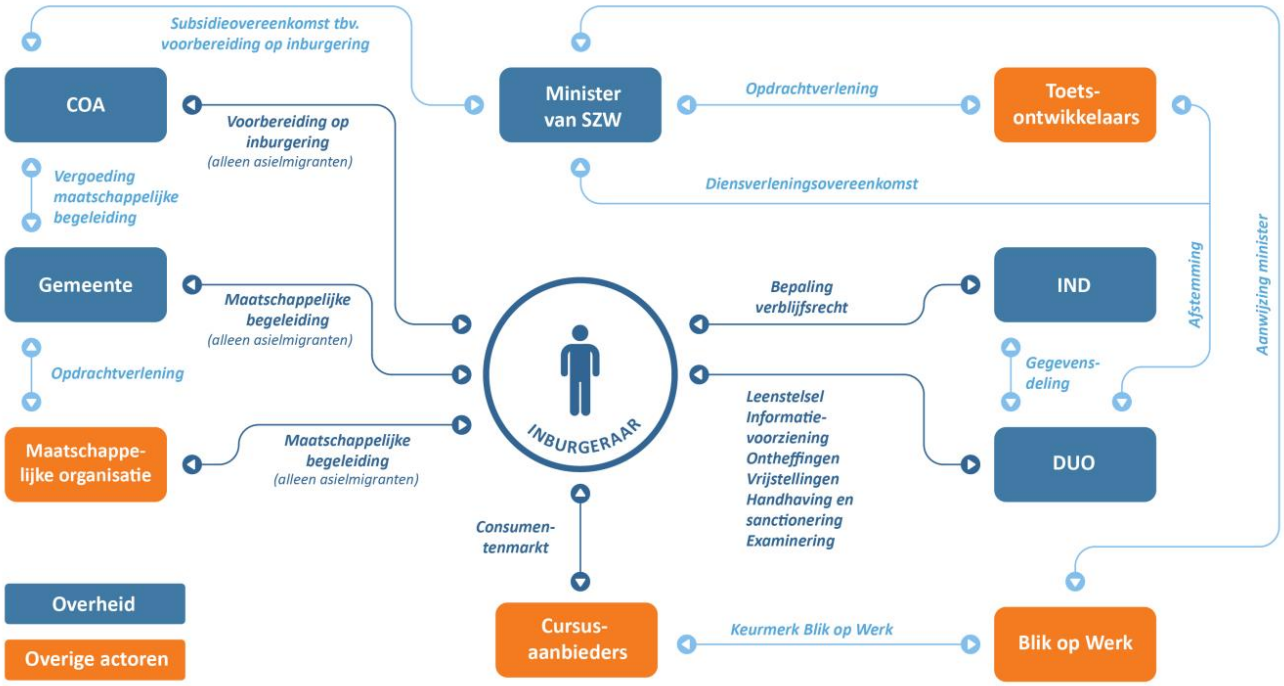
Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Inburgering: systeemwereld versus leefwereld

Evaluatie Wet inburgering 2013



Barneveld, 13 juni 2018

Referentie: MB/tg/000574

Auteurs: Michiel Blom, Linda Bakker, Matthijs Goedvolk, Gerlise van der Maas-Vos en Wijnand van Plaggenhoef

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **5**

1. Inleiding **10**

1.1 Achtergrond 10

1.2 Doelstelling en reikwijdte van de evaluatie 10

1.3 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen 11

1.4 Leeswijzer 12

2. Inrichting van het inburgeringsstelsel **14**

2.1 Historie inburgeringsbeleid 14

2.2 Belangrijkste componenten Wet inburgering 2013 15

2.3 Actoren in het inburgeringsstelsel 20

2.4 Verloop implementatie Wi2013 23

3. Driekwart van de inburgeraars uit 2013 voldoet aan verplichtingen uit Wi2013; gros doet examen op A2-niveau **25**

3.1 Sterke fluctuatie instroom asielmigranten in de tijd 25

3.2 Van de inburgeraars uit 2013 heeft tot nu toe 76% voldaan aan de verplichtingen uit de Wi2013 26

3.3 Meeste inburgeraars doen examen op A2-niveau 28

4. Inburgeringsstelsel staat op zichzelf en mist samenhang **35**

4.1 Beperkte verbinding tussen inburgering en andere domeinen 35

4.2 Inburgeringsketen bestaat uit losse schakels 39

4.3 Voorinburgering draagt bij aan taalverwerving, maar een doorlopende leerlijn ontbreekt 40

5. Eigen verantwoordelijkheid voor grote groep inburgeraars niet realistisch **47**

5.1 Eigenaarschap wordt positief gewaardeerd, maar meeste inburgeringsplichtigen vinden niet zelfstandig hun weg in het complexe stelsel 47

5.2 Inburgeringsplichtigen starten na ongeveer zes maanden met inburgeren 50

5.3 Maatschappelijke begeleiding is cruciaal, maar van wisselende kwaliteit 53

5.4 Sociaal leenstelsel wordt positief gewaardeerd, maar heeft ook onbedoelde effecten 58

6. Voldoende aanbod taalcursussen, maar weinig prikkels voor het leveren van hoge kwaliteit en maatwerk **62**

6.1 Voldoende aanbod taalcursussen, maar niet altijd passend bij behoefte inburgeraar 62

6.2 Marktwerking veronderstelt een vaardige en kritische consument; dat is niet evident voor een inburgeraar 69

6.3 Kwaliteit inburgeringscursussen wordt wisselend ervaren, maar is niet gegarandeerd 71

7. Resultaatverplichting schiet doel voorbij **76**

7.1 Stelsel is ingericht op straffen, niet op stimuleren en activeren 76

7.2 Meeste ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen 78

7.3 Stelsel stimuleert niet om op een zo hoog mogelijk niveau examen te doen 82

7.4 Inburgeringsexamen de facto verzwaard door loslaten profielen 82

7.5 Gedachte achter ONA wordt breed gedragen, maar koppeling met praktijk wordt gemist 83

A. **Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden** **88**
B. **Lijst van geïnterviewde personen** **118**
C. **Lijst van geraadpleegde bronnen** **119**
D. **Leden begeleidingscommissie, klankbordgroep en onderzoeksteam** **122**

Evaluatie Wet inburgering 2013

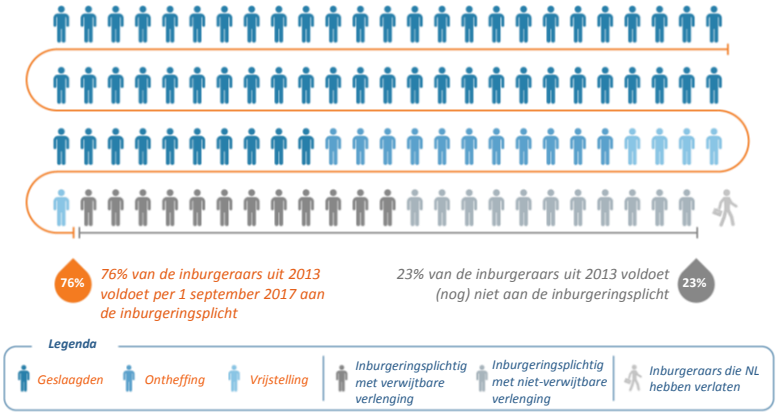
Inburgering: *systeemwereld versus leefwereld*

Inburgering wordt als belangrijk gezien voor een volwaardige participatie in de samenleving, maar het stelsel kent diverse tekortkomingen die een effectieve inburgering belemmeren.

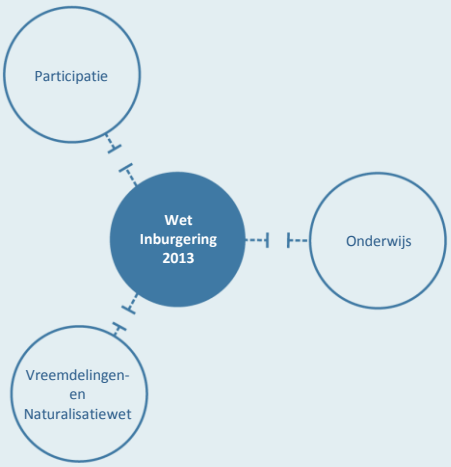
Er heerst brede consensus dat inburgering een belangrijke schakel is in de taalverwerving van asiel- en gezinsmigranten. Ook inburgeraars zelf zien het algemeen het belang van inburgering in en hebben begrip voor het verplichtende karakter ervan.

De wet en het stelsel zijn echter gebaseerd op een aantal veronderstellingen en uitgangspunten die in de praktijk niet, of maar ten dele, realistisch blijken te zijn. Het inburgeringsstelsel sluit daardoor onvoldoende aan bij de leefwereld en mogelijkheden van – delen van – de doelgroep, waardoor geen optimaal doelbereik plaatsvindt.

H3 Driekwart van de inburgeraars uit 2013 voldoet aan inburgeringsplicht



H4 Inburgeringsstelsel staat op zichzelf en mist samenhang



H5 Eigen verantwoordelijkheid voor grote groep inburgeraars niet realistisch

H6 Voldoende aanbod taalcursussen, maar niet altijd passend bij behoefte van inburgeraars

AANBOD. Het aanbod *taalcursussen* lijkt in kwantitatief opzicht voldoende

VRAAG. Marktwerking veronderstelt een vaardige en kritische consument; dat is niet evident voor een *inburgeraar*

H7 Resultaatverplichting schiet doel voorbij

BELEID. Inburgeringsstelsel is gericht op straffen; niet op stimuleren en activeren van *inburgeraars*

GEVOLG. Inburgeringsstelsel stimuleert *inburgeraars* niet op een zo hoog mogelijk niveau examen te doen

www.significant.nl

Managementsamenvatting

In deze managementsamenvatting presenteren wij in kort bestek de belangrijkste conclusies die wij op grond van deze evaluatie van de Wet inburgering 2013 (Wi2013) trekken. Deze conclusies worden in de navolgende hoofdstukken verder uitgewerkt en onderbouwd. Wij sluiten af met een aantal aanbevelingen voor aanpassingen aan het inburgeringsstelsel.

Inburgering wordt als belangrijk gezien voor een volwaardige participatie in de samenleving

Van de inburgeraars die in 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden blijkt uit deze evaluatie, dat op peildatum 1 september 2017 ongeveer driekwart heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de inburgeringswet. Deze groep bestaat uit: geslaagden, personen met een vrijstelling en ontheven personen. Van de inburgeraars die in 2013 inburgeringsplichtig werden, heeft circa 60% het inburgeringsexamen (of Staatsexamen NT2) behaald op de peildatum. Aan 5% van de inburgeraars is een vrijstelling toegekend. Inburgeraars kunnen een vrijstelling krijgen wanneer zij een Nederlandse opleiding hebben afgerond met een startkwalificatie (MBO-2-niveau of hoger). Inburgeraars kunnen ontheven worden van de inburgeringsplicht: op medische gronden, op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen of omdat zij aantoonbaar voldoende zijn ingeburgerd (zie hoofdstuk 7). Ruim één op de tien inburgeraars (11%) uit het eerste cohort heeft een ontheffing gekregen. Het resterende kwart heeft een verlenging gekregen van de reguliere inburgeringstermijn van drie jaar en is nog bezig met inburgeren. De helft van die verlengingen is het gevolg van een zogeheten verwijtbare termijnoverschrijding. De inburgeraars die dat betreft hebben een boete gekregen voor het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht en een nieuwe inburgeringstermijn van twee jaar.

Hoewel uit deze evaluatie duidelijke tekortkomingen van het inburgeringsstelsel naar voren komen die een goede revisie van het inburgeringsstelsel nodig maken, bestaat brede consensus onder de geïnterviewde actoren dat inburgering een belangrijke schakel is in de taalverwerving van asiel- en gezinsmigranten, en daarmee een stap in de richting is van volwaardige participatie in de samenleving. Ook de meeste inburgeraars zien het belang van inburgering in en hebben begrip voor het verplichtende karakter ervan.

Het stelsel kent diverse tekortkomingen die een effectieve inburgering belemmeren

Wij constateren dat het huidige inburgeringsstelsel op hoofdlijnen wordt uitgevoerd conform de door de overheid gestelde systeemvereisten zoals bedoeld in de Wi2013, met uitzondering van de wachttijden voor sommige examenonderdelen die, vooral in 2017, sterk opliepen. De wet en het stelsel zijn echter gebaseerd op een aantal veronderstellingen en uitgangspunten die in de praktijk niet, of maar ten dele, realistisch blijken te zijn. De belangrijkste uitgangspunten van de Wi2013 zijn:

a. De inburgeraar is goed in staat zijn eigen weg te vinden in het stelsel en zelfstandig te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet (‘eigen verantwoordelijkheid’);
b. Wanneer inburgeraars op een vrije consumentenmarkt zelf een inburgeringscursus inkopen, worden cursusinstellingen geprikkeld om een passend aanbod en een goede prijs-kwaliteitverhouding aan inburgeraars te bieden;
c. De resultaatsverplichting onder de Wi2013 en het bijbehorende sanctie-instrumentarium stimuleren inburgeraars om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Deze uitgangspunten sluiten onvoldoende aan bij de leefwereld en mogelijkheden van - delen van - de doelgroep, waardoor geen optimaal doelbereik plaatsvindt. Gekoppeld aan deze uitgangspunten signaleren wij een aantal tekortkomingen in het huidige stelsel die een effectieve inburgering in de weg kunnen staan. Hieronder geven wij daarvan een overzicht.

Inburgeringsstelsel staat op zichzelf en mist samenhang

Het inburgeringsstelsel staat in sterke mate op zichzelf. Inburgering en de participatie van personen met een migratieachtergrond in de samenleving en op de arbeidsmarkt zijn losgekoppeld van elkaar. Vooral bij gemeenten bestaat een grote behoefte inburgering en participatie beter met elkaar te verbinden, zodat beide elkaar kunnen versterken. Ook is er een kloof tussen inburgering en onderwijs. Het taalniveau A2 is aan de lage kant om goed in te kunnen stromen in het middelbaar beroepsonderwijs. Bovendien zijn er belemmeringen om een geïntegreerd traject (taal- beroepsopleiding) te volgen aan een mbo-instelling. Tot slot is er soms verwarring bij inburgeraars én uitvoerders omdat vanuit de Wi2013 deels andere eisen aan de inburgering worden gesteld dan onder de Vreemdelingenwet 2000 en de Naturalisatiewet[1].

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat inburgering niet alleen losstaat van andere domeinen, maar ook dat de 'inburgeringsketen' zelf lijkt te bestaan uit losse schakels die, inhoudelijk en organisatorisch, niet altijd goed op elkaar aansluiten. Er is, passend bij de gedachte van 'eigen verantwoordelijkheid' en bij het verdwijnen van de regierol van gemeenten, geen partij in het stelsel die de regie heeft over de inburgering, anders dan de inburgeraar zelf. Inburgeraars starten gemiddeld pas zes maanden na kennisgeving daadwerkelijk met inburgeren. Vooral asielmigranten zijn in de eerste periode na aankomst in de gemeente druk met het regelen van allerlei praktische zaken. Dat is begrijpelijk en daarvoor moet bij asielmigranten ook ruimte zijn, maar deze late start kan wel ten koste gaan van een voorspoedige inburgering. Idealiter is sprake van een doorlopende leerlijn tussen voorinburgering en de inburgering zelf. In de praktijk is die er niet, vanwege de late start van de inburgering. Dit wordt nog eens versterkt doordat de voorinburgering ook inhoudelijk grotendeels losstaat van het inburgeringstraject zelf en het gewenste taalniveau na de voorinburgering (A1 min) lang niet altijd wordt behaald.

Gemeenten geven aan graag meer invloed te willen op het cursusaanbod, zodat het aanbod beter bijdraagt aan andere gemeentelijke doelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van participatie. Gemeenten hebben nu geen titel om hierover met cursusaanbieders afspraken te maken. In de praktijk gaan sommige gemeenten hierover wel in gesprek met aanbieders, maar het is aan de aanbieders zelf te beslissen of zij hun aanbod daadwerkelijk aanpassen. Ook hebben gemeenten behoefte aan meer contact met cursusaanbieders om de voortgang van de inburgering van individuele cursisten beter te kunnen volgen. Dit is vanuit privacy-oogpunt nu maar beperkt mogelijk. Hetzelfde geldt voor informatie-uitwisseling met DUO, bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in de mate van uitputting van de lening van een inburgeraar.

[1] Officiële benaming: Rijkswet op het Nederlanderschap

Eigen verantwoordelijkheid voor grote groep inburgeraars niet realistisch

Het zelfstandig een weg vinden in het inburgeringsstelsel blijkt voor een grote groep inburgeraars niet realistisch te zijn, hoewel dit wel een belangrijke pijler is onder het stelsel. Voor deze groep is onduidelijk: hoe het stelsel precies werkt, waar welke informatie te vinden is, welke inburgeringscursus het best passend is bij de behoefte en het niveau van de inburgeraar en hoe de kosten van cursussen en examens het beste gefinancierd kunnen worden. De maatschappelijke begeleiding voor asielmigranten vanuit de gemeente voorziet voor een deel in deze behoefte, maar is van wisselende kwaliteit en vaak alleen in de beginfase beschikbaar. De maatschappelijke begeleiders en gemeenten hebben bovendien niet altijd de informatiepositie om een inburgeraar optimaal te kunnen begeleiden. Dit leidt soms tot suboptimale keuzes of vertraging in de inburgering.

Voldoende aanbod taalcursussen, maar weinig prikkels voor het leveren van hoge kwaliteit en maatwerk

Er is voldoende aanbod aan taalcursussen, maar dit aanbod is niet altijd passend bij de behoefte van de inburgeraar. In specifieke situaties, bijvoorbeeld als een alfabetiseringstraject nodig is, bij de wens voor cursussen in de avonduren of een intensiever traject, kan het voorkomen dat er geen geschikt aanbod in de buurt beschikbaar is. Daarbij komt dat in een consumentenmarkt, waarop inburgeraars hun eigen cursus inkopen, een kritische en vaardige consument nodig is om aanbieders ‘scherp’ te houden. De inburgeraar is niet zo’n consument. Hij kan maar in beperkte mate kwaliteitsverschillen in het aanbod onderscheiden. Er is daardoor maar een beperkte prikkel voor aanbieders een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren. Het toezicht in de klas, dat in 2017 is ingevoerd, wordt gezien als een essentiële extra waarborg voor kwaliteit, dat het keurmerk Blik op Werk meer waarde geeft.

Inburgeringscursussen worden ervaren als ‘schools’ en sterk gericht op grammatica en de ‘technische’ aspecten van taal. De huidige wijze van examineren werkt dit in de hand. Er is, zeker ook bij inburgeraars, behoefte aan meer praktijkgerichte en contextgebonden taalverwerving. Dat wil zeggen: niet alleen taal leren uit de boeken, maar ook leren door te doen en taal in de praktijk te oefenen. Bijvoorbeeld via: vrijwilligerswerk, stages of deelnemen aan een taalcafé. Inburgeraars hebben veel baat bij ook buiten de cursus om in aanraking komen met taal. Het huidige stelsel stimuleert dit echter niet.

Resultaatverplichting schiet doel voorbij

Inburgeren is verplicht, op minimaal taalniveau A2. Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht heeft gevolgen. Door gebruik van boetes en andere consequenties staat het sanctioneren centraal in het stelsel. De positieve kant van inburgeren, namelijk: dat het een leerzaam traject is om de Nederlandse taal onder de knie te krijgen en makkelijker te kunnen meedraaien in de samenleving, komt weinig tot uiting. Uit de evaluatie komt naar voren dat een grote groep inburgeraars intrinsiek gemotiveerd is om de taal te leren en te slagen voor het examen. Door de nadruk op de sanctionering stimuleert het stelsel echter niet om op een zo hoog mogelijk niveau, bijvoorbeeld B1, examen te doen. Een deel van de inburgeraars kiest veiligheidshalve voor het lagere A2-niveau, uit vrees niet tijdig te slagen. Overigens is voor een deel van de inburgeraars in de praktijk ook inburgeren op A2-niveau al een grote uitdaging. Voor de inburgeraars die het niveau A2 niet halen is er de mogelijkheid ontheven te worden van de inburgeringsplicht op basis van ‘aantoonbaar geleverde

inspanningen'. De eisen die aan deze ontheffing worden gesteld zijn volgens vele actoren echter buitenproportioneel en demotiverend. Er is behoefte aan een positief aanbod voor deze groep, gericht op wat deze inburgeraars wél kunnen leren. Het huidige stelsel wijst hen vooral op wat zij niet kunnen.

Aanbevelingen voor een effectiever inburgeringsstelsel

Uit de gevoerde gesprekken met actoren en inburgeraars komt geen wens naar voren een grote stelselwijziging door te voeren. Sterker nog, diverse geïnterviewden gaven aan dat het inburgeringsstelsel en de uitvoeringspraktijk gebaat zijn bij een zekere mate van 'beleidsrust'. Ook de Algemene Rekenkamer pleitte er eerder al voor de uitvoeringspraktijk tijd en rust te gunnen[2]. Op welke manier kan de effectiviteit van het inburgeringsstelsel worden vergroot, zonder het hele stelsel onderste boven te keren? Wij doen hieronder een aanzet voor aanpassingen die kunnen bijdragen aan een effectiever stelsel.

Zorg voor meer samenhang tussen inburgering en aanpalende domeinen

Wat betreft het domein van de participatie verdient het aanbeveling om te zoeken naar manieren om het aanbod aan duale trajecten te vergroten. Mogelijk kan een meer praktijkgerichte invulling van het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) hier een rol in spelen. In afstemming met de gemeente kan een stage of vrijwilligerswerk in het kader van ONA, aanvullend op het taaltraject, de inburgering versterken en bovendien de inburgeraar voorbereiden op de lokale arbeidsmarkt.

Om inburgering en onderwijs beter met elkaar te verbinden is het raadzaam de belemmeringen weg te nemen die er zijn om geïntegreerde trajecten te volgen en om ingeburgerden te ondersteunen die na hun inburgering starten met een beroepsopleiding. Een concrete oplossing hiervoor is het verruimen van de inburgeringstermijn voor inburgeraars die een duaal traject volgen, zodat zij opleiding of werk kunnen combineren met inburgeren zonder het risico op een sanctie. Ook het beschikbaar stellen van een DUO-lening voor een beroepsopleiding ter vervanging van een inburgeringstraject biedt mogelijkheden. Specifiek voor jongeren is er behoefte aan intensievere inburgeringstrajecten die direct voorsorteren op, of zijn te combineren met, een beroepsopleiding. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren die tot hun achttiende hebben deelgenomen aan een (intensieve) internationale schakelklas. Ook is het raadzaam wet- en regelgeving en het bijbehorende toezicht meer op elkaar af te stemmen.

Elimineer tot slot de inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de Wet inburgering, de Vreemdelingwet en de Naturalisatiewet.

Bied de inburgeraar de begeleiding en ondersteuning die hij nodig heeft gedurende het hele inburgeringstraject

Begeleiding en ondersteuning zijn maatwerk: de groep inburgeraars die uitstekend in staat is het inburgeringstraject zelf te organiseren moet die ruimte vooral krijgen. Gemeenten zouden een centralere rol kunnen spelen in het bieden van de ondersteuning aan inburgeraars die het nodig hebben, zoals ook al in het

[2] Algemene Rekenkamer, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013,* januari 2017.

Regeerakkoord is vastgelegd. Om die rol goed te kunnen vervullen is meer informatie-uitwisseling nodig tussen gemeenten enerzijds en COA, DUO en cursusaanbieders anderzijds, zodat gemeenten de individuele inburgeraar beter kunnen begeleiden bij te maken keuzes voorafgaand aan, en tijdens, het inburgeringstraject, en om meer inzicht hebben in de doorstroming en de voortgang van de inburgering. Het verdient aanbeveling nader te onderzoeken in hoeverre een ketenbreed informatiesysteem hierin kan voorzien.

Het is verder van belang deze intensievere ondersteuning zo vroeg mogelijk in te zetten, in het geval van asielmigranten zo mogelijk al in de opvang. Dit, zodat samen met de inburgeraar een plan kan worden gemaakt voor een passende invulling van zijn inburgeringstraject. Het verdient aandacht te onderzoeken of culturele hulpbronnen (cultureel kapitaal, opvoeding, opleiding, levensstijl) van de inburgeraars hierbij beter benut kunnen worden. De uiteindelijke keuze voor een cursusaanbieder blijft aan de inburgeraar, maar de gemeente heeft vaak beter zicht op het aanbod dan de inburgeraar zelf en kan daardoor prima een adviserende rol spelen richting inburgeraar. Dat geeft gemeenten ook een titel om met aanbieders in gesprek te gaan om hen te stimuleren met een passend en kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod te komen. Tot slot is het van belang om met de sector gemeenten afspraken te maken over de precieze invulling van de ondersteuning.

Stimuleer het gebruik van taal in de praktijk

Stimuleer zoveel mogelijk het gebruik van taal in de praktijk, ook buiten de inburgeringscursus om. Een sterkere nadruk op participatie kan hieraan bijdragen, maar creëer daarnaast zoveel mogelijk andere mogelijkheden waarin inburgeraars kunnen oefenen met de taal. Gemeenten kunnen ook hierin een organiserende of stimulerende rol spelen. Wellicht zijn er ook mogelijkheden om de examens meer praktijkgericht te maken, zodat deze beter aansluiten op de belevingswereld van de inburgeraar.

Stimuleer om 'naar vermogen' in te burgeren

Een deel van de inburgeraars heeft, realistisch gezien, niet de capaciteiten te slagen voor het inburgeringsexamen. Vaak wordt dit al vroeg in het inburgeringstraject duidelijk. Wij adviseren te onderzoeken hoe deze groep gestimuleerd kan worden desondanks naar vermogen toe te werken naar een zo hoog mogelijk taalniveau, zonder dat de inburgeraar een groot aantal vergeefse examenpogingen hoeft te doen om voor een ontheffing in aanmerking te komen. Bijvoorbeeld door te werken met deelcertificaten voor examenonderdelen die de inburgeraar wel behaald heeft. Dit wordt des te urgenter als B1 het nieuwe streefniveau voor de inburgering wordt, zoals is afgesproken in het Regeerakkoord. De groep die het streefniveau niet zal halen, wordt daardoor groter. Op dit moment slaagt slechts een klein deel van de inburgeraars op taalniveau B1 of hoger.

Ontwikkel een ramingsinstrument voor de inburgeringsketen
Ontwikkel een ramingsinstrument voor de gehele inburgeringsketen dat vroegtijdig inzicht geeft in de 'belasting' van de keten, om wachttijden bij het afnemen van de examens in de toekomst zoveel als mogelijk te voorkomen. Ook kan een dergelijk instrument helpen voorkomen dat 'overcapaciteit' in de keten ontstaat in een situatie van een afnemende instroom van inburgeraars in het stelsel.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Van iedere burger verwacht de overheid dat hij of zij zo veel mogelijk zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Inburgering is een uitvloeisel van deze norm voor vreemdelingen die zich met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigen (artikel 3 Wet inburgering). Inburgering, als eerste stap in het integratieproces en naar een zelfstandig bestaan, wordt als wezenlijke voorwaarde gezien om zelfstandig en actief deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. Het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat de overheid geen rol heeft bij de inburgering. De overheid biedt faciliteiten aan die het mogelijk maken dat de inburgeraar aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen.

Het inburgeringsstelsel is met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. De grootste wijzigingen zijn:

a. De verantwoordelijkheid voor inburgering wordt bij de inburgeringsplichtige gelegd. De inburgeraar bepaalt zelf hoe hij of zij aan zijn plicht voldoet en de kosten hiervan draagt;
b. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt waar nodig financieel ondersteund via een sociaal leenstelsel;
c. De doelgroep wordt beperkt tot vreemdelingen die vanaf 1 januari 2013 rechtmatig verblijf hebben verkregen in Nederland op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel (asiel of gezinsmigratie) of als geestelijk bedienaar. Zogeheten oudkomers vallen voortaan buiten de reikwijdte van deze wet;
d. De vormgeving van het inburgeringsexamen wordt gewijzigd om het toegankelijker te maken voor mensen die zich hierop met weinig of geen ondersteuning voorbereiden en om de kosten van het examen beheersbaar te houden;
e. De plicht van gemeenten vervalt om voor inburgerings- en taalkennisvoorzieningen te zorgen en om inburgeringsplichtigen op te roepen en te handhaven. Ook is de maatschappelijke begeleiding door gemeenten in 2013 uit de wet geschrapt[3];
f. De mogelijkheid voor gemeenten om vrijwillige inburgeraars een aanbod te doen vervalt.

1.2 Doelstelling en reikwijdte van de evaluatie

Een evaluatie van de Wet inburgering was al voorzien bij invoering in januari 2013. Het ministerie van SZW heeft advies- en onderzoeksbureau Significant opdracht gegeven de Wet inburgering 2013 te evalueren. De centrale onderzoeksvraag voor deze evaluatie is door SZW als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het doel (output) van de Wet inburgering (januari 2013 - oktober 2017) bereikt?

Het doel van de wet is, in het kader van dit onderzoek, geformuleerd als 'het voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde termijn'. De *outcome* effecten van inburgering in termen van participatie

[3] Deze financiering kwam terug in een aparte regeling met een lager budget.

komen in een ander, nog te starten, onderzoek aan bod. Onderhavig onderzoek heeft dus het karakter van een procesevaluatie en niet van een effectevaluatie.

De volgende vragen geven een nadere invulling aan de centrale onderzoeksvraag:

a. In hoeverre wordt het doel van de wet bereikt?
b. Werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd?
c. Hoe hebben de wijzigingen in de wet bijgedragen aan het doel van de wet en hoe werken ze in de praktijk?

Om de participatie van personen met een migratieachtergrond te vergroten en hun zelfredzaamheid te versterken, is het belangrijk dat het inburgeringsstelsel goed functioneert. Waar dat niet het geval is, moeten beleidsmakers en de politiek tijdig en gericht kunnen bijsturen. De evaluatie moet dus een scherp en compleet beeld geven van de uitwerking die de wijzigingen uit 2013 hebben gehad op de uitvoering en op (het gedrag van) inburgeraars in de praktijk. Wij evalueren niet alleen hoe de aanpassingen in de praktijk werken, maar inventariseren ook knelpunten op basis waarvan verbeterpunten voor de toekomst mogelijk zijn. Zo levert de evaluatie concrete aangrijpingspunten op om daadwerkelijk te kunnen bijsturen.

De onderzoeksperiode betreft de periode januari 2013 (het moment waarop de gewijzigde Wet inburgering van kracht is geworden) tot 1 oktober 2017 (het moment van starten van het onderzoek), inclusief tussentijdse beleidswijzigingen[4]. Dit betekent dat de toevoeging van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van maatschappelijke begeleiding door gemeenten aan asielmigranten en hun gezinsleden, die op 1 oktober 2017 ingaan, buiten de scope van het onderzoek vallen. Wél onderdeel van de evaluatie zijn de wijzigingen in beleid en (lagere) regelgeving die tussen januari 2013 en oktober 2017 zijn doorgevoerd.[5]

1.3 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Om betrouwbare en valide conclusies te kunnen trekken over de werking van de Wet inburgering uit 2013 is het nodig om databronnen en methoden te combineren. In onze aanpak hebben wij daarom cijfermateriaal van DUO, COA en Blik op Werk geanalyseerd, (diepte)interviews gevoerd met alle betrokken partijen in het veld en ook met inburgeraars zelf, en hebben wij een vragenlijst uitgezet onder gemeenten en cursusaanbieders. Op deze wijze verkrijgen wij inzicht in wat de wijzigingen van de Wet inburgering betekenen in de praktijk en welke effecten deze hebben op het gedrag en de overwegingen van inburgeraars. Onze dank gaat uit naar alle betrokkenen bij deze evaluatie voor de tijd en moeite die zij hebben gestopt in de beantwoording van onze vragen.

[4] Voor de analyse van gegevens uit het Informatie Systeem Inburgering is als peildatum 1 september 2017 gehanteerd, om aan te sluiten bij de gangbare rapportagemomenten van DUO.

[5] Denk bijvoorbeeld aan de toevoeging van het examenonderdeel Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (1 januari 2015) en de verhoging van de Rijksbijdrage voor maatschappelijke begeleiding per 1 januari 2016.

1.3.1 Analyse van gegevens (DUO, COA, Blik op Werk)

De DUO-gegevens uit het Informatie Systeem Inburgering (ISI) zijn de voornaamste bron voor het inzichtelijk maken van het resultaat van inburgeraars ten aanzien van de inburgeringsplicht. Wij hebben deze gegevens geanalyseerd voor de periode 1 januari 2013 tot 1 september 2017. Om deelname en resultaten van de voorinburgering inzichtelijk te maken hebben wij gegevens van het COA geanalyseerd. Gegevens van Blik op Werk gebruiken wij om de spreiding van het cursusaanbod inzichtelijk te maken.

1.3.2 Interviews met betrokken actoren, ook met inburgeraars

Ten behoeve van een goede procesevaluatie is het cruciaal alle betrokken actoren te spreken. Wij hebben dan ook 28 interviews uitgevoerd met betrokken actoren, waaronder DUO, COA, gemeenten, managers en docenten van cursusaanbieders, toetsontwikkelaars, Blik op Werk, VluchtelingenWerk Nederland en de IND. Zie Bijlage B voor een volledig overzicht.

Om inzicht te geven in het gedrag, keuzes en afwegingen van inburgeraars hebben wij 30 interviews gehouden met inburgeraars. Wij hebben inburgeraars geselecteerd via taalscholen en daarbij rekening gehouden met: spreiding in geslacht, leeftijd, herkomstland en niveau van de taalcursus. Zie Bijlage A voor een overzicht.

1.3.3 Vragenlijst onder gemeenten en cursusaanbieders

In aanvulling op de interviews met beleidsmedewerkers binnen gemeenten hebben wij een online vragenlijst verstuurd aan een brede groep gemeenten: de G4, G32 en een aantal kleinere gemeenten (totaal 60 gemeenten). Dit om een breed inzicht te verkrijgen in de invulling die gemeenten geven aan de maatschappelijke begeleiding en de middelen die gemeenten inzetten om inburgering te bevorderen, ook buiten de wettelijke kaders om. De respons was 60%. De respons van de G4 (75%) en G32 (67%) gemeenten lag hoger dan onder de kleinere gemeenten (44%). Dit is begrijpelijk aangezien de inburgering voor grotere gemeenten ook meer een thema is vanwege de grotere aantallen inburgeraars in deze gemeenten.

In aanvulling op de interviews met cursusaanbieders en docenten hebben wij ook een online vragenlijst uitgezet onder 100 cursusaanbieders. Dit om breder zicht te krijgen op de ervaringen van cursusaanbieders ten aanzien van de drie pijlers van het inburgeringsstelsel: de eigen verantwoordelijkheid voor de inburgeraar, de marktwerking van taalaanbod en de resultaatverplichting. In hoofdstuk 2 komen wij hierop terug. De respons was 67%. Beide vragenlijsten zijn opgenomen in Bijlage A.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit 7 hoofdstukken, inclusief deze inleiding. In hoofdstuk 2 schetsen wij de context van de evaluatie door de historie en inrichting van het inburgeringsstelsel en de belangrijkste wijzigingen die met de Wi2013 zijn ingevoerd te beschrijven. Ook benoemen wij de rollen van de actoren in het stelsel. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de resultaten van de Wi2013 in termen van slagingspercentages, uitgesplitst naar alle relevante subgroepen. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de werking van het inburgeringsstelsel waarbij wij

oog hebben voor de interne samenhang en de verbinding met andere domeinen, zoals: participatie en onderwijs. In hoofdstuk 5 gaan wij in op de ervaringen met de eerste pijler van het inburgeringsstelsel: de eigen verantwoordelijkheid. Wij besteden hier ook aandacht aan de rol en uitvoering van maatschappelijke begeleiding en het sociaal leenstelsel. In hoofdstuk 6 staat de tweede pijler van het inburgeringsstelsel centraal: de marktwerking in het aanbod van cursusaanbieders. Wij hebben hier aandacht voor zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het cursusaanbod. In hoofdstuk 7 geven wij inzicht in de werking van de derde pijler van het inburgeringsstelsel: de resultaatverplichting. Wij gaan hier in op de wijze van ontheffen en sanctioneren, het inburgeringsexamen en het nieuwe examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

2. Inrichting van het inburgeringsstelsel

In dit hoofdstuk geven wij een algemene beschrijving van de inrichting van het inburgeringsstelsel onder de Wet inburgering 2013, de (historische) context waarin dit stelsel is ontstaan, en de verschillende actoren die een rol spelen bij de inburgering.

2.1 Historie inburgeringsbeleid

Om de wetswijzigingen per 2013 in context te kunnen plaatsen, geven wij eerst een schets van de historie van het inburgeringsbeleid in Nederland. Nederland kent sinds 1996 een landelijk inburgeringsbeleid. Waar aanvankelijk inburgeringscontracten met nieuwkomers op basis van vrijwilligheid werden gesloten, gold vanaf 30 september 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) met als doel het bereiken van een zekere mate van zelfredzaamheid (met name op het gebied van taal) van nieuwkomers (inspanningsverplichting). Dit inburgeringsprogramma draaide om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en in de Nederlandse arbeidsmarkt. In het Regeerakkoord 1998-2002 zette het kabinet naast de inburgering van nieuwkomers ook in op de inburgering van oudkomers: personen met een migratieachtergrond die al langere tijd in Nederland verblijven, maar nog onvoldoende zijn geïntegreerd in de samenleving.

Al vrij snel na invoering van de Win en de latere oudkomersregelingen werd veel kritiek geleverd, zowel op de wet zelf als op de uitvoering ervan door gemeenten. Zo klonk er kritiek op de kwaliteit en het maatwerk van de inburgeringsprogramma's, de resultaten van het inburgeringsbeleid, de rol van gemeenten en van het Rijk in het stelsel, de financieringssystematiek en het rendement van de inburgeringscursussen. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II uit 2003 werd daarom het fundament gelegd voor een nieuw inburgeringsstelsel waarin de inburgeringsplicht als voorwaarde gold voor het verblijfsrecht voor onbepaalde tijd in Nederland en waarin de inburgeraar een eigen verantwoordelijkheid heeft om zichzelf voor te bereiden op het examen. In de periode 2003-2006 werd het nieuwe inburgeringstelsel verder vormgegeven op basis van vijf grote uitgangspunten:

a. Resultaatsverplichting;
b. Eén examennorm;
c. Eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige;
d. Spilfunctie van gemeenten;
e. Marktwerking voor inburgeringscursussen.

De hieruit voortkomende Wet inburgering 2007 kende een moeizame start: inburgeraars begonnen niet met hun lessen en veel klassen bleven leeg. Dit was mede de aanleiding voor het Deltaplan Inburgering dat in september 2007 werd geïntroduceerd. Als gevolg hiervan zijn na invoering van het nieuwe stelsel flinke wijzigingen doorgevoerd, onder andere in de doelgroep die onder de inburgeringsplicht valt, in de faciliterende rol van de gemeente en in de mogelijkheden om meer maatwerk te leveren voor verschillende groepen inburgeraars. Zo werden gemeenten verplicht inburgeringsvoorzieningen aan te bieden, die zij vaak zelf inkochten bij opleidingsinstituten; dit konden, anders dan voor 2007, niet alleen ROC's zijn, maar nu ook private aanbieders. Dit had weer gevolgen voor de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar en de wens om een consumentenmarkt voor cursussen te laten ontstaan. De oorspronkelijke uitgangspunten zijn als

gevolg van de vele wijzigingen gedeeltelijk losgelaten. Eind 2009 waren de belangrijkste knelpunten opgelost en functioneerden de uitvoeringsorganisaties bij gemeenten naar behoren. Het inburgeringsstelsel leek zich te stabiliseren[6].

In de Miljoenennota 2011 werd vervolgens een forse bezuiniging aangekondigd op het inburgeringsbeleid, die werd ingevuld door een korting op de inburgeringsbudgetten voor gemeenten. Dit was mede de aanleiding voor de wetswijzigingen per 2013. Een andere aanleiding voor de wijzigingen is de constatering van het kabinet in de Memorie van toelichting bij de Wet inburgering 2013 dat doordat in de afgelopen jaren - mede door de grote inspanningen van gemeenten - een grote inhaalslag is gemaakt met de inburgering van inburgeringsplichtige oudkomers in Nederland het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid weer meer op de voorgrond kan worden geplaatst"[7]. De plicht voor gemeenten om een inburgeringsvoorziening aan te bieden kwam daardoor per 2013 volledig te vervallen en gemeenten verloren hun spilfunctie.

Het gewijzigde stelsel is gefundeerd op drie 'pijlers': eigen verantwoordelijkheid, resultaatsverplichting en marktwerking[8]. Door de nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars en door aan te sturen op het ontstaan van een consumentenmarkt voor inburgeringscursussen, wordt teruggegrepen op de Wet inburgering zoals deze oorspronkelijk, in 2007, bedoeld was.

2.2 Belangrijkste componenten Wet inburgering 2013

2.2.1 Gewijzigde onderdelen per 1 januari 2013

Het inburgeringsstelsel is, zoals gezegd, met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. De grootste wijzigingen beschrijven wij in deze paragraaf. In de eerste plaats is de verantwoordelijkheid voor inburgering bij de inburgeringsplichtige zelf gelegd: de inburgeraar bepaalt zelf hoe hij aan zijn plicht voldoet en de kosten hiervan draagt. Dit is in de plaats gekomen van een verplichtend aanbod dat de gemeente tot aan 2013 aan een inburgeraar moest doen. Inburgering vond toen (vaak) op kosten van de overheid plaats. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt in het huidige stelsel waar nodig wel financieel ondersteund via een sociaal leenstelsel. De inburgeringstermijn is daarnaast per 2013 verkort van 3,5 naar 3 jaar. Analfabeten krijgen een verlenging van de inburgeringstermijn van maximaal 2 jaar (was 2,5 jaar).

De plicht van gemeenten vervalt om voor inburgerings- en taalkennisvoorzieningen te zorgen en om inburgeringsplichtigen op te roepen en te handhaven. Er is daardoor de facto sprake van de invoering van een consumentenmarkt voor inburgeringscursussen, in plaats van de institutionele markt waarin gemeenten vóór 2013 inburgeringsvoorzieningen inkochten. Gemeenten hebben door deze wijzigingen onder de Wi2013 geen formele rol meer in het stelsel. Wel hebben zij nog een taak bij het organiseren van maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten. Zij doen dit zelf, of besteden het uit aan een maatschappelijke organisatie.

[6] Significant, *Evaluatierapport inburgering in Nederland*, in opdracht van het ministerie van VROM - WWI, juni 2010.

[7] *Memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*, TK 33086, nr. 3.

[8] De term 'pijler' wordt niet letterlijk genoemd in de Memorie van Toelichting. Pas in latere kamerbrieven wordt deze term voor het eerst gebruikt.

Deze taak is niet wettelijk geregeld in de Wi2013, maar wel onderdeel van deze evaluatie. Met ingang van 1 oktober 2017 is hierin verandering gekomen. Deze (formele) wijziging valt echter buiten de scope van deze evaluatie. Verdeling en uitbetaling aan gemeenten van de vergoeding die bestemd is voor de maatschappelijke begeleiding verloopt via het COA[9]. DUO heeft in 2013 de rol van gemeenten overgenomen als primaire uitvoeringsorganisatie van de Wet inburgering. In paragraaf 2.3 gaan wij in op wat deze rol precies inhoudt.

De doelgroep van de Wi2013 is beperkt tot vreemdelingen die niet afkomstig zijn uit de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte, Turkije of Zwitserland en die vanaf 1 januari 2013 rechtmatig verblijf hebben verkregen in Nederland op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel (asiel- of gezinsmigratie) of als geestelijk bedienaar. Zogeheten oudkomers vallen daarmee voortaan buiten de reikwijdte van deze wet.

De vormgeving van het inburgeringsexamen is gewijzigd om het toegankelijker te maken voor mensen die zich hierop met weinig of geen ondersteuning voorbereiden en om de kosten van het examen beheersbaar te houden. Zo zijn de profielen[10] afgeschaft, is het assessment (daardoor) in de praktijkgerichte situatie als examenvorm losgelaten en zijn de examenvragen van een abstracter niveau. Daarnaast werden voorheen, vóór 2013, alle vier de taalonderdelen (schrijven, spreken, lezen en luisteren) gezamenlijk getoetst in een centraal examen. Vanaf 2013 is sprake van losse examenonderdelen.

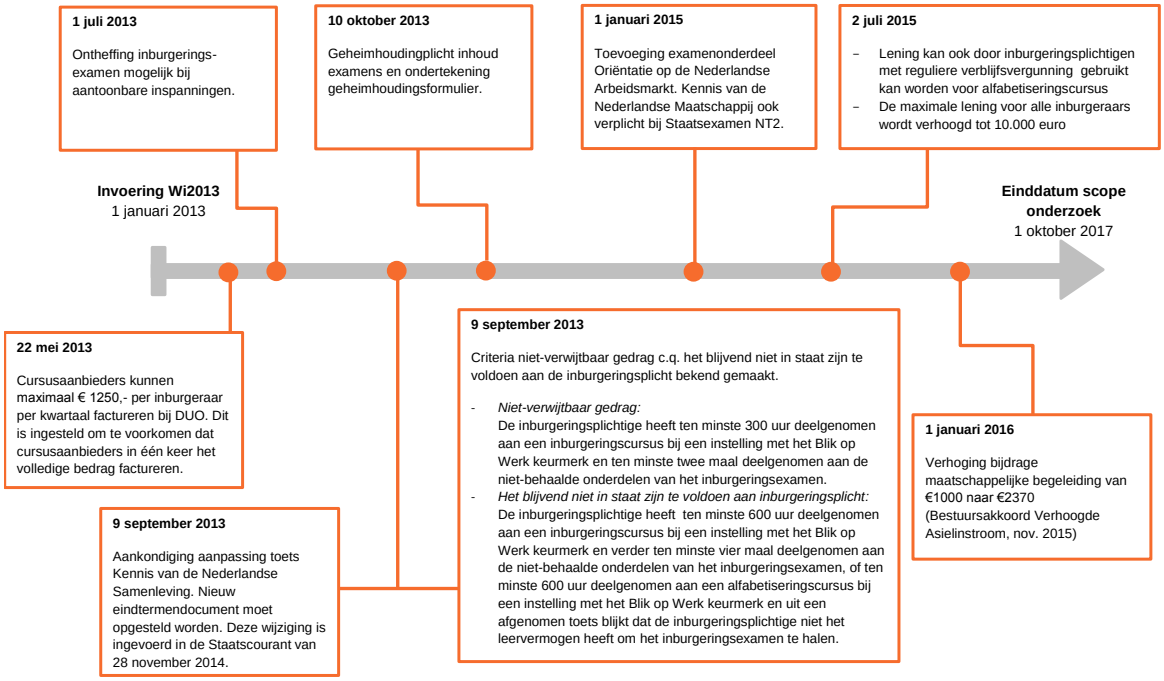
Met de invoering van de Wi2013 is tot slot de mogelijkheid voor gemeenten vervallen om vrijwillige inburgeraars een aanbod te doen. Wel kunnen zij nog op eigen initiatief en op eigen kosten deelnemen aan een inburgeringstraject en aan het -examen. Vrijwillige inburgeraars die een cursus volgen zonder examen te doen en zonder gebruik te maken van een lening, blijven buiten de scope van deze evaluatie, omdat van hen geen systematische gegevens verkrijgbaar zijn.

2.2.2 Tussentijdse wijzigingen in de Wi2013

Navolgende figuur laat schematisch zien wat de belangrijkste wijzigingen zijn die tussentijds, dat wil zeggen na 1 januari 2013 zijn doorgevoerd. Voor zover relevant zijn deze wijzigingen meegenomen in deze evaluatie.

[9] Dit is de situatie tot aan 1 oktober 2017. Vanaf dat moment vindt uitkering aan gemeenten plaats via een decentralisatie-uitkering van het Gemeentefonds.

[10] Werk, Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs (OGO), Maatschappelijke participatie, Ondernemerschap.

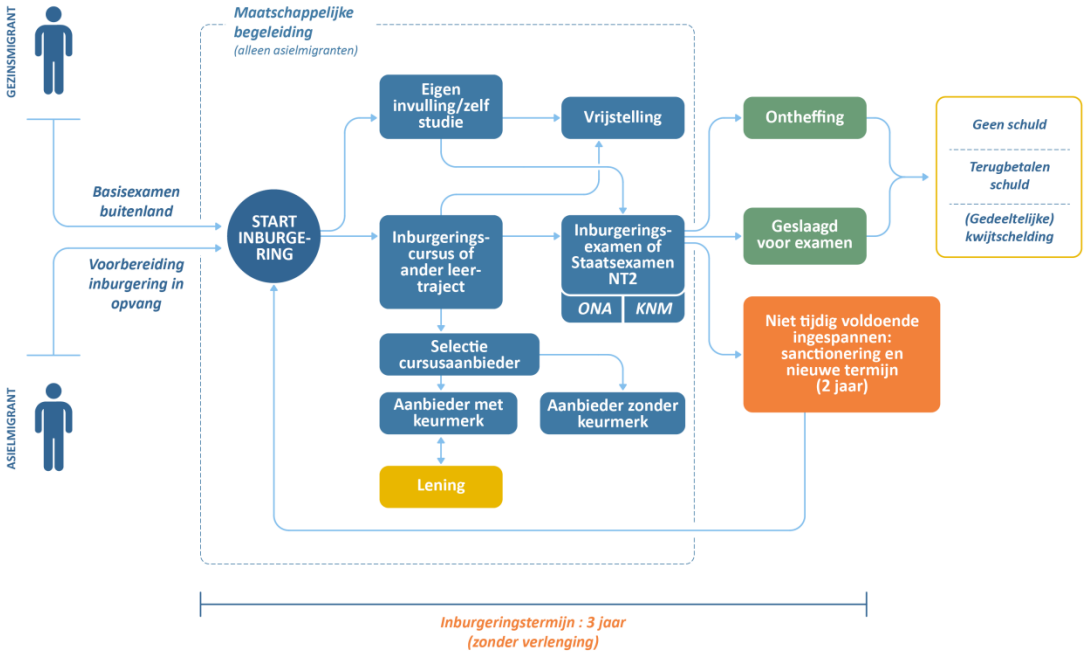


Figuur 2-1: Tussentijdse wijzigingen Wet inburgering 2013

2.2.3 Inburgeringsproces op hoofdlijnen

Hieronder beschrijven wij op hoofdlijnen het inburgeringsproces (zie ook Figuur 2-2). Hierbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen asielmigranten en gezinsmigranten, omdat zij vaak uit verschillende herkomstlanden afkomstig zijn en er verschillen zijn in het inburgeringsproces tussen beide groepen. Gezinsmigranten hebben bijvoorbeeld voorafgaand aan hun komst naar Nederland meestal een basisexamen in het buitenland afgelegd, op taalniveau A1 (onderdelen Lezen, Spreken, en Kennis van de Nederlandse Samenleving). En er gelden andere regels voor gezinsmigranten ten aanzien van het sociaal leenstelsel.

Asielmigranten verblijven vaak na aankomst in Nederland enige tijd in een opvanglocatie van het COA. Asielmigranten kunnen, zodra zij een verblijfsvergunning hebben, in de COA-opvang het programma ‘Voorbereiding op inburgering’ volgen, voorafgaand aan hun verblijf in de gemeente. Met het programma streeft het COA ernaar de taalbeheersing van vergunningshouders op ten minste niveau A1 min te brengen en hen te voorzien van basale informatie en kennis over de Nederlandse maatschappij. Ook krijgt de vergunninghouder individuele begeleiding, gericht op zijn participatie in de Nederlandse samenleving. Na de uitstroom naar een gemeente bestaat de mogelijkheid voor asielmigranten ‘maatschappelijke begeleiding’ te krijgen. De gemeente organiseert, zoals gezegd, deze begeleiding.



Figuur 2-2: Schematische weergave inburgeringsproces

De inburgeringsplicht start formeel op het moment van statusverlening door de IND. Vervolgens krijgt de inburgeringsplichtige een formele kennisgevingsbrief van DUO hierover. Als er langer dan acht weken zit tussen de statusverlening en de kennisgevingsbrief van DUO, dan krijgt de inburgeraar een verlenging toegekend van zijn inburgeringstermijn ter grootte van de tijd tussen statusverlening en kennisgeving. Als er minder dan acht weken tussen zit, dan krijgt de inburgeringsplichtige geen verlenging[11].

De inburgeringsplichtige wordt vervolgens geacht informatie over het inburgeringstraject tot zich te nemen en bepaalt hoe hij aan zijn inburgeringsplicht wil voldoen, op welk beoogd niveau en of en hoe hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen: via een inburgeringscursus of via zelfstudie. Een andere mogelijkheid om aan de inburgeringsplicht te voldoen is bijvoorbeeld het behalen van het Staatsexamen Nederlands als tweede taal (NT2). In beide gevallen zijn Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) verplichte examenonderdelen[12]. Ook zijn combinaties mogelijk door een inburgeringscursus gelijktijdig te volgen met een beroepsopleiding aan een mbo-instelling.

Indien de inburgeringsplichtige kiest voor het volgen van een inburgeringscursus, dan maakt hij zelf een keuze voor een cursusaanbieder, al dan niet voorzien van het keurmerk Blik op Werk. Hij is geheel vrij in de keuze van een aanbieder en het niveau van de te volgen cursus. De inburgeringsplichtige kan er, indien hij een cursus volgt met een keurmerk van Blik op Werk, tevens voor kiezen om een lening aan te vragen bij DUO. Voor asielmigranten is het maximaal te lenen bedrag gelijk aan € 10.000,-. Voor gezinsmigranten is het maximaal te lenen bedrag inkomensafhankelijk, maar ook nooit hoger dan € 10.000,-. Alleen van

[11] Omwille van de aansluiting op SZW-rapportages over inburgering baseren wij in deze evaluatie de cohortindeling voor de diverse analyses op de datum van de kennisgeving door DUO, en niet op de datum van statusverlening.

[12] ONA is alleen verplicht voor inburgeraars die na 2015 inburgeringsplichtig werden. KNM (toen nog Kennis van de Nederlandse Samenleving) was tot 1 januari 2015 niet verplicht voor degenen die Staatsexamen NT2 deden.

asielmigranten, dus niet van gezinsmigranten, kan de lening na het voldoen aan de inburgeringsplicht onder voorwaarden worden kwijtgescholden. De aanvraag van een lening kan overigens ook al plaatsvinden voordat een cursusaanbieder is gekozen.

De inburgeringsplichtige volgt, indien hij niet heeft gekozen voor zelfstudie, cursussen ter voorbereiding op het inburgeringsexamen. De facturen van (gecertificeerde) cursusaanbieders voor de gevolgde cursussen kunnen worden voldaan uit de lening van DUO. DUO betaalt deze facturen dan rechtstreeks aan de cursusaanbieder. Op enig moment besluit de inburgeringsplichtige, al dan niet daarin gestuurd door de cursusaanbieder, deel te nemen aan zijn eerste examens en eventueel volgende (her)examens. Het inburgeringsexamen wordt op A2-niveau afgenomen en bestaat uit zes onderdelen: Lezen, Schrijven, Spreken, Luisteren, KNM en ONA. Het is ook mogelijk het staatsexamen NT2 te doen op B1- of B2-niveau, met daarnaast de onderdelen KNM en ONA.

De inburgeringsplichtige heeft voldaan aan de verplichtingen uit de Wi2013 als hij binnen de (verlengde) termijn is geslaagd voor het inburgeringsexamen - bestaande uit de genoemde examenonderdelen - of als hij een ontheffing of algehele vrijstelling van de inburgeringsplicht heeft. De Wi2013 kent drie vormen van ontheffing: ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, ontheffing op basis van 'aantoonbaar voldoende ingeburgerd[13] en de medische ontheffing. Een vrijstelling van de inburgeringsplicht is aan de orde indien de inburgeringsplichtige reeds in het bezit is van bepaalde diploma's (bijvoorbeeld: een diploma op minimaal niveau mbo 2). Indien de inburgeraar verwijtbaar niet tijdig aan de verplichtingen uit de wet heeft voldaan, dan legt DUO een boete op en gaat een nieuwe termijn van twee jaar lopen. Het recht op kwijtschelding van de lening vervalt.

2.2.4 Drie pijlers onder het inburgeringsstelsel

De evaluatie geeft een scherp en compleet beeld van het effect dat de genoemde wijzigingen uit 2013 in de praktijk hebben gehad op de uitvoering en op (het gedrag van) inburgeraars en andere actoren. Een niveau dieper biedt de evaluatie ook inzicht in hoe 'stevig' de drie pijlers zijn waarop het stelsel is gebouwd: eigen verantwoordelijkheid, resultaatsverplichting en marktwerking. In hoeverre pakken die in de praktijk uit zoals ze bedoeld zijn? Deze pijlers operationaliseren we voor deze evaluatie als volgt.

Invulling van de eigen verantwoordelijkheid: hieronder verstaan wij dat de inburgeringsplichtige in staat wordt geacht zelf te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet en of en hoe hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen (inburgeringscursus of zelfstudie). Daarnaast is de inburgeringsplichtige in staat om de aangeboden informatie van DUO over de inburgeringsplicht te begrijpen en toe te passen en om in de financiering te voorzien van de kosten voor voorbereiding en examen. Deze pijler raakt aan de volgende onderdelen van het inburgeringsstelsel: de voorbereiding op de inburgering, maatschappelijke begeleiding, het sociaal leenstelsel, kwaliteit van en aanbod aan inburgeringscursussen, de ontheffing van de inburgeringsplicht en het inburgeringsexamen.

[13] Dit is van toepassing op personen die al minimaal tien jaar aangesloten in Nederland wonen en al minimaal vijf jaar werk hebben in Nederland. Op basis van een werkgeversverklaring en een gesprek met DUO kan deze ontheffing worden verleend. Deze vorm van ontheffen komt beperkt voor.

Marktwerking: De tweede pijler is marktwerking in het aanbod van cursusaanbieders. Het achterliggende idee is dat, wanneer inburgeringsplichtigen zelf een cursus inkopen, er meer concurrentie ontstaat en cursusinstellingen geprikkeld worden om meer maatwerk te leveren voor de inburgeringsplichtige en een betere prijs-kwaliteitsverhouding bieden. Het keurmerk van Blik op Werk moet borgen dat er een transparant aanbod is van kwalitatief goede cursussen. In deze evaluatie gaan wij na hoe het aanbod aan cursussen zich sinds 2013 heeft ontwikkeld (spreiding, niveau, et cetera) en hoe inburgeraars en actoren in het stelsel dit aanbod percipiëren.

Resultaatsverplichting: Onder de Wi2013 hebben inburgeraars drie jaar de tijd om te voldoen aan hun inburgeringsplicht. Als er gegronde redenen voor zijn, dan kan de inburgeringsplichtige een ontheffing of verlenging van de termijn aanvragen. De inburgeringsplicht is niet vrijblijvend. DUO kan (herhaaldelijk) een boete opleggen als niet op tijd aan de inburgeringsplicht is voldaan. Tevens voorziet de Wi2013 in de mogelijkheid om een reguliere verblijfsvergunning in te trekken. In de evaluatie hebben wij geprobeerd zicht te krijgen op het effect van deze sancties op (het gedrag van) de inburgeringsplichtige: heeft het sanctiebeleid een positieve dan wel negatieve uitwerking op het voldoen aan de inburgeringsplicht?

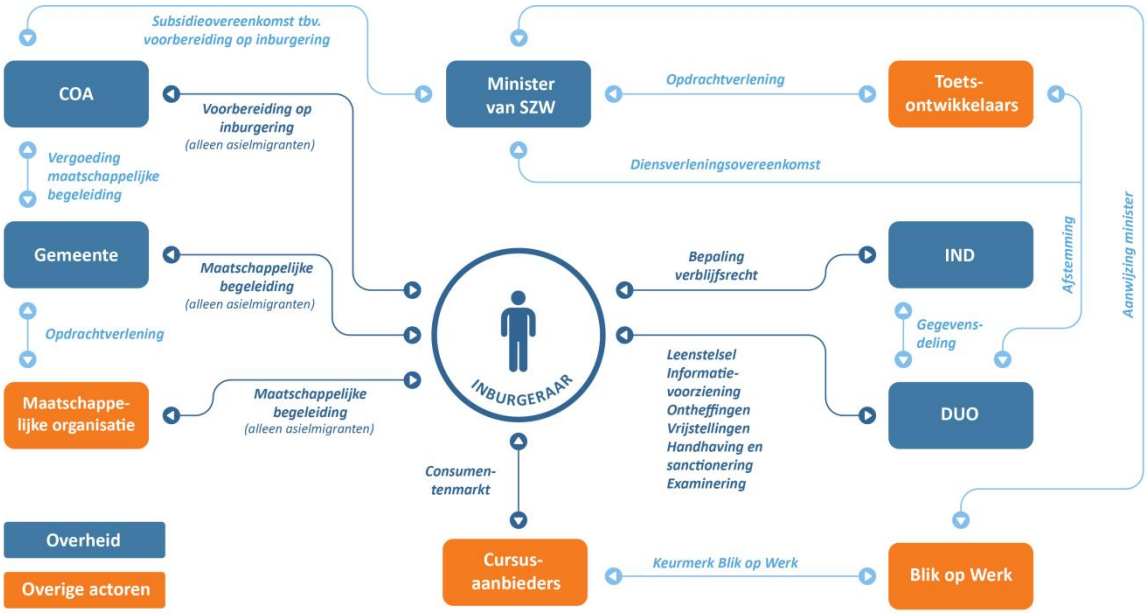
Deze drie pijlers lopen als een rode draad door het onderzoek heen en komen onder andere terug in respectievelijk de hoofdstukken 5, 6 en 7.

2.3 Actoren in het inburgeringsstelsel

De volgende actoren hebben sinds 2013 een formele rol in het inburgeringsstelsel:

a. De minister van SZW als stelselverantwoordelijke en financier;
b. DUO als primaire uitvoeringsorganisatie van de Wi2013;
c. COA, ten aanzien van de voorbereiding op inburgering van asielmigranten en de verstrekking van een vergoeding aan gemeenten voor maatschappelijke begeleiding van asielmigranten;
d. IND: verstrekking en intrekking verblijfsvergunning;
e. Blik op Werk: verstrekking keurmerk aan cursusaanbieders die voldoen aan de criteria.

Van de genoemde actoren zijn de hierna genoemde taken en verantwoordelijkheden in wet- en regelgeving vastgelegd. Daarnaast spelen cursusaanbieders en toetsontwikkelaars een belangrijke, zij het niet wettelijk vastgelegde, rol in het stelsel. Ook hun rol beschrijven wij hierna. Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van de verschillende actoren in het inburgeringsstelsel en hun onderlinge relaties. De inburgeraar staat hierin centraal.



Figuur 2-3: Schematische weergave inburgeringsstelsel

2.3.1 De minister van SZW

De minister van SZW is systeemverantwoordelijke voor het inburgeringsstelsel. Daarnaast is de minister opdrachtgever van DUO en COA voor de uitvoering van hun inburgeringstaken en heeft de minister Blik op Werk aangewezen om een keurmerk aan cursusinstellingen te verlenen.

2.3.2 Dienst Uitvoering Onderwijs[14]

De taken van DUO zijn:

a. Het afgeven van een kennisgeving inzake de inburgeringsplicht van een inburgeringsplichtige;
b. Het verlenen van een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de inburgeringsplicht;
c. Het verlenen van een ontheffing van de inburgeringsplicht;
d. Het verlengen van de inburgeringstermijn;
e. Het bepalen of er recht is op een lening, het verstrekken van leningen en innen van schulden uit verstrekte leningen, inclusief uitbetaling van facturen aan cursusaanbieders uit het verstrekte leningbedrag;
f. Het kwijtschelden van schulden;
g. Het opleggen van een bestuurlijke boete indien verwijtbaar niet tijdig aan de inburgeringsplicht is voldaan;
h. Het beheren van en het verwerken van gegevens uit het Informatiesysteem Inburgering;
i. Het afnemen van het inburgeringsexamen;
j. Het uitreiken van het inburgeringsdiploma;
k. Het vaststellen van het examenreglement;

[14] Op grond van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs Wet- en regelgeving inburgering.

l. Het innen van examengeld;
m. Het nemen van besluiten op bezwaar, het voeren van gerechtelijke procedures en het behandelen van klachten voor zover deze verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden.

In de Dienstverleningsovereenkomst die DUO heeft afgesloten met het ministerie van SZW staat aanvullend nog expliciet dat DUO ook tot taak heeft te zorgen voor de informatievoorziening aan inburgeraars en derden en de communicatie over de inburgeringstaken.

2.3.3 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

Het COA heeft twee formele taken in het inburgeringsstelsel:
a. Aanbieden van een programma om vergunninghouders voor te bereiden op het wonen en leven in de gemeente. Daarnaast worden vergunningshouders geïnformeerd over de inburgeringsplicht en staat oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt centraal. Het programma 'Voorbereiding op inburgering' wordt aangeboden sinds 2008;
b. Zorgdragen voor verdeling en uitbetaling van de vergoeding die bestemd is voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige asielgerechtigden door gemeenten. Ook nareizende gezinsleden die een reguliere verblijfsvergunning hebben verkregen, komen hiervoor in aanmerking. Per 1 oktober 2017 is deze taak komen te vervallen. Vanaf die datum keert het Gemeentefonds de bijdrage uit.

2.3.4 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND heeft een beperkte rol in het inburgeringsstelsel (Wi2013). Vluchtelingen (tussen 16 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd) die voor een niet-tijdelijk doel een verblijfsvergunning hebben gekregen zijn inburgeringsplichtig, evenals gezinsmigranten en geestelijke bedienaren. De IND is de instantie die de verblijfsvergunning afgeeft. Op dat moment start formeel de inburgeringstermijn. Op basis van de Vreemdelingenwet 2000 kan het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht, behoudens uitzonderingen, leiden tot intrekking of niet-verlenging van de reguliere verblijfsvergunning door de IND. De IND kan dus op twee momenten in het inburgeringstraject een rol spelen. Daarnaast levert de IND gegevens over asielmigranten, gezinsmigranten en geestelijk bedienaren aan DUO, zodat DUO hen kan informeren over de inburgeringsplicht.

2.3.5 Blik op Werk

Op grond van artikel 12a van de Wi2013 kan de minister van SZW een keurmerk verlenen aan cursusinstellingen. Namens de minister is Blik op Werk de instelling die deze rol vervult en zorgdraagt voor het afgeven, verlengen en intrekken van het keurmerk. Tevens beheert Blik op Werk een website met daarop informatie over alle instellingen met een keurmerk.

2.3.6 Cursusaanbieders

Met de Wi2013 is een consumentenmarkt voor inburgeringscursussen ingesteld, in de plaats van een institutionele markt waarin gemeenten inburgeringsvoorzieningen inkopen voor inburgeringsplichtigen. De

cursusaanbieders hebben een belangrijke rol in het stelsel. Het achterliggende idee is zoals gezegd dat op een consumentenmarkt cursusinstellingen sterker geprikkeld worden om meer maatwerk te leveren voor de inburgeringsplichtige en een betere prijs-kwaliteitsverhouding te bieden. Inburgeringsplichtigen kunnen de cursusgelden alleen uit het sociaal leenstelsel financieren indien zij een cursus volgen bij een aanbieder met het keurmerk Blik op Werk.

2.3.7 Toetsontwikkelaars

Het inburgeringsexamen omvat zes examens die worden gemaakt door drie toetsontwikkelaars. De examens Lezen, Luisteren en Schrijven worden door Cito bv ontwikkeld en de examens Spreken en KNM worden door Bureau ICE ontwikkeld. Het onderdeel ONA wordt door ITTA ontwikkeld. Het ministerie van SZW is de opdrachtgever van deze drie toetsontwikkelaars. Via verschillende door het ministerie uitgezette aanbestedingsprocedures worden de opdrachten voor deze examens periodiek opnieuw in de markt gezet. Het ministerie is dus opdrachtgever van de toetsontwikkelaars en heeft met elk van hen een contractuele afspraak over de te leveren diensten en de bijbehorende vergoeding.

2.4 Verloop implementatie Wi2013

Met de verschillende actoren in het inburgeringsstelsel is voor deze evaluatie ook gesproken over de implementatie van de eerder genoemde wetswijzigingen in 2013. Uit deze gesprekken kwamen geen grote ‘kinderziektes’ naar voren bij de invoering van de wijzigingen. Het beeld is dat DUO als primaire uitvoeringsinstantie in het gewijzigde stelsel voldoende en tijdig was voorbereid op de wetswijzigingen. De uitvoering, bijvoorbeeld rondom het sociaal leenstelsel, was tijdig gereed. Wel worden enkele knelpunten gesignaleerd met betrekking tot de beginfase:

a. Het ontbreken van informatie voor inburgeraars, bijvoorbeeld bij DUO en Blik op Werk, in andere talen dan het Nederlands. Dit vloeide voort uit een politiek besluit, dus is niet aan DUO en Blik op Werk toe te schrijven. Later kwam informatie wel in meerdere talen beschikbaar;
b. Onvoldoende en soms onduidelijke informatieverstrekking aan professionals, vrijwilligers en inburgeraars;
c. Een deel van de kennisgevingen inzake de inburgeringsplicht kwam niet, te laat of op het verkeerde adres aan;
d. Moeilijke telefonische bereikbaarheid van DUO.

Wij merken op dat de wetswijziging van 2013 ook met zich meebrengt dat een aantal onderdelen is vervallen. Het gaat om:

a. Oudkomers vallen voortaan buiten de reikwijdte van de wet;
b. De plicht van gemeenten vervalt om voor inburgerings- en taalkennisvoorzieningen te zorgen en om inburgeringsplichtigen op te roepen;
c. De mogelijkheid voor gemeenten om vrijwillige inburgeraars een aanbod te doen vervalt.

Voor gemeenten is door het wegvallen van taken feitelijk sprake van een ‘omgekeerde implementatie’. Toen per 2013 de regie bij gemeenten is weggehaald hebben de meeste gemeenten de bestaande infrastructuur snel uit handen laten vallen. Daar speelden soms frustratie en onbegrip in mee. Hierdoor is, zo geven

gemeenten en de VNG aan, veel kennis en expertise verloren gegaan. Sommige gemeenten kregen daar later last van, zeker op het moment dat het aantal asielmigranten sterk toenam vanaf 2014 en de behoefte om een grotere rol in de inburgering te spelen toenam. Overigens behielden gemeenten wel een deel van hun inburgeringstaken. Gemeenten bleven verantwoordelijk voor inburgeraars die vallen onder het oude stelsel en nog niet aan hun verplichtingen hadden voldaan.

Voor andere partijen met een belangrijke uitvoerende rol in het stelsel was de impact minder groot, doordat hun rol maar in beperkte mate veranderde. Dit geldt bijvoorbeeld voor de IND, maar ook voor het COA dat ook voor 2013 al voorinburgering verzorgde aan inburgeringsplichtige statushouders. Wel zijn er wijzigingen doorgevoerd in de voorinburgering. Het keurmerk Blik op Werk bestond ook al voor 2013.

3. Driekwart van de inburgeraars uit 2013 voldoet aan verplichtingen uit Wi2013; gros doet examen op A2-niveau

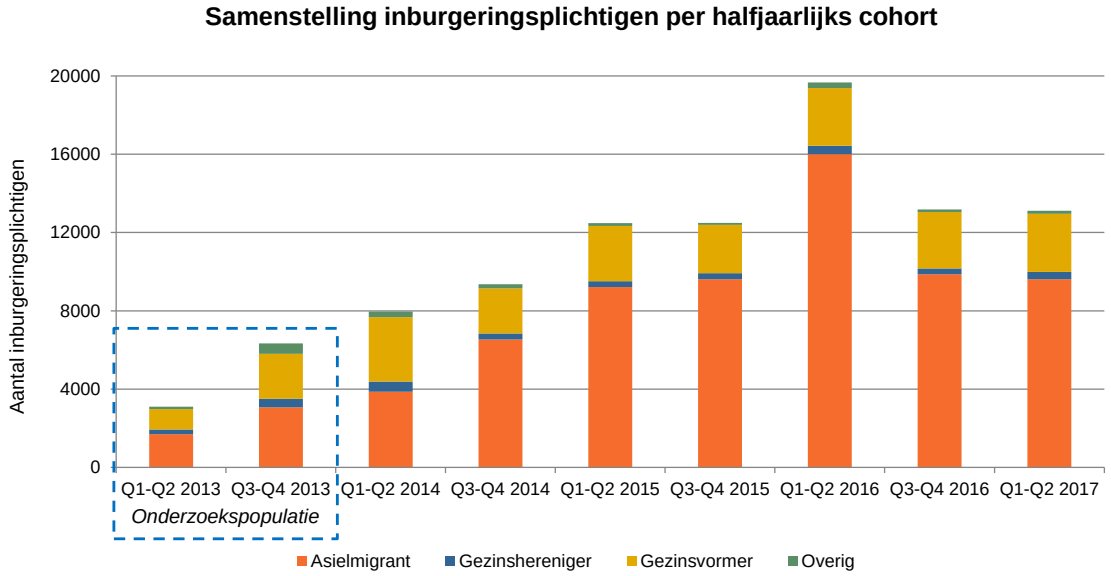
In dit hoofdstuk laten wij zien in hoeverre het doel van de Wet inburgering 2013 wordt bereikt, namelijk de mate waarin inburgeraars tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. Voldoen aan de inburgeringsplicht kan op verschillende manieren: door te slagen voor het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 of door het verkrijgen van een vrijstelling. Tevens zijn er gronden om ontheffing te krijgen van de inburgeringsplicht. Wij presenteren de resultaten per halfjaarscohort (Q1-Q2 en Q3-Q4) en beperken ons tot de cohorten van de personen die in 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden. Dit omdat de reguliere inburgeringstermijn - van drie jaar - voor deze groep inburgeraars op de peildatum van het onderzoek, 1 oktober 2017, is verstreken. Van deze groep inburgeraars kunnen wij daarom in deze evaluatie betrouwbare en complete uitspraken doen over de behaalde resultaten. Van latere cohorten (2014 en verder) bevindt een groot deel van de inburgeraars zich nog binnen de reguliere termijn.

3.1 Sterke fluctuatie instroom asielmigranten in de tijd

Om de resultaten in dit hoofdstuk goed te kunnen duiden beschrijven wij hier eerst de samenstelling van de onderzoekspopulatie. Figuur 3-1 laat zien dat de omvang van de groep inburgeraars sinds 2013 sterk is gestegen, met een piek in het eerste half jaar van 2016. Deze stijging is toe te schrijven aan de hoge instroom van asielmigranten in 2015, waarvan een groot deel een verblijfsvergunning heeft gekregen en daarmee inburgeringsplichtig werd. Het aantal gezinsmigranten (gezinsvormers en gezinsherenigers[15]) is stabiel over de tijd. Hierbij moet worden opgemerkt dat nareizigers van asielmigranten binnen deze evaluatie zijn toegerekend aan de categorie asielmigranten, conform de definities die DUO hanteert. Achtergrond hiervan is dat de leenrechten van asielmigranten (en hun nareizigers) en gezinsmigranten verschillen. Asielmigranten (en nareizigers) kunnen altijd gebruik maken van de volledige DUO-lening die wordt kwijtgescholden wanneer ze binnen de termijn aan de inburgeringsplicht voldoen. Gezinsmigranten kunnen ook aanspraak maken op een DUO-lening, maar deze is afhankelijk van de hoogte van het inkomen en dat van de partner. Bovendien geldt voor deze groep geen recht op kwijtschelding. De categorie ‘overig’ in Figuur 3-1 is klein en bestaat uit personen met een verblijfsvergunning voor een specifiek verblijfsdoel.[16]

[15] Wij hanteren hier de DUO-definities. Er is sprake van gezinsvormers wanneer het huwelijk/partnerschap gesloten wordt na de komst naar Nederland. Wij spreken van gezinsherenigers wanneer het huwelijk/partnerschap bestond voor de komst naar Nederland. Dit onderscheid heeft geen gevolgen voor het verblijfsrecht. Wij spreken in deze rapportage dan ook doorgaans van gezinsmigranten wanneer wij beide categorieën bedoelen.

[16] Het gaat om de volgende verblijfsdoelen: wedertoelaters, personen met voortgezet verblijf, economisch niet actieve langdurig ingezetene, toepassing discretionaire bevoegdheid minister (staatssecretaris J&V), tijdelijke trouwvergunning.



Figuur 3-1: Samenstelling inburgeringsplichtigen per halfjaarlijks cohort

De sterke stijging in het aantal inburgeraars sinds de wetswijziging in 2013 heeft direct gevolgen voor de twee voornaamste uitvoeringsorganisaties in het stelsel: COA en DUO. COA stond voor een forse opgave om te zorgen voor opvang voor de hoge instroom asielmigranten. Ten aanzien van de voorinburgering lag de uitdaging voor het COA in het geschikt maken van nieuwe locaties voor de lessen (leslokalen, voorzieningen) en in het werven van grote aantallen nieuwe docenten en casemanagers (zie paragraaf 4.3). Door de hoge instroom ervoer DUO het afgelopen jaar grote druk op de examencapaciteit. Door een tekort aan examenlocaties, examinatoren en correctoren ontstonden er begin 2017 wachttijden voor de afname van de examens en ook voor de uitslag van de examens, met name op de onderdelen spreken, schrijven en ONA. De wachttijd voor de examenuitslag zorgt voor stress bij een deel van de inburgeraars, omdat ze bang zijn dat ze niet binnen de termijn slagen of niet tijdig een herkansing kunnen doen. DUO heeft diverse maatregelen getroffen waardoor het probleem van de wachttijden naar verwachting van tijdelijke aard is. Op initiatief van de minister van SZW zijn er specifieke maatregelen getroffen voor het terugdringen van de wachttijden voor ONA.[17] Ook is een compensatieregeling van kracht geworden op basis waarvan gedupeerde inburgeraars een verlenging van hun inburgeringstermijn hebben gekregen.

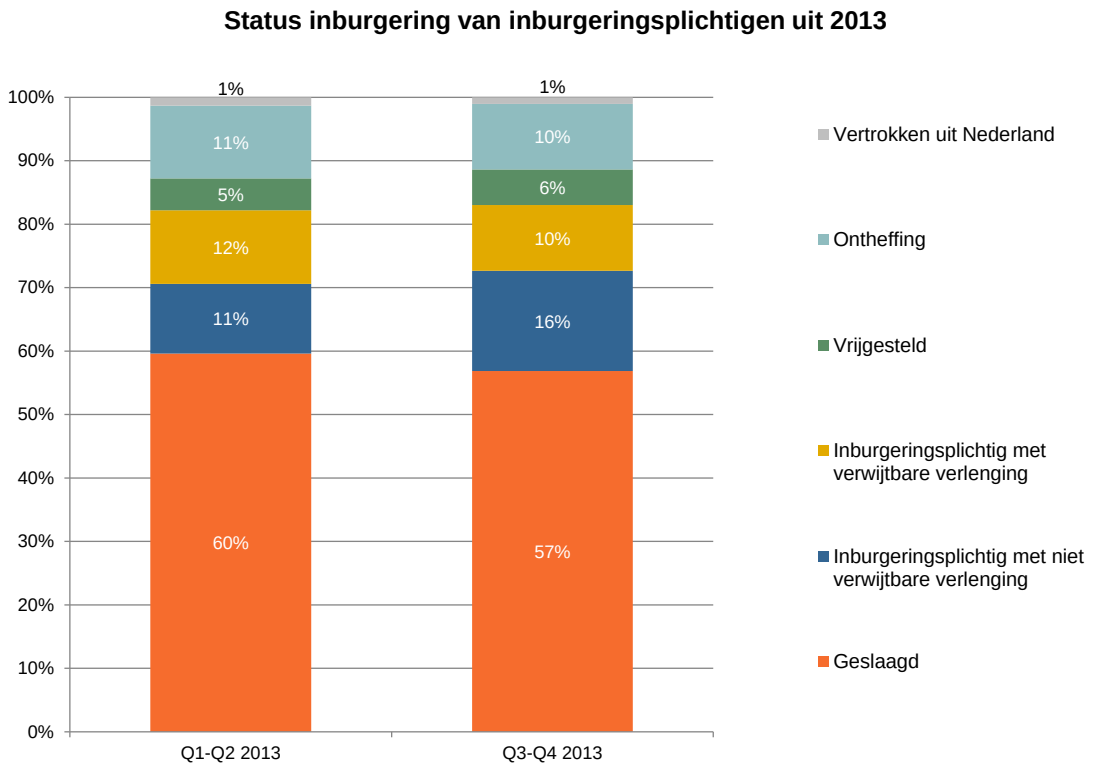
3.2 Van de inburgeraars uit 2013 heeft tot nu toe 76% voldaan aan de verplichtingen uit de Wi2013

Figuur 3-2 laat zien dat 76% van de inburgeringsplichtigen uit het halfjaarscohort Q1-Q2 2013 op de peildatum van dit onderzoek, 1 september 2017, heeft voldaan aan de verplichtingen uit de Wi2013. Deze groep bestaat uit geslaagden, personen met een vrijstelling en ontheven personen. Van de inburgeraars die in 2013 (Q1-Q2) inburgeringsplichtig werden, heeft 60% het inburgeringsexamen (of Staatsexamen NT2) behaald op de peildatum. Aan 5% van de inburgeraars uit het eerste halfjaarscohort is een vrijstelling toegekend. Inburgeraars kunnen een vrijstelling krijgen wanneer ze een Nederlandse opleiding hebben afgerond met een startkwalificatie (MBO-2 niveau of hoger). Inburgeraars kunnen ontheven worden van de inburgeringsplicht op

[17] Kamerbrief *Wachttijden ONA 4 februari 2018* en *Kamerbrief Implementatie ONA-maatregelen,* 23 april 2018.

3. Driekwart van de inburgeraars uit 2013 voldoet aan verplichtingen uit Wi2013; gros doet examen op A2-niveau

medische gronden, op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen of omdat zij aantoonbaar voldoende zijn ingeburgerd (zie hoofdstuk 7). Ruim een op de tien inburgeraars (11%) uit het eerste cohort heeft een ontheffing gekregen.



Figuur 3-2: Status inburgering van inburgeringsplichtigen uit de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

Het resterende kwart van de inburgeraars uit dit eerste halfjaarscohort is nog bezig met de inburgering en heeft een verlenging gekregen; de reguliere termijn van drie jaar is immers verstreken. De helft van deze verlengingen is toegekend vanwege een zogeheten niet-verwijtbare termijnoverschrijding. De voornaamste reden voor een dergelijke verlenging is de beslissing van de minister ten aanzien van de starttermijn (Figuur 3-3). Vanwege een late kennisgeving of een langer verblijf in de opvang kan de starttermijn worden opgeschoven, waardoor de inburgeringstermijn wordt verlengd. Verlenging in het kader van het volgen van de alfabetiseringscursus is een tweede reden voor een niet-verwijtbare termijnoverschrijding. Voldoende geleverde inspanningen - 300 lesuren gevolgd en twee pogingen ondernomen voor niet behaalde examenonderdelen - is ook een reden voor een niet-verwijtbare verlenging van de inburgeringstermijn. Andere redenen zijn een zwangerschap, medische redenen, en ook de eerder genoemde compensatieregeling in verband met de wachttijden voor examens.

De andere helft van de verlengingen is het gevolg van een ‘verwijtbare termijnoverschrijding’. Dit betekent dat deze groep een boete heeft gekregen voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde

wettelijke termijn en binnen die termijn onvoldoende inspanning heeft geleverd om in te burgeren[18]. Deze groep krijgt behalve een boete ook een verlenging van de inburgeringstermijn toegekend van twee jaar[19]. Tevens vervalt het recht op kwijtschelding van de DUO-lening bij een verwijtbare termijnoverschrijding. Betrokken actoren, zoals VluchtelingenWerk Nederland, plaatsen kanttekeningen bij de mate waarin deze termijnoverschrijdingen werkelijk persoonlijk verwijtbaar zijn. De groep die in 2013 inburgeringsplichtig werd, was de eerste die, gelet op de 'eigen verantwoordelijkheid', zelfstandig zijn weg moest vinden in het complexe inburgeringsstelsel (zie ook hoofdstuk 5). In deze periode was alle informatie over inburgering alleen beschikbaar in het Nederlands, wat het voor deze groep moeilijk maakte zichzelf te informeren en overwogen keuzes te maken. In hoeverre dit invloed heeft gehad op het verloop van de inburgering van deze groep is niet vast te stellen.

Figuur 3-3: Redenen voor verlenging voor inburgeringsplichtigen uit de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

Een vergelijkbaar beeld tekent zich af voor het tweede halfjaarscohort: Q3-Q4 2013. Van dit cohort heeft 73% op de peildatum van het onderzoek aan de inburgeringsplicht voldaan; 57% is geslaagd. De voornaamste reden dat deze percentages een fractie lager liggen dan die van het eerste halfjaarscohort (Q1-Q2) is dat er van het cohort Q3-Q4, vanwege het latere startmoment, op de peildatum nog meer inburgeringsplichtigen bezig waren met de inburgering, binnen hun (verlengde) termijn.

3.3 Meeste inburgeraars doen examen op A2-niveau

3.3.1 Gros van de inburgeringsplichtigen kiest voor het inburgeringsexamen, slechts een kleine groep slaagt voor het Staatsexamen NT2

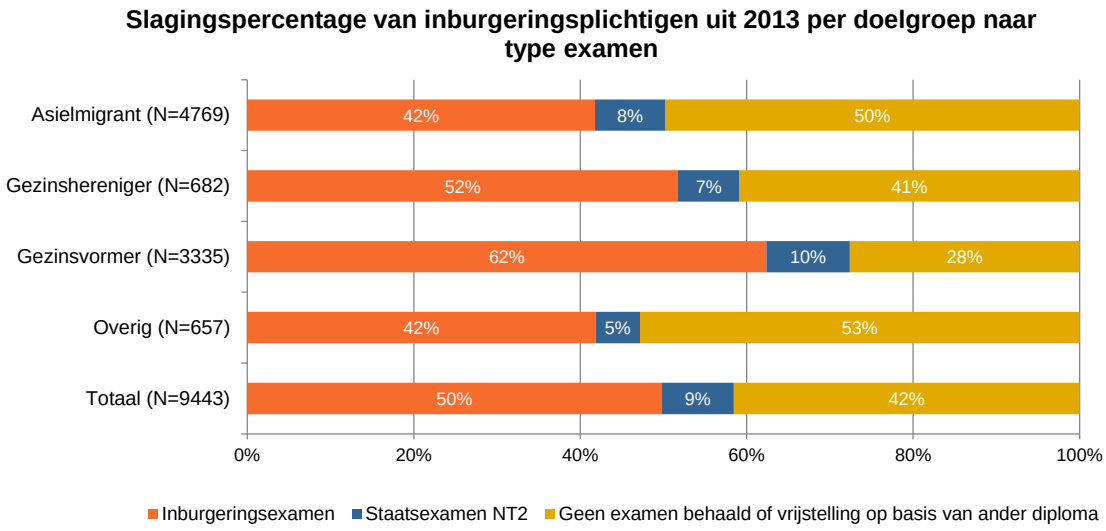
Het inburgeringsexamen wordt op A2-niveau afgenomen en bestaat uit zes onderdelen: Lezen, Schrijven, Spreken, Luisteren, kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse

[18] Minder dan 300 lesuren en minder dan twee examenpogingen.

[19] Wettelijk is er geen sprake van een verlenging, maar van een *nieuwe* inburgeringstermijn van twee jaar.

Arbeidsmarkt (ONA)[20]. Het is ook mogelijk om Staatsexamen NT2 I of II te doen, respectievelijk op B1- of B2-niveau. Dit hogere taalniveau is in de praktijk nodig om in Nederland een beroepsopleiding te volgen of een beroep op middelbaar of hoger niveau uit te voeren. De staatsexamens NT2 bestaan uit vier onderdelen: Lezen, Schrijven, Spreken en Luisteren. Daarnaast zijn, ook als de inburgeraar kiest voor het Staatsexamen NT2, de onderdelen ONA én KNM met ingang van 1 januari 2015 verplichte examenonderdelen. Aangezien wij hier alleen rapporteren over de cohorten die gestart zijn in 2013 geven wij op deze plaats geen slagingspercentages van ONA weer. Die volgen in hoofdstuk 7.

Van de inburgeringsplichtigen uit de cohorten 2013 is op de peildatum van dit onderzoek 50% geslaagd voor het inburgeringsexamen en is 9% geslaagd voor een Staatsexamen NT2. Uit Figuur 3-4 blijkt dat het slagingspercentage voor gezinsmigranten hoger ligt dan voor asielmigranten. Ruim meer dan de helft van de gezinsmigranten uit de cohorten 2013 is op de peildatum geslaagd voor het inburgeringsexamen. Dit percentage ligt hoger dan voor asielmigranten (42%). Mogelijke verklaring hiervoor is dat gezinsmigranten bij aankomst in Nederland al over taalniveau A1 beschikken vanwege het verplichte examen inburgering buitenland en daarmee een andere startpositie hebben dan de meeste asielmigranten. Bovendien is de sociale omgeving van gezinsmigranten vaker Nederlandstalig, zeker in het geval van een Nederlandse of goed geïntegreerde partner. Ook is de verwachting dat het aandeel analfabeten groter is binnen de groep asielmigranten, wat het slagingspercentage waarschijnlijk verlaagt. De slagingspercentages voor de Staatsexamens NT2 zijn vergelijkbaar voor asiel- en gezinsmigranten.



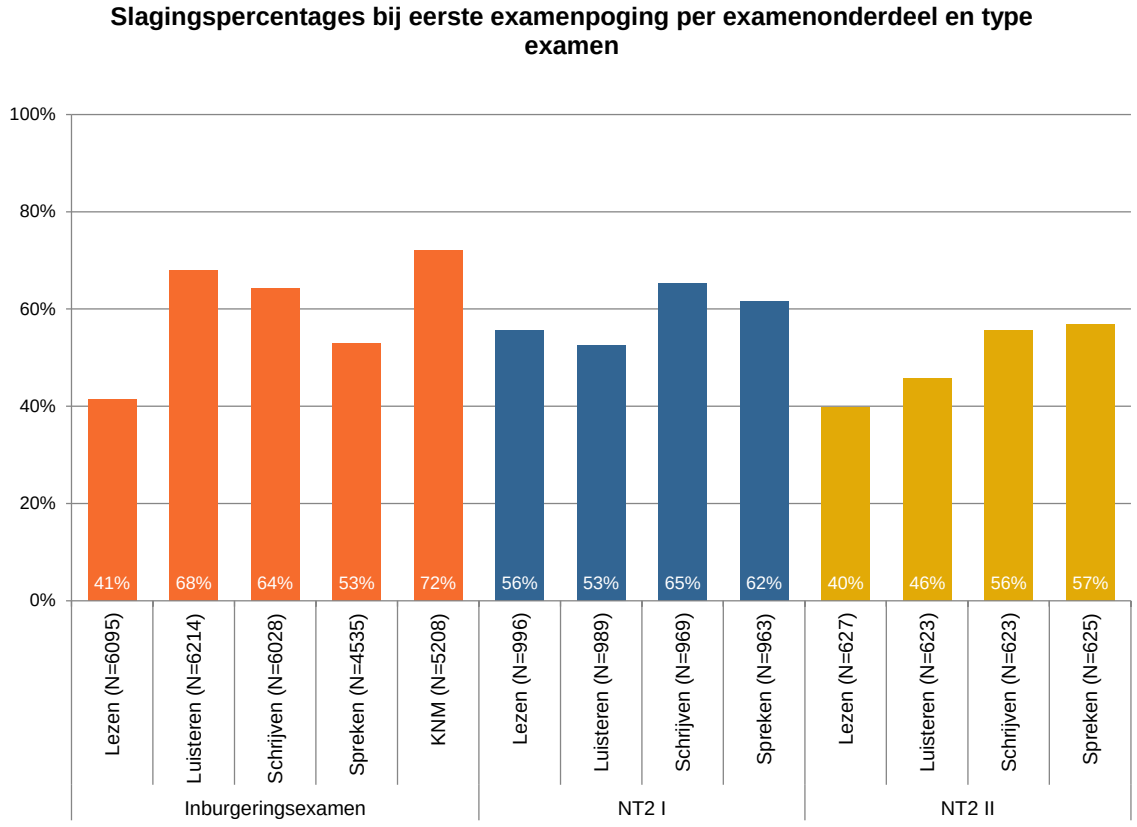
Figuur 3-4: Slagingspercentage per doelgroep naar type examen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

3.3.2 Examenonderdeel Lezen blijkt een hobbel bij het voldoen aan de inburgeringsplicht

Figuur 3-5 geeft de slagingspercentages weer - bij de eerste poging - per examenonderdeel van de drie typen examens (inburgeringsexamen, Staatsexamen NT2 I en II). Binnen het inburgeringsexamen ligt het slagingspercentage het hoogst voor het onderdeel KNM. 72% van de inburgeringsplichtigen uit de cohorten

[20] ONA is alleen verplicht voor inburgeraars die na 1 januari 2015 inburgeringsplichtig werden.

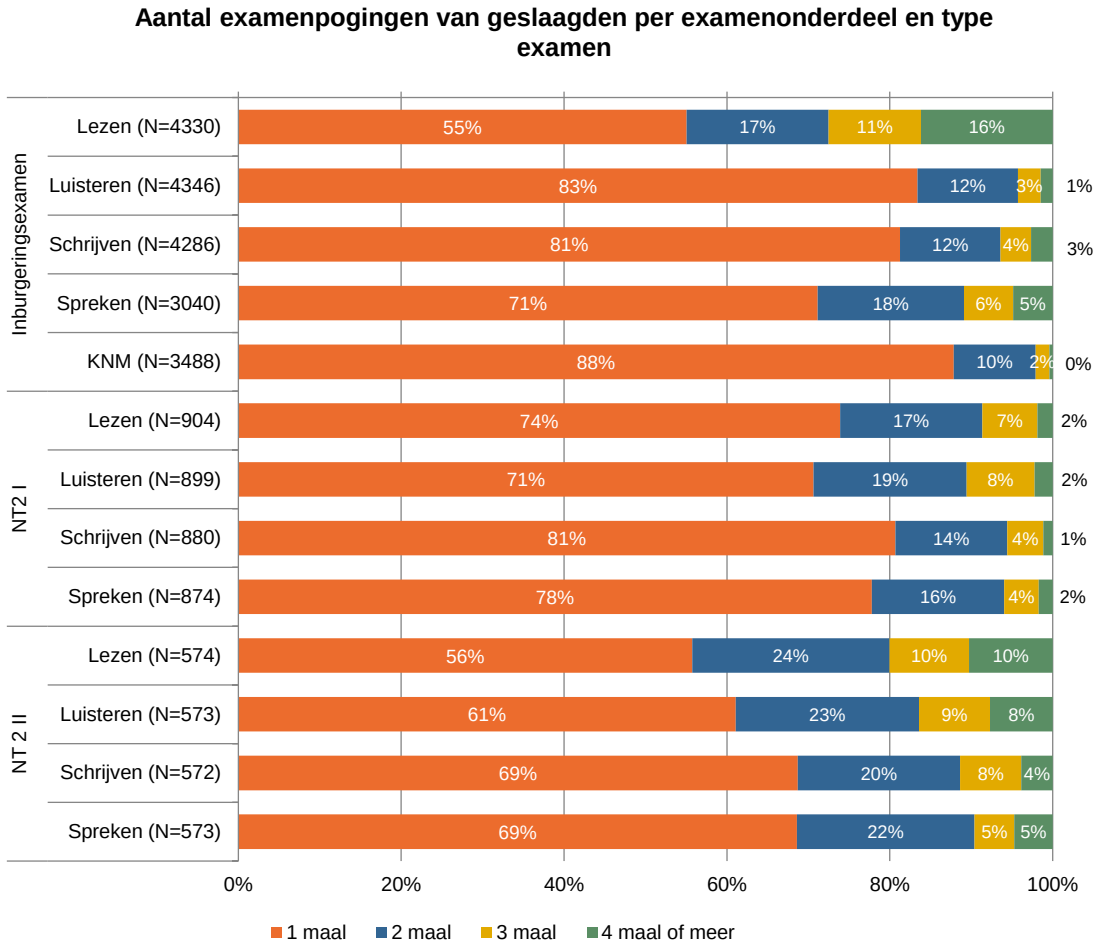
2013 slaagt voor dit onderdeel bij de eerste poging. Op de taalonderdelen ligt het slagingspercentage het hoogst op het onderdeel Luisteren (68%), gevolgd door Schrijven (64%), Spreken (53%), en Lezen (41%). Bij het Staatsexamen NT2 I zijn de slagingspercentages het hoogst op de onderdelen Schrijven en Spreken, gevolgd door Lezen en Luisteren. Bij het Staatsexamen NT2 II liggen de slagingspercentages ook het hoogst op de onderdelen schrijven en spreken, gevolgd door luisteren en lezen. Met uitzondering van het Staatsexamen NT2 I blijkt het examenonderdeel Lezen moeilijk om in een keer te behalen.[21]



Figuur 3-5: Slagingspercentages bij eerste examenpoging per examenonderdeel en type examen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

Figuur 3-6 geeft het aantal examenpogingen per onderdeel weer dat inburgeraars nodig hebben om te slagen voor het examenonderdeel. Ook hieruit blijkt dat het examenonderdeel Lezen een struikelblok is in het inburgeringsexamen en het Staatexamen NT2 II. Een kwart van de geslaagde inburgeraars voor het inburgeringsexamen uit de cohorten 2013 had drie of meer pogingen nodig om te slagen voor dit onderdeel. Aan de andere kant is ruim 80% van deze groep in één keer geslaagd voor de onderdelen Luisteren en Schrijven. Bij het staatsexamen NT2 II had 20% van de geslaagde inburgeraars drie of meer pogingen nodig voor het onderdeel Lezen. Ruim tweederde behaalde de onderdelen Spreken en Schrijven in één keer.

[21] Inmiddels zijn er nieuwe leesexamens ontwikkeld die per 1 augustus 2017 worden gebruikt. Voorname aanpassingen zijn dat de leesteksten zijn ingekort en meer zijn toegespitst op het dagelijks leven.



Tabel 3-6: Aantal examenpogingen van geslaagden per examenonderdeel en type examen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

3.3.3 Gezinsmigranten slagen vaker voor inburgeringsexamen, jongeren tot 25 jaar slagen vaker voor een Staatsexamen NT2

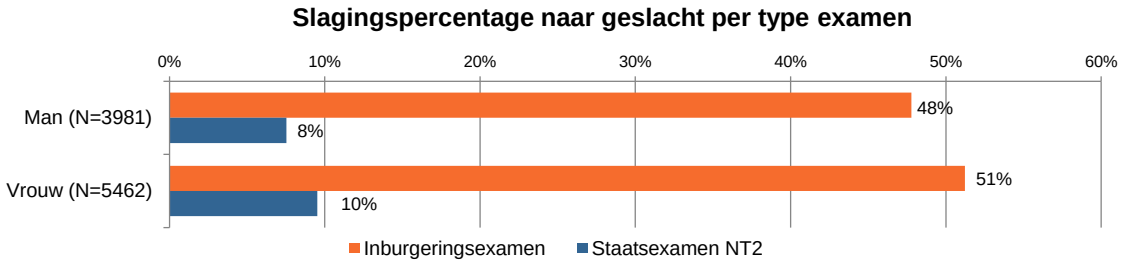
Zoals hiervoor al is benoemd is 50% van de inburgeringsplichtigen uit de cohorten 2013 op de peildatum van dit onderzoek geslaagd voor het inburgeringsexamen en is 9% geslaagd voor een Staatsexamen NT2. De figuren 3-7, 3-8 en 3-9 geven inzicht in de slagingspercentages voor zowel het inburgeringsexamen als de Staatsexamens NT2 per subgroep, uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, en land van herkomst. Het slagingspercentage is het aantal geslaagden voor een bepaald examen ten opzichte van de totale omvang van de groep. We bespreken hieronder eerst de slagingspercentages per uitsplitsing. Vervolgens controleren wij aan de hand van een zogeheten multivariate analyse of de gevonden verbanden op zichzelf staan of met elkaar samenhangen.

Ruim de helft van de vrouwen uit de cohorten 2013 is op de peildatum geslaagd voor het inburgeringsexamen (51%). Dit percentage ligt iets hoger dan bij mannen (48%). Voor de Staatsexamens NT2 geldt dat 1 op de 10

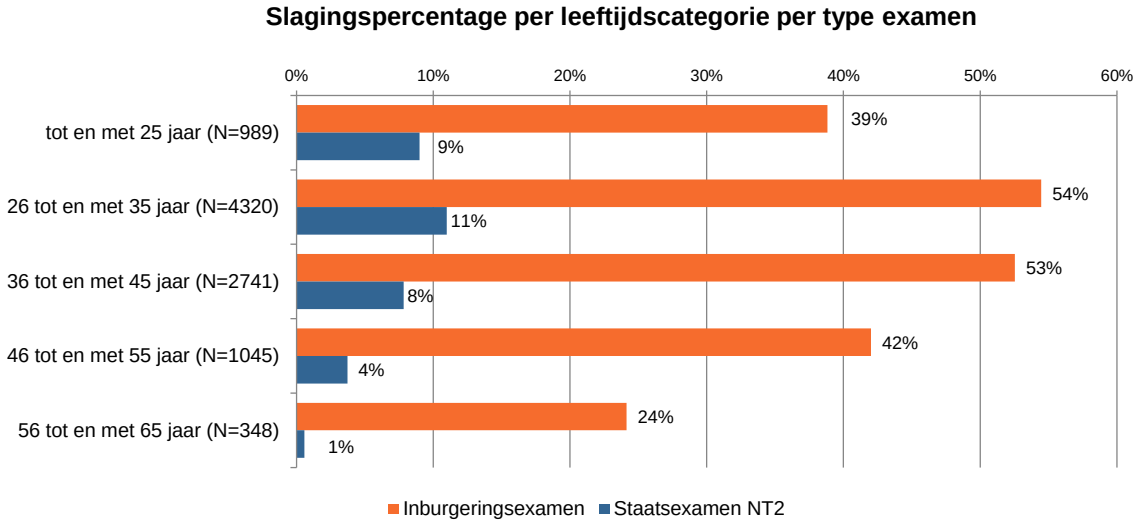
vrouwen uit de cohorten 2013 hier op de peildatum voor is geslaagd. Bij de mannen ligt dit percentage op 8% (Figuur 3-7).

Meer dan de helft van de personen tussen de 26 en 45 jaar uit de cohorten 2013 is op de peildatum geslaagd voor het inburgeringsexamen. Slechts een kwart van de 56- tot 65-jarigen is hier op de peildatum voor geslaagd. Voor de Staatsexamens NT2 geldt dat één op de tien jongvolwassenen tot 35 jaar op de peildatum hiervoor is geslaagd. Minder dan 5% van de 45-plussers is geslaagd voor een Staatsexamen NT2 (Figuur 3-8).

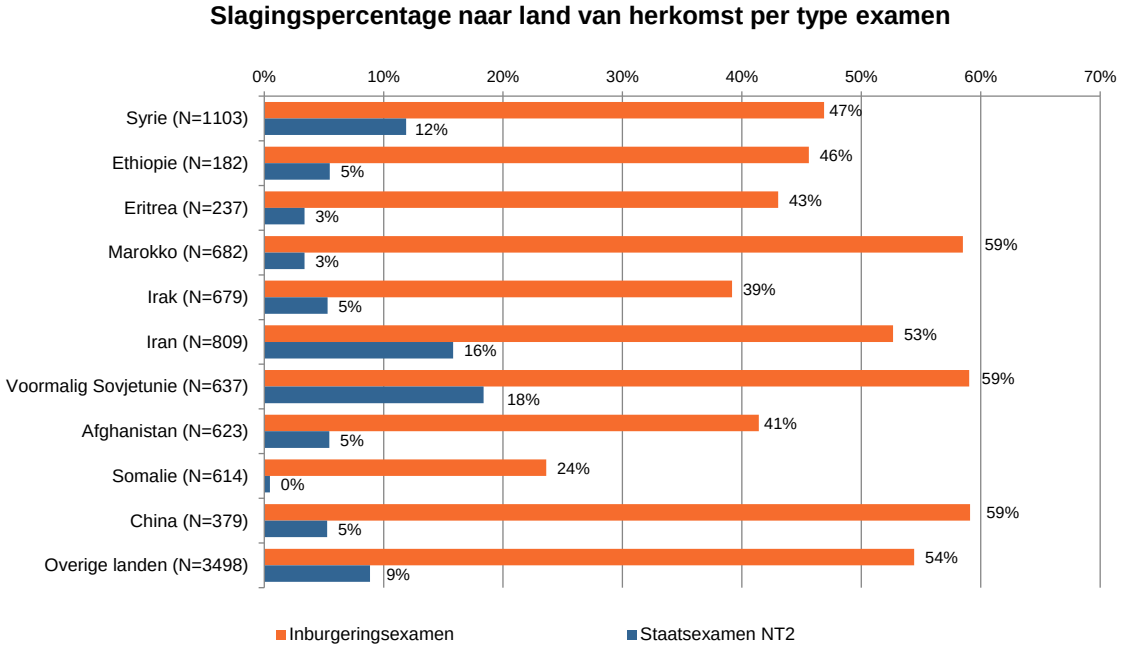
Uitgesplitst naar nationaliteit blijkt dat de slagingspercentages voor het inburgeringsexamen het hoogst liggen voor personen uit de voormalige Sovjetunie, China en Marokko. Voor de Staatsexamens NT2 liggen de slagingspercentages het hoogst voor personen uit de voormalige Sovjetunie, Iran en Syrië (Figuur 3-9).



Figuur 3-7: Slagingspercentage naar geslacht per type examen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013



Figuur 3-8: Slagingspercentage naar leeftijdscategorie per type examen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013



Figuur 3-9: Slagingspercentage naar land van herkomst per type examen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

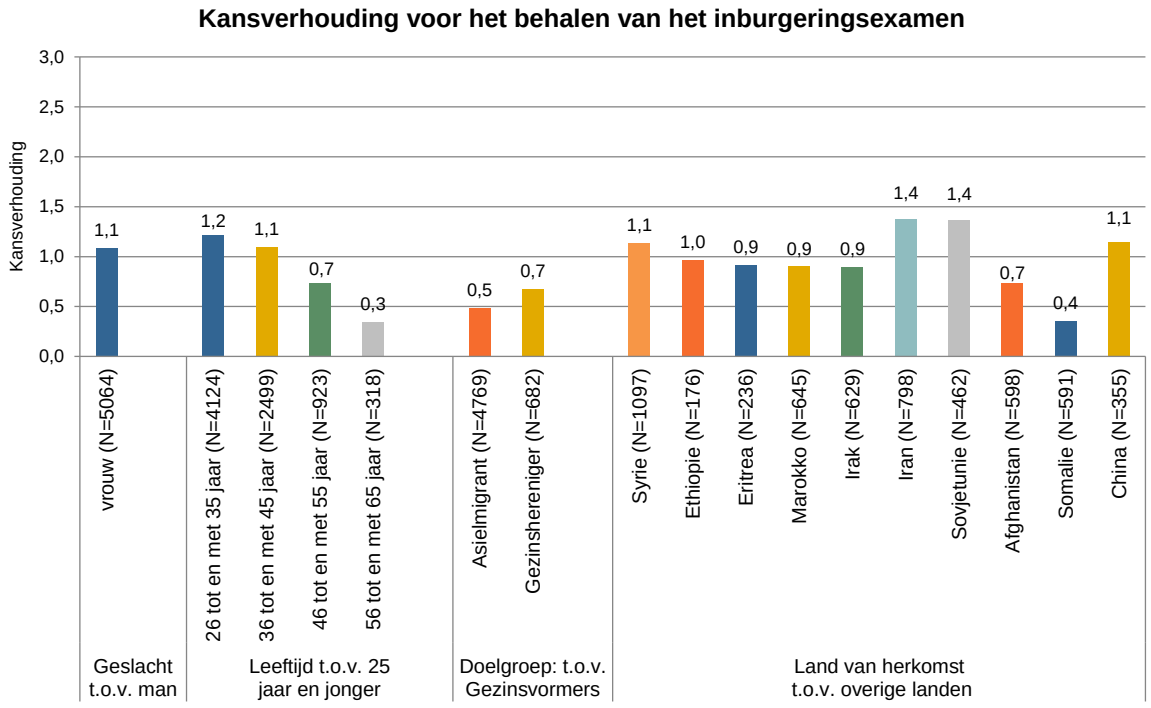
Op basis van multivariate statistische analyses[22] gaan wij na of de verbanden zoals hierboven beschreven op zichzelf staan of met elkaar samenhangen (Figuur 3-10 en 3-11). Wij controleren hiermee bijvoorbeeld of vrouwen inderdaad vaker slagen dan mannen of dat dit bijvoorbeeld komt door verschillen in de leeftijdsopbouw van mannen en vrouwen. Ook de verbanden met leeftijd, type migrant en nationaliteit controleren wij op deze wijze. In de navolgende figuren geven we de uitkomsten van de multivariate analyses weer, voor respectievelijk het inburgeringsexamen en deelnemers aan het Staatsexamen NT2. Een kansverhouding van 1,0 betekent dat er, bij gelijke kenmerken, geen verschil is tussen de betreffende categorie en de referentiegroep. Bij een kansverhouding groter dan 1,0 zijn er meer geslaagden in de betreffende categorie dan in de referentiegroep. Bij een kansverhouding kleiner dan 1,0 zijn er minder geslaagden in de betreffende categorie dan in de referentiegroep.

Met een kansverhouding van 1,1 blijkt dat vrouwen inderdaad iets vaker slagen voor het inburgeringsexamen dan mannen. Voor een Staatsexamen NT2 slagen vrouwen echter minder vaak dan mannen. Verder ondersteunt de multivariate analyse de bevinding dat de leeftijdsgroepen 26-45 jaar vaker slaagt voor het inburgeringsexamen dan de referentiegroep van jongeren tot en met 25 jaar. De jongeren (t/m 25 jaar) slagen juist vaker voor een Staatsexamen NT2 dan de andere leeftijdsgroepen.

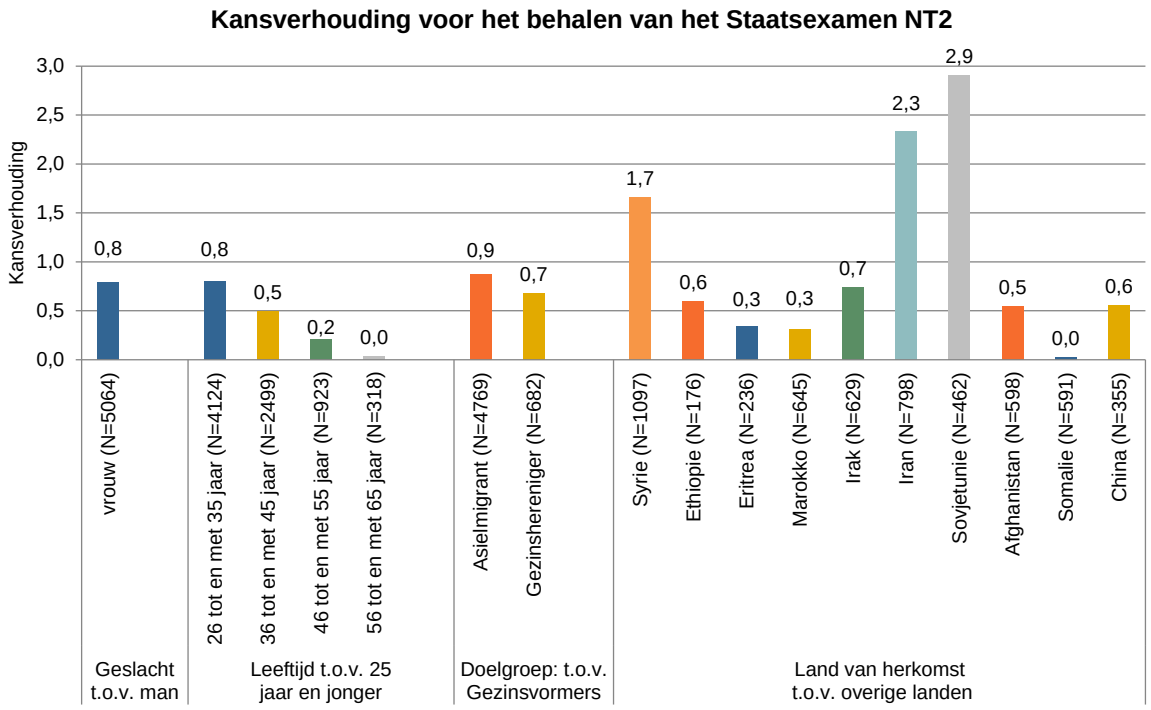
De multivariate analyses ondersteunen ook de bevinding dat gezinsmigranten vaker slagen voor het inburgeringsexamen dan asielmigranten. Voor het Staatsexamen NT2 slagen gezinsvormers iets vaker dan asielmigranten, maar het verschil is beperkt. Gezinsherenigers slagen minder vaak voor een Staatsexamen NT2 dan gezinsvormers. Tot slot blijkt uit de multivariate analyses dat personen uit de voormalige Sovjet Unie,

[22] Wij maken hier gebruik van een logistische regressie omdat de afhankelijke variabele (al dan niet slagen) ‘categorisch’ is.

Iran en in mindere mate ook Syrië vaker slagen voor het inburgeringsexamen en het Staatsexamen NT2 dan inburgeraars uit andere herkomstlanden.



Figuur 3-10: Kansverhouding voor het behalen van het inburgeringsexamen voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013



Figuur 3-11: Kansverhouding voor het behalen van Staatsexamen NT2 voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

3. Driekwart van de inburgeraars uit 2013 voldoet aan verplichtingen uit Wi2013; gros doet examen op A2-niveau

4. Inburgeringsstelsel staat op zichzelf en mist samenhang

In het voorgaande hoofdstuk stonden vooral de resultaten van de kwantitatieve analyses centraal, uitgevoerd op gegevensbestanden van DUO. Daarnaast hebben wij ook een groot aantal actoren in het inburgeringsstelsel geïnterviewd, zoals uiteengezet in het inleidende hoofdstuk 1. In dit hoofdstuk presenteren wij, grotendeels daarop gebaseerd, onze bevindingen ten aanzien van de relatie tussen inburgering en aanpalende beleidsdomeinen en de samenhang tussen de verschillende onderdelen binnen het inburgeringsstelsel.

4.1 Beperkte verbinding tussen inburgering en andere domeinen

Uit de evaluatie blijkt dat het inburgeringsstelsel in sterke mate op zichzelf staat. Zo zijn inburgering en participatie van personen met een migratieachtergrond, in de samenleving en op de arbeidsmarkt, losgekoppeld van elkaar, is de stap van inburgeren naar het volgen van een beroepsopleiding voor velen (te) groot en zorgen verschillende stelsels - Wi2013, Vreemdelingenwet 2000 en Naturalisatiewet - voor verwarring bij inburgeraars én uitvoerders, omdat er in elk van de stelsels andere eisen aan de inburgering worden gesteld. In de komende subparagrafen gaan we hier nader op in.

4.1.1 Inburgering en participatie staan los van elkaar

Een belangrijk doel van de inburgering is de bevordering van de participatie van personen met een migratieachtergrond in de samenleving en op de arbeidsmarkt. De Sociaal-Economische Raad heeft recent ‘grote zorgen’ geuit over de aanpak waarmee vluchtelingen met een verblijfsvergunning naar werk worden begeleid[23]. Zoals benoemd in de inleiding is de huidige evaluatie geen effectstudie en blijven daarmee de effecten van de inburgering op bijvoorbeeld de deelname van inburgeraars op de arbeidsmarkt buiten beeld van dit onderzoek. Echter, de wijze waarop de verbinding wordt gelegd tussen inburgering en participatie is onderdeel van het stelsel en daarmee ook onderdeel van de huidige procesevaluatie van de Wet inburgering.

“Inburgering staat nu los van participatie. Het zou geen doel op zich moeten zijn, maar moeten bijdragen aan meedoen in de samenleving.” (medewerker gemeente)

Actoren signaleren dat inburgering en participatie in het huidige stelsel los staan van elkaar. De gemeenten zijn in het kader van de Participatiewet verantwoordelijk voor de participatie van burgers en dus ook van inburgeraars. En in het kader van de Wet taaleis moeten bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen zich inspannen om de taal op basisniveau onder de knie te krijgen. De Wet inburgering is echter niet gedecentraliseerd waardoor gemeenten geen of weinig invloed hebben op het cursusaanbod in de gemeente. Bovendien hebben gemeenten naar eigen zeggen (te) weinig inzicht in de voortgang van de taalverwerving van individuele inburgeraars. Dit belemmert de mogelijkheden voor gemeenten om inburgeraars op een goede manier te begeleiden naar werk of andere vormen van participatie.

[23] SER, *Vluchtelingen en Werk, Een nieuwe tussenbalans*, mei 2018.

Sinds de invoering van de Wet inburgering 2013 heeft de gemeente helemaal geen zicht meer op de zogenaamde Nuggers, de niet-uitkeringsgerechtigden[24]. Gemeenten geven aan het onlogisch te vinden dat allerlei andere regelingen (Participatiewet, Wmo) gedecentraliseerd zijn en de Wet inburgering niet, zeker niet met het oog op een integrale aanpak.

Al met al ervaren gemeenten deze beperkte rol in het inburgeringsstelsel als een knelpunt bij het bereiken van (andere) gemeentelijke doelstellingen. Inburgering is een wezenlijk onderdeel van participatie, maar gemeenten hebben hier nu geen grip op. Gevolg is dat sommige gemeenten inburgeraars de eerste drie jaar - de duur van de inburgeringstermijn - hun gang laten gaan voordat ze inzetten op participatie. Daarmee kan kostbare tijd verloren gaan. Gemeenten starten wel steeds eerder met de bemiddeling naar werk. 62% start hier al mee op het moment dat een statushouder in de gemeente komt wonen[25].

Andere gemeenten zetten juist sterk in op toeleiding naar de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door verplichte activiteiten vanuit de Participatiewet of een 'Aanpak statushouders'. Waar dit lukt in afstemming met taalaanbieders kunnen inburgering en participatie elkaar versterken. Waar inburgeraars naast de taallessen op school ook in de praktijk met taal kunnen oefenen versnelt dit doorgaans het leerproces, net als wanneer inburgeren gecombineerd wordt met een opleiding of breder ingestoken schakeltraject. Voorwaarde is wel dat het (vrijwilligers)werk dat inburgeraars doen, bijdraagt aan hun taalverwerving. Om de combinatie tussen inburgering en participatie mogelijk te maken worden er soms afspraken gemaakt over een overstap naar een andere taalaanbieder omdat die een passender aanbod heeft (bijvoorbeeld les in de avonduren).

Een signaal dat wij hierbij hebben opgevangen is dat het combineren van participatie en inburgering druk kan zijn en ook stress kan opleveren bij de inburgeraar of hij of zij wel op tijd kan inburgeren. Zo komt het voor dat inburgeraars stoppen met werken om op tijd aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen. In sommige gemeenten, waar weinig afstemming is met taalaanbieders, komt het voor dat inburgeraars taallessen moeten missen vanwege verplichte activiteiten vanuit de Participatiewet. In die gevallen loopt de inburgering vaak vertraging op. Andersom komt het ook voor dat inburgeraars willen werken maar dit niet kunnen combineren met de inburgering; dan staat de inburgering juist de participatie in de weg. Taalaanbieders werken hier niet altijd aan mee. De behoefte aan duale trajecten, waar inburgeraars taalonderwijs en een vorm van participatie kunnen combineren, is dan ook groot. In hoofdstuk 6 laten wij echter zien dat het aanbod aan duale trajecten beperkt is en beperkter dan onder het inburgeringsstelsel van vóór 2013.

Er zijn zeker *good practices* van gemeenten en cursusaanbieders voor het creëren en faciliteren van duale trajecten, zoals het mogelijk maken van studeren met behoud van uitkering en een vergoeding van de

[24] Met de invoering van het participatieverklaringstraject in 1 oktober 2017 komt deze groep wel weer in beeld; deze tussentijdse wijziging valt buiten scope van deze evaluatie.

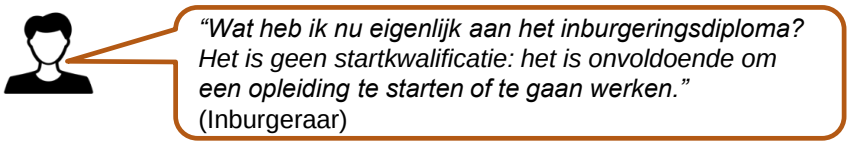
[25] Divosa/Kennisplatform Integratie & Samenleving, *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017, Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging*, juli 2017.

boetekosten bij wisseling van taalschool. Daarnaast zijn gemeenten echter op zoek naar een meer duurzame oplossing in de (verdere) verbinding tussen inburgering en participatie. Het inburgeringsonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) biedt hiervoor volgens hen goede aanknopingspunten. Waar ONA in hun ogen nu theoretisch blijft, zouden gemeenten en ook taalaanbieders dit liever praktisch maken en verbinden aan de realiteit van de lokale arbeidsmarkt. ONA gaat nu uit van de eigen wensen, ambities en competenties van de inburgeraar. Dit kan in de praktijk tot teleurstellingen leiden wanneer inburgeraars met dit profiel bij de klantmanager van de gemeente aankomen en er op hun terrein geen mogelijkheden zijn. Door ONA al in een vroeg stadium te gebruiken in de gesprekken met de klantmanager kan het bijdragen aan een concrete eerste stap in de loopbaan. In hoofdstuk 7 gaan wij hier nader op in.

4.1.2 Stap naar opleiding is (te) groot

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat het huidige inburgeringsstelsel een aantal belemmeringen in zich heeft voor inburgeraars die inburgeren en het behalen van een (start-)kwalificatie willen combineren. Vaak is dit bij een mbo-instelling. Zo krijgen jonge personen met een migratieachtergrond die een onderwijstraject volgen dat toe leidt naar een startkwalificatie op hun achttiende uitstel van hun inburgeringsplicht, omdat het succesvol afronden van hun onderwijstraject leidt tot een vrijstelling van de inburgeringsplicht. Dit heeft echter tot gevolg dat zij geen aanspraak kunnen maken op een DUO-lening, wat het moeilijk maakt een geïntegreerd traject (taal - beroepsopleiding) te volgen aan een mbo-instelling. Een ander voorbeeld van een belemmering is dat inburgeringsplichtigen ouder dan achttien die een geïntegreerd traject willen volgen, daar langer voor nodig hebben dan de drie jaar die zij krijgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen[26]. Het risico is dat zij daardoor niet tijdig aan hun inburgeringsplicht voldoen, met alle (financiële) gevolgen van dien. Tot slot is een knelpunt dat wet- en regelgeving en het toezicht op inburgeringsonderwijs en mbo-onderwijs van elkaar verschillen, wat het opzetten van gecombineerde trajecten lastig maakt.

Andere knelpunten hebben betrekking op de instroom in een mbo-opleiding voor degenen die het inburgeringsexamen hebben behaald. Het taalniveau A2 is aan de lage kant om goed in te kunnen stromen in het mbo en het traject, waarin nog veel (beroeps-)taal moet worden bijgeleerd, succesvol te doorlopen. Een hoger taalniveau is soms vereist om toegelaten te worden tot een opleiding op mbo-2-niveau of hoger. Maar ook op het laagste mbo-niveau, de entreeopleiding, waarvoor geen toelatingseisen gelden, kan het taalniveau een belemmering zijn om de opleiding succesvol af te ronden. Mbo-scholen hebben vaak geen tijd en middelen om deze groep ingeburgerden de extra ondersteuning te bieden die vaak nog nodig is. Daarbij komt dat inburgeraars vaak moeten wennen aan het volgen van voltijds onderwijs, doordat zij dat niet gewend zijn vanuit hun inburgeringstraject. Inburgeringscursussen bestaan vaak uit 3x3 uur les per week.



[26] Dit verandert per 1 juli 2018: vanaf dat moment krijgen inburgeraars die een opleiding (mbo 2 of hoger) volgen een verlenging van hun inburgeringstermijn.

4.1.3 *Verschillende stelsels - Wi2013, Vreemdelingenwet 2000 en Naturalisatiewet - zorgen voor verwarring bij inburgeraars én uitvoerders*

Inburgeringsvereisten komen in drie verschillende wettelijke stelsels voor:

a. In de Wet inburgering 2013;
b. In de Vreemdelingenwet 2000, als voorwaarde voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht, bijvoorbeeld een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;
c. In de Naturalisatiewet, als voorwaarde om te kunnen naturaliseren, dat wil zeggen om Nederlander te worden.

Bij het verlenen van een sterker verblijfsrecht, door de IND, gelden deels andere eisen aan de inburgering dan onder de Wet inburgering. Het kan daardoor onduidelijk zijn voor burgers in welk stelsel ze vallen en aan welke eisen ze wanneer moeten voldoen.

Onder oude wetgeving (Wet inburgering 2007) is het mogelijk dat inburgeraars door de gemeente volledig zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Deze vrijstelling beslaat echter enkel de inburgeringsplicht zoals opgenomen in de Wet inburgering. Een volledige vrijstelling onder de oude wet geeft echter niet altijd vrijstelling van het inburgeringsvereiste onder de Naturalisatiewet. In de volgende gevallen is deze volledige vrijstelling niet geldig:

a. De asielmigrant heeft een oudkomerscertificaat met lezen en schrijven op niveau A1 en de overige taalonderdelen op niveau A2. Voor naturalisatie moet het volledige inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2-I en NT2-II alsnog worden behaald;
b. De asielmigrant heeft een nieuwkomerscertificaat voor 1 januari 2007 met niveau A1 voor lezen en schrijven en de overige taalonderdelen op niveau A2. Voor de naturalisatie moet deze persoon in de meeste gevallen alsnog de taalonderdelen van het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2-I en NT2-II behalen op A2-niveau;
c. De asielmigrant heeft niet alle onderdelen van het inburgeringsexamen oude stijl op A2-niveau behaald. Deze onderdelen moeten alsnog behaald worden op A2-niveau.

Naast volledige (of gedeeltelijke) vrijstellingen van de inburgeringsplicht kunnen asielmigranten zijn ontheven van de inburgeringsplicht op grond van bepalingen uit de inburgeringswet. Deze ontheffingen worden overgenomen voor het inburgeringsvereiste onder de Naturalisatiewet, wanneer is voldaan aan de volgende eisen:

a. Volledige ontheffing op medische gronden door B&W (onder Wet Inburgering 2007) op basis van het advies van een door de gemeente aangewezen arts;
b. Volledige ontheffing op medische gronden voor DUO (onder de Wet Inburgering 2013) op basis van het advies van een door DUO aangewezen arts;
c. Ontheffing op grond van medisch advies door een door DUO aangewezen arts dat een inburgeringsplichtige niet in staat wordt geacht binnen een termijn van vijf jaar het inburgeringsexamen te behalen (advies mag niet ouder zijn dan zes maanden).

Een beschikking afgegeven door het college van B&W (op grond van de Wet inburgering 2007) met de mededeling aan de vreemdeling dat deze 'aantoonbaar voldoende was ingeburgerd' geeft geen recht op

ontheffing in het kader van een sterker verblijfsrecht of naturalisatie. In veel gevallen is onduidelijk welke eisen gemeenten precies hebben gesteld aan het aantoonbaar voldoende ingeburgerd zijn. In deze evaluatie gaf de IND aan dat deze personen door de gemeente worden verondersteld voldoende te zijn ingeburgerd en de Nederlandse taal dermate te beheersen dat het behalen van het inburgeringsexamen in de ogen van de gemeente niet nodig zou zijn. Vervolgens is het teleurstellend als de IND aan dezelfde vreemdeling verklaart dat hij niet voldoende ingeburgerd is en dat hij eerst een inburgeringsdiploma dient te halen.

De betrokken uitvoerders, IND en DUO, krijgen regelmatig vragen over de exacte eisen onder de verschillende wettelijke regimes. Uit de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken blijkt dat dit regelmatig tot verwarring leidt bij personen met een migratieachtergrond. Zij hebben voldaan aan hun verplichtingen op grond van de Wet inburgering, maar dienen alsnog (gedeeltelijk) het inburgeringsexamen af te leggen voor een sterker verblijfsrecht of om te kunnen voldoen aan de naturalisatieverplichtingen. Zij kunnen echter geen gebruik meer maken van het sociaal leenstelsel en dienen de kosten voor de examens en eventuele scholing dus zelf te financieren.

De IND heeft regelmatig contact met personen met een migratieachtergrond met een wens om te naturaliseren die niet voldoen aan de juiste inburgeringseisen onder de Naturalisatiewet of Vreemdelingenwet 2000. Deze groep wordt doorverwezen naar DUO. Zij worden echter soms weer terugverwezen naar de IND, met het argument dat het om een naturalisatieprocedure of sterker verblijfsrecht gaat en niet om de uitvoering van de Wet inburgering.

"In feite wordt men soms van het kastje naar de muur gestuurd, omdat de organisaties nog te veel los van elkaar opereren. Inmiddels zijn gesprekken tussen de IND en DUO opgestart, om de doorverwijzing naar beide organisaties beter te laten verlopen." (Medewerker IND)

De hiervoor beschreven verwarring over de verschillende vereisten aan de inburgering blijkt ook op uitvoerend niveau aan de orde te zijn. De IND geeft aan dat de verschillende eisen een risico geven op fouten in de uitvoering. Zo blijkt uit een brief[27] van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat de IND van 1 januari 2015 tot juni 2017 aanvragen voor een sterker verblijfsrecht ten onrechte niet aan verzwaarde eisen, die van kracht werden op 1 januari 2015, heeft getoetst. Uit een steekproef van de IND blijkt dat in circa 2.000 à 3.000 zaken vrijstelling is verleend op basis van de oude voorwaarden die tot 1 januari 2015 golden, wat concreet inhoudt dat men op verkeerde gronden is vrijgesteld van het inburgeringsvereiste.

4.2 Inburgeringsketen bestaat uit losse schakels

Uit de evaluatie komt naar voren dat inburgering niet alleen losstaat van andere domeinen, maar ook dat de 'inburgeringsketen' zelf lijkt te bestaan uit losse schakels die, inhoudelijk en organisatorisch, niet altijd goed op elkaar aansluiten. Er is, passend bij de gedachte van 'eigen verantwoordelijkheid' en bij het verdwijnen van de regierol van gemeenten, geen partij in het stelsel die de regie heeft over de inburgering, anders dan de inburgeraar zelf. In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op de manier waarop inburgeraars invulling geven aan deze

[27] Brief Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid, Toetsing inburgeringsvereiste, 1 juni 2017.

eigen verantwoordelijkheid. Uit de interviews met de verschillende actoren in het stelsel komt, als voorbeeld van de beperkte samenhang in het stelsel, naar voren dat er geen doorlopende leerlijn is tussen de voorinburgering van het COA en het inburgeringstraject zelf (meer hierover in paragraaf 4.3). In de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten kwam verder onder andere aan de orde dat gemeenten graag meer invloed willen op het cursusaanbod, zodat het aanbod bijvoorbeeld beter bijdraagt aan het realiseren van participatiedoelstellingen (zie paragraaf 4.1). Gemeenten hebben nu geen titel om hierover met cursusaanbieders afspraken te maken, hoewel zij dat wel graag zouden willen. In de praktijk gaan sommige gemeenten hierover wel in gesprek met aanbieders, maar het is aan de aanbieders zelf om te beslissen of zij hun aanbod daadwerkelijk aanpassen.

Tevens hebben gemeenten behoefte aan meer contact met cursusaanbieders om de voortgang van de inburgering van individuele cursisten beter te kunnen volgen. Dit is vanuit privacy-oogpunt nu maar beperkt mogelijk. Hetzelfde geldt voor informatie-uitwisseling met DUO, bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in de mate van uitputting van de lening van een inburgeraar. De toegang van gemeenten tot het Informatie Systeem Inburgering (ISI) van DUO is met de stelselwijzigingen per 2013 komen te vervallen[28].

Er is momenteel meer aandacht voor de overdracht van een inburgeraar van COA-opvang naar de gemeente die voor de huisvesting zorgt, maar dit kan nog beter en verschilt per locatie. Er is vanuit gemeenten behoefte aan een meer warme, persoonlijke overdracht, zodat de inburgeraar een vliegende start kan maken in de nieuwe woongemeente. Voorheen was er de ‘blauwe map’ (het ‘persoonlijk informatiedossier’), met daarin achtergrondinformatie over de inburgeraar. Dit is een fysiek dossier. In 2017 stroomde 59% van de inburgeringsplichtige vergunninghouders uit met een persoonlijk informatiedossier. In 2016 was dit 68%[29]. Daarnaast staat er (beperkte) informatie in het ‘Taakstelling Volg Systeem’ (TVS) van het COA. Gemeenten kunnen het TVS digitaal raadplegen voor recente informatie over de vergunninghouders die zij gaan huisvesten. Het TVS bevat het klantprofiel van vergunninghouders, met daarin informatie over opleiding, werkervaring en deelname aan activiteiten en programma’s in de opvang. De gemeente kan het klantprofiel gebruiken bij het zoeken naar passende huisvesting en in het kader van vroege integratie en participatie. Klantmanagers van gemeenten lijken het TVS in de praktijk nog maar op beperkt schaal te gebruiken[30]. Er zijn wel signalen dat de overdracht van COA naar gemeenten steeds meer op gang begint te komen.

4.3 Voorinburgering draagt bij aan taalverwerving, maar een doorlopende leerlijn ontbreekt

Asielmigranten die een verblijfsvergunning hebben kunnen in de COA-opvang het programma ‘Voorbereiding op inburgering’ volgen, voorafgaand aan hun verblijf in de gemeente. Dit programma biedt kennis en

[28] Met de invoering van de Participatieverklaring per 1 oktober 2017 hebben gemeenten weer toegang tot ISI voor personen die vanaf die datum inburgeringsplichtig zijn geworden. De toegang betreft alleen gegevens die relevant zijn voor de uitvoering van de Participatieverklaringstrajecten. Dit valt verder buiten de scope van deze evaluatie.

[29] COA, *Rapportage Voorbereiding op inburgering, januari-december 2017*, maart 2018.

[30] Gemeenten maakten altijd al ruim gebruik van TVS om de huisvesting te regelen, maar de profielen bevatten pas sinds kort meer informatie over studie en werkachtergrond.

handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland en voor een vroege integratie en participatie in de Nederlandse samenleving.

Opzet programma 'Voorbereiding op inburgering van het COA

Het programma bestaat uit:

a. Een NT2-taalprogramma. Er worden lessen aangeboden op drie niveaus: analfabeten, laagopgeleiden en middelbaar/hoogopgeleiden. Het programma is sinds 1 januari 2016 geïntensiveerd met extra taallessen en contacturen. De taallessen bestaan uit een klassikaal gedeelte en uit een gedeelte waarbij de deelnemer zelfstandig achter een computer werkt;
b. Een training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Deze training bereidt de inburgeringsplichtige voor op de eerste maanden van zijn verblijf in de gemeente. De training KNM is per 1 januari 2016 uitgebreid van 6 naar 24 uur. Per 2016 is ook het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) toegevoegd, waarin vergunninghouders actief worden gestimuleerd na te denken over hun deelname aan het arbeidsproces;
c. Individuele begeleiding. Individuele begeleidingsgesprekken en het samenstellen van een persoonlijk informatiedossier moeten de zelfredzaamheid van de vergunninghouder verder vergroten en de kansen op vroege integratie en participatie in de Nederlandse samenleving vergroten. Ook dit onderdeel is met ingang van 2016 geïntensiveerd (van 5 naar 10 uur).

Met het programma streeft het COA ernaar de Nederlandse taalbeheersing van vergunningshouders op ten minste niveau A1 min te brengen en hen te voorzien van basale informatie en kennis over de Nederlandse maatschappij. De duur van het programma is ongeveer 14 weken, maar wordt in de praktijk ook bepaald door de duur van het verblijf in de opvang en eventuele wisselingen van opvanglocatie. Als vergunninghouders binnen 14 weken uitstromen naar een gemeente dan stopt de deelname aan het programma. Wisseling van opvanglocatie betekent dat een vergunninghouder op de nieuwe locatie opnieuw in een lesprogramma moet instromen. Er vindt continu in- en uitstroom plaats in de lessen. Nieuwe deelnemers hoeven dus niet te wachten totdat een nieuwe lescyclus start.

Het ministerie van SZW financiert het COA-programma. Hierover maken SZW en COA jaarlijks afspraken. De (kost-)prijs per traject is vanwege de intensivering per 2016 gestegen van € 1400,- naar ruim € 2000,- per traject.

Het programma wordt centraal binnen het COA samengesteld. Ook het gebruikte lesmateriaal wordt centraal ingekocht. Uitvoering van het programma vindt plaats op alle asielzoekerscentra in de vier regionale units van het COA (Noord, Zuid, Midden-Noord en Midden-Zuid). De COA-medewerkers die als docent de Nederlandse taalles geven, zijn in bezit van het NT2-certificaat. Ter ondersteuning van de docent kunnen ook vrijwilligers meehelpen in de taalles; dit gebeurt altijd onder supervisie van de NT2-docent. De docent is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lessen. Meer recent organiseert het COA ook buiten het reguliere programma om taalactiviteiten om asielgerechtigden taalvaardiger te maken, bijvoorbeeld in een taalcafé.

De eigen verantwoordelijkheid van deelnemers neemt in het programma een centrale plaats in. Deelname aan het programma is vrijwillig en voor de deelnemer kosteloos. Het COA stimuleert vergunninghouders zoveel

mogelijk van het programma gebruik te maken. Het streven was om minimaal 60% van de inburgeringsplichtige vergunninghouders in de opvang te bedienen. Per 2017 is dit streven verhoogd naar minimaal 80%.

Om dit hogere streven te kunnen halen heeft het COA een aantal acties in gang gezet:

a. Nadrukkelijker uitnodigingsbeleid in ieder gesprek met de casemanager. Deelname is vanzelfsprekend (de 'norm') en neergezet als een vast onderdeel van de opvang. Het programma wordt aan alle inburgeringsplichtigen in de opvang aangeboden, tenzij op voorhand duidelijk is dat iemand niet kan of zal deelnemen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij medische of psychosociale belemmeringen, snelle uitstroom naar een gemeente of het volgen van een andere opleiding;
b. Optimalisatie van proces, werkinstructie en registratie. De redenen voor niet-deelname of vroegtijdige uitval worden geregistreerd, zodat vanuit dat inzicht gerichte acties ondernomen kunnen worden;
c. Delen van best practices en creatieve prikkels voor deelname[31].

4.3.1 Ruim 60% inburgeringsplichtigen in opvang neemt deel aan voorinburgering

In Tabel 4-1 staan de aantallen nieuwe inburgeringsplichtigen in de opvang, uitgenodigde en gestarte deelnemers, afgenomen taaltoetsen en ingezette taaldocenten, uitgesplitst per jaar. In dit overzicht is duidelijk te zien dat het COA zich in de afgelopen jaren geplaatst zag voor een forse uitdaging, als gevolg van de hogere instroom van inburgeringsplichtige vergunninghouders. Vanaf 2014 nam de instroom snel toe, met een piek in 2016. De uitdaging voor het COA lag in het geschikt maken van nieuwe locaties voor de lessen (leslokalen, voorzieningen) en in het werven van grote aantallen nieuwe NT2-docenten en casemanagers. Ook dit is goed zichtbaar in de onderste regel van de tabel. Door de sterk stijgende instroom had het COA initieel moeite om alle (potentiële) deelnemers aan het programma een plek te bieden. Tot aan 2014 was het gebruikelijk dat inburgeraars deelnamen aan het programma tot aan het moment van uitstroom naar een gemeente, ook als dit langer was dan de gebruikelijke tijd die voor het programma stond. Toen de verblijftijden in de opvang in 2014 toenamen is besloten dit principe los te laten, om meer deelnemers in het programma te kunnen laten instromen[32].

[31] COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-juni 2017,* juli 2017.

[32] COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-december 2014,* januari 2015.

Periode	2013	2014	2015	2016	2017
Instroom nieuwe inburgeringsplichtigen	5916	12.088	15.432	20.253	13.933
Aantal uitgenodigd	3339	6488	11.415	14.318	10.922
% Uitgenodigd	56%	54%	74%	71%	78%
Aantal gestart	2592	5571	10.342	13.250	8.454
% Gestart	44%	46%	67%	65%	61%
Aantal deelnemers getoetst op taalniveau	Nb	Nb	5290	6445	5249
Aantal NT2-docenten (FTE)	Ca. 25	Ca. 30	Ca. 85	Ca. 195	Ca. 125

Tabel 4-1: Overzicht aantallen nieuwe inburgeringsplichtigen, uitgenodigde en gestarte deelnemers, afgenomen taaltoetsen· en ingezette docenten, uitgesplitst per jaar[33]

Uit Tabel 4-1 blijkt dat in de loop der tijd relatief steeds meer inburgeringsplichtige vergunninghouders zijn uitgenodigd deel te nemen aan het programma, passend bij het uitgangspunt van 'uitnodigen, tenzij…'. Niet alle genodigden nemen ook daadwerkelijk deel aan het programma. Opvallend is dat in 2017 het deelnamepercentage is gedaald (naar 61%), hoewel het percentage genodigden (78%) juist het hoogste was van alle jaren. Het COA verklaart dit vanuit de veel grotere instroom van gezinsherenigers dan in de jaren ervoor, die in het algemeen minder vaak deelnemen aan het programma. In 2015 en 2016 is het streefpercentage van 60% deelname ruim gehaald. Het bijgestelde streefpercentage van 80% in 2017 is, in de eerste helft van het jaar, niet gehaald.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aandeel middelbaar en hoger opgeleiden in het programma, volgens opgave van het COA[34], 67% was in 2017. Dat is iets hoger dan in eerdere jaren, als gevolg van de instroom van relatief hoogopgeleide Syriërs.

Opleidingsniveau	2013	2014	2015	2016	2017
Analfabeten en anders gealfabetiseerden	12%	5%	3%	6%	6%
Lager opgeleid	28%	32%	34%	33%	27%
Middelbaar opgeleid	34%	34%	36%	36%	41%
Hoger opgeleid	25%	29%	27%	25%	26%

Tabel 4-2: Verdeling opleidingsniveau deelnemers programma Voorbereiding op de inburgering[35]

[33] Gebaseerd op de COA-rapportages 'Voorbereiding op Inburgering'.

[34] De casemanager van het COA maakt aan de hand van de gegevens die hij beschikbaar heeft een inschatting van het opleidingsniveau van de deelnemer aan de voorinburgering. Hij maakt hierbij gebruik van alle gegevens en documenten die hem ter beschikking staan zoals informatie die tijdens het screeningsgesprek is opgehaald, informatie die hij zelf in zijn begeleidingsgesprekken heeft vernomen, documenten die de vergunninghouder hem heeft overhandigd, et cetera. De referenties zijn als volgt. Lager opgeleid: vmbo, mbo1, avo onderbouw; middelbaar: havo, vwo, mbo 2-4; hoger: hbo+.

[35] Gebaseerd op de COA-rapportages 'Voorbereiding op Inburgering'.

4.3.2 *Voorinburgering draagt bij aan taalverwerving, maar slechts 60% haalt streefniveau*

Na de afronding van de taallessen volgt een toets, die is samengesteld door Bureau ICE. Van lang niet alle deelnemers aan het programma is het taalniveau getoetst. Het COA geeft aan dat gemiddeld 70% van de deelnemers die de taallessen hebben *afgerond*, de toets doorlopen. Van degenen die *gestart* zijn met het programma doorloopt circa de helft de toets. Dit verschil komt door tussentijdse uitval uit het programma, als gevolg van frequent verzuim, huisvestingsverplichtingen, andere opleiding of werk, of medische redenen.

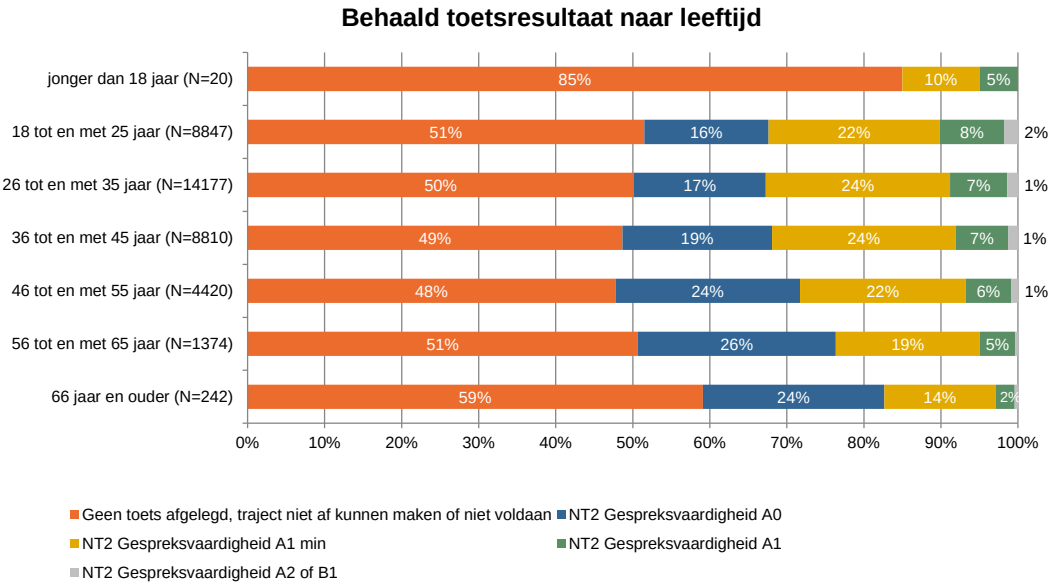
In onderstaande Tabel 4-3 hebben wij de resultaten weergegeven van de toetsen die zijn afgenomen onder (een deel van) de vergunninghouders die het programma hebben afgerond. Zoals gezegd is het streven de taalbeheersing van vergunningshouders op ten minste niveau A1 min te brengen. Uit de tabel blijkt dat dit niveau in 2017 bij slechts 60% van de deelnemers is behaald. Dit percentage is vergelijkbaar met 2016 (59%), maar lager dan in de jaren ervoor. De verwachtingen die er op voorhand waren over de voorbereiding op de inburgering worden dus niet gehaald.

Toets resultaat	2013	2014	2015	2016	2017
A0	26%	33%	38%	41%	40%
A1 min	37%	49%	49%	43%	42%
A1	28%	15%	11%	14%	15%
A2	9%	3%	2%	2%	3%

Tabel 4-3: Toetsresultaten programma Voorbereiding op de inburgering[36]

Een uitsplitsing naar leeftijd (zie onderstaande figuur) laat zien dat inburgeraars tussen de 18 en 45 jaar de hoogste toetsresultaten behalen. Hoe dan ook ligt het gemiddelde taalniveau onder asielmigranten bij aanvang van het inburgeringstraject aanzienlijk lager dan gezinsmigranten die verplicht een basisexamen in het buitenland hebben afgelegd, op taalniveau A1. Asielmigranten en gezinsmigranten starten dus in de meeste gevallen niet op hetzelfde taalniveau met hun inburgeringstraject.

[36] Gebaseerd op de COA-rapportages ‘Voorbereiding op Inburgering’.



Figuur 4-1: Behaald toetsresultaat programma Voorbereiding op de inburgering, uitgesplitst naar leeftijdscategorie (bron: gegevens COA, bewerking Significant)

Uit de gesprekken die wij met de verschillende actoren hebben gevoerd tijdens de wetsevaluatie komt een wisselend beeld naar voren over de voorbereiding op de inburgering. Van de inburgeraars die wij hebben gesproken heeft een deel meegedaan aan het programma, zij het soms maar voor een korte periode. Degenen die het gevolgd hebben, geven aan dat zij de taallessen als ‘basaal’ hebben ervaren (simpele woordenschat). Enkele geïnterviewde inburgeraars geven expliciet aan dat zij het als nuttig en plezierig hebben ervaren. Een aanzienlijk deel van de geïnterviewde inburgeraars heeft niet deelgenomen, om uiteenlopende redenen: kort verblijf in de opvang, niet aangeboden, deelname niet mogelijk door afwezigheid van kinderopvang, de inburgeraar wilde zelf niet deelnemen, et cetera.

Op grond van de interviews met medewerkers van gemeenten, maatschappelijke begeleiding en taalscholen (managers en docenten) trekken wij de volgende conclusies over het COA-programma:

a. Het is bekend wat de inhoud van het COA-programma is, maar er is beperkt zicht op de precieze uitvoering van het programma op de opvanglocatie. Voor zover actoren er zicht op hebben, beoordelen zij de kwaliteit van de voorinburgering als wisselend. De kwaliteit lijkt afhankelijk van de opvanglocatie en docenten. De hoge instroom van asielmigranten in de periode 2014-2016, en het grote aantal ‘verhuisbewegingen’ tussen locaties vanwege de hoge instroom in die jaren, kan de kwaliteit van de voorinburgering en de ervaringen van inburgeraars negatief hebben beïnvloed;
b. De meningen zijn verdeeld over het effect van de voorinburgering. Sommigen geven aan nauwelijks effect te merken van de voorinburgering. Anderen zijn positiever en geven aan dat het goed is dat inburgeraars niet helemaal zonder kennis van de taal naar de cursusaanbieder komen. De effecten van voorinburgering op het inburgeringstraject - denk aan snellere inburgering of een hogere slagingskans - zijn niet ‘hard’ te maken. Er is geen koppeling mogelijk tussen gegevens van COA en DUO die hier inzicht in geven;
c. Het aanbieden van het programma op de opvanglocatie is ook van belang voor het mentale welzijn van inburgeraars. Het is belangrijk dat de inburgeraar ‘bezig’ is, om apathie, ook bij de start van het

reguliere inburgeringstraject, te voorkomen. De inburgeraars worden als het ware alvast in de ‘actiestand’ gezet. Het COA geeft dit als belangrijk voordeel aan van het programma;

d. De voorbereiding op de inburgering staat grotendeels los van het inburgeringstraject zelf. Er is weinig aansluiting. En er is geen sprake van een doorgaande lijn bij het leren van de Nederlandse taal, zowel qua inhoud als in de tijd. De eerste zes maanden na de uitplaatsing uit de opvang staat de inburgering in de praktijk door uiteenlopende oorzaken vaak stil, omdat de aandacht van de inburgeraar in die fase primair uitgaat naar zaken als huisvesting, financiën, et cetera. Ook hierdoor is er geen sprake van continuïteit in het leerproces van de asielmigrant.

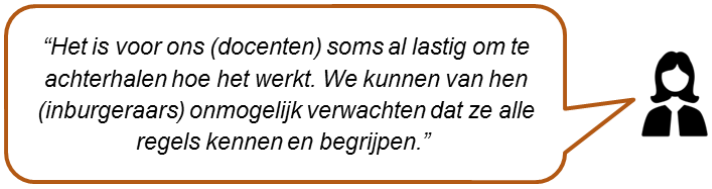
5. Eigen verantwoordelijkheid voor grote groep inburgeraars niet realistisch

Het inburgeringsstelsel is gebouwd op drie centrale pijlers: eigen verantwoordelijkheid, marktwerking en resultaatverplichting. In dit hoofdstuk beschrijven wij in hoeverre de eerste pijler, eigen verantwoordelijkheid, in de praktijk werkt zoals beoogd. Het gaat hierbij concreet om de mate waarin de inburgeringsplichtige in staat is zelf te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet en of en hoe hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen (inburgeringscursus of zelfstudie). Daarnaast is de vraag in hoeverre de inburgeringsplichtige in staat is zelfstandig de aangeboden informatie over de inburgeringsplicht te begrijpen en toe te passen en om in de financiering te voorzien van de kosten voor de voorbereiding en het examen.

5.1 Eigenaarschap wordt positief gewaardeerd, maar meeste inburgeringsplichtigen vinden niet zelfstandig hun weg in het complexe stelsel

5.1.1 Mate van zelfstandigheid verschilt per groep

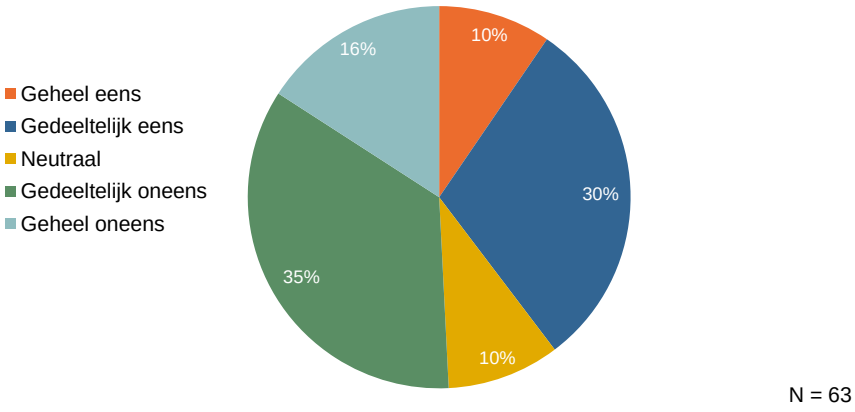
De vrijheid om zelf een taalaanbieder te kiezen en het eigenaarschap te hebben over het inburgeringstraject worden in principe als positief gewaardeerd door de actoren - gemeenten, cursusaanbieders, docenten - mits onder goede begeleiding. Alle actoren zijn het eens dat het onmogelijk is om te verwachten dat inburgeraars vanaf dag één de volledige eigen verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor hun inburgeringstraject. Vooral omdat met de invoering van de eigen verantwoordelijkheid het inburgeringsstelsel als complexer wordt ervaren dan het stelsel dat tot 2013 van kracht was. Ook inburgeraars zelf benoemen dat ze het normaal vinden dat er het nodige van hen wordt verwacht in het inburgeringstraject en gaan er absoluut niet vanuit dat de overheid alles voor hen regelt en organiseert. Ook zij geven aan dat eenduidige informatievoorziening en enige begeleiding hierbij wel nodig is.



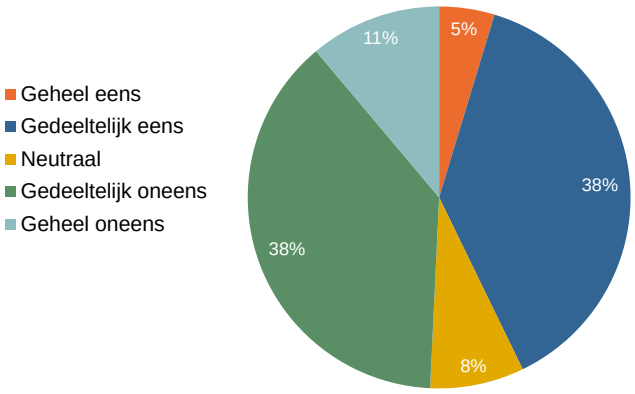
Wij onderscheiden op basis van de interviews met betrokken actoren drie groepen inburgeraars die in meer of mindere mate begeleiding nodig hebben bij de invulling van hun inburgeringstraject. De eerste groep bestaat uit de hogeropgeleiden die na enige begeleiding bij de start, zoals informatievoorziening over een passende cursus en de aanvraag voor de lening, het geheel al snel kunnen overzien en hierover ook de regie nemen. De tweede groep is de middengroep die 'leerpotentieel' heeft en vaak een zekere mate van opleiding heeft genoten in het herkomstland. Deze groep is in principe in staat te slagen voor het examen, maar ze hebben ondersteuning en actieve informatievoorziening nodig om op tijd te starten met de inburgering, ook omdat ze

de gevolgen van termijnoverschrijding niet kunnen overzien. Daarbij is advies over een passende taalcursus wenselijk, omdat ze onvoldoende zicht hebben op het totale aanbod en bovendien hun eigen leerproces niet goed kunnen inschatten. Gedurende het traject heeft deze groep ondersteuning nodig om de voortgang van de inburgering te borgen en toe te werken naar zelfredzaamheid. De derde groep bestaat veelal uit analfabeten en laagopgeleiden die gedurende het traject intensieve begeleiding nodig hebben. Deze groep beschikt doorgaans niet over de vaardigheden om zich te redden in het stelsel. Zo is bijvoorbeeld inloggen met een DigiD - voor de aanvraag van examens en inzicht in hun gegevens - al moeilijk voor hen. Bovendien spelen er voor deze groep ook vaak meer problemen gelijktijdig, bijvoorbeeld met verlengingen, ontheffingen, meerdere examenpogingen, et cetera.

De onderstaande twee figuren illustreren deze spreiding in de mate waarin inburgeraars, volgens cursusaanbieders, invulling kunnen geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Eén op de tien bevraagde cursusaanbieders is het volledig eens met de stelling dat inburgeraars zelf een weloverwogen keuze voor een taalaanbieder kunnen maken. Daar tegenover staat dat 16% van de ondervraagde cursusaanbieders het hier geheel mee oneens is - plus 35% gedeeltelijk oneens - en dus inschatten dat inburgeraars dit niet zelf kunnen. Eenzelfde spreiding is zichtbaar op de stelling dat het voor inburgeraars onmogelijk is zelf regie te voeren op het inburgeringstraject. 43% van de cursusaanbieders is het hier geheel of gedeeltelijk mee eens. Bijna de helft is het oneens met deze stelling en ziet dus wel mogelijkheden voor eigen regie van de inburgeraars. Zoals hierboven geschetst hangt dit waarschijnlijk samen met de samenstelling van en de diversiteit in de populatie inburgeraars die de cursusaanbieder bedient.



Figuur 5-1: Stelling: Inburgeraars zijn in staat zelf een weloverwogen keuze te maken voor een taalaanbieder (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)



N = 63

Figuur 5-2: Stelling: Het is voor inburgeraars onmogelijk zelf regie te voeren op het inburgeringstraject (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

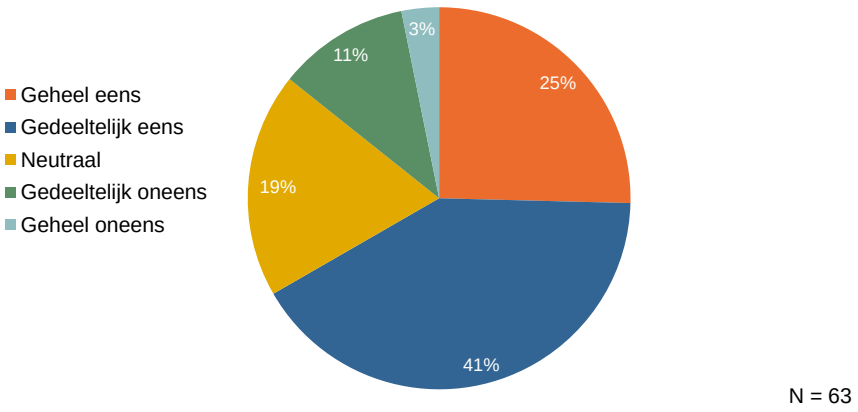
5.1.2 Informatievoorziening is summier en voor veel inburgeraars niet zelfstandig te begrijpen

Goede informatievoorziening is cruciaal om inburgeraars de mogelijkheid te geven om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dit laat soms te wensen over. Communicatie over de inburgering was in het begin, toen de wet net was gewijzigd, om politieke redenen alleen in het Nederlands beschikbaar. Inmiddels is de informatie op de DUO-website ook in andere talen beschikbaar. Ook de kennisgevingsbrief van DUO en alle andere formele communicatie is volledig in het Nederlands[37]. Dit maakt het lastiger voor inburgeraars om zelf de regie te nemen, zo blijkt uit de gevoerde interviews met inburgeraars. Inburgeraars die nog niet kunnen communiceren in het Nederlands zijn zo sterk afhankelijk van anderen.

5.1.3 Cursusaanbieders bieden (noodgedwongen) trajectbegeleiding aan

Een kwart van de cursusaanbieders is het geheel eens met de stelling dat inburgeraars de gevolgen van een termijnoverschrijding niet kunnen overzien. Nog eens 41% is het hier gedeeltelijk mee eens (navolgende figuur). Om deze reden biedt het overgrote deel van de taalscholen - ruim 95% van de ondervraagde taalaanbieders - een vorm van trajectbegeleiding aan. Een docent of mentor ondersteunt de inburgeraar waar nodig met aanvragen van examens, verlenging en ontheffing, monitort de voortgang, houdt zicht op de termijn en stimuleert informele taalactiviteiten. Dit is een uiting dat de inburgeraar (vaak) niet in staat is zelf de verantwoordelijkheid te nemen of het hele traject te overzien.

[37] Vertaling van de kennisgevingsbrief is inmiddels in diverse talen beschikbaar op de website van DUO.



Figuur 5-3: Stelling: Inburgeraars kunnen de gevolgen van het overschrijden van de inburgeringstermijn niet overzien (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

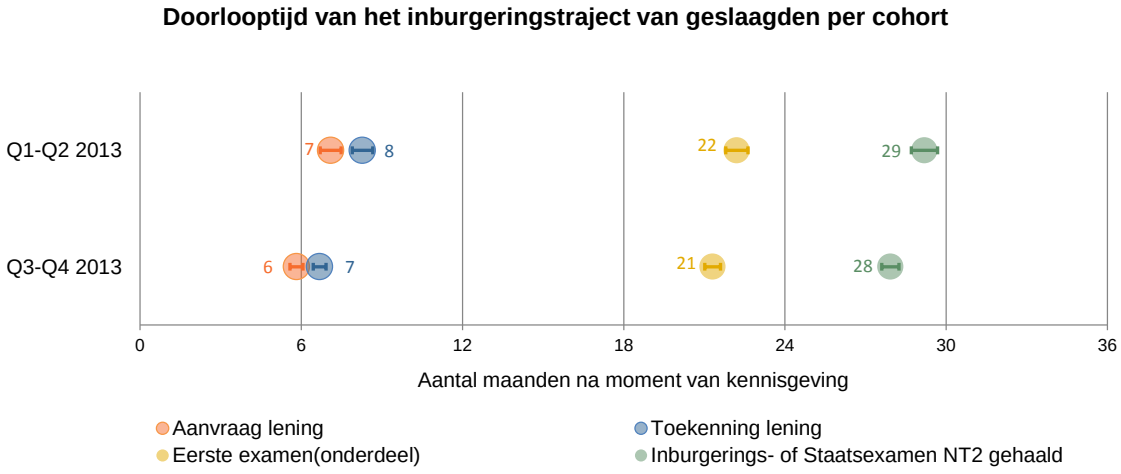
5.1.4 Gezinsmigranten krijgen hulp van partner, maar dit is niet altijd voldoende

Voor gezinsmigranten met een Nederlandse partner is de eigen verantwoordelijkheid makkelijker in te vullen. De partner helpt met zoeken naar een passende taalcursus via internet en kan brieven van DUO begrijpen en eventueel contact opnemen met DUO. Toch is het een complex stelsel dat ook voor Nederlanders niet altijd te overzien is. Daarom is er ook onder gezinsmigranten een sterke behoefte aan heldere informatievoorziening. Voor gezinsmigranten met een buitenlandse partner, bijvoorbeeld uit Iran of Egypte, kan het een zoektocht zijn om de weg te vinden in het inburgeringsstelsel. De ervaring van de partner met de inburgering is vaak al van enkele jaren geleden. Door de diverse wijzigingen in het stelsel zijn ze lang niet altijd op de hoogte van het huidige stelsel. Er is voor deze groep geen begeleiding of een aanspreekpunt beschikbaar.

5.2 Inburgeringsplichtigen starten na ongeveer zes maanden met inburgeren

Inburgeraars uit de halfjaarscohorten 2013 die inmiddels geslaagd zijn, startten gemiddeld ongeveer zes maanden na kennisgeving met inburgeren. Wij nemen hier het moment van aanvraag van een lening als startpunt van het inburgeringstraject. Vooral asielmigranten zijn de eerste periode druk met het regelen van praktische zaken, zoals: de woning(inrichting), soms familiehereniging, aanmelden van kinderen op de kinderopvang of school, financiële zaken, et cetera. Daarnaast kampt (een deel van de) asielmigranten volgens VluchtelingenWerk en gemeenten in meer of mindere mate met (mentale) gezondheidsproblemen vanwege traumatische ervaringen opgedaan in het land van herkomst of tijdens de vlucht. Dit kan een belangrijke reden zijn om de inburgering uit te stellen.

Uit een analyse van DUO-gegevens uit ISI blijkt dat de tijd tot de 'echte' start van de inburgering (aanvraag lening) iets is verkort met de cohorten. Dit is zichtbaar in onderstaande figuur 5-4. Deze figuur illustreert het verloop van het inburgeringstraject en de gemiddelde doorlooptijden van de cohorten 2013 voor vier ijkpunten in het traject. De gekleurde bolletjes geven het gemiddelde aantal maanden weer, vanaf het moment van kennisgeving, voor de aanvraag van de lening, de toekenning van de lening, deelname aan het eerste examenonderdeel en uiteindelijk het moment van slagen voor het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2. Het eerste cohort uit 2013 - de inburgeraars die in het eerste half jaar inburgeringsplichtig werden - vroeg gemiddeld zeven maanden na kennisgeving een lening aan. Voor het tweede cohort uit 2013 ligt dit een maand eerder. De tijd tot deelname aan het eerste examenonderdeel ligt rond de 14 maanden na toekenning van de lening. De gemiddelde tijd tot slagen voor het inburgerings- of Staatsexamen NT2 vanaf het moment van kennisgeving is 29 maanden. De balkjes in de bolletjes geven de spreiding weer. De uiteinden van het balkje geven de punten weer waarbinnen 95% van de inburgeringsplichtigen uit de cohorten 2013 vallen. Voor Figuur 5-4 betekent dit concreet dat de spreiding beperkt is (alle balkjes vallen binnen de bolletjes). De weergegeven gemiddelden zijn dus niet bepaald door extreme waarden, maar gelden als een robuust gemiddelde voor de gehele groep.



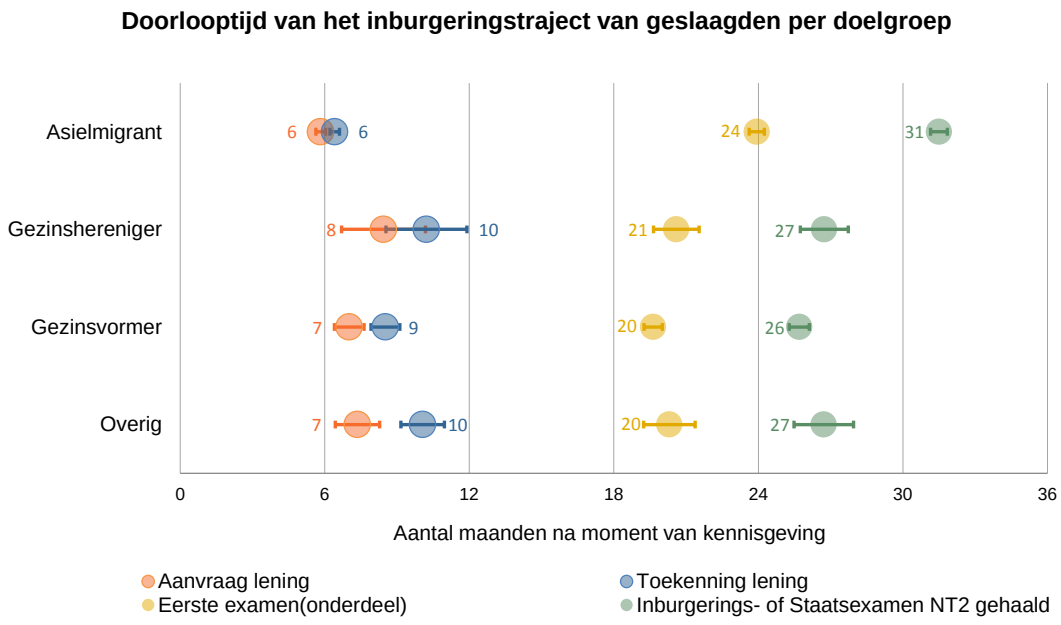
Figuur 5-4: Doorlooptijd van het inburgeringstraject van geslaagden per cohort inburgeringsplichtigen die zijn gestart in Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013 vanaf moment van kennisgeving

Uit Figuur 5-5 blijkt dat gezinsmigranten gemiddeld één tot twee maanden later een lening aanvragen dan asielmigranten. Wel doen ze twee tot drie maanden eerder het eerste examenonderdeel en slagen ook gemiddeld vier tot vijf maanden eerder voor het volledige examen dan asielmigranten. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat gezinsmigranten het inburgeringsexamen buitenland al gedaan hebben en dus de inburgering in Nederland al starten op A1-niveau. Bovendien komen gezinsmigranten vaak in een overwegend Nederlandse omgeving terecht door de Nederlandse of goed geïntegreerde partner. Daardoor is de startpositie wezenlijk anders van die van asielmigranten die zonder enige voorbereiding naar Nederland zijn gekomen. De bedoeling van de voorinburgering is dat ook asielmigranten na het verblijf in het AZC taalniveau A1-min hebben bereikt. Dit doel wordt echter lang niet bij iedereen behaald (zie paragraaf 4.3). Daarnaast speelt mee dat (een deel van de) asielmigranten volgens VluchtelingenWerk en gemeenten in meer of mindere mate kampen met (mentale) gezondheidsproblemen vanwege traumatische ervaringen opgedaan in het land van herkomst of tijdens de vlucht. Dit kan de inburgering vertragen. De balkjes in de bolletjes geven

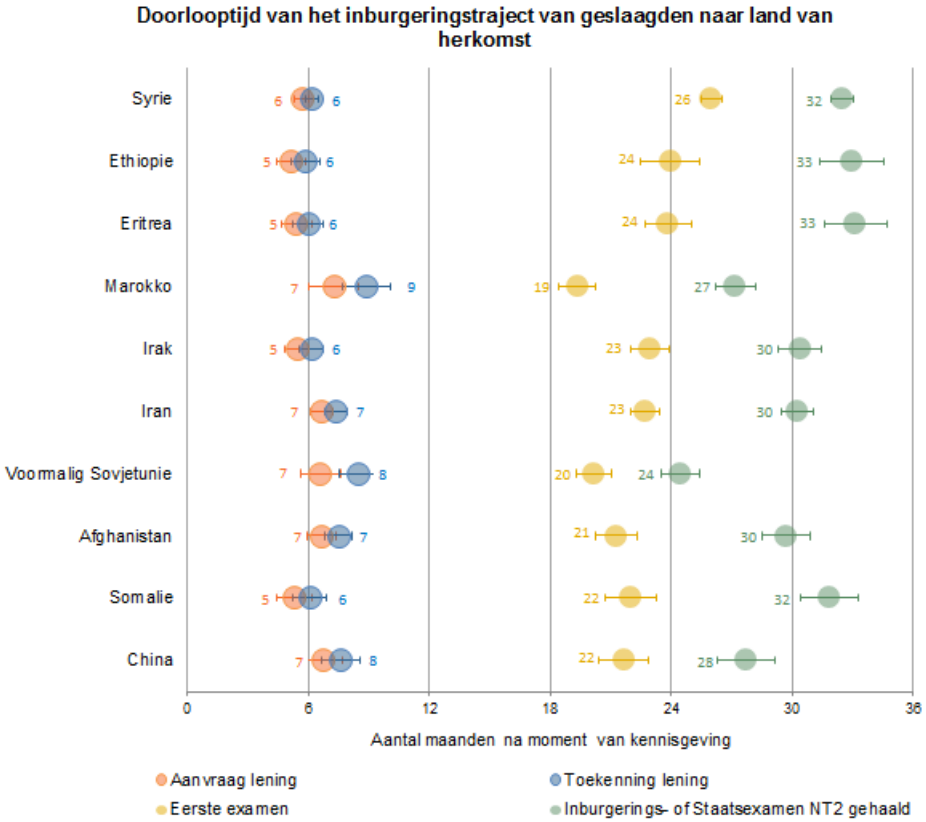
de spreiding weer. Dit geeft weer dat de spreiding binnen de groep gezinsherenigers op alle ijkpunten groter is dan voor de andere groepen. Dit betekent dat de onderlinge verschillen binnen de groep gezinsherenigers groter zijn.

Een aanvullende mogelijke verklaring is dat gezinsmigranten de DUO-lening hoe dan ook dienen terug te betalen en daarom een prikkel hebben om zo min mogelijk te lenen. De lening van asielmigranten wordt kwijtgescholden bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit maakt het mogelijk om de volledige lening (en termijn) te benutten voor scholing. In de praktijk betekent dit dat asielmigranten, die A2-niveau al hebben bereikt maar bewust nog geen examen doen, de DUO-lening kunnen inzetten voor een B1-cursus of duale beroepsopleiding (in de vorm van een entreeopleiding). Vermoedelijk doen ze dan vlak voor het einde van de termijn het inburgerings- of Staatsexamen NT2 om aan de plicht te voldoen. Op deze wijze kunnen deze inburgeraars een zo hoog mogelijk taalniveau bereiken zonder risico's van sancties.

Figuur 5-6 geeft de doorlooptijden gedurende het inburgeringstraject per nationaliteit weer. Dit bevestigt het geschetste beeld dat personen uit Marokko, de voormalige Sovjet Unie en China (wat veelal gezinsmigratie is) gemiddeld het snelst slagen voor het examen (24 - 28 maanden na kennisgeving). Voor de typische asiellanden valt op dat personen uit Iran, Irak en Afghanistan gemiddeld na 30 maanden slagen. Personen uit Syrië, Eritrea, Ethiopië en Somalië doen er gemiddeld twee tot drie maanden langer over. Binnen de laatste drie nationaliteiten is de spreiding groter dan binnen de Syrische groep. Dit duidt op een grotere diversiteit in kenmerken binnen de Eritrese, Ethiopische en Somalische groep, bijvoorbeeld ten aanzien van opleidingsniveau of leeftijd wat van invloed kan zijn op het slagen voor het examen.



Figuur 5-5: Doorlooptijd van het inburgeringstraject in maanden van geslaagden per doelgroep van de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013 vanaf moment van kennisgeving



Figuur 2-6: Doorlooptijd van het inburgeringstraject in maanden van geslaagden naar land van herkomst van de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013 vanaf moment van kennisgeving

5.3 Maatschappelijke begeleiding is cruciaal, maar van wisselende kwaliteit

5.3.1 Maatschappelijke begeleiding is in handen van gemeenten

Het COA draagt tussen 1 januari 2013 en 1 oktober 2017zorg voor de verdeling en uitbetaling van de vergoeding die bestemd is voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige asielgerechtigden die in deze periode hun asielstatus hebben verkregen[38]. Ook nareizende gezinsleden die vanaf 1 januari 2013 een verblijfsvergunning hebben verkregen komen in aanmerking voor deze vergoeding. De gemeente ontvangt maandelijks een brief van het COA met een overzicht van personen die in de voorgaande maand in de gemeente zijn gehuisvest en in aanmerking komen voor maatschappelijke begeleiding. De gemeente kan in antwoord daarop aangeven in aanmerking te willen komen voor een vergoeding voor die begeleiding. Die bedroeg € 2.000,- in het jaar 2013 en € 1.000,- in de jaren 2014, en 2015 per belanghebbende[39]. Op basis van het Bestuursakkoord 'Verhoogde Asielinstroom' van 27 november 2015 en het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016 is de eenmalige vergoeding voor maatschappelijke begeleiding per 1 januari 2016 verhoogd naar € 2.370,- per inburgeringsplichtige vergunninghouder die op of na 1 januari 2016 naar een gemeente is

[38] Met ingang van 1 oktober 2017 keert het Gemeentefonds de bijdrage voor maatschappelijke begeleiding uit. Dit valt buiten de onderzoeksperiode van de wetsevaluatie.

[39] In 2013 is de maatschappelijke begeleiding uit de wet geschrapt. Deze middelen zijn in een structureel budget buiten de Wi2013 beschikbaar gesteld.

uitgestroomd. Als voorwaarde voor de uitbetaling van deze verhoogde bijdrage geldt dat gemeenten vóór 1 september 2016 een plan van aanpak bij het COA moesten indienen voor de implementatie van het participatieverklaringstraject.

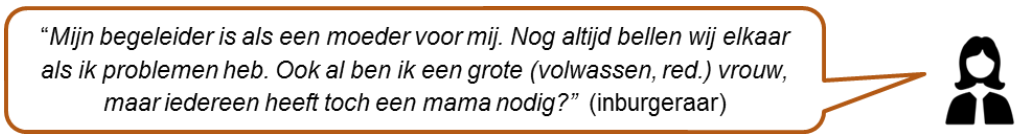
Naar aanleiding van het genoemde Bestuursakkoord van eind 2015 is met de VNG afgesproken dat de maatschappelijke begeleiding de volgende elementen moet bevatten[40]:

a. Praktische hulp: Ondersteuning en coaching bij het regelwerk ten aanzien van wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en overige basisvoorzieningen en kennismaking met de lokale samenleving;
b. Hulp bij start inburgering: Informatie over het inburgeringstraject, praktische hulp bij het inschrijven voor een inburgeringscursus waar nodig;
c. Stimuleren van participatie en integratie. Begeleiding en coaching ten behoeve van een actieve en positieve inzet van de asielgerechtigde om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren en kennismaking met lokale (maatschappelijke) organisaties;
d. Uitvoering van het participatieverklaringstraject: Het verzorgen van een inleiding, nadere begrippen en de tekst van de participatieverklaring (bijvoorbeeld door middel van een workshop en/of gesprek over de Nederlandse kernwaarden en spelregels van circa een dagdeel) en het aanbieden van de landelijke participatieverklaring (in het Nederlands) ter ondertekening[41].

5.3.2 Maatschappelijke begeleiding is belangrijk bij ondersteuning van asielmigranten

Uit de gesprekken met de diverse actoren in deze evaluatie komt naar voren dat maatschappelijke begeleiding in het huidige stelsel zonder twijfel nodig is. Zonder deze begeleiding zijn inburgeraars op zichzelf aangewezen en dat lijkt voor het merendeel van de inburgeraars een brug te ver. Inburgeraars zijn (met name) in het beginstadium van het inburgeringsproces nog niet zelfredzaam en niet in staat om de eigen verantwoordelijkheid over het inburgeringsproces te nemen. Zonder maatschappelijke begeleiding zeggen de meeste inburgeraars niet in staat te zijn zelf een passende inburgeringscursus te kiezen, zich in te schrijven voor een cursus en een sociale lening aan te vragen bij DUO.

Ook uit de diverse gesprekken die zijn gevoerd met inburgeraars blijkt duidelijk dat inburgeraars de hulp en ondersteuning van de maatschappelijke begeleiders in hoge mate waarderen. Men is blij met de hulp die wordt gegeven bij het lezen van brieven van DUO, Belastingdienst of gemeente. Ook vertellen meerdere inburgeraars dat zij het advies van de maatschappelijke begeleider over de keuze van de inburgeringscursus hebben opgevolgd.



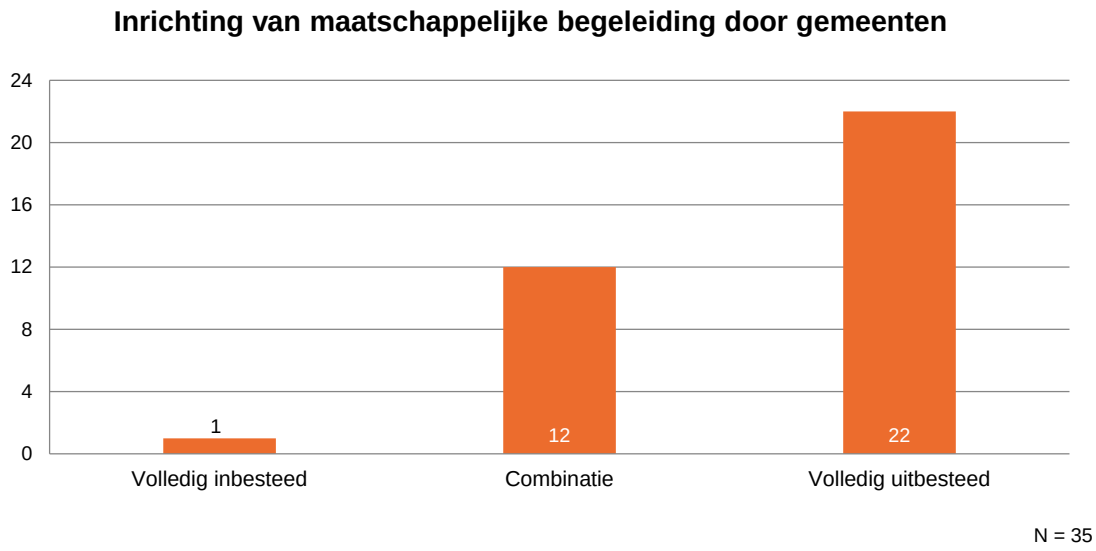
[40] Dit inhoudelijk kader is per 1 oktober 2017 in de wet inburgering opgenomen.

[41] Onderdeel d. valt buiten de scope van deze evaluatie.

Voor gezinsmigranten is er geen maatschappelijke begeleiding. De meeste gezinsmigranten stellen dat zij hier ook geen behoefte aan hebben. Er is vaak een (Nederlandse) partner of (schoon-)familie die ondersteunt bij het inburgeringstraject. Wel is er, zoals eerder genoemd, behoefte aan meer informatie aan de start van het inburgeringstraject.

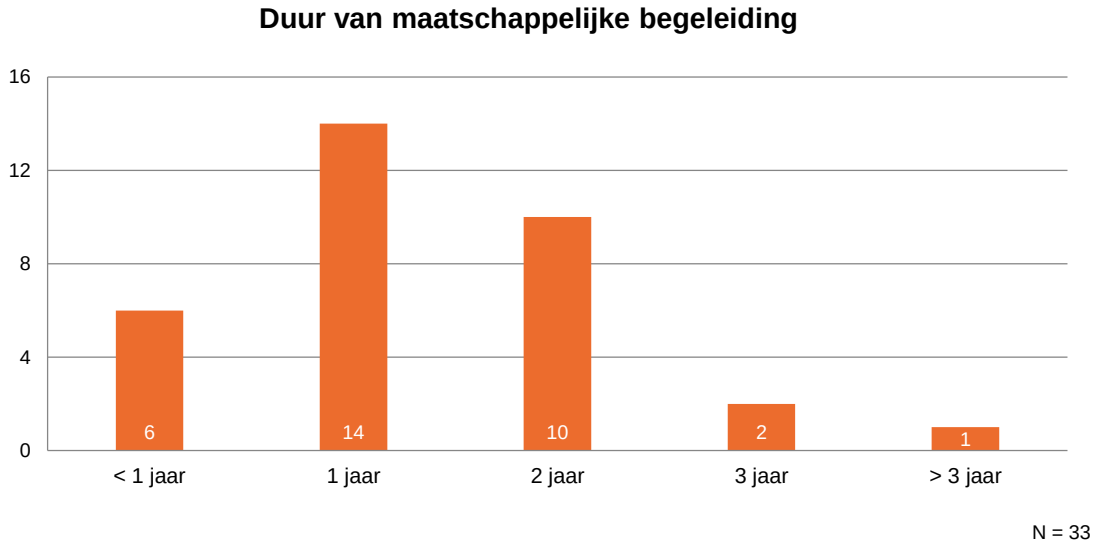
5.3.3 Invulling en kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding wisselen tussen gemeenten

Er blijken verschillen tussen gemeenten in de invulling van de maatschappelijke begeleiding. Uit een enquête onder gemeenten die ten behoeve van de evaluatie is uitgevoerd blijkt dat de maatschappelijke begeleiding voor het merendeel wordt uitbesteed aan een derde organisatie, zoals: VluchtelingenWerk Nederland of lokale (maatschappelijke) organisaties. Een aantal gemeenten kiest voor de combinatie van uitbestede maatschappelijke begeleiding en eigen begeleiding vanuit de gemeente zelf. Dit is dan binnen de gemeente veelal belegd bij de afdeling Werk en inkomen. Bij een combinatie concentreert de gemeente zich meestal op de participatie en activering richting (vrijwilligers)werk en praktische zaken rondom de bijstandsaanvraag. De derde partij houdt zich met name bezig met de praktische hulp bij het kiezen van een school voor de kinderen, afsluiten van een zorgverzekering en inschrijving bij de huisarts. Slechts een enkele gemeente verzorgt de maatschappelijke begeleiding helemaal zelf (zie figuur 5-7).



Figuur 5-7: Inrichting van maatschappelijke begeleiding door gemeenten (Bron: vragenlijst gemeenten)

Het gros van de gemeenten biedt maatschappelijke begeleiding aan voor de duur van één tot twee jaar. Eén op de vijf gemeenten geeft minder dan één jaar maatschappelijke begeleiding. Slechts een enkele gemeente verzorgt drie jaar maatschappelijke begeleiding (figuur 5-8). De intensiteit van de maatschappelijke begeleiding hangt af van de fase en de persoon. De meeste gemeenten geven in het begin intensieve begeleiding met minimaal wekelijks contact om te ondersteunen bij allerlei praktische zaken. Vervolgens bouwt de begeleiding af naar gelang de behoefte van de statushouder. Gemeenten geven dan ook aan dat maatschappelijke begeleiding in de praktijk maatwerk is.



Figuur 5-8: Duur van de maatschappelijke begeleiding (Bron: vragenlijst gemeenten)

Naast de verschillen tussen gemeenten in de inrichting van de maatschappelijke begeleiding geven cursusaanbieders en inburgeraars aan dat er ook verschillen zijn in de kwaliteit. Er ontbreekt een richtlijn van minimale vereisten aan de begeleiding. Hierdoor is er veel ruimte voor eigen interpretatie van de eerder genoemde elementen van maatschappelijke begeleiding. Daarmee hangt de kwaliteit van de begeleiding in de praktijk sterk af van de persoon, de maatschappelijk begeleider zelf. In de meeste gevallen wordt de maatschappelijke begeleiding aangeboden door professionals ondersteund door vrijwilligers. Daarbij wordt de intake van een inburgeraar en koppeling aan een maatschappelijk begeleider verzorgd door een professional en de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding door een vrijwilliger. Over de goede bedoelingen van deze vrijwilligers kan geen twijfel bestaan. Echter op basis van de gesprekken met cursusaanbieders signaleren wij dat niet alle maatschappelijk begeleiders voldoende zijn ingevoerd op de inhoudelijke aspecten van het inburgeringsstelsel om de juiste informatie te kunnen verstrekken. Daardoor kan de informatievoorziening naar de inburgeraars onjuist of onvolledig zijn. Inburgeraars geven ook aan dat zij verschil zien in de professionaliteit van maatschappelijk begeleiders. Sommige inburgeraars geven aan niet veel contact te hebben gehad met de maatschappelijk begeleider. Ook is het soms lastig om een afspraak te maken met de maatschappelijk begeleider, omdat zij weinig tijd hebben. Wij merken hierbij op dat ook maatschappelijk begeleiders in korte tijd werden geconfronteerd met veel nieuwe cliënten door de hoge instroom van statushouders. Nieuwe maatschappelijke begeleiders moesten worden ingewerkt en bovendien was er voor deze groep geen voorlichting beschikbaar vanuit DUO of de wetgever.

Gemeenten hoeven geen financiële verantwoording af te leggen over het verkregen budget voor de maatschappelijke begeleiding per inburgeringsplichtige in de gemeente. Sommige gemeenten geven aan het budget ontoereikend te vinden en vullen het budget voor maatschappelijke begeleiding vanuit eigen middelen aan. Per 1 januari 2016 is het budget voor de maatschappelijke begeleiding, zoals gezegd, verhoogd van € 1.000,- naar € 2.370,-. Uit de enquête onder gemeenten komt naar voren dat de extra financiële middelen vooral ingezet zijn voor de uitbreiding van de stimulering van participatie en integratie (bijvoorbeeld door een gerichte aanpak statushouders), de implementatie van het participatieverklaringstraject en de verhoging van de financiële middelen voor de partij die belast is met de maatschappelijke begeleiding in de gemeente.

5.3.4 Maatschappelijke begeleiding biedt ondersteuning bij start inburgeringstraject

In de meeste gemeenten geeft de maatschappelijk begeleider informatie en advies over een passende cursusaanbieder. Op basis van de wensen van de inburgeraar over onder andere locatie en niveau van de cursus selecteert de maatschappelijke begeleiding bijvoorbeeld drie mogelijke aanbieders waaruit de inburgeraar dan een keuze kan maken. Bij een enkele gemeenten maakt de maatschappelijke begeleider ook de daadwerkelijke keuze voor een cursusaanbieder. Cursusaanbieders signaleren dat, door gebrek aan informatievoorziening en kennis bij de maatschappelijke begeleiding, niet altijd de meest passende inburgeringscursus wordt geadviseerd aan de inburgeraars, waardoor zij later in hun traject alsnog wisselen van cursusaanbieder. Dit vertraagt doorgaans het inburgeringstraject.

Op dit punt noemen cursusaanbieders en enkele gemeenten de dubbelrol van VluchtelingenWerk Nederland als maatschappelijk begeleider en taalaanbieder als onwenselijk. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) biedt zelf inburgeringscursussen aan en maakt daarmee deel uit van de markt van aanbieders. Wanneer de maatschappelijke begeleiding ook wordt verzorgd door VWN, hebben diverse actoren twijfels bij de onafhankelijkheid van het advies van de maatschappelijk begeleider voor een inburgeringscursus. Meerdere cursusaanbieders stellen dat de toestroom naar hun organisatie is afgenomen sinds de komst van VluchtelingenWerk als taalaanbieder in de regio. Niet te verifiëren is of hierbij sprake is van een causaal verband. Ook inburgeraars vertellen dat zij op advies van de maatschappelijk begeleider van VWN naar een inburgeringscursus van VWN zijn gegaan, terwijl er ook dichterbij passende cursussen worden aangeboden. VWN benadrukt dat de maatschappelijke begeleiding en het cursusaanbod organisatorisch van elkaar gescheiden zijn en er daarom geen direct belang of prikkel is om door te verwijzen naar het ‘eigen’ aanbod. De signalen uit de interviews illustreren ook dat dit geen bewust beleid is van VWN, maar dat de kennis van de maatschappelijk begeleiders soms niet verder reikt dan het ‘eigen’ aanbod.

Naast advies over een cursusaanbieder geeft de maatschappelijk begeleider in de startfase ook informatie over de sociale lening die inburgeraars bij DUO kunnen aanvragen. In het algemeen heeft de maatschappelijke begeleiding echter geen rol bij het toezien op de uitnutting van de lening gedurende het inburgeringstraject. Bovendien is de duur van de maatschappelijke begeleiding - doorgaans 1 tot 2 jaar - te kort om de zwakkere groepen, laagopgeleiden en analfabeten, blijvend te ondersteunen. Dit geldt ook voor ondersteuning bij bijvoorbeeld de aanvraag van een verlenging of ontheffing, omdat dat meestal pas aan de orde is tegen het einde van de inburgeringstermijn (na 2,5 jaar). Het overgrote deel van de cursusaanbieders biedt daarom trajectbegeleiding, omdat ze zien dat de kwetsbare groepen niet zelf in staat zijn dergelijke zaken goed te regelen. De trajectbegeleider is een soort mentor, voert regelmatig voortgangsgesprekken met de cursist en helpt hem of haar met praktische zaken rondom inburgering.

Verder blijkt uit de evaluatie dat er verschillende visies bestaan tussen gemeenten en derde partijen die de maatschappelijke begeleiding uitvoeren over de start met het inburgeringstraject. Maatschappelijk begeleiders van de derde partij adviseren soms tijd te nemen om te acclimatiseren en te wennen aan de nieuwe leefomgeving alvorens te starten met de inburgering, terwijl gemeenten inburgeraars vaak zo snel mogelijk aan de slag willen krijgen met de inburgering. Dit verschil in visie over de inzet van maatschappelijke begeleiding wordt door zowel gemeenten als cursusaanbieders herkend. Sommige inburgeraars komen hierdoor in een spagaat terecht.

5.4 Sociaal leenstelsel wordt positief gewaardeerd, maar heeft ook onbedoelde effecten

5.4.1 Waardering voor sociaal leenstelsel

De eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen wordt waar nodig financieel ondersteund via het sociaal leenstelsel. Inburgeraars kunnen maximaal € 10.000,- lenen ten behoeve van de inburgering. Voor asielmigranten wordt deze lening kwijtgescholden wanneer ze binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht voldoen. Als asielmigranten de termijn verwijtbaar overschrijden[42] moeten ze de lening (gefaseerd) terugbetalen[43]. Gezinsmigranten kunnen ook aanspraak maken op de DUO-lening maar deze is afhankelijk van de hoogte van het inkomen en dat van de partner. Voor deze groep geldt dat ze het geleende bedrag terug moeten betalen, ongeacht of ze al dan niet op tijd aan hun inburgeringsplicht voldoen.

Inburgeraars waarderen het sociaal leenstelsel positief. Ze zijn zich bewust van de kosten van de inburgering en met name asielmigranten benoemen dat inburgeren voor hen zelf onbetaalbaar zou zijn. Dat de lening wordt kwijtgescholden wanneer ze tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht is dan ook belangrijk voor hen. Sommige gezinsmigranten vinden het oneerlijk dat zij de lening wel moeten terugbetalen.

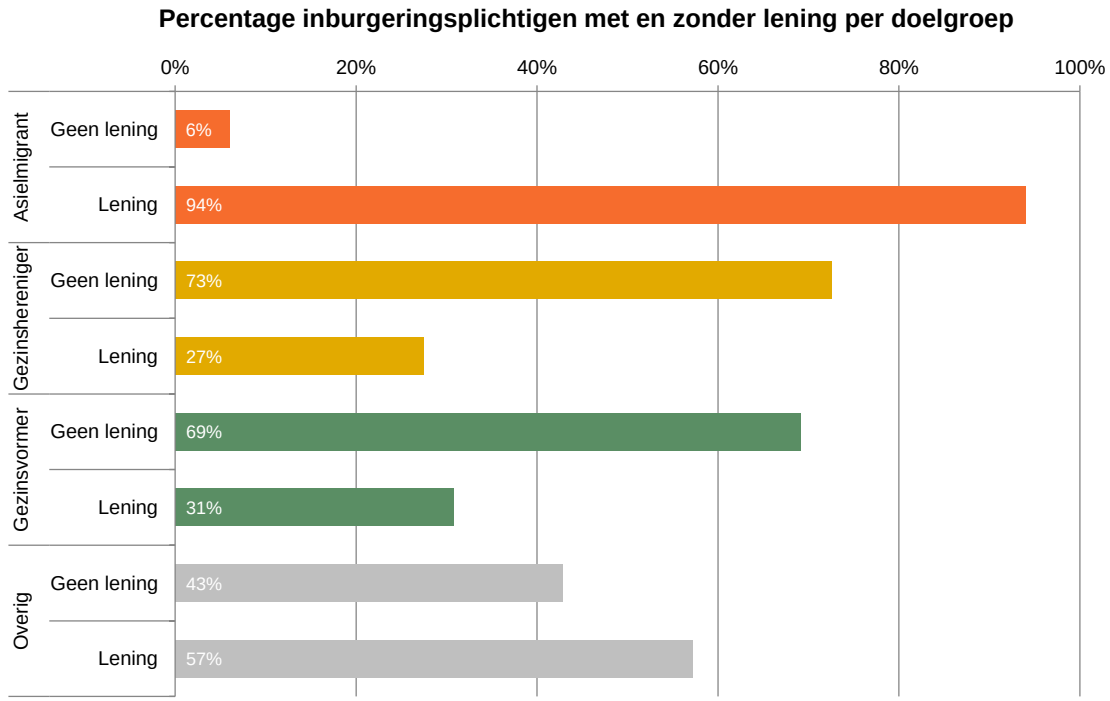
5.4.2 Asielmigranten lenen fors meer dan gezinsmigranten

Uit de gegevens van DUO blijkt dat het overgrote deel (94%) van de inburgeringsplichtige asielmigranten uit de cohorten 2013 een lening heeft (zie Figuur 5-9). Slechts een derde van de gezinsmigranten heeft een lening. Het gemiddelde leenbedrag van gezinsmigranten ligt sterk lager dan dat van asielmigranten (Figuur 5-10). Gezinsmigranten die zijn geslaagd voor het (inburgerings- of staats)examen lenen gemiddeld € 2200,- ten opzichte van geslaagde asielmigranten die gemiddeld € 6000,- lenen. Figuur 5-11 geeft inzicht in de verdeling van de geleende bedragen voor de diverse groepen inburgeraars. Hieruit blijkt dat bijna de helft van de asielmigranten meer dan € 7000,- leent, en een kwart het maximale bedrag van € 9000 - €10.000,-. De meerderheid van de gezinsmigranten leent tussen de € 1000,- en € 3000,-.

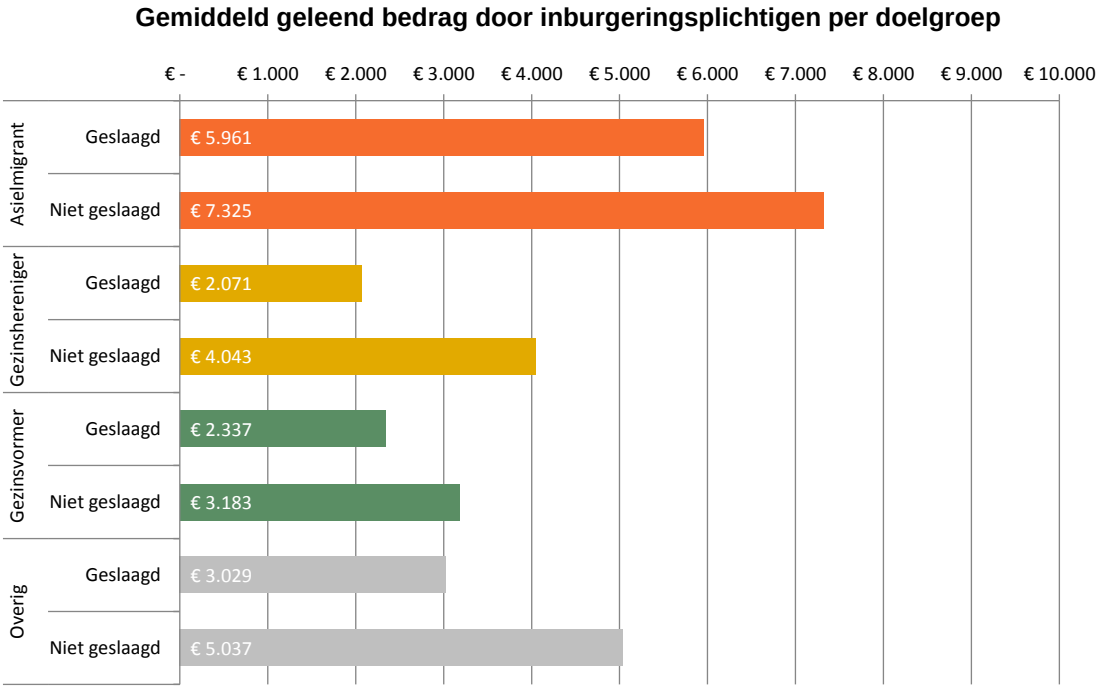
Voor alle inburgeraars die zijn gestart in 2013 geldt dat personen die (nog) niet zijn geslaagd gemiddeld een hoger bedrag lenen dan geslaagde inburgeraars (zie Figuur 5-10). Dit illustreert de groep die veel kosten maakt, een (potentieel) grote schuld opbouwt, en uiteindelijk mogelijk een ontheffing krijgt. Voor deze groep kunnen deze middelen mogelijk effectiever worden ingezet met het oog op duurzame inburgering en participatie (zie ook hoofdstuk 7).

[42] Bij niet-verwijtbare overschrijdingen, zoals: zwangerschap of medische redenen, of ook bij voldoende inspanning (van 300 lesuren en twee examenpogingen) krijgt de inburgeraar een verlenging en hoeft hij de lening vooralsnog niet terug te betalen.

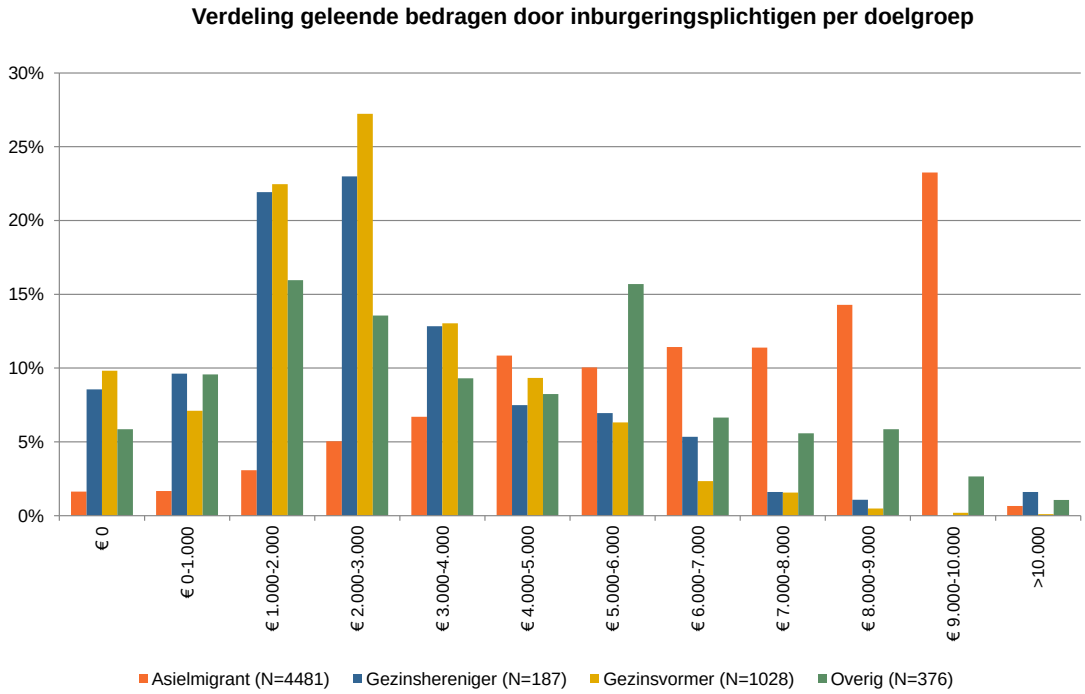
[43] Het terugbetalen van de lening is inkomensafhankelijk.



Figuur 5-9. Percentage inburgeringsplichtigen met en zonder lening per doelgroep in de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013



Figuur 5-10: Gemiddeld geleend bedrag door inburgeringsplichtigen per doelgroep in de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013



Figuur 5-11: Verdeling geleende bedragen door inburgeringsplichtigen per doelgroep in de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

Een belangrijke verklaring voor de verschillen in de omvang van de lening tussen gezin- en asielmigranten is dat de hoogte van de lening voor gezinsmigranten afhankelijk is van het inkomen van de inburgeraar en de partner. Daarnaast hebben gezinsmigranten een andere startpositie dan asielmigranten omdat zij, door het inburgeringsexamen buitenland, doorgaans al A1-niveau hebben als zij starten met inburgering in Nederland. Dit maakt dat zij minder tijd (en middelen) nodig hebben om het inburgeringsexamen (A2) te behalen. Asielmigranten maken een heel andere start in Nederland. Het streven van de voorinburgering in het AZC is dat asielmigranten na 14 weken niveau A1 min beheersen. Dit blijkt in de praktijk vaak niet haalbaar (zie paragraaf 4.3). Ook de mogelijke (mentale) gezondheidsproblemen kunnen de inburgering vertragen en daarmee het beroep op de lening verhogen.

Een andere mogelijke verklaring voor het hogere leenbedrag is dat (sommige) asielmigranten de maximale DUO-lening inzetten voor (taal)onderwijs vanwege de kwijtschelding bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. Met name jongeren kunnen met behulp van de DUO-lening mogelijk een duale (beroeps)entreeopleiding of een taalcursus op een hoger niveau (B1) volgen.

5.4.3 Maximaal declarabel bedrag per kwartaal beperkt mogelijkheden voor intensievere trajecten

Cursusaanbieders kunnen maximaal € 1250,- per inburgeraar per kwartaal factureren bij DUO. Dit maximum kwartaalbedrag geldt niet voor de laatste factuur. Het maximum kwartaalbedrag is ingesteld per 22 mei 2013[44] om te voorkomen dat cursusaanbieders in één keer het volledige bedrag factureren. Toentertijd kwam het

[44] Regeling inburgering Staatscourant 22 mei 2013.

voor dat inburgeraars hierdoor langdurig vastzaten aan de cursusaanbieder en dus niet meer konden overstappen naar een andere aanbieder bij verhuizing, ontevredenheid of veranderende behoeften. De limiet is dus ingesteld ter bescherming van de inburgeraar. Daarnaast is het ook bedoeld om frauderisico's te beperken. Voor dit bedrag kunnen cursusaanbieders in de praktijk negen uur (drie dagdelen van drie uur) per week lesgeven. Voor sommige inburgeraars, zoals alleenstaande jongeren of hogeropgeleiden, is dit te weinig. Zij hebben behoefte aan een intensiever traject om zo snel mogelijk de taal te leren om vervolgens een opleiding te kunnen doen (zie ook paragraaf 6.3.2).

6. Voldoende aanbod taalcursussen, maar weinig prikkels voor het leveren van hoge kwaliteit en maatwerk

De tweede pijler onder het inburgeringstelsel is marktwerking in het aanbod van cursusaanbieders. Ook vóór 2013 was al sprake van marktwerking. Met de Wi2013 is er echter een consumentenmarkt voor inburgeringscursussen gekomen, die in de plaats is gekomen van de institutionele markt waarin gemeenten in de jaren tot en met 2012 inburgeringsvoorzieningen inkochten voor inburgeringsplichtigen. Achterliggend idee is dat wanneer inburgeringsplichtigen zelf een cursus inkopen, er meer concurrentie ontstaat en daardoor meer maatwerk voor de inburgeringsplichtige en een betere prijs-kwaliteitsverhouding. In deze evaluatie gaan wij na hoe het aanbod aan cursussen zich sinds 2013 heeft ontwikkeld (spreiding, niveau, et cetera) en hoe inburgeraars en actoren in het stelsel dit aanbod percipiëren en wat de effecten zijn van de invoering van een consumentenmarkt.

6.1 Voldoende aanbod taalcursussen, maar niet altijd passend bij behoefte inburgeraar

6.1.1 Aanbod lijkt in kwantitatief opzicht voldoende

Het keurmerk van Blik op Werk moet borgen dat er een transparant aanbod is van kwalitatief goede cursussen. Inburgeraars zijn niet verplicht om taalcursussen bij een cursusaanbieder met een keurmerk af te nemen, maar dit is wel een voorwaarde om de cursussen uit de lening van DUO gefinancierd te krijgen en om cursusuren mee te kunnen tellen voor verlenging van de inburgeringstermijn of ontheffing van de inburgeringsplicht. Deze regel is ingesteld ter bescherming van de positie van de inburgeraar. Het aantal cursusaanbieders met een (aspirant) keurmerk van Blik op Werk is, met de groei van het aantal inburgeraars, sterk toegenomen van 113 in 2013 naar 231 in 2017[45]. Het aandeel private aanbieders hierin neemt toe, zo blijkt uit cijfers van Blik op Werk. Onder het vorige stelsel lag dit aandeel nog op 61,0% (in 2012). In 2015 lag dit aandeel al op 73,5%[46]. ROC's en hogescholen/universiteiten trokken zich in de periode tot aan 2015 terug, vanwege de daling van het aantal inburgeringsplichtigen en de verwachte toenemende concurrentie van private aanbieders onder het nieuwe stelsel[47]. Uit de gevoerde interviews halen wij op dat het aantal ROC's dat inburgeringscursussen aanbiedt na 2015 in absolute zin weer is gestegen, hoewel hierover geen recentere gegevens beschikbaar zijn. Het aantal private aanbieders is echter nog sneller toegenomen. Er is geen zicht op de ontwikkeling van het aantal cursusaanbieders zonder keurmerk Blik op Werk. Deze zijn ook niet in beeld bij DUO, omdat inburgeraars bij deze aanbieders geen gebruik kunnen maken van het sociaal leenstelsel.

Achter de groei van het aandeel private aanbieders gaat een divers beeld schuil: dit zijn deels zzp'ers die eerder bij grote aanbieders werkten en zonder werk kwamen te zitten. Zij startten vervolgens hun eigen

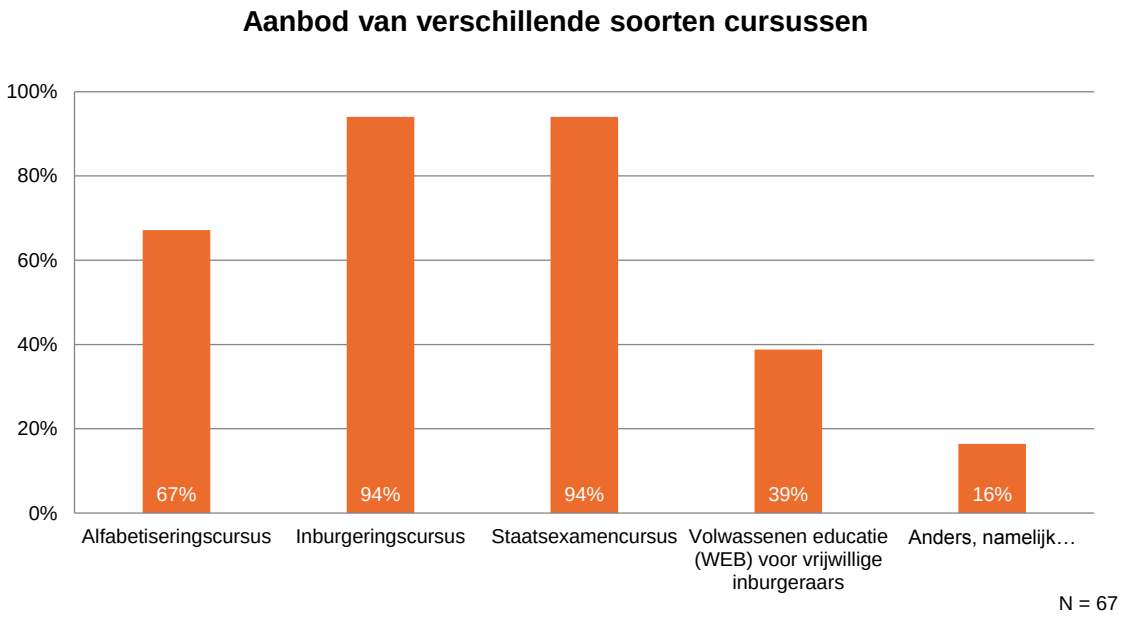
[45] Een deel van de nieuwe cursusaanbieders beschikt over een *aspirant* keurmerk Blik op Werk. Dat betekent dat de cursusaanbieder aan de formele eisen voldoet, maar dat er nog onvoldoende informatie beschikbaar is om over slagingspercentages en de tevredenheid van inburgeraars te kunnen rapporteren.

[46] Recentere cijfers zijn niet beschikbaar.

[47] Het inburgeringsonderwijs dat ROC's en hogescholen/universiteiten aanbieden valt onder de private activiteiten van deze instellingen, dat wil zeggen dat deze niet van overheidswege worden gefinancierd.

taalschool. Daarnaast zijn er ook grote opleidingsinstituten, bijvoorbeeld in de logistieke sector, die zich op inburgeraars richten in de hoop dat zij snel in de desbetreffende sector aan het werk kunnen gaan[48].

Bijna alle cursusaanbieders (94%) bieden zowel inburgeringscursussen aan als cursussen ter voorbereiding op Staatsexamen NT2, zo blijkt uit een enquête die we hebben gehouden onder cursusaanbieders. Tweederde van de aanbieders heeft ook alfabetiseringscursussen in het aanbod. Circa 39% biedt daarnaast volwasseneneducatie op basis van WEB-gelden[49] aan (Figuur 6-1). Klaarblijkelijk is er nog een behoorlijk aanbod dat gefinancierd wordt uit gemeentelijke WEB-gelden; vooral vrijwillige inburgeraars maken hier gebruik van, omdat deze middelen alleen mogen worden ingezet als iemand niet (meer) inburgeringsplichtig is. Een klein deel van de cursusaanbieders geeft aan ook ander cursusaanbod te hebben, zoals taalverbetering voor reeds ingeburgerde mensen of maatwerktrajecten en cursussen voor jonge inburgeraars (< 27 jaar) ter voorbereiding op hun beroepsopleiding.

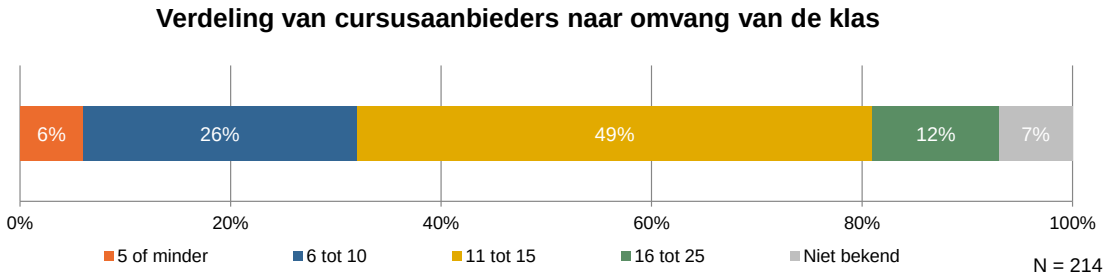


Figuur 6-1: Aanbod van verschillende soorten cursussen (Bron: vragenlijst cursusaanbieders; meerdere antwoorden mogelijk)

De helft van de cursusaanbieders met een keurmerk Blik op Werk biedt inburgeringscursussen aan in klassen van elf tot vijftien deelnemers. Eenderde biedt onderwijs in groepen van minder dan tien inburgeraars, en een selecte groep cursusaanbieders biedt onderwijs aan in groepen kleiner dan vijf personen. Eén op de tien cursusaanbieders werkt met grotere klassen, van 16 tot 25 cursisten (zie onderstaande figuur). Deze informatie, afkomstig van Blik op Werk, komt overeen met de uitkomsten uit de gehouden enquête onder cursusaanbieders.

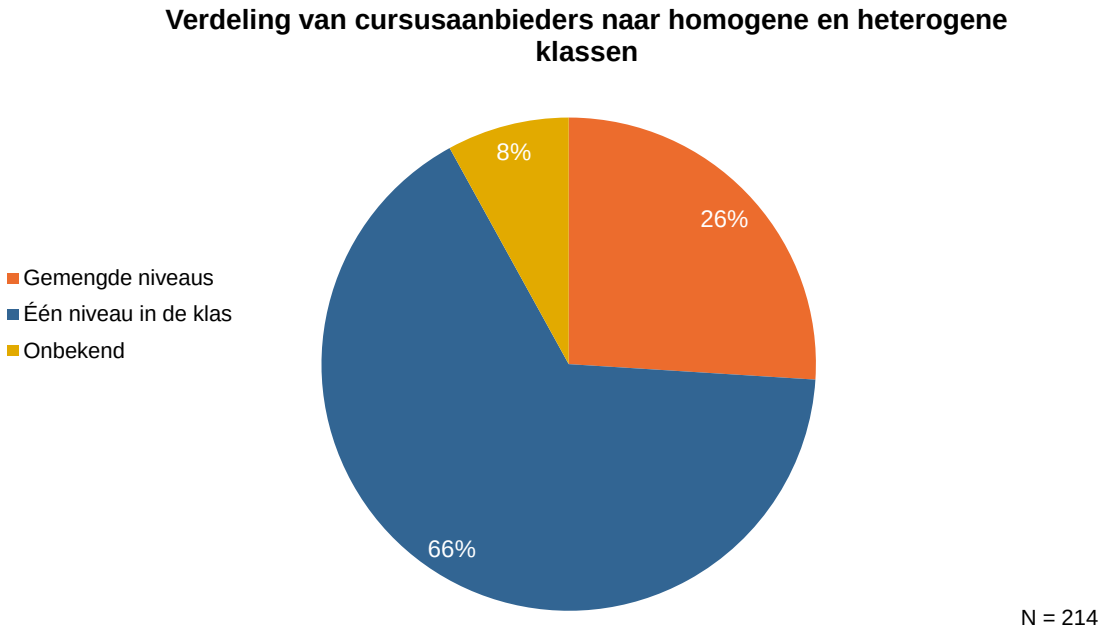
[48] *Voortgangsbrief aan de minister van SZW over inburgeren*, Blik op Werk, januari 2017.

[49] WEB staat voor Wet educatie en beroepsonderwijs.



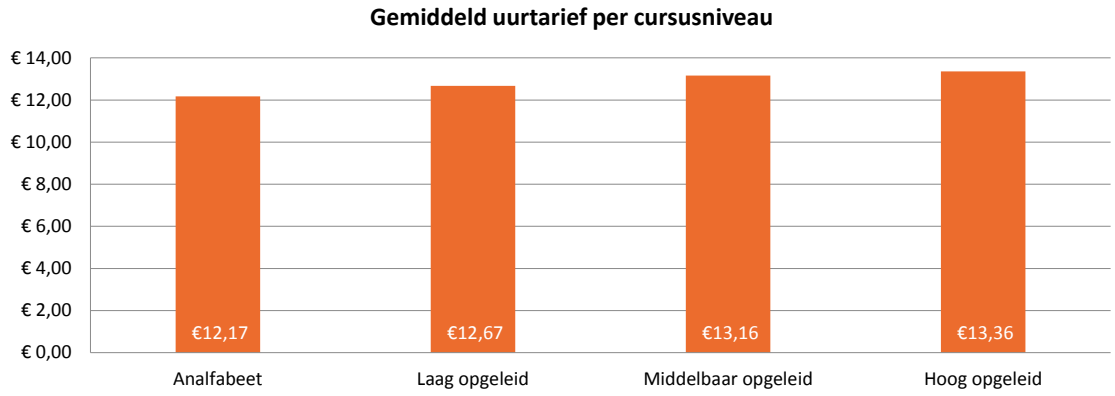
Figuur 6-2: Verdeling van cursusaanbieders naar omvang van de klas, in aantal cursisten (Bron: Blik op Werk)

Een kwart van de cursusaanbieders biedt cursussen aan waarbij meerdere niveaus gemengd in de klas zitten. Tweederde van de aanbieders beperkt zich tot één niveau in de klas (Figuur 6-3).



Figuur 6-3: Verdeling van cursusaanbieders die cursussen aanbieden met één niveau per klas en met gemengde niveaus· (Bron: Blik op Werk)

Het gemiddelde uurtarief voor een inburgeringscursus ligt rond de 13 euro. Er is lichte variatie in de uurtarieven tussen de niveaus. Het gemiddelde uurtarief voor een cursus voor analfabeten is 12,15 euro per inburgeraar waar dit voor hoogopgeleiden gemiddeld 13,35 euro is (Figuur 6-4). Er is in deze evaluatie geen duidelijke verklaring gevonden voor dit verschil.



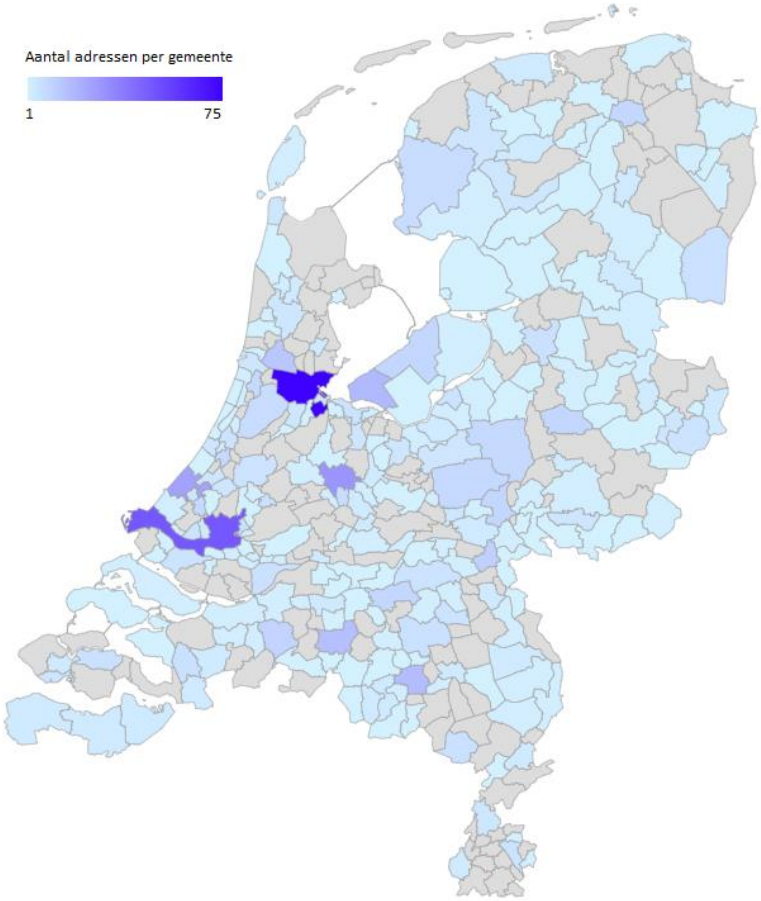
Figuur 6-4: Gemiddeld uurtarief in euro's van cursusaanbieders per niveau (Bron: Blik op Werk)

Er zijn weinig tot geen signalen in de gevoerde gesprekken naar voren gekomen dat er, in kwantitatief opzicht, onvoldoende aanbod aan cursussen is. Ook concludeerde Blik op Werk eerder dat er "op zichzelf wel goed bereikbaar aanbod beschikbaar is" (Figuur 6-5). Blik op Werk benoemt wel enkele "zorgregio's" waar "afstanden een probleem kunnen zijn om de inburgeringscursussen op locatie te volgen": Waddeneilanden, Zuid-Hollandse eilanden, Oost-Gelderland, het noordwesten en midden van de IJsselmeerpolders, delen van Oost-Groningen en het grensgebied van Noord-Brabant en Limburg[50]. Omgekeerd komt uit interviews met managers en docenten van taalscholen het beeld naar voren dat het in sommige regio's juist een 'vechtersmarkt' is, met sterke onderlinge concurrentie om voldoende inburgeraars in de klas te krijgen. Sommige geïnterviewden verwachten dat dit nog toeneemt als op een gegeven moment de instroom van nieuwe inburgeraars afneemt.

Er is sprake van een volatiele markt, door fluctuaties in de instroom van nieuwe cursisten. Veel aanbieders werken daardoor met een flexibele schil van docenten. De meeste cursusaanbieders werken met een mix van vaste medewerkers en flexkrachten. Daardoor is de arbeidspositie van een deel van de docenten onzeker. Docenten kiezen voor dit werk naar eigen zeggen vaak vanuit een sterke maatschappelijke betrokkenheid, en niet zozeer vanwege de arbeidsvoorwaarden. Uit de interviews komt aan de andere kant naar voren dat het soms moeilijk is voldoende docenten te vinden, zeker in de periode van de sterke stijging van het aantal inburgeraars (2014 - 2016). Ook Blik op Werk signaleerde dit in de eerder genoemde voortgangsbrief. Een opleiding tot bevoegd docent duurt minimaal een jaar, waardoor eventuele tekorten niet altijd snel opgelost kunnen worden. 60% van de cursusaanbieders werkt met vrijwilligers in de klas, bijvoorbeeld als: klassenassistent, taalmaatje of mentor, ter ondersteuning van de docent[51]. Deze vrijwilligers werken onder supervisie van de bevoegd docent.

[50] *Voortgangsbrief aan de minister van SZW over inburgeren*, Blik op Werk, januari 2017.

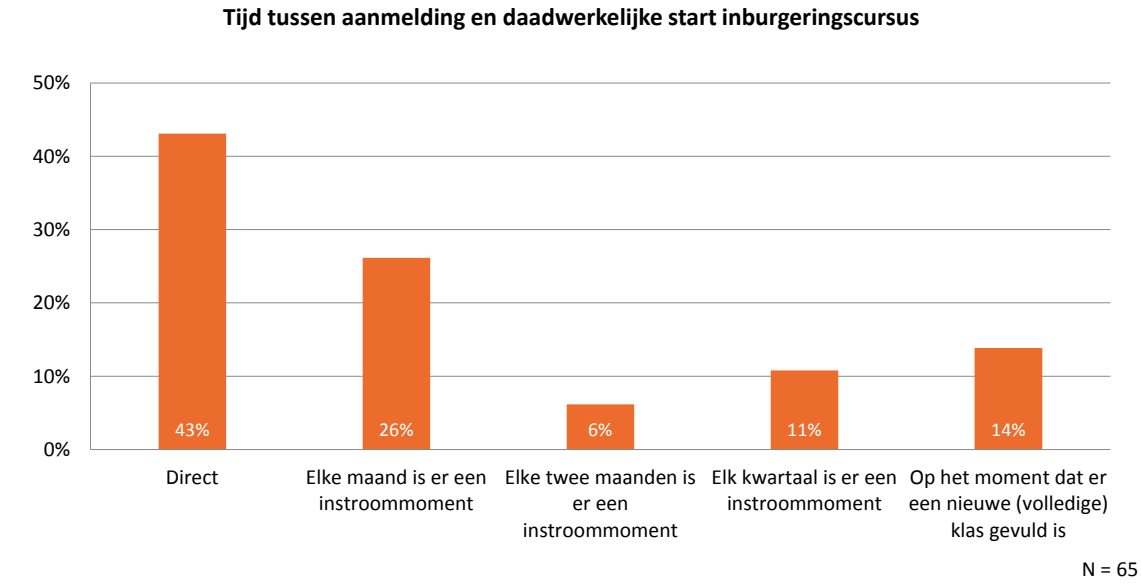
[51] Bron: enquête onder cursusaanbieders.



Figuur 6-5: Aantal vestigingen van cursusaanbieders per gemeente (bron: Blik op Werk / in grijs gekleurde gemeenten zijn · geen vestigingen van cursusaanbieders)

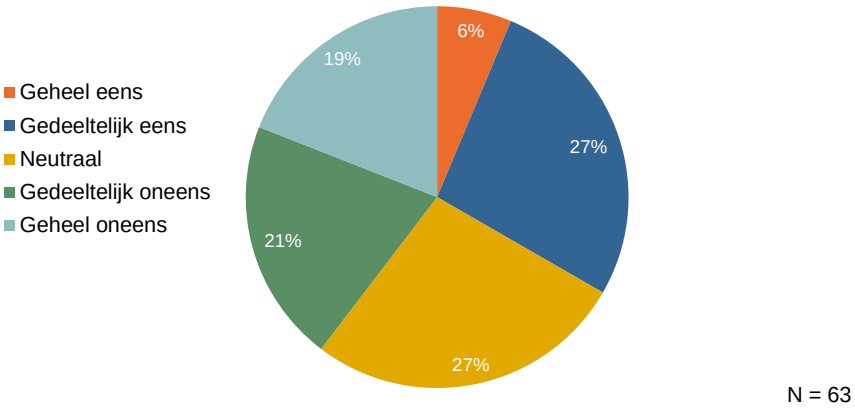
6.1.2 Aanbod is niet altijd passend bij de behoefte

Hoewel het aanbod in generiek opzicht voldoende lijkt te zijn, komt uit de evaluatie het beeld naar voren dat het aanbod aan passende cursussen in specifieke situaties, bijvoorbeeld als cursussen in de avonduren nodig zijn, beperkt kan zijn. Dit kan komen doordat er op een bepaalde locatie te weinig cursisten zijn om een volledige klas mee te vullen. Inburgeraars moeten hierdoor soms verder reizen, of lang wachten tot de cursus start. Een deel (44%) van de cursusaanbieders geeft aan dat inburgeraars direct na aanmelding kunnen beginnen met de inburgeringscursus. Een kwart van de aanbieders heeft een maandelijks instroommoment. Ruim 10% geeft aan dat het instroommoment elk kwartaal is en voor 6% geldt dat dit tweemaandelijks is. Voor 12,5% geldt dat een nieuwe klas begint, zodra deze volledig is. De gemiddelde wachttijd is dan, volgens opgave van de cursusaanbieders, circa nul tot acht weken (Figuur 6-6).



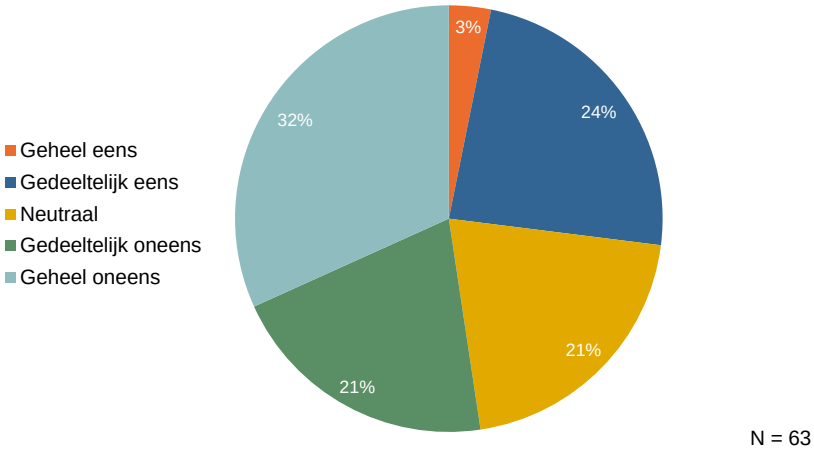
Figuur 6-6: Tijd tussen aanmelding en daadwerkelijke start van de inburgeringscursus (bron: vragenlijst cursusaanbieders)

Dat het aanbod niet altijd past bij de vraag komt ook naar voren uit de gehouden enquête. Zo vindt ruim 33% van de cursusaanbieders dat door de marktwerking te weinig cursusaanbod is voor analfabete inburgeringsplichtigen (Figuur 6-7).



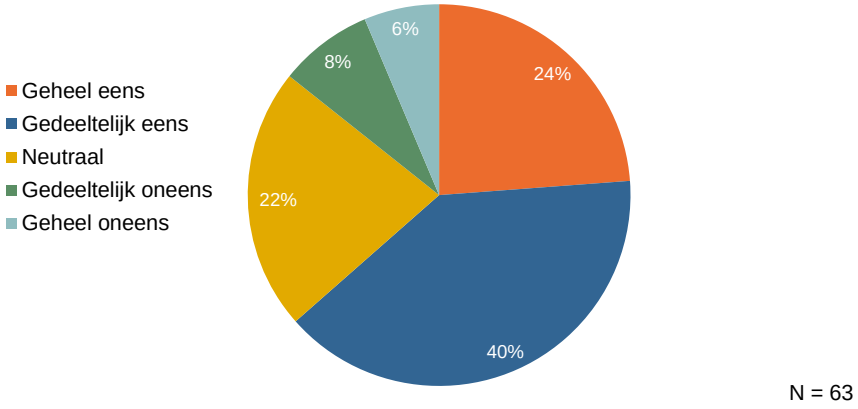
Figuur 6-7: Stelling: Door de marktwerking is er te weinig aanbod voor analfabete inburgeringsplichtigen (Bron: vragenlijst · cursusaanbieders)

Ook vindt 27% van de cursusaanbieders dat er, aan de andere kant van het spectrum, te weinig aanbod is voor inburgeringsplichtigen die op B1-niveau (of hoger) examen willen doen (Figuur 6-8). Ruim de helft is het overigens (gedeeltelijk) oneens met deze stelling. Hieruit komt dus een gemengd beeld naar voren.



Figuur 6-8: Stelling: Door de marktwerking is er te weinig aanbod voor inburgeringsplichtigen die op B1-niveau (of hoger)· examen willen doen (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

Bijna eenderde van de cursusaanbieders biedt duale trajecten aan. Circa 50% heeft nooit duale trajecten aangeboden. Circa 15% van de cursusaanbieders deed dit in het verleden wel, maar sinds de inwerkingtreding van het huidige stelsel niet meer, zo blijkt uit de enquête die wij hebben gehouden onder cursusaanbieders. Hieruit maken wij op dat het aanbod aan duale trajecten onder het nieuwe stelsel is gekrompen, hoewel de behoefte aan dergelijke trajecten groot is, zo zagen wij in hoofdstuk 4. De duale trajecten worden in combinatie met taallessen aangeboden. De combinatie wordt gemaakt met (beroeps-) opleiding (57%), vrijwilligerswerk (48%), stage/werkervaringsplek (58%) of in combinatie met betaald werk (53%). Uit de enquête blijkt tevens dat 64% van de cursusaanbieders vindt dat onvoldoende aanbod van inburgeringstrajecten is gecombineerd met een beroepsopleiding of (vrijwilligers-)werk (Figuur 6-9).



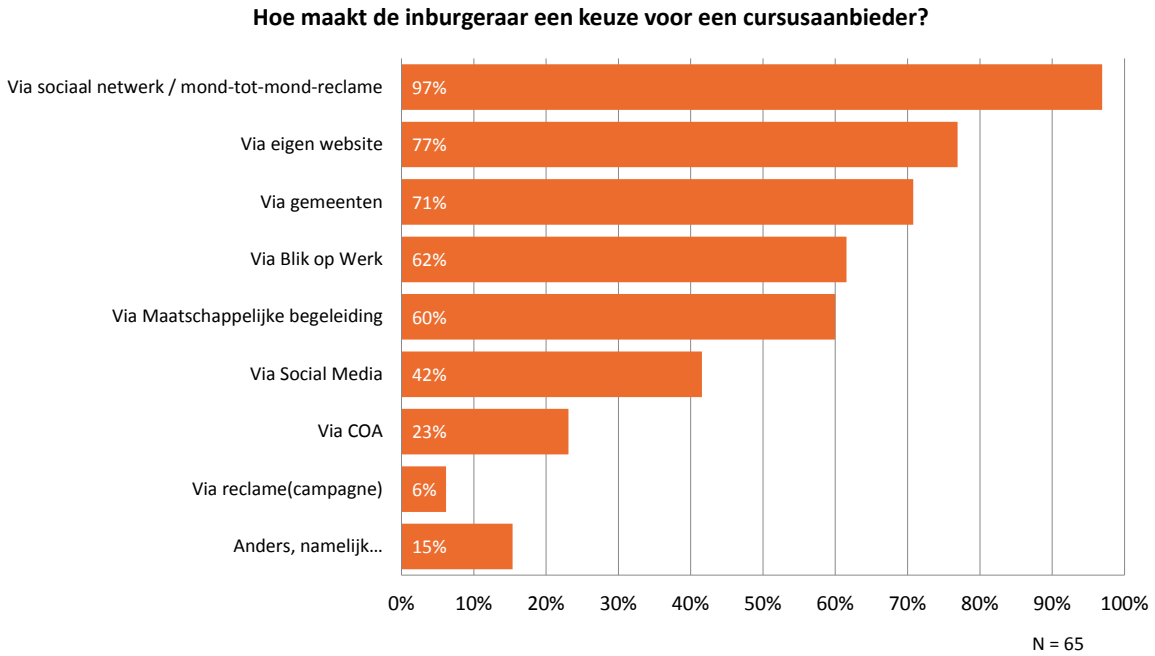
Figuur 6-9. Stelling: Er is onvoldoende aanbod van inburgeringstrajecten gecombineerd met beroepsopleiding of· (vrijwilligers-)werk(Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

6.2 Marktwerking veronderstelt een vaardige en kritische consument; dat is niet evident voor een inburgeraar

In de voorgaande paragraaf zijn we ingegaan op de vraag of er voldoende aanbod aan cursussen is om de inburgeraars te bedienen. Vervolgens is de vraag aan de orde wat de effecten zijn die wij zien van de instelling van een consumentenmarkt en hoe betrokken partijen de huidige wijze van organiseren van de taalcursussen beoordelen.

6.2.1 Inburgeraars gaan bij keuze aanbieder vooral af op hun sociale netwerk

Inburgeraars kiezen, zo blijkt uit de interviews met inburgeraars, een cursusaanbieder vaak op basis van mond-tot-mondreclame - via het eigen sociale netwerk - en/of op aanraden van de maatschappelijk begeleider. De belangrijkste bronnen op basis waarvan inburgeringsplichtigen kiezen voor een cursusaanbieder zijn, volgens de aanbieders zelf, mond-tot-mondreclame of het sociaal netwerk (97%), de website van de cursusaanbieders (77%) en via gemeenten (71%). Opvallend is dat 62% van de cursusaanbieders Blik op Werk als belangrijke bron noemt. Uit de interviews met de inburgeraars bleek hun bekendheid met Blik op Werk juist laag te zijn. De naam 'Blik op Werk' bleek bij sommigen eerder associaties op te roepen met werken dan met de kwaliteit van inburgeringscursussen.



Figuur 6-10: Hoe maakt de inburgeraar een keuze voor een cursusaanbieder? (bron: vragenlijst cursusaanbieders; meerdere antwoorden mogelijk)

De reiskosten en -afstand spelen daarnaast een belangrijke rol bij de keuze voor een aanbieder. Inburgeraars kiezen vaak voor een aanbieder in de buurt. Sommige gemeenten betalen een reiskostenvergoeding aan de inburgeraar, omdat de reiskosten een belemmering kunnen zijn voor deelname aan een cursus. Uit de

gesprekken met inburgeraars kwam naar voren dat dit regelmatig gebeurt, maar dat er verschillen zijn in het beleid hiervoor tussen gemeenten. Inburgeraars zijn dan ook bereid om verder te reizen naar een taalschool.

Inburgeraars komen nu vaak pas laat in beeld bij de betreffende medewerkers van gemeenten, soms pas als zij zich voor een uitkering melden bij het werkbedrijf. Vaak heeft de inburgeraar dan al een cursusaanbieder gekozen om lessen bij te volgen. Soms blijkt dit niet de best passende keuze te zijn, omdat de lessen de deelname aan participatie-activiteiten in de weg staan of het volgen van een opleiding een betere keuze is. Gezinsmigranten zijn voor de meeste gemeenten volledig buiten beeld, tenzij ze zich melden voor een uitkering[52].

6.2.2 Inburgeraars kunnen kwaliteit van het aanbod maar beperkt onderscheiden

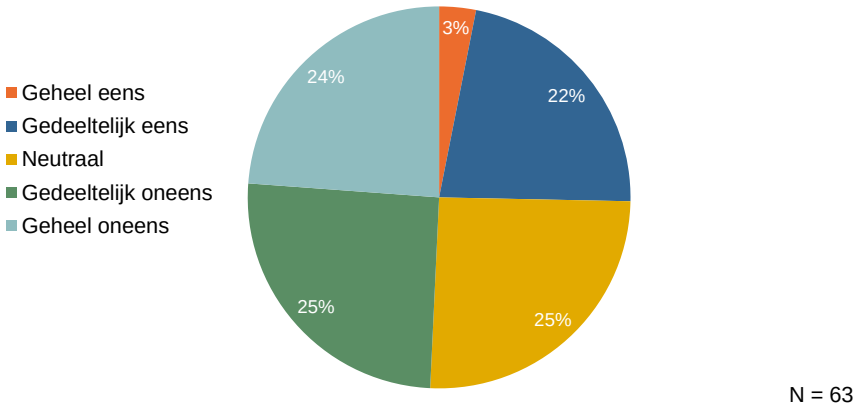
Marktwerking veronderstelt een vaardige en kritische consument, die kwaliteitsverschillen tussen aanbieders kan onderscheiden en een taalschool kiest die zo goed mogelijk bij hem past. De meerderheid van de inburgeraars voldoet hier niet aan en heeft beperkt zicht op de kwaliteit van het cursusaanbod, zo blijkt uit de interviews onder inburgeraars en betrokken actoren in het stelsel. Zo maken inburgeraars maar weinig gebruik van de website van Blik op Werk om inburgeringscursussen met elkaar te vergelijken. Bijna geen enkele van de geïnterviewde inburgeraars kent, zoals gezegd, Blik op Werk. Taalaanbieders kunnen gebruik maken van de beperkte informatiepositie van inburgeraars die een cursusaanbieder zoeken. Bijvoorbeeld door het aanbieden van lokkertjes, zoals een laptop.

Sommige cursisten stappen na enige tijd over naar een andere taalschool. Deels omdat ze (toch) ontevreden zijn over de kwaliteit van de lessen, deels vanwege de genoemde lokkertjes van andere aanbieders. Dit wisselen van aanbieder levert hen echter vaak vertraging op in hun inburgeringstraject en het kan uiteindelijk leiden tot hogere kosten. Ook voor aanbieders kan dit lastig zijn, vanwege fluctuaties in het leerlingenaanbod.

6.2.3 Beperkte kwaliteitsprikkel voor aanbieders

Doordat de meeste inburgeraars moeilijk kwaliteitsverschillen tussen aanbieders kunnen onderscheiden, is de prikkel voor aanbieders om een zo hoog mogelijke kwaliteit en zo veel mogelijk maatwerk te leveren niet zo groot. Opvallend is dat cursusaanbieders zelf niet zo positief zijn over het effect van de marktwerking op de kwaliteit van de inburgeringscursussen. Bijna de helft van de cursusaanbieders is het geheel of gedeeltelijk oneens met de stelling dat de marktwerking over het algemeen een positief effect heeft op de kwaliteit van de inburgeringscursussen (Figuur 6-11), zo blijkt uit de enquête. Slechts een kwart is het, geheel of gedeeltelijk, eens met deze stelling. Ook geïnterviewde medewerkers van gemeenten bevestigen dit beeld. Een aantal van hen geeft ook aan dat er geen (financiële) prikkel is om kwalitatief hoogwaardige cursussen aan te bieden, omdat het voor inburgeraars moeilijk is om de kwaliteit te beoordelen.

[52] In het kader van het participatieverklaringstraject (inwerkingtreding per 1 oktober 2017) komen inburgeringsplichtige gezinsmigranten wel allemaal in beeld bij gemeenten.



Figuur 6-11: Stelling: De marktwerking heeft over het algemeen een positief effect op de kwaliteit van de inburgeringscursussen (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

Uit gesprekken met cursusaanbieders komt verder naar voren dat het huidige stelsel in de hand werkt dat sommige groepen inburgeraars minder aantrekkelijk zijn om aan te nemen. Sommige taalscholen nemen bijvoorbeeld alleen cursisten met een hoog 'leerpotentieel' aan. Inburgeraars van wie bij aanmelding al 2,5 jaar van de termijn is verstreken worden soms geweigerd, vanwege een mogelijk negatief effect op de slagingspercentages van de aanbieder en soms ook ter bescherming van de inburgeraar om verdere schulden te voorkomen. De vrees is dat de lage percentages kunnen leiden tot intrekking van het keurmerk Blik op Werk. Dit kan aan de orde zijn als de slagingspercentages meer dan 5% onder het landelijk gemiddelde liggen, waarbij de slagingspercentages voor de verschillende groepen (analfabeten, et cetera) anders worden gewogen en dus meer of minder meetellen. Een flinke minderheid van 22% van de cursusaanbieders geeft in de enquête aan een inburgeraar van wie bij aanmelding al 2,5 jaar van de inburgeringstermijn is verstreken (soms) niet meer aan te nemen. De overige aanbieders maken dit onderscheid (meestal) niet.

6.3 Kwaliteit inburgeringscursussen wordt wisselend ervaren, maar is niet gegarandeerd

In deze evaluatie is niet de daadwerkelijke kwaliteit van inburgeringscursussen onderzocht. Wel is het een onderwerp van gesprek geweest in de interviews met inburgeraars en actoren in het stelsel. De bevindingen in deze paragraaf zijn dan ook gebaseerd op deze interviews en op eerdere onderzoeken.

6.3.1 Keurmerk Blik op Werk is geen garantie voor kwaliteit cursussen

Een belangrijke rol in de borging van de kwaliteit is het eerder genoemde keurmerk Blik op Werk. Het is bedoeld als instrument om een transparant aanbod te creëren, wat de inburgeraar helpt bij de keuze voor een aanbieder en stelt eisen aan het proces en aan de prestaties van aanbieders. Eerder gaven wij al aan dat maar weinig inburgeraars de website van Blik op Werk hiervoor gebruiken. Bij de instelling van Blik op Werk als uitgever van het keurmerk, reeds in 2007, is de volgende toelichting gegeven[53]:

[53] Staatscourant 22 december 2006, nr. 250/pag. 22.

“Het Keurmerk Inburgeren voldoet aan de volgende criteria:

a. Het keurmerk voorziet in een adequaat kwaliteitsstelsel, waaronder een zorgvuldige en doeltreffende toewijzingsprocedure van het keurmerk (functionering van het kwaliteitsstelsel);
b. Uit de inhoud en organisatie van het keurmerk blijkt dat er sprake is van borging van de kwaliteit van inburgeringcursussen resulterend in consumentenbescherming (kwaliteitsborging van het cursusaanbod);
c. De administratieve belasting van de kwaliteitszorg blijft beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor de kwaliteitsborging (beperking van administratieve lasten);
d. Het keurmerk draagt bij aan de transparantie van de markt voor inburgeringcursussen, doordat het prestatiegegevens van aanbieders onderling vergelijkt en openbaar maakt (bevordering marktwerking).”

Blik op Werk toetst of cursusaanbieders aan de normen voldoen op de volgende indicatoren:

a. Algemene indicatoren: Allereerst worden de algemene indicatoren van de organisatie getoetst. Deze indicatoren zijn gericht op de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlener. Het gaat hierbij onder andere om het waarborgen van de privacy, klachtenafhandeling en de kwaliteit van het personeel. Voor NT2- en ONA-docenten zijn speciale eisen gesteld, namelijk een NT2-diploma of EVC-traject van de Beroepsvereniging van docenten NT2;
b. Tevredenheid: Indicatoren rond tevredenheid en ervaringen van klanten en opdrachtgevers[54]. Deze indicatoren geven inzicht in de mate van tevredenheid van cursisten die een cursus volgen of hebben gevolgd en eventueel de opdrachtgevers;
c. Nakomen van afspraken: Deze indicatoren maken inzichtelijk of dienstverleners de gemaakte afspraken over het eindresultaat nakomen. Daarbij gaat het zowel om gemaakte afspraken in het cursuscontract als de slagingspercentages;
d. Didactiek en cursistenbegeleiding[55]: Toezicht in de klas betrekt de dagelijkse lespraktijk op het gebied van onder andere didactiek en cursistenbegeleiding bij het oordeel van Blik op Werk. De kwaliteit van de cursussen die worden aangeboden wordt ook getoetst. Alle dienstverleners Inburgeren krijgen toegang tot een online tool om de eigen organisatie te evalueren op dit gebied. Daarnaast wordt er met enige regelmaat een inspectie uitgevoerd.

In 2007 is besloten de kwaliteit te toetsen op basis van *output*. Vandaar dat de tevredenheid van inburgeraars, slagingspercentages en nagekomen afspraken de pijlers zijn waarop het keurmerk rust. Bovendien mocht het keurmerk er niet toe leiden dat eventuele nieuwe aanbieders op de markt van inburgering zouden worden uitgesloten. Deze twee eisen, de toegang van nieuwe aanbieders en beoordeling op basis van resultaten, maakten het noodzakelijk om twee knippen te leggen in het proces van de kwaliteitsbeoordeling. Eerst wordt beoordeeld of een nieuwe aanbieder administratief aan de voorwaarden voldoet om toe te treden tot de markt. Blik op Werk doet dit door te toetsen op een aantal formele vereisten, uiteenlopend van garantie op de continuïteit van het aanbod, zekerheid over de rechtspositie voor de inburgeraar en de kwaliteit van het inburgeringsaanbod, in termen van de kwaliteit van docenten, leerplannen en geschiktheid van de locatie. Is hieraan allemaal voldaan, dan krijgt de aanbieder een voorlopige status als aspirant-keurmerkhouder.

[54] De opdrachtgevertevredenheid is per 2013 niet meer aan de orde. In het vorige stelsel waren de gemeenten opdrachtgever van de cursusaanbieders.

[55] Toezicht in de klas is pas net gestart en valt daarmee buiten de scope van het onderzoek.

Vervolgens wordt na drie maanden beoordeeld of de aanbieder zich ook daadwerkelijk, met cursisten onder contract, hieraan heeft gehouden. Is dat het geval, dan krijgt de aanbieder de definitieve status van aspirant-keurmerkhouder, met een bijbehorend DUO-nummer. Na toekenning van deze status brengt Blik op Werk een bezoek aan de school. Tijdens dit bezoek wordt de leeromgeving bekeken. Daarnaast wordt nagegaan of de - voor de toekenning van het aspirant keurmerk - getoetste documenten in de praktijk worden toegepast. Tijdens een gesprek wordt de bedrijfsvoering - vooral de cursusadministratie - besproken. Daarna vindt de definitieve toekenning plaats. De audit vindt plaats door gecertificeerde auditbureaus. 15% van de aanvragers haalt het keurmerk niet in de eerste aanvraag, er volgt dan een verbetertraject.

Blik op Werk is ook bevoegd om het keurmerk zo nodig in te trekken. Inburgeraars die zijn gestart bij een aanbieder mogen hun traject blijvend financieren uit de DUO-lening, ook als het keurmerk tussentijds wordt ingetrokken. Sommige aanbieders komen nooit verder dan de aspirantfase, maar mogen toch 'hun' inburgeraars behouden. Blik op Werk geeft zelf aan dat de kwaliteit van de cursussen in het algemeen op orde is. Momenteel heeft Blik op Werk wel een tiental aanbieders extra in het vizier, omdat daar wellicht zaken niet goed gaan.

Het keurmerk van Blik op Werk wordt door velen vooral gezien als een 'administratief' instrument dat sterk gericht is op bedrijfsprocessen, in plaats van op de kwaliteit van het onderwijs zelf. Geïnterviewden - cursusaanbieders, taaldocenten en medewerkers van gemeenten - zien het keurmerk daarom niet als een garantie voor kwaliteit. Het aanvragen van een keurmerk is bovendien, zo geven cursusaanbieders aan, een behoorlijk tijdrovend proces. De invoering van het toezicht in de klas, in de loop van 2017, wordt door iedereen gezien als een positieve ontwikkeling, omdat onderwijskundige aspecten hierin meer naar voren komen. De effecten hiervan zijn nog niet bekend.

6.3.2 Inburgeraars zijn tevreden over docenten, maar kritisch over niveauverschillen in de klas en intensiteit van het traject

De tevredenheid van inburgeraars over de door hen gevolgde inburgeringscursus is in het algemeen hoog. Uit de permanente tevredenheidsmetingen van Blik op Werk - van belang voor het keurmerk - blijkt dat het gemiddelde rapportcijfer dat inburgeraars gaven in 2015 bijvoorbeeld een 8,1 was en in 2016 een 8,0. Ook in de jaren ervoor was de gemeten tevredenheid hoog. Ook uit eerder onderzoek van MWM2 blijkt dat inburgeraars in het algemeen tevreden zijn over de taalcursus die zij hebben gevolgd: 59% is tevreden, 30% neutraal en 11% ontevreden[56]. Met name de kwaliteit van de docenten is in de ervaring van de inburgeraars doorgaans goed, zo blijkt ook uit de gesprekken die wij voor deze evaluatie met inburgeraars hebben gevoerd. Ze praten rustig, luisteren aandachtig en verdelen hun aandacht goed over de cursisten.

Amir vindt de lessen en de docenten goed. *"Er is veel ruimte om samen te spreken, dat is fijn."* Ook praten ze in de les over dagelijkse dingen die de cursisten bezig houden, dus buiten het boek en de methode om. *"Dit helpt, want dit maakt de taal praktisch."*

[56] MWM2, *Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars: Starters eerste en tweede kwartaal 2013,* augustus 2016.

Op andere onderdelen zijn inburgeraars kritischer. In het genoemde onderzoek van MWM2 worden grote niveauverschillen in de klas als minpunt genoemd. De gesprekken die wij met inburgeraars hebben gevoerd bevestigen dit. Oorzaken voor niveauverschillen kunnen zijn dat er tussentijds nieuwe inburgeraars in een cursus instromen of dat er groepen worden samengesteld van inburgeraars met een verschillend taal- of opleidingsniveau. Eerder zagen we dat dit laatste bij ongeveer een kwart van de cursusaanbieders aan het geval is. Cursusaanbieders geven aan dat dit in het huidige stelsel soms niet anders kan, doordat anders te kleine groepen ontstaan. Sommige inburgeraars noemen als knelpunt de telkens wisselende docenten en het ontbreken van feedback op huiswerk of vorderingen van de inburgeraar[57].

"Ik heb in de les misschien 10 minuten persoonlijke begeleiding van de docent. Als ik een vraag heb, zit ik soms 20-30 minuten te wachten. Alleen kan ik niet verder. Er zijn te veel cursisten op 1 docent, zeker omdat ieder op z'n eigen tempo werkt". (Inburgeraar)

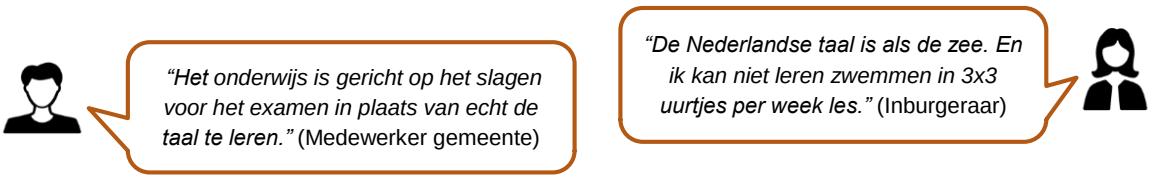
Kritiek klinkt er ook over de invulling van de cursustrajecten. Deze invulling varieert in de praktijk. Bij een groot deel 61% van de cursusaanbieders geeft de docent de volle tijd (in de praktijk meestal 3x drie uur) instructie, zo blijkt uit de enquête onder cursusaanbieders. Bij anderen (18%) is er standaard één uur (per dagdeel) zelfstudie of oefenen inburgeraars op de computer, of is het aandeel instructie-uren de helft of minder (12%). De docent is op die momenten dan beschikbaar om vragen te beantwoorden. Er is een duidelijke behoefte aan intensievere taaltrajecten: 3x per week drie uur les is voor een grote groep onvoldoende. Dit geldt zowel voor een deel van de lageropgeleide inburgeraars die intensievere begeleiding nodig heeft als voor de hogeropgeleiden die juist sneller willen inburgeren. Cursusaanbieders bieden geen intensievere cursussen, vanwege de limiet dat per kwartaal niet meer dan € 1250,- van de DUO-lening mag worden opgenomen. Deze limiet is ingesteld om inburgeraars te beschermen tegen malafide cursusaanbieders, maar belemmert in de praktijk een groep inburgeraars die sneller zou willen inburgeren (zie ook paragraaf 5.4.3).

Massawa is 19 jaar en komt uit Eritrea. Hij is op zijn 17de alleen naar Nederland gevlucht. *"Ik heb eerst een jaar ISK gedaan. Toen ging ik vijf dagen naar school en leerde niet alleen de Nederlandse taal, maar ook rekenen leerde, dat was heel goed!"* Nu volgt hij al 1,5 jaar een reguliere taalcursus (3x per week 3 uur) en vindt dat erg weinig. *"Het leren gaat te langzaam. Ik verveel me op de dagen dat ik alleen thuis ben. Ik wil graag automonteur worden en daarom snel starten met een opleiding!"*

Tot slot is er kritiek op de wijze van taalverwerving in en rondom de cursussen. Die kritiek komt niet alleen van de kant van inburgeraars, maar ook van cursusaanbieders, docenten en gemeenten. Het onderwijs wordt gezien als 'schools' en te veel gericht op grammatica en de 'technische' aspecten van taal. Er is behoefte aan meer praktijkgericht en contextgebonden onderwijs. Dat wil zeggen niet alleen taal leren uit de boeken, maar ook leren door te doen en taal in de praktijk te oefenen. Bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk, lopen van stages of het deelnemen aan bijeenkomsten waar inburgeraars hun taal in de praktijk kunnen brengen. Denk bijvoorbeeld aan een taalcafé. Dit is vooral belangrijk voor analfabeten of inburgeraars die om andere redenen moeite hebben met het leren van een nieuwe taal. Maar alle geïnterviewden zijn het volledig met

[57] *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018, Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, Verwey-Jonker Instituut, april 2018.

elkaar eens dat het ook de andere inburgeraars er veel baat van (zouden) hebben om buiten de cursussen om meer met taal in aanraking te komen. Het huidige inburgeraarsstelsel stimuleert dit niet.



6.3.3 Klachten inburgeraars met name over kwaliteit, contract en facturatie[58]

Een laatste indicator voor de kwaliteit van de inburgeringscursussen is het aantal klachten dat wordt ingediend over cursusaanbieders. Per juli 2016 heeft Blik op Werk een klachtenlijn gestart voor inburgeraars. Tussen juli en eind 2016 ontving Blik op Werk 81 klachten. In de periode januari tot 5 december 2017 waren dit er 110. Inburgeraars dienen een klacht vaak in samen met een begeleider. Het komt geregeld voor dat zij hun klacht eerst hebben ingediend bij DUO die vervolgens doorverwees naar Blik op Werk. Voorwaarde is in alle gevallen dat de inburgeraar eerst een officiële klacht heeft ingediend bij de cursusaanbieder zelf. Blik op Werk kan hierbij ondersteunen.

De meeste klachten gaan, volgens categorisering van Blik op Werk, over de kwaliteit (36 klachten in 2017), het contract (27 klachten) en de facturatie (21 klachten). Blik op Werk geeft aan dat klachten over kwaliteit vaak voortkomen uit verschillen tussen het Nederlandse onderwijssysteem en de manier van lesgeven in het herkomstland van de inburgeraar. Klachten over contract en facturatie ontstaan vaak als de inburgeraar het contract opzegt, bijvoorbeeld bij wisseling van cursusaanbieder. Er kan dan onenigheid ontstaan over bepalingen in het contract of over de financiële afwikkeling. Blik op Werk constateert zelf dat het aantal binnengekomen klachten relatief laag is, afgezet tegen het totale aantal trajecten. Blik op Werk kan een bemiddelende rol spelen tussen inburgeraar en aanbieder. Een klein aantal klachten wordt aanhangig gemaakt bij het College van Arbitrage. In 2016 betrof dit twee klachten, in 2017 12. Elf van de twaalf klachten in 2017 betroffen echter dezelfde casus.

[58] Informatie uit deze paragraaf is afkomstig van Blik op Werk.

7. Resultaatverplichting schiet doel voorbij

De derde pijler onder het inburgeringsstelsel is de resultaatverplichting. Onder de Wi2013 hebben inburgeraars drie jaar de tijd om te voldoen aan hun inburgeringsplicht. Als er gegronde redenen voor zijn, dan kan de inburgeringsplichtige een ontheffing of verlenging van de termijn aanvragen. De inburgeringsplicht is niet vrijblijvend. DUO kan (herhaaldelijk) een boete opleggen als niet op tijd aan de inburgeringsplicht is voldaan. Tevens is het voldoen aan de inburgeringsplicht een voorwaarde voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en voor naturalisatie. In dit hoofdstuk geven wij inzicht in het effect van deze instrumenten en sancties op (het gedrag van) de inburgeringsplichtige. Ook gaan wij in op het inburgeringsexamen zoals deze is vormgegeven onder de Wi2013.

7.1 Stelsel is ingericht op straffen, niet op stimuleren en activeren

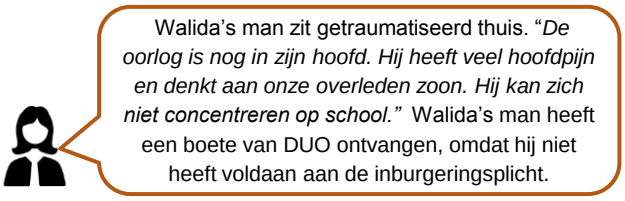
De wijze waarop het stelsel is ingericht gaat uit van inburgering als verplichting. Door gebruik van boetes en andere consequenties staat het straffen op het moment dat een inburgeraar niet tijdig aan de plicht voldoet centraal. Hierdoor komt de positieve kant van de inburgering, namelijk als een leerzaam traject om de taal te leren, weinig voor het voetlicht. Docenten en cursusaanbieders geven aan dat het gros van de inburgeraars graag de taal wil leren en zeer gemotiveerd is om te slagen voor het inburgeringsexamen en in de maatschappij. Zij zouden daarom graag zien dat er meer aandacht komt voor het belonen van positieve resultaten. Dat is volgens hen een betere stimulans.

'Het is een strafsysteem, terwijl we van jonge kinderen al weten dat straffen niet werkt, maar belonen wel!' (cursusaanbieder)

Inburgeraars zijn zich doorgaans goed bewust van de boete die hen boven het hoofd hangt wanneer zij niet op tijd aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en zich niet tijdig voldoende hebben ingespannen[59]. Ze ervaren druk van de boeteprikkel en vinden het bedrag van de boete hoog; dit werkt stress-verhogend voor de inburgeraars. Ze zijn bang dat ze de boete niet kunnen betalen. Het gegeven dat de lening niet wordt kwijtgescholden bij verwijtbare termijnoverschrijding is doorgaans een nog groter financieel risico voor de inburgeraar, dit bedrag kan immers oplopen tot € 10.000,-. De impact hiervan is voor de meeste inburgeraars niet te overzien. Voor asielmigranten die al kampen met traumatische ervaringen werkt deze extra stress contraproductief. Ook gemeenten geven aan dat veel inburgeraars waarschijnlijk niet in staat zijn de boetes te betalen. Het is daarmee volgens hen geen effectief middel om inburgering te stimuleren.

Sarah begrijpt dat de boete bestaat, maar vindt het bedrag te hoog. "*Ik zie allemaal mensen die echt hun best doen, maar soms is het te moeilijk voor hen. Het is niet eerlijk."*

[59] Geen boete wordt toegekend als de inburgeraar minimaal 300 uur les heeft gevolgd in drie jaar tijd en minimaal 2 examenpogingen heeft gedaan voor elk niet-behaald onderdeel.



Diverse actoren, zoals VluchtelingenWerk Nederland en cursusaanbieders, geven aan dat het niet transparant is hoe de hoogte van de boetes wordt bepaald. Dit maakt het moeilijk om bezwaar te maken. Sinds kort is de boete staffel openbaar op de website van DUO.[60] De hoogte van de boete hangt af van het aantal examenpogingen (voor nog niet behaalde onderdelen) en het aantal gevolgde lesuren in de inburgeringscursus (zie kader).

Boetestaffel DUO

Aantal gevolgde uren inburgeringscursus	Aantal examenpogingen voor nog niet behaalde onderdelen		
	0 keer	1 keer	2 keer
Minder dan 150	€ 1250	€ 1000	€ 750
150-300	€ 875	€ 625	€ 375
300 of meer	€ 500	€ 250	Geen boete

Bron: website DUO

Naast de boetes zijn er ook consequenties opgenomen op het terrein van de Vreemdelingen- en Naturalisatiewet in het geval dat niet aan de inburgeringsplicht is voldaan. Zoals eerder genoemd leidt het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht, behoudens uitzonderingen, op basis van de Vreemdelingenwet 2000 tot intrekking of niet-verlenging van de verblijfsvergunning door de IND. Tijdens het wetgevingsproces is veel discussie geweest over de haalbaarheid van dit punt met het oog op nationale en internationale wetgeving. Ook zijn er in 2016 nog Kamervragen gesteld over dit onderwerp. In de beantwoording van deze Kamervragen[61] schrijft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het volgende: *"Verwijtbaar niet inburgeren heeft in principe altijd consequenties voor het verblijfsrecht: tenzij internationale en nationale wet- en regelgeving in de weg staat, wordt de verblijfsvergunning ingetrokken bij verwijtbare termijnoverschrijding."* (pagina2). Uit gesprekken in het kader van deze evaluatie met de IND en de directie Migratiebeleid (ministerie van Justitie en Veiligheid) blijkt dat het niet verlengen of intrekken van de verblijfsvergunning juridisch niet mogelijk is op basis van het recht op respect voor privé- en familieleven van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 8 EVRM). In de praktijk is deze sanctie dan ook niet toegepast. Wel is inburgering een voorwaarde voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en voor naturalisatie. Met name voor asielmigranten is dit sterker verblijfsrecht van groot belang om het risico op onvrijwillig terugkeer naar het herkomstland in de toekomst te verkleinen.

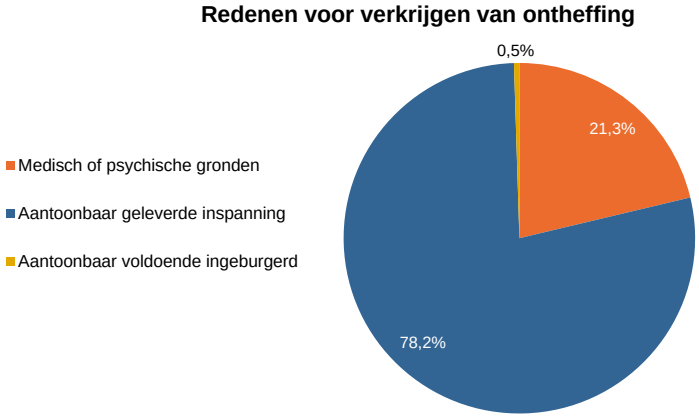
[60] Staatscourant 21 maart 2018, nr. 15704 / pagina 2.

[61] Beantwoording Kamervragen van het lid Potters (VVD) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over inburgeringsplicht, 17 mei 2016.

7.2 Meeste ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen

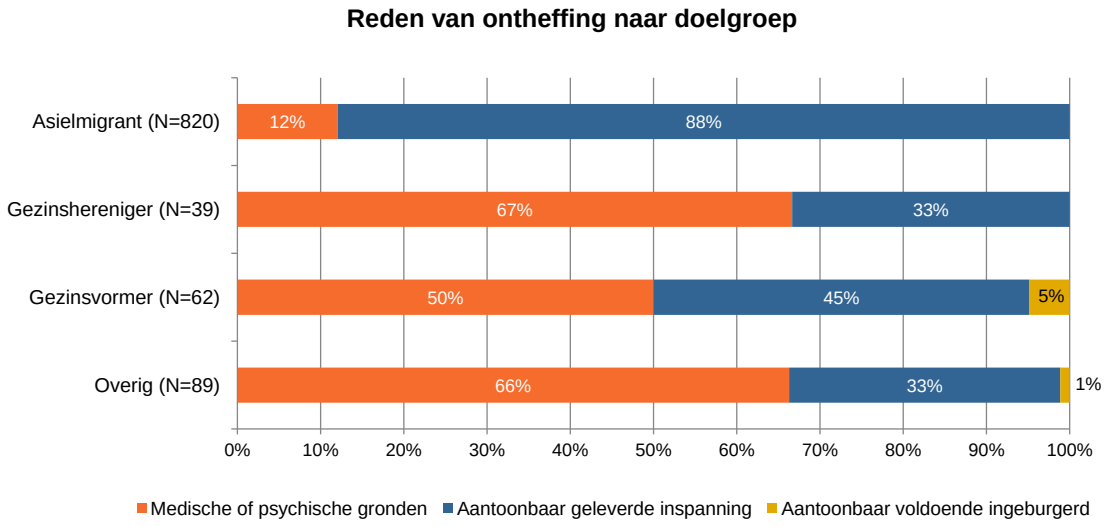
7.2.1 Drie ontheffingsgronden

De Wet inburgering 2013 kent drie gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht: ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, de medische ontheffing en de ontheffing op basis van 'aantoonbaar voldoende ingeburgerd'[62]. Driekwart van de verleende ontheffingen zijn op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen. Een kwart op basis van medische of psychische gronden (figuur 7-1). Uitgesplitst naar type inburgeraar blijkt dat 12% van de asielmigranten met een ontheffing een ontheffing heeft op basis van medische of psychische gronden, ten opzichte van 50% van de gezinsvormers en 67% van de gezinsherenigers. Mogelijke verklaring hiervoor is dat gezinsmigranten beter in staat zijn het examen te halen en daarom minder vaak een ontheffing krijgen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen dan asielmigranten. Het aandeel ontheffingen op basis van medische gronden is daarom relatief groot onder gezinsmigranten.



Figuur 7-1: Reden voor verkrijgen van ontheffing in de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

[62] Dit is van toepassing op personen die al minimaal tien jaar aangesloten in Nederland wonen en al minimaal vijf jaar werk hebben in Nederland. Op basis van een werkgeversverklaring en een gesprek met DUO kan deze ontheffing worden verleend. Deze vorm van ontheffen komt beperkt voor en is in deze evaluatie geen 'issue' gebleken.

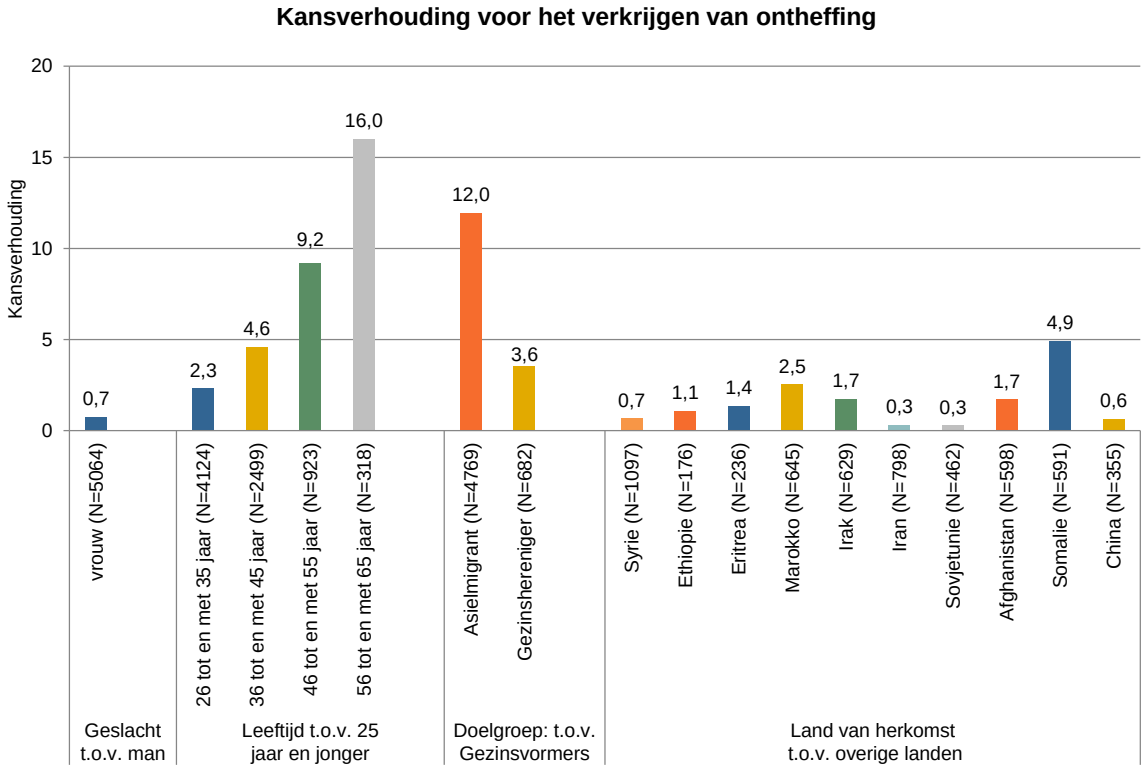


Figuur 7-2: Reden van ontheffing naar doelgroep in de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

Met behulp van een multivariate analyse[63] geven wij inzicht in de kenmerken van inburgeraars die van invloed zijn op de kans op een ontheffing (Figuur 7-3). Een kansverhouding van 1,0 betekent dat er geen verschil is tussen de betreffende categorie en de referentiegroep. Bij een kansverhouding groter dan 1,0 zijn er meer geslaagden in de betreffende categorie dan in de referentiegroep. Bij een kansverhouding kleiner dan 1,0 zijn er logischerwijs minder geslaagden in de betreffende categorie dan in de referentiegroep.

Hieruit blijkt dat met name leeftijd en type migrant belangrijke voorspellers zijn voor het verkrijgen van een ontheffing. De kans op een ontheffing is negen keer zo groot in de leeftijdsgroep 45-55 jaar en zelfs zestien keer zo groot in de leeftijdscategorie 56-65 jaar ten opzichte van de jongeren tot en met 25 jaar. Daarnaast is de kans op een ontheffing twaalf keer zo groter voor asielmigranten vergeleken met gezinsvormers. Uitgesplitst naar herkomstland blijken met name Somaliërs vaker een ontheffing te krijgen.

[63] We maken hier gebruik van de logistische regressie omdat de afhankelijke variabele (al dan niet ontheven) categorisch is.



Figuur 7-3: Kansverhouding voor het verkrijgen van een ontheffing voor de cohorten Q1-Q2 2013 en Q3-Q4 2013

7.2.2 Eisen aan ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen zijn buitenproportioneel

Bij de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen worden in de praktijk de meeste knelpunten ervaren. Om in aanmerking te komen voor deze ontheffing dient de inburgeraar minimaal 600 lesuren inburgeringscursus te hebben gevolgd en vier examenpogingen (op niveau A2) per onderdeel te hebben gedaan voor de niet-behaalde examenonderdelen. Voor analfabeten geldt dat ze minimaal 600 uur een alfabetiseringscursus moeten hebben gevolgd en de leerbaarheidstoets moeten afleggen om voor deze ontheffing in aanmerking te komen.

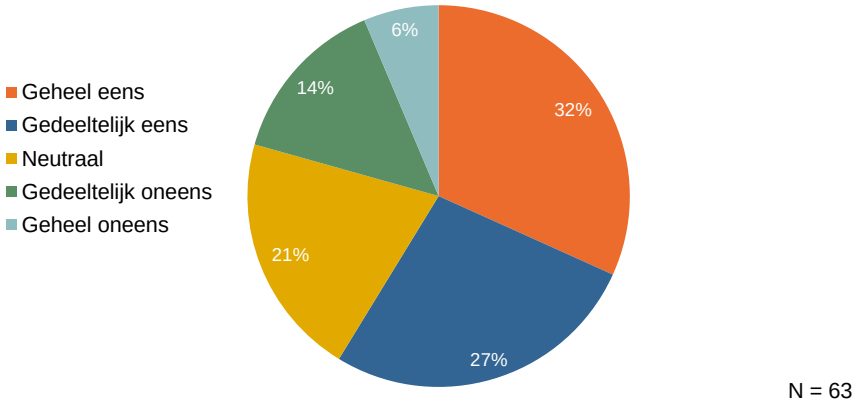
Het voornaamste knelpunt dat uit de evaluatie naar voren komt, is dat lesuren gemaakt tijdens de alfabetiseringscursus niet bij de lesuren gemaakt tijdens de daarop volgende inburgeringscursus mogen worden opgeteld om voor deze vorm van ontheffing in aanmerking te komen[64]. Een deel van de analfabeten die wel kunnen alfabetiseren maar waarvan docenten op voorhand al zien dat het A2-niveau niet haalbaar is, komt hierdoor in de problemen. Het niveauverschil tussen de leerbaarheidstoets, op basis waarvan wordt vastgesteld of iemand gealfabetiseerd is, en het inburgeringsexamen is groot. Wanneer inburgeraars na de leerbaarheidstoets doorstromen naar de inburgeringscursus en inderdaad blijkt dat A2 te hoog gegrepen is, moeten ze opnieuw 600 lesuren volgen en bovendien vier examenpogingen per niet-behaald onderdeel doen. Vaak is op voorhand al duidelijk dat ze hiervoor gaan zakken. Dit werkt zeer demotiverend en frustrerend.

[64] Per 1 juli 2018 treedt de wijziging in werking waarin het optellen van alfa en inburgeringsuren voor de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen is geregeld. Staatscourant 21 maart 2018, nr. 15700 / pag.1.

Bovendien hangt deze groep een boete en terugbetaling van de lening boven het hoofd wanneer het niet lukt om binnen de inburgeringstermijn aan deze voorwaarden te voldoen. Ook legt deze groep druk op het inburgeringsstelsel zelf: de examencapaciteit is beperkt en kan beter worden ingezet voor realistische examenpogingen dan voor 'ontheffingspogingen'.

Een aantal cursusaanbieders geven aan zogenaamde 'ontheffingsklasjes' te hebben voor analfabeten en laaggeletterden waarvan de verwachting is dat zij niet binnen de termijn zullen slagen voor het inburgeringsexamen. Dit houdt in dat zij op papier in de alfabetiseringscursus blijven om hen te behoeden voor de boete en het terugbetalen van de lening. In de praktijk starten de meeste inburgeraars na alfabetisering wel met een inburgeringscursus, want alles wat ze nog kunnen leren is waardevol. Voor een deel van deze groep is bijvoorbeeld A1-niveau nog wel haalbaar. Het systeem stimuleert echter om deze groep 'vast' te houden in het alfabetiseringstraject, en daarmee af te remmen in de inburgering.

Geïnterviewde actoren - bijvoorbeeld gemeenten, docenten en inburgeraars zelf - benadrukken dat de inspanning om in te burgeren zeker vereist kan worden van de inburgeraars, en onderstrepen dat inburgeraars over het algemeen ook gemotiveerd zijn en graag de taal willen leren. Echter, de eisen aan de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, en dan met name de vier examenpogingen per niet-behaald onderdeel - dat zijn in het uiterste geval 20 examenpogingen[65] - zijn volgens de actoren buitenproportioneel en bovendien niet effectief (zie figuur 7-4). Deze groep inburgeraars kan de tijd en middelen (aan de examenpogingen zijn ook kosten verbonden) die nu gebruikt wordt om te voldoen aan de voorwaarden van de ontheffing veel nuttiger besteden, bijvoorbeeld door het opdoen van (praktische) vaardigheden die ondersteunend zijn aan hun participatie en integratie in de samenleving.



Figuur 7-4: Stelling: De huidige eisen aan ontheffen op basis van inspanning (600 uur les en 4 pogingen per examenonderdeel) zijn buitenproportioneel (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

Er is duidelijk behoefte aan een positief aanbod voor deze groep. Het huidige aanbod wijst hen vooral op alles wat ze niet kunnen. Bovendien worden ze daar met ieder niet-behaald examen opnieuw op gewezen. Docenten zouden graag aan de slag gaan met vaardigheden die deze inburgeraars wél kunnen leren en hen daarvoor ook belonen in de vorm van een certificaat of diploma. Een gedifferentieerd examen wordt ook

[65] Vanaf 2015 is het ook verplicht vier examenpogingen te doen voor het onderdeel ONA (zolang deze niet is behaald) om aan de inspanningsverplichting voor de ontheffing te voldoen.

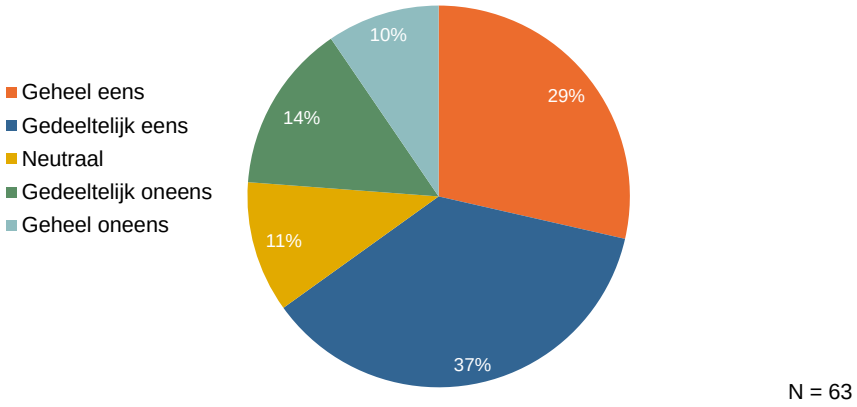
genoemd als mogelijkheid om ook deze groep positief te stimuleren en te begeleiden naar een passend inburgeringsniveau.

7.2.3 Kosten zijn drempel voor aanvraag medische ontheffing

Inburgeraars die ernstig ziek zijn of een handicap hebben kunnen via DUO een medische ontheffing aanvragen, waarvoor een keuring plaatsvindt door de Argonaut. De kosten bedragen € 240,79, te voldoen door de inburgeraar zelf. Uit de evaluatie blijkt dat deze kosten een drempel zijn voor inburgeraars om het medisch onderzoek voor de ontheffing te laten doen. Een deel van de inburgeraars kan dit niet betalen en de kosten mogen niet uit de DUO-lening worden voldaan.

7.3 Stelsel stimuleert niet om op een zo hoog mogelijk niveau examen te doen

Inburgeraars zijn zich ervan bewust dat taalniveau A2 onvoldoende is om volwaardig te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Hogeropgeleiden met ambitie en de potentie doen dan ook vaak het Staatsexamen NT2 op B1- of B2-niveau. De 'middenmoot', vaak jonge mensen die een hoog leerpotentieel hebben, wil echter ook graag B1-niveau bereiken. Dit is voor hen vaak niet haalbaar binnen de inburgeringstermijn. Ze volgen soms nog wel lessen op B1-niveau, maar doen examen op A2-niveau om op tijd aan de inburgeringsplicht te voldoen. Zij hebben daarna niet voldoende middelen om op eigen kosten door te leren voor B1. Tweederde van de cursusaanbieders onderschrijft de stelling dat het huidige stelsel stimuleert om op een lager taalniveau in te burgeren om daarmee op tijd aan de inburgeringsplicht te voldoen (onderstaande figuur).



Figuur 7-5: Stelling: Het huidige stelsel stimuleert om op een lager taalniveau in te burgeren om daarmee op tijd aan de inburgeringsplicht te voldoen (Bron: vragenlijst cursusaanbieders)

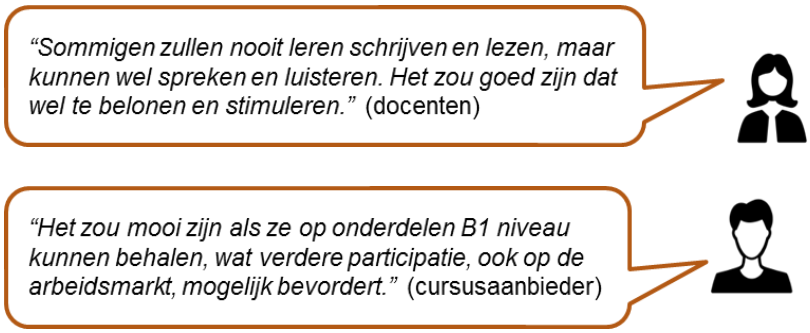
7.4 Inburgeringsexamen de facto verzwaard door loslaten profielen

Met de invoering van de Wet inburgering 2013 is de examenvorm aangepast. Met het afschaffen van de profielen[66] is het assessment in de praktijkgerichte situatie als examenvorm losgelaten en zijn de examenvragen van een abstracter niveau. Waar de examenvragen voorheen (op basis van de profielen) dicht bij de leefwereld van de inburgeraars stonden vergen de huidige abstracte examenvragen andere

[66] Werk, OGO (Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs), Maatschappelijke participatie, Ondernemerschap.

competenties van de inburgeraars, zoals inlevingsvermogen. Een voorbeeld van een (oefen)examenvraag dat in een van de interviews werd genoemd: "*Waar zou je een vakantiehuis willen kopen?"* Dergelijke geschetste situaties in het examen staan soms ver af van de belevingswereld van de inburgeraar, wat hen kan belemmeren in het juist beantwoorden van de vragen. Deze aanpassingen maken dat het examen, ook volgens de toetsontwikkelaars, sinds 2013 de facto is verzwaard. Sommigen docenten geven daarbij aan dat het volledige examen sinds 2013 op de computer wordt afgenomen, wat voor sommige digitaal minder vaardige inburgeraars een extra drempel kan zijn.

Diverse geïnterviewden pleiten voor een gedifferentieerd examen, passend bij de mogelijkheden en competenties van de inburgeraars. Hierbij is het bijvoorbeeld mogelijk de diverse onderdelen op een verschillend niveau te behalen. Deze roep is er voor de analfabeten en laagopgeleiden, maar ook voor de middengroep. Een andere visie die uit de interviews naar voren komt, is het examen als diagnose-instrument te gebruiken. Het examen is dan het startpunt op basis waarvan de invulling van de verdere integratie wordt bepaald, in plaats van dat het examen het eindpunt is van het inburgeringstraject.



7.5 Gedachte achter ONA wordt breed gedragen, maar koppeling met praktijk wordt gemist

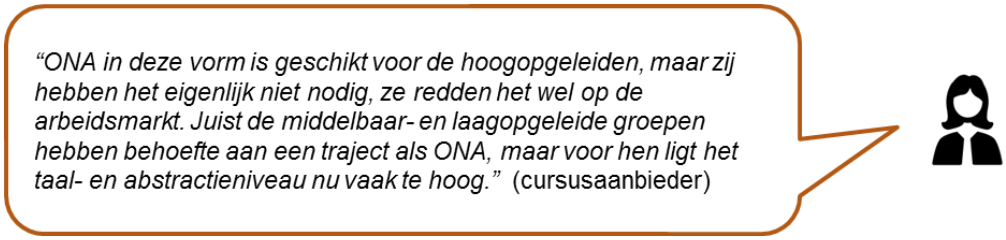
Per 1 januari 2015 is het examenonderdeel Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) ingevoerd. ONA moet bijdragen aan een snellere start op de arbeidsmarkt door de inburgeraar te laten kennismaken met de Nederlandse arbeidsmarkt. ONA is ontwikkeld met de gedachte dat kennis van de Nederlandse Arbeidsmarkt moet leiden tot het zo snel en duurzaam mogelijk verwerven van een plek op de arbeidsmarkt. Ook voorziet ONA in het in beeld brengen van individuele potenties op langere termijn, een loopbaanplanning maken en kennis vergaren over de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het examenonderdeel ONA bestaat uit twee delen: het invullen van zogeheten resultaatkaarten en een eindgesprek met examinatoren van DUO. De resultaatkaarten bevatten acht onderdelen (beroepsoriëntatie, realistisch beroepsbeeld, je eigenschappen kennen, beroepskansen, beroepscompetenties, netwerk opbouwen, werk vinden en werkcultuur), waarbij enige bewijsstukken - zoals een CV en sollicitatiebrief - moeten worden toegevoegd. Op basis van dit portfolio wordt een eindgesprek gevoerd met twee examinatoren van DUO.

7.5.1 ONA in huidige vorm schiet doel voorbij: het benodigde taal- en abstractieniveau is te hoog

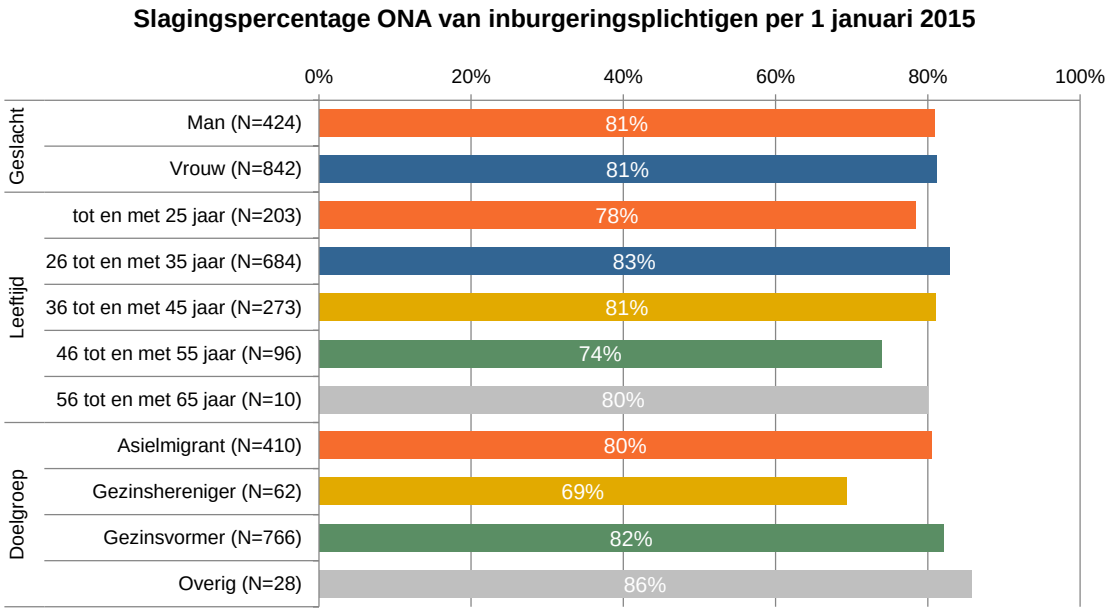
Het gedachtegoed achter ONA wordt breed gedragen, zowel onder de diverse actoren als onder (met name hoogopgeleide) inburgeraars. Het idee achter ONA is mede dat er al vroeg in het inburgeringstraject aandacht

is voor de loopbaanmogelijkheden van de inburgeringsplichtigen. Door hier in een vroeg stadium bij stil te staan, kunnen ideeën over deze loopbaanmogelijkheden 'rijpen' tijdens het inburgeringstraject. In de praktijk blijkt echter dat ONA vaak het sluitstuk is van het inburgeringstraject. Het merendeel van de cursusaanbieders geeft in een uitgevoerde enquête aan dat het niet zinvol is om ONA in de huidige vorm in het beginstadium aan te bieden. Dit omdat het benodigde taal- en abstractieniveau om ONA goed te kunnen doorlopen dusdanig hoog is dat het niet realistisch is om ONA aan het begin van het inburgeringstraject te volgen. ONA in haar huidige vorm schiet dus voor deze groep het doel voorbij van het 'rijpen' van de loopbaanmogelijkheden.

Cursusaanbieders en VluchtelingenWerk Nederland geven aan dat ONA ontwikkeld is vanuit de westerse individualistische gedachte, vanuit de 'ik-gerichtheid'. Reden hiervoor is dat dit aansluit bij de Nederlandse arbeidsmarkt en werkcultuur. Voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen vraagt dit een geheel nieuwe manier van denken over de eigen mogelijkheden en wensen voor het participeren op de arbeidsmarkt. De hoogopgeleide inburgeringsplichtigen doorlopen het ONA-traject vaak zonder grote problemen. Zij geven aan dat het invullen van het portfolio meestal geen moeilijkheden met zich meebrengt. Dit is anders voor laagopgeleiden. Nadenken over hun persoonlijke talenten en eigenschappen, vanuit de eerder genoemde 'ik-gerichtheid', is met name voor deze groep erg ingewikkeld.



Figuur 7-6 geeft de slagingspercentages weer voor het ONA onderdeel van de groep inburgeraars die sinds 1 januari 2015 (tot de peildatum van dit onderzoek) ONA heeft afgelegd. Hieruit blijkt dat 81% van deze inburgeraars is geslaagd voor ONA. De verschillen tussen de groepen inburgeraars zijn minimaal. Kanttekening hierbij is dat dit de 'snelle' inburgeraars zijn omdat ze in krap drie jaar (tijd tussen invoering ONA en dit onderzoek) ONA hebben afgelegd en behaald. De groep waarvoor ONA waarschijnlijk een struikelblok is, zijn hier waarschijnlijk in de praktijk nog niet aan toe gekomen. Dit zien we daarom vermoedelijk nog niet terug in de slagingspercentages.



Figuur 7-6: Slagingspercentage Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt naar geslacht, leeftijd en doelgroep van inburgeringsplichtigen die sinds 1 januari 2015 zijn gestart

7.5.2 Kans om ONA te verbinden aan de praktijk

Bij de implementatie van ONA is er (te) weinig aandacht geweest voor de koppeling met de praktijk. Hoewel de geïnterviewden de meerwaarde zien van het voorbereiden van de inburgeringsplichtigen op de Nederlandse arbeidsmarkt, wordt meermaals aangegeven dat het examenonderdeel in de huidige vorm zeer theoretisch is. Zowel gemeenten als cursusaanbieders beamen dat er behoefte is aan een koppeling met de praktijk. Gemeenten geven aan dat zij een prominentere rol kunnen en willen spelen bij ONA, zoals de gemeente ook verantwoordelijk is voor de toeleiding naar werk bij bijstandsgerechtigden (zie ook hoofdstuk 4).

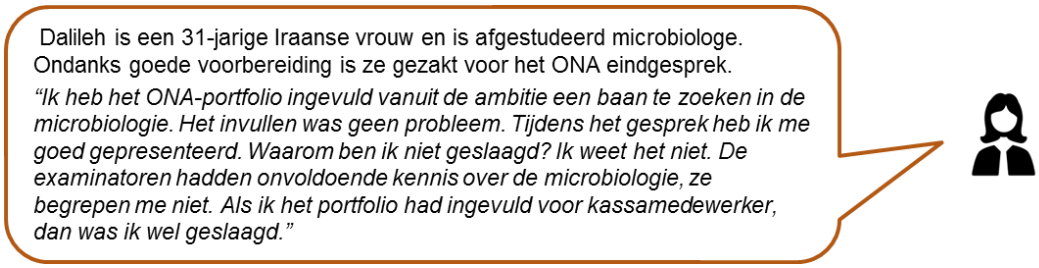
"ONA kan helemaal theoretisch blijven, zeker wanneer een inburgeraar geen (vrijwilligers-)werk heeft om praktische ervaring op te doen met de arbeidsmarkt. Dan blijft het slechts bij het invullen van het portfolio en het eindgesprek. Dat is jammer, want ONA heeft zeker de potentie om gekoppeld te worden aan de praktijk." (cursusaanbieder)

De meeste cursusaanbieders (89,5%) geven aan een cursus ter voorbereiding op het examenonderdeel ONA aan te bieden. Een klein aandeel cursusaanbieders geeft aan dat de ONA-trajecten worden ingekocht bij een andere partij. Gemeenten hebben opgemerkt dat cursusaanbieders vooral gespecialiseerd zijn in het aanbieden van taalonderwijs, terwijl het aanbieden van een ONA-cursus om een ander soort onderwijs vraagt. Het is hiermee de vraag of het ONA onderdeel wel bij cursusaanbieders belegd dient te worden. Lang niet alle inburgeraars maken gebruik van een ONA-training. Een deel van de inburgeraars kan het portfolio met gemak zelf invullen. Met name de midden- en laagopgeleiden hebben een ONA-training nodig om te slagen voor dit onderdeel.

7.5.3 *Transparantie en feedback ONA examen ontbreekt*

Uit de gesprekken met diverse actoren en inburgeraars blijkt het examen een van de belangrijkste knelpunten te zijn. De lange wachttijden voor de examens en de wachttijden voor de examenuitslag zorgen bij de inburgeringsplichtigen voor spanning. Omdat ONA meestal aan het eind van het inburgeringstraject wordt gevolgd, zijn inburgeraars vaak al ver gevorderd in de wettelijk gestelde inburgeringstermijn. De oplopende wachttijden voor examens en uitslagen maken dat zij hierdoor extra stress ervaren.

Verder stellen inburgeraars dat zij geen enkel vorm van feedback ontvangen op het examengesprek[67]. Daardoor is het voor zowel inburgeraars als docenten vaak onduidelijk welke elementen van ONA nog extra begeleiding en voorbereiding behoeven. Bovendien vinden ze de eisen aan het examen hierdoor niet transparant: deze lijken van geval tot geval te kunnen verschillen. Zo heerst onder zowel docenten als inburgeraars het idee dat de exameneisen voor hoogopgeleiden strenger zijn, omdat ze zich vaak richten op complexere beroepen die mogelijk ook een hoger taalniveau vereisen. Het onderstaande voorbeeld is hiervan een illustratie.



Voor de groep laagopgeleide inburgeraars vormt ONA vaak een knelpunt om gebruik te kunnen maken van de ontheffingsmogelijkheden uit de wet. Een inburgeringsplichtige komt in aanmerking voor ontheffing bij 600 uur aantoonbare inburgeringslessen en vier examenpogingen voor de nog niet behaalde onderdelen, dit geldt ook voor het onderdeel ONA. Echter, om een examenpoging voor ONA te mogen ondernemen, dient het portfolio van de inburgeraar te zijn goedgekeurd. Voor sommige laagopgeleide inburgeraars is dit moeilijk om zelfstandig te doen. Hierdoor kunnen ze dan geen ontheffing aanvragen. Dit levert onzekerheid en stress op. VluchtelingenWerk Nederland heeft signalen ontvangen dat inburgeraars ondersteund worden door de docenten bij het invullen of zelfs het portfolio door de docent laten invullen om zichzelf zeker te stellen van een examenpoging voor ONA. Dit is begrijpelijk, maar maakt het portfolio dus potentieel kwetsbaar. Hoeveel cursusaanbieders daadwerkelijk deze vormen van ondersteuning bieden aan de cursisten is onbekend.[68]

Uit een gesprek met de toetsontwikkelaars komt naar voren dat bij de ontwikkeling van ONA het doorvoeren van het examengesprek ter discussie heeft gestaan. Ook gemeenten en cursusaanbieders geven aan dat het ONA-examen omslachtig en relatief duur is - vanwege de aanwezigheid van twee examinatoren. Bovendien vinden zij dat ONA een doel op zichzelf lijkt te zijn, omdat het in deze vorm niet bijdraagt aan daadwerkelijke arbeidsmarkt participatie. Hoewel het invullen van het portfolio bij de inburgeraars een proces van

[67] Per 1 mei 2018 krijgen inburgeraars op verzoek feedback op het examengesprek.

[68] Vanaf 1 mei 2018 bestaat de mogelijkheid om ONA te behalen door het aanleveren van een portfolio en aantoonbaar 64 uur ONA cursus gevolgd te hebben (Staatscourant 11 april 2018, nr 19740.)

bewustwording over kansen op de arbeidsmarkt op gang brengt, lijkt met name het examengesprek hieraan niet bij te dragen. Een ambtenaar van de gemeente verwoordt het als volgt:

Het behalen van ONA lijkt een doel op zich geworden; een vinkje zetten. Een gedachte vanuit de systeemwereld, maar leidt het die persoon dan daarna naar werk?" (medewerker gemeente)

A. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

A.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor deze evaluatie is door SZW als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het doel (output) van de Wet inburgering (januari 2013 - oktober 2017) bereikt?

De drie geformuleerde hoofdvragen geven een nadere invulling aan de centrale onderzoeksvraag:

A. In hoeverre wordt het doel van de wet bereikt?
B. Werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd?
C. Hoe hebben de wijzigingen in de wet bijgedragen aan het doel van de wet en hoe werken ze in de praktijk?

Wij hebben de onderzoeksvragen van SZW integraal overgenomen. Voor de volledigheid hebben wij deze hieronder opgenomen. De vragen zijn per hoofdvraag weergegeven.

Hoofdvraag A: In hoeverre wordt het doel van de wet bereikt?

A1. Welk percentage inburgeraars is geslaagd voor het inburgeringexamen binnen de termijn van drie jaar inclusief eventuele verlengingen, ontheven van het examen, is nog bezig of heeft een vrijstelling gekregen?
A2. Hoe wordt de termijn van drie jaar ingevuld en gebruikt door inburgeraars qua studie en examens? (Wanneer beginnen ze? Hoe intensief ziet het leertraject eruit? Hoe vaak doen ze examen?)
A3. Is er een relatie tussen de wijze waarop inburgeraars de drie jaar termijn invullen en de resultaten (slagingspercentages) van de inburgeraars?
A4. Welke verschillen in invulling van de drie jaar termijn en in de slagingspercentages zijn er aan te merken voor groepen met betrekking tot nationaliteit, leeftijd, migratiereden, geslacht en opleidingsniveau? (hiervoor kan evt. de intaketoets worden gebruikt).

Hoofdvraag B: Werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd?

B1. Hoe is de implementatie van de wetswijzigingen in 2013 verlopen?
B2. Hoe vullen de actoren in het inburgeringsstelsel hun rol in en voldoen zij aan de verwachtingen en verantwoordelijkheden van hun rol?
B3. Hoe staat het met de kwaliteit van de inburgeringcursussen aan de hand van de criteria van Blik op Werk? Is de kwaliteit van de cursussen voldoende om te kunnen voldoen aan het inburgeringexamen?

B4. Sanctionering:
   i. In welke mate wordt gesanctioneerd?
   ii. Zijn de inburgeraars op de hoogte van de sancties die er opgelegd kunnen worden en de negatieve gevolgen die deze sancties kunnen hebben? Op welke wijze is dit terug te zien in hun gedrag/keuzes?

iii. Wat is het effect van het handhavingsbeleid op de inburgeraar? Op welke wijze wordt het verloop van het inburgeringtraject beïnvloed? Op welke wijze wordt de inburgeraar op persoonlijk niveau beïnvloed? Worden er andere keuzes gemaakt?

iv. Is er iets te zeggen over het aantal mensen dat te maken krijgt met de negatieve gevolgen van het sanctiebeleid op het verloop van de inburgering en de persoonlijke gesteldheid, door het niet behalen van het inburgeringexamen?

B5. Voorbereiding op de inburgering:

i. In hoeverre draagt de voorbereiding op de inburgering (ook wel voorinburgering genoemd, gegeven aan asielmigranten) positief bij aan het doel van de Wet inburgering?

ii. Hoe staat het met de kwaliteit en uitvoering van de lessen (bijvoorbeeld: materiaal, uren, docenten, uniformiteit van de lessen, deelname aan de lessen, casemanagement etc.), worden de resultaten behaald (kennis, toetsen, A1-min), en in hoeverre en hoe zou de voorbereiding op de inburgering verbeterd kunnen worden?

B6. Ontheffing inburgeringsplicht:

i. Hoeveel inburgeraars zijn ontheven op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen? Welke verschillen zijn er te zien tussen inburgeraars betreft nationaliteit, leeftijd, reden van migratie, geslacht en eventueel opleiding?

ii. Welke redenen en percentages liggen ten grondslag aan de ontheffing: ziekte, analfabetisme/langzaamlerend, et cetera?

iii. Hoe wordt de huidige wijze van ontheffen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen ervaren en gewaardeerd door betrokken partijen (denk aan inburgeraars, taalaanbieders, gemeenten en DUO)?

iv. Zijn er oplossingen bekend waardoor de uitval door langzaamlerendheid kan worden ondervangen?

B7. Toeleiding tot arbeidsmarkt:

i. In welke mate komt het voor dat asielmigranten met verplichte activiteiten bezig zijn ten behoeve van de toeleiding naar de arbeidsmarkt (in het kader van de participatiewet) en wat is het effect daarvan op de snelheid van inburgeren?

ii. Op welke wijze kan een eventuele vertraging, indien die zich voordoet, ondervangen worden?

Hoofdvraag C: Hoe hebben de wijzigingen in de wet bijgedragen aan het doel van de wet en hoe werken ze in de praktijk?

C1. Taalcursussen:

i. Hoe wordt de huidige wijze, waarin het aanbod van taalcursussen is georganiseerd als consumentenmarkt, door betrokken partijen beoordeeld? (de lokale spreiding van aanbieders, niveau van klassen, het keuze aanbod)

ii. Is er voldoende aanbod van cursussen en zijn deze cursussen kwalitatief ook voldoende?

iii. Op welke wijze heeft het cursusaanbod zich ontwikkeld? (Wat betreft spreiding over Nederland en de verschillende taalniveaus (analfabeten, laaggeletterden, laag-, midden- en hoogopgeleiden).

iv. Op welke wijze kan de differentiatie van het cursusaanbod indien nodig bevorderd en verbeterd worden?

C2. In hoeverre is de mate van eigen verantwoordelijkheid na de wijziging van de wet een realistische belasting voor de inburgeraars met het oog op het eigen doenvermogen van asiel- en gezinsmigranten en geestelijke bedienaren?

C3. Examenonderdeel Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA):

i. Hoe is de implementatie van dit onderdeel verlopen?
ii. Wat laten de slagingscijfers zien voor dit onderdeel? (Vermoedelijk worden de slagingspercentages vertroebeld door deelnemers die slagen ten behoeve van de naturalisatie)
iii. Hoe wordt het examenonderdeel en het niveau (per onderdeel) gewaardeerd en ervaren door de inburgeraars en docenten?

C4. Maatschappelijke begeleiding:

i. Hoe is de inzet geweest van de maatschappelijke begeleiding voor asielmigranten bij gemeenten over de gehele periode van januari 2013 tot oktober 2017 en meer specifiek van 2016-oktober 2017? Wat hebben gemeenten gedaan ten behoeve van deze begeleiding?
ii. Zijn er verschillen te zien wat betreft de inzet op de maatschappelijke begeleiding tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten sinds januari 2013? Wat hebben deze gemeenten gedaan aan begeleiding?
iii. Hoe verliep deze maatschappelijke begeleiding in de praktijk? (duur, intensiteit, type begeleiding en elementen van begeleiding)
iv. Welke redenen zijn er geweest voor gemeenten om maatschappelijke ondersteuning te verzorgen? Uit welke middelen is deze ondersteuning gefinancierd?
v. Zijn er goede voorbeelden en initiatieven te noemen wat betreft de gemeentelijke inzet op maatschappelijke begeleiding?
vi. Wat kan gezegd worden over de kwaliteit van de begeleiding en in hoeverre draagt de begeleiding bij aan de ondersteuning van deelnemers op de beoogde terreinen?
vii. Op welke wijze zijn asielstatushouders ondersteund in het kiezen en deelnemen aan een inburgeringscursus?

C5. Sociaal leenstelsel:

i. Welke gevolgen zijn zichtbaar door de implementatie van het sociaal leenstelsel voor het inburgeringsstelsel als geheel en voor de werking van de markt (gedrag van cursusaanbieders)?
ii. Welke gevolgen zijn zichtbaar in het gedrag van de asielmigranten, met het oog op het feit dat de lening bij het tijdig behalen van het examen, kwijt gescholden kan worden? (kiest men bijvoorbeeld voor een lager taalniveau of worden de cursussen sneller afgerond?)
iii. Welke gevolgen zijn zichtbaar in het gedrag en de keuzes van de gezinsmigranten, voor wie kwijtschelding van de lening niet mogelijk is en een inkomenstoets geldt?

iv. Kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze het sociaal leenstelsel invloed heeft op het geleende bedrag van inburgeraars en de mate waarin er gebruik van wordt gemaakt? Wat zijn hiervan de gevolgen?
v. Op welke wijze is de sociale leenfaciliteit van invloed op het verloop (bijvoorbeeld snelheid, cursusniveau) van het studietraject en het slagingspercentage van het inburgeringsexamen?
vi. Zijn er verschillen te zien in deze invloed van de sociale leenfaciliteit tussen inburgeraars betreft nationaliteit, leeftijd, reden van migratie, geslacht en opleidingsniveau?

C6. Vormgeving inburgeringsexamen:
i. Hoe functioneert het huidige inburgeringsexamen? Hoe staat het met de kwaliteit, het niveau (per onderdeel) en de toegankelijkheid? In hoeverre zijn verbeteringen mogelijk in de opzet van de examens)?
ii. De examenvorm van het examen is aangepast. Kan worden aangegeven welke gevolgen deze aanpassing heeft gehad?

C7. Vrijwillige inburgering:[69]
i. Men kan op eigen initiatief nog deelnemen aan de vrijwillige inburgering. In hoeverre wordt er nog gebruik gemaakt van deze vrijwillige inburgering? Hoe werkt dit in de praktijk? Doen mensen examens en wat zijn de slagingspercentages?
ii. Hoe staat het met de groepen die geen verplichting hebben tot het deelnemen aan een inburgeringstraject, zoals EU-migranten en Turken? Welk percentage volgt een vrijwillig inburgeringstraject? Wat zijn de mogelijkheden voor deze groepen?

[69] Deze onderzoeksvraag kan op basis van de beschikbare informatie voor deze evaluatie niet worden beantwoord, omdat vrijwillige inburgeraars niet zijn opgenomen in ISI.

A.2 Onderzoeksverantwoording

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij methodische triangulatie toegepast, zodat wij vanuit meerdere invalshoeken de vragen hebben belicht. De verschillende bronnen en methoden zijn naast elkaar gelegd waarmee een geïntegreerd antwoord op de onderzoeksvragen ontstaat dat is samengevat in de conclusies en aanbevelingen. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende methoden:

a. Uitgebreide desk study voor het verzamelen van documenten en rapportages in het kader van de evaluatie;
b. Kwantitatieve data-analyse van gegevens van DUO, het COA en Blik op Werk;
c. Interviews met vertegenwoordigers van alle actoren in het inburgeringsstelsel en inburgeraars;
d. Een online vragenlijst onder gemeenten en cursusaanbieders.

Onderzoeksvraag	Data-analyse	Interviews	Vragenlijst
A1	DUO		
A2	DUO	Inburgeraars, cursusaanbieders, gemeenten, vluchtelingenwerk	Cursusaanbieders
A3	DUO	Cursusaanbieders, gemeenten, VluchtelingenWerk Nederland (VWN)	Cursusaanbieders
A4	DUO	Cursusaanbieders, gemeenten, VWN	
B1		SZW, V&J, IND, COA, gemeenten, BoW, DUO, cursusaanbieders, VWN, VNG, toetsaanbieders	
B2		SZW, V&J, IND, COA, gemeenten, BoW, DUO, cursusaanbieders, VWN, VNG, IND, COA, toetsaanbieders	
B3		Inburgeraars, DUO, BoW, cursusaanbieders	
B4	DUO	Inburgeraars, DUO, IND, cursusaanbieders	
B5	DUO/COA	Inburgeraars, COA	
B6	DUO	Gemeenten, cursusaanbieders, VNG, DUO	
B7		Gemeenten, cursusaanbieders, VNG, VWN	
C1	BoW/DUO	Inburgeraars, VNG, cursusaanbieders, gemeenten	Cursusaanbieders
C2		Inburgeraars, VW, DUO, cursusaanbieders	
C3	DUO	Inburgeraars, taaldocenten, DUO, BoW, cursusaanbieders	
C4		Gemeenten, VW, COA	Gemeenten
C5	DUO	Inburgeraars, DUO, cursusaanbieders	Cursusaanbieders
C6	DUO	Toetsaanbieders, DUO	
C7	DUO	Cursusaanbieders	

Tabel A-4: Overzicht onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag

A.2.1 Desk study

Diverse documenten en rapportages zijn verschenen over het ontwikkelings- en implementatieproces van de wet. Deze documenten en rapportages hebben wij geanalyseerd op relevantie en overlap met het huidige evaluatieonderzoek. De bevindingen hebben input geleverd aan de ontwikkeling van het toetsingskader, de topiclijsten en aan deze rapportage. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en rapportages hebben wij weergegeven in de bijlage ‘Lijst van geraadpleegde bronnen’.

A.2.2 Kwantitatieve data-analyse

Voor de kwantitatieve data-analyse hebben wij ons gebaseerd op drie bronnen: Informatiesysteem Inburgering (ISI) van DUO, IBIS-gegevens van COA en gegevens van Blik op Werk.

Data-analyse Informatiesysteem Inburgering (ISI) van DUO

ISI is het informatiesysteem dat DUO gebruikt voor de registratie van gegevens met betrekking tot inburgering, zoals: start en einde van het traject, verlengingen, ontheffingen, examenpogingen, boetes, examenresultaten, et cetera op persoonsniveau van de inburgeraar.

De brongegevens uit ISI hebben wij gebruikt om inzichtelijk te maken in hoeverre het doel van de wet is bereikt, uitgedrukt in het slagingspercentages voor diverse groepen (uitgesplitst naar: leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, asiel- of gezinsmigrant en de tien belangrijkste nationaliteiten van de inburgeraars). Ook biedt ISI informatie op basis waarvan wij inzicht hebben gekregen in de uitvoering van de wet, met name op het gebied van sanctionering, ontheffingen en het gebruik van het sociaal leenstelsel. Deze gegevens zijn beschikbaar voor inburgeraars die zijn gestart in de periode Q1 2013 - Q2 2017. Echter, voor een adequate beantwoording van de onderzoeksvragen zijn vaak alleen de gegevens bruikbaar van de inburgeraars die zijn gestart in 2013. De reden hiervoor is dat inburgeraars die later zijn gestart nog bezig zijn met hun inburgeringstraject. Wij kunnen daarom over veel onderdelen geen definitieve uitspraken doen. Een voorbeeld hiervan is het soort ontheffing dat een inburgeraar kan krijgen. Zolang de inburgeraar zijn traject nog niet heeft afgerond is het onbekend of hij ooit een ontheffing zal krijgen en welke dat zou zijn. Voor de groep die is gestart in 2013 weten wij dat wel. Van hen kunnen wij verwachten dat het traject ten einde is gelopen.

Zoals weergegeven in Tabel A.1 beantwoorden wij een aanzienlijk deel van de onderzoeksvragen op basis van brongegevens uit ISI. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen A1 (resultaat inburgeringsexamen) zijn de volgende analyses op ISI-gegevens uitgevoerd:

a. ‘Standaard’ analyses:
    i. Beschrijvende statistiek en kruistabellen (aantallen, opgesplitst naar kenmerken);
    ii. Cohortanalyses (aantallen, naar startperiode, jaar of half jaar);
    iii. Ontwikkeling per jaar om cohorten vergelijkbaar te maken (concreet na jaar is x% geslaagd, 2 jaar y% en na 3 jaar z%);
    iv. Stroomschema’s: instroom, succesvolle uitstroom, uitval/ontheffingen, verlengingen, naar grootte van de stroom weergegeven;
b. Aanvullende analyses:
    i. Toetsen om vast te stellen of verschillen, tussen groepen met bepaalde kenmerken of tussen cohorten, significant zijn;
    ii. (Logistische) regressieanalyse om inburgeraars op meerdere kenmerken gelijktijdig te kunnen vergelijken.

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen A2, A3 en A4 (invulling inburgeringstermijn) hebben wij gebruik gemaakt van de volgende gegevens:

1. Formele start inburgeringstermijn;
2. Leningen, en eventueel betalingen van facturen;

3. Datum eerste examen en eventueel volgende (her)examens, slagingsdatum.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen onder **B** (werkt de wet zoals de wetgever heeft beoogd?) hebben wij uit ISI diverse beschrijvende statistieken gehaald, die dienden als input voor de diverse interviews:

1. Vraag B4 (sanctionering): aantallen en soort sancties, termijnen en hoogte. Slagen mensen na sanctioneren alsnog en binnen welke termijn? Sluiten ze alsnog een lening af? Analyses op subgroepen om deel van gevolgen inzichtelijk te maken;
2. Vraag B6i-ii (ontheffing inburgeringsplicht): algemene statistieken met betrekking tot ontheffingen (zie aanpak bij vraag A1).

Voor hoofdvraag C (hoe hebben de wijzigingen in de wet bijgedragen aan het doel van de wet en hoe werken ze in de praktijk?) is ISI gebruikt op de volgende wijze:

1. Vraag C1ii-iii (taalcursussen): statistieken over aan welke cursusaanbieders facturen zijn betaald in het kader van het sociaal leenstelsel, en spreiding over het land;
2. Vraag C3ii (examenonderdeel ONA): slagingscijfers van specifieke onderdelen ONA;
3. Vraag C5 (sociaal leenstelsel): algemene statistieken over het gebruik van het sociaal leenstelsel, uitgesplitst naar groepen met bepaalde kenmerken;
4. Vraag C6 (vormgeving inburgeringsexamen): voor deze vraag gaan wij na of inburgeraars voor (een of meerdere) examenonderdelen en het examen in zijn geheel vanaf de invoeringsdatum een ander (beter) resultaat hebben behaald. Wij spitsten de analyse in eerste instantie toe op individuele examens, eventueel ook met behulp van regressieanalyse, zodat wij hebben gecorrigeerd voor verschillen in kenmerken van groepen. Pas toen voor individuele examens een positief effect werd gevonden, bekeken wij ook totale slagingspercentages.

Data-analyse IBIS-gegevens van COA

De IBIS-gegevens van COA geven aanvullende informatie over voorinburgering door inburgeraars. ISI verstrekt hierover slechts basale informatie. In hoofdlijnen gaat het om de aanvullende informatie:

1. Geanonimiseerde persoonsgegevens;
2. Deelnames Taal;
3. Deelnames KNM;
4. Toetsen;
5. Verblijfshistorie in opvang.

Data-analyse Blik op Werk

De laatste gegevensbron die wij hebben gebruikt is een overzicht van gegevens van de geregistreerde cursusaanbieders bij Blik op Werk. De volgende gegevens zijn aangeleverd:

1. Contactgegevens van cursusaanbieders met keurmerk;
2. Slagingspercentage per opleidingsniveau per cursusaanbieder (en analyse);
3. Omvang en samenstelling van klassen (en analyse);
4. Overzicht per locatie van opleidingsniveau en uurtarieven;
5. De gegevens en analyse van Blik op Werk zijn waar relevant overgenomen in de rapportage.

A.2.3 Interviews met betrokken actoren

Het inburgeringsstelsel kent vele actoren en stakeholders. Om inzicht te krijgen in het perspectief van deze betrokken actoren hebben wij 28 interviews uitgevoerd, waarin wij in totaal 63 betrokken professionals hebben gesproken. Dit betroffen actoren op stelsel- en beleidsniveau en actoren op uitvoerings- en praktijkniveau. De interviews hebben plaatsgevonden op locatie bij de actoren (en één telefonisch interview) en duurden één tot anderhalf uur. Eén of twee medewerkers van Significant hebben de interviews uitgevoerd. De interviews waren semigestructureerd van aard, waarbij wij gebruik hebben gemaakt van topiclijsten. Deze lijsten hebben wij per actor ontwikkeld op basis van de relevante onderzoeksvragen. In onderstaande tabel staat een overzicht van de gehouden interviews en de onderwerpen die daarin ter sprake zijn gekomen. Een volledig overzicht van de geïnterviewde actoren en stakeholders hebben we weergegeven in de bijlage 'Lijst van geïnterviewde personen'.

Interviews met actoren op stelsel- en beleidsniveau

De interviews met actoren op stelsel- en beleidsniveau waren vooral gericht op de beleidsdoelstellingen en -instrumenten van de Wet inburgering, de verwachtingen van het beleid in de praktijk en hun beelden ten aanzien van de werking in de praktijk. De interviews vonden plaats met medewerkers van de ministeries van SZW en JenV, VNG, Divosa en de voorzitter van de G32. De thema's die met name zijn besproken in de interviews zijn (1) werking en implementatie van de wet, (2) rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren in het stelsel, (3) ontheffing, (4) sanctionering, (5) toeleiding tot arbeidsmarkt, (6) maatschappelijke begeleiding, (7) consumentenmarkt en (8) eigen verantwoordelijkheid inburgeraar.

Interviews met actoren op uitvoerings- en praktijkniveau

Bij actoren op uitvoerings- en praktijkniveau zijn wij in de interviews ingegaan op ervaren knelpunten en succesfactoren in het inburgeringsproces en de mate waarin deze te beïnvloeden zijn door de betreffende actoren. De geïnterviewde actoren zijn DUO, IND, COA, Blik op Werk, MBO raad, gemeenten, toetsontwikkelaars en VluchtelingenWerk Nederland (vanuit de rol als belangenbehartiger van vluchtelingen).

Actor	Aantal interviews	Onderwerpen	Vragen
Ministerie van SZW	1	Werking en implementatie stelsel algemeen	B en C, specifiek B1 en B2
Ministerie van JenV (Directie Migratiebeleid) en IND	1	Werking en implementatie stelsel algemeen, rollen en verantwoordelijkheden, sanctionering	B en C, specifiek B1, B2, B4 en C3
VNG	1	Rollen en verantwoordelijkheden, stelsel algemeen, ontheffing, toeleiding tot arbeidsmarkt	B en C, specifiek B1, B2, B6, B7, C1
DUO	2[70]	Invulling inburgeringstermijn, rollen en verantwoordelijkheden, kwaliteit cursussen, sanctionering, ontheffing, ONA, sociaal leenstelsel, vormgeving inburgeringsexamen	A2-4, B1-B4, B6, C2, C3, C5, C6
COA	1	Rollen en verantwoordelijkheden, voorinburgering, maatschappelijke begeleiding	B1, B2, B5, C4
Blik op Werk	1	Rollen en verantwoordelijkheden, kwaliteit, aanbod taalcursussen	B1, B2, B3, C3
VluchtelingenWerk Nederland	1	Invulling inburgeringstermijn, rollen en verantwoordelijkheden, toeleiding tot de arbeidsmarkt, maatschappelijke begeleiding, eigen verantwoordelijkheid inburgeraar	A2-4, B1, B2, B7, C2, C4
Gemeenten (G4–G32): - Amsterdam - Den Bosch - Deventer - Ede - Leiden	5	Invulling inburgeringstermijn, rollen en verantwoordelijkheden, ontheffing, toeleiding tot arbeidsmarkt	A2-4, B1, B2, B6, B7, C1
Toetsaanbieders: - Bureau ICE - Cito - ITTA	1	Rollen en verantwoordelijkheden, ONA, vormgeving inburgeringsexamen	B1, B2, C3, C6
Cursusaanbieders[71] - TopTaal - ROC Da Vinci - Hogeschool Windesheim - Totaalonderwijs - NLeducatie (VWN)	10	Invulling inburgeringstermijn, rollen en verantwoordelijkheden, kwaliteit cursussen, sanctionering, ontheffing, consumentenmarkt, eigen verantwoordelijkheid, ONA, sociaal leenstelsel, vormgeving inburgeringsexamen, vrijwillige inburgering	A2-A4, B1-B4, C1-C3, C5, C7
Inspectie SZW	1	Rollen en verantwoordelijkheden, Kwaliteit cursussen	B2-B3
Divosa	1	Invulling inburgeringstermijn, rollen en verantwoordelijkheden, implementatie wetgeving, voorbereiding inburgering, eigen verantwoordelijkheid, sociaal leenstelsel	A2, B1-B2, B5, B6, C2, C5, C6
MBO raad	1	Consumentenmarkt, eigen verantwoordelijkheid, kloof inburgering – onderwijs, sociaal leenstelsel	C1-C5
Voorzitter G32	1	Rollen en verantwoordelijkheden, implementatie wetgeving, ontheffingen, toeleiding tot arbeidsmarkt, consumentenmarkt, eigen verantwoordelijkheid, ONA, sociaal leenstelsel, vormgeving inburgeringsexamen	B1-B3, B5, B6, C1-C3, C5, C6

Tabel A-5: Overzicht van actoren, besproken onderwerpen en bijbehorende onderzoeksvragen

[70] Ten behoeve van het verkrijgen en duiden van ISI-gegevens (zie paragraaf 4.1) hebben separate gesprekken plaatsgevonden met DUO. Die vallen hier buiten. Hier bedoelen we een interview over de rol van DUO als uitvoerder van het inburgeringsstelsel.

[71] De interviews met de cursusaanbieders bestonden uit een groepsinterview met vijf docenten en een separaat interview met het management.

De besproken thema's in deze interviews zijn met name: (1) werking en implementatie van de wet, (2) rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren in het stelsel, (3) ontheffing en vrijstelling, (4) sanctionering, (5) toeleiding tot arbeidsmarkt, (6) maatschappelijke begeleiding, (7) consumentenmarkt, (8) eigen verantwoordelijkheid inburgeraar, (9) vormgeving van het inburgeringsexamen, (10) ONA en (11) sociaal leenstelsel.

Er zijn vijf interviews uitgevoerd met gemeenten uit de G4 en G32, namelijk de gemeenten: Amsterdam, Den Bosch, Deventer, Ede en Leiden. De selectie voor deze gemeenten is op basis van geografische spreiding en grootte. De interviews vonden plaats met twee of meer medewerkers van deze gemeenten en één of twee medewerkers van Significant.

Ook hebben wij vijf cursusaanbieders verspreid over Nederland bezocht (zie onderstaande tabel). De selectie van de aanbieders is gemaakt op basis van geografische spreiding, cursusaanbod en (taal)niveaus. Alle aanbieders zijn keurmerkhouder van Blik op Werk. In de selectie zijn twee onderwijsinstellingen, twee particuliere cursusaanbieders en een cursusaanbieder in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland opgenomen. Wij hebben afzonderlijke (groeps-)interviews uitgevoerd met het management en met docenten.

Cursusaanbieder	Geografische ligging	Aanbod
TopTaal	West - Midden Locatie: Amsterdam	Alfabetisering Inburgering Staatsexamen NT2
ROC Da Vinci	Zuid - West Locatie: Gorinchem	Alfabetisering Inburgering Staatsexamen NT2
Totaal Inburgering	Oost - Midden - Zuid - West Locatie: Zoetermeer	Alfabetisering Inburgering Staatsexamen NT2
Hogeschool Windesheim	Noord - Oost Locatie: Zwolle	Staatsexamen NT2
NLeducatie (VluchtelingenWerk Nederland)	Midden - West Locatie: Utrecht	Alfabetisering Inburgering Staatsexamen NT2

Tabel A-3: Overzicht van geïnterviewde cursusaanbieders

A.2.4 Interviews met inburgeraars

Het is onze overtuiging dat een goede evaluatie altijd oog heeft voor het perspectief van de doelgroep zelf. Niet alleen praten over, maar ook mét de doelgroep. Daarom hebben wij gekozen voor interviews met 30 inburgeraars van verschillende geslachten, herkomstlanden, leeftijden en taalniveaus. Het voornaamste doel van de interviews met de inburgeraars was om inzicht te krijgen in hun keuzegedrag, drijfveren en motivatie tijdens het inburgeringstraject. De selectie van de inburgeraars hebben wij zelf uitgevoerd. De respondenten waren allen cursist bij een van de geselecteerde cursusaanbieders. De cursusaanbieders hebben een overzicht van hun cursisten aangeleverd. Op basis van deze overzichten hebben wij een selectie gemaakt van

inburgeraars. Vervolgens hebben de cursusaanbieders de inburgeraars uitgenodigd voor deelname aan het interview. De duur interviews varieerden van een half uur tot een uur en hebben op de leslocaties van de cursusaanbieders plaatsgevonden. Een overzicht van de geïnterviewde inburgeraars is weergegeven in de onderstaande tabel.

Interviews hebben face-to-face plaats gevonden tussen één inburgeraar en één interviewer van Significant. De overige elf interviews vonden plaats met één of twee inburgeraars en twee interviewers van Significant. Dit betroffen vooral de interviews met de analfabete- en laagopgeleide inburgeraars die aangaven het prettig te vinden om samen het gesprek te voeren. De interviews zijn zoveel mogelijk in het Nederlands gevoerd en waar nodig zijn de vragen vertaald naar het Engels. Ook hebben wij gewerkt met zogenaamde spreekplaten bij de analfabeten en laagopgeleiden. Aan de hand van afbeeldingen, logo's en pictogrammen zijn de vragen verduidelijkt. Tijdens de interviews is het gelukt een vertrouwde sfeer te creëren waarin de respondenten vrijuit konden spreken over de positieve en negatieve ervaringen met de inburgering en de cursusaanbieder(s). De belangrijkste thema's die verder aan bod zijn gekomen, zijn: (1) invulling van de inburgeringstermijn, (2) ervaringen met betrokken actoren, (3) gepercipieerde kwaliteit van de inburgeringscursus, (4) sanctie- en handhavingsbeleid, (5) voorinburgering, (6) ontheffingen en vrijstellingen, (7) eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijke begeleiding, (8) ONA, (9) sociaal leenstelsel en (10) toekomstperspectief.

	Type migrant	Geslacht	Herkomstland	Leeftijd	Taalniveau
1.	Asielmigrant	Vrouw	Syrië	39 jaar	A1 - A2
2.	Asielmigrant	Man	Afghanistan	28 jaar	A1
3.	Asielmigrant	Man	Eritrea	20 jaar	A2
4.	Asielmigrant	Vrouw	Congo	45 jaar	A1
5.	Asielmigrant	Vrouw	Syrië	29 jaar	B1-B2
6.	Asielmigrant	Vrouw	Irak	27 jaar	B1-B2
7.	Asielmigrant	Vrouw	Iran	24 jaar	0-B1
8.	Asielmigrant	Man	Syrië	19 jaar	0-B1
9.	Asielmigrant	Vrouw	Eritrea	25 jaar	A2
10.	Asielmigrant	Vrouw	Syrië	36 jaar	A2
11.	Asielmigrant	Man	Eritrea	19 jaar	A2
12.	Asielmigrant	Man	Syrië	27 jaar	A2
13.	Asielmigrant	Man	Eritrea	29 jaar	Alfa-A1
14.	Asielmigrant	Vrouw	Albanië	32 jaar	Alfa-A1
15.	Asielmigrant	Vrouw	Syrië	48 jaar	Alfa-A1
16.	Asielmigrant	Man	Eritrea	48 jaar	Alfa-A1
17.	Asielmigrant	Vrouw	Afghanistan	45 jaar	Alfa-A1
18.	Asielmigrant	Vrouw	Somalië	32 jaar	Alfa-A1
19.	Asielmigrant	Vrouw	Syrië	27 jaar	A2
20.	Asielmigrant	Vrouw	Afghanistan	29 jaar	A2-B1
21.	Asielmigrant	Man	Syrië	19 jaar	A1
22.	Asielmigrant	Vrouw	Syrië	30 jaar	B1
23.	Asielmigrant	Man	Syrië	38 jaar	B1

24.	Gezinsmigrant	Vrouw	Filipijnen	24 jaar	A2
25.	Gezinsmigrant	Man	Marokko	22 jaar	B1
26.	Gezinsmigrant	Man	Egypte	21 jaar	0-B1
27.	Gezinsmigrant	Man	Tunesië	33 jaar	A2
28.	Gezinsmigrant	Vrouw	Afghanistan	25 jaar	A1
29.	Gezinsmigrant	Vrouw	Iran	31 jaar	B1
30.	Gezinsmigrant	Man	Verenigde Staten	31 jaar	A1

Tabel A-4: Overzicht van geïnterviewde inburgeraars op type migrant, geslacht, herkomstland, leeftijd en taalniveau

A.2.5 Online vragenlijsten onder gemeenten en cursusaanbieders

Naast de data-analyse, de interviews met betrokken actoren en inburgeraars hebben wij online vragenlijsten uitgezet onder gemeenten en cursusaanbieders. Deze methode is geschikt om grote hoeveelheden informatie op te halen en representatieve uitkomsten te verkrijgen. Wij hebben twee vragenlijsten ontwikkeld: één voor gemeenten en één voor cursusaanbieders. De vragenlijsten zijn uitgezet met een online tool.

Vragenlijst gemeenten

Wij benaderden een steekproef van 60 gemeenten (van diverse grootte) en hebben gevraagd naar de invulling van de maatschappelijke begeleiding. Wij hebben de contactpersonen benaderd die bekend zijn bij DUO als voormalig dossierhouder op dit thema. Verder hebben wij de gemeenten een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de werking van het huidige inburgeringsstelsel om de verzamelde informatie uit de interviews te toetsen. De vragenlijst is opgenomen in de paragraaf A.2.6.

Vragenlijst cursusaanbieders

Naast de voorgenoemde vragenlijst onder gemeenten, hebben wij daarnaast online een vragenlijst uitgezet onder 100 random geselecteerde cursusaanbieders uit de database van Blik op Werk. Via deze weg hebben wij indirect informatie verzameld over de invulling en aanpak van het studietraject door inburgeraars en de verschillen tussen groepen. Ook verzamelen wij informatie over het cursusaanbod en de ervaringen van cursusaanbieders met het huidige inburgeringsstelsel. Ook de cursusaanbieders legden wij een aantal stellingen voor die betrekking hebben op de werking van het huidige inburgeringsstelsel. De stellingen zijn geformuleerd op basis van de bevindingen uit de interviews. De vragenlijst is opgenomen in paragraaf A.2.7.

A.2.6 Online vragenlijst voor gemeenten

Beste heer/mevrouw,

Zoals aangekondigd in de brief van 31 januari 2018 voeren wij, Significant, de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 uit in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het kader van deze evaluatie vragen wij uw medewerking door deze vragenlijst in te vullen. Wij schrijven u aan als contactpersoon van DUO op het thema inburgering.

De vragenlijst heeft betrekking op de organisatie van de maatschappelijke begeleiding voor asielmigranten.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 20 minuten. Uw antwoorden worden tussentijds opgeslagen, zodat u tijdens het invullen de vragenlijst gerust kunt afsluiten en op een later tijdstip heropenen.

Wanneer u niet de aangewezen persoon bent binnen de gemeente om deze vragen inhoudelijk te beantwoorden, vragen wij u deze vragenlijst door te sturen naar uw betrokken collega(s).

Wij behandelen uw respons vertrouwelijk en zullen dit onherleidbaar opnemen in de onderzoeksrapportage.

Alvast bedankt voor uw deelname, mede namens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Met vriendelijke groet,

Linda Bakker, Michiel Blom, Wijnand van Plaggenhoef & Gerlise Vos (Onderzoeksteam)

1.	Welke gemeente vertegenwoordigt u?	Open antwoord.
2.	Wat is uw functie?	Open antwoord.

De rol van de gemeenten in het inburgeringsproces is met de wetswijziging in 2013 behoorlijk ingeperkt. Wel hebben gemeenten de wettelijke taak om maatschappelijke begeleiding voor asielmigranten te organiseren. Van 2013 tot en met 2015 beschikten gemeenten over een budget van 1000 euro per inburgeringsplichtige voor de organisatie van maatschappelijke begeleiding. Per 1 januari 2016 is dit budget verhoogd naar 2370 euro op basis van het Bestuursakkoord 'Verhoogd Asielinstroom'.

De volgende vragen hebben betrekking op de maatschappelijke begeleiding in uw gemeente in 2016, tenzij anders vermeld.

3.	Heeft uw gemeente maatschappelijke begeleiding georganiseerd voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend

4.	Uw gemeente heeft de maatschappelijke begeleiding voor asielstatushouders zelf georganiseerd (inbesteden) en/of een derde partij(en) ingehuurd (uitbesteding). Nu volgen eerst vragen over inbesteding. Vragen over uitbesteding volgen daarna.	□ Ja, wij voeren de maatschappelijke begeleiding in zijn geheel zelf uit □ Ja, wij voeren de maatschappelijke begeleiding deels zelf uit □ Nee □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
5.	Uw gemeente heeft de maatschappelijke begeleiding (deels) inbesteed. Hoe is dit georganiseerd in uw gemeente?	Open antwoord.

Maatschappelijke begeleiding bestaat uit drie elementen, namelijk:

1. Praktische hulp;
2. Hulp bij de start van het inburgeringstraject; en,
3. Stimulering van participatie en integratie.

De volgende vragen hebben betrekking op het eerste element: Praktische hulp. Praktische hulp betreft ondersteuning en coaching bij het regelwerk rondom praktische zaken, zoals: wonen, zorg, werk, uitkering, verzekeringen, algemene levensbehoeften en het wegwijs maken in de gemeente.

6.	Heeft uw gemeente deze praktische hulp als maatschappelijke begeleiding geboden?	□ Ja □ Nee □ Onbekend
7.	Kruis de elementen van praktische hulp aan die uw gemeente heeft geboden. * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Hulp bij het vinden van een passende woning □ Hulp bij inschrijven huisarts □ Hulp bij oriëntatie op de arbeidsmarkt □ Hulp bij verkrijgen van een inkomen (inschrijving bijstand) □ Hulp bij afsluiten (zorg)verzekering □ Hulp bij inschrijving kinderopvang of basisschool kinderen Hulp bij kennismaking met buren □ Hulp bij kennismaking lokale (maatschappelijke) organisaties, zoals buurthuizen, bibliotheek, verenigingen, et cera) □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)

Het tweede element van maatschappelijke begeleiding is hulp bij de start van het inburgeringstraject. Hieronder verstaan wij het verstrekken van informatie over het inburgeringstraject, het geven van advies over te volgen inburgeringstraject en het aanbieden van hulp bij het vinden van en/of het inschrijven bij een inburgeringscursus.		
8.	Heeft uw gemeente hulp bij de start van het inburgeringstraject als maatschappelijke begeleiding geboden?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend
9.	Kruis de elementen van hulp bij de start van het inburgeringstraject aan die uw gemeente geboden heeft. * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ Informatievoorziening: Sociale lening ☐ Informatievoorziening: Boetes ☐ Informatievoorziening: Verlengingen ☐ Informatievoorziening: Ontheffingen ☐ Informatievoorziening: Keuze voor cursusaanbieder ☐ Praktische hulp bij het inschrijven van een inburgeringscursus, indien gewenst ☐ De gemeente adviseert over een geschikte cursus(aanbieder) ☐ De gemeente kiest een geschikte cursus(aanbieder) ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
Het derde element van maatschappelijke begeleiding is stimulering van participatie en integratie. Daaronder verstaan wij begeleiding en coaching ten behoeve van een actieve en positieve inzet van de inburgeringsplichtige om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren en kennismaking met lokale (maatschappelijke) organisaties.		
10.	Heeft uw gemeenten stimulering van participatie en integratie als maatschappelijke begeleiding geboden?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend
11.	Kruis de elementen van stimulering van participatie en integratie aan die uw gemeente geboden heeft. * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ Stimulering van vrijwilligerswerk ☐ Stimulering van opleiding ☐ Stimulering van deelname aan lokale activiteiten (bibliotheek, verenigingen, buurthuizen, et cetera) ☐ Anders, namelijk… (geef nadere toelichting)
Nu volgen vragen over de uitbesteding van de maatschappelijke begeleiding aan een (of meerdere) derde partij. Gemeenten kunnen de maatschappelijke begeleiding uitbesteden aan een derde partij.		

12.	Heeft uw gemeente de maatschappelijke begeleiding uitbesteed aan een (of meerdere) derde partij?	☐ Ja, wij hebben de maatschappelijke begeleiding in zijn het geheel uitbesteed aan derden ☐ Ja, wij hebben de maatschappelijke begeleiding deels uitbesteed aan derden ☐ Nee ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
13.	Uw gemeente heeft de maatschappelijke begeleiding (deels) uitbesteed. Bij welke partij(en) heeft uw gemeente de maatschappelijke begeleiding belegd? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ VluchtelingenWerk Nederland ☐ Humanitas ☐ Lokale (maatschappelijke) organisatie(s) ☐ Onbekend ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
14.	Door wie binnen deze derde partij(en) wordt de maatschappelijke begeleiding verleend? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ Vrijwilliger ☐ Professional ☐ Beide (bijvoorbeeld intake door een professional, verdere praktische begeleiding door vrijwilliger) ☐ Onbekend ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
Zoals eerder genoemd bestaat maatschappelijke begeleiding bestaat uit meerdere elementen. Nu volgen vragen over deze elementen met betrekking tot de uitbesteding van maatschappelijke begeleiding. Wij benoemen de drie elementen kort bij elke vraag. Praktische hulp betreft ondersteuning en coaching bij het regelwerk rondom praktische zaken, zoals: wonen, zorg, werk, uitkering, verzekeringen, algemene levensbehoeften en het wegwijs maken in de gemeente.		
15.	Heeft/hebben de derde partij(en) deze praktische hulp als maatschappelijke begeleiding geboden?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend
16.	Kruis de elementen van praktische hulp aan de derde partij(en) geboden heeft/hebben. * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ Hulp bij het vinden van een passende woning Hulp bij inschrijven huisarts ☐ Hulp bij oriëntatie op de arbeidsmarkt ☐ Hulp bij verkrijgen van een inkomen (inschrijving bijstand) ☐ Hulp bij afsluiten (zorg)verzekering ☐ Hulp bij inschrijving kinderopvang of basisschool kinderen Hulp bij kennismaking met buren

		☐ Hulp bij kennismaking lokale (maatschappelijke) organisaties, zoals buurthuizen, bibliotheek, verenigingen, et cetera) ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
Het tweede element van maatschappelijke begeleiding is hulp bij de start van het inburgeringstraject. Hieronder verstaan we het verstrekken van informatie over het inburgeringstraject, het geven van advies over te volgen inburgeringstraject en het aanbieden van hulp bij het vinden van en/of het inschrijven bij een inburgeringscursus.		
17.	Heeft/hebben de derde partij(en) hulp bij de start van het inburgeringstraject als maatschappelijke begeleiding geboden?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend
18.	Kruis de elementen van hulp bij de start van het inburgeringstraject aan die deze derde partij(en) geboden heeft/hebben. * *Meerdere antwoorden mogelijk*.	☐ Informatievoorziening: Sociale lening ☐ Informatievoorziening: Boetes ☐ Informatievoorziening: Verlengingen ☐ Informatievoorziening: Ontheffingen ☐ Informatievoorziening: Keuze voor cursusaanbieder ☐ Praktische hulp bij het inschrijven van een inburgeringscursus, indien gewenst ☐ De maatschappelijk begeleider adviseert over een geschikte cursus(aanbieder) ☐ De maatschappelijk begeleider kiest een geschikte cursus(aanbieder) ☐ Anders, namelijk… (geef nadere toelichting)
Het derde element van maatschappelijke begeleiding is stimulering van participatie en integratie. Daaronder verstaan wij begeleiding en coaching ten behoeve van een actieve en positieve inzet van de inburgeringsplichtige om in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren en kennismaking met lokale (maatschappelijke) organisaties.		
19.	Heeft/ hebben de derde partij(en) stimulering van participatie en integratie als maatschappelijke begeleiding geboden?	☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend

20.	Kruis de elementen van stimulering van participatie en integratie aan die deze derde partij(en) geboden heeft/hebben. * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ Stimulering van vrijwilligerswerk. ☐ Stimulering van opleiding. ☐ Stimulering van deelname aan lokale activiteiten (bibliotheek, verenigingen, buurthuizen, et cetera) ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
21.	Wat was de gemiddelde duur van de maatschappelijke begeleiding per inburgeringsplichtige?	☐ < 1 jaar ☐ 1 jaar ☐ 2 jaar ☐ 3 jaar ☐ > 3 jaar ☐ Onbekend ☐ Anders, namelijk… (geef nadere toelichting)
22.	Wat was de gemiddelde intensiteit van de maatschappelijke begeleiding?	☐ Wekelijks ☐ Tweewekelijkse ☐ Maandelijks ☐ Enkel op afspraak ☐ Onbekend ☐ Anders, namelijk… (geef nadere toelichting)

Op basis van het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 en het Uitwerkingsakkoord van 16 april 2016 is de eenmalige vergoeding voor maatschappelijke begeleiding van € 1.000,- verhoogd naar € 2.370,- per inburgeringsplichtige vergunninghouder die op of na 1 januari 2016 naar een gemeente is uitgestroomd.

Als voorwaarde voor de uitbetaling van deze bijdrage geldt dat gemeenten vóór 1 september 2016 een plan van aanpak bij het COA moeten indienen voor de implementatie van het participatieverklaringstraject.

23.	Waar heeft uw gemeente deze extra financiële middelen voor ingezet? * *Meerdere antwoorden mogelijk*.	□ Verlenging van de duur van de maatschappelijke begeleiding □ Uitbreiding van de praktische hulp aan inburgeringsplichtigen □ Uitbreiding van de hulp bij de start van het inburgeringstraject □ Uitbreiding van de stimulering van participatie en integratie □ Aanstelling van professionals □ Verhoging van de financiële middelen voor de derde partij (uitbesteding) □ Implementatie van het participatietraject □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
24.	Zijn er goede voorbeelden en initiatieven in uw gemeente op het gebied van maatschappelijke begeleiding?	□ Ja □ Nee
25.	Kunt u deze goede voorbeelden beschrijven?	Open antwoord.
U bent aangekomen bij deel II van de vragenlijst. Wij leggen u een aantal stellingen over het huidige stelsel voor. Op een vijf-puntschaal kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de stelling. Voordat wij doorgaan naar de stellingen, willen wij u eerst twee vragen stellen over de knel- en succesfactoren van de huidige wet.		
26.	Kunt u alvorens aangeven wat - volgens u - de belangrijkste knelpunten uit het huidige inburgeringsstelsel zijn? * *Kies maximaal 3 knelpunten.*	□ De inspanningseisen voor ontheffing (minimaal 600 uur en vier examenpogingen) □ Het feit dat de inspanningsuren van alfabetisering niet gecombineerd mogen worden met inspanningsuren van een inburgeringscursus □ Eisen van medische ontheffing □ Keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen voor een cursus(aanbieder) □ Marktwerking van het cursusaanbod □ Maximaal declarabel bedrag (€1.250) per kwartaal, waardoor een maximaal aantal uren per week les gegeven kan worden □ Mogelijkheden tot verlenging vanwege alfabetiseringscursus, maar geen extra bedrag om te kunnen lenen

		☐ Wachttijden voor examens ☐ Wachttijden voor examenuitslagen ☐ Niveau van examens ☐ Wijze van examineren van ONA (portfolio en assessmentgesprek) ☐ De minimale rol van gemeenten bij het inburgeringsproces ☐ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
27.	Welke elementen in het huidige stelsel werken goed en dienen wel behouden te blijven? ** Kies maximaal 3 elementen.*	☐ Marktwerking van het cursusaanbod ☐ Keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen voor de inrichting van het inburgeringstraject ☐ Resultaatverplichting op A2-niveau ☐ Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt ☐ Ontheffingsmogelijkheden ☐ Vrijstellingsmogelijkheden ☐ Sociaal leenstelsel ☐ Maatschappelijke begeleiding ☐ Eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen ☐ Handhaving van het stelsel door DUO ☐ Anders, namelijk (geef nadere toelichting)
Nu volgen de stellingen. Wij verzoeken vanuit het oogpunt van uw gemeente de stellingen te beantwoorden.		
28.	De minimale rol van gemeenten in het huidige stelsel draagt niet bij aan een succesvolle inburgering.	☐ Geheel oneens ☐ Gedeeltelijk oneens ☐ Neutraal ☐ Gedeeltelijk eens ☐ Eens
29.	Maatschappelijke begeleiding vergroot de slagingskans van een inburgeringsplichtige.	☐ Geheel oneens ☐ Gedeeltelijk oneens ☐ Neutraal ☐ Gedeeltelijk eens ☐ Eens
30.	Het is voor inburgeraars onmogelijk om zelf regie te voeren op het inburgeringstraject.	☐ Geheel oneens ☐ Gedeeltelijk oneens ☐ Neutraal ☐ Gedeeltelijk eens ☐ Eens

31.	Verplichte activiteiten vanuit de Participatiewet hebben voorrang op inburgeringsactiviteiten.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
32.	Inburgeraars zijn in staat om zelfstandig een weloverwogen keuze te maken voor een cursusaanbieder.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens

A.2.7 Online vragenlijst voor cursusaanbieders

Beste meneer/mevrouw,

Zoals aangekondigd in de brief van 2 februari voeren wij, Significant, de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 uit in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het kader van deze evaluatie vragen we uw medewerking door deze vragenlijst in te vullen.

De vragenlijst heeft twee delen: vragen met betrekking tot uw organisatie en het cursusaanbod (deel I) en stellingen over de werking van het huidige stelsel (Deel II). Wij schrijven u aan als contactpersoon van Blik op Werk. Wanneer u niet de aangewezen persoon bent binnen uw organisatie om deze vragen te beantwoorden vragen we u deze vragenlijst door te sturen naar uw betrokken collega(s).

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 15 minuten. Uw antwoorden worden opgeslagen, zodat u tijdens het invullen van de lijst kunt u de vragenlijst gerust afsluiten en op een later tijdstip heropenen.

Uw respons wordt niet herleidbaar gerapporteerd in het onderzoeksrapport.

Alvast bedankt voor uw deelname.

Met vriendelijke groet,

Linda Bakker, Michiel Blom, Wijnand van Plaggenhoef & Gerlise Vos (Onderzoeksteam)

De eerste vragen hebben betrekking op het cursusaanbod van uw organisatie.

1.	Sinds wanneer biedt uw organisatie inburgeringscursussen aan?	□ Vóór 2013 □ Sinds 2013 □ Sinds 2014 □ Sinds 2015 □ Sinds 2016 □ Sinds 2017
2.	Wat is het cursusaanbod van uw organisatie (gerelateerd aan inburgering)? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Alfabetiseringscursus □ Inburgeringscursus □ Staatsexamencursus □ Volwassenen educatie (WEB) voor vrijwillige inburgeraars □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
3.	Biedt uw organisatie een cursus in het kader van voorbereiding op het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA)?	□ Ja □ Nee □ Onbekend
4.	Op welk moment in het inburgeringstraject volgen inburgeringsplichtigen gemiddeld genomen de ONA-cursus?	□ Aan het begin van het inburgeringstraject □ Halverwege het inburgeringstraject □ Aan het eind van het inburgeringstraject □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)

5.	Op welk niveau biedt uw organisatie inburgeringscursussen aan? ** Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Laag opgeleid □ Middelbaar opgeleid □ Hoog opgeleid
6.	Hoe is de samenstelling van de klassen? ** Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Homogeen (dezelfde niveaus in één klas) □ Gemengd (verschillende niveaus in één klas)
7.	Wat is de gemiddelde omvang van de klassen? ** Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ 1 -5 personen □ 6 - 10 personen □ 11 - 15 personen □ 16 - 20 personen □ 21 - 25 personen □ Meer dan 25 personen
8.	Biedt uw organisatie avondlessen aan?	□ Ja □ Nee □ Onbekend
9.	Hoeveel avonden per week biedt uw organisatie avondlessen aan?	□ 1 avond □ 2 avonden □ 3 avonden □ 4 avonden □ 5 avonden □ Meer dan 5 avonden
De volgende vragen hebben betrekking op de docenten in uw organisatie. We stellen vragen over het aantal docenten in uw organisatie, de werkzaamheden, arbeidscontracten en de inzet van vrijwilligers in de klas.		
10.	Wat is het aandeel instructie-uren met docent ten opzichte van het totaal aantal lesuren per week? Het betreft hier daadwerkelijke instructie-uren, dus niet zelfstandig werken aan een computer of gespreksoefeningen onder toezicht.	□ Volledig □ Tweederde □ De helft □ Minder dan de helft □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)

11.	Wat is het dienstverband van het team?	□ Alleen medewerkers met een vaste aanstelling □ Voornamelijk medewerkers met een vaste aanstelling □ Zowel medewerkers met een vaste aanstelling als uitzend-/flex-/tijdelijke krachten □ Voornamelijk uitzend-/flex-/tijdelijke krachten □ Alleen uitzend-/flex-/tijdelijke krachten
12.	Welke werkzaamheden heeft uw (docenten)team? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Intake □ Alfabetiseringsonderwijs □ Inburgeringsonderwijs □ Examentraining □ ONA training □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
13.	Werkt uw organisatie met vrijwilligers? Denk hierbij aan ondersteunende taken, zoals klassenassistent, als taalmaatje, als mentor, et cetera.	□ Ja □ Nee □ Onbekend
14.	Biedt uw organisatie trajectbegeleiding aan? Onder trajectbegeleiding verstaan wij begeleiding aan de inburgeraar tijdens het traject. Denk hierbij aan mentorgesprekken, voortgangsgesprekken, praktische hulp bij het aanvragen van examens, ontheffing, verlenging, et cetera.	□ Ja □ Nee □ Onbekend

15.	Wat zijn de activiteiten van de trajectbegeleiding? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Mentorschap (niet zoals maatschappelijke begeleiding) □ Aanvraag van examens □ Aanvraag van (medische) ontheffing □ Aanvraag van verlenging □ Ondersteuning bij persoonlijke problemen (denk hierbij aan contact met gemeente over participatieverplichtingen, hulp bij het organiseren van kinderoppas, et cetera) □ Monitoren van voortgang inburgeringstraject (met oog op behalen examen binnen gesteld termijn) □ Stimuleren van informele taalactiviteiten, zoals bezoek van Taalcafé, vrijwilligerswerk, et cetera. □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
De volgende vragen gaan over duale trajecten. Duale trajecten zijn inburgeringstrajecten gecombineerd met werk, re-integratie, vrijwilligerswerk of beroepsopleiding, gericht op participatie in de samenleving. In het oude inburgeringsstelsel (Wet inburgering 2007) werd gewerkt met zogenaamde profielen met een duaal karakter. Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2013 zijn deze profielen verdwenen. Echter kunnen taalaanbieders participatiecomponenten in hun taalaanbod (blijven) opnemen.		
16.	Biedt uw organisatie duale trajecten aan?	□ Ja □ Nee, sinds het vervallen van het oude inburgeringsstelsel (Wet inburgering 2007) niet meer □ Nee, de organisatie heeft nooit duale trajecten aangeboden □ Onbekend
17.	Hoe zien deze duale trajecten eruit? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ In combinatie met (beroeps-)opleiding □ In combinatie met vrijwilligerswerk □ In combinatie met stage/werkervaringsplek □ In combinatie met werk □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
Hierna volgen enkele vragen over aanmelding bij uw organisatie, de keuze voor uw organisatie, maatschappelijke begeleiding en contact met gemeenten.		

18.	Als inburgeraars zich bij uw organisatie aanmelden, binnen welke termijn kunnen zij starten met een cursus?	☐ Direct ☐ Elke maand is een instroommoment ☐ Elke twee manden is er een instroommoment ☐ Elk kwartaal is er een instroommoment ☐ Op het moment dat er een nieuwe (volledige) klas gevuld is
19.	U hebt aangegeven dat inburgeraars kunnen starten met de cursus zodra er een nieuwe (volledige) klas gevuld is. Hoelang is de gemiddelde wachttijd in weken, voordat zij kunnen beginnen met een cursus?	Open antwoord.
20.	Op welke wijze komen cursisten tot de keuze voor uw organisatie? ** Meerdere antwoorden mogelijk.*	☐ Via Blik op Werk ☐ Via Maatschappelijke begeleiding ☐ Via Gemeenten ☐ Via COA ☐ Via sociaal netwerk / mond-op-mond-reclame ☐ Via Social Media ☐ Via reclame(campagne) ☐ Via de eigen website ☐ Anders, namelijk (geef nadere toelichting)

Inburgeringsplichtige asielgerechtigden hebben recht op een sociale lening (maximaal € 10.000,-) van DUO. Deze lening wordt omgezet in een gift wanneer men binnen de wettelijke inburgeringstermijn slaagt voor het examen. De lening wordt een schuld, zodra deze wettelijke termijn wordt overschreven. Als cursusaanbieder met een keurmerk van Blik op Werk kunt u facturen declareren bij DUO.

Gezinsmigranten hebben eveneens recht op de sociale lening. Deze lening wordt niet omgezet in een gift bij een geslaagde inburgering, maar dient altijd terugbetaald te worden. Deze groep noemen we zelfbetalers.

21.	Wat is het aandeel zelfbetalers onder uw cursisten?	☐ Wij hebben geen zelfbetalers in de organisatie. ☐ 0 - 5 % ☐ 6 - 10 % ☐ 11 - 15% ☐ 16 - 20 % ☐ Meer dan 20 % ☐ Onbekend

22.	Gemeenten zijn verplicht maatschappelijke begeleiding te organiseren voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden in de gemeente. In hoeverre is er contact met de maatschappelijk begeleider van inburgeraars over de voortgang? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Geen contact / uitwisseling □ Incidenteel contact □ Regelmatig contact □ Structureel contact □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)
23.	In hoeverre is er contact met de gemeenten over de voortgang van inburgeraars? * *Meerdere antwoorden mogelijk.*	□ Geen contact / uitwisseling □ Incidenteel contact □ Regelmatig contact □ Structureel contact □ Anders, namelijk... (geef nadere toelichting)

In het tweede deel van deze vragenlijst stellen wij eerst twee vragen over de knel- en succesfactoren van het huidige stelsel.

Daarna leggen wij een aantal stelling aan u voor.
De stellingen hebben betrekking op de drie pijlers van de Wet inburgering 2013, namelijk:

<u>1) Eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige;</u>
De inburgeringsplichtige is in staat zelf te bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet en of en hoe hij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen (zelfstudie of inburgeringscursus.

<u>2) Resultaatverplichting:</u>
Onder de Wet inburgering 2013 hebben inburgeringsplichtigen drie jaar de tijd om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarbij dient ten minste taalniveau A2 van het Europese Referentiekader voor Moderne Talen behaald worden.

<u>3) Marktwerking van het cursusaanbod:</u>
De marktwerking van het cursusaanbod is ingesteld met het achterliggende idee dat wanneer inburgeringsplichtigen zelf een cursus inkopen, er meer concurrentie ontstaat en daardoor meer maatwerk en een betere prijs-kwaliteitsverhouding.

24.	Wat zijn - volgens u - de belangrijkste knelpunten in het huidige inburgeringsstelsel? ** Kies maximaal 3 knelpunten.*	☐ De inspanningseisen voor ontheffing (minimaal 600 uur en vier examenpogingen) ☐ Het feit dat de inspanningsuren van alfabetisering niet gecombineerd mogen worden met inspanningsuren van een inburgeringscursus ☐ Eisen aan medische ontheffing ☐ Keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen voor een cursus(aanbieder) ☐ Marktwerking voor cursusaanbod ☐ Maximaal declarabel bedrag (€ 1.250,-) per kwartaal, waardoor een maximaal aantal uren per week les gegeven kan worden ☐ Mogelijkheden tot verlenging vanwege alfabetiseringscursus, maar geen extra bedrag om te kunnen lenen ☐ Wachttijden voor examens ☐ Wachttijden voor examenuitslagen ☐ Niveau van examens ☐ Wijze van examineren van ONA (portfolio en assessmentgesprek) ☐ De minimale rol van gemeenten bij het inburgeringsproces ☐ Anders, namelijk… (geef nadere toelichting)
25.	Wat zijn de succesfactoren in het huidige stelsel? Welke elementen uit het huidige stelsel werken goed en dienen wel behouden te worden? ** Kies maximaal 3 elementen.*	☐ Marktwerking van het cursusaanbod ☐ Keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen voor de inrichting van het inburgeringstraject ☐ Resultaatverplichting op A2-niveau ☐ Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt ☐ Ontheffingsmogelijkheden ☐ Vrijstellingsmogelijkheden ☐ Sociaal leenstelsel ☐ Maatschappelijke begeleiding ☐ Eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen ☐ Handhaving van het stelsel door DUO ☐ Anders, namelijk (geef nadere toelichting)
Hierna volgen de stellingen. Wij verzoeken u de stellingen vanuit het oogpunt van uw organisatie te beantwoorden.		

26.	**1) Eigen verantwoordelijkheid** Inburgeraars zijn in staat zelf een bewuste, weloverwogen keuze te maken voor een taalaanbieder.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
27.	Het is voor inburgeraars onmogelijk om zelf regie te voeren op het inburgeringstraject.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
28.	Inburgeraars kunnen de gevolgen van het overschrijden van de inburgeringstermijn niet overzien.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
29.	**2. Resultaatverplichting** De huidige eisen aan ontheffen op basis van inspanning (600 uur les en vier pogingen per examenonderdeel) zijn buitenproportioneel.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
30.	Een inburgeraar van wie bij aanmelding al 2,5 jaar van de inburgeringstermijn is verstreken nemen we niet meer aan.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
31.	Het huidige stelsel stimuleert om op een lager taalniveau in te burgeren om daarmee op tijd aan de inburgeringsplicht te voldoen	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
32.	Ook inburgeringsplichtigen met een lage slagingskans zijn altijd welkom bij ons.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens

33.	Betaald werk naast het inburgeringstraject verlaagt de kans op een tijdige inburgering.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
34.	Het is niet zinvol om ONA in het beginstadium van het inburgeringstraject aan te bieden aan inburgeraars.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
35.	**3. Marktwerking** De marktwerking heeft over het algemeen een positief effect op de kwaliteit van de inburgeringscursussen.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
36.	Er is onvoldoende aanbod van inburgeringstrajecten gecombineerd met beroepsopleiding of (vrijwilligers)werk.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
37.	Door de marktwerking is er te weinig aanbod voor inburgeringsplichtigen die op B1-niveau (of hoger) examen willen doen.	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
38.	Door de marktwerking is er te weinig aanbod voor analfabete inburgeringsplichtigen	□ Geheel oneens □ Gedeeltelijk oneens □ Neutraal □ Gedeeltelijk eens □ Eens
U bent aan het einde van de vragenlijst gekomen.		
39.	Heeft u nog verdere opmerkingen of nabranders?	Open antwoord.
Hartelijk dank voor uw medewerking aan deze vragenlijst.		

B. Lijst van geïnterviewde personen

Voor dit onderzoek zijn de volgende betrokken actoren in het stelsel geïnterviewd:

a. Beleidsmedewerkers van het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Samenleving en Integratie;
b. Beleidsadviseur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
c. Beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratie Beleid;
d. Beleidsmedewerker van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
e. Medewerkers van Dienst Uitvoering Onderwijs;
f. Beleidsmedewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers;
g. Leden van de Raad van Bestuur van Blik op Werk;
h. Voorzitter van het Stedennetwerk G32;
i. Vertegenwoordiging vanuit de G4 - G32 gemeenten:
    i. Beleidsmedewerkers van gemeente Amsterdam;
    ii. Consulent/klantmanager van gemeente Ede;
    iii. Beleidsmedewerkers van gemeente Den Bosch;
    iv. Beleidsmedewerkers van gemeente Leiden;
    v. Beleidsmedewerker van gemeente Deventer;
j. Vertegenwoordiger van VluchtelingenWerk Nederland;
k. Projectleiders van Divosa;
l. Vertegenwoordiger van de MBO-raad;
m. Projectleider van de Inspectie SZW;
n. Vertegenwoordigers van de Toetsontwikkelaars:
    i. CITO;
    ii. Bureau ICE;
    iii. ITTA UvA;
o. Vertegenwoordiging van cursusaanbieders:
    i. Management en docenten van ROC Da Vinci College Gorinchem;
    ii. Management en docenten van ToTaal Onderwijs;
    iii. Management en docenten van TopTaal;
    iv. Management en docenten van VluchtelingenWerk Midden-NL;
    v. Management en docenten van Hogeschool Windesheim.

C. Lijst van geraadpleegde bronnen

C.1 Geraadpleegde literatuur en documenten

Algemene Rekenkamer, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013,* januari 2017.

Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, november 2015.

COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-december 2013,* maart 2014.

COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-december 2014,* januari 2015.

COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-december 2015,* januari 2016.

COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-december 2016,* maart 2017.

COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-juni 2017,* juli 2017.

COA, *Rapportage Voorbereiding op inburgering, januari-december 2017*, maart 2018.

MWM2, *Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars: Starters eerste helft 2013,* mei 2014.

MWM2, *Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars (cohort 2013-1 en 2),* maart 2016.

MWM2, *Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars: Starters eerste en tweede kwartaal 2013,* augustus 2016.

MWM2, *Onderwijs in het inburgeringsproces*, *augustus 2016.*

MWM2, *Rapportage deelonderzoek inburgeraars: Inburgeringsonderwijs,* januari 2017.

Regioplan, *Inburgering en participatie: De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving,* mei 2013.

Regioplan, *Hoofdstuk 4: Inburgering,* In: Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid, oktober 2016.

Significant, *Evaluatierapport inburgering in Nederland, in opdracht van het ministerie van VROM - WWI*, juni 2010.

Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, VNG en Divosa, *Geef de regie op inburgering aan gemeenten*, maart 2017.

VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018, *Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering,* Verwey-Jonker Instituut, april 2018.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid,* april 2017.

C.2 Geraadpleegde wet- en regelgeving

01 In de evaluatie hebben wij de onderstaande wet- en regelgeving geraadpleegd. De wetgeving was rechtsgeldig tussen 1 januari 2013 en 30 september 2017.

a. Wet inburgering 2013;
b. Rijkswet op het Nederlanderschap 2003;
c. Vreemdelingenwet 2000;
d. Besluit inburgering;
e. Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs Wet- en regelgeving inburgering 2014;
f. Wijzigingsbesluit Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de toevoeging van een praktijkexamen ten behoeve van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en enkele andere wijzigingen, per januari 2015;
g. Besluit wijziging van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, per januari 2015;
h. Wijzigingsbesluit Besluit inburgering en enkele andere besluiten in verband met de kwijtschelding van de sociale lening aan asielstatushouders en enkele andere wijzigingen, per januari 2014.
i. Wijzigingsbesluit Besluit inburgering, enz. (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige), per 21 juli 2017
j. Regeling inburgering;
k. Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot wijziging van de Regeling inburgering in verband met nadere regels inzake de toelating tot het inburgeringsexamen, per oktober 2013;
l. Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot wijziging van de Regeling naturalisatietoets Nederland, per januari 2015;
m. Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot wijziging van het Examenreglement basisexamen inburgering in verband met aanpassing van het basisexamen en bevoegdheidsoverdracht naar DUO, en het Examenprogramma basisexamen inburgering in verband met het wijzigen van de wijze van examineren, per januari 2015;
n. Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot het verlenen van mandaat, volmacht en machtiging aan de Dienst Uitvoering Onderwijs tot uitoefening van een aantal bevoegdheden op grond van de wet- en regelgeving op het terrein van de inburgering, per januari 2015;
o. Examenreglement basisexamen inburgering.

C.3 Kamerstukken

02 De volgende Kamer- en regeringsstukken zijn geraadpleegd:

a. Kamerbrief Inburgering, Minister van SZW, oktober 2016;
b. Kamerbrief Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke samenhang, minister van SZW, januari 2017;
c. Kamerbrief Toetsing inburgeringsvereiste, Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid, 1 juni 2017;

d. Kamerbrief Pre-evaluatie inburgering, Minister van SZW, juli 2017;
e. Kamerbrief Integratiebeleid, TK 2012-2013, 32824, nr. 7, februari 2013;
f. Kamerbrief Integratiebeleid, TK 2012-2013, 32824, nr. 26, juni 2013;
g. Kamerbrief Integratiebeleid, TK, 2012-2013, 32824, nr. 34, september 2013;
h. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2013-2014, 32824, nr. 48, december 2013;
i. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2013-2014, 32824, nr. 62, mei 2014;
j. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2015-2016, 32824, nr. 115, november 2015;
k. Kamerbrief Vreemdelingenbeleid, Integratiebeleid TK, 2015-2016, 19637, 32824, nr. 2073, oktober 2015;
l. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2015-2016, 32824, nr. 121, februari 2016;
m. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2015-2016, 32824, nr. 129, april 2016;
n. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2015-2016, 32824, nr. 161, oktober 2016;
o. Kamerbrief, Aanhangsel, 2015-2016, 2543, mei 2016;
p. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2016-2017, 32824, nr. 176, december 2016;
q. Kamerbrief Integratiebeleid TK, 2016-2017, 32824, nr. 183, februari 2017;
r. Kamerbrief Integratiebeleid, TK 2016-2017, 32824, nr. 191, maart 2017;
s. Kamerbrief Integratiebeleid, TK 2016-2017, 32 824, nr. 197, juni 2017;
t. Kamerbrief Integratiebeleid, TK 2017-2018, 32824, nr. 220, april 2018;
u. Memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, TK 33086, nr. 3.

C.4 Overige stukken

a. Staatscourant 22 december 2006, nr. 250 / pag. 22;
b. Staatcourant 14 mei 2013, nr. 13217 / pag. 2;
c. Staatscourant 21 maart 2018, nr. 15700 / pag. 1;
d. Staatscourant 21 maart 2018, nr. 15704 / pag. 2;
e. Verslag van een algemeen overleg, Integratiebeleid, 2016-2017, TK 32824, nr. 190, februari 2017;
f. Voortgangsbrief aan de minister van SZW over inburgeren, Blik op Werk, januari 2017.

D. Leden begeleidingscommissie, klankbordgroep en onderzoeksteam

D.1 Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek heeft de volgende leden:

a. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Samenleving en Integratie:
   i. Arjen Verweij;
   ii. Harry Boschloo;
   iii. Rianne Harteveld;
b. Dienst Uitvoering Onderwijs:
   i. Mohammed el Hamdaoui;
   ii. Wendy Leusink;
c. Wetenschap:
   i. Han Entzinger - Erasmus Universiteit;
   ii. Helga de Valk - Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut;
   iii. Tom Zwart - Universiteit Utrecht.

D.2 Klankbordgroep

De klankbordgroep voor dit onderzoek heeft de volgende leden:

a. Josephine Maasland - Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
b. Lidy Schilder - Blik op Werk;
c. Jan Laurier - Blik op Werk;
d. Jetske Woudstra - MBO raad;
e. Hans van der Heijden - Immigratie en Naturalisatie Dienst;
f. Mirjam Polak - Ministerie van Justitie en Veiligheid;
g. Erna Lensink - VluchtelingenWerk Nederland;
h. Saskia Hinrichs - Centraal Orgaan opvang Asielzoekers;
i. Frieda van den Hout - Beroepsvereniging NT2;
j. Brenda Kester - Nederlandse Raad voor Training en Opleiding;
k. Lilian van Grimbergen - Divosa;
l. Lucienne Middelhof - Divosa;
m. Charlotte van Trier - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

D.3 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam van onderzoeksbureau Significant kent de volgende leden:

a. Michiel Blom - projectleider;
b. Linda Bakker;
c. Matthijs Goedvolk;
d. Wijnand van Plaggenhoef;
e. Gerlise van der Maas - Vos.