



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v.: dhr. dr. A.P. Visser
Lange Voorhout 8
2514 ED Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2017-0000004839

Datum **17 JAN 2017**

Betreft Reactie Minister van SZW op Onderzoek Inburgering

Geachte meneer Visser,

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

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

U heeft een vergelijking gemaakt tussen de stelsels van 2007 en 2013. Daarnaast zijn er ook inburgeraars geïnterviewd om, aanvullend op de cijfers, een completer beeld te krijgen. U heeft geconstateerd dat er veel stelselwijzigingen hebben plaatsgevonden en dat het daarbij lastig is om harde uitspraken te doen over de doelmatigheid van deze stelselwijzigingen. Dit omdat de exameneisen zijn veranderd, de termijn om te slagen voor het inburgeringsexamen met een half jaar is ingekort en de instroom en herkomst van migranten sterk varieert. Uw analyse komt in grote lijnen overeen met wat vanuit het ministerie nodig wordt geacht om het stelsel verder te verbeteren. Het onderzoek ondersteunt het beeld dat bepaalde onderdelen van het inburgeringsproces aanscherping behoeven. Ik heb dan ook op 11 oktober 2016 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met extra inzet en maatregelen rond het inburgeringstraject

Onderzoeksopzet

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

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

Datum

Onze referentie
2017-0000004839

Conclusies en aanbevelingen

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

- *Aanbeveling 1: Informatie over leningen en kwijtscheldingen structureel te verwerken in de begroting en het jaarverslag van SZW.*
In mijn brief Indicatoren in de SZW-begroting van 3 juni 2016 (Tweede Kamer, 34300-XV, nr. 89) meld ik de Tweede Kamer dat ik door het opnemen van de aanvullende indicatoren/kerncijfers het overkoepelende beeld van mijn beleid in mijn begroting en jaarverslag wil verhelderen. Uw aanbeveling sluit hierbij aan. Het kwijtschelden en terugbetalen van leningen zegt namelijk iets over het succes om asielmigranten financieel te ondersteunen bij hun inburgering. Ik zal derhalve uw aanbeveling deel laten uitmaken van het lopende traject dat als doel heeft aanvullende indicatoren voor de begroting en het jaarverslag te ontwikkelen. Wanneer zich daartoe geen belemmeringen voordoen, zal deze aanbeveling per begroting 2018 geïmplementeerd kunnen worden.
- *Aanbeveling 2: Inzetten op maatwerk via gemeenten voor groepen die achterblijven. Verstrek daarvoor ook informatie op het niveau van individuele inburgeraars aan gemeenten.*
In de slagingspercentages is te zien dat er groepen zijn die achterblijven. Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober jl. ga ik voor enkele specifieke groepen na of en zo ja, welke aanvullende ondersteuning nodig is.

Naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom zijn met gemeenten al afspraken gemaakt over extra financiële middelen vanuit het Rijk voor de

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

Datum

Onze referentie
2017-0000004839

Op dit moment lopen er nog drie trajecten met het doel om inzichtelijk te maken welke belemmeringen deze groepen ondervinden in het behalen van hun inburgeringsexamen. Zo wordt er via migrantenorganisaties informatie ingewonnen over mogelijke belemmeringen. Daarnaast voert DUO een pilot uit onder personen waarvan na een jaar nog geen inburgeringsactiviteit bekend is. Deze personen worden opgeroepen voor een gesprek. Deze pilot zal ook informatie over achterliggende oorzaken van "achterblijven" geven. Ten derde zal de beoordeling van de verwijtbaarheid van overschrijdingen voor cohort 2013, welke in de eerste helft van 2017 zal worden afgerond, aanvullende informatie geven over bijvoorbeeld het percentage analfabeten onder de achterblijvers. De conclusies die hieruit getrokken worden, zal ik rapporteren aan de Kamer. Ook zal ik deze conclusies bespreken met betrokken overheden en instanties, zodat zij beter kunnen inspelen op belemmerende factoren.

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

In de Kamerbrief van oktober jl. heb ik aangegeven dat ik het verbeteren van de transparantie van de prijs en kwaliteit van inburgeringstrajecten essentieel vindt, juist in dit stelsel. Blik op Werk is bezig met het opstellen van een richtlijn waarin meer informatie wordt verschaft over onder andere de prijzen en groepsgrootte van verschillende taalaanbieders. In de handleiding 2017 is opgenomen dat de keurmerkhouders op hun eigen pagina van de website van Blik op Werk aangeven waarin zij zich onderscheiden van andere taalaanbieders. De juistheid van deze informatie wordt door Blik op Werk getoetst. Op deze manier kan de inburgeringsplichtige beter kiezen en afwegingen maken. Naar verwachting wordt de richtlijn in april gepubliceerd. In dezelfde Kamerbrief heb ik aangegeven dat er ook wordt ingezet op meer toezicht op de kwaliteit van inburgeringscursussen. Tot nu toe wordt daarop geen centraal toezicht gehouden. Op dit moment wordt in samenwerking met Blik op Werk, Inspectie SZW en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bekeken hoe dergelijk toezicht kan worden uitgevoerd. Om de pedagogische kwaliteit goed te waarborgen zal dit proces begeleid worden door een klankbordgroep, waarin ondermeer de Inspectie voor het Onderwijs en de Inspectie SZW gevraagd zijn plaats te nemen.

- *Aanbeveling 4: Neem de belemmeringen weg om meer duale trajecten te ontwikkelen zodat bijvoorbeeld ook studenten op niveau mbo-2 of hoger gebruik kunnen maken van de DUO lening om extra taallessen te bekostigen naast hun studie. Zorg er daarbij voor dat het volgen van een opleiding op niveau mbo2 of hoger een geldige grond is voor verlenging van de inburgeringstermijn.*

Het is van belang dat mensen een traject volgen dat hen voldoende perspectief biedt en aansluit bij hun interesses en capaciteiten. Een duaal traject kan hierin behulpzaam zijn zodat mensen naast hun werk kunnen inburgeren of naast het volgen van een opleiding extra inzetten op hun taalontwikkeling. Zoals in de Kamerbrief van oktober jl. aangegeven ben ik voornemens een aantal belemmeringen weg te nemen zodat meer mensen een duaal traject kunnen volgen. Daaronder valt ook het mogelijk maken de lening aan te wenden voor zowel een traject inburgering als een traject Nederlands als Tweede Taal. Om te realiseren dat een opleiding een geldige grond is voor verlenging van de termijn zal de Regeling inburgering worden gewijzigd. Vooruitlopend op deze wijziging heb ik besloten gebruik te maken van mijn bevoegdheid die ik heb op grond van het Besluit inburgering om ambtshalve te besluiten over verlenging van de termijn in bijzondere gevallen. Het volgen van een opleiding geldt als een bijzonder geval. DUO is overeenkomstig geïnstrueerd.

Datum

Onze referentie
2017-0000004839

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

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

Gehanteerde startmomenten inburgering

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

Slagingspercentages

U heeft in uw onderzoek gekeken naar de slagingspercentages voor het inburgeringsexamen voor de mensen die in het eerste half jaar van 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden. Zij vormen de eerste lichting van het nieuwe stelsel. Inmiddels is voor het gehele cohort 2013 de initiële termijn van drie jaar verstreken. Op basis van de meest recente gegevens stel ik vast dat van de inburgeringsplichtigen die in 2013 de kennisgeving inburgeringsplicht van DUO hebben ontvangen, per 1 januari 2017 60% aan de inburgeringsplicht heeft voldaan¹ (54% is geslaagd, 6% is ontheven). 40% is per 1 januari 2017 nog inburgeringsplichtig. Hierbij moet opgemerkt worden dat nog niet alle inburgeringsplichtigen uit cohort 2013 op dit moment aan het einde van hun

¹ Inburgeringsdiploma of diploma staatsexamen NT2 gehaald of vrijstelling gekregen vanwege een vrijstellend diploma, getuigschrift of certificaat.

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

Extra inzet Kabinet

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

Datum

Onze referentie
2017-0000004839

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

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

- Het verbeteren van de informatievoorziening voor inburgeraars in overleg met DUO en Blik op Werk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om brieven met informatie en filmpjes over het examen in meerdere talen;
- stimuleren dat meer mensen inburgeren op een hoger dan minimaal vereist niveau (staatsexamen i.p.v. inburgeringsexamen);
- betere toegang voor kansrijke asielmigranten tot professionele taallessen, dus al voordat ze een verblijfsstatus hebben;
- de voorinburgering voor statushouders, deze is uitgebreid van 92 naar 155 uur;
- transparantie van het cursusaanbod: dit wordt vergroot via de website van Blik op Werk (onder meer over prijzen, slagingskansen en groepsgrootte). Bij gebrek aan transparantie verliest een aanbieder van inburgeringslessen het keurmerk en stopt de financiering via DUO;
- de invoering van extern toezicht op de kwaliteit van de cursussen bij taalaanbieders;
- inzicht voor gemeenten in de voortgang van inburgeraars door de relevante gegevens uit het systeem van DUO te delen;
- de participatieverklaring als verplicht onderdeel van de inburgering. Daarmee worden nieuwkomers direct na het ontvangen van een verblijfsstatus gewezen op de kernwaarden van onze samenleving.
- meer betrokkenheid van gemeenten bij de inburgering via de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject;

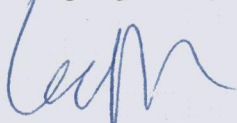
- een verkenning naar de onderlinge versterking van arbeidsparticipatie, het volgen van een opleiding en inburgering en de rol die duale trajecten hierin kunnen spelen;
- beter bereik en ondersteuning van groepen met achterblijvende slagingspercentages, bijvoorbeeld vrouwen uit Somalië en Eritrea.
- het beter opweg helpen van nieuwkomers die moeite hebben met inburgeren, bijvoorbeeld richting een passende cursus. Daarvoor hebben de gemeenten vorig jaar extra geld gekregen (budget maarschappelijke begeleiding van 1000 euro naar 2370 euro per persoon).

Datum

Onze referentie
2017-0000004839

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

Met vriendelijke groet,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



L.F. Asscher