

Vergaderjaar 2017–2018

34 584

Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2018

Hierbij stuur ik u naar aanleiding van een toezegging¹ van de voormalig Staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de behandeling van het wetsvoorstel 34 584² in de Eerste Kamer, de evaluatie van de Wet inburgering 2013³ en de begeleidende brief aan de Tweede Kamer.

De toezegging heeft voor een deel betrekking op de participatieverklaring. De participatieverklaring is pas recent, namelijk per 1 oktober 2017, onderdeel van de Wet inburgering en wordt in die bewuste context nog niet zo lang uitgevoerd door gemeenten. De termijn van een jaar waarbinnen het participatieverklaringstraject moet zijn doorlopen is nog niet verstreken. De participatieverklaring is om die reden niet meegenomen in de evaluatie van de Wet inburgering 2013, die focust op de periode 1 januari 2013 tot en met 1 oktober 2017.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹ EK vergaderjaar 2016/2017 T02477.

² Wetsvoorstel toevoeging van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160568.02.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2018

Hierbij stuur ik u de evaluatie⁴ van de Wet Inburgering 2013⁵, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld*. Tevens geef ik met deze brief een korte reactie op de evaluatie. In de nog te verzenden brief over de aanpassingen van het huidige inburgeringsstelsel zal ik uitvoeriger in gaan op hoe ik de in het evaluatierapport naar voren gebrachte knelpunten en aanbevelingen wil verwerken in het nieuwe stelsel.

De slagingspercentages zijn overwegend goed, maar het duurt lang

In relatie tot de vraag hoeveel inburgeraars onder het huidige stelsel slagen voor hun inburgeringsexamen is gekeken naar de groep inburgeraars die in 2013 inburgeringsplichtig is geworden (op peildatum 1 september 2017). Inmiddels is de inburgeringstermijn voor deze groep verstreken, behalve voor de personen die een verlenging van de termijn hebben gekregen⁶. Op basis van de evaluatie trek ik onderstaande conclusies. Daar waar de stand van zaken per 1 mei 2018 tot voortschrijdend inzicht leidt, is dit erbij vermeld⁷.

1. Het inburgeringstraject duurt lang, maar het overgrote deel van de inburgeringsplichtigen maakt werk van de inburgering.

De eerdere slagingspercentages, medio 2016, die een somber beeld schetsten kunnen op basis van de evaluatie worden bijgesteld. Van cohort 2013 heeft inmiddels, vijf jaar na de start van het cohort, 85 procent aan de verplichtingen van de Wet voldaan (soms na het krijgen van een boete, zie volgende bullet). De overige 15% is nog bezig met inburgeren.

2. Een deel van de inburgeringsplichtigen spant zich niet voldoende in voor de inburgering.

Inmiddels heeft 16 procent van de inburgeraars een boete gekregen. Dit betekent dat zij in drie jaar tijd⁸ minder dan 300 uur les hebben gevolgd bij een instelling met Blik-op-Werk keurmerk en/of minder dan twee examenpogingen hebben gedaan.

⁴ De evaluatie focust op het doelbereik van de Wet, namelijk de mate waarin inburgeraars tijdig voldoen aan hun inburgeringsplicht. Het effect van inburgering op bijvoorbeeld (arbeidsmarkt)participatie is niet meegenomen in de evaluatie. Een dergelijke effectstudie zal worden gestart in het laatste kwartaal van 2018.

⁵ Motie van Meenen TK vergaderjaar 2016–2017 34 550 XV, nr. 48.

⁶ Een verlenging wegens alfabetisering bedraagt bijvoorbeeld twee jaar en kan dus nog doorlopen tot eind 2018. De meting zoals gepresenteerd in de evaluatie betreft daarom nog steeds een tussenstand. Wel kunnen aan deze tussenstand met enige stelligheid conclusies worden verbonden, omdat ten tijde van de evaluatie driekwart (76 procent) van de inburgeraars uit 2013 heeft voldaan aan de verplichtingen in de Wet.

⁷ In de bijlage worden de cijfers uit de evaluatie met peildatum 1 september 2017 afgezet tegen de meest recente cijfers, namelijk van peildatum 1 mei 2018.

⁸ Indien relevant aangevuld met verlengingen.

3. Analfabeten hebben aanzienlijk meer moeite met het behalen van het inburgeringsexamen dan inburgeraars die het Westerse schrift wel beheersen.

Uit meest recente cijfers⁹ blijkt dat van de inburgeraars die een alfabetiseringstraject volgen, slechts één op de vijf slaagt voor het examen en de helft een ontheffing wegens aantoonbaar geleverde inspanning krijgt. Ook is een relatief groot deel nog bezig met inburgeren. Hierdoor wordt het slagingspercentage van de asielmigranten sterk negatief beïnvloed: 27 procent van de asielmigranten heeft een alfabetiseringstraject nodig, tegen 3 procent van de gezinsmigranten¹⁰.

Het huidige stelsel kent wezenlijke knelpunten

Uit de evaluatie blijkt dat er brede consensus is dat inburgering bijdraagt aan taalverwerving en het volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Inburgeraars zelf hebben begrip voor het verplichtende karakter van inburgering en vinden het logisch dat zij daarin ook zelf een verantwoordelijkheid hebben. Uit de evaluatie blijkt echter wel dat het huidige inburgeringsstelsel een aantal tekortkomingen kent die een effectieve inburgering en deelname aan de samenleving in de weg staan. Naast de bovengenoemde conclusies destilleer ik uit de evaluatie daarom ook onderstaande knelpunten binnen het huidige stelsel.

1. Het stelsel mist een goede aansluiting met participatie en onderwijs.

Kwantitatief gezien is er voldoende aanbod aan cursussen en inburgeraars zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de docenten. Het inburgeringsonderwijs sluit echter niet altijd aan op de behoefte van de inburgeraar. Zo heeft een deel van de inburgeraars behoefte aan praktijkgerichte of context gebonden taalverwerving en is het aantal intensieve en duale trajecten beperkt. Ook is het voor gemeenten lastig om een goede link te leggen met aanpalende beleidsterreinen zoals de Participatiewet. Daarnaast is het verplichte taalniveau A2 voor een deel van de inburgeraars aan de lage kant om succesvol te kunnen instromen op een MBO-opleiding.

2. De aansluiting tussen voorinburgering en het inburgeringstraject kan beter.

Voorinburgering in de asielzoekerscentra kan nauwer aansluiten op het inburgeringstraject zelf en de informatie-uitwisseling tussen COA en gemeenten kan (nog) beter. Ook wordt de doorlopende leerlijn doorbroken doordat inburgeraars pas gemiddeld zes maanden na kennisgeving dat ze inburgeringsplichtig zijn daadwerkelijk starten met inburgeren.

3. Inburgeraars zijn minder goed in staat zelfstandig invulling te geven aan hun traject dan wordt verondersteld en huidige ondersteuning kan beter.

Een deel van de inburgeraars hebben moeite met het zelfstandig uitzoeken van een passende cursus en taalaanbieder. Dit kan ertoe leiden dat inburgeraars zich in hun keuze voor een taaltraject en -aanbieder door andere aspecten laten leiden dan passendheid bij hun leervermogen en opleiding en kwaliteit van de taalaanbieder. Tevens kan dit ervoor zorgen

⁹ Zie tabel 3 in de bijlage.

¹⁰ 75 procent van de asielmigranten en 81 procent van de gezinsmigranten uit 2013 zonder alfabetiseringstraject is geslaagd voor het inburgeringsexamen.

dat taalaanbieders geen prikkels voelen om een zo hoog mogelijke mate van kwaliteit te leveren. Specifiek asielstatushouders zijn in het huidige stelsel sterk afhankelijk van de maatschappelijke begeleiding van gemeenten bij o.a. het maken van deze keuzes. De kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding wisselt echter sterk tussen gemeenten.

4. Het huidige stelsel kent weinig positieve prikkels.

De meeste inburgeraars zijn gemotiveerd om hun inburgeringsexamen te halen. De huidige vorm van sanctioneren stimuleert inburgeraars echter onvoldoende om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen. Daarnaast werkt het huidige stelsel door de eisen die worden gesteld aan een ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, demotiverend voor de groep inburgeraars die het A2-taalniveau niet haalt.

In de evaluatie wordt tevens de aanbeveling gedaan om inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de Wet inburgering, de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap weg te nemen.

Actoren in het stelsel pleiten voor beleidsrust

Opvallend is dat de geïnterviewde actoren (en deels belanghebbenden) in de evaluatie aangeven dat zij niet pleiten voor een grote stelselwijziging. Volgens hen is het stelsel en de uitvoeringspraktijk gebaat bij een zekere mate van beleidsrust. Ik ben echter van mening dat op basis van eerder onderzoek, ervaring uit de praktijk en op basis van de evaluatie, een verbetering van het huidige inburgeringsstelsel noodzakelijk is. Over de verdere uitwerking van de aanpassingen van het huidige stelsel zal ik u door middel van een nog te verzenden brief informeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Vergelijking van de resultaten in evaluatie met meest recente resultaten

In onderstaande tabel 1 en 2 treft u op een aantal relevante punten een vergelijking aan van de resultaten van cohort 2013 op peildatum 1 september 2017 (zoals gebruikt in de evaluatie) en de meest recente peildatum, 1 mei 2018.

Tabel 1.

Stand van zaken 1 september 2017 (rapport Significant)	Stand van zaken 1 mei 2018
76% heeft het examen gehaald of een ontheffing gekregen (is «klaar met inburgeren»)	85% heeft het examen gehaald of een ontheffing gekregen (is «klaar met inburgeren»)
23% is nog bezig met inburgeren	15% is nog bezig met inburgeren
12% heeft de termijn verwijtbaar overschreden; deze groep heeft een boete gekregen en een nieuwe termijn van twee jaar	16% heeft de termijn verwijtbaar overschreden; deze groep heeft een boete gekregen en een nieuwe termijn van twee jaar

Tabel 2.

Cohort 2013	Peildatum 1 september 2017 (rapport Significant)	Peildatum 1 mei 2018		
		Totaal	Asiel	Gezin + overig
Voldaan ¹	65%	70%	60%	80%
Ontheven	11%	15%	24%	5%
Nog inburgeringsplichtig	23%	15%	16%	15%

¹ Inburgeringsexamen gehaald, Staatsexamen gehaald of vrijstelling gekregen op basis van een vrijstellend diploma, certificaat of getuigschrift.

Bron: DUO

In tabel 3 treft u een uitsplitsing aan naar inburgeraars uit 2013 die wel of niet een alfabetiseringstraject nodig hebben gehad (peildatum 1 mei 2018).

Tabel 3.

Cohort 2013	Totaal (Met en zonder alfabetiserings- traject)	Geen alfabetiseringstraject			Met alfabetiseringstraject ¹		
		Totaal	Asiel	Gezin + overig	Totaal	Asiel	Gezin + overig
Totaal	9.439	8.045	3.494	4.551	1.394	1.273	121
Voldaan	70%	79%	75%	81%	20%	20%	18%
Ontheven	15%	7%	11%	4%	57%	58%	43%
Nog inburgeringsplichtig	15%	14%	14%	14%	23%	21%	39%

¹ Aantal inburgeraars met een alfabetiseringstraject voor zover bekend bij DUO op basis van toegekende verlenging wegens alfabetisering of het afleggen van een leerbaarheidstoets na 600 uur alfabetiseringsles bij een instelling met Blik op Werk keurmerk.

Bron: DUO