaten die nog onder de buitenlandstoets ‘oude stijl’ vielen.

Hulp uit netwerk nodig

Uit ons onderzoek blijkt dat inburgeraars het lastig vinden om zelf hun inburgeringstraject te bepalen. Met beperkte kennis van de Nederlandse taal en voorzieningen is het voor velen ingewikkeld om alles zelfstandig op internet te regelen. Uit ons verkennend casusonderzoek, dat we onder 38 inburgeraars uitvoerden, blijkt dat 35 van hen daarvoor hulp uit het netwerk nodig heeft.²⁵ Zij noemen vaak: VluchtelingenWerk, Humanitas, taal-docenten, gemeenten en in mindere mate familieleden of vrienden. Gezinsmigranten komen soms ook via de website van *Blik op Werk* bij een taalaanbieder terecht, maar dit is een kleine minderheid. Dit sluit aan op de ervaringen van partijen uit het veld. Met name voor de groep asielmigranten en lager opgeleiden is het lastig zelf hun inburgeringstraject vorm te geven en de bekostiging te regelen. Het is niet eenvoudig een passende keuze te maken en deze kan soms dan ook pragmatisch zijn ingegeven. Inburgeraars nemen bijvoorbeeld vaak dichtbij huis les om reiskosten te voorkomen want die worden vaak niet vergoed.

Voorbeeld verkennend casusonderzoek

Een gezinsmigrant uit Nigeria (29 jaar): *“Ik kom twee in plaats van drie dagen naar de cursus. Op maandag mogen we zelf achter de computer werken, maar dan kom ik niet. Het buskaartje is te duur om drie keer per week naar Breda te komen.”*

Uit het onderzoek van MWM2 dat in 2014 in opdracht van DUO is uitgevoerd, blijkt dat asielmigranten hun cursus met name via VluchtelingenWerk (51%) en de gemeente (29%) vinden. Overige nieuwkomers vinden deze voornamelijk via familie, vrienden of bekenden (55%) (MWM2, 2014). Uit het vervolgonderzoek in maart 2016 blijkt uit groeps gesprekken met inburgeraars dat zij vaak niet weten hoe ze een school moeten kiezen. Ze weten niet wat een *Blik op Werk*-keurmerk is en kunnen overrompeld raken door de grote hoeveelheid partijen die hen aanmoedigen bij hen een cursus te volgen.

Voorbeeld taalaanbieder uit verkennend onderzoek

Een taalaanbieder in een grote stad geeft aan dat 80% van de inburgeraars via mond-tot-mond reclame bij haar terecht komt, zeker de groep asielmigranten. De gemeente organiseert een taalmarkt met vijftien aanbieders en moedigt inburgeraars aan om drie intakegesprekken bij taalaanbieders te houden, maar uit ervaring weet de taalaanbieder dat ze dat niet allemaal doen.

De maatschappelijke begeleiding voor asielmigranten door gemeenten is ook bedoeld om inburgeraars op weg te helpen in de Nederlandse samenleving. Hulp bij het zoeken van een inburgeringscursus kan hiervan een onderdeel zijn. De ene gemeente is qua begeleiding en ondersteuning van nieuwkomers echter actiever dan de andere gemeente.²⁶ Sommige gemeenten zetten naast de rijksmiddelen eigen middelen in voor bijvoorbeeld extra taallessen tijdens het inburgeringstraject.

Beperkingen in de informatievoorziening aan inburgeraars

Randvoorwaarden om de eigen verantwoordelijkheid goed te kunnen invullen zijn goede informatievoorziening over de rechten en plichten van inburgering én voorlichting over cursussen. Uit ons verkennend casusonderzoek komt naar voren dat het schort aan duidelijke informatie van DUO over het inburgeringstraject. De informatie blijkt regelmatig niet te voldoen aan criteria als begrijpelijk, betrouwbaar en toegankelijk. Zo gaven vijf mensen die onder het huidige stelsel vallen aan de kennisgevingsbrief van de DUO goed te begrijpen en vonden achttien inburgeraars de informatie niet duidelijk.

Voorbeeld verkennend casusonderzoek

Asielmigrant uit Eritrea (27 jaar): *“Ik kon de brief een beetje begrijpen. Heb hulp gevraagd op school en aan mijn vrouw om de brief te begrijpen. Ook mijn taalmaatje van de gemeente heeft geholpen.”*

Ook gemeenten en cursusaanbieders die wij spraken, merken op dat de informatievoorziening van DUO en de website van Blik op Werk niet voldeden aan de genoemde criteria. Cursusaanbieders ervaren DUO als een organisatie die ver van de inburgeraars af staat. Intermediairs proberen inburgeraars zo correct mogelijk de rechten en plichten van inburgering uit te leggen. Maar soms zijn ook voor hen de regels onduidelijk. Ook bleek de uitleg van DUO over inburgeringskwesties te kunnen verschillen met die van de IND of gaven medewerkers van DUO verschillende antwoorden. Voor VluchtelingenWerk Nederland was dit aanleiding om een klacht bij DUO in te dienen over de kwaliteit van de informatievoorziening van DUO in september 2015.²⁷

Voorbeeld uit de uitvoeringspraktijk

Een beleidsmedewerker inburgeringszaken van een grote gemeente: *“Om onduidelijkheden te verhelpen heeft de gemeente het eerste jaar zelf een brochure gemaakt met uitleg over het inburgeringsstelsel.”*

Ook uit kwalitatief onderzoek dat MWM2 in opdracht van SZW halverwege 2016 heeft uitgevoerd onder docenten en taalvrijwilligers blijkt dat de communicatie tussen overheid en inburgeraar niet soepel verloopt: informatie over inburgering en over inburgeringscursussen is moeilijk vindbaar, omvat complexe procedures en is in het Nederlands geschreven (MWM2, 2016). Dat maakt inburgeraars minder zelfredzaam. Daarnaast geven docenten aan dat de toon in de communicatie van DUO als onprettig wordt ervaren.²⁸ De informatievoorziening van DUO was tot voor kort hoofdzakelijk in het Nederlands en in het Engels en de website van *Blik op Werk* tot halverwege 2016 alleen in het Nederlands. Dit paste in de beleidslijn van de minister van SZW.

Beperkingen in de informatievoorziening over inburgeraars in de keten

Een belangrijk neveneffect van het wegvallen van de regierol van gemeenten is de late start van het inburgeringstraject, zo blijkt uit een onderzoek van de WRR en Regioplan (Engbersen et. al, 2015). Ook kiezen asielmigranten niet altijd voor het beste en meest effectieve taaltraject dat hen de meeste kansen biedt op verdere integratie. Om te zorgen dat een inburgeraar uiteindelijk beter en sneller integreert, is overdracht van informatie in de hele keten van cruciaal belang. Gemeenten kregen met de inwerkingtreding van de Wi2013 geen toegang meer tot het Informatie Systeem Inburgering (ISI) van DUO. Daarmee verloor het beleid volgens gemeenten een integrale benadering (VNG, 2011; G4, 2012). Gemeenten die wij spraken gaven aan hier in de praktijk last van te hebben bij andere gemeentevoorzieningen, bijvoorbeeld wanneer een beroep werd gedaan op een bijstandsuitkering. Zij gaven aan dat de voortgang van inburgeraars nu minder makkelijk te volgen is gedurende hun inburgeringstraject. Met meer persoonlijke gesprekken en informatie vanuit DUO zou de gemeente het individuele traject beter kunnen begeleiden. Wij hebben in ons onderzoek ook geconstateerd dat het COA meer informatie heeft over de asielmigranten dan gemeenten ontvangen. In het AZC krijgt een asielmigrant namelijk een persoonlijke map waarin informatie staat over zijn opleidingsniveau, werkervaring en kwaliteiten. Het is de eigen verantwoordelijkheid van asielmigranten om deze informatie vervolgens met de gemeente te delen. Volgens het COA delen de asielmigranten het persoonlijke overdrachtdossier te weinig met gemeenten. Tegelijkertijd bestaan er ook signalen vanuit enkele gemeenten dat de juistheid en volledigheid van de gegevens in deze dossiers beter kan.

3.1.3 Extra maatregelen in 2016

In 2016 heeft de minister diverse maatregelen genomen om de informatievoorziening, voorlichting en ondersteuning aan inburgeraars te verbeteren om zodoende hun zelfredzaamheid te vergroten (SZW, 2016b; SZW, 2016c en SZW, 2016d). Concrete aanleiding waren diverse Kamermoties (Tweede Kamer, 2015b, 2015c, 2015d), de verhoogde asielinstroom²⁹ en de tegenvallende slagingspercentages onder asielmigranten.

Zo is er meer informatie over inburgering beschikbaar in vreemde talen³⁰, maakt sinds begin 2016 voorlichting over inburgering deel uit van de maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten en zullen gemeenten voor het participatieverklaringstraject de beschikking krijgen over relevante gegevens uit het informatiesysteem ISI van DUO. De voorinburgering is begin 2016 wederom geïntensiveerd; het aantal uren taallessen en de individuele begeleiding is bijvoorbeeld toegenomen. Daarnaast onderzoekt de minister op grond van drie Kamermoties in 2015 (Tweede Kamer, 2015a, 2015c en 2015d) de wijze waarop taallessen aan asielmigranten, van wie aannemelijk is dat zij een verblijfsvergunning zullen krijgen, eerder en beter kan worden aangeboden.

3.2 Consumentenmarkt voor inburgeringscursussen

De versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar is in 2013 gepaard gegaan met meer marktwerking in het aanbod van cursusaanbieders. De gedachte hierachter was dat wanneer inburgeraars zelf hun cursus inkopen, er meer concurrentie en daarmee meer maatwerk en lagere prijzen zouden ontstaan. Hoewel de Wi2013 geen eisen stelt aan de kwaliteit van inburgeringscursussen, vond de minister van BZK dat de inburgeraar, als consument die een cursus inkoopt, moest kunnen rekenen op consumentenbescherming, kwaliteitsborging en transparantie, vormgegeven in het keurmerk van de Stichting Blik op Werk (BZK, 2011b). Inburgeraars kunnen hun sociale lening alleen besteden bij aanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen van het keurmerk van deze stichting. Deze vormgeving van de consumentenmarkt berust op de beleidsaanneme dat de Stichting Blik op Werk waarborgt dat er een *transparant aanbod* is van *kwalitatief goede* cursussen.

In deze paragraaf beschrijven we de reacties uit de consultatiefase van de Wi2013 (§ 3.2.1). Vervolgens gaan we in op de werking van de beleidsaanneme (§ 3.2.2) en sluiten we af met recente aanpassingen op dit vlak (§ 3.2.3).

3.2.1 De fase van de beleidsvoorbereiding

De reacties op het wetsvoorstel waren in maart 2011 aanvankelijk positief over het keurmerk en de koppeling van de sociale leenfaciliteit daaraan (Boaborea, 2011; MBO Raad, 2011; KCE, 2011; NRTO, 2011; Stichting Blik op Werk, 2011). Uit de marktconsultatie die de minister voor II&A heeft laten uitvoeren onder koepelorganisaties en cursusaanbieders kwam wel een aantal kanttekeningen naar voren. Een daarvan was dat het aanbod van inburgeringscursussen zou afnemen, met name buiten de Randstad en voor lager opgeleiden. Ook waren taalaanbieders ontevreden over het keurmerk van Blik op Werk wegens tijdrovende procedures en veranderende eisen. Meer aandacht voor de vraag wat wordt aangeboden en de resultaten daarvan in termen van slagingspercentages zouden volgens hen meer zeggen over de kwaliteit van het onderwijs dan bijvoorbeeld de vraag of een docent over de juiste papieren beschikt (AEF, 2012). In de reactie op het concept-Besluit inburgering in april 2012 gaven taalaanbieders en koepelorganisaties aan dat er betere kwaliteitscriteria moesten komen voor inburgeringscursussen en dat de Onderwijsinspectie zou moeten toezien op de kwaliteit en de toegankelijkheid (Boaborea, 2012; MBO Raad, 2012; KCE, 2012; NRTO, 2012).

De minister van BZK stelde dat certificering en toezicht door de overheid niet past bij het principe van marktwerking waar het kabinet voor gekozen had. De minister voor II&A zegde de Kamer toe te monitoren of er voldoende cursusaanbod is, hoe dat eruit ziet en of het landelijk dekkend is (BZK, 2012).

Bij de stemming over het wetsvoorstel in 2012 nam de Tweede Kamer de motie-Schouw over prijs en kwaliteit van inburgeringscursussen aan (Tweede Kamer, 2012d). De motie verzoekt de regering “de Kamer jaarlijks inzicht te geven in: de prijsontwikkeling van de beschikbare inburgeringscursussen; de kwaliteit van de cursussen; alsook de dwarsverbanden tussen kwaliteit van cursussen, de prijs en slagingspercentages” (Tweede Kamer, 2012b).

3.2.2 Werking in de praktijk

Wij zijn in ons onderzoek nagegaan welke bijdrage het keurmerk Blik op Werk levert aan de kwaliteit van cursussen en hoe transparant het aanbod is. Het keurmerk Blik op Werk stelt zowel eisen aan het proces als aan prestaties van de aanbieders (zie bijlage 4). Op de website van Blik op Werk zijn 165 aanbieders van inburgeringscursussen vermeld (Blik op Werk, 2016d). Daarvan beschikken 107 aanbieders (65%) over het keurmerk.³¹ Als een instelling, na een periode van verbetermaatregelen, niet aan de normen voldoet, kan Blik op Werk het keurmerk intrekken.³²

Meer nodig om kwaliteit te meten

Uit de website van Blik op Werk valt af te leiden dat het gemiddelde tevredenheidscijfer van cursisten over de inburgeringscursussen een 8,2 bedraagt. Tevredenheid van cursisten alleen is echter geen geschikte methode om kwaliteit van cursussen vast te stellen. Er zou ook onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van de cursus moeten worden gedaan. De handleiding van Blik op Werk stelt geen eisen aan het onderwijs zelf. Wel kan de overheidsstichting sinds juli 2016 onverwachte controles in de klassen uitvoeren. Hiervoor kan een concrete aanleiding zijn, zoals een lage score op klanttevredenheid, normen die niet gehaald worden of klachten via de klachtenlijn die in 2016 is geopend (Blik op Werk, 2016c).³³

Slagingspercentages mogen volgens de normen van het keurmerk niet meer dan 5% onder het landelijke gemiddelde liggen. Cursusinstellingen plaatsen de percentages zelf op de website van Blik op Werk. Een certificerende instelling controleert dit jaarlijks. De combinatie van een dergelijke prestatie-indicator op kwantiteit zonder deze gepaard te laten gaan met toezicht op de kwaliteit, kan een ongewenst effect hebben. Aanbieders hebben immers baat bij goede slagingspercentages en dit brengt het risico met zich mee dat het accent op de korte-termijn-resultaten komt te liggen ('teaching to the test'), in plaats van dat cursisten iets leren dat hen op lange termijn voorbereidt op participatie in de samenleving.³⁴

Kwaliteitsmeting onder de Wi2007

Overigens was er ook kritiek op de meting van de kwaliteit van cursussen onder de Wi2007. Gemeenten kochten de inburgeringscursussen destijds op grote schaal in, met name bij roc's.³⁵ Volgens de evaluatie van de Wi2007, die in opdracht van de minister van Justitie werd uitgevoerd, lijkt de kwaliteit van de cursussen over het algemeen op orde. Het rapport baseert dat op de slagingspercentages en de klanttevredenheidsonderzoeken. Echter, uit hetzelfde rapport blijkt ook dat het Keurmerk Inburgering werkte als een 'basiscriterium' waarmee een cursusinstelling aantoont een aantal randvoorwaarden op orde te hebben, maar dat het geen garantie biedt voor goede kwaliteit (Significant, 2010).

Tevredenheid over docenten; ontevredenheid over contacturen en niveaoverschillen

Wij hebben verkennend casusonderzoek uitgevoerd onder 38 cursisten van vijf verschillende aanbieders. Hieruit blijkt dat inburgeraars onder de Wi2013 doorgaans positief zijn over hun docent. Meer dan de helft van de respondenten uit ons casusonderzoek vindt dat het aantal contacturen, met twee of drie dagdelen school per week, te weinig is. Een ander kritiekpunt is het niveaoverschil in de klassen. Deze niveaoverschillen komen deels door de continue instroom die veel aanbieders hanteren om inburgeraars snel te kunnen laten starten en voldoende gevulde klassen te houden. Driekwart van de 48 aanbieders die

informatie over de instroom vermeldt op de website van Blik op Werk biedt de mogelijkheid om gedurende de cursus in te stromen (Blik op Werk, 2016d).

Voorbeeld verkennend onderzoek

Een asielmigrant uit Eritrea (28 jaar) is heel tevreden over de docenten. *“Ze verbeteren je goed.”* De groep bestond uit 17 mensen. Dat vond hij aan de hoge kant, maar het stoorde hem vooral dat er nogal een verschil in niveaus in de klas zit. *“De beginners moeten meer aandacht krijgen, maar dat gaat ten koste van anderen.”*

Uit onderzoek dat MWM2 in april 2016 in opdracht van de minister van SZW onder 24 inburgeraars uitvoerde komen vergelijkbare resultaten naar voren. Er zijn zowel positieve (stimulerende, goede docenten) als negatieve ervaringen (volle klassen, onprofessionele docenten). MWM2 adviseert de minister van SZW onder meer dat scholen zoveel mogelijk differentiëren binnen de les, in het bijzonder op leeftijd en leercapaciteit. Ook adviseert MWM2 om de richtlijnen voor keurmerkscholen aan te scherpen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (MWM2, 2016a).

Beperkt overzicht van prijs-kwaliteit en dwarsverbanden

Er is geen sprake van ‘jaarlijks inzicht geven’ of ‘monitoren van het aanbod’, zoals bij de motie-Schouw en op andere momenten door de verantwoordelijke bewindspersonen voor inburgeringsbeleid werd toegezegd (BZK, 2012; Tweede Kamer, 2012a; Tweede Kamer, 2014a). In februari 2016 heeft de Tweede Kamer een brief van de minister van SZW ontvangen over de spreiding van het aanbod en de prijzen van cursussen (SZW, 2016a). De informatie over de prijzen van de cursussen is gebaseerd op een steekproef van drie aanbieders en geeft geen ontwikkeling weer. De minister geeft evenmin informatie over de in de motie gevraagde dwarsverbanden tussen prijs en kwaliteit.

Spreiding van het aanbod redelijk op orde, transparantie kan beter

De verwachte concentratie van het cursusaanbod bij een paar grote aanbieders in met name de Randstad blijkt in 2016 niet aan de orde (SZW, 2016a). Het aantal aanbieders is juist toegenomen: van 101 begin 2013 tot 165 in augustus 2016 (Blik op Werk, 2016d). Mbo-instellingen zijn, na aanvankelijk vertrek, weer teruggekeerd op de markt. Het aandeel institutionele aanbieders (roc's/hogeschole/universiteiten) lag in 2015 op ongeveer 30% en het aantal overige taalaanbieders op 70% (Blik op Werk, 2016e). Onder de recente toetreders zijn ook veel kleinere aanbieders. De geografische spreiding van het aantal aanbieders komt volgens de rapportage van de minister redelijk overeen met de verdeling

van nieuwkomers over Nederland. Het aanbod voor laagopgeleiden en analfabeten is lager dan dat voor middelbaar- en hoger opgeleiden (SZW, 2016a).

De voorlichting over cursussen is, mede door de invoering van een markt voor inburgeraars, versnipperd geraakt. De voorlichting komt niet meer vanuit één centraal punt (voorheen de gemeente), waardoor het cursusaanbod voor inburgeraars onoverzichtelijker is geworden. Eerder (§ 3.1.2) stelden we al dat inburgeraars niet veel gebruik maken van de website van Blik op Werk. De website biedt ook niet alle beloofde informatie, zoals opgenomen in de normen van Blik op Werk (Blik op Werk, 2016d). Een aselechte steekproef van twintig aanbieders op de website van Blik op Werk levert op dat gegevens over groepsgrootte per leerprofiel, samenstelling van de groep en instroommogelijkheden in veertien van de twintig gevallen niet ingevuld zijn. De gemiddelde uurprijs wordt niet vermeld. Daarmee is het aanbod van cursussen niet voldoende transparant.

3.2.3 Extra maatregelen in 2016

In juni 2016 is de motie-Sjoerdsma/Karabulut aangenomen die de regering verzoekt “harde criteria toe te kennen om het keurmerk Blik op Werk te kunnen verkrijgen en te behouden en hier regelmatig onafhankelijk controles op te laten plaatsvinden” (Tweede Kamer, 2016a). De minister heeft toegezegd de kwaliteit en het toezicht daarop te willen verbeteren.

In nauw overleg met de Inspectie SZW en de Onderwijsinspectie heeft de minister van SZW in oktober 2016 besloten om het toezicht uit te laten voeren door een externe deskundige partij. Beide inspecties zullen deelnemen in de klankbordgroep die het proces zal begeleiden. De minister wil ook de informatiepositie van inburgeraars op de markt verbeteren. Hij is in overleg met Blik op Werk om meer informatie beschikbaar te stellen over onder meer prijs en kwaliteit, om zo de toegankelijkheid van de website te vergroten (SZW, 2016d).

3.3 Resultaatverplichting: termijn, boetes en verblijfsrechtelijke sancties

De ‘resultaatverplichting’, één van de drie pijlers van de Wi2013, wordt ondersteund met sancties om het niet-vrijblijvende karakter van inburgering te onderstrepen. Onder de Wi2013 hebben inburgeraars drie jaar de tijd om te voldoen aan hun inburgeringsplicht. Onder de Wi2007 bedroeg de reguliere inburgeringstermijn voor nieuwkomers 3,5 jaar. De Wi2013 stelt dat inburgeraars binnen drie jaar het examen succesvol kunnen afronden. Als er gegronde redenen zijn waardoor dit niet mogelijk is, kan een inburgeraar ontheffing of verlenging van de termijn aanvragen. Daarnaast heeft de minister onder de Wi2013

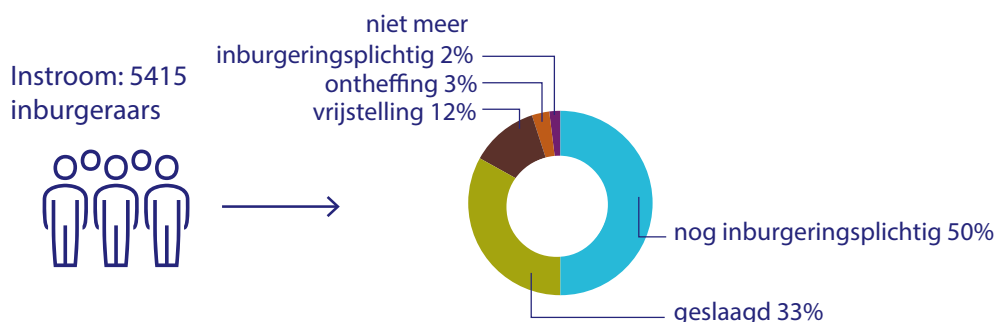
zowel de financiële als de verblijfsrechtelijke sancties aangescherpt. De financiële sanctie is een opgelegde boete van maximaal € 1.250 die (herhaaldelijk) kan worden opgelegd door DUO als het examen niet op tijd wordt gehaald. Nieuwe verblijfsrechtelijke sancties zijn het intrekken of het niet verlengen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het was eerder voor de IND wel mogelijk om een ‘ruimere verblijfsvergunning’³⁶ niet te verlenen, wanneer iemand onvoldoende ingeburgerd was. De achterliggende aanname is dat financiële sancties en verblijfsrechtelijke sancties inburgeraars stimuleren om binnen de gestelde termijn van drie jaar hun examen te halen. Ook veronderstelt het beleid dat deze sancties verenigbaar zijn met Europees recht (zie bijlage 5).

In deze paragraaf geven we eerst inzicht in de resultaten van de inburgeraars van de Wi2013 in relatie tot de gestelde termijn en zetten we die af tegen de Wi2007 (§ 3.3.1). Daarna gaan we in op de adviezen ten aanzien van sancties in de beleidsvoorbereiding (§ 3.3.2) en de werking in de praktijk (§ 3.3.3).

3.3.1 Resultaten onder de Wi2013 in relatie tot de inburgeringstermijn

Figuur 10 laat zien welk deel van de mensen die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig werden, op de peildatum van 1 juli 2016 aan hun resultaatverplichting hebben voldaan door binnen hun inburgeringstermijn het examen te behalen. Hierbij hebben we rekening gehouden met eventuele verlengingen van de standaardtermijn van drie jaar die DUO aan inburgeraars heeft toegekend. De figuur laat ook zien hoeveel mensen zijn vrijgesteld of ontheven van hun inburgeringsplicht.

33% van de inburgeraars is geslaagd binnen termijn



Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 10 Voortgang inburgeraars uit eerste helft 2013: stand van zaken op 1 juli 2016

We zien in figuur 10 dat 50% van de instroom nog inburgeringsplichtig is en dat 33% binnen de termijn is geslaagd. De overige 17% is om verschillende redenen niet meer inburgeringsplichtig.³⁷

Van de inburgeraars uit het eerste half jaar van 2013 heeft 12% een vrijstelling gekregen, omdat ze op een andere manier voldeden aan de plicht, zoals het behalen van een mbo-diploma. Daarnaast heeft 3% van de instroom een ontheffing van de inburgeringsplicht gekregen, hoofdzakelijk omdat ze niet in staat waren om aan hun plicht te voldoen.³⁸

Criteria voor ontheffing en verlenging

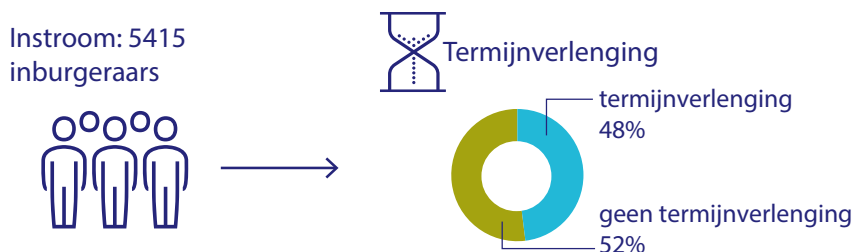
Er is ontheffing van de inburgeringsplicht mogelijk op grond van³⁹:

1. Medische redenen: psychische, lichamelijke dan wel een verstandelijke handicap;
2. Aantoonbaar geleverde inspanningen. Daarbij geldt dat a) de inburgeraar minimaal 600 uur een cursus heeft gevolgd bij een cursusaanbieder met keurmerk en minstens vier pogingen heeft gedaan om het inburgeringsexamen te halen of dat b) de inburgeraar minimaal 600 uur een cursus heeft gevolgd bij een cursusaanbieder met keurmerk en uit een door DUO afgenomen toets blijkt dat de betrokkene niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen.
3. Voldoende inburgering. Inburgeraars die al tien jaar in Nederland wonen, minstens vijf jaar werk hebben in Nederland en goed zijn in de Nederlandse taal.

Een inburgeraar kan verlenging van de inburgeringstermijn bij DUO aanvragen, bijvoorbeeld vanwege het volgen van een alfabetiseringstraject of als hij aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.⁴⁰ In dat geval wordt de verlenging alleen toegekend als de inburgeraar minimaal 300 uur les heeft gevolgd bij een cursusaanbieder met keurmerk en alle niet behaalde examens ten minste twee keer heeft afgelegd.

We zijn ook nagegaan welk percentage van de instroom een verlenging van de inburgeringstermijn heeft gekregen, zie figuur 11.

Bijna de helft van de inburgeraars krijgt termijnverlenging



Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

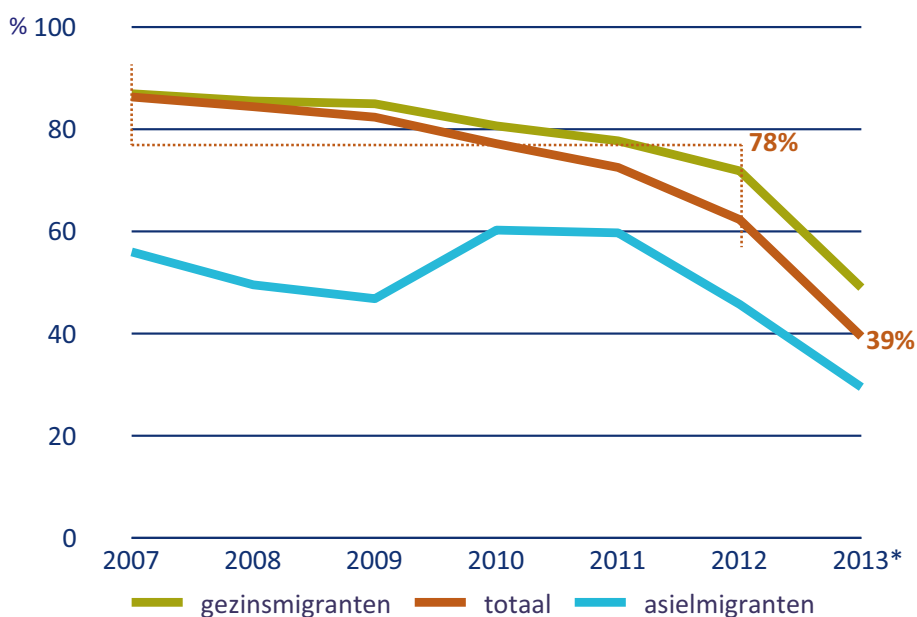
Figuur 11 Termijnverlenging onder inburgeraars uit eerste helft 2013: stand van zaken op 1 juli 2016

In figuur 11 zien we dat 48% van de inburgeraars die in de eerste helft van 2013 inburgeringsplichtig werden een verlenging van DUO heeft gekregen. Daarbij ging het in 39% van de gevallen om een verlenging vanwege een (voorlopig) verwijtbare termijnoverschrijding.⁴¹ Deze mensen hebben van DUO een boete of een voornemen daartoe ontvangen voor het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht.⁴² Voor 36% van de gevallen was de reden voor verlenging dat zij de kennisgevingsbrief van DUO, waarmee zij geïnformeerd worden over hun inburgeringsplicht, laat hebben ontvangen.⁴³ Van de verlengingen is 15% toegekend wegens het volgen van een alfabetiseringscursus en 10% om andere ‘niet verwijtbare’ redenen, zoals tijdelijk verblijf in het buitenland.

In het eerste half jaar van de Wi2013 slagen minder mensen binnen hun termijn dan onder de Wi2007.

In figuur 12 zetten we de eerste resultaten onder de Wi2013 af tegen die onder de Wi2007.

Ontwikkeling van de slagingspercentages in de periode 2007 - 2013



* Eerste helft van 2013

Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 12 Geslaagde nieuwkomers binnen termijn in de periode 2007–2013 naar aanvangsjaar inburgering (exclusief aantal personen met een ontheffing of vrijstelling, inclusief verlenging)

Uit figuur 12 blijkt dat 39%⁴⁴ van de nieuwkomers die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig werden binnen hun termijn (inclusief eventuele verlengingen) is geslaagd. Als we een vergelijking maken met het vorige stelsel (de Wi2007) constateren we dat het slagingspercentage in de periode 2007-2012 gemiddeld 78% is.⁴⁵ Zowel onder de Wi2007 als onder de Wi2013 ligt het aantal geslaagde asielmigranten (blauwe lijn) lager dan dat van gezinsmigranten (groene lijn). Er is wel een duidelijke piek zichtbaar bij asielmigranten die in het jaar 2010 inburgeringsplichtig werden, die mogelijk samenhangt met de extra inzet onder het Deltaplan.⁴⁶

Een vergelijking maken van de resultaten van inburgeraars (nieuwkomers) onder de Wi2007 en de Wi2013 is evenwel lastig. De exameneisen zijn in de loop der jaren veranderd, de standaardtermijn is verkort van 3,5 jaar naar 3 jaar en de herkomst van migranten varieert. Het eindniveau van het inburgeringsexamen is echter altijd A2-niveau geweest.⁴⁷

Succesfactoren voor inburgering: motivatie, persoonlijk welzijn, snelle start en contacten Nederlanders

In ons verkennend casusonderzoek zijn we ook op zoek gegaan naar de factoren die bijdragen aan een succesvolle inburgering (populatie Wi2007 en Wi2013). Voor het analyseren van de interviewresultaten hebben we gebruik gemaakt van de Qualitative Comparative Analysis (QCA) en die is gericht op het vinden van (combinaties van) noodzakelijke en voldoende voorwaarden die een bepaalde uitkomst kunnen verklaren. In ons geval het wel of niet slagen voor het inburgeringsexamen. De uitkomst is dat er twee combinaties van voorwaarden voldoende zijn voor slagen:

1. De inburgeraar is gemotiveerd én maakt een snelle start én heeft een goed persoonlijk welzijn;
2. De inburgeraar is gemotiveerd én heeft contact met Nederlanders én heeft een goed persoonlijk welzijn.

Het hebben van motivatie en een goed persoonlijk welzijn zijn dus noodzakelijke voorwaarden om te slagen voor het inburgeringsexamen. Daarnaast kunnen snelle start van de inburgering en regelmatige contacten met Nederlanders om de taal te oefenen een positieve bijdrage leveren aan succesvolle inburgering.

3.3.2 De fase van de beleidsvoorbereiding betreffende sancties

Negatieve adviezen ten aanzien van intrekken verblijfsvergunning

Tijdens het wetgevingsproces waren er kritische geluiden over de vraag of het intrekken van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht verenigbaar is met nationale en internationale wetgeving. Volgens de Raad van State staat deze sanctie op gespannen voet met het proportionaliteitsbeginsel in het algemeen en met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en de

gezinsherenigingsrichtlijn in het bijzonder.⁴⁸ De Raad van State adviseerde de minister van BZK daarom om deze sanctie te schrappen, omdat zij in de praktijk hooguit incidenteel zou kunnen worden toegepast (Raad van State, 2011a). Asielmigranten zijn in ieder geval uitgezonderd van intrekking.

In 2012 vroeg de minister van BZK de IND om na te gaan wat de financiële en uitvoeringsconsequenties voor de dienst waren van het voorstel om verblijfsdocumenten in te trekken. Een quick scan hield, in de meest realistische variant, geen rekening met toetsing van dit voorstel aan het EVRM. In dit scenario kwam de IND uit op 1.050 intrekkingen per jaar vanaf 2016, in geval een inburgeraar niet aan de inburgeringsplicht zou voldoen (IND, 2012).⁴⁹

Het advies van de Raad van State om de ultieme verblijfsrechtelijke sanctie te schrappen is niet overgenomen. De minister van BZK stelde dat, als mensen verwijtbaar niet aan hun inburgeringsplicht voldoen, dit een teken is dat zij ervoor kiezen om niet deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. In die gevallen acht het kabinet de intrekking van de verblijfsvergunning een logische consequentie en op zichzelf gerechtvaardigd en proportioneel (BZK 2011d).

Weinig informatie over boetes

Gedurende het wetgevingsproces hadden de ministers van BZK en voor II&A weinig tot geen empirische gegevens over het aantal boetes onder de Wi2007 en de beoogde werking ervan. Uit een onderzoek onder gemeenten kwam geen eenduidig beeld naar voren: sommige gemeenten gaven aan dat zij verwachtten dat boetes contraproductief zouden werken, andere gemeenten vonden daarentegen het wettelijk boetebedrag te laag gezien het risico van 'afkoping' van de inburgeringsplicht (Significant, 2010).

3.3.3 Werking in de praktijk

Toepassing verblijfsrechtelijke sancties

De nieuwe verblijfsrechtelijke sanctie kan volgens de Raad van State en een deskundige die wij hierover spraken gezien Europese regelgeving (gezinsherenigingsrichtlijn en het EVRM, zie bijlage 5) slechts zelden leiden tot succesvolle intrekking. Dit komt eveneens naar voren in interne beleidsnota's (uit 2011 en 2015) van het Ministerie van SZW die we hebben geraadpleegd. In de praktijk vindt alleen bij geestelijk bedienaren mogelijk een geslaagde intrekking plaats, wanneer zij niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Dat komt omdat er geen sprake is van een gezinsleven bij een geestelijk leider. Van alle inburgeraars is slechts 1% geestelijk bedienaar.⁵⁰

In de eerste helft van 2016 is er geen enkele verblijfsvergunning ingetrokken en er zijn voorsnog geen systeemmaatregelen getroffen om intrekking mogelijk te maken. Volgens DUO was er in mei 2016 één geestelijk bedienaar van wie de verblijfsvergunning mogelijk in gevaar zou komen wegens het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. De IND geeft aan te bezien of een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken zodra DUO heeft vastgesteld dat iemand verwijtbaar niet is ingeburgerd en deze vaststelling onherroepelijk is geworden na verloop van de bezwaar- en beroepstermijn. De kans daarop is dus voorlopig heel klein.

In oktober 2016 informeert de minister van SZW de Tweede Kamer over het feit dat “internationale verdragen op dit moment in de meeste gevallen geen ruimte voor de ultieme sanctie bieden.” Tegen een kleine groep die zich niet wil inzetten wil de minister toch duidelijk optreden. Naast boetes en terugbetaling van de lening noemt hij korting op de bijstandsuitkering en de sanctie dat deze mensen geen aanspraak kunnen maken op een ruimer verblijfsrecht (SZW, 2016d).

Mocht er in de toekomst een rechtszaak komen naar aanleiding van een intrekking van een verblijfsvergunning op grond van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, dan zal een rechter definitief uitsluitsel geven over de handhaafbaarheid van deze sanctie.

Hoe vaak een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet wordt verleend, een sanctie die al gold onder de Wi2007, heeft de IND op ons verzoek trachten vast te stellen. Dit bleek niet op betrouwbare wijze mogelijk.⁵¹

Afschrikkende werking van boetes

Als een verblijfsrechtelijke sanctie niet wordt opgelegd, kan DUO wel een boete opleggen. Uit ons (casus)onderzoek, en overige (praktijk)studies, blijkt de werking van sancties wisselend. Inburgeraars zijn nauwelijks op de hoogte van verblijfsrechtelijke sancties. De boete is wel bekend. Elf van de achttien inburgeraars onder de Wi2013 die wij spraken waren goed op de hoogte. Van de inburgeraars onder de Wi2007 die wij spraken, wist slechts vijf van de twintig van een boete. Het merendeel van de mensen die op de hoogte zijn van boetes geeft aan dat die geen of nauwelijks invloed hebben op hun motivatie of gedrag. Ze willen graag Nederlands leren. Diverse mensen ervaren het systeem van boetes als ‘eerlijk’. Voor een klein deel van de mensen die wij spraken, hebben de boetes een negatief effect.

Voorbeelden verkennend casusonderzoek

Een asielmigrant uit Irak (40 jaar) weet van de mogelijke sancties. De termijn vindt hij een punt. Er gaat tijd verloren aan andere zaken zoals gezinshereniging en het vinden van een huis. Zijn vrouw heeft moeite met de cursus en zou langer nodig hebben. Ook zij is in het AZC tijd verloren, 1 à 1,5 jaar wellicht. De dreiging van een boete levert haar veel stress op, waardoor ze zich slecht kan concentreren. *“Ze leest vijf uur per dag, maar krijgt pijn in haar nek. Sommige mensen zijn nog niet klaar om een nieuwe taal te leren.”*

Een jonge asielmigrant (18 jaar) uit Syrië vindt het bestaan van boetes redelijk. *“Jullie betalen voor ons, dus ik moet mijn best doen.”*

Onze bevindingen komen deels overeen met ander kwalitatief onderzoek. In de praktijk zijn er wisselende geluiden te horen over het effect van sancties; sommige mensen zien het als een motivatie om goed te studeren, anderen ervaren het als een drukmiddel dat hun leren negatief beïnvloedt (Kloosterboer, 2015; Van den Hee, 2016). Uit onderzoek onder 24 inburgeraars van MWM2 in opdracht van de minister van SZW blijkt angst in eerste instantie een belangrijke motivatie om in te burgeren. Men is bang voor financiële consequenties of terugkeer naar eigen land (MWM2, 2016a). Als men eenmaal in het inburgeringstraject zit, ervaart men de voordelen van inburgeren en wordt toekomstperspectief een belangrijke motivatie. De minister geeft in oktober 2016 aan dat het erop lijkt dat een beter bewustzijn van de financiële consequenties een positief effect heeft op de slagingspercentages. Hij wil onder bepaalde risicogroepen meer informatie verstrekken over de mogelijke sancties (SZW, 2016d).

Aantal boetes laag; veel termijnoverschrijdingen worden nog beoordeeld

Er zijn 164 boetes opgelegd aan inburgeraars uit het eerste half jaar van 2013. Het gemiddelde boetebedrag is € 1.041. Dit ligt dicht tegen het maximum van € 1.250 aan. Het aantal boetes zal hoogstwaarschijnlijk nog toenemen, omdat het beoordelingsproces of iemand de inburgeringstermijn verwijtbaar heeft overschreden bij DUO maximaal vijf maanden duurt.

4 Inburgering als voorwaarde voor participatie

Het inburgeringsbeleid stimuleert dat migranten, mede op basis van hun examen, zelfstandig en actief kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Door in te burgeren leren zij de Nederlandse taal en doen zij kennis op van de Nederlandse samenleving, zodat ze een basis hebben om zelfstandig hun weg in Nederland te vinden. Inburgering is daarmee een wezenlijke voorwaarde voor integratie, zo stelt de wet (BZK, 2011b; SZW, 2016d). Het is daarvoor belangrijk dat het inburgeringsexamen aansluit op de mogelijkheden en ambities van inburgeraars. Mensen die een hoger niveau aankunnen dan het verplichte minimale niveau, moeten dit - in hun eigen belang en dat van de samenleving - ook kunnen benutten (BZK, 2011b). In dit hoofdstuk belichten we het niveau van het examen en de aanname dat dit voldoende is om te participeren alsmede de mate waarin de minister in staat is uitspraken te doen over de effectiviteit van het stelsel: is er zicht op de bijdrage van het inburgeringsexamen aan participatie?

We doen een aantal constatering:

Het taalniveau van het inburgeringsexamen (A2) biedt voldoende basis om de weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden. Voor participatie in de vorm van betaald werk is het echter niet altijd toereikend. De duale trajecten, die een belangrijke schakel vormden tussen inburgering en participatie onder de Wi2007, zijn met de Wi2013 nauwelijks gestimuleerd en in de praktijk zien we belemmeringen voor de toepassing ervan.

Daarnaast constateren we dat het huidige inburgeringsbeleid niet goed lijkt aan te sluiten op de ambities en mogelijkheden van inburgeraars en hen niet stimuleert om op het hoogst haalbare niveau examen te doen. Dit zien we terug in de resultaten van de eerste inburgeraars onder de Wi2013; ten opzichte van het voorgaande stelsel doen vooralsnog veel minder mensen examen op een hoger dan verplicht niveau.

Tot slot constateren we dat er geen robuuste gegevens beschikbaar zijn over het opleidingsniveau van inburgeraars en de wijze waarop zij zich op het examen voorbereiden. De minister heeft deze gegevens wel nodig om het beleid in de toekomst goed te kunnen evalueren. Het opleidingsniveau waarmee men het inburgeringstraject aanvangt is, naast bijvoorbeeld leeftijd en land van herkomst, naar verwachting ook van invloed op het al dan niet behalen van het examen, het examenniveau en de tijd die een inburgeraar daarvoor nodig heeft. Om daarnaast het effect van inburgering op participatie te kunnen vaststellen (inburgering is immers een wezenlijke voorwaarde voor integratie), zijn gegevens over de mate waarin inburgeraars participeren in de samenleving van belang. Bijvoorbeeld of zij betaald werk

hebben of een vervolgopleiding volgen. Dit geldt niet alleen voor geslaagden onder de Wi2013, maar ook voor geslaagden onder de Wi2007.

Hierna lichten we deze constatering verder toe. We gaan eerst in op de inhoud en het taalniveau van het huidige inburgeringsexamen en de verschillen met het examen onder de Wi2007 (§ 4.1). Daarna gaan we in op de mate waarin het examen aansluit op de ambities en mogelijkheden van inburgeraars (§ 4.2). Vervolgens geven we weer wat er bekend is over de participatie van inburgeraars en de mate waarin het inburgeringsbeleid daaraan bijdraagt (§ 4.3).

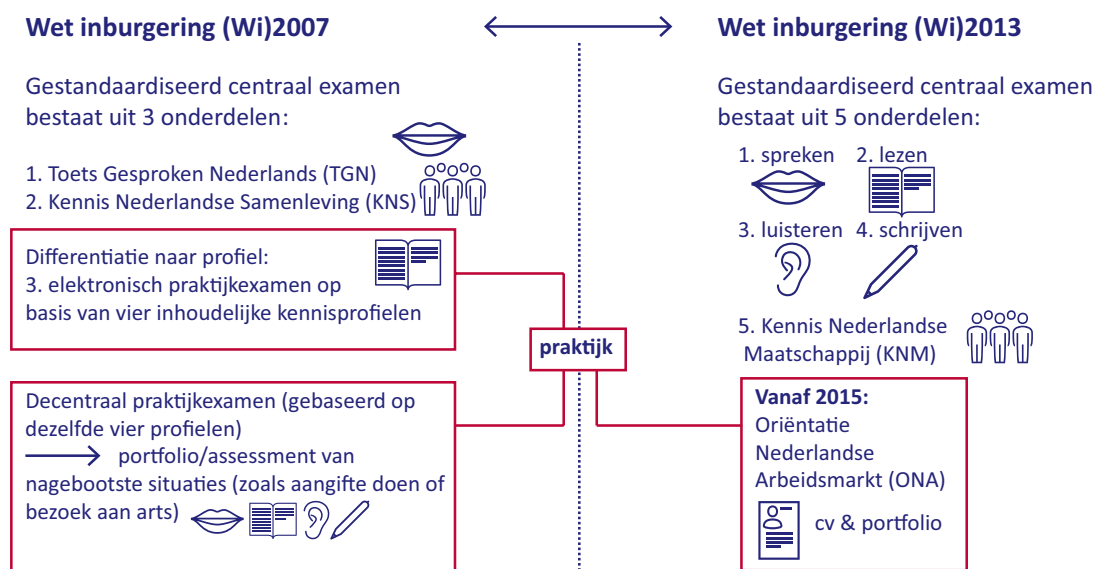
4.1 Inburgeringsexamen: inhoud en taalniveau

We zetten in deze paragraaf eerst uiteen waar het inburgeringsexamen onder de Wi2013 over gaat en hoe het verschilt van de Wi2007 (§ 4.1.1), dan behandelen we duale trajecten (§ 4.1.2) en tot slot gaan we in op het taalniveau in relatie tot de arbeidsmarkt (§ 4.1.3).

4.1.1 Examen onder de Wi2013 en de Wi2007

Figuur 13 laat zien welke onderdelen het huidige inburgeringsexamen omvat, vergeleken met het inburgeringsexamen onder de Wi2007.

Huidige examen meer gestandaardiseerd; vanaf 2015 praktijkonderdeel weer terug



Figuur 13 Onderdelen van het inburgeringsexamen Wi2007 versus Wi2013

Het huidige inburgeringsexamen bevat vijf centrale examenonderdelen: spreken, lezen, luisteren, schrijven en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Het examen KNM toetst aan de hand van meerkeuzevragen binnen acht thema's of inburgeraars over de juiste kennis beschikken om adequaat te handelen in 'cruciale praktijksituaties'.⁵² De 'Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt' (ONA) is later als examenonderdeel toegevoegd voor degenen die in 2015 inburgeringsplichtig werden. Doel hiervan is dat inburgeraars zich oriënteren op hun positie op de arbeidsmarkt en dat zij benodigde kennis en competenties ontwikkelen om die positie ook te verwerven.

Vershil in examen met Wi2007

Uit figuur 13 blijkt dat het examen onder de Wi2013 anders is dan het examen onder de Wi2007. Het belangrijkste verschil is dat met de Wi2013 het decentraal praktijkexamen dat werd afgenomen op basis van het gekozen profiel is komen te vervallen. Een inburgeraar kon kiezen uit vier profielen: 1. Werk; 2. Onderwijs gezondheid en opvoeding; 3. Maatschappelijke participatie of 4. Ondernemerschap. In dit praktijkexamen moesten inburgeraars aantonen dat zij zich wisten te redden in cruciale praktijksituaties. Dit gebeurde aan de hand van een portfolio of een assessment of een combinatie daarvan.⁵³ Binnen het profiel Onderwijs, gezondheid en opvoeding was dat bijvoorbeeld een gesprek met een leraar of een arts.

4.1.2 Duale trajecten onder de Wi2013

Onder de Wi2013 is er in de *voorbereiding* op het examen minder aandacht voor de praktijk dan voorheen. Inburgering en participatie waren volgens het Deltaplan (onder de Wi2007) onlosmakelijk met elkaar verbonden. Gemeenten kregen budgettair ook de ruimte om duale trajecten te stimuleren (zie hoofdstuk 2). In een duaal traject werd het inburgeringstraject gecombineerd met een traject voor werk, re-integratie, beroepsonderwijs, vrijwilligerswerk, opvoedingsondersteuning of ondernemerschap omdat dit de kans van slagen zou vergroten. In de periode 2007-2010 was ongeveer de helft van de inburgeringstrajecten duaal (Witvliet et. al, 2013). Onderzoeken uit die tijd adviseerden het duale karakter van de trajecten te versterken (Brink et. al, 2009a; Gelderbos & van Koert, 2010). Bij de consultatie over het wetsvoorstel voor de Wi2013 en het Besluit inburgering pleitten Blik op Werk, de MBO Raad, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en de brancheorganisatie voor re-integratiebedrijven Boaborea voor het behoud van de duale trajecten. De Raad van State adviseerde de minister indertijd de keuze voor ontvlechting van duale trajecten en inburgering beter te motiveren.

De minister gaf in zijn reactie aan dat de wet niet impliceert dat er geen duale trajecten meer kunnen worden aangeboden: gemeenten kunnen nog steeds een taalcomponent opnemen in re-integratietrajecten, taalaanbieders kunnen participatiecomponenten in hun

taalaanbod opnemen en werkgevers kunnen een aanbod 'taal op de werkvloer' verzorgen. In de praktijk gebeurt dit volgens taalaanbieders, gemeenten, de MBO Raad en het College voor Toetsen en Examens (de ontwikkelaar van de staatsexamens NT2) te weinig. Zij pleiten voor de terugkeer van duale trajecten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeerde recent dat de Wi2013 arbeidsmarktintegratie van asielmigranten tegenhoudt, doordat de link tussen inburgering en participatie ontbreekt (Engbersen et. al, 2015).

Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA)

Om inburgeraars beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt is per 2015 de module ONA geïmplementeerd. Het doel van ONA is dat inburgeraars zich oriënteren op hun positie op de arbeidsmarkt en de benodigde kennis en competenties ontwikkelen om een goede positie te verwerven. Bedoeling is ook dat gewerkt wordt aan een portfolio.¹ Daarbij is niet alleen aandacht voor betaald werk maar ook voor vrijwilligerswerk.

Belemmeringen in de praktijk

Mbo-instellingen zijn terughoudend in het aanbieden van duale trajecten vanwege het financiële risico dat ze lopen wanneer inburgeraars voortijdig uitvallen. De bekostiging van de instellingen vindt immers deels plaats op basis van het aantal afgegeven diploma's. Een aantal mbo-instellingen heeft daarentegen duale trajecten voor inburgeren en opleiding ontworpen voor inburgeraars tussen de zestien en dertig jaar. Bij een succesvolle afronding van zo'n traject op niveau mbo-2 of hoger worden zij vrijgesteld van hun inburgeringsplicht. De trajecten worden bekostigd uit reguliere middelen voor deeltijd voortgezet algemeen volwassenen onderwijs. De aanvullende lessen Nederlands, die tevens voorbereiden op het inburgerings- of NT2-examen, moeten in principe bekostigd worden uit de DUO-lening van de inburgeraar.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er twee belemmeringen zijn voor de doorstroom van nieuwkomers naar een mbo-opleiding niveau 2 of hoger. De eerste belemmering raakt inburgeraars die voor of op hun achttiende verjaardag zijn begonnen aan een gecombineerd traject op het niveau mbo-2 of hoger. Zij krijgen een tijdelijke vrijstelling van hun inburgeringsplicht als ze met de beroepsopleiding bezig zijn. Door de tijdelijke vrijstelling kunnen ze echter geen aanspraak maken op een lening van DUO. Volgens gegevens van DUO hebben sinds 2013 ruim 260 jongeren een tijdelijke vrijstelling gekregen.

De tweede belemmering raakt inburgeraars die na hun achttiende verjaardag aan een gecombineerd traject zijn begonnen. Zij zijn inburgeringsplichtig en krijgen een lening van

DUO gedurende hun opleiding. Zij moeten dan wel binnen drie jaar aan hun inburgeringsplicht voldoen. Dat kan via het behalen van het inburgerings- of NT2-examen, of door afronding van een traject op niveau mbo-2 of hoger op grond waarvan ze een vrijstelling van hun inburgeringsplicht krijgen. Als ze niet binnen drie jaar slagen, kunnen zij een boete krijgen en moeten asielmigranten bovendien de lening terugbetalen. Het volgen van een mbo-opleiding is geen geldige grond voor een verlenging van de inburgeringstermijn. Mbo-opleidingen op niveau mbo-2 duren minstens twee jaar, hogere niveaus langer (3 tot 4 jaar). Hierdoor zullen inburgeraars vaak genoodzaakt zijn om toch via een inburgerings-examen aan hun plicht te voldoen. En dat heeft weer consequenties voor hun lening: als ze aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, kunnen ze hier geen aanspraak meer op maken om later alsnog het NT2-examen te behalen. Dan moeten ze de rest van de taallessen zelf bekostigen.

In oktober 2016 schrijft de minister van SZW aan de Tweede Kamer dat het voor duale trajecten op niveau mbo 1 al mogelijk is gemaakt om voor de inburgering de sociale lening van DUO in te zetten. Momenteel onderzoekt hij hoe dit zo breed mogelijk kan worden gerealiseerd, om zodoende de doorstroom naar het beroepsonderwijs te stimuleren (SZW, 2016d).

4.1.3 Vereist taalniveau in relatie tot de arbeidsmarkt

Het taalniveau in het inburgeringsexamen onder de Wi2013 is voor alle inburgeraars gelijk, en vastgesteld op niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen (zie bijlage 3). Dit taalniveau is gebaseerd op het advies van de Onafhankelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (2004), oftewel de commissie-Franssen. Volgens dit advies biedt dit niveau inburgeraars een redelijke basis om te kunnen functioneren in de samenleving. Het maakt communicatie met de directe omgeving mogelijk en het is een uitgangspunt naar integratie. De commissie adviseerde wel om de minimumtaaleis elke vier jaar te evalueren. Dit is nog niet gebeurd.

Volgens verschillende onderzoeken en deskundigen is het taalniveau A2 niet toereikend om een baan te vinden. De arbeidsmarkt vraagt om een taalniveau van minimaal B1 (Commissie Franssen, 2004; Witvliet et. al, 2013). De MBO Raad en het Kwaliteitscentrum Examinering uitten eerder ook hun zorgen over het taalniveau van het inburgeringsexamen (MBO Raad, 2011; KCE, 2011). De MBO Raad stelde dat dit taalniveau onvoldoende is om aan een opleiding op het niveau van een startkwalificatie te beginnen (niveau mbo-2). Desgevraagd geeft het Ministerie van SZW aan geen ruimte te zien het minimum taalniveau van het inburgeringsexamen te verhogen van A2 naar B1. Verhoging naar niveau B1

zou het examen voor velen onhaalbaar maken, waardoor meer inburgeraars een ontheffing van hun inburgeringsplicht zullen krijgen dan wel niet aan hun plicht kunnen voldoen.

Gebrek aan participatie leidt tot afname taalvaardigheid

Uit ons onderzoek blijkt dat de taalvaardigheid die inburgeraars hebben opgedaan niet altijd beklijft. In ons verkennend casuonderzoek bleek in 5 van de 38 gevallen dat zij ondanks het behalen van het examen, moeite hadden met de Nederlandse taal. Wij zagen dit vooral bij vrouwelijke gezinsmigranten, die wel hun examen behaalden maar daarna onvoldoende in contact konden blijven met de samenleving om hun taalniveau te behouden. Onze respondenten bij wie het taalniveau was achteruitgegaan volgen nu allemaal opnieuw een cursus op kosten van de gemeente.⁵⁴ Het is echter onbekend hoeveel gemeenten investeren in dergelijke ‘opfriscursussen’, die vaak ook gericht zijn op participatie. Door een gebrek aan (in)formele participatie en begeleiding zakt het taalniveau na afloop van de inburgering weer. Dit werd in 2010 ook al in ander onderzoek geconstateerd (Significant, 2010).

4.2 Aansluiting examen op ambities en mogelijkheden van inburgeraars

Volgens de toenmalig verantwoordelijk minister van BZK is het inburgeringsexamen zowel qua niveau als qua wijze van examineren vooral geschikt voor niet of laag opgeleide mensen. Hij wil dat mensen die een hoger niveau aankunnen, die mogelijkheid ook benutten (BZK 2011b). Er zijn drie niveaus waarop een inburgeraar examen kan doen:

- het inburgeringsexamen (taalniveau A2);
- het staatsexamen NT2 Programma I (taalniveau B1);
- het staatsexamen NT2 Programma II (taalniveau B2).⁵⁵

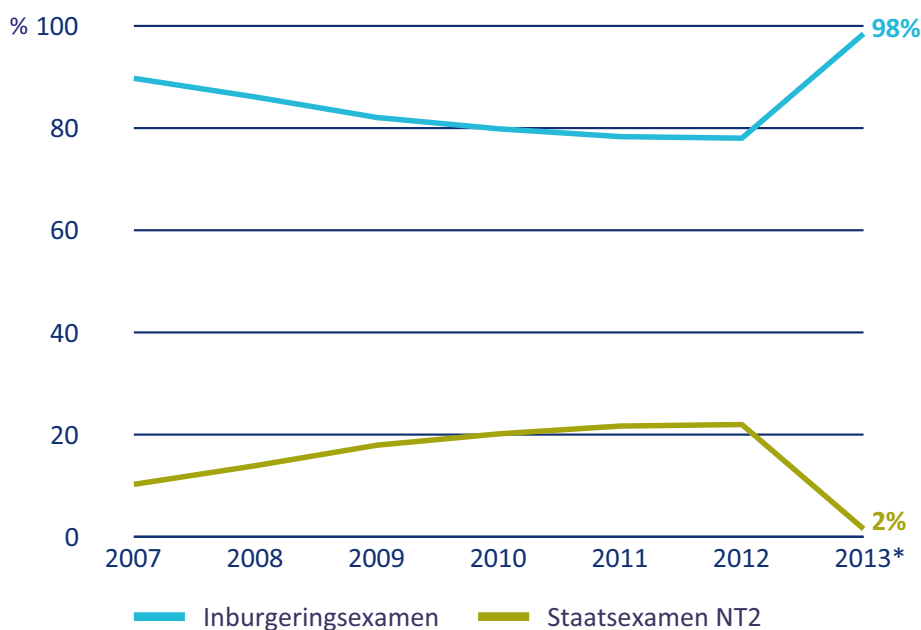
Het diploma van programma I geeft iemand toegang tot een mbo-opleiding en het diploma van programma II geeft toegang tot hoger of wetenschappelijk onderwijs.

In deze paragraaf gaan we eerst in op de benutting van de ambities en mogelijkheden van de inburgeraars onder de Wi2013 en zetten we dit af tegen de Wi2007 (§ 4.2.1): hoeveel inburgeraars die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig werden en het examen behaalden, slaagden op een hoger niveau dan het verplichte inburgeringsexamen? Ook gaan we in op de vraag hoe deze resultaten zich verhouden tot de mogelijkheden van de migranten, afgezet tegen hun opleidingsniveau. Vervolgens gaan we in op de mate waarin de Wi2013 inburgeraars in de praktijk stimuleert om op een zo hoog mogelijk niveau examen te doen (§ 4.2.2).

4.2.1 Benutting ambities en mogelijkheden

In figuur 14 hebben we weergegeven hoeveel procent van de inburgeraars die in de jaren 2007 tot en met 2013 (eerste half jaar) inburgeringsplichtig werden en op 1 juli 2016 geslaagd waren, het NT2-examen behaalde en hoeveel procent het minimaal verplichte inburgeringsexamen.⁵⁶

Ontwikkeling van het behaalde examenniveau in de periode 2007 - 2013



* Eerste helft van 2013

Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

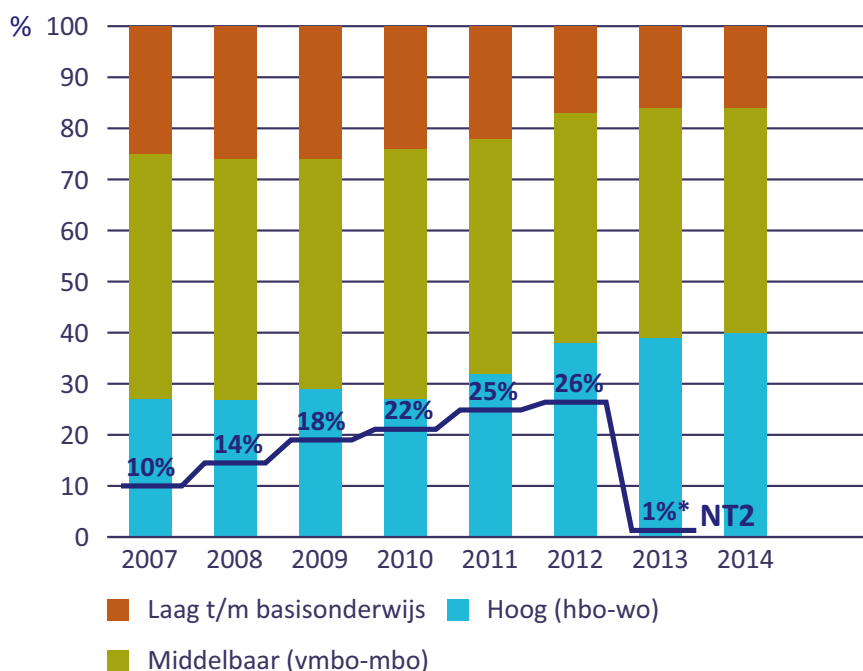
Figuur 14 Geslaagde nieuwkomers per type examen in de periode 2007–2013 naar aanvangsjaar inburgering

Figuur 14 laat zien dat het percentage inburgeraars dat slaagt op een hoger dan verplicht niveau in de jaren 2007-2012 (dus onder de Wi2007) stijgt en vervolgens, sinds 2013, afneemt. Omdat tijdens ons onderzoek alleen van migranten die in de eerste helft van 2013 inburgeringsplichtig werden de initiële inburgeringstermijn van drie jaar was verstreken, kunnen we overigens nog niet spreken van een trend.

Migranten met een hoog opleidingsniveau en ten minste een deel van de migranten met een middelbaar opleidingsniveau zouden *in principe* in staat moeten kunnen zijn om het NT2-examen te behalen. Er zijn indicaties van het opleidingsniveau beschikbaar.⁵⁷ In de

figuren 15 en 16 zetten we de beschikbare percentages over het opleidingsniveau af tegen het percentage geslaagden voor het NT2-examen. We constateren dat de mogelijkheden van de migranten onder de Wi2013 nog niet maximaal benut lijken te worden.

Ontwikkeling van het aandeel gezinsmigranten dat het staatsexamen NT2 behaalt afgezet tegen opleidingsniveau



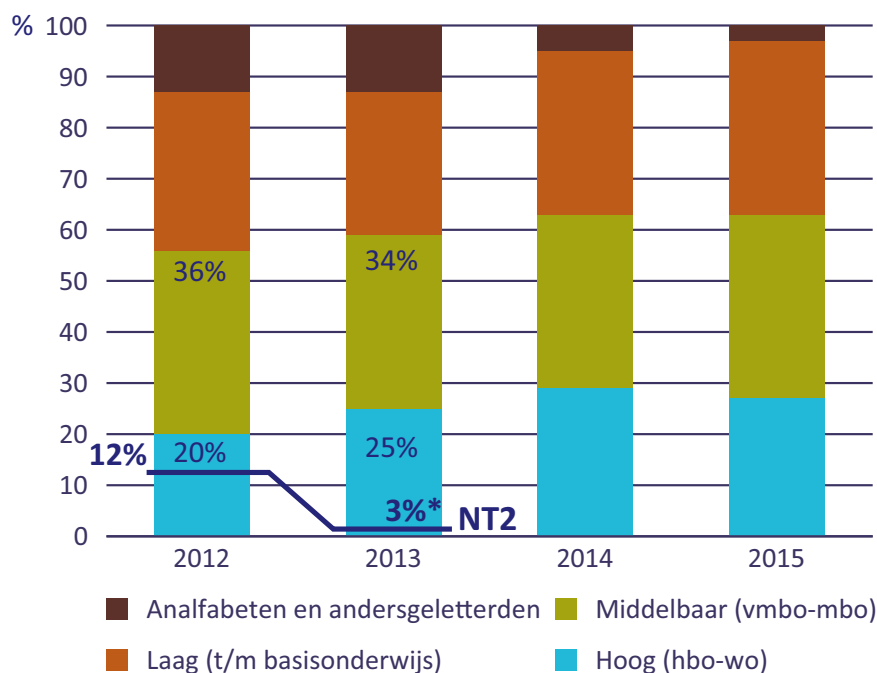
* Eerste helft van 2013

Bron: IND, 2008 en 2009; Significant, 2010, 2011, 2012 en 2014 voor opleidingsniveaus. DUO, bewerking Algemene Rekenkamer voor de NT2-lijn.

Figuur 15 Aandeel staatsexamen NT2 onder gezinsmigranten naar aanvangsjaar in burgering afgezet tegen opleidingsniveau

Uit figuur 15 volgt dat slechts 1% van de gezinsmigranten die in de eerste helft van 2013 inburgeringsplichtig werd en tot nu toe het examen behaalde, slaagde voor het NT2-examen. Het potentieel van de hoog opgeleiden (blauw) en een deel van de middelbaar opgeleiden (groen) lijkt dus geen NT2-examen te behalen (maar het lagere verplichte examen), terwijl zij dit waarschijnlijk wel zouden kunnen. Definitieve conclusies zijn evenwel pas te trekken als ook mogelijke verlengingsperiodes zijn verlopen.

Ontwikkeling van het aandeel asielmigranten dat het staatsexamen NT2 behaalt afgezet tegen opleidingsniveau



* Eerste helft van 2013

Bron: COA (2016a) voor de opleidingsniveaus; DUO, bewerking Algemene Rekenkamer voor de NT2-lijn.

Figuur 16 Aandeel staatsexamens NT2 onder asielmigranten naar aanvangsjaar inburgering afgezet tegen opleidingsniveau

Uit figuur 16 blijkt dat van de asielmigranten die in 2012 inburgeringsplichtig werden en voor 1 juli 2016 slaagden, 12% het NT2-examen behaalde, terwijl 20% hoog opgeleid en 36% middelbaar opgeleid was. Voor de eerste asielmigranten die onder de Wi2013 inburgerden behaalde 3% het NT2-examen, terwijl 25% hoog en 34% middelbaar opgeleid was.

4.2.2 Stimulansen in de praktijk

Op een lager niveau examen doen om van de plicht af te zijn

De instroom in een inburgeringscursus op het juiste niveau, of doorstroom binnen de examens naar een hoger niveau, zou volgens diverse deskundigen die wij spraken meer aangemoedigd moeten worden. Zeker met het oog op arbeidsparticipatie. Het huidige beleid redeneert niet meer vanuit de vraag op welk niveau een persoon uiteindelijk kan functioneren. Migranten kunnen dat zelf niet altijd goed inschatten. Hier zijn intermediaire

organisaties met specifieke expertise voor nodig, maar niet alle maatschappelijke organisaties beschikken over de noodzakelijke kennis.

Uit ons verkennend casuonderzoek blijkt dat ook de dreiging van een boete maakt dat inburgeraars kiezen voor de kortste en eenvoudigste weg: het inburgeringsexamen in plaats van het NT2-examen. Zodra inburgeraars het examen behaald hebben en daarmee aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, kunnen ze echter geen gebruik meer maken van de lening bij DUO. Daardoor kunnen ze vaak niet verder leren om alsnog het NT2-examen te behalen. In dat geval kunnen inburgeraars alleen nog verder via het educatiebudget van de gemeente. Onder de Wi2007 konden gemeenten binnen het participatiebudget dergelijke budgetten nog combineren. Om dit probleem te ontwijken gebruiken verscheidene cursusaanbieders, soms zelfs op advies van DUO, een sluproute: zolang het examen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt nog niet is afgelegd, kunnen inburgeraars ook na hun inburgeringsexamen (taalniveau A2) door voor het NT2-examen (taalniveau B1 of B2).

Voorbeeld uit de praktijk

Een 40-jarige Iraakees is in 2000 in Irak afgestudeerd als IT'er. Vijf jaar na zijn aankomst in Nederland, in 2013, kreeg hij met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning per 2010. Om nog aanspraak te maken op naturalisatie in 2015, ging hij snel aan het werk om in te burgeren. Hij koos vanwege de verloren tijd 'op safe' voor het inburgeringsexamen, in plaats van het NT2-examen, dat beter aansluit bij zijn opleidingsniveau. Hij haalde het inburgeringsexamen binnen zes maanden. Hij leert nu alsnog voor het NT2-examen, met financiële ondersteuning van de gemeente. Niet alle gemeenten bieden dit aan.

Voorwaarden ontheffingen kunnen leiden tot ondoelmatigheid

Het beleid heeft tot doelstelling dat inburgeraars die een hoger niveau dan het verplichte minimale niveau (A2) aan kunnen, dat moeten kunnen realiseren. Omgekeerd zijn er ook inburgeraars voor wie het verplichte minimale niveau niet haalbaar is. Zij kunnen een ontheffing van de inburgeringsplicht aanvragen op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen (zie § 3.3.1). De voorwaarden die gelden om in aanmerking te komen voor een dergelijke ontheffing kunnen er toe leiden dat dit een tijdsintensief traject wordt met mogelijk onnodige kosten voor de samenleving. Inburgeraars komen hier namelijk voor in aanmerking als zij meer dan 600 cursussen hebben gevolgd bij een instelling met een Blik op Werk-keurmerk en ten minste vier examenpogingen hebben gedaan. Om te kunnen voldoen aan deze voorwaarden komt het voor dat inburgeraars op examen worden gestuurd als ze daar nog niet aan toe zijn. Verscheidene cursusaanbieders bevestigen dit beeld. Zij gaven aan dat zij mensen moeten dwingen om vroeg examen te doen, ook als ze



zelf vinden er nog niet aan toe te zijn, om tijdig (een half jaar voor het verstrijken van de inburgeringstermijn) ontheffing of verlenging aan te kunnen vragen. Ook wanneer bij aanvang van de inburgeringscursus volgens cursusaanbieders al duidelijk is dat het A2-niveau niet haalbaar is, moeten mensen 600 cursusuren volgen en vier keer het examen afleggen om te voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld aan een ontheffing.

4.3 Inzicht in participatie inburgeraars en effecten beleid

De mate waarin het inburgeringsbeleid onder de Wi2013 bijdraagt aan participatie heeft de minister nog niet onderzocht. Dat komt doordat de standaard inburgeringstermijn van de inburgeraars die in het jaar 2013 inburgeringsplichtig werden, pas eind 2016 afliep.¹ Wel heeft de minister een onderzoek uit laten voeren naar de participatie van inburgeraars en de doeltreffendheid van het beleid onder (een deel van) de Wi2007. In 2013 heeft Regio-plan, in opdracht van het Ministerie van SZW, kwantitatief onderzoek gedaan naar de bijdrage van inburgering aan participatie (Witvliet et. al, 2013).

Effecten van de eerste jaren van de Wi2007

Dit onderzoek was gericht op inburgeringsplichtige migranten en vrijwillige inburgeraars uit de periode 2007-2010 die het inburgeringsexamen of staatsexamen NT2 met succes hebben afgerond. Het onderzoek laat zien dat een groot deel van de geslaagde inburgeraars niet participeert in de vorm van betaald werk, of het volgen van een opleiding. In totaal heeft 40% betaald werk en volgt 6% een opleiding. Geslaagde inburgeraars (nieuwkomers) participeren wel iets meer dan inburgeraars zonder een traject en inburgeringsdiploma. Verder blijkt uit het onderzoek dat laagopgeleiden meer aan het inburgeringstraject hebben dan hoogopgeleiden. Laagopgeleiden missen de aansluiting met de arbeidsmarkt en inburgering kan daar handvatten voor bieden. Ook draagt inburgering bij aan informele participatie.

De effecten van de totale periode van de Wi2007 (en het Deltaplan) zijn niet onderzocht.

Nog altijd mensen inburgeringsplichtig onder de Wi2007

Uit het databestand van DUO blijkt dat er onder de Wi2007 86.522 oudkomers⁵⁸ inburgeringsplichtig waren. Op 1 juli 2016 heeft het merendeel daarvan voldaan aan de inburgeringsplicht, maar 10.000 oudkomers nog niet. Dit zien we ook bij de groep nieuwkomers onder de Wi2007; van de 79.788 nieuwkomers hebben 9.526 mensen nog niet aan de inburgeringsplicht voldaan. In totaal zijn er dus nog bijna 20.000 mensen die onder het voorgaande stelsel vallen en nog niet hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht.



Gegevens die van belang zijn voor een goede evaluatie

In het Informatiesysteem Inburgering houdt DUO veel gegevens bij over inburgeraars, die nodig zijn om de doeltreffendheid van het inburgeringsbeleid onder de Wi2013 te kunnen evalueren. Bijvoorbeeld persoonskenmerken (leeftijd, geslacht en land van herkomst), gegevens over het behaalde examen en het moment waarop iemand geslaagd is. Een aantal relevante gegevens ontbreekt echter.

Zo zijn er geen robuuste gegevens beschikbaar over het opleidingsniveau van inburgeraars. Migranten die het basisexamen inburgering buitenland hebben gedaan (vooral gezinsmigranten) hebben zelf het opleidingsniveau ingevuld, wat niet onafhankelijk is getoetst. Het opleidingsniveau van asielmigranten is alleen beschikbaar van hen die hebben deelgenomen aan een voorinburgeringstraject in een asielzoekerscentrum (42% van de instroom uit de eerste helft van 2013). DUO heeft bovendien geen inzicht in de wijze waarop het COA dit niveau vaststelt.

Ook de informatie over de wijze waarop inburgeraars zich voorbereiden op het examen is niet volledig. Momenteel levert 75% van de cursusinstellingen met een Blik op Werk-keurmerk geautomatiseerd gegevens bij DUO aan over de inburgeraars die bij hen een cursus volgen. Voor de overige 25% van de instellingen is dit nog niet geregeld. Als inburgeraars deelnemen aan een cursus bij een instelling zonder het keurmerk, wordt dit niet geregistreerd. Deze gegevens zijn naar verwachting ook van invloed op het al dan niet behalen van het examen, het examenniveau en de tijd die een inburgeraar daarvoor nodig heeft.

Om effecten van beleid inzichtelijk te maken is naast het hierboven genoemde meer nodig; gegevens over de mate waarin geslaagden daadwerkelijk participeren in de samenleving. Inburgering is immers, zo stelt de minister, een wezenlijke voorwaarde voor participatie. Bij een effectmeting zal dus gekeken moeten worden naar de bijdrage van inburgering daaraan. Gegevens over de participatie van inburgeraars zijn beschikbaar in het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Uit het SSB kan, achttien maanden na afloop van een periode, onder meer worden afgeleid of iemand een betaalde baan heeft, een opleiding volgt of een uitkering heeft.

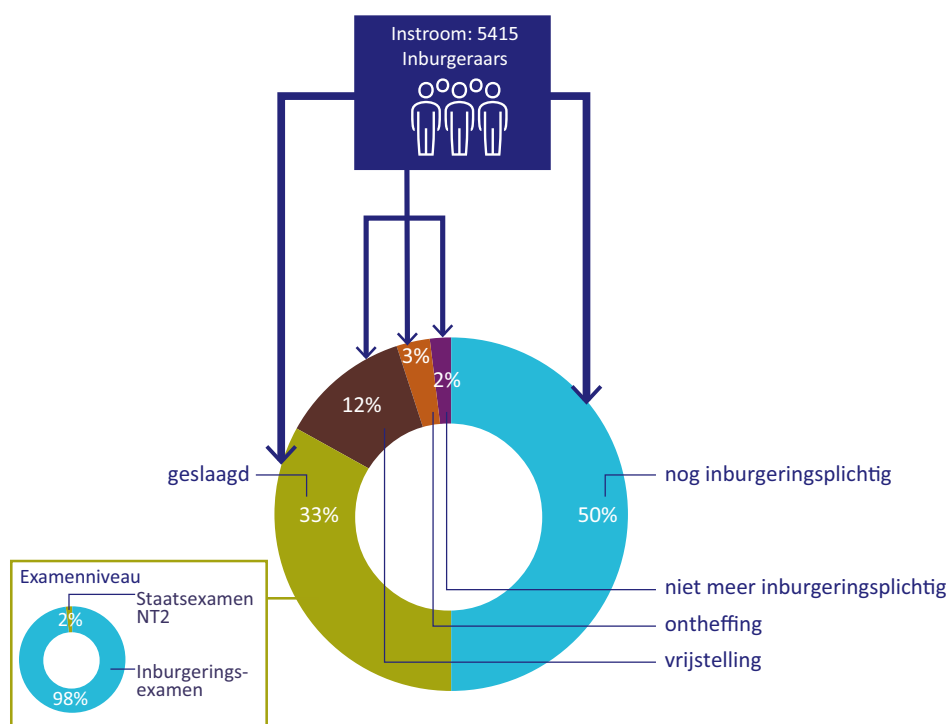
5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken hebben we uiteengezet hoe het huidige inburgeringsbeleid tot stand is gekomen, in welke mate het beleid is onderbouwd en of dat in de praktijk werkt en voldoende basis biedt voor participatie. In dit hoofdstuk presenteren we eerst onze conclusies (§ 5.2) en gaan we vervolgens in op de meest recente wijzigingen in het beleid (§ 5.3). Aansluitend volgen onze (aanvullende) aanbevelingen (§ 5.4). We sluiten dit hoofdstuk af met de reactie van de minister van SZW en ons nawoord (§ 5.5).

Alvorens in te gaan op onze conclusies en aanbevelingen, vatten we eerst een aantal resultaten van de voortgang onder de Wi2013 samen in figuur 17.

33% van de inburgeraars is geslaagd, van wie 2% voor het staatsexamen NT2



Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 17 Voortgang inburgeraars uit eerste helft 2013: stand van zaken op 1 juli 2016

We constateren dat van de eerste groep inburgeraars onder de Wi2013 (de groep die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig werd) anno 2016 33% binnen zijn inburgeringstermijn is geslaagd en 50% nog aan de plicht moet voldoen. Een deel (17%) is niet inburgeringsplichtig meer.⁵⁹ Ook zien we in de resultaten terug dat het merendeel van de geslaagden het examen op het minimale verplichte A2 taalniveau heeft behaald (98%) en dat een klein deel een hoger niveau behaalde (2%).

We merken hier overigens bij op dat wij een andere benadering kiezen wanneer het gaat om het geven van inzicht in de voortgang van inburgering dan de minister van SZW doet.⁶⁰

5.2 Onze conclusies

De bezuiniging op de middelen die via gemeenten (vanuit het participatiebudget) aan inburgering werden uitgegeven, is doorgevoerd zonder vooraf de mogelijke gevolgen in de praktijk na te gaan. Met de bezuiniging verdween de opgezette infrastructuur en de mogelijkheid budgetten en voorzieningen te combineren ten behoeve van het inburgeringsproces. De uitgaven aan inburgering nemen in lijn met de beoogde bezuinigingen in de jaren 2011 tot en met 2013 af. Door de toegenomen instroom van asielmigranten nemen de rijksuitgaven recentelijk echter weer toe. Het inzicht in deze kostenstijging in de begroting en het jaarverslag van SZW is beperkt.

Naast de bezuiniging zijn belangrijke elementen van het beleid, zoals het beroep op de eigen verantwoordelijkheid, niet goed onderbouwd en werken onvoldoende in de praktijk. Het merendeel van de inburgeraars heeft ondersteuning nodig bij de start van een inburgeringstraject. Zo zijn met name asielmigranten minder in staat om eigen verantwoordelijkheid zonder ondersteuning vorm te geven.

Verschillende partijen gaven tijdens de consultatiefase van de Wi2013 het signaal af dat de invulling van eigen verantwoordelijkheid te hoog gegrepen was, met name voor kwetsbare groepen. De verantwoordelijke bewindspersonen hadden oog voor dit signaal, maar de genomen maatregelen werken onvoldoende in de praktijk. Zo is de voorinburgering in 2013 geïntensiveerd, maar de deelname is beperkt en de resultaten blijven achter bij de verwachting van de minister.

Beperkingen in de informatievoorziening over de rechten en plichten van inburgering en in de transparantie op de cursusmarkt, randvoorwaarden voor inburgeraars om hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen, belemmeren inburgeraars om een passend traject te kiezen. Bovendien wordt de kwaliteit van een inburgeringscursus zelf niet getoetst.

Ook zien we dat de standaardtermijn van drie jaar door veel inburgeraars niet wordt

gehaald, zie figuur 17. De helft heeft drie tot 3,5 jaar na de start nog niet aan de plicht voldaan. Of sancties een effectieve werking hebben is lastig vast te stellen. Wel constateren we dat de nieuwe verblijfsrechtelijke sanctie die met de Wi2013 is ingevoerd in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar is en ook niet uitgevoerd wordt.

Het taalniveau van het inburgeringsexamen (A2) biedt voldoende basis om de weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden. Voor participatie in de vorm van betaald werk is het niet altijd toereikend. Duale trajecten, die een belangrijke schakel vormden tussen inburgering en participatie onder de Wi2007, heeft de minister nauwelijks gestimuleerd en er zijn belemmeringen in de toepassing ervan. Daarnaast constateren we dat het huidige inburgeringsbeleid inburgeraars onvoldoende stimuleert om op het hoogst haalbare niveau examen te doen, terwijl de ambities en mogelijkheden daarvoor soms wel aanwezig zijn. Dit zien we terug in de resultaten van de eerste inburgeraars onder de Wi2013; ten opzichte van het voorgaande stelsel lijken minder mensen examen op een hoger dan verplicht niveau te doen (al zijn definitieve conclusies pas te trekken als mogelijke verlengingsperiodes zijn verlopen).

Tot slot constateren we verbetermogelijkheden als het gaat om het ‘informatie-arrangement’ met betrekking tot de relatie tussen inburgering en participatie. Zo zijn er geen robuuste gegevens beschikbaar over het opleidingsniveau van inburgeraars. Om het beleid onder de Wi2013 in de toekomst goed te kunnen evalueren is zicht op het opleidingsniveau van inburgeraars en de wijze waarop zij zich voorbereiden op hun inburgeringsexamen wel relevant. Om het informatiearrangement ten behoeve van de effectevaluatie sluitend te krijgen verdient het eveneens aanbeveling dat de minister zicht krijgt op de mate waarin inburgeraars participeren in de samenleving. Dan gaat het bijvoorbeeld om het hebben van betaald werk, het volgen van een opleiding of het krijgen van een uitkering. Het beleid moet immers een “wezenlijke bijdrage” leveren aan participatie. Dit geldt niet alleen voor de inburgeraars onder de Wi2013, maar ook voor de inburgeraars onder het vorige stelsel. We constateren immers dat er ook nog 20.000 mensen onder de Wi2007 inburgeringsplichtig zijn, 12% van het totaal aantal inburgeraars onder die wet.

5.3 Recente wijzigingen in het beleid

Half oktober jongstleden, ten tijde van ons onderzoek, heeft de minister van SZW in een Kamerbrief tussentijds aanpassingen aan het stelsel aangekondigd (SZW, 2016d). De minister constateert onder meer dat het beleid verbetering behoeft op drie pijlers:

1. De eigen verantwoordelijkheid; met name asielmigranten hebben daar moeite mee.
2. De resultaatverplichting; er is een te kleine groep mensen die examen doet op een hoger dan verplicht niveau.
3. De marktwerking; er is te weinig bekend over de kwaliteit van lessen en daardoor kan de inburgeraar de keuze voor een cursus niet goed geïnformeerd maken.

De minister stelt in zijn brief in oktober 2016 daarom onder meer de volgende aanpassingen voor:

- Gemeenten krijgen een meer adviserende rol. De voorziene wetwijziging van de Wi2013 beoogt dat gemeenten, als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding, asielmigranten gaan adviseren over de te volgen inburgeringscursus. Daarvoor krijgen gemeenten de beschikking over relevante gegevens uit het informatiesysteem (ISI) met betrekking tot het participatieverklaringstraject en komen DUO-rapportages beschikbaar.
- Een verbetering in de informatievoorziening door DUO en Blik op Werk (meer vertaalde documenten).
- Om het volgen van het staatsexamentraject te stimuleren zal de informatievoorziening richting inburgeraars meer aandacht gaan geven aan het belang hiervan.
- Meer onderscheid tussen cursusaanbieders en meer informatie over aanbieders en cursussen op de website van Blik op Werk, zodat inburgeraars beter kunnen kiezen.
- Een toetsing van de kwaliteit van cursussen en toezicht daarop door een externe deskundige partij.
- Een onderzoek naar het zo breed mogelijk inzetten van duale trajecten opdat arbeidsparticipatie, opleiding en inburgering elkaar versterken.

In zijn brief komt de minister ook terug op de verblijfsrechtelijke sanctie door te stellen dat internationale verdragen op dit moment in de meeste gevallen geen ruimte bieden voor deze ultieme sanctie (het uitzetten van inburgeringsplichtigen die niet willen inburgeren).

Ook geeft de minister in zijn brief nadere informatie over verschillen in stelsels in de loop der jaren, voortgang van inburgering (gerelateerd aan een cohort uit het voorgaande stelsel) en verstrekte, kwijtgescholden en terugbetaalde leningen.

5.4 Onze aanbevelingen

De constatering die de minister doet en de aanpassingen die hij vervolgens aankondigt zijn in lijn met de conclusies van ons onderzoek. We zien nog ruimte voor verbeteringen. Die liggen met name op het gebied van informatievoorziening: over de rijksuitgaven aan de

Tweede Kamer, over individuele inburgeraars aan gemeenten, over de kwaliteit van cursussen aan inburgeraars en over de effecten van het inburgeringsbeleid aan de samenleving. We doen de minister van SZW de volgende aanbevelingen.

Aangaande de (toenemende) rijksuitgaven aan inburgering en informatie aan de Tweede Kamer hierover:

1. In de hiervoor genoemde brief heeft de minister inzicht verschaft in de mate waarin leningen worden kwijtgescholden dan wel worden terugbetaald. Wij bevelen de minister aan om deze informatie structureel te verwerken in de begroting en het jaarverslag waarmee hij verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer.

Voor wat betreft de informatievoorziening aan gemeenten en inburgeraars:

2. De minister ziet in dat er meer maatwerk nodig is voor doelgroepen en voorziet een rol voor gemeenten daarbij. Wanneer gemeenten weer een grotere rol krijgen in de uitvoering van het inburgeringsbeleid moeten ze daarvoor voldoende geoutilleerd zijn. Ze krijgen voor het participatieverklaringstraject inzicht in het registratiesysteem ISI en in metarapportages van DUO. We bevelen de minister van SZW aan om ook informatie op het niveau van individuele inburgeraars toegankelijk te maken, bijvoorbeeld als het gaat om inburgeringsactiviteiten (volgen van een cursus, deelname aan examens). Alleen dan kunnen gemeenten een advies op maat leveren wat bijdraagt aan een snelle start met inburgering.
3. Teneinde meer inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de cursussen bevelen we de minister van SZW aan om de relatie te leggen tussen kwaliteit, prijs, duur van trajecten en verschillende aanbieders (institutioneel, commercieel), zoals bij de motie-Schouw (Tweede Kamer, 2012b) en op andere momenten door de verantwoordelijk bewindspersonen voor inburgeringsbeleid werd toegezegd. Dit verband zou voor inburgeraars transparant kunnen maken of verschillen in prijs en duur van het traject in verhouding staan tot de geboden kwaliteit, zodat een keuze makkelijker te maken is.

Ten aanzien van de verbinding met participatie gedurende het inburgeringstraject:

4. We bevelen de minister aan om de belemmeringen die wij constateren ten aanzien van duale trajecten weg te nemen. Dat betekent dat inburgeraars ook tijdens hun mbo-opleiding op niveau 2 of hoger gebruik kunnen maken van de DUO-lening om de noodzakelijke extra taallessen te bekostigen. En daarnaast dat het volgen van een opleiding op mbo-2 niveau of hoger een geldige grond is voor verlenging van de inburgeringstermijn.

Informatie ten behoeve van een goede effectmeting van het beleid:

5. Ten behoeve van de effectevaluatie bevelen we aan om informatie te registreren over het opleidingsniveau waarmee inburgeraars de inburgering aanvangen alsmede over de wijze waarop zij zich op het examen voorbereiden. Deze gegevens zijn, naast persoonskenmerken als leeftijd, land van herkomst etc., nodig om een zuiver beeld te krijgen van het effect van inburgering. Om het informatiearrangement sluitend te krijgen geven wij de minister van SZW in overweging om in zijn informatie het inzicht te verbreden naar de participatie van inburgeraars, zowel van de Wi2013 als van het voorgaande stelsel. Relevante gegevens zijn dan bijvoorbeeld het hebben van betaald werk of het volgen van een (vervolg)opleiding. Deze informatie is nodig om te kunnen beoordelen welke effecten inburgering heeft op de participatie in de samenleving.

Tot slot geldt, ook op dit beleidsterrein, dat de uitvoeringspraktijk tijd en rust gegund moet worden om de uitvoering effectief en efficiënt ter hand te kunnen nemen.

5.5 Reactie minister van SZW en nawoord

Op 17 januari 2017 hebben we de bestuurlijke reactie ontvangen van de minister van SZW op ons rapport. De integrale reactie is hieronder opgenomen (§ 5.5.1) voorzien van ons nawoord daarbij (§ 5.5.2).

5.5.1 Bestuurlijke reactie van de minister van SZW

“U heeft op 22 december 2016 uw conceptrapport ‘Inburgering’ aan mij aangeboden. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de conceptrapportage en stuur u hierbij mijn reactie.

De aanleiding voor het onderzoek, ligt in de tegenvallende slagingspercentages die in oktober 2015 aan de Tweede Kamer zijn gerapporteerd. Daarbij constateerde u dat er onvoldoende zicht was op de uitvoering van de Wet Inburgering. Het onderzoek gelezen hebbende, kan ik stellen dat dit onderzoek bijdraagt aan kennis en inzicht over de werking van het stelsel en aansluit bij de andere onderzoeken die in opdracht van mijn ministerie in de afgelopen maanden zijn uitgevoerd. Ik wil u daarom danken voor het grondige onderzoek en de heldere wijze waarop de conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

U heeft een vergelijking gemaakt tussen de stelsels van 2007 en 2013. Daarnaast zijn er ook inburgeraars geïnterviewd om, aanvullend op de cijfers, een completer beeld te krijgen. U heeft geconstateerd dat er veel stelselwijzigingen hebben plaatsgevonden en dat het daarbij lastig is om harde uitspraken te doen over de doelmatigheid van deze

stelselwijzigingen. Dit omdat de exameneisen zijn veranderd, de termijn om te slagen voor het inburgeringsexamen met een half jaar is ingekort en de instroom en herkomst van migranten sterk varieert. Uw analyse komt in grote lijnen overeen met wat vanuit het ministerie nodig wordt geacht om het stelsel verder te verbeteren. Het onderzoek ondersteunt het beeld dat bepaalde onderdelen van het inburgeringsproces aanscherping behoeven. Ik heb dan ook op 11 oktober 2016 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met extra inzet en maatregelen rond het inburgeringstraject

Onderzoeksofzet

In het onderzoek wordt ingegaan op drie onderzoeksvragen die elk relevant zijn voor het beleid rond de inburgering in de periode 2007-2016. De vragen luiden als volgt:

- Is er voldoende zicht op de keten en de resultaten en het informeren van de Tweede Kamer daarover?
- Is er sprake van een goede beleidsvoorbereiding en werkten de beleidsaannames in de praktijk?
- Welke kosten zijn er gemoeid met de uitvoering van de Wet Inburgering 2013?

Conclusies en aanbevelingen

In het rapport constateert de Algemene Rekenkamer een aantal knelpunten in het stelsel dat in 2013 in werking is getreden en waarvan in 2016 de eerste resultaten duidelijk werden. Zo wordt geconstateerd dat een deel van de inburgeraars, met name asielmigranten, meer ondersteuning nodig heeft bij het inburgeringstraject. Uit de ARK-analyse komt naar voren dat met name persoonlijke motivatie, een snelle start, goed persoonlijk welzijn en contact met Nederlanders bijdragen aan een succesvolle inburgering. Beperkingen in de informatievoorziening voor inburgeraars over bijvoorbeeld de cursusmarkt belemmeren inburgeraars om een passend traject te kiezen. Ook wordt geconstateerd dat de inburgeraars onvoldoende gestimuleerd worden om op het hoogst haalbare niveau examen te doen en dat duale trajecten onvoldoende gefaciliteerd worden. Tot slot wordt geconstateerd dat er verbetering mogelijk is in het 'informatie-arrangement' wat betreft de relatie tussen inburgering en participatie. Doordat er geen objectieve gegevens beschikbaar zijn over het opleidingsniveau van inburgeraars, zal een evaluatie van het beleid in de toekomst niet sluitend zijn. De bevindingen uit de ARK-analyse sluiten in grote lijn aan bij de extra inzet, wijzigingen en maatregelen waarover ik de Tweede Kamer in oktober en november (intensivering voorinburgering kansrijke asielmigranten) vorig jaar heb geïnformeerd. Hieronder zal ik kort reageren op de aanbevelingen van ARK:

- *Aanbeveling 1: Informatie over leningen en kwijtscheldingen structureel te verwerken in de begroting en het jaarverslag van SZW.*

In mijn brief Indicatoren in de SZW-begroting van 3 juni 2016 (Tweede Kamer, 34300-XV, nr. 89) meld ik de Tweede Kamer dat ik door het opnemen van de aanvullende indicatoren/kerncijfers het overkoepelende beeld van mijn beleid in mijn begroting en jaarverslag wil verhelderen. Uw aanbeveling sluit hierbij aan. Het kwijtschelden en terugbetalen van leningen zegt namelijk iets over het succes om asielmigranten financieel te ondersteunen bij hun inburgering. Ik zal derhalve uw aanbeveling deel laten uitmaken van het lopende traject dat als doel heeft aanvullende indicatoren voor de begroting en het jaarverslag te ontwikkelen. Wanneer zich daartoe geen belemmeringen voordoen, zal deze aanbeveling per begroting 2018 geïmplementeerd kunnen worden.

- *Aanbeveling 2: Inzetten op maatwerk via gemeenten voor groepen die achterblijven. Verstrek daarvoor ook informatie op het niveau van individuele inburgeraars aan gemeenten.*

In de slagingspercentages is te zien dat er groepen zijn die achterblijven. Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober jl. ga ik voor enkele specifieke groepen na of en zo ja, welke aanvullende ondersteuning nodig is.

Naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom zijn met gemeenten al afspraken gemaakt over extra financiële middelen vanuit het Rijk voor de integratie van statushouders (Bestuursakkoord van 27 november 2015 en Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016) om te voorkomen dat veel kwetsbare migranten buiten het systeem zouden vallen. Middels deze afspraken zijn de beschikbare middelen voor maatschappelijke begeleiding ruim verdubbeld, is de participatieverklaring verplicht gesteld en zijn substantieel extra middelen beschikbaar gesteld voor arbeidsmarkttoeleiding middels de Participatiewet, Bijzondere bijstand en de bijstand zelf.

Op dit moment lopen er nog drie trajecten met het doel om inzichtelijk te maken welke belemmeringen deze groepen ondervinden in het behalen van hun inburgeringsexamen. Zo wordt er via migrantenorganisaties informatie ingewonnen over mogelijke belemmeringen. Daarnaast voert DUO een pilot uit onder personen waarvan na een jaar nog geen inburgeringsactiviteit bekend is. Deze personen worden opgeroepen voor een gesprek. Deze pilot zal ook informatie over achterliggende oorzaken van “achterblijven” geven. Ten derde zal de beoordeling van de verwijtbaarheid van overschrijdingen voor cohort 2013, welke in de eerste helft van 2017 zal worden afgerond, aanvullende informatie geven over bijvoorbeeld het percentage analfabeten onder de achterblijvers. De conclusies die hieruit getrokken

worden, zal ik rapporteren aan de Kamer. Ook zal ik deze conclusies bespreken met betrokken overheden en instanties, zodat zij beter kunnen inspelen op belemmerende factoren.

- *Aanbeveling 3: Uitvoering motie Schouw: zorg voor meer transparantie in het cursusaanbod over kwaliteit van de cursus, prijs, duur etc. zodat een goede keuze voor de inburgeraar makkelijker te maken is.*

In de Kamerbrief van oktober jl. heb ik aangegeven dat ik het verbeteren van de transparantie van de prijs en kwaliteit van inburgeringstrajecten essentieel vindt, juist in dit stelsel. Blick op Werk is bezig met het opstellen van een richtlijn waarin meer informatie wordt verschaft over onder andere de prijzen en groepsgrootte van verschillende taalaanbieders. In de handleiding 2017 is opgenomen dat de keurmerkhouders op hun eigen pagina van de website van Blick op Werk aangeven waarin zij zich onderscheiden van andere taalaanbieders. De juistheid van deze informatie wordt door Blick op Werk getoetst. Op deze manier kan de inburgeringsplichtige beter kiezen en afwegingen maken. Naar verwachting wordt de richtlijn in april gepubliceerd.

In dezelfde Kamerbrief heb ik aangegeven dat er ook wordt ingezet op meer toezicht op de kwaliteit van inburgeringscursussen. Tot nu toe wordt daarop geen centraal toezicht gehouden. Op dit moment wordt in samenwerking met Blick op Werk, Inspectie SZW en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bekeken hoe dergelijk toezicht kan worden uitgevoerd. Om de pedagogische kwaliteit goed te waarborgen zal dit proces begeleid worden door een klankbordgroep, waarin ondermeer de Inspectie voor het Onderwijs en de Inspectie SZW gevraagd zijn plaats te nemen.

- *Aanbeveling 4: Neem de belemmeringen weg om meer duale trajecten te ontwikkelen zodat bijvoorbeeld ook studenten op niveau mbo-2 of hoger gebruik kunnen maken van de DUO lening om extra taallessen te bekostigen naast hun studie. Zorg er daarbij voor dat het volgen van een opleiding op niveau mbo-2 of hoger een geldige grond is voor verlenging van de inburgeringstermijn.*

Het is van belang dat mensen een traject volgen dat hen voldoende perspectief biedt en aansluit bij hun interesses en capaciteiten. Een duaal traject kan hierin behulpzaam zijn zodat mensen naast hun werk kunnen inburgeren of naast het volgen van een opleiding extra inzetten op hun taalontwikkeling. Zoals in de Kamerbrief van oktober jl. aangegeven ben ik voornemens een aantal belemmeringen weg te nemen zodat meer mensen een duaal traject kunnen volgen. Daaronder valt ook het mogelijk maken de lening aan te wenden voor zowel een traject inburgering als een traject Nederlands als Tweede Taal. Om te realiseren dat een opleiding een geldige grond is voor verlenging van de termijn zal de

Regeling inburgering worden gewijzigd. Vooruitlopend op deze wijziging heb ik besloten gebruik te maken van mijn bevoegdheid die ik heb op grond van het Besluit inburgering om ambtshalve te besluiten over verlenging van de termijn in bijzondere gevallen. Het volgen van een opleiding geldt als een bijzonder geval. DUO is overeenkomstig geïnstrueerd.

- *Aanbeveling 5: Voor een goede effectmeting van beleid is het nodig informatie te registreren over het opleidingsniveau van inburgeraars.*

We onderschrijven het belang van meer inzicht in het opleidingsniveau van inburgeringsplichtigen. Tot op heden wordt dit niet (objectief) geregistreerd vanwege privacywetgeving. In de evaluatie waar de Tweede Kamer (Motie Van Meenen bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer van SZW over 2017 nr. 34550 XV) om heeft gevraagd, zal ik betrekken welke mogelijkheden er zijn om betrouwbare gegevens over het opleidingsniveau te registreren en de wenselijkheid hiervan afwegen tegen de belangen van privacy en de kosten die met de registratie gepaard gaan.

Gehanteerde startmomenten inburgering

Zoals beschreven in het rapport hanteert het ministerie (en DUO) een ander startmoment voor de inburgeringsplicht dan u. U kiest ervoor om, conform de Wet Inburgering, de afgiftedatum van de beschikking voor verblijf te gebruiken als startmoment. Ik (en DUO) neem als startmoment de datum van de eerste kennisgeving die door DUO wordt verstuurd aan de inburgeringsplichtige. Op dat moment wordt de inburgeringsplichtige geïnformeerd over zijn inburgeringsplicht en wat er in dat kader van hem wordt verwacht. Als er meer dan een maand tijd zit tussen de afgiftedatum van de beschikking en de kennisgeving van DUO, dan wordt de inburgeringstermijn verlengd met de tijd tussen beschikking en kennisgeving. De datum kennisgeving is derhalve in de praktijk het startmoment van de inburgeringsplicht.

Slagingspercentages

U heeft in uw onderzoek gekeken naar de slagingspercentages voor het inburgeringsexamen voor de mensen die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden. Zij vormen de eerste lichting van het nieuwe stelsel. Inmiddels is voor het gehele cohort 2013 de initiële termijn van drie jaar verstreken. Op basis van de meest recente gegevens stel ik vast dat van de inburgeringsplichtigen die in 2013 de kennisgeving inburgeringsplicht van DUO hebben ontvangen, per 1 januari 2017 60% aan de inburgeringsplicht heeft voldaan⁶⁴ (54% is geslaagd, 6% is ontheven). 40% is per 1 januari 2017 nog inburgeringsplichtig. Hierbij moet opgemerkt worden dat nog niet alle inburgeringsplichtigen uit cohort 2013 op dit moment aan het einde van hun inburgeringstermijn zijn omdat

een deel van deze groep inburgeringsplichtigen een verlenging van de termijn heeft gekregen die nog loopt.

Extra inzet Kabinet

Het kabinet heeft naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom vanaf 2015 een extra inzet gepleegd op de integratie en participatie van deze nieuwkomers. Dat heeft, naast het versterken van de bestaande uitvoering, geleid tot een aantal concrete maatregelen om participatie en integratie veel actiever en eerder in de keten op te pakken. Zo worden alle statushouders op dag één gescreend op arbeidsmarkt en scholingscompetenties. Dit wordt gebruikt om hen kansrijk te koppelen aan toekomstige woongemeenten waar perspectief is op werk. Statushouders worden daarbij zoveel mogelijk gehuisvest in een AZC bij de toekomstige woongemeente. Ook is er extra geïnvesteerd om asielzoekers en statushouders al tijdens het verblijf in het AZC te activeren, o.a. door hen te koppelen aan vrijwilligersklussen (14 duizend), hen eerder en meer taallessen aan te bieden en extra capaciteit te organiseren om statushouders te ondersteunen.

Door gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en (vrijwilligers)werk verliezen we bij de integratie van vergunninghouders minder kostbare tijd. Belangrijk hierin waren het sluiten van het Bestuursakkoord (november 2015) en Uitwerkingsakkoord (april 2016) met de medeoverheden, die ook hen in staat stellen om integratie en participatie stevig ter hand te nemen. Hoewel er nu minder asielzoekers komen dan een jaar geleden, blijft de gezamenlijke inzet van Rijk en gemeenten belangrijk omdat deze groep komende jaren bezig zal zijn met hun inburgering.

Het stelsel van inburgering is in ontwikkeling en ook de instroom van migranten is telkens aan verandering onderhevig. Het is belangrijk de vinger aan de pols te houden en bij te sturen waar nodig. Ik zet daarom momenteel extra in op:

- Het verbeteren van de informatievoorziening voor inburgeraars in overleg met DUO en Blik op Werk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om brieven met informatie en filmpjes over het examen in meerdere talen;
- stimuleren dat meer mensen inburgeren op een hoger dan minimaal vereist niveau (staatsexamen i.p.v. inburgeringsexamen);
- betere toegang voor kansrijke asielmigranten tot professionele taallessen, dus al voordat ze een verblijfsstatus hebben;
- de voorinburgering voor statushouders, deze is uitgebreid van 92 naar 155 uur;

- transparantie van het cursusaanbod: dit wordt vergroot via de website van Blik op Werk (onder meer over prijzen, slagingskansen en groepsgrootte). Bij gebrek aan transparantie verliest een aanbieder van inburgeringslessen het keurmerk en stopt de financiering via DUO;
- de invoering van extern toezicht op de kwaliteit van de cursussen bij taalaanbieders;
- inzicht voor gemeenten in de voortgang van inburgeraars door de relevante gegevens uit het systeem van DUO te delen;
- de participatieverklaring als verplicht onderdeel van de inburgering. Daarmee worden nieuwkomers direct na het ontvangen van een verblijfsstatus gewezen op de kernwaarden van onze samenleving.
- meer betrokkenheid van gemeenten bij de inburgering via de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject;
- een verkenning naar de onderlinge versterking van arbeidsparticipatie, het volgen van een opleiding en inburgering en de rol die duale trajecten hierin kunnen spelen;
- beter bereik en ondersteuning van groepen met achterblijvende slagingspercentages, bijvoorbeeld vrouwen uit Somalië en Eritrea.
- het beter op weg helpen van nieuwkomers die moeite hebben met inburgeren, bijvoorbeeld richting een passende cursus. Daarvoor hebben de gemeenten vorig jaar extra geld gekregen (budget maatschappelijke begeleiding van 1000 euro naar 2370 euro per persoon).

Mijn doel is te zorgen dat meer mensen succesvol inburgeren en na dit traject ook kunnen meedoen in onze samenleving. Inburgering is daarin een belangrijke stap maar ook ervaring op de arbeidsmarkt, in vrijwilligerswerk en in contacten in onze samenleving helpen nieuwkomers in dit proces. Ik zal de ontwikkelingen kritisch blijven volgen de komende tijd.”

5.5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De (voorgenomen) maatregelen die de minister in zijn reactie noemt, sluiten grotendeels aan op onze conclusies en aanbevelingen. Zoals de maatregelen die de minister heeft genomen om de start met (voor)inburgering in het AZC te versnellen. Uit ons onderzoek blijkt dat een snelle start een ‘succesfactor’ is voor inburgering.

Voor wat betreft de reactie op onze aanbevelingen:

1. We zullen de toezegging om de informatievoorziening over rijksuitgaven te verbeteren in ons verantwoordingsonderzoek volgen.

2. De minister gaat niet expliciet in op het toegankelijk maken van informatie over individuele inburgeraars aan gemeenten, terwijl gemeenten inburgeraars daarmee kunnen ondersteunen bij een snelle start met een traject dat aansluit op hun ambities en mogelijkheden.
3. Meer en betere informatie over de prijs en kwaliteit van inburgeringscursussen is een eerste stap naar meer transparantie in het cursusaanbod. We geven de minister mee om vervolgens ook de dwarsverbanden tussen prijs en kwaliteit te leggen (uitvoering motie-Schouw) en de Kamer hierover te informeren.
4. We vinden het positief dat de minister de belemmeringen bij duale trajecten voortvarend aanpakt.
5. De minister gaat slechts gedeeltelijk in op onze aanbeveling over informatie voor een goede effectmeting van het beleid. Hij zegt alleen toe de mogelijkheden voor registratie van het opleidingsniveau van inburgeraars te verkennen. Gegevens over de wijze waarop inburgeraars zich voorbereiden op het examen en over de participatie van inburgeraars, zoals het hebben van een baan of het doen van een vervolgopleiding, zijn echter ook nodig voor verantwoording aan de Tweede Kamer over de prestaties en effecten van het inburgeringsbeleid.

Tot slot schetst de minister het beeld van het aantal geslaagden van het gehele cohort 2013 per 1 januari 2017. Hij actualiseert hiermee de analyses die wij in ons onderzoek hebben gemaakt. De minister rapporteert hierbij evenwel over een kleinere groep inburgeraars dan wij op grond van het wettelijke startmoment van de inburgeringsplicht gedaan zouden hebben. Daarom zijn de cijfers niet één-op-één vergelijkbaar.

Uit de actuele informatie blijkt niet welk examenniveau de geslaagden behaalden. Uit ons onderzoek komt echter naar voren dat het aantal mensen dat op een hoger dan verplicht niveau examen doet vooralsnog zeer gering is en dat het huidige beleid dit onvoldoende stimuleert. Dit vraagt om een beter inzicht in het niveau waarop inburgeraars nu het examen afleggen. Wij zullen eventuele maatregelen en de resultaten op dat vlak met belangstelling volgen.

Bijlagen

- 1 Gehanteerde normen
- 2 Verschillen in cijfers Algemene Rekenkamer en minister van SZW
- 3 Beschrijving van taalniveaus
- 4 Eisen keurmerk Blik op Werk
- 5 Europese wet- en regelgeving inzake verblijfsrechtelijkesanctie
- 6 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister
- 7 Literatuurlijst
- 8 Noten

Bijlage 1

Gehanteerde normen

Voor onderzoeksvraag 1 (heeft de minister zicht op de voortgang in de inburgeringsketen, de eerste resultaten daarvan en informeert de minister de Kamer daarover voldoende?) zijn als normen gehanteerd:

- Wanneer derden publiek geld innen, beheren of besteden en/of wanneer zij een publieke taak uitvoeren, moet de verantwoordelijke minister zich er altijd door goed toezicht van vergewissen dat dit rechtmatig en doelmatig gebeurt. De minister van SZW moet altijd aan de Tweede Kamer verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van de Wi2013, ook wanneer die uitvoering en/of besteding van publieke middelen plaatsvindt door organisaties buiten het Rijk. De minister moet daarvoor onder meer weten welke prestaties de bij de Wi2013 betrokken uitvoeringsorganisaties leveren aan het bereiken van beleidsdoelstellingen en welke gevolgen deze hebben.
- De informatie die aan de Kamer wordt verstrekt door de minister van SZW moet bruikbaar zijn: relevant, betrouwbaar, conform wettelijke voorschriften, tijdig, begrijpelijk en vergelijkbaar.

Voor onderzoeksvraag 2 (is er sprake van een goede beleidsvoorbereiding door de minister en werken de beleidsaannames ook in de praktijk?) zijn als normen gehanteerd:

- De doelen kunnen gerealiseerd worden met de beschikbare mensen en middelen. We verwachten dat de minister van SZW in overleg met relevante organisaties bij de totstandkoming is nagegaan of het beleid uitvoerbaar (ook in tijd) en handhaafbaar is en ex-ante is nagegaan of de maatregelen de beoogde werking zullen hebben.
- De beleidsdoelen uit de Wi2013 moeten, voor zover redelijkerwijs verwacht mag worden, worden gerealiseerd.

Voor onderzoeksvraag 3 (wat staat er aan kosten voor het Rijk tegenover de bezuinigingsmaatregel die met Wet inburgering 2013 is doorgevoerd?) is als norm gehanteerd:

- Overheidsbeleid dient doelmatig uitgevoerd te worden. De bezuiniging die is doorgevoerd mag geen nadelig effect hebben op het beoogde resultaat. Ook moet de (structurele) bezuiniging van € 333 miljoen worden gerealiseerd.

Bijlage 2

Verschillen in cijfers Algemene Rekenkamer en minister van SZW

De informatie die wij in ons rapport presenteren over de voortgang van de inburgeraars onder de Wi2013, wijkt af van de cijfers die de minister van SZW in 2016 aan de Tweede Kamer heeft gerapporteerd. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat wij een andere datum gebruiken om de instroom van het aantal inburgeraars in een bepaald tijdvak (cohort) te bepalen. Daarnaast treden er kleine verschillen op doordat de minister de voortgang op andere peilmomenten in kaart heeft gebracht dan wij.⁶¹

Twee mogelijkheden voor bepaling instroom per cohort

Om de voortgang van een groep inburgeraars uit een bepaald tijdvak in kaart te brengen, zijn er twee momenten mogelijk waarop het aantal inburgeraars in dat tijdvak kan worden bepaald: de datum waarop de inburgeringsplicht wettelijk ingaat, of de datum waarop DUO de inburgeraar op de hoogte brengt van zijn inburgeringsplicht.

Volgens de Wet inburgering gaat de inburgeringsplicht in op het moment dat aan een migrant kenbaar wordt gemaakt dat hij rechtmatig verblijf in Nederland verkrijgt.⁶² DUO registreert deze datum als de 'datum start handhaving' in het Informatiesysteem Inburgering (ISI). De datum waarop de inburgeraars door DUO op de hoogte worden gebracht van hun inburgeringsplicht, registreert DUO in ISI als 'datum eerste kennisgeving'. DUO verstuurt de kennisgeving in principe binnen twee maanden na de bekendmaking van de inwilligende beschikking door de IND (de datum start handhaving). In ongeveer 30% van de gevallen duurt dit echter langer (SZW, 2016e). Dit kan voorkomen omdat gegevens niet compleet zijn. Zo komen potentiële inburgeraars pas bij DUO in beeld, als zij zich hebben ingeschreven in de Basisregistratie voor Personen (BRP). Dat kan snel gaan, maar er kunnen ook (enkele) maanden tussen zitten. Een deel van de inburgeraars begint hierdoor pas (enkele) maanden na de start van hun wettelijke termijn daadwerkelijk met inburgeren. Dit leidt er overigens niet toe dat zij korter de tijd krijgen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen: als het verschil tussen de datum start handhaving en de datum eerste kennisgeving langer is dan twee maanden, krijgt de inburgeringsplichtige een overeenkomstige verlenging van zijn inburgeringstermijn.⁶³

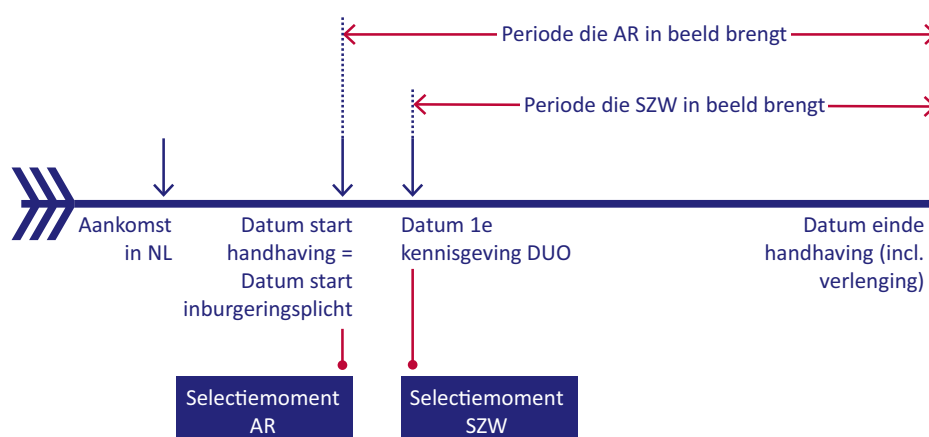
Minister van SZW bepaalt instroom cohorten op basis van datum kennisgeving

De minister van SZW bepaalt de instroom van het aantal inburgeraars in een cohort op basis van de datum eerste kennisgeving (SZW, 2016d). Daarmee wil de minister aansluiten op het moment dat inburgeraars daadwerkelijk beginnen aan hun inburgering. Het is

volgens het ministerie niet terecht om van mensen te verwachten dat ze starten met inburgeren, als ze de kennisgeving nog niet hebben ontvangen. Immers, met het versturen van de kennisgeving is de inburgeringsplichtige pas volledig geïnformeerd over zijn plichten en mogelijkheden (SZW, 2016e). Tegelijkertijd blijft hierdoor in een aantal gevallen een deel van de wettelijke inburgeringstermijn buiten beeld. Het gaat om de periode tussen de formele start van de inburgeringsplicht en het moment dat migranten hun eerste kennisgeving ontvangen en dus werkelijk met hun inburgering beginnen. Uit ons verkennend casuonderzoek en uit het rapport ‘geen tijd te verliezen’ van de WRR (Engbersen et al, 2015) blijkt dat het voor inburgeraars van belang is dat die periode zo kort mogelijk is, zodat zij zo snel mogelijk kunnen starten met hun inburgering (zie § 3.3.1 van dit rapport).

In dit rapport hebben wij er voor gekozen om de instroom in een cohort te bepalen op basis van de datum start handhaving. Hiermee sluiten we aan op de startdatum van de inburgeringstermijn zoals die in de wet is opgenomen. In figuur 18 hebben we de verschillen schematisch weergegeven.

Verschillende selectiemomenten: Algemene Rekenkamer kiest voor datum start inburgeringsplicht; minister van SZW voor 1^e kennisgeving



Figuur 18 Schematische weergave in tijd van verschillende selectiemomenten en perioden die in beeld worden gebracht door de Algemene Rekenkamer en de minister van SZW

Consequenties voor de instroomaantallen

In figuur 19 hebben we in kaart gebracht tot welke verschillen de twee ‘selectiedata’ leiden, gelet op het aantal ingestroomde inburgeraars per cohort. Wanneer we de instroom van inburgeraars in het eerste kwartaal van 2013 bepalen op basis van de datum start handhaving, vallen er 2.687 inburgeraars binnen dit cohort. Wanneer we echter de datum eerste kennisgeving aanhouden, gaat het slechts om 1.117 mensen.

De Algemene Rekenkamer rapporteert over een grotere groep inburgeraars dan de minister van SZW

Komen in beide selecties voor

↓ Datum start handhaving	→ Datum eerste kennisgeving				2014	2015	2016	Totaal
	2013 Q1	2013 Q2	2013 Q3	2013 Q4				
2013 Q1	1099	973	267	209	123	11	5	2687
2013 Q2	5	1105	1219	258	122	14	5	2728
2013 Q3	5	0	1571	1313	735	52	30	3706
2013 Q4	3	1	0	1727	2254	91	27	4103
2014	5	4	2	3	14650	4754	144	19562
2015	0	0	0	1	70	20652	5238	25961
2016	0	1	1	0	0	70	10601	10673
Totaal	1117	2084	3060	3511	17954	25644	16050	69420

SZW

Algemene Rekenkamer

Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer. Peildatum bestand: 1 juli 2016.

Figuur 19 Verschillen in instroomaantallen van de minister van SZW en de Algemene Rekenkamer door ander selectiemoment

Van de 2.687 inburgeraars die formeel in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig werden, hebben 294 mensen (11%) van DUO een verlenging gekregen omdat zij de eerste kennisgeving meer dan twee maanden na de start van hun formele termijn ontvingen.

Consequenties voor de voortgangsinformatie

Door uit te gaan van de datum eerste kennisgeving bij de bepaling van de instroom in het eerste en tweede kwartaal van 2013, presenteert de minister van SZW voortgangsinformatie over een veel kleinere groep mensen dan wanneer hij van de datum start handhaving uit zou gaan. In onderstaand overzicht hebben we de voortgangsinformatie op een aantal punten met elkaar vergeleken. Er zijn lichte verschillen waarneembaar in het aandeel geslaagden. Zo was, bij een cohortselectie op basis van de datum start handhaving, op 1 juli 2016 35% van de nieuwkomers die in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig werden geslaagd (versus 40% bij een cohortselectie op basis van de datum eerste kennisgeving), 47% was nog inburgeringsplichtig (versus 43% volgens een cohortselectie op basis van de datum eerste kennisgeving).

Tabel 3 Voortgangsinformatie nieuwkomers uit het 1e en 2e kwartaal van 2013 vergeleken

	Datum start handhaving Q1 2013	Datum start handhaving Q2 2013	Datum 1 ^e kennisgeving Q1 2013	Datum 1 ^e kennisgeving Q2 2013
Instroom	2687 (100%)	2728 (100%)	1117 (100%)	2084 (100%)
Vrijstellingen	316 (12%)	318 (12%)	138 (12%)	264 (13%)
Ontheffingen	100 (4%)	80 (3%)	39 (3%)	74 (4%)
Geslaagd	946 (35%)	872 (32%)	446 (40%)	740 (36%)
Nog inburgeringsplichtig	1267 (47%)	1419 (52%)	477 (43%)	981 (47%)
Niet meer inburgeringsplichtig*	58 (2%)	39 (1%)	17 (2%)	25 (1%)

Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer. Peildatum bestand: 1 juli 2016.

* Er is in elk cohort een aantal inburgeraars dat niet meer inburgeringsplichtig is, geen vrijstelling of ontheffing heeft en ook niet is geslaagd. Een deel hiervan heeft de Nederlandse nationaliteit, wat een verklaring kan zijn. Voor de overige mensen konden we dit op basis van het databestand waar wij over beschikken niet verklaren.

Bijlage 3

Beschrijving van taalniveaus

A0 niveau

Absolute beginner, geen kennis van de betreffende taal.

A1 min niveau

Kan slechts een beperkt aantal vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de directe, persoonlijke levenssfeer en op de allereerste levensbehoeften. Men kan zich slechts in beperkte mate uitdrukken (Overgoor & Modder, 2010).

A1 niveau

Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen, gericht op concrete behoeften, begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont.

A2 niveau (ongeveer vergelijkbaar met het Nederlandse 1F: eindniveau basisschool)

Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken. Inburgeraar beschikt dan over een woordenschat van ongeveer 2.000 woorden.

B1 niveau (ongeveer vergelijkbaar met het Nederlandse 2F: vmbo theoretische leerweg en mbo 1,2 en3)

Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Kan een eenvoudig lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen, ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.

B2 niveau (ongeveer vergelijkbaar met het Nederlandse 3F: havo en mbo-4)

Kan de hoofdgedachten van een ingewikkelde tekst begrijpen, zowel over concrete als over abstracte onderwerpen, met inbegrip van technische besprekingen in het eigen vakgebied.



Kan zo vloeiend en spontaan reageren dat een normale uitwisseling met moedertaalsprekers mogelijk is zonder dat dit voor een van de partijen inspanning met zich meebrengt. Kan duidelijke, gedetailleerde tekst produceren over een breed scala van onderwerpen; kan een standpunt over een actuele kwestie uiteenzetten en daarbij ingaan op de voor- en nadelen van diverse opties.

Bronnen: Overgoor & Modder (2010) en Raad van Europa (2001).

Bijlage 4

Eisen keurmerk Blik op Werk

Eisen	Norm*	Hoe getoetst?
Processen/algemene indicatoren		
Kwaliteit van de organisatie: dienstverlener beheerst zijn processen, continuïteit is gewaarborgd, informatie op website Blik op Werk is getrouw	Er is een heldere procesbeschrijving per dienst; inschrijving in KvK; financiële continuïteit; geen faillissement of surseance van betaling; geen strafbare activiteiten en deelname aan criminele organisatie; sociaal beleid (waarborgen scholing, stageplaatsen, re-integratie, ziekteverzuimbegeleiding en veiligheid); jaarlijkse actualisatie en juistheid van gegevens over groepsgrootte per leerprofiel, samenstelling van de groep, instroommogelijkheden en gemiddelde uurprijs.	Toets op documenten en informatie op website en bezoek aan instelling. <ul style="list-style-type: none"> • Aantoonbaar door accountantsverklaring/ jaarrekening of omzetverklaring • Op basis van schriftelijke verklaring van instelling.
Privacy is gewaarborgd	Dienstverlener werkt met privacyreglement conform geldende wetgeving en de verwerking van persoonsgegevens is aangemeld bij de Autoriteit van Persoonsgegevens.	Toetsing op aanwezigheid en inhoud van reglement en naleving door gecertificeerde auditor.
De organisatie behandelt klachten adequaat	Er moet een klachtenreglement en procedure zijn, die voldoen aan aantal eisen. Klachten moeten binnen 2 weken in behandeling worden genomen en 80% moet binnen 6 weken worden afgehandeld. Klachten moeten worden geregistreerd en jaarlijks door management geëvalueerd.	Toetsing op aanwezigheid en inhoud van reglement en naleving door gecertificeerde auditor.
Kwaliteit van personeel is gewaarborgd	Functie-eisen zijn opgesteld en jaarlijks worden functioneringsgesprekken gevoerd met eigen personeel; inhuur van personeel conform inkoopkwalificaties. 80% van de lessen wordt verzorgd door docenten met competenties wet BIO. Dienstverleners moeten opleidingsplan hebben om % gecertificeerde docenten op peil te houden.	Toetsing op basis van documenten en navraag onder personeel door gecertificeerde auditor.

Prestatie-eisen		
Klanttevredenheid	<p>Cliënten beoordelen dienstverlening gemiddeld met minimaal het cijfer 6,5 en individuele diensten met ten minste 5,5;</p> <p>Dienstverlener publiceert score in kwaliteitsgids van Blik op Werk;</p> <p>Dienstverlener stelt jaarlijks verbeterplan op n.a.v. tevredenheidsonderzoek en voert dit uit na goedkeuring door auditor</p>	<p>Continue tevredenheidsonderzoek door onderzoeksbureau Panteia onder cliënten na aanlevering gegevens cliënten door dienstverlener (ten minste 4x per jaar). Indien dienstverlener onvoldoende respons haalt dient een kwalitatieve cliëntenaudit uitgevoerd te worden. Gecertificeerde auditor controleert resultaten tevredenheidsonderzoek, beoordeelt inhoud en toetst uitvoering verbeterplan.</p>
Slagingspercentage	<p>In 100% van de gevallen is er een cursuscontract dat aan de eisen voldoet;</p> <p>80% van de activiteiten start binnen afgesproken termijn;</p> <p>80% van de cursussen is afgerond binnen afgesproken termijn;</p> <p>Normen voor slagingspercentage per leerprofiel (norm=landelijk gemiddelde min 5%):</p> <p>Analfabeet: 58%</p> <p>Laag opgeleid: 58%</p> <p>Middelbaar opgeleid: 67%</p> <p>Hoog opgeleid: 64%</p>	<p>Aanlevering resultaat deexamens en uiteindelijke diploma door DUO, als klant niet inburgeringsplichtig is moet dienstverlener resultaat op examenpogingen leveren.</p>

Bron: Blik op Werk, 2016c.

* Het Blik op Werk Keurmerk kent een differentiatie met sterren. Keurmerkhouders krijgen een aantal sterren toegekend gebaseerd op de prestaties en normen. Deze normen gelden voor het halen van de minimumeis, d.w.z. één ster.

Bijlage 5

Europese wet- en regelgeving inzake verblijfsrechtelijke sanctie

EVRM en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (EHRM)

Het recht op een gezinsleven mag alleen beperkt worden indien strikt nodig volgens artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het verlies van het verblijfsrecht is slechts mogelijk wanneer er ernstig gevaar bestaat voor aantasting van of ernstige inbreuk is gepleegd op de openbare orde, het economisch belang of de nationale veiligheid. Niet voldoen aan de inburgeringsplicht wordt in het verdrag niet als expliciet belang van de staat genoemd; het economisch belang van de staat (participatie en integratie) komt het meest in de buurt. Het EHRM heeft een aantal criteria ontwikkeld om vast te stellen wanneer aantasting van het belang van de Staat zo ernstig is dat inmenging door de overheid in het privéleven van betrokkenen gerechtvaardigd is.

Europese gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG en het Europese Hof van Justitie in Luxemburg

De richtlijn waarborgt niet het recht op gezinsleven als zodanig, maar bepaalt wel in belangrijke mate eisen die aan gezinshereniging mogen worden gesteld. Zo noemt art. 7 van de richtlijn expliciet de mogelijkheid voor EU-lidstaten om inburgeringseisen te stellen aan gezinshereniging. Dit valt onder de beleidsvrijheid van lidstaten. Artikel 16 van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn laat echter niet toe dat het verblijfsrecht verloren gaat op de enkele grond dat niet voldaan is aan de inburgeringsplicht. Het Europese Hof van Justitie heeft geen algemeen geldende uitspraken gedaan over verblijfsbeëindiging in relatie tot inburgering.

Bijlage 6

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en reactie minister

Overzichtstabel conclusies en aanbevelingen		
Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister
<p>De bezuiniging onder de Wi2013 is doorgevoerd zonder vooraf de mogelijke gevolgen in de praktijk na te gaan.</p> <p>Het inzicht in uitgaven aan leningen, terugbetalingen en kwijtscheldingen in begroting en jaarverslag is beperkt.</p>	<p>Verwerk informatie over leningen, kwijtscheldingen en terugbetalingen structureel in de begroting en het jaarverslag zodat meer inzicht bestaat in de uitgaven aan het inburgeringsbeleid.</p>	<p>Minister neemt de aanbeveling over. Hij is voornemens deze aanbeveling in de begroting 2018 te implementeren.</p>
<p>De beleidselementen zijn vooraf niet goed onderbouwd en werken onvoldoende in de praktijk. Het merendeel van de inburgeraars heeft ondersteuning nodig bij de start van een inburgeringstraject. Beperkingen in de informatievoorziening aan inburgeraars versterken dit.</p>	<p>Maak aan gemeenten ook informatie op het niveau van individuele inburgeraars toegankelijk, bijvoorbeeld als het gaat om inburgeringsactiviteiten (volgen van een cursus, deelname aan examens). Alleen dan kunnen gemeenten een advies op maat leveren wat bijdraagt aan een snelle start met inburgering.</p>	<p>Minister gaat niet expliciet in op het toegankelijk maken van informatie over individuele inburgeraars aan gemeenten. Hij gaat voor enkele specifieke doelgroepen wel na welke aanvullende ondersteuning nodig is. De conclusies uit drie lopende trajecten zal de minister aan de Kamer rapporteren en bespreken met betrokken overheden en instanties.</p>
<p>Beperkte transparantie op de cursusmarkt belemmert inburgeraars om een passend traject te kiezen. De kwaliteit van een inburgeringscursus wordt niet getoetst.</p>	<p>Leg de relatie tussen kwaliteit, prijs, duur van trajecten en verschillende aanbieders zodat het voor inburgeraars transparant is of verschillen in prijs en duur van het traject in verhouding staan tot de geboden kwaliteit.</p>	<p>Deels overgenomen. De stichting Blik op Werk stelt een richtlijn op waarin meer informatie wordt verschaft over onder andere prijzen en groepsgrootte van verschillende aanbieders. Ook is in de handleiding 2017 opgenomen dat de keurmerkhouders op hun eigen pagina op de website van Blik op Werk aangeven waarin zij zich onderscheiden van andere taalaanbieders. Verder zet de minister in op meer toezicht op de kwaliteit van inburgeringscursussen.</p>

<p>Onder de Wi2013 slaagt men minder vaak binnen de wettelijke termijn dan onder de Wi2007. Het is niet duidelijk of sancties een effectieve werking hebben. De verblijfsrechtelijke sanctie is in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar.</p>		<p>De minister geeft een actualisatie van de slagingspercentages voor het gehele cohort 2013 per 1 januari 2017. De minister reageert niet op de conclusie over de werking van sancties.</p>
<p>Duale trajecten zijn met de Wi2013 nauwelijks gestimuleerd en er zijn belemmeringen in de toepassing ervan. Het huidige beleid stimuleert inburgeraars niet voldoende om op het hoogst haalbare niveau examen te doen. Dit verkleint mogelijk de kans op participatie.</p>	<p>Neem belemmeringen weg ten aanzien van duale trajecten zodat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. inburgeraars ook tijdens hun mbo-opleiding op niveau 2 of hoger gebruik kunnen maken van de DUO-lening om de noodzakelijke extra taallessen te bekostigen en, 2. het volgen van een opleiding op mbo-2 niveau of hoger een geldige grond is voor verlenging van de inburgeringstermijn. 	<p>Minister neemt aanbeveling over:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. hij maakt het mogelijk de lening aan te wenden voor zowel een traject inburgering als een traject Nederlands als Tweede Taal. 2. de Regeling inburgering ordt gewijzigd om te realiseren dat een opleiding een geldige grond is voor verlenging van de termijn.
<p>Het is voor een goede evaluatie van de effecten van het beleid belangrijk dat de minister zicht heeft op het opleidingsniveau van inburgeraars, de wijze waarop zij zich voorbereiden op hun examen én op de mate waarin inburgeraars participeren in de samenleving. Er zijn migranten die onder het voorgaande stelsel vallen en die nog niet aan de plicht hebben voldaan.</p>	<p>Registreer informatie over opleidingsniveau en de wijze van voorbereiding op het examen en maak het informatie-arrangement sluitend door daarbij ook de mate van participatie van geslaagden te betrekken (zowel voor het huidige als het voorgaande stelsel).</p>	<p>Minister gaat gedeeltelijk in op onze aanbeveling. Hij onderschrijft het belang van meer inzicht in het opleidingsniveau van inburgeringsplichtigen. Hij zal in de evaluatie bezien welke mogelijkheden er zijn om dit te registreren en de wenselijkheid afwegen tegen de belangen van privacy en de kosten. De minister gaat niet in op de benodigde gegevens over de wijze waarop inburgeraars zich voorbereiden op het examen en over de participatie van inburgeraars.</p>

Bijlage 7

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2011). *Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroeps- onderwijs*. Brief aan de minister van BZK van ACVZ, d.d. 16 mei 2011. Kenmerk: ACVZ/ ADV/2011/018. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710-VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 342 00-VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Andersson Elffers Felix (2012). *Marktconsultatie Inburgering: Onderzoek naar de verwachte gevolgen van de gewijzigde Wet Inburgering voor de markt van inburgerings- en taalonderwijs*. Utrecht: eigen beheer.

Besselsen, E. & De Hart, B. (2014). *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering: Een onderzoek naar de ervaring van migranten*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam: Wolf Legal Publishers.

Blik op Werk (2016a). *Civic integration in The Netherlands [Video]*. Geraadpleegd op 4 juli 2016. <http://www.blikopwerk.nl/inburgeren>

Blik op Werk (2016b). *Handleiding Blik op Werk Keurmerk: van toepassing op geleverde prestaties*. Versie 2016/1.2. Utrecht.

Blik op Werk (2016c). *Inburgering*. Brief van Blik op Werk aan de leden van de Commissie Sociale Zaken d.d. 25 mei 2016. Kenmerk: 16063. Utrecht.

Blik op Werk (2016d). Website <http://www.blikopwerk.nl/inburgeren/scholen>, geraadpleegd op 25 augustus 2016.

Blik op Werk (2016e). *Brief van de bestuurders van de stichting Blik op Werk over inburgering*. Bijlage bij Kamerstuk 32 824, nr. 161. Utrecht.

Boaborea (2011). *Reactie Boaborea op wetsvoorstel Wet inburgering*. Brief aan de minister van BZK van de voorzitter Boaborea, d.d. 28 april 2011. Kenmerk: boabor.bri.635. Tilburg.

Boaborea (2012). *Reactie van Boaborea op consultatie Besluit inburgering*. Brief aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, BZK van de voorzitter Boaborea, d.d. 5 april 2012. Kenmerk: boabor.bri.713. Tilburg.

Brink, M., Odé A. en Timmermans, M. (2009a). *Profielen en behoeften van de doelgroep inburgering (Report No. 1839)*. Amsterdam: Regioplan.

Brink, M., Van Gent, M. en Odé, A. (2009b). *De werking en eerste resultaten van de Wet inburgering buitenland*. Amsterdam: Regioplan.

BZK (2011a). *Integratiebeleid; Aanbieding visie op integratie*. Nota “Integratie, binding en burgerschap” d.d. 16 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, nr. 1. Den Haag.

BZK (2011b). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele ander wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 3. Den Haag.

BZK (2011c). *Nota aan de minister van BZK en de minister voor I&A. Advies Raad van State m.b.t. wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering; versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige*. Den Haag: intern document.

BZK (2011d). *Wijziging van de wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige: Advies Raad van State en nader rapport*, d.d. 16 november 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 4, Den Haag.

BZK (2012). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele ander wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel, d.d. 3 april 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 8. Den Haag.

CDA, VVD & D66 (2003). *“Meedoen, meer werk, minder regels: hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66.”*

Centrale Raad van Beroep (2011b). *Uitspraak zaaknummer 10-5248 INBURG*. Geraadpleegd op <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959>.

COA (2016a). *Rapportage voorbereiding op inburgering januari 2015–december 2015*. Rijswijk: intern document.

COA (2016b). *Uitvoering maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject*. Brief aan het College van Burgemeester en Wethouders van COA/ unit Administratie & Inkoop, d.d. 15 juni 2016. Kenmerk: A&I/GRS/JvB/16u.001091. Rijswijk.

Commissie-Franssen (2004). *Normering inburgeringsexamen: Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland*. Ministerie van Justitie: Den Haag.

Engbersen, G., (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen R. (WODC), en Bakker L. (SCP/EUR), & Leerkes, A. (WODC). m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan). (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten; WRR-Policy Brief 4*, Den Haag: WRR.

G4 (2012). *De nieuwe Wet inburgering: Risico's en knelpunten vanuit het perspectief van de G4*, d.d. 4 april 2012.

Gelderbos, W. & Van Koert, J. (2010). *Inburgeren en participeren: Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie*. Den Haag: B&A Consulting.

Gijsberts, M., Huijnk, W. & Dagevos, J. (Red.) (2012). *Jaarrapport integratie 2011; Inburgering in Nederland p.56–75*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hee, M. van den (2016). *Obstakels in het Nederlandse inburgeringstraject: Een kwalitatief onderzoek naar de grootste obstakels voor vluchtelingen tijdens het inburgeringstraject*. (Bachelor's thesis, Hogeschool van Amsterdam).

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008). *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland*. Den Haag: eigen beheer.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2009). *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland*. Den Haag: eigen beheer.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2012). *Quickscan beslissen na uitblijven inburgering*. April 2012. Den Haag: intern document.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2011). *Quickscan van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet Participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Quickscan Inburgering)*. Brief aan BZK/Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie, d.d. 2 mei 2011. Kenmerk: INDUIT 11-1383 IAC. Rijswijk: intern document.

KCE (2011). *Wijziging Wet inburgering*. Brief aan de directie WWI, BZK van het bestuur Stichting KCE, d.d. 3 mei 2011. Kenmerk: 019.509/MC/jk. Amersfoort.

KCE (2012). *Advies wijziging besluit inburgering*. Brief aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (BZK) van het bestuur Stichting KCE, d.d. 10 april 2012. Kenmerk: 020.720./MC/jk. Amersfoort.

Kloosterboer, M. (2015). *Het belang van én achter inburgering: Een onderzoek naar de veronderstellingen achter het Nederlandse inburgeringsbeleid voor erkende vluchtelingen (Master's thesis, Universiteit van Utrecht)*.

MBO Raad (2011). *Bevindingen wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs*. Brief aan de minister van BZK van de voorzitter MBO Raad, d.d. 27 april 2011. Kenmerk: JZi/MHa/182502/2011. Woerden.

MBO Raad (2012). *Reactie voorstel tot wijziging besluit inburgering*. Brief aan de minister van BZK van de voorzitter MBO Raad, d.d. 29 maart 2012. Kenmerk: JZi/MHA/206731/2012. Woerden.

MWM2 (2014). *Rapportage onderzoek inburgeraars: starters eerste helft 2013*. Amsterdam.

MWM2 (2016a). *Rapportage kwalitatief verdiepend onderzoek inburgeraars (cohort 2013-1 en 2)*. Bijlage bij Kamerstuk 32 824, nr. 161. Amsterdam.

MWM2 (2016b). *Onderwijs in het inburgeringsproces*. Amsterdam: versie 26 augustus 2016.

NRTO (2011). *Consultatie wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs*. Brief aan de minister van BZK van de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, d.d. 29 april 2011. Kenmerk: 2011050/EF/svg. Utrecht.

NRTO (2012). *Reactie NRTO op consultatie besluit inburgering*. Brief aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, BZK van de directeur NRTO, d.d. 5 april 2012. Kenmerk: RU2012033/RvtK. Utrecht.

Odé, A., Paulussen-Hoogeboom, M.C., Stouten, J. en Witvliet, M. (2014). *Evaluatie Wet inburgering buitenland*. Amsterdam: Regioplan.

Overgoor, R. & Modder, H. (2010). *Randvoorwaarden Niveau A1 Inburgeringsexamen Buitenland: Deel 1 Hoofdrapport*. Den Haag: TRIARRII.

Raad van Europa (2001). *Europees referentiekader voor talen*. Straatsburg: eigen beheer.

Raad van State (2011). *Advies Wet inburgering*. Brief aan de minister van BZK van de RvS, d.d. 6 september 2011. Kenmerk: WO4.11.0232/I. Den Haag.

Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: eigen beheer.

Significant (2011). *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland 2010*. Barneveld: eigen beheer.

Significant (2012). *Monitor inburgeringsexamen buitenland 2011*. Barneveld: eigen beheer.

Significant (2014). *Monitor basisexamen inburgering buitenland 2014*. Barneveld: eigen beheer.

SZW (2012). *Deltaplan inburgering*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 21 december 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 143, nr. 90. Den Haag.

SZW (2013). *Bijdrage gemeenten uitvoeringskosten inburgering*. Brief aan het College van B&W van de minister van SZW, d.d. 5 november 2013. Kenmerk: 2013-0000146070. Den Haag.

SZW (2015a). *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 28 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 431. Den Haag.

SZW (2015b). *Intrekken verblijfsvergunning*. Interne nota aan minister SZW en staatssecretaris Veiligheid en Justitie, d.d. 28 september 2015. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Directie Samenleving en Integratie, afdeling PH B. Intern document.

SZW (2016a). *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 8 februari 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 824, nr. 121. Den Haag.

SZW (2016b). *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 20 april 2016. Tweede kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 824, nr. 129. Den Haag.

SZW (2016c). *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 2 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 824, nr. 130. Den Haag.

SZW (2016d). *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 11 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 8124, nr. 161. Den Haag.

SZW (2016e). *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 28 november. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 824, nr. 174. Den Haag.

Tweede Kamer (2011). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele ander wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 086, nr. 3. Den Haag.

Tweede Kamer (2012a). *Bijvoegsel Handelingen Algemene beraadslaging Wet inburgering*, d.d. 11 april 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33086, nr. 9. Den Haag.

Tweede Kamer (2012b). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Motie van het lid Schouw*, d.d. 11 april 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 35. Den Haag.

Tweede Kamer (2012c). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Motie van het lid Ortega-Martijn*, d.d. 11 april 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 37. Den Haag.

Tweede Kamer (2012d). *Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Handelingen. Stemmingen Wet inburgering*, d.d. 26 april 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 086, nr. 82, item 15. Den Haag.

Tweede Kamer (2013). *Verslag van een Algemeen Overleg integratiebeleid*, d.d. 25 november 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 824, nr. 45. Den Haag.

Tweede Kamer (2014a). *Bijvoegsel Handelingen Schriftelijke antwoorden van de minister en staatssecretaris van SZW eerste termijn begroting*, d.d. 5 mei 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750-XV. Den Haag.

Tweede Kamer (2014b). *Integratiebeleid. Motie van de leden Ulenbelt en Karabulut*, d.d. 26 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 824, nr. 66. Den Haag.

Tweede Kamer (2014c). *Verslag van een Algemeen Overleg integratiebeleid*, d.d. 5 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 824, nr. 74. Den Haag.

Tweede Kamer (2015a). *Verslag van een Algemeen Overleg integratiebeleid*, d.d. 13 maart 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 824, nr. 89. Den Haag.

Tweede Kamer (2015b). *Integratiebeleid. Motie van het lid Sjoerdsma*, d.d. 29 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 824, nr. 109. Den Haag.

Tweede Kamer (2015c). *Vreemdelingenbeleid. Motie van de leden Kuiken en Marcouch*, d.d. 7 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2057. Den Haag.

Tweede Kamer (2015d). *Vreemdelingenbeleid. Motie van het lid Sjoerdsma*, d.d. 7 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2055. Den Haag.

Tweede Kamer (2016a). *Integratiebeleid. Motie van de leden Sjoerdsma en Karabulut*, d.d. 2 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 824, nr. 132. Den Haag.

Tweede Kamer (2016b). *Verslag van een Algemeen Overleg integratiebeleid*, d.d. 8 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 824, nr. 145. Den Haag.

VluchtelingenWerk Nederland (2011). *Position Paper VluchtelingenWerk Nederland*.

VROM (2007). *Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer (Report No. 7523). Den Haag.

VNG (2011). *Consultatie wetwijziging Wet inburgering*. Brief aan de minister van BZK van directieraad VNG, d.d. 27 april 2011. Kenmerk: BAWI/U201100759. Den Haag.

VNG (2012). *Consultatie besluit inburgering*. Brief aan de minister van BZK van directieraad VNG, d.d. 12 april 2012. Kenmerk: BAWI/U201200505. Den Haag.

VNG (2014). *Inzichten in tekorten van gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van voormalige asielzoekers*. Den Haag: eigen beheer.

VNG (2016). *Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom*, d.d. 28 april 2016. Geraadpleegd op https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/28042016uitwerkingsakkoord-verhoogde-asielinstroom.pdf.

Vries, K. de (2013). *Integration at the Border; The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law*, Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing 2013.

VVD & PvdA (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

Witvliet M., Paulussen-Hoogeboom M., Odé A., en Boersma, E. (2013). *Inburgering en participatie: De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving* (Report No. 2333). Amsterdam: Regioplan.

Bijlage 8

Noten

1. In het vervolg van het rapport spreken we consequent over asielmigranten. Daarmee bedoelen we alleen migranten die reeds een verblijfsdocument hebben gekregen, ook wel statushouders genoemd.
2. Omwille van de eenvoud spreken we in het vervolg vaak over de tweedeling asielmigranten en gezinsmigranten, daar de groep geestelijke bedienaren zeer klein is, maar formeel ook onder de niet-asielmigranten valt. Voor de groep als geheel hanteren we de term “inburgeraars”.
3. Er zijn mogelijkheden tot verlenging van de termijn, zie onder meer Wet inburgering 2013 artikel 7 (niet verwijtbaarheid en alfabetiseringscursus) en hoofdstuk 3 van dit rapport.
4. Wet inburgering 2013, artikel 3.
5. Bij sancties in de verblijfsrechtelijke sfeer doet de minister van SZW dit in samenspraak met de minister van VenJ (de IND).
6. De minister van OCW is eigenaar van DUO, de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is eigenaar van het COA.
7. In de Regeling inburgering is Blik op Werk aangewezen als keurmerkinstituut.
8. Het Keurmerk Inburgeren, dat de stichting heeft ontwikkeld in opdracht van de minister voor Wonen, Werk en Integratie (WWI), bestaat sinds 2007 en is in 2010 onder het Keurmerk Blik op Werk gebracht.
9. Het bedrag varieert van minstens € 1.499 tot maximaal € 8.199, afhankelijk van de omzet. Daarnaast betalen de cursusaanbieders nog de kosten voor de jaarlijkse certificerende audits.
10. De eigen verantwoordelijkheid onder de Wi2007 was ingegeven door het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II (CDA, VVD & D66, 2003).
11. In § 2.1.2 gaan we nader in op het Deltaplan.
12. Dit doen we in hoofdstuk 3 bij de cursusdeelname, de kwaliteit van cursussen en slagingspercentages. In hoofdstuk 4 doen we dit bij de inhoud en het niveau van het examen en bij de effecten van de Wi2007.
13. Zie bijlage 2.
14. Gemeenten waren onder de Wi2007 alleen verplicht om asielmigranten en geestelijke bedienaren een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Voor overige migranten gold deze verplichting niet.

15. In het Bestuursakkoord van 27 november 2015 was reeds afgesproken het budget voor maatschappelijke begeleiding te verhogen naar € 2.370 per asielmigrant in 2016 en 2017. Deze tijdelijke verhoging van het budget werd door het kabinet in het uitwerkingsakkoord structureel gemaakt vanaf 2018.
16. Het streven van de minister is om de koppeling van het participatieverklaringstraject aan de Wet inburgering uiterlijk op 1 juli 2017 geregeld te hebben. Sinds 2016 wordt er al uitvoering gegeven aan het traject voor asielgerechtigden en hun nareizende gezinsleden via de maatschappelijke begeleiding.
17. Deze € 20 miljoen is via een decentralisatie-uitkering uit het Gemeentefonds uitbetaald en betrof € 390 per inburgeringsplichtige.
18. Het ging om 2.579 van de 5.415 inburgeraars. In 1.010 gevallen betreft het een verlenging vanwege een (verwijtbare) termijnoverschrijding. Deze mensen hebben een boete gekregen of een voornemen daartoe van DUO ontvangen.
19. De kosten per inburgeringsvoorziening van gemeenten lagen in 2009 gemiddeld tussen de € 6.356 en € 7.106 (Significant, 2010). In zes grote gemeenten bleken de kosten grofweg tussen de € 5.000 en € 8.000 te liggen (Gelderbos & van Koert, 2010).
20. Met de motie-Ulenbelt/Karabulut is de hoogte van het te lenen bedrag uiteindelijk € 10.000 voor iedereen geworden (Tweede Kamer, 2014b). Deze wijziging is verwerkt in het Besluit inburgering van 2 juli 2015 en heeft een terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2013.
21. Drie jaar, plus eventuele verlengingen.
22. Voor een vergelijking van de resultaten met die onder de Wi2007, zie § 3.3.1.
23. In het eerste half jaar van 2013 zijn de twee groepen ongeveer even groot.
24. Zie bijlage 3 voor een beschrijving van de verschillende taalniveaus van A0 t/m B2.
25. We zien hierin geen onderscheid tussen inburgeraars die onder de Wi2007 of de Wi2013 vallen. Inburgeraars onder de Wi2007 die we spraken, gaven aan het niet zelfstandig gekund te hebben, omdat ze de Nederlandse taal destijds niet voldoende begrepen.
26. Amsterdam wordt vaker gezien als een 'best practice' wat maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten betreft. Daarnaast blijken Utrecht, Tilburg, Haren, Eindhoven en Deventer actieve gemeenten te zijn. Een landelijk beeld over het lokale inburgeringsbeleid viel echter buiten de scope van ons onderzoek.
27. In de brief werden de onduidelijkheden over de gevolgen van de invoering van Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning of naturalisatie als voorbeeld gegeven.

28. Het kwantitatieve deel van het onderzoek van MWM2 onder docenten is nog in uitvoering.
29. Maatregelen zijn een uitwerking van het bestuursakkoord 'Verhoogde asielstroom' (bijlage bij BZK, 2015).
30. In oktober 2016 is er in 26 vreemde talen informatie over inburgering (zoals een begrijpelijke voorbeeldbrief over de inburgeringsplicht en beknopte informatie over het examen) verschenen op de website van DUO.
31. De rest is aspirant keurmerkhouders. Dat wil zeggen, de aanbieder voldoet aan de proceseisen, maar heeft nog geen slagingspercentages.
32. Het percentage afgewezen of ingetrokken keurmerken, omdat een taalaanbieder niet aan de normen voldeed, lag volgens de stichting Blik op Werk de afgelopen jaren rond de 15%.
33. Het aantal klachten is overigens beperkt: twaalf klachten halverwege 2016 en één formeel gedocumenteerde klacht de jaren ervoor (Blik op Werk, 2016e). Dit is inclusief de klachten van taalaanbieders over elkaar.
34. Zie ook hoofdstuk 4.
35. De bekostiging onder de Wi2007 richtte zich sterk op deelname aan het examen (30% bij een verstrekte inburgeringsvoorziening en 70% bij examendeelname). De helft van de gemeenten had dit risico doorvertaald in overeenkomsten met cursusinstellingen (Significant 2010).
36. Onder een ruimere verblijfsvergunning vallen een vergunning voor onbepaalde tijd regulier en onbepaalde tijd asiel en een vergunning voor zelfstandig verblijf. Vanaf 2010 worden inburgeringsvoorwaarden uit de Vreemdelingenwet (art. 18 en 19) toegepast als voorwaarden voor een ruimere verblijfsvergunning.
37. Voor 2% van de instroom hebben wij niet kunnen vaststellen om welke reden zij niet meer inburgeringsplichtig zijn.
38. De ontheffingen werden in 50% van de gevallen op grond van een medische reden verleend, 49% op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen en 1% op grond van voldoende inburgering. De meeste ontheffingen zijn verleend aan asielmigranten (64%).
39. Regeling inburgering 2013'. Deze criteria zijn een uitwerking van de motie-Ortega-Martijn (Tweede Kamer 2012c).
40. Wet inburgering, art. 7 lid 3.
41. De minister spreekt bij een verwijtbare termijnoverschrijding niet van een verlenging, maar van een nieuwe termijn van twee jaar.

42. Voor de mensen met een verlenging vanwege een voorlopig verwijtbare termijnoverschrijding heeft DUO de beoordelingsprocedure nog niet geheel doorlopen. De verwijtbaarheid van de overschrijding staat met andere woorden nog niet vast.
43. Minimaal twee maanden na de datum waarop zij volgens de wet inburgeringsplichtig werden.
44. Dit slagingspercentage van 39% komt niet overeen met de 33% uit figuur 18, omdat het percentage van 33% berekend is over een grotere groep: de totale instroom van inburgeraars in het eerste half jaar van 2013, dus inclusief mensen met een vrijstelling of ontheffing.
45. Omdat de peildatum van beide bestanden 1 juli 2016 is, zijn er nog relatief weinig vrijstellingen en ontheffingen van kracht bij de Wi2013. Het kan echter verscheidene jaren duren voor men recht heeft op een ontheffing. Het zou minder zuiver zijn deze mee te nemen in de vergelijking met de Wi2007. Daarom hebben we mensen met een vrijstelling of ontheffing uitgesloten van de totale groep.
46. In de evaluatie van Significant (2010) werd geconcludeerd dat de uitvoering van de Wi2007 eind 2009 pas goed op gang was gekomen. Partijen in het veld die wij spraken bevestigden dat de uitvoering eind 2009 en in 2010 goed liep, maar dat gemeenten later in 2010 al moesten omschakelen naar uitfasering van hun taken.
47. In hoofdstuk 4 komen we terug op de inhoud en het taalniveau van het examen.
48. Zie bijlage 5.
49. In een alternatieve variant in de bijlage van de quick scan, waarin wel rekening met deze toets werd gehouden, daalde het aantal verwachte intrekkingen van 1.050 naar 21 mensen per jaar.
50. In 2013 werden negen geestelijke bedienaren inburgeringsplichtig, in 2014 waren dat er 30 en in 2015 slechts twee.
51. Onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam hebben in 2012 en 2013 150 dossiers van asielmigranten uit Amsterdam onderzocht die geen ruimere verblijfsvergunning hebben gekregen en waarin onvoldoende inburgering als afwijzingsgrond voorkwam. Uit deze studie bleek dat in 27 van de 150 dossiers het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste de reden was voor het niet verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd (Besselsen en De Hart, 2014).
52. De acht thema's zijn: 1. Werk en Inkomen, 2. Waarden en Normen, 3. Wonen, 4. Gezondheid en gezondheidszorg, 5. Geschiedenis en geografie, 6. Instanties, 7. Staatsinrichting en rechtsstaat en 8. Onderwijs en opvoeding.
53. In het portfolio verzamelden zij twintig bewijzen van gesprekken met vooraf bepaalde instanties of personen. Dit werd met een panelgesprek getoetst.

54. Deze vijf mensen vallen allemaal onder de Wi2007.
 55. Taalniveau B1 en B2 is hoger dan niveau A2. Voor een toelichting op de genoemde taalniveaus: zie bijlage 3.
 56. Het bleek niet mogelijk het percentage voor het NT2-examen uit te splitsen naar programma I of II, omdat die informatie niet is opgenomen in het databestand dat wij van DUO ontvingen.
 57. Van gezinsmigranten die het basisexamen inburgering buitenland hebben gedaan en van asielmigranten die hebben deelgenomen aan een voorinburgeringstraject. De minister beschikt niet over robuuste gegevens over het opleidingsniveau (zie § 4.3). Deze percentages over het opleidingsniveau kunnen hierdoor een vertekend beeld geven.
 58. Oudkomers zijn immigranten die vóór 2007 naar Nederland zijn gekomen en met de invoering van de Wi2007 inburgeringsplichtig werden.
 59. 12% kreeg een vrijstelling van de inburgeringsplicht, 3% kreeg een ontheffing en 2% is om andere redenen niet meer inburgeringsplichtig.
 60. Zie bijlage 2.
 61. In zijn brief van 20 april jl. presenteerde de minister de stand van zaken op 1 april 2016 (SZW, 2016b), in zijn brief van 11 oktober jl. betrof het de stand van zaken op 1 oktober (SZW, 2016d). Wij hebben de stand van zaken op 1 juli 2016 geanalyseerd.
 62. Art. 3, lid 1 en lid 4 van de Wet inburgering.
 63. De regelgeving voor verlengingen is vastgelegd in art. 32 van de Wet inburgering en artikel 2.11 en 2.12 van het Besluit inburgering.
 64. Inburgeringsdiploma of diploma staatsexamen NT2 gehaald of vrijstelling gekregen vanwege een vrijstellend diploma, getuigschrift of certificaat.
- i Aangepast ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd op basis van een feitelijke suggestie van de minister. Deze zijn gemarkeerd met een i.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. P. (Patrick) Antenbrink (projectleider)
Mw. drs. I. (Ineke) Boers
Mw. drs. H. (Jet) Burgert
Mw. L. (Lara) Kusters
Mw. D. (Daphne) Lamboo MSc
Mw. drs. A.S. (Astrid) de Neyn van Hoogwerff
Dhr. dr. P.R. (Pieter) Oosterwijk
Mw. drs. M.L. (Mariska) Streppel-Kroezen

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Flip Franssen/Hollandse Hoogte

Den Haag, januari 2017

