

Volgsysteem inburgering, effect van inburgering op participatie

Pilotonderzoek

Eindrapportage

Barnveld, 28 oktober 2010

Referentie: PT/bv/09.359

Auteur(s): Ir. M.R. (Matthijs) Goedvolk

L.G.M. (Loes) Koster MSc

Dr. ir. (Wijnand) van Plaggenhoef

E.C. (Clare) Wilkinson MSc

Ir. P.A.C. (Patrick) Tazelaar

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	6
Achtergrond en aanleiding	
Doelstelling en afbakening van het pilotonderzoek	
Toetsen van effecten	
Conclusies	
Aanbevelingen	
Aanknopingspunten voor verbetering efficiëntie analyses bij vervolgmeting	
I Inleiding	16
Achtergrond en aanleiding	
Doelstelling van het onderzoek	
Definitie en afbakening van participatie	
Onderzoekspopulatie	
Gegevensbronnen	
Toetsen van effecten	
2 Beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens	30
Belangrijkste participatiegegevens beschikbaar	
Belangrijkste inburgeringsgegevens beschikbaar	
Inburgeringsgegevens actueel en van voldoende kwaliteit	
Voldoende gegevens om doelgroepen te identificeren	
Betrouwbare gegevens beschikbaar van meeste casemixvariabelen met uitzondering van het opleidingsniveau	
Anno 2010 nog onvoldoende gegevens beschikbaar om effect inburgering te kunnen analyseren	
3 Haalbaarheid analyses	40
Bestanden goed te koppelen	
Correctie voor casemixvariabelen is mogelijk en wenselijk	
Longitudinale vergelijking technisch haalbaar	
Vergelijking met referentiegroepen is technisch haalbaar	
Bij analyses moet rekening worden gehouden met omvang van de bestanden	
4 Conclusies en aanbevelingen	48

Conclusies	
Aanbevelingen	
A Definities en afkortingen	53
Verplichte en vrijwillige inburgeraars	
B Gegevensbronnen	57
Vijf bronbestanden	
SRG: re-integratiegegevens	
Conjunctuurgegevens	
C Voorbereiding en koppeling	65
Schoning	
Constructie variabelen	
Koppeling bestanden	
D Leden begeleidingscommissie	69

Voorwoord

Voorliggende rapportage betreft de concepteindrapportage van het pilotonderzoek naar het effect van inburgering op participatie (hierna: pilotonderzoek). Het pilotonderzoek is uitgevoerd door Significant in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – WWI (BZK – WWI). De focus van dit pilotonderzoek ligt bij het onderzoeken van de technische haalbaarheid van een effectmeting. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2009 tot en met augustus 2010.

Onze dank gaat uit naar de begeleidingscommissie van dit onderzoek. De constructieve inbreng van de leden van de begeleidingscommissie bij het opstellen van de onderzoeksopzet en bij inhoudelijke discussies is van doorslaggevende invloed geweest op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten. Verder willen wij het CBS bedanken voor het beschikbaar stellen van de gegevensbestanden en hun ondersteuning bij het gebruik van die bestanden. Tot slot gaat onze dank uit naar de projectleider van het ministerie van BZK - WWI, de heer Huisman, voor de goede begeleiding van de onderzoekers en het constructief meedenken met de onderzoekers.

Namens het projectteam van Significant,

Ir. M.R. (Matthijs) Goedvolk en ir. P.A.C. (Patrick) Tazelaar

Achtergrond en aanleiding

Het integratie- en inburgeringsbeleid van de rijksoverheid is de afgelopen jaren veranderd. Na een stelsel dat zich kenmerkte door een zekere mate van vrijblijvendheid en een inspanningsverplichting voor de inburgeraar, is een stelsel ontwikkeld waarin de eigen verantwoordelijkheid en het resultaat, het behalen van het inburgeringsexamen, centraal staan. De wijzigingen hebben geleid tot nieuwe wetgeving. In 2006 is de Wet inburgering buitenland en in 2007 is de Wet inburgering in werking getreden.

De Wet inburgering kent als resultaat het halen van het inburgeringsexamen en beoogt een eerste stap naar verdere participatie in Nederland te ondersteunen. Of het inburgeringsexamen een bijdrage levert aan de verdere participatie is niet bekend.

In de Tweede Kamer is de vraag gesteld of het inburgeringsstelsel effect heeft en tot meer participatie leidt. De Kamerleden Ortega-Martijn en Cramer dienden in 2008 een motie in om na te gaan of er een systeem kan worden opgezet, waarmee inburgeraars kunnen worden gevolgd en waarvan de effecten van de inburgering op integratie en participatie in kaart kunnen worden gebracht. Naar aanleiding van deze motie heeft de minister voor WWI een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor de opzet van een dergelijk systeem¹. Vervolgens is aan Significant de opdracht verstrekt om het theoretische model in de vorm van een pilot toe te passen en te bepalen of het technisch mogelijk is om de mate van participatie na afronding van het inburgeringstraject en het verband tussen het doorlopen van het inburgeringstraject en participatie, inzichtelijk te maken. In de opzet van de pilot is een tweede motie van het lid Ortega-Martijn c.s., waarin de regering wordt verzocht om de twee jaar onderzoek te doen naar de participatie van inburgeraars na het behalen van het inburgeringsexamen, meegenomen.

¹ Regioplan, Haalbaarheid Volgstelsel Inburgering, 2008.

Doelstelling en afbakening van het pilotonderzoek

Doelstelling van het pilotonderzoek

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

- (a) Het onderzoek betreft een eerste meting die moet worden gezien als een pilot met als doel de haalbaarheid te toetsen van het vaststellen van het effect van inburgering op participatie en aanbevelingen te doen voor een vervolgmeting;
- (b) Het onderzoek betreft het vaststellen van het effect van de inburgering op participatie, indien dit op dit moment - zomer 2010 - mogelijk blijkt.

Het onderzoek is een pilotonderzoek om twee redenen. Het onderzoek betekent deels 'pionieren' om te bepalen of en in welke mate de benodigde gegevens beschikbaar zijn en of koppeling van bestanden mogelijk is. Tijdens het haalbaarheidsonderzoek is hier uiteraard ook naar gekeken, maar 'the proof of the pudding is in the eating'. Daarnaast is al voorafgaand aan dit onderzoek bekend dat nog slechts een relatief beperkt percentage van de inburgeraars een inburgeringsexamen heeft behaald en daarmee heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste. Immers, de Wet inburgering is op 1 januari 2007 van kracht geworden en de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald ligt op 3,5 of 5 jaar.

Op basis van de voornoemde doelstelling geeft onderhavige rapportage antwoord op de volgende twee onderzoeksvragen:

- (a) Zijn er voldoende gegevens beschikbaar en zijn deze gegevens van voldoende kwaliteit om het effect van inburgering op de participatie te kunnen meten?
- (b) Zijn de beschikbare gegevens (technisch gezien) te koppelen, zijn de beoogde analyses uitvoerbaar en leveren deze in de zomer van 2010 al resultaat op?

Definitie en afbakening van participatie

Een kernbegrip in dit onderzoek is het begrip 'Participatie'. Participatie is op te splitsen naar maatschappelijke participatie (bijdragen aan de samenleving) en sociale participatie (deelnemen aan de samenleving). Dit onderscheid komt ook terug in de zogeheten participatieladder, waarmee gemeenten het participatieniveau van hun ingezetenen in kaart kunnen brengen. Bijvoorbeeld om re-integratie-interventies hierop af te stemmen. De participatieladder telt zes niveaus:

- (a) Niveau 6: betaald werk;
- (b) Niveau 5: betaald werk met ondersteuning;
- (c) Niveau 4: onbetaald werk;
- (d) Niveau 3: deelname aan georganiseerde activiteiten (opleiding, cursus, vereniging);
- (e) Niveau 2: sociale contacten buitenshuis;

(f) Niveau 1: geïsoleerd levend.

Dit onderzoek sluit aan bij de participatieladder en het hierin gebruikte onderscheid; het hebben van betaald werk is hierin de hoogste participatietrede. De achterliggende gedachte is dat daarmee de mogelijkheden voor een economisch zelfstandige positie in de samenleving het grootst zijn. Tevens kan dit een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en sociale samenhang in buurten.

Door beperkingen in de beschikbare gegevens worden niet alle vormen van participatie meegenomen in dit onderzoek. Kort samengevat hebben de beschikbare gegevens vooral betrekking op georganiseerde vormen van participatie. Het betreft betaald werk (als werknemer of zelfstandige), onderwijs en re-integratietrajecten (niveaus 3, 5 en 6 van de participatieladder).

Sociale contacten buitenshuis (niveau 2) en andere vormen van ongeorganiseerde, onbetaalde participatie, zoals vrijwilligerswerk (niveau 3), worden niet geregistreerd op persoonsniveau en kunnen derhalve niet worden meegenomen in de analyses.

Beschikbare gegevens bevatten ook informatie over uitkeringen die ook worden gebruikt om een uitspraak te doen over een zekere mate van participatie. Het ontvangen van een uitkering wordt niet direct gezien als een vorm van participatie. Echter, dit geeft wel informatie over de participatie in het verleden (een werkloosheidsuitkering kan men alleen ontvangen als men in het verleden heeft gewerkt) en over potentiële participatie (iemand die een arbeidsongeschiktheidsverzekering ontvangt heeft beperkte participatiekansen voor betaald werk).

Definitie en afbakening onderzoekspopulatie

Het onderzoek richt zich op migranten die onder de Wet inburgering vallen, in vergelijking met migranten die hier niet onder vallen (referentiegroep). Globaal kan de hele populatie van eerstegeneratiemigranten beschouwd worden als onderzoekspopulatie. Echter, deze groep is zeer heterogeen en daarom is voor het onderzoek een onderverdeling gemaakt in doelgroepen. De basis die voor de indeling is gebruikt volgt uit het al of niet van toepassing zijn van de inburgeringsplicht. Sommige migranten zijn verplicht in te burgeren, terwijl anderen op vrijwillige basis kunnen kiezen om in te burgeren. De doelgroepen zijn relatief homogeen qua herkomstland en migratiegeschiedenis ten opzichte van een zeer heterogene groep van alle migranten, waardoor zij beter bruikbaar zijn voor het toetsen van het effect van inburgering.

De indeling in doelgroepen is gemaakt op basis van de volgende kenmerken:

- (a) Geboortegebied: onderscheid wordt gemaakt tussen personen uit EU-landen (exclusief Nederland, maar inclusief de EER-landen en Zwitserland) en personen uit overige landen;
- (b) Migratiemotief: onderscheid wordt gemaakt naar tijdelijke of niet-tijdelijke migratiedoelen;

- (c) Naturalisatiestatus: onderscheid wordt gemaakt tussen 'niet-genaturaliseerd', 'genaturaliseerd vóór 1 april 2003' en 'genaturaliseerd vanaf 1 april 2003'.

Enkele groepen binnen de onderzoekspopulatie zijn buiten beschouwing gelaten. Dit zijn:

- (a) Personen met een ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden omdat medische factoren van invloed kunnen zijn op hun participatiekansen;
- (b) Geestelijke bedienaren omdat zij naar Nederland komen om als geestelijk bedienaar te werken en onder een aparte regeling vallen;
- (c) Personen jonger dan 18 jaar of ouder dan 64 jaar omdat de jongeren vaak nog op school zitten en voor de ouderen de arbeidsparticipatie minder relevant is.

Gebruikte gegevensbronnen

Voor het uitvoeren van de analyses is gebruikgemaakt van gegevens uit verschillende microbestanden. Een microbestand is een bestand waarin gegevens op persoonsniveau beschikbaar zijn. Door verschillende microbestanden te koppelen, ontstaan er bestanden die de basisgegevens voor alle analyses in dit onderzoek bevatten. De analyses worden uitgevoerd op basis van de integrale bestanden; er wordt geen gebruik gemaakt van een steekproef. Tabel 1 geeft een beschrijving van de inhoud van de onderliggende microdatabestanden.

Bestand	Gegevensleverancier	Beschrijving
GBA	CBS	Het GBA-bestand bevat persoons- en huishoudensgegevens.
SSB-componenten	CBS	Het SSB bestaat uit een aantal onderling gekoppelde registers, waarin demografische en sociaaleconomische gegevens zijn opgenomen. De SSB-componenten bevatten participatiegegevens.
Migratiemotief	IND met bewerking CBS	Het migratiemotiefbestand bevat informatie over het eerste bekende migratiemotief.
ISI	DUO	ISI bevat informatie over inburgering die relevant is voor de uitvoering van de WI.
SRG	CBS	De SRG bevat informatie over door gemeenten ingezette re-integratietrajecten.

Tabel 1: Overzicht van microbestanden

Toetsen van effecten

Te toetsen hypothese

Om het effect van inburgering op participatie te meten wordt een aantal hypothesen getoetst. De voornaamste hypothese is: 'Inburgering heeft een positieve invloed op participatie'. Er zijn twee verschillende manieren om deze hypothese te toetsen:

- (a) Longitudinale vergelijking: hebben personen na het inburgeren een hogere participatiegraad dan voor het inburgeren? Een vergelijking wordt gemaakt tussen de participatiegraad vóór inburgering en de participatiegraad ná inburgering, waarbij gecorrigeerd wordt voor andere casemixvariabelen door ook de participatiegraad van niet-inburgeraars op dezelfde momenten (t0 en t1) te vergelijken. Deze analyse in de tijd is vooral zinvol voor oudkomers zonder vrijstelling van het inburgeringsexamen;
- (b) Vergelijking met referentiegroep: hebben personen die het inburgeringsexamen hebben gehaald een hogere participatiegraad dan vergelijkbare groepen die niet het inburgeringsexamen hebben gehaald? Belangrijk bij het onderzoeken van deze hypothese is het identificeren van een voldoende grote referentiegroep die voldoende vergelijkbaar is met de onderzoeksgroep.

Correctie voor casemixvariabelen

In alle gevallen wordt bij het toetsen van het effect van inburgering op participatie rekening gehouden met mogelijke andere verklarende variabelen, de zogenaamde casemixvariabelen. In tabel 2 zijn potentiële casemixvariabelen genoemd die idealiter in de analyse worden meegenomen. Bij de analyses zal blijken voor welke casemixvariabelen voldoende gegevens beschikbaar zijn en bij welke casemixvariabelen daadwerkelijk een effect te zien is:

Casemixvariabele	Verwacht effect op participatie
Periode	In tijden van hoogconjunctuur zal het makkelijker zijn om werk te vinden. Ook de wijzigingen in regelgeving hebben effect op de participatiekansen.
Regio	Verschillen in de regionale arbeidsmarkt beïnvloeden de kans op werk.
Leeftijd	Oudere mensen hebben minder kansen op de arbeidsmarkt. Ook is het recht op studiefinanciering (en daarmee deelname aan studie) leeftijdsgebonden.
Geslacht	De participatie aan de arbeidsmarkt is lager bij vrouwen.
Land van herkomst	Culturele verschillen zijn van invloed op de deelname aan de

Casemixvariabele	Verwacht effect op participatie
	arbeidsmarkt en aan opleidingen. Uit empirische studies blijkt dat met name niet-westerse allochtonen een lage participatiegraad hebben (o.a. CBS, 2007, Jaarrapport Integratie). Er zijn aanwijzingen dat deze personen zich in een stigma op de arbeidsmarkt bevinden (ze worden minder snel aangenomen dan personen met een andere herkomst) (SCP, 2010, Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010).
Migratiemotief	In sommige gevallen is een bepaalde vorm van participatie (werk, studie) juist het migratiemotief. Bovendien is er een empirisch verband: de participatie van voormalige asielzoekers blijkt uit onderzoeken lager te zijn dan die van gezinsvormers.
Samenstelling huishouden	De zorg voor kinderen kan belemmerend werken op de participatie. Verantwoordelijkheid voor een huishouden kan juist stimulerend werken. Uit de analyses moet blijken wat het precieze effect zal zijn.
Inkomen huishouden	Hoger inkomen duidt op een hogere participatie. Een hoger inkomen duidt vaak op een hogere opleiding en hogere sociale status met vervolgens een hogere kans op werk en studie.
Opleiding	De aantrekkelijkheid van iemand voor werkgevers is afhankelijk van het opleidingsniveau en de aard van de opleiding.
Tijd al in Nederland	Een positieve relatie wordt verwacht: hoe langer men in Nederland is, hoe meer contacten en kennis van de systemen (maar ook van de taal) men heeft, waardoor het makkelijker wordt om een baan of studie te vinden.
Jaren werkervaring	Hoe meer werkervaring, hoe aantrekkelijker men wordt voor werkgevers.
De leeftijd op het moment van aankomst in Nederland	Een jongere migrant zal nog in Nederland onderwijs kunnen volgen. Deze variabele is wel gecorreleerd aan de leeftijd en de tijd al in Nederland.
De duur in de opvang (m.b.t. asielzoekers)	In de opvang vindt al een vorm van pre-inburgering plaats, wat de participatiekansen zou moeten vergroten. Echter, in de tijd dat een asielzoeker nog in de opvang zit, en geen verblijfsvergunning heeft, kan hij/zij niet werken.
Gezondheid	Een slechtere gezondheid verkleint de kans op participatie en de kans op een (WIA-)uitkering is groter.

Tabel 2: Overzicht van potentiële casemixvariabelen

Conclusies

Effect van inburgering op participatie in de vorm van werk, onderwijs en re-integratie is te meten

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de haalbaarheid van het meten van het effect van inburgering op participatie. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het mogelijk is om het effect van inburgering op enkele niveaus van participatie te toetsen.

Er zijn voldoende gegevens op persoonsniveau beschikbaar om het effect van inburgering op participatie te toetsen. Er zijn gegevens over de belangrijkste vormen van participatie (werk, studie, uitkering en re-integratietrajecten) beschikbaar in de SSB- en SRG-bestanden. De gegevens om de doelgroepen te bepalen zijn beschikbaar in de GBA- en IND-bestanden.

DUO kan de gegevens leveren die relevante informatie verschaffen over de inburgeringstrajecten, zoals de datum waarop men voor het examen slaagt en of men een vrijstelling krijgt. Ten slotte zijn ook gegevens beschikbaar over de meeste andere factoren die van invloed zijn op de participatie van migranten (de casemixvariabelen) waarvoor (eventueel) correcties moeten plaatsvinden om een accurate schatting van het effect van inburgering te kunnen doen. De gegevens die beschikbaar zijn, zijn volledig en de kwaliteit van de gegevens is goed.

Helaas zijn niet alle gewenste detailgegevens beschikbaar. Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over ongeorganiseerde vormen van participatie, zodat het effect van inburgering op deze lagere niveaus van participatie niet kan worden onderzocht. Een belangrijke beperking voor een juiste uitvoering van de analyses is dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de casemixvariabele 'opleidingsniveau', zodat het niet mogelijk is hiervoor te corrigeren. Deze beperking wordt deels opgevangen doordat andere casemixvariabelen worden meegenomen die gecorreleerd zijn aan opleidingsniveau. Tevens zijn er geen gegevens beschikbaar over het inkomen van het huishouden, de duur in de opvang van de groep asielmigranten en gezondheid. Daarnaast zijn er beperkte mogelijkheden voor detailanalyses, omdat in het DUO-bestand niet bekend is of en wanneer migranten daadwerkelijk bezig zijn met een inburgeringscursus.

De verschillende microdatabestanden kunnen worden gekoppeld met behulp van het zogenaamde RIN-nummer. Het koppelen van de verschillende microdatabestanden leidt tot een verwaarloosbaar verlies van gegevens (minder dan 1%). Wel moet bij het koppelen van de gegevens en het berekenen van variabelen rekening worden gehouden met de grote omvang van de bestanden. Dit neemt de nodige tijd in beslag.

Het is technisch mogelijk om de voorgestelde analyses uit te voeren. Zowel de longitudinale analyses als de vergelijking van referentiegroepen is mogelijk. Daarbij is het wel noodzakelijk om een casemixcorrectie toe te passen. Uit een logistische regressie is gebleken dat alle beschikbare casemixvariabelen een effect hebben op de participatie en dus meegenomen moeten worden.

Uitvoering effectmeting is medio 2010 nog niet mogelijk

Hoewel dit onderzoek heeft laten zien dat het meten van het effect van inburgering op de participatie aan de hand van microdata grotendeels mogelijk is, is die effectmeting zelf nog niet uitgevoerd. De beschikbare gegevens medio 2010 betreffen gegevens tot en met eind 2007. Op dat moment was de Wet inburgering pas een jaar van kracht. Slechts een kleine groep inburgeraars startte in 2007 met een inburgeringscursus en het aantal geslaagden in 2007 is zeer beperkt. Over de effecten van de inburgeringscursus en het behalen van het inburgeringsexamen op de participatie kan dan ook medio 2010 nog niets worden gezegd.

Aanbevelingen

Voer eind 2011 een effectmeting uit voor (naar verwachting) eerste zinnvolle resultaten

De participatiegegevens zijn ruim anderhalf jaar na afloop van het rapportagejaar beschikbaar. Eind 2011 is dus het SSB-componentenbestand met gegevens tot en met 2009 beschikbaar.

Als de participatiegegevens tot en met 2009 beschikbaar zijn, kan de participatie van inburgeraars tot en met 2009 worden onderzocht. In die periode zijn ongeveer 30.000 personen uit de doelgroep van dit onderzoek geslaagd voor het inburgeringsexamen of het NT2-examen. In totaal kan er dus voor ongeveer 30.000 inburgeraars worden gekeken naar het effect van inburgering op participatie. Wel is het zo dat de inburgeraars die in de tweede helft van 2009 zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen waarschijnlijk niet meegenomen kunnen worden, omdat deze groep zich nog nauwelijks op de arbeidsmarkt heeft kunnen begeven in 2009. Bijna 10.000 migranten hebben vóór eind 2008 hun inburgeringsexamen gehaald. Een eventueel effect van inburgering voor deze groep zal naar verwachting zichtbaar zijn in de participatiegegevens over 2009.

Toch kunnen er bij het uitvoeren van de effectmeting eind 2011 nog beperkingen zijn ten aanzien van de representativiteit en volledigheid van de uitkomsten. Hoewel een grote groep inburgeraars al geslaagd is, is de handhavingstermijn van de inburgeraars die gestart zijn in de periode 2007-2009 nog niet afgelopen. Hierdoor is het niet mogelijk om voor de hele groep inburgeraars een uitspraak te doen over de effecten van inburgering op participatie waardoor er nog geen harde conclusies kunnen worden getrokken over het effect van inburgering op participatie.

Voor personen die in 2008 zijn gehandhaafd, loopt de termijn af in 2013. Pas in 2015 kan vervolgens een uitspraak worden gedaan over de effecten van inburgering op participatie, waarin de *hele* groep inburgeringsplichtigen uit de cohorten 2007 / 2008 wordt betrokken, inclusief degenen die pas aan het eind van de handhavingstermijn slagen voor het examen.

Bij een meting in 2013 zijn verdiepende analyses mogelijk

Bij een meting eind 2013 (op basis van beschikbare gegevens tot en met 2011) zijn door het grotere aantal geslaagden ook verdiepende analyses mogelijk. De verwachting is dat in 2010 en 2011 nog grote groepen inburgeraars zullen slagen voor het examen (in 2010 ongeveer 25.000 geslaagden). Er zijn dan naar verwachting vanaf 2013 voldoende gegevens beschikbaar om een onderscheid te maken in oudkomers en nieuwkomers, in Wibbers (personen die onder de Wet inburgering buitenland vallen) en niet-Wibbers, in personen die wel of geen duaal traject hebben gevolgd en andere inburgeraars, en in verschillende herkomstlanden. Op deze wijze kan de hypothese of inburgering effect heeft op de participatiekansen in een kleinere, meer homogene groep getoetst worden. Daarnaast zijn verschillenanalyses op verschillende groepen mogelijk.

Bij een volgende meting een schatting van het opleidingsniveau meenemen als casemixvariabele

Eén van de grootste beperkingen op dit moment is dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn op microniveau over het opleidingsniveau van de inburgeraar. In een volgende meting zou het opleidingsniveau benaderd kunnen worden door middel van een schatting op basis van steekproefonderzoek. Uit bijvoorbeeld de Enquête Beroepsbevolking (EBB) kan het gemiddelde opleidingsniveau van verschillende subgroepen bepaald worden op basis van geboorteland, geboorteland ouders, leeftijd en geslacht. Deze gemiddelden kunnen geïmputeerd worden en daarmee gebruikt worden als benadering van het opleidingsniveau.

Aanknopingspunten voor verbetering efficiëntie analyses bij vervolgmeting

Tijdens het analyseproces moet rekening worden gehouden met de grote omvang van de diverse bestanden. Vooral bij het samenstellen van het analysebestand door het koppelen van gegevens en het berekenen van onderzoeksvariabelen is dat een aandachtspunt. Dit pilotonderzoek geeft een aantal aanknopingspunten dat de efficiëntie van de analyse bij een herhaling van het onderzoek zou verbeteren.

Het is aan te bevelen om bij een vervolgonderzoek vooraf een filter toe te passen op de bronbestanden - en met name het GBA-bestand - zodat zij alleen gegevens bevatten van personen die in het buitenland zijn geboren. Immers, in dit onderzoek blijken alleen deze personen in aanmerking te komen als doelgroep of referentiegroep. Dit zou tot aanzienlijk kleinere bronbestanden leiden waardoor de analyses worden vereenvoudigd.

Gezien de omvang van de bestanden is het goed om vooraf met het CBS af te stemmen om aanvullende opslagruimte beschikbaar te stellen. De ervaring van de onderzoekers is dat er veel meer opslagruimte nodig is dan vooraf ingeschat.

Bij een volgende meting kan efficiëntiewinst behaald worden door de gemaakte syntaxen voor de pilot opnieuw te gebruiken en dezelfde nieuw aangemaakte variabelen aan te houden.

Achtergrond en aanleiding

I01 Het integratie- en inburgeringsbeleid van de rijksoverheid is de afgelopen jaren veranderd. Na een stelsel dat zich kenmerkte door een zekere mate vrijblijvendheid en een inspanningsverplichting voor de inburgeraar, is een stelsel ontwikkeld waarin de eigen verantwoordelijkheid en het resultaat, het behalen van het inburgeringsexamen, centraal staan. De wijzigingen hebben geleid tot nieuwe wetgeving. In 2006 is de Wet inburgering buitenland (Wib) van kracht geworden en in 2007 is de Wet inburgering (Wi) van kracht geworden.

Wet inburgering buitenland

I02 Op 15 maart 2006 is de Wib in werking getreden. Bepaalde groepen nieuwkomers, vooral gezinsvormers en gezinsherenigers die in aanmerking willen komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), moeten reeds in het land van herkomst het basisexamen inburgering afleggen. Op deze manier worden nieuwe migranten op het leven in Nederland voorbereid en krijgen zij al in de voorfase kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Dit moet ervoor zorgen dat de nieuwkomer makkelijker contacten legt en een (relevant) sociaal netwerk opbouwt. Dit dient zijn kennis van de Nederlandse taal en samenleving te verbeteren.

Wet inburgering

I03 Op 1 januari 2007 zijn de Wet, het Besluit en de Regeling inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering in werking getreden². Deze vervangen de Wet inburgering nieuwkomers (Win) en de verschillende oudkomersregelingen die voor 2007 van kracht waren. Zij zijn gebaseerd op het Hoofdlijnenakkoord 2003³ en de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid⁴. De voornaamste uitgangspunten van de Wi zijn de resultaatsverplichting en eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar.

² Hierna: Wi.

³ Kamerstukken II 2002/03, 28637, nr. 19, p. 14.

⁴ Ook wel de Commissie Blok, Kamerstukken II 2003/04, 29 543 nr. 8-9.

104 In september 2007 is het Deltaplan Inburgering gepresenteerd⁵. Doelstelling van dit plan is 'het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering, zodat meer mensen hun inburgering afronden met een hoger niveau en economisch, sociaal en cultureel participeren in de samenleving'. Het inburgeringsbeleid benadrukt dat inburgering een voorwaarde is voor integratie. Het Deltaplan Inburgering voegt hier aan toe dat er een wisselwerking is tussen inburgering en participatie; volgens het Deltaplan Inburgering start inburgering met participatie en dat tegelijkertijd de kans op participatie stijgt als iemand ingeburgerd is. In het Deltaplan Inburgering wordt derhalve fors ingezet op duale programma's. In deze programma's wordt de wisselwerking tussen inburgering en participatie concreet vormgegeven. Vanaf eind 2007 zijn de maatregelen in het Deltaplan gestart en is, op enkele punten, aanvullend beleid opgesteld.

105 Per 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget in werking getreden. Met de Wet participatiebudget worden de geldstromen van de gemeentelijke beleidsterreinen re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie gebundeld. Dit dient effectievere (samen)werking op lokaal niveau mogelijk te maken doordat gemeenten meer ruimte hebben om eigen beleidsafwegingen te maken, toegesneden op de lokale en regionale praktijk⁶.

De evaluatie van de Wet inburgering en de motie Ortega-Martijn

106 Onlangs is de evaluatie van de Wi afgerond⁷. In de evaluatie is aandacht besteed aan de werking van de wet en de resultaten van inburgering met betrekking tot het aantal gehandhaafde inburgeraars, aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen⁸ en het aantal geslaagden. In de evaluatie is geen aandacht besteed aan de outcome van de wet: leidt de wet tot meer participatie, bijvoorbeeld op het gebied van arbeid, educatie of samenleven. Het volgen van een inburgeringscursus moet ertoe leiden dat de immigrant beter in staat is om mee te kunnen doen in de maatschappij.

107 In de Tweede Kamer is de vraag gesteld of het inburgeringsstelsel effect heeft en tot meer participatie leidt. De Kamerleden Ortega-Martijn en Cramer dienden in 2008 een motie in om na te gaan of er een systeem kan worden opgezet, waarmee inburgeraars kunnen worden gevolgd en waarvan de effecten van de inburgering op integratie en participatie in kaart kunnen worden

⁵ Deltaplan Inburgering: vaste voet in Nederland, 2007, ministerie van VROM - WWI

⁶Zie gemeenteloket op de website van het ministerie van Sociale Zaken

⁷ Significant, Evaluatierapport inburgering in Nederland, 2010.

⁸ De inburgeringsvoorziening kent verschillende vormen. Zie hiervoor <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=45151>.

gebracht. Naar aanleiding van deze motie heeft de minister voor WWI een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor de opzet van een dergelijk systeem. Vervolgens is aan Significant de opdracht verstrekt om het theoretische model in de vorm van een pilot toe te passen en te bepalen of het technisch mogelijk is om de mate van participatie na afronding van het inburgeringstraject en het verband tussen het doorlopen van het inburgeringstraject en participatie, inzichtelijk te maken. In de opzet van de pilot is een tweede motie van het lid Ortega-Martijn c.s., waarin de regering wordt verzocht om de twee jaar onderzoek te doen naar de participatie van inburgeraars na het behalen van het inburgeringsexamen, meegenomen.

Opbouw van dit eindrapport

108 Deze eindrapportage bevat de resultaten van het pilotonderzoek naar het effect van inburgering op participatie. Hoofdstuk 1 bevat de toelichting op de doelstelling en aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens. Hoofdstuk 3 gaat in op de haalbaarheid van analyses. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de haalbaarheid van de analyses. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen beschreven.

109 De bijlagen bevatten detailinformatie. In bijlage A zijn definities en verklaringen van afkortingen te vinden. Bijlagen B en C horen bij hoofdstuk 2; bijlage B bevat informatie over de gegevensbronnen en bijlage C bevat een beschrijving van de voorbereiding en koppeling van de bestanden. Ten slotte is een ledenlijst van de begeleidingscommissie te vinden in bijlage D.

Doelstelling van het onderzoek

110 De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

- (c) Het onderzoek betreft een eerste meting die moet worden gezien als een pilot met als doel de haalbaarheid te toetsen van het vaststellen van het effect van inburgering op participatie en aanbevelingen te doen voor een vervolgmeting;
- (d) Het onderzoek betreft het vaststellen van het effect van de inburgering op participatie, indien dit op dit moment - zomer 2010 - mogelijk blijkt.

111 Zoals gezegd; moet deze eerste meting beschouwd worden als een pilotonderzoek. De volgende redenen liggen hieraan ten grondslag:

- (a) Het onderzoek betekent deels 'pionieren' om te bepalen of en in welke mate de benodigde gegevens beschikbaar zijn en of koppeling van bestanden mogelijk is. Tijdens het vooronderzoek is hier uiteraard ook naar gekeken, maar '*the proof of the pudding is in the eating*';

(b) Het is al voorafgaand aan dit onderzoek bekend dat nog slechts een relatief beperkt percentage van de inburgeraars een inburgeringsexamen heeft behaald en daarmee heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste. Immers, de Wi is op 1 januari 2007 van kracht geworden en de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald ligt op 3,5 of jaar⁹. In dit opzicht is het relevant om te vermelden dat er in 2007 slechts een kleine groep inburgeringsplichtigen gehandhaafd is¹⁰.

I 12 Op basis van de voornoemde doelstelling geeft onderhavige rapportage antwoord op de volgende twee onderzoeksvragen:

- (a) Zijn er voldoende gegevens beschikbaar en zijn deze gegevens van voldoende kwaliteit om het effect van inburgering op de participatie te kunnen meten?
- (b) Zijn de beschikbare gegevens (technisch gezien) te koppelen, zijn de beoogde analyses uitvoerbaar en leveren deze in de zomer van 2010 al resultaat op?

I 13 Indien de onderzoeksvragen een positief antwoord opleveren, zal in onderhavig onderzoek ook een aanbeveling worden gedaan voor het moment waarop een (eventuele) vervolgmeting zinvol is.

I 14 Indien uit het onderzoek blijkt dat het mogelijk is om het effect van inburgering op participatie te meten, dan volgen nadere analyses. Deze analyses betreffen het in kaart brengen van het effect op participatie van persoonlijke kenmerken (leeftijd, geslacht, et cetera) en migratiekenmerken (verblijfsduur in Nederland, migratiemotief, et cetera) van de inburgeraar. Bij de vergelijking van de participatiegraad tussen groepen personen worden in dit onderzoek zoveel mogelijk de verschillen geëlimineerd die worden veroorzaakt door deze achtergrondkenmerken. Dit wordt in de statistiek 'casemixcorrectie' genoemd. Voorkomen moet worden dat de uitkomsten onterecht worden beïnvloed door achtergrondkenmerken die los staan van de inburgering. Tot slot wordt geanalyseerd of specifieke kenmerken van het inburgeringstraject (type voorziening, examenprofiel, et cetera) van invloed zijn op participatie.

⁹ Vanaf 1 januari 2010 is de handhavingstermijn voor oudkomers en nieuwkomers gelijk getrokken: beide groepen hebben een termijn van 3,5 jaar om het inburgeringsdiploma te halen.

¹⁰ Zie voor meer informatie over het aantal gehandhaafde inburgeringsplichtigen het evaluatierapport van de Wet inburgering (Significant, Evaluatierapport inburgering in Nederland, 2010).

Definitie en afbakening van participatie

I 15 Een kernbegrip in dit onderzoek is het begrip 'participatie'. Participatie is op te splitsen naar maatschappelijke participatie (*bijdragen* aan de samenleving) en sociale participatie (*deelnemen* aan de samenleving)¹¹. Dit onderscheid komt ook terug in de zogeheten participatieladder.

I 16 De eerste drie niveaus (1 tot en met 3) van de participatieladder¹² hebben te maken met deelnemen aan de samenleving en de hoogste drie niveaus (4 tot en met 6) hebben te maken met bijdragen aan de samenleving. Veel gemeenten implementeren momenteel de participatieladder of passen deze al toe, met name ten behoeve van de profilering van personen in hun uitkeringenbestanden.

I 17 Aan de hand van de participatieladder kunnen gemeenten het participatieniveau van hun ingezetenen in kaart brengen. Bijvoorbeeld om re-integratie-interventies hierop af te stemmen. De participatieladder telt zes niveaus¹³:

- (a) Niveau 6: betaald werk;
- (b) Niveau 5: betaald werk met ondersteuning;
- (c) Niveau 4: onbetaald werk;
- (d) Niveau 3: deelname aan georganiseerde activiteiten (opleiding, cursus, vereniging);
- (e) Niveau 2: sociale contacten buitenshuis;
- (f) Niveau 1: geïsoleerd levend.

I 18 Dit onderzoek sluit aan bij de participatieladder en het hierin gebruikte onderscheid; het hebben van betaald werk is hierin de hoogst haalbare participatietrede. De achterliggende gedachte is dat daarmee de mogelijkheden voor een economisch zelfstandige positie in de samenleving het grootst zijn. Tevens kan dit een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en sociale samenhang in buurten¹⁴. Daarom is 'betaald werk' als hoogste niveau benoemd, ook al zal dit niveau in de praktijk niet voor iedereen haalbaar zijn.

¹¹ G. Jehoel-Gijsberts, Sociale uitsluiting in Nederland, Den Haag, SCP, 2004.

¹² In de participatieladder worden de eerste drie niveaus samengevat als *maatschappelijke participatie*. Deze term is in dit kader smaller gedefinieerd dan maatschappelijke participatie zoals het beoogd wordt met de Wet participatiebudget (zie p. 8)

¹³ Zie <http://www.participatieladder.nl> voor een nadere toelichting op de achtergrond en indeling van de participatieladder. De participatieladder is een breed gedragen instrument. De VNG heeft een project lopen om de landelijke uitrol ervan te stimuleren.

¹⁴ Zie onder andere 'Meedoen dat geldt voor iedereen', Participatievisie Arnhem, juni 2009.

I19 Het volgen van een opleiding of cursus wordt ook beschouwd als een belangrijke vorm van participatie (samen met andere georganiseerde activiteiten, zoals verenigingswerk). Daarnaast zijn opleidingen en cursussen indirect gunstig voor de participatie, omdat zij de kans op het vinden en behouden van kwalitatief hoogwaardig werk verhogen.

I20 Niet alle vormen van participatie worden meegenomen in dit onderzoek. Dit heeft te maken met beperkingen in de gegevens. Kort samengevat hebben de beschikbare gegevens vooral betrekking op georganiseerde vormen van participatie. Het betreft betaald werk (als werknemer of zelfstandige), onderwijs en re-integratietrajecten.

I21 Sociale contacten buitenshuis (niveau 2) en andere vormen van ongeorganiseerde, onbetaalde participatie, zoals vrijwilligerswerk, worden niet geregistreerd op persoonsniveau en kunnen derhalve niet worden meegenomen in de analyses. De niveaus 1, 2 en 4 worden niet meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek richt zich op de niveaus 3 (deels), 5 en 6.

I22 Beschikbare gegevens bevatten ook informatie over uitkeringen die ook kan worden gebruikt om een uitspraak te doen over een zekere mate van participatie. Het ontvangen van een uitkering kan niet direct worden gezien als een vorm van participatie. Echter, dit geeft wel informatie over de participatie in het verleden (een werkloosheidsuitkering kan men alleen ontvangen als men in het verleden heeft gewerkt) en over potentiële participatie (iemand die een arbeidsongeschiktheidsverzekering ontvangt heeft beperkte participatiekansen voor wat betreft betaald werk).

Onderzoekspopulatie

I23 De totale onderzoekspopulatie bestaat uit verschillende subpopulaties. Deze populaties zijn de doelgroepen in dit onderzoek. Onderstaand zijn de doelgroepen toegelicht.

Indeling in doelgroepen

I24 Het onderzoek richt zich op migranten die onder de Wi, in vergelijking met migranten die niet onder de Wi vallen (referentiegroep). Globaal kan de hele populatie van eerstegeneratiemigranten beschouwd worden als onderzoekspopulatie. Echter, deze groep is zeer heterogeen en daarom is voor het onderzoek een onderverdeling gemaakt in subgroepen, oftewel doelgroepen. De basis die voor de indeling is gebruikt, volgt uit de toepasselijkheid van de inburgeringsplicht¹⁵. Sommige migranten zijn verplicht in te burgeren, terwijl anderen op vrijwillige

¹⁵ Meer algemene informatie over de inburgeringsverplichting is te vinden in bijlage A van dit rapport.

basis kunnen kiezen voor het halen van het inburgeringsexamen. De doelgroepen zijn ook relatief homogeen qua herkomstland en migratiegeschiedenis, waardoor zij beter bruikbaar zijn voor het toetsen van het effect van inburgering ten opzichte van een zeer heterogene groep van alle migranten.

125 De indeling in doelgroepen is gemaakt op basis van de volgende kenmerken:

- (a) Geboortegebied: onderscheid wordt gemaakt tussen personen uit EU-landen (exclusief Nederland, maar inclusief de EER-landen¹⁶ en Zwitserland) en personen uit overige landen. Personen uit EU-landen kunnen volgens de Wi niet worden verplicht tot inburgeren, maar worden in sommige omstandigheden wel beschouwd als potentiële vrijwillige inburgeraars¹⁷. Vreemdelingen uit niet-EU landen kunnen volgens de Wi wel verplicht worden om in te burgeren;
- (b) Migratiemotief: gezinsvorming of -hereniging en asiel worden beschouwd als niet-tijdelijke migratiedoelen. Personen die om deze redenen naar Nederland komen zijn verplicht in te burgeren. Motieven als arbeid of studie daarentegen worden beschouwd als tijdelijke migratiedoelen. Deze migranten hoeven niet in te burgeren zolang zij er niet voor opteren om een vergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen;
- (c) Naturalisatiestatus: onderscheid wordt gemaakt tussen 'niet-genaturaliseerd', 'genaturaliseerd vóór 1 april 2003' en 'genaturaliseerd vanaf 1 april 2003'. Alleen personen die niet genaturaliseerd zijn kunnen verplicht worden om in te burgeren indien zij willen naturaliseren. Echter, personen die sinds 1 april 2003 zijn genaturaliseerd, hebben een naturalisatie-examen moeten afleggen van een vergelijkbaar niveau met het inburgeringsexamen op grond van de Wi. Zij hebben derhalve dus voldaan aan de eisen die zijn gesteld aan het inburgeringsexamen op grond van de Wi. Voor de bepaling van de naturalisatiestatus is de peildatum 1 januari 2007 genomen, de datum van inwerkingtreding van de Wi.

126 Tabel 1.1 geeft een toelichting op de in dit onderzoek gebruikte doelgroepen.

Geboortegebied	Migratiemotief	Naturalisatiestatus	Inburgeringsverplichting
Niet-EU	Gezinsvorming of asiel	Niet	Verplicht
		Vóór 1 april 2003	Vrijwillig
		Vanaf 1 april 2003	Al ingeburgerd
	Overig (arbeid, studie en dergelijke)	Niet	Geen
		Vóór 1 april 2003	Vrijwillig

¹⁶ EER = Europese Economische Ruimte.

¹⁷ Immigranten uit de zogenaamde MOE-landen worden bijvoorbeeld gezien als vrijwillige inburgeraar.

Geboortegebied	Migratiemotief	Naturalisatiestatus	Inburgeringsverplichting
		Vanaf 1 april 2003	Al ingeburgerd
EU	Gezinsvorming of asiel	Niet	Vrijwillig
		Vóór 1 april 2003	Vrijwillig
		Vanaf 1 april 2003	Al ingeburgerd
	Overig (arbeid, studie e.d.)	Niet	Geen
		Vóór 1 april 2003	Vrijwillig
		Vanaf 1 april 2003	Al ingeburgerd

Tabel 1.1: Indeling in doelgroepen

Afbakening doelgroepen

127 Binnen de hiervoor beschreven onderzoekspopulatie zijn enkele subgroepen om verschillende redenen buiten beschouwing gelaten:

- (a) Personen met een ontheffing van de inburgeringsplicht: dit zijn personen die een ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden hebben ontvangen. Zij worden niet meegenomen in de analyses - ook niet als referentiegroep - omdat de medische factoren van invloed kunnen zijn op hun participatiekansen;
- (b) Geestelijke bedienaren: deze personen participeren per definitie, omdat ze naar Nederland komen om te werken als geestelijke bedienaar (arbeidsparticipatie). Bovendien valt de groep onder aparte regelingen en is de groep klein;
- (c) Personen jonger dan 18 of ouder dan 64: personen in de leeftijd van 16 en 17 zijn in het algemeen leerplichtig of kwalificatieplichtig en daarmee niet inburgeringsplichtig. Personen ouder dan 64 jaar kunnen wel op vrijwillige basis inburgeren, maar voor deze groep is arbeidsparticipatie minder relevant.

128 Personen die onder de Wib vallen, worden wel meegenomen in het onderzoek, maar worden niet als aparte groep beschouwd. Wij richten ons met dit onderzoek primair op het effect van de Wi.

Gegevensbronnen

Populatiegegevens in microbestanden

I29 Voor het uitvoeren van de analyses wordt gebruikgemaakt van gegevens uit verschillende microbestanden. Een microbestand is een bestand waarin gegevens op persoonsniveau beschikbaar zijn. Door verschillende microbestanden te koppelen, ontstaan er bestanden waarin de participatiegegevens op persoonsniveau beschikbaar zijn¹⁸.

I30 De gekoppelde microbestanden bevatten de basisgegevens voor alle analyses in dit onderzoek. De analyses worden uitgevoerd op basis van de integrale bestanden; er wordt geen gebruik gemaakt van een steekproef.

Gebruikte bestanden

I31 Er zijn verschillende microbestanden gebruikt in dit onderzoek:

- (a) Gemeentelijke basisadministratie (GBA)-bestand;
- (b) Sociaal statistisch bestand (SSB)-componentenbestand;
- (c) Migratiemotiefbestand;
- (d) Gegevens uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI);
- (e) Statistiek Re-integratie voor Gemeenten (SRG).

I32 Tabel I.2 bevat een overzicht van de gegevensleverancier, een korte beschrijving en een indicatie van de beschikbare gegevens. Bijlage B bevat een uitgebreide beschrijving van de gegevensbronnen.

Bestand	Gegevensleverancier	Beschrijving
GBA	CBS	Het GBA-bestand bevat persoons- en huishoudensgegevens.
SSB-componenten	CBS	Het SSB bestaat uit een aantal onderling gekoppelde registers, waarin demografische en sociaal-economische gegevens zijn opgenomen. De SSB-componenten bevatten participatiegegevens.
Migratiemotief	IND met bewerking CBS	Het migratiemotiefbestand bevat informatie over het eerste bekende migratiemotief.
ISI	DUO	ISI bevat informatie over inburgering die relevant is voor de uitvoering van de Wv.
SRG	CBS	De SRG bevat informatie over door gemeenten ingezette

¹⁸ Alle gegevens zijn geanonimiseerd verwerkt.

Bestand	Gegevensleverancier	Beschrijving
		re-integratietrajecten.

Tabel 1.2: Overzicht van gebruikte bestanden

Toetsen van effecten

133 Om het effect van inburgering te toetsen (de tweede onderzoeksvraag, zie bladzijde 12) moet een aantal hypothesen worden getoetst. De voornaamste te toetsen hypothese is: 'Inburgering heeft een positieve invloed op participatie'¹⁹. Er zijn twee verschillende manieren om deze hypothese te toetsen:

- (a) Longitudinale vergelijking: hebben personen na het inburgeren een hogere participatiegraad dan voor het inburgeren? Een vergelijking wordt op individueel niveau gemaakt tussen de participatiegraad vóór inburgering en de participatiegraad ná inburgering, waarbij gecorrigeerd wordt voor het tijdseffect en voor andere casemixvariabelen door ook de participatiegraad van niet-inburgeraars op dezelfde momenten (t0 en t1) te vergelijken. Deze analyse in de tijd is vooral zinvol voor oudkomers²⁰. Nieuwkomers moeten binnen een vrij korte periode na aankomst worden gehandhaafd met als doel te voldoen aan het inburgeringsvereiste. Wellicht kiezen velen er bewust voor om eerst het inburgeringsexamen te halen en pas daarna op zoek te gaan naar werk of een opleiding te starten²¹. Dit moet uit het onderzoek blijken. Een longitudinale analyse kan ook niet voor oudkomers met een vrijstelling worden uitgevoerd, omdat zij de facto ook vóór het verkrijgen van de vrijstelling al voldeden aan het inburgeringsvereiste op grond van de Wi;

¹⁹ Omgekeerd kan ook de hypothese dat inburgering een negatief effect heeft op de participatie worden getoetst.

²⁰ Oudkomers zijn personen die onder de inburgeringsplicht vallen en die al voor inwerkingtreding van de Wi op 1 januari 2007 (rechtmatig) in Nederland verbleven. Nieuwkomers zijn personen die na 1 januari 2007 naar Nederland zijn gekomen. Een uitgebreide en exacte definitie is te vinden op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=45106>.

²¹ Asielmigranten hebben tevens gedurende de asielprocedure slechts beperkte mogelijkheden om te werken, zolang ze nog geen verblijfsvergunning hebben. Als de vergunning eenmaal in bezit is, is dit in principe ook het wezenlijke startpunt om überhaupt voor inburgering in aanmerking te komen. Gezinsvormers en gezinsherenigers hebben in Nederland dezelfde arbeidsrechten als hun partner, nadat zij beschikken over een vergunning voor bepaalde tijd. Deze vergunning dienen zij binnen drie maanden na het verkrijgen van de machtiging voor voorlopig verblijf aan te vragen. Arbeids- en kennismigranten kunnen meteen na aankomst aan het werk.

(b) Vergelijking met referentiegroep: hebben personen die het inburgeringsexamen hebben gehaald een hogere participatiegraad dan vergelijkbare groepen die niet het inburgeringsexamen hebben gehaald? Belangrijk bij het onderzoeken van deze hypothese is het identificeren van een referentiegroep die voldoende vergelijkbaar is met de onderzoeksgroep. Deze vergelijking kan gemaakt worden voor bepaalde subcategorieën waarbij per categorie voldoende mensen voorhanden zijn (dat wil zeggen; personen die het inburgeringsexamen hebben behaald én personen die het inburgeringsexamen (nog) niet hebben behaald) om een vergelijking mogelijk en zinvol te maken. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op de afbakening van deze subgroepen.

I34 De twee vergelijkingsmethoden vragen om verschillende analysetechnieken. Door verschillende technieken toe te passen, en dus vanuit verschillende invalshoeken naar de data te kijken, wordt zoveel mogelijk informatie uit de gegevens verkregen. Zo is het zinvol om zowel de tijdsduur tot aan de eerste participatie te analyseren alsook hoe verschillende gebeurtenissen in een participatieroute elkaar opvolgen (of zich gelijktijdig voordoen).

I35 In alle gevallen wordt bij het toetsen van het effect van inburgering op participatie rekening gehouden met mogelijke andere verklarende variabelen, de zogenaamde casemixvariabelen. In de volgende paragrafen worden de verschillende analysemethoden beknopt toegelicht.

Longitudinale vergelijking

I36 In dit onderzoek zijn drie verschillende methoden voor de longitudinale vergelijkingen onderzocht.

Momentvergelijking

I37 Vergelijking op persoonsniveau van de mate van participatie op een bepaald moment vóór de handhaving (bijvoorbeeld zes maanden voor het moment van handhaving) met de participatie op een bepaald moment ná het halen van het inburgeringsexamen (bijvoorbeeld zes maanden erna). Om te corrigeren voor tijdseffect en andere factoren die niet gemeten worden, dient ook van een referentiegroep de participatie op de twee momenten vergeleken te worden.

Vergelijking van participatieroutes

I38 Een participatieroute is een sequentie van participatiestatusen, bijvoorbeeld studie - werk - werkloosheidsuitkering - werk. De participatieroutes van inburgeraars worden onderverdeeld in routes die een gunstige ontwikkeling na het inburgeringsexamen laten zien, routes die neutraal zijn en routes die een ongunstige ontwikkeling laten zien. Er wordt getoetst of er relatief meer 'gunstige' routes dan 'ongunstige' routes zijn.

Regressie in de tijd

I39 Een groep inburgeraars wordt in de tijd gevolgd. Per tijdstip wordt berekend welk percentage van de groep participeert. Regressieanalyse wordt gebruikt om te onderzoeken of deze participatiegraad wordt beïnvloed door het hebben behaald van het inburgeringsexamen. Bijvoorbeeld door als verklarende variabele het percentage van de personen dat op tijdstip t het inburgeringsexamen heeft gehaald, te nemen.

Vergelijking met referentiegroep

I40 Er zijn twee verschillende methoden onderzocht voor de vergelijking met een referentiegroep.

Momentopname

I41 Bij deze analysemethode wordt een vergelijking gemaakt van de participatiestatus van ingeburgerden met de participatiestatus van een referentiegroep, op een bepaald moment in de tijd.

Tijd tot eerste participatie

I42 De techniek Survival Analysis, die veel wordt gebruikt in klinische studies om bijvoorbeeld de tijd tot een ziekte te modelleren, wordt hier gebruikt om de tijd tot de eerste baan (of een andere vorm van participatie) te analyseren. Er wordt bekeken of die tijd korter is voor groepen die het inburgeringsexamen hebben behaald ten opzichte van de referentiegroep.

Casemixvariabelen

I43 Om een zuivere schatting van het effect van inburgering te krijgen, is het noodzakelijk om te corrigeren voor overige verschillen in de populatie die ook van invloed kunnen zijn op de participatiegraad, de casemixvariabelen. Bij het toetsen van het effect van inburgering worden de casemixvariabelen meegenomen als medeverklarende variabelen (zogenoemde covariaten).

I44 Bijvoorbeeld: het is bekend dat vrouwen minder vaak werk hebben dan mannen. Als men het effect van inburgering wil toetsen en de referentiegroep relatief minder vrouwen heeft, dan zou dat verschil al kunnen leiden tot een hogere participatiegraad bij de referentiegroep. Alleen wanneer 'geslacht' wordt meegenomen als medeverklarende casemixvariabele, wordt het afzonderlijke effect van inburgering goed geschat.

145 In het onderzoek zijn door de onderzoekers de volgende potentiële casemixvariabelen geïdentificeerd. In hoofdstuk 2 zal duidelijk worden voor welke van deze casemixvariabelen data beschikbaar zijn en dus in het onderzoek meegenomen kunnen worden.

Casemixvariabele	Verwacht effect op participatie
Periode	In tijden van hoogconjunctuur zal het makkelijker zijn om werk te vinden. Ook de wijzigingen in regelgeving hebben effect op de participatiekansen.
Regio	Verschillen in de regionale arbeidsmarkt beïnvloeden de kans op werk.
Leeftijd	Oudere mensen hebben minder kansen op de arbeidsmarkt. Ook is het recht op studiefinanciering (en daarmee deelname aan studie) leeftijdsgebonden.
Geslacht	De participatie aan de arbeidsmarkt is lager bij vrouwen.
Land van herkomst	Culturele verschillen zijn van invloed op de deelname aan de arbeidsmarkt en aan opleidingen. Uit empirische studies blijkt dat met name niet-westerse allochtonen een lage participatiegraad hebben (o.a. CBS, 2007, Jaarrapport Integratie). Er zijn aanwijzingen dat deze personen zich in een stigma op de arbeidsmarkt bevinden (ze worden minder snel aangenomen dan personen met een andere herkomst) (SCP, 2010, Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010).
Migratiemotief	In sommige gevallen is een bepaalde vorm van participatie (werk, studie) juist het migratiemotief. Bovendien is er een empirisch verband: de participatie van voormalige asielzoekers blijkt uit onderzoeken lager te zijn dan die van gezinsvormers.
Samenstelling huishouden	De zorg voor kinderen kan belemmerend werken op de participatie. Verantwoordelijkheid voor een huishouden kan juist stimulerend werken. Uit de analyses moet blijken wat het precieze effect zal zijn.
Inkomen huishouden	Hoger inkomen duidt op een hogere participatie. Een hoger inkomen duidt vaak op een hogere opleiding en hogere sociale status met vervolgens een hogere kans op werk en studie.
Opleiding	De aantrekkelijkheid van iemand voor werkgevers is afhankelijk van het opleidingsniveau en de aard van de opleiding.
Tijd al in Nederland	Een positieve relatie wordt verwacht: hoe langer men in Nederland is,

Casemixvariabele	Verwacht effect op participatie
	hoe meer contacten en kennis van de systemen (maar ook van de taal) men heeft, waardoor het makkelijker wordt om een baan of studie te vinden.
Jaren werkervaring	Hoe meer werkervaring, hoe aantrekkelijker men wordt voor werkgevers.
De leeftijd op het moment van aankomst in Nederland	Een jongere migrant zal nog in Nederland onderwijs kunnen volgen. Deze variabele is wel gecorreleerd aan de leeftijd en de tijd al in Nederland.
De duur in de opvang (m.b.t. asielzoekers)	In de opvang vindt al een vorm van pre-inburgering plaats, wat de participatiekansen zou moeten vergroten. Echter, in de tijd dat een asielzoeker nog in de opvang zit, en geen verblijfsvergunning heeft, kan hij/zij niet werken.
Gezondheid	Een slechtere gezondheid verkleint de kans op participatie en de kans op een (WIA-)uitkering is groter.

Tabel 1.3: Relevante casemixvariabelen

I46 De analyses zullen uitwijzen welke casemixvariabelen daadwerkelijk effect hebben (zonder dat er grote correlatie zit tussen de casemixvariabelen onderling).

2 Beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens

201 In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: zijn er voldoende gegevens beschikbaar en zijn deze gegevens van voldoende kwaliteit om het effect van inburgering op de participatie te kunnen meten?

202 Om de vraag te kunnen beantwoorden, zijn gegevens op persoonsniveau nodig van:

- (a) De participatie van migranten;
- (b) De inburgering van migranten;
- (c) De persoonskenmerken van migranten;
- (d) Andere variabelen die effect kunnen hebben op de participatie van migranten (de zogenaamde casemixvariabelen).

203 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beschikbaarheid van gegevens over elk van deze aspecten. Meer detailinformatie over de gegevensbronnen is te vinden in bijlage B.

Belangrijkste participatiegegevens beschikbaar

204 Gegevens over de belangrijkste participatievormen zijn beschikbaar, hoewel enkele gegevens pas vanaf 2006 beschikbaar zijn. De kwaliteit van de gegevens is voldoende geschikt voor het doel van dit onderzoek.

Gegevens beschikbaar van alle vormen van betaald werk

205 Gegevens over alle vormen van betaald werk zijn beschikbaar vanaf 2001. Deze gegevens komen uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Omdat het SSB een aantal integrale bestanden koppelt, kan meer en betrouwbaardere informatie worden samengesteld over kleine regionale eenheden en kleine groepen in de samenleving. De gegevens zijn op persoonsniveau beschikbaar, met maandelijks metingen van de participatie. Hierdoor zijn ze goed bruikbaar voor dit onderzoek. Een groot voordeel van de SSB-gegevens is tevens dat alle vormen van betaald werk worden meegenomen. Ook vormen die in andere bestanden wel eens ontbreken, zoals kleine deeltijdbanen en werk als ZZP'er (zelfstandige zonder personeel), zijn ook opgenomen.

206 Voor dit onderzoek is door het CBS een maatwerkbestand samengesteld op basis van de SSB-gegevens; het bevat een uitsplitsing naar verschillende vormen van betaald werk. Ook andere vormen van participatie zoals onderwijs komen erin voor (zie hieronder). Daarnaast wordt de

belangrijkste bron van inkomen per maand weergegeven. Zo wordt duidelijk of iemand überhaupt betaald werk heeft en of dit werk de voornaamste inkomensbron is voor de betreffende persoon.

Volledige gegevens over studie beschikbaar vanaf 2006

207 Het SSB-maatwerkbestand bevat ook gegevens van participatie als student. Deze gegevens kent een aantal beperkingen dat relevant is voor de onderzoekspopulatie.

208 Iemand wordt alleen als student aangemerkt als hij/zij studiefinanciering ontvangt²² of wordt bekostigd voor een erkende opleiding in Nederland. Een gevolg hiervan is een onderschatting van het aantal studenten die particulier onderwijs (zoals Nyenrode) volgen. Ook worden studenten die in Nederland wonen maar in Duitsland of België onderwijs volgen niet meegenomen. Deze beperkingen zijn minder relevant voor het onderzoek, omdat het naar verwachting slechts een beperkt aantal migranten betreft.

209 Meer relevant voor dit onderzoek is het feit dat het voortgezet onderwijs, mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) pas vanaf 2006 volledig worden vastgelegd. Daarvóór wordt gebruikgemaakt van geïmputeerde gegevens die zowel minder volledig als minder betrouwbaar zijn. Met name de gegevens van mbo en vavo zijn naar verwachting relevant voor dit onderzoek en dus vanaf 2006 pas beschikbaar. Uit de SSB-bestanden is alleen te halen of iemand onderwijs volgt, maar er is geen onderscheid gemaakt naar type onderwijs.

210 Wel moet de beperking met betrekking tot mbo en vavo in perspectief worden geplaatst. Aangezien de Wi begin 2007 in werking is getreden, is het nog steeds mogelijk om het effect van inburgering op de participatie van een student te meten. Een vergelijking van de deelname van ingeburgerden aan onderwijs met de deelname van referentiegroepen kan zonder problemen worden gemaakt. Longitudinale vergelijkingen zijn ook mogelijk voor zover ze niet teruggaan tot de periode vóór 2006.

²² Afhankelijk van de leeftijd en het type opleiding (MBO vanaf 18 jaar en HBO/WO tot 30 jaar, en voor deeltijdopleidingen óók ouder dan 30) komt een persoon in aanmerking voor studiefinanciering of een tegemoetkoming als: (1) men de Nederlandse nationaliteit heeft, (2) men een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft of (3) een verblijfsvergunning Asiel heeft. Daarnaast komt men ook in aanmerking voor een tegemoetkoming als de partner de Nederlandse nationaliteit heeft.

Onvoldoende gegevens beschikbaar over alle participatievormen

211 Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over *alle* participatievormen. Met name gegevens van participatievormen die geen financiële gevolgen voor een persoon zijn niet voorhanden. Het SSB-maatwerkbestand bevat wel gegevens van uitkeringen, dat wil zeggen of men verschillende uitkeringen (WAO/WIA, WW, bijstand et cetera) ontvangt in een bepaalde maand, vanaf 2001. Ook zijn er vanaf 2005 gegevens over deelname aan re-integratietrajecten die zijn gefaciliteerd door gemeenten. Dit betreft jaarlijks rond de 500.000 trajecten voor ongeveer 300.000 personen. De kwaliteit van de registratie in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten is voldoende geschikt voor het doel van dit onderzoek. Gegevens van andere re-integratietrajecten zoals van UWV zijn minder bruikbaar in het kader van dit onderzoek. De reden is dat UWV-gefinancierde re-integratietrajecten personen betreffen die een WAO/WIA- of WW-uitkering ontvangen. Voorwaarde voor deze uitkering is dat personen een substantiële periode in Nederland gewerkt hebben. Deze personen wijken af van de bijstandspopulatie waarin veel cliënten voorkomen zonder enig arbeidsverleden²³.

212 Er zijn geen gegevens beschikbaar van ongeorganiseerde vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk, deelname aan een vereniging en sociale contacten buitenshuis op persoonsniveau. Derhalve kan het effect van inburgering op deze lagere niveaus van participatie niet worden onderzocht.

Actualiteit participatiegegevens is knelpunt

213 Hoewel de participatiegegevens op het juiste niveau (het persoonsniveau) beschikbaar zijn met een voldoende meetfrequentie en van een voldoende kwaliteit, is de actualiteit van de gegevens een beperkende factor in dit onderzoek. De SSB-gegevens zijn pas 18 maanden na afloop van een periode beschikbaar voor gebruik. Daarna kost het enige tijd (enkele maanden) om het maatwerkbestand klaar te maken dat in dit onderzoek gebruikt wordt. Het gevolg hiervan is dat voor dit onderzoek alleen participatiegegevens voor de periode tot en met eind 2007 beschikbaar waren.

²³ Regioplan heeft deze gegevens ook niet opgenomen in hun vooronderzoek. Zie Regioplan, Haalbaarheid Volgstelsel Inburgering, 2008, p. 11

Belangrijkste inburgeringsgegevens beschikbaar

Effectmeting alleen mogelijk als bekend is wie op welk moment is geslaagd voor inburgeringsexamen

214 Bepaalde gegevens over de inburgeraar zijn essentieel voor een meting van het effect van inburgering. Zo moet bekend zijn wie is geslaagd voor het inburgeringsexamen of wie een vrijstelling heeft. Voor degenen die zijn geslaagd, dient bekend te zijn wanneer zij het examen met goed gevolg hebben gedaan.

215 Andere gegevens over inburgering kunnen van toegevoegde waarde zijn bij dit onderzoek en kunnen interessante informatie opleveren. Voorbeelden zijn het examenprofiel, de aard van het traject en de periode waarin men de inburgeringscursus heeft gevolgd.

Belangrijkste gegevens inburgeringsexamen en vrijstellingen beschikbaar

216 DUO²⁴ heeft een bestand met inburgeringsgegevens op persoonsniveau dat voor dit onderzoek is gebruikt. Dit bestand wordt deels door DUO ingevuld en deels door de individuele gemeenten.

217 Het bestand bevat gegevens van iedereen die het inburgeringsexamen of staatsexamen²⁵ heeft gehaald met de datum van het examen. Ook bevat het bestand gegevens van iedereen die een vrijstelling heeft gekregen. Hiermee zijn alle inburgeringsgegevens beschikbaar die essentieel zijn voor dit onderzoek. De datum van het verkrijgen van de vrijstelling is niet bekend maar is ook niet noodzakelijk. Immers, iemand die een vrijstelling heeft gekregen heeft ten minste het kennisniveau van het inburgeringsexamen.

Enige aanvullende informatie over inburgeringstraject beschikbaar

218 Het DUO-bestand bevat enige aanvullende informatie. Zo is het niveau²⁶ en het profiel van het inburgeringsexamen²⁷ bekend. Dit geeft mogelijkheden voor het uitvoeren van detailanalyses; bijvoorbeeld de analyse of het profiel²⁸ van invloed is op de mate en vorm van participatie.

²⁴ DUO = Dienst Uitvoering Onderwijs (voorheen IB-groep).

²⁵ Ook met het staatsexamen heeft een inburgeringsplichtige voldaan aan het inburgeringsvereiste.

²⁶ Oudkomers mogen voor wat betreft schriftelijke vaardigheden examen doen op niveau A1. Nieuwkomers moeten voor alle vaardigheden ten minste niveau A2 halen. De niveaus verwijzen naar het taalniveau uit het Common European Framework.

219 De belangrijkste beperking van het DUO-bestand is dat niet bekend is of en wanneer migranten bezig zijn met een inburgeringscursus. Van migranten die handhavingsbeschikking (van gemeenten) hebben ontvangen, wordt de datum van de start van de handhaving geregistreerd maar er is niet bekend of zij vervolgens daadwerkelijk aan de slag gaan met inburgering (wanneer zij geen inburgeringscursus volgen) of de inburgeringscursus. Van personen die van de gemeente een inburgeringsvoorziening ontvangen worden de voorzieningsgegevens geregistreerd, inclusief de datum van het aanbod en de aard van de inburgeringsvoorziening (wel/geen duaal traject et cetera). Ook hier geldt echter in strikte zin dat in het gegevensbestand niet is opgenomen wanneer iemand daadwerkelijk start met de inburgeringscursus. Hierdoor is het op basis van de gegevens lastig te bepalen of louter het volgen van een inburgeringscursus al effect heeft op de participatie. De onderzoekers hebben de aanname gedaan dat de inburgeraar bij de start van de voorziening ook met de inburgeringscursus start. In verdiepende analyses is het interessant om na te gaan of er een relatie bestaat tussen de aard van het traject zoals het duale karakter van de inburgeringscursus²⁹ en de vorm van participatie.

Inburgeringsgegevens actueel en van voldoende kwaliteit

Inburgeringsgegevens zijn enkele maanden na registratie beschikbaar voor gebruik in onderzoek

220 In tegenstelling tot de participatiegegevens zijn er geen problemen met de actualiteit van de inburgeringsgegevens. De gegevens worden continu bijgehouden. Door het maken van een gegevensdump zijn de gegevens zijn enkele maanden na afloop van een periode beschikbaar voor gebruik in onderzoeken. Voor dit onderzoek waren gegevens beschikbaar voor de periode tot en met 31 december 2007.

²⁷ Het inburgeringsexamen kent een aantal profielen, bijvoorbeeld opvoeding, gezin en ondersteuning, werk of vrijwilligerswerk.

²⁸ Examenprofielen zijn 'Werk', 'Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs', 'Maatschappelijke Participatie' en 'Ondememerschap'.

²⁹ Vormen van duale voorzieningen zijn inburgering met (vrijwilligers) werk, re-integratie, ondersteuning bij (beroeps)opleiding of Opvoedingsondersteuning, Gezondheidszorg en Onderwijs

Belangrijkste inburgeringsgegevens zijn volledig en betrouwbaar

221 Globaal kan worden vastgesteld dat de gegevensvelden die wettelijke en/of financiële gevolgen hebben goed worden ingevuld terwijl andere gegevensvelden soms niet zijn ingevuld. De gegevens die noodzakelijk zijn voor dit onderzoek - examen, datum van het examen en vrijstelling - behoren tot de eerste categorie en zijn volledig en voldoende betrouwbaar voor gebruik in dit onderzoek.

222 Andere gegevens die gebruikt kunnen worden voor verdiepende analyses, worden minder goed ingevuld. Variabelen zijn namelijk niet altijd verplicht en worden bijvoorbeeld alleen ingevuld voor personen die een inburgeringsvoorziening van de gemeente hebben ontvangen.

Voldoende gegevens om doelgroepen te identificeren

De doelgroepen worden gedefinieerd aan de hand van bepaalde kenmerken

223 Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, wordt voor dit onderzoek een indeling in doelgroepen gemaakt. Om deze indeling te kunnen maken, zijn betrouwbare gegevens nodig van het geboorteland, migratiemotief en naturalisatiestatus. Of iemand inburgeringsplichtig is, kan hieruit worden afgeleid.

De benodigde kenmerken zijn beschikbaar en betrouwbaar

224 De benodigde gegevens zijn beschikbaar (zie tabel 2.1 voor een overzicht van de bronnen). Gegevens over het geboorteland staan in het GBA-bestand. Ook de naturalisatiestatus is af te leiden uit dit bestand, dat wil zeggen of men de Nederlandse nationaliteit heeft en zo ja, wanneer men de Nederlandse nationaliteit heeft gekregen.

Gegevens	Bron
Geboorteland	GBA
Migratiemotief	IND
Naturalisatiestatus	GBA
Inburgeringsplicht	Afgeleid uit eerste drie kenmerken + DUO

Tabel 2.1: Gegevensbron ten behoeve van het bepalen van de doelgroep

225 Gegevens over het migratiemotief zijn afkomstig van de IND en zijn bewerkt door het CBS³⁰. Deze gegevens kent een aantal beperkingen. Ten eerste is voor relatief veel personen het migratiemotief onbekend (voor 53% van de migranten)³¹. Ten tweede wordt alleen het eerste migratiemotief geregistreerd. Als iemand bijvoorbeeld eerst voor zijn studie naar Nederland komt en later een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgt voor gezinsvorming, dan wordt het migratiemotief 'studie' geregistreerd. Het gevolg hiervan is een onderschatting van de aantallen die voor niet-tijdelijke doeleinden naar Nederland komen en dus in aanmerking komen voor inburgering (verwacht wordt dat de meeste wijzigingen in migratiemotief een wijziging betreffen van een tijdelijk doel naar een niet-tijdelijk doel). Overigens moeten personen die vanaf 1 januari 2010 een Verblijfsvergunning Onbepaalde Tijd aanvragen en voor 1 januari 2010 een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel hadden wel het inburgeringsexamen afleggen. Deze personen komen dan weer terug als 'geslaagden' in de databestanden en kunnen in het kader van het volgsysteem worden gevolgd.

226 Als gedeeltelijke correctie voor het effect van latere wijzigingen in migratiemotief hebben de onderzoekers gegevens van het DUO-bestand gebruikt. In het DUO-bestand wordt voor de inburgeraars namelijk ook geregistreerd of iemand verplicht is in te burgeren. Personen die volgens dit bestand verplicht zijn in te burgeren worden altijd in de doelgroep verplichte inburgeraars ingedeeld, ook als het migratiemotief volgens het IND-bestand niet 'gezin' of 'asiel' is. Het is zeer waarschijnlijk dat het migratiemotief van deze personen gewijzigd is gedurende de tijd dat ze in Nederland zijn. Het betreft ongeveer 8.000 personen (circa 3% van het totaal aantal verplichte inburgeraars).

227 Kort samengevat zijn de doelgroepen goed in te delen aan de hand van de beschikbare gegevens. Echter, er is mogelijk een onderschatting van het aantal migranten dat in aanmerking komt voor (verplichte) inburgering voor zover het personen betreft die in de zomer van 2010 nog niet door de gemeenten zijn gehandhaafd.

Betrouwbare gegevens beschikbaar van meeste casemixvariabelen met uitzondering van het opleidingsniveau

228 Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven dient bij het toetsen van het effect van inburgering op de participatie gecorrigeerd te worden voor andere factoren (de casemixvariabelen). Het gaat om

³⁰ Tot op heden heeft het CBS de IND-migratiegegevens bewerkt tot 2007.

³¹ Het grootste deel van deze groep personen met migratiemotief 'onbekend' is voor 1 januari 1995 naar Nederland geïmmigreerd. Voor deze datum is het migratiemotief namelijk niet geregistreerd.

factoren als gegevens van relevante persoonskenmerken, de migratiegeschiedenis en externe factoren, zoals de (lokale) arbeidsmarkt.

Voldoende gegevens beschikbaar van persoonskenmerken en migratiegeschiedenis

229 In het GBA-bestand staan gegevens van geslacht, leeftijd, land van herkomst, maar ook van samenstelling huishouden en plaats in het huishouden. Ook de datum 'aankomst in Nederland' en de naturalisatiedatum worden in het GBA-bestand geregistreerd. De meeste gegevens zijn beschikbaar vanaf 1995, de gegevens over het huishouden vanaf 1998. Alle gegevens zijn volledig en voldoende geschikt voor het doel van dit onderzoek.

230 Ook het migratiemotief kan een casemixvariabele zijn; zo is bekend dat de participatie van voormalige asielzoekers lager ligt dan de participatie van personen die voor gezinsvorming naar Nederland zijn gekomen. Gegevens over het migratiemotief zijn in het IND-bestand beschikbaar. Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, zijn deze gegevens relatief minder betrouwbaar en volledig. Uitgaande van deze gegevens is het echter nog steeds zinvol om migratiemotief als casemixvariabele mee te nemen. Dit zal wel (wellicht) minder verschillen in participatie verklaren dan op het moment dat de beschikbaarheid van gegevens wel volledig zou zijn.

Voldoende arbeidsmarktgegevens

231 Bij een onderzoek naar participatie is het ook belangrijk om de arbeidsmarktomstandigheden mee te nemen. Die kunnen variëren per jaar, per regio en per sector. Gegevens over de situatie per sector zijn niet gebruikt, omdat er geen gegevens zijn van de sector waarin de migranten werkzaam zijn. Wel zijn er gegevens (in het GBA-bestand) van de regio waarin de migranten wonen.

232 Er zijn voor de arbeidsmarktsituatie verschillende indicatoren beschikbaar. In dit onderzoek is het werkloosheidspercentage gebruikt, omdat deze indicator op het juiste detailniveau beschikbaar is. Het werkloosheidspercentage is ook gecorreleerd met alternatieve indicatoren, zoals de vacaturegraad.

Geen gegevens over opleiding

233 Niet voor alle mogelijk relevante casemixvariabelen zijn gegevens beschikbaar. Zoals reeds is opgemerkt, is bijvoorbeeld de sector waarin men werkt niet bekend en ook zijn er geen gegevens beschikbaar over het inkomen van het huishouden. De belangrijkste ontbrekende variabele is de opleiding (niveau en richting). Vooral het opleidingsniveau blijkt uit andere onderzoeken veel invloed te hebben op de participatie.

234 Het ontbreken van gegevens over de opleiding kan deels opgevangen worden door de andere casemixvariabelen, aangezien opleidingsniveau gecorreleerd is met persoonskenmerken als geslacht en geboorteland. Echter, dit is niet voldoende en bij de interpretatie van de resultaten moet er rekening worden gehouden met mogelijke effecten van opleidingsverschillen. In een volgend onderzoek zou het opleidingsniveau benaderd kunnen worden door middel van schattingen op basis van steekproefonderzoek (zie tevens de aanbevelingen in hoofdstuk 4)

Anno 2010 nog onvoldoende gegevens beschikbaar om effect inburgering te kunnen analyseren

Alleen gegevens uit 2007 bruikbaar voor effectmeting

235 Het effect van inburgering op de participatie kan alleen gemeten worden als er gegevens zijn van de inburgering, de participatie en de kenmerken van de migranten. In dit hoofdstuk is aangegeven dat deze gegevens inderdaad allemaal beschikbaar zijn.

236 Echter, er zijn ten tijde van dit onderzoek alleen participatiegegevens beschikbaar tot en met 2007. De Wi is pas op 1 januari 2007 in werking getreden. Dit betekent dat het effect van inburgering op de participatie alleen kan worden onderzocht voor degenen die in 2007 voor het inburgeringsexamen zijn geslaagd.

Inburgeraars in 2007 vormen kleine en afwijkende groep

237 Het is niet mogelijk om de groep geslaagde inburgeraars in 2007 te gebruiken voor een analyse van het effect van inburgering. Ten eerste is de groep klein. Ongeveer 1.800 personen zijn voor het examen (inburgeringsexamen of staatsexamen) geslaagd (zie figuur 2.1). Bovendien zijn veel van die personen (ongeveer 800 personen, of 43%) pas in de laatste drie maanden geslaagd zodat het effect op de participatie veelal pas in het jaar daarop zichtbaar zal zijn.

238 Ten tweede is de groep succesvolle inburgeraars in 2007 waarschijnlijk een afwijkende groep. Er zijn indicaties dat het gaat

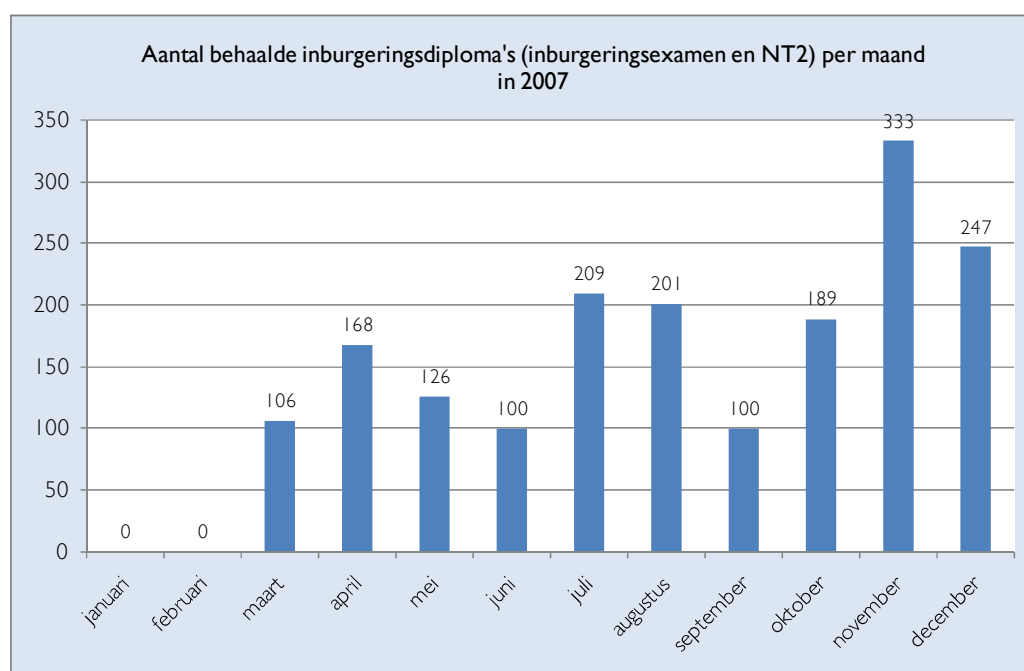
Participatiegraad van geslaagden in 2007

In de onderstaande tabel is de participatiegraad van de geslaagden (ca. 1.800 personen) voor het inburgeringsexamen of NT2-diploma weergegeven. Dit betreft de participatie op de dimensies betaald werk of studie (vavo, MBO, HBO, WO). Deze groep kan echter niet als representatief worden gezien voor alle ingeburgerden omdat deze groep een beperkte omvang kent en afwijkende kenmerken ten opzichte van alle ingeburgerden heeft. De onderstaande informatie is derhalve puur ter illustratie.

Participatievorm	Percentage van totale populatie geslaagden met een bepaalde participatievorm
Betaald werk	45,0%
Studie	9,9%

om personen die toch al goed Nederlands konden spreken en graag snel het diploma wilden halen³². Zo blijkt uit de evaluatie van de Wi dat zij gemiddeld relatief kleine bedragen uitgeven voor hun cursus Nederlands; waarschijnlijk gaat het dan ook om een voorbereiding op het examen, in plaats van een volledige inburgeringscursus.

239 Een analyse van de kenmerken van deze inburgeraars bevestigt deze indruk. De meeste geslaagden in 2007 zijn al voor een langere periode in Nederland en ruim de helft van de geslaagden heeft begin 2007 reeds betaald werk of studeert. Deze inburgeraars die geslaagd zijn voor het examen zijn voornamelijk inburgeringsplichtig; de grootste groep is afkomstig uit landen buiten de EU en niet genaturaliseerd (69%).



Figuur 2.1: Aantal behaalde inburgeringsdiploma's per maand in 2007

240 Het gevolg van deze beperkingen is dat er (in de zomer van 2010) nog geen analyse mogelijk is van het effect van inburgering op de participatie van migranten. Wel is het mogelijk om de technische haalbaarheid te toetsen van de analysemethoden, zoals beschreven in hoofdstuk 1. Deze technische haalbaarheid is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

³² Zie ook het evaluatierapport van de Wi (Significant, Evaluatierapport Wet inburgering, 2010).

3 Haalbaarheid analyses

301 In dit hoofdstuk komt de tweede onderzoeksvraag aan de orde: zijn de beschikbare gegevens (technisch gezien) te koppelen, zijn de beoogde analyses uitvoerbaar en leveren deze in de zomer van 2010 al resultaat op?

Bestanden goed te koppelen

302 De microgegevens voor dit onderzoek komen uit vijf verschillende bronnen, met een of meerdere bestanden per bron. Om deze gegevens te kunnen gebruiken, moeten de bestanden kunnen worden gekoppeld.

303 Het koppelen blijkt goed mogelijk te zijn, omdat elk bestand door het CBS gegenereerde RIN-nummers bevat. Dit zijn versleutelde Burger Service Nummers (BSN), unieke nummers die aan alle personen worden toegekend die in Nederland wonen en/of belasting betalen of uitkeringen ontvangen. Deze unieke nummers zijn gebruikt om de bestanden te koppelen. De RIN-nummers zijn van een goede kwaliteit; bij het koppelen konden slechts weinig records niet gekoppeld worden³³. Bovendien kan dat vaak verklaard worden doordat personen die in het buitenland wonen, maar in Nederland werken, niet in de gemeentelijke basisadministratie voorkomen, maar wel in de participatiegegevens.

Correctie voor casemixvariabelen is mogelijk en wenselijk

304 De casemixvariabelen worden gebruikt om te corrigeren voor andere factoren die naast inburgering van invloed (kunnen) zijn op de participatie van migranten. Omdat er gegevens beschikbaar zijn van zowel de participatie als de casemixvariabelen voor de periode vóór de invoering van de Wi, kan de correctie voor casemixvariabelen ook worden getest.

³³ Van de personen met een geldig BSN valt slechts minder dan 1% van de personen uit bij de koppeling.

Regressie neemt alle casemixvariabelen tegelijk mee

305 Het effect van de casemixvariabelen is onderzocht door middel van een logistische regressie. De te verklaren variabele was het hebben van werk (ja/nee) respectievelijk het volgen van een studie (ja/nee). Als peildatum is 21 december 2007 genomen (de peildatum voor de participatiegegevens in december 2007). De volgende casemixvariabelen zijn meegenomen:

- (a) Geslacht;
- (b) Leeftijd (geboortedatum);
- (c) Migratiemotief;
- (d) Geboortegebied;
- (e) Regionaal werkloosheidspercentage in 2007;
- (d) Aantal jaren werk sinds 2001;
- (e) Plaats in het huishouden;
- (f) Tijd in Nederland (jaar van aankomst in Nederland).

306 Het voordeel van een regressie is dat alle casemixvariabelen tegelijk worden genomen. Het effect van een bepaalde casemixvariabele is dan het effect nadat rekening is gehouden met alle andere variabelen in het model (het marginale effect). Dit is van belang omdat de casemixvariabelen deels met elkaar gecorreleerd zijn. Zo is het aandeel vrouwen onder personen met het migratiemotief 'gezinsvorming' anders dan onder personen met het migratiemotief 'asiel'. Het toetsen van het effect van migratiemotief op het participatiepercentage zonder rekening te houden met verschillen in het aandeel vrouwen zou een misleidend beeld geven.

Alle beschikbare casemixvariabelen hebben effect op participatie

307 Met de bovengenoemde casemixvariabelen kan 69% (Nagelkerke R^2) van de verschillen in participatie met betrekking tot betaald werk worden verklaard. Alle genoemde casemixvariabelen hebben een significant effect. Gezien het grote aantal waarnemingen zijn zelfs kleine effecten al snel significant. Een analyse van de Wald-statistiek (een maat voor de omvang van het effect) geeft inzicht in welke variabelen het meest effect hebben - zie tabel 3.1.

308 De Wald-statistiek laat zien dat vooral het aantal jaren werk in de voorgaande zes jaar veel effect heeft; het is waarschijnlijker dat iemand in december 2007 betaald werk heeft als hij of zij veel heeft gewerkt in de afgelopen zes jaar. Ook leeftijd en hoe lang iemand al in Nederland verblijft, zijn variabelen met een belangrijk effect. Bij eenzelfde werkervaring hebben jongere personen en personen die niet zo lang geleden naar Nederland kwamen vaker betaald werk.

Casemixvariabele	Wald-statistiek	Aard van het effect*
Leeftijd	19.429	Jongere mensen hebben vaker betaald werk.
Geslacht	1.244	Mannen hebben vaker betaald werk.
Geboortegebied	2.165	Personen uit Indonesië, de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname hebben relatief vaak betaald werk. Personen uit Marokko en Turkije hebben relatief minder vaak werk.
Regionale werkloosheid	33	Hoe hoger het werkloosheidspercentage, hoe kleiner de kans op werk.
Plaats in huishouden	2.635	Alleenstaanden en partners in gehuwde stellen zonder kinderen hebben minder vaak betaald werk.
Migratiemotief	1.599	Personen die voor gezinsvorming of studie zijn geïmmigreerd, hebben minder vaak betaald werk dan personen met migratiemotief 'arbeid' of 'asiel'.
Aantal jaar werkervaring	317.668	Hoe meer werkervaring, hoe groter de kans op betaald werk.
Tijd al in Nederland	20.951	Personen die lang geleden naar Nederland zijn gekomen, hebben minder vaak betaald werk dan meer recente immigranten.

Tabel 3.1: Het effect van verschillende casemixvariabelen in een logistische regressie met het hebben van betaald werk in december 2007 als te verklaren variabele.

(* het marginale effect nadat rekening is gehouden met alle andere casemixvariabelen)

309 Een kleiner percentage (31%) van de verschillen in participatie aan studie wordt verklaard door deze casemixvariabelen, hoewel ze nog steeds allemaal een significant effect hebben. Vooral de leeftijd en in mindere mate plaats in het huishouden, het land van herkomst en het migratiemotief bepalen of iemand een studie volgt; zoals te verwachten valt, zijn studerende migranten gemiddeld jonger, hebben vaker een migratiemotief 'studie' en zijn vaker alleenstaande of zijn een kind in het huishouden. Er zijn relatief meer studerende migranten uit de Nederlandse Antillen en Aruba en uit de 'asielanden' Afghanistan, Irak en Iran, terwijl er relatief minder studerende migranten zijn uit Turkije, Westerse niet-EU landen, Marokko, China en EU-landen.

310 Kort samengevat zijn alle onderzochte casemixvariabelen aantoonbaar relevant voor de participatiekansen van migranten voor zowel betaald werk als studie. Het effect is vaak zelfs groot

en het is daarom belangrijk dat ze worden meegenomen bij het onderzoeken van het effect van inburgering op participatie.

Longitudinale vergelijking technisch haalbaar

311 Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is de longitudinale vergelijking een manier om het effect van inburgering op de participatie te onderzoeken. Hierbij wordt de participatie van een individuele migrant vóór de inburgering vergeleken met de participatie na de inburgering. Drie methoden voor de longitudinale vergelijking zijn onderzocht: momentvergelijking, regressie op het participatieverloop en vergelijking van participatieroutes (zie voor toelichting hoofdstuk 1).

Benodigde gegevens zijn beschikbaar

312 Een voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de longitudinale analyses is dat de benodigde gegevens in de tijd beschikbaar moeten zijn. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat dit het geval is. Er zijn maandelijkse metingen van de participatie; deze frequentie is voldoende voor het in beeld brengen van het verloop van de participatie. Daarnaast is de datum van het inburgeringsexamen bekend. Ten slotte zijn er frequente metingen beschikbaar van de tijdsgebonden casemixvariabelen (dat wil zeggen, van de variabelen die in de tijd kunnen veranderen, zoals woonplaats en plaats in het huishouden).

313 De enige kanttekening bij deze analyses betreft de inburgeringscursus voorafgaande aan het examen. De datum waarop men start met de inburgeringscursus is niet bekend. In principe zou de cursus twee tegenovergestelde effecten kunnen hebben op de participatie aan betaald werk³⁴:

- (a) Naarmate de cursus vordert, stijgt de beheersing van de Nederlandse taal en heeft de inburgeraar een betere kans op betaald werk;
- (b) De inburgeraar stelt tijdens de cursus het zoeken naar werk uit om zich te kunnen concentreren op de cursus en het behalen van het examen.

314 Omdat niet bekend is wanneer iemand bezig is met de cursus, kunnen deze alternatieve hypotheses niet getoetst worden. Dit maakt de interpretatie van een vergelijking van de participatie na het examen met de participatie in de maanden direct voorafgaande aan het examen problematisch. Het pleit ervoor om bij de longitudinale analyse de participatie over een relatief lange periode (van jaren in plaats van maanden) voor het examen te nemen.

³⁴ Overigens kan de cursist wel participeren tijdens de cursus indien het een duale cursus betreft.

Participatieroutes kunnen geconstrueerd worden

315 Een van de methoden betreft de constructie en vergelijking van participatieroutes. De constructie van participatieroutes bleek technisch mogelijk op basis van de beschikbare gegevens. Drie soorten participatieroutes zijn per persoon samengesteld:

- (a) Een reeks die aangeeft of iemand wel of geen betaald werk heeft per maand (of per kwartaal). Bijvoorbeeld, de reeks '0-0-0-0-0-1-1-1-1-1-1' betekent dat iemand geen werk heeft in de periode januari tot en met mei en wel werk vanaf juni;
- (b) Een reeks die de hoofdinkomensbron geeft per maand (of per kwartaal). Bijvoorbeeld, de reeks '4-4-4-4-4-1-1-1-1-1-1', waarbij 4=WAO/WIA uitkering en 1=betaald werk als werknemer, betekent dat de hoofdinkomstenbron tot en met mei een arbeidsongeschiktheidsuitkering is en vanaf juni loon uit werk als werknemer;
- (c) Een reeks die alleen de volgorde van hoofdinkomstenbronnen geeft. Bijvoorbeeld, de reeks '4-1' geeft aan dat de hoofdinkomstenbron voor de betreffende persoon eerst een arbeidsongeschiktheidsuitkering was en vervolgens loon uit werk als werknemer.

Nog geen uitspraak mogelijk op grond van beschikbare gegevens

316 De resultaten van de hiervoor genoemde analyses zijn in de zomer van 2010 nog niet inzichtelijk. De reden hiervoor is dat er te weinig gegevens van de periode na het inburgeringsexamen zijn om de analyses uit te proberen.

317 Wel blijkt uit eerste analyses - op grond van de beschikbare data - dat de participatieroutes vaak weinig discrimineren. Enerzijds is er een groot aantal mensen waarbij de participatieroute constant is, dat wil zeggen iemand heeft gedurende de gehele periode betaald werk of juist geen betaald werk. Anderzijds zijn er participatieroutes die niet constant zijn en zo divers dat het zeer lastig is hier verschillende type routes ('goed' of 'slecht') uit te definiëren, zelfs als naar vier meetpunten per jaar gekeken wordt. Analyses op participatieroutes zijn om deze redenen lastig uit te voeren.

Vergelijking met referentiegroepen is technisch haalbaar

318 De tweede manier om het effect van inburgering te onderzoeken is door een vergelijking te maken met de participatie van referentiegroepen. Hiervoor zijn twee methoden voorgesteld: momentvergelijking en de tijdsduur tot de eerste participatie (zie voor toelichting hoofdstuk 1).

319 Naast gegevens die ook gelden voor de longitudinale analyses (de participatie per tijdstip en de datum van het inburgeringsexamen) moet het dus ook mogelijk zijn om referentiegroepen te definiëren en de tijd tot de eerste participatie te bepalen.

Voldoende gegevens van referentiegroepen beschikbaar

320 Een voorwaarde voor deze analyses is dat de referentiegroepen kunnen worden geïdentificeerd. Ook moet de omvang van de referentiegroepen voldoende zijn. Uit de gegevens blijkt dat het geval te zijn. Voor dit onderzoek is een aantal groepen van inburgeraars en bijbehorende referentiegroepen met vergelijkbare kenmerken gedefinieerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen van deze groepen. De aantallen ingeburgerden zijn de aantallen die per eind 2009 het inburgeringsexamen of NT2-examen hebben behaald. De cijfers zijn op honderdtallen afgerond.

Groep ingeburgerden of inburgeringsplichtigen (meetmoment 31 december 2009)		Referentiegroep	
	Aantal	Beschrijving	Aantal
EU-onderdanen, inburgeringsdiploma behaald.	800	EU-vreemdelingen die niet inburgeren.	254.200
Inburgeringsplichtigen uit 'Westerse' (USA, Japan, etc.) niet-EU-landen (zonder vrijstelling).	6.500	EU-vreemdelingen die niet inburgeren.	254.200
Inburgeringsplichtigen aangekomen vóór 1998 (zonder vrijstelling).	80.500	Migranten uit niet-EU-landen aangekomen vóór 1998 en genaturaliseerd vóór 1/4/2003 (en die <u>niet</u> meedoen aan vrijwillige inburgering).	566.500
Migranten uit niet-EU-landen (vrijwillige inburgeraars) aangekomen vóór 1998 en genaturaliseerd vóór 1/4/2003, die inburgeringsdiploma behaald hebben.	800	Migranten uit niet-EU-landen aangekomen vóór 1998 en genaturaliseerd vóór 1/4/2003 en die <u>niet</u> meedoen aan vrijwillige inburgering.	566.500

Tabel 3.2: Aantallen ingeburgerden of inburgeringsplichtigen per 31 december 2009 en aantallen in bijbehorende referentiegroepen (afgerond op 100-tallen)

321 Uit tabel 3.2 blijkt dat de referentiegroepen groot genoeg zijn. De groepen inburgeraars zijn soms in verhouding klein, maar nog steeds groot genoeg om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

Tijd tot eerste participatie is te bepalen

322 Het is ook mogelijk op basis van de beschikbare gegevens om de tijd in maanden tot de eerste participatie (bijvoorbeeld de eerste maand met betaald werk) te bepalen voor migranten die na 2000 naar Nederland zijn gekomen. Gegevens van voor 2000 zijn niet beschikbaar.

Nog geen uitspraak mogelijk op grond van beschikbare gegevens

323 Net als bij de longitudinale analyses zijn er op dit moment onvoldoende gegevens van de participatie na het inburgeringsexamen om de voorgestelde analyses daadwerkelijk uit te proberen. Hierdoor kan nog geen uitspraak gedaan worden over de mate van inzicht die de verschillende analyses geven.

Bij analyses moet rekening worden gehouden met omvang van de bestanden

324 De omvang van de bestanden is zelden een factor van belang in een onderzoek, omdat de huidige computers makkelijk zeer grote bestanden aankunnen. Dat ligt in het onderhavige onderzoek anders.

325 Het eigenlijke onderwerp van dit onderzoek - eerstegeneratiemigranten - bestaat uit circa 1,2 miljoen personen. De bronbestanden zijn soms nog veel groter. De bestanden met de participatiegegevens - één per jaar - hebben ongeveer 17 miljoen records (één record per participerende persoon met tientallen variabelen). Het GBA-bestand bevat gegevens van alle inwoners sinds 1995 en heeft 47 miljoen records, omdat voor elke mutatie een nieuwe record wordt aangemaakt.

326 Tijdens het analyseproces moet rekening worden gehouden met de grote omvang van de diverse bestanden. Dit geldt vooral in de voorbereidende fase bij het klaarmaken en koppelen van de bronbestanden. Beschrijvende analyses die normaal gesproken hooguit enkele seconden in beslag nemen, kosten nu uren.

327 Het uiteindelijke werkbestand na het koppelen bevat records van alle eerstegeneratiemigranten (zowel feitelijke en potentiële inburgeraars als referentiegroepen), een totaal van

1,2 miljoen records. Dit bleek een werkbare omvang; het was niet nodig, zoals in eerste instantie werd verwacht, om een steekproef te trekken en met die steekproef verder te gaan werken. Wel is de omvang zodanig dat de ruimte om 'even iets uit te proberen' minder groot is dan gebruikelijk.

4 Conclusies en aanbevelingen

401 In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord op basis van de resultaten die in de voorgaande twee hoofdstukken zijn gepresenteerd. Daarna worden aanbevelingen gedaan voor de timing van de volgende meting en voor verbeteringen in de gegevensverzameling en analyses.

Conclusies

Effect van inburgering op participatie in de vorm van werk, onderwijs en re-integratie is te meten

402 De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de haalbaarheid van het meten van het effect van inburgering op participatie. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het mogelijk is om het effect van inburgering op enkele niveaus van participatie te toetsen. Aan de hand van de subvragen (zie hoofdstuk 1) wordt deze conclusie onderbouwd.

Er zijn voldoende gegevens beschikbaar voor het onderzoeken van het effect van inburgering op participatie

403 Er zijn voldoende gegevens op persoonsniveau beschikbaar om het effect van inburgering op participatie te toetsen. Er zijn gegevens over een aantal vormen van participatie (werk, studie, uitkering en re-integratietrajecten) beschikbaar in de SSB- en SRG-bestanden. De gegevens om de doelgroepen te bepalen zijn beschikbaar via de GBA- en IND-bestanden. DUO kan de gegevens leveren die betrekking hebben op de inburgeringstrajecten.

404 Niet alle gewenste detailgegevens zijn beschikbaar, maar de meest belangrijke gegevens wel. De essentiële gegevens van de inburgering, namelijk de datum waarop men voor het examen slaagt en of men een vrijstelling krijgt, zijn aanwezig. Ook van de belangrijkste vorm van participatie - betaald werk - zijn er goede gegevens. Ten slotte is er ook informatie over andere factoren die van invloed zijn op de participatie van migranten (de casemixvariabelen). Hierdoor is een accurate schatting van het effect van inburgering, rekening houdend met andere effecten, mogelijk.

De gegevens zijn van voldoende kwaliteit

405 De gegevens zijn volledig en de kwaliteit van de gegevens is goed. De gegevens zijn op persoonsniveau geregistreerd en er zijn slechts enkele beperkingen. Deze beperkingen hebben betrekking op gegevens in de categorie 'wenselijk, maar niet cruciaal', zoals de daadwerkelijke start van de inburgeringscursus en de gegevens over studie van voor 2006. Dit beperkt de mogelijkheden voor detailanalyses, maar heeft geen gevolgen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Het is technisch mogelijk om deze gegevens te koppelen

406 De verschillende gegevensbronnen kunnen worden gekoppeld met behulp van het zogenaamde RIN-nummer. Het koppelen van de verschillende gegevensbronnen leidt nauwelijks tot het verlies van gegevens. Wel moet bij het koppelen van de gegevens en het berekenen van variabelen rekening worden gehouden met de grote omvang van de bestanden. Dit neemt de nodige tijd in beslag.

Het is mogelijk om analyses uit te voeren op deze bestanden

407 Het is technisch mogelijk om de voorgestelde analyses uit te voeren. Zowel de longitudinale analyses als de vergelijking van referentiegroepen is mogelijk. Daarbij is het wel noodzakelijk om een casemixcorrectie toe te passen. Uit een logistische regressie is gebleken dat alle in het onderzoek meegenomen casemixvariabelen een effect hebben op de participatie en dus meegenomen moeten worden.

Uitvoering effectmeting is nog niet mogelijk

408 Hoewel dit onderzoek heeft laten zien dat het meten van het effect van inburgering op de participatie in principe mogelijk is, is die effectmeting zelf nog niet uitgevoerd, omdat gegevens slechts beschikbaar waren van de participatie tot en met eind 2007, het eerste jaar na de inwerkingtreding van de Wi. Het is dus nog niet mogelijk om een uitspraak te doen over het effect van inburgering op participatie.

409 Het gevolg hiervan is ook dat de verschillende analysemethoden weliswaar konden worden getoetst op hun technische haalbaarheid, maar dat nog niet mogelijk was om iets te zeggen over werkelijke resultaten. In dit stadium kan alleen geconstateerd worden dat alle voorgestelde analyses op voorhand uitvoerbaar lijken te zijn.

Aanbevelingen

Voer eind 2011 een effectmeting op voor (naar verwachting) eerste zinvolle resultaten

410 De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat het mogelijk is om de effecten van inburgering op de participatie te toetsen. Wij adviseren daarom de effectmeting over ruim een jaar uit te voeren op de op dat moment beschikbare data.

Participatiegegevens tot en met 2009 zijn eind 2011 beschikbaar

411 De participatiegegevens zijn ruim anderhalf jaar na afloop van het rapportagejaar beschikbaar. Eind 2011 is dus het SSB-componentenbestand met gegevens tot en met 2009 beschikbaar. Hoewel de losse gegevens enkele maanden eerder³⁵ beschikbaar zijn, is wachten op het beschikbaar komen van de SSB-componentenbestand naar onze mening beter. Het belangrijkste voordeel is dat het (reeds geïntegreerde) SSB-componentenbestand samengesteld wordt door het CBS, volgens gestandaardiseerde werkwijzen. Dit maakt de herhaalbaarheid van dit onderzoek beter. Tevens zou het zelf koppelen van de bestanden tot dubbel werk leiden.

412 Bij het analyseren van de effecten van inburgering op participatie kan eind 2011 dus gebruik worden gemaakt van de groep geslaagde inburgeraars tot en met 2009 (circa 30.000 personen). De analyse zal dan naar verwachting informatie opleveren over het effect van inburgering op participatie voor de groep inburgeraars die in de periode 2007 tot ongeveer medio 2009 is geslaagd voor het inburgeringsexamen. Het uitvoeren van de effectmeting eind 2011 sluit ook aan bij de motie van het lid Ortega-Martijn c.s. In deze motie wordt de regering verzocht om de twee jaar de participatie van inburgeraars na het behalen van het inburgeringsexamen te meten. In het onderhavige onderzoek gebaseerd op de beschikbare informatie tot en met 2007 bleek het nog niet mogelijk vanwege het gebrek aan gegevens inzicht te krijgen in het effect van de inburgering.

413 Als het vierde kwartaal van 2011 gestart wordt met de effectmeting, is het aannemelijk dat er in het tweede kwartaal van 2012 resultaten van de effectmeting beschikbaar zijn.

³⁵ Het betreft hier hooguit twee tot drie maanden. De onderliggende bestanden met daarin de gegevens met betrekking tot arbeid als zelfstandige (de laatste gegevens die beschikbaar komen) is anderhalf jaar na het verslagjaar beschikbaar. Het samenvoegen en verwerken door de onderzoekers van de gegevens tot een werkbaar bestand zou waarschijnlijk enkele maanden langer duren dan dat het CBS de bestanden samenvoegt, waardoor tijdswinst wordt geboekt.

414 Toch kunnen er bij het uitvoeren van de effectmeting eind 2011 nog beperkingen zijn ten aanzien van de representativiteit en volledigheid van de uitkomsten. Hoewel een grote groep inburgeraars al geslaagd is, is de handhavingstermijn van de inburgeraars die gestart zijn in de periode 2007-2009 nog niet afgelopen. Hierdoor is het niet mogelijk om voor de hele groep inburgeraars een uitspraak te doen over de effecten van inburgering op participatie en bestaat dus de mogelijkheid dat er nog geen harde conclusies kunnen worden getrokken over het effect van inburgering op participatie.

415 Voor personen die in 2008 zijn gehandhaafd, loopt de termijn af in 2013. Pas in 2015 kan vervolgens een uitspraak worden gedaan over de effecten van inburgering op participatie, waarin de hele groep inburgeringsplichtigen uit de cohorten 2007 / 2008 wordt betrokken, inclusief degenen die pas aan het eind van de termijn slagen voor het examen.

Bij een meting vanaf 2013 zijn verdiepende analyses mogelijk

Als de participatiegegevens tot en met 2009 beschikbaar zijn, kan de participatie van inburgeraars tot en met 2009 worden onderzocht. In die periode zijn ongeveer 30.000 personen uit de doelgroep van dit onderzoek geslaagd voor het inburgeringsexamen of het NT2-examen. In totaal kan er dus voor ongeveer 30.000 inburgeraars worden gekeken naar het effect van inburgering op participatie. Wel is het zo dat de inburgeraars die in de tweede helft van 2009 zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen waarschijnlijk niet meegenomen kunnen worden, omdat deze groep zich nog nauwelijks op de arbeidsmarkt heeft kunnen begeven in 2009.

416 In tabel 4.1 staat het aantal diploma's per jaar. Bijna 10.000 migranten hebben vóór eind 2008 hun inburgeringsdiploma gehaald. Een eventueel effect van inburgering voor deze groep zal zeker zichtbaar moeten zijn op de participatiegegevens in 2009.

Jaar	Aantal
2007	1.800
2008	8.000
2009	20.000
Totaal aantal behaalde diploma's eind 2009	29.800

Tabel 4.1: Aantal behaalde diploma's (NT2 en inburgeringsexamens) vanaf invoering Wi tot en met eind 2009 waarvoor participatiegegevens beschikbaar zijn

417 Bij een meting eind 2013 (op basis van beschikbare gegevens tot en met 2011) zijn door het grotere aantal geslaagden ook verdiepende analyses mogelijk. De verwachting is dat in 2010 en 2011 nog grote groepen inburgeraars zullen slagen voor het examen (in 2010 ongeveer

25.000 geslaagden). Er zijn dan naar verwachting vanaf 2013 voldoende gegevens beschikbaar om een onderscheid te maken in oudkomers en nieuwkomers, in Wibbers (personen die onder de Wet inburgering buitenland) en niet-Wibbers, in personen die wel of geen duaal traject hebben gevolgd en andere inburgeraars, en in verschillende herkomstlanden. Op deze wijze kan de hypothese of inburgering effect heeft op de participatiekansen in een kleinere, meer homogene groep getoetst worden. Daarnaast zijn verschillenanalyses op verschillende groepen mogelijk.

Bij een volgende meting een schatting van het opleidingsniveau meenemen als casemixvariabele

418 Eén van de grootste beperkingen op dit moment is dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn op microniveau over het opleidingsniveau en de –richting van een inburgeraar. In een volgende meting zou het opleidingsniveau benaderd kunnen worden door middel van een schatting op basis van steekproefonderzoek. Uit bijvoorbeeld de Enquête Beroepsbevolking (EBB) kan het gemiddelde opleidingsniveau van verschillende subgroepen bepaald worden op basis van geboorteland, geboorteland ouders, leeftijd en geslacht. Deze gemiddelden kunnen geïmputeerd worden en daarmee gebruikt worden als benadering van het opleidingsniveau.

Aanknopingspunten voor verbetering efficiëntie analyses bij vervolgmeting

419 Tijdens het analyseproces moet rekening worden gehouden met de grote omvang van de diverse bestanden. Vooral bij het samenstellen van het analysebestand door het koppelen van gegevens en het berekenen van onderzoeksvariabelen is dat een aandachtspunt. Dit pilotonderzoek geeft een aantal aanknopingspunten dat de efficiëntie van de analyse bij een herhaling van het onderzoek zou verbeteren.

420 Het is aan te bevelen om bij een vervolgonderzoek vooraf een filter toe te passen op de bronbestanden - en met name het GBA-bestand - zodat zij alleen gegevens bevatten van personen die in het buitenland zijn geboren. Immers, in dit onderzoek blijken alleen deze personen in aanmerking te komen als doelgroep of referentiegroep. Dit zou tot aanzienlijk kleinere bronbestanden leiden waardoor de analyses worden vereenvoudigd.

421 Gezien de omvang van de bestanden is het goed om vooraf met het CBS af te stemmen om aanvullende opslagruimte beschikbaar te stellen. De ervaring van de onderzoekers is dat er veel meer opslagruimte nodig is dan vooraf ingeschat.

422 Bij een volgende meting kan verder efficiëntiewinst behaald worden door de gemaakte syntaxen voor de pilot opnieuw te gebruiken en dezelfde nieuw aangemaakte variabelen aan te houden.

A Definities en afkortingen

Verplichte en vrijwillige inburgeraars

*Inburgeringsplichtige*³⁶

1 Inburgeringsplichtig is de vreemdeling met rechtmatig verblijf die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft of die geestelijk bedienaar is. Niet-inburgeringsplichtig is echter een ieder die:

- (a) Jonger dan 16 jaar is dan wel 65 jaar of ouder is;
- (b) Ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven;
- (c) Beschikt over een 'vrijstellend' diploma, certificaat of ander document;
- (d) Leerplichtig of kwalificatieplichtig is³⁷;
- (e) Aansluitend op de leerplicht of kwalificatieplicht een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot de uitreiking van een 'vrijstellend' diploma, certificaat of ander document;
- (f) Heeft aangetoond te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving³⁸.

2 Evenmin is inburgeringsplichtig:

- (a) Ieder die onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie (EU)³⁹;
- (b) Het familielid van de persoon bedoeld in (a);
- (c) Ieder die is ontheven van de inburgeringsplicht vanwege een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap.

³⁶ Zie artikelen 1, 3, 5 en 6 van de Wet inburgering.

³⁷ De facto wordt vanwege dit punt voor inburgeringsplichtigen een leeftijd gehanteerd vanaf 18 jaar, omdat zij daarvoor nog kwalificatieplichtig zijn.

³⁸ Bijvoorbeeld via de zogeheten Korte Vrijstellingstoets (KVT).

³⁹ En onderdanen van overige staten uit de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland, zogeheten 'langdurig ingezetenen' in de EU en personen die op grond van verdragen geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd.

Vrijwillige inburgeraar⁴⁰

3 De groep vrijwillige inburgeraars bestaat uit twee deelgroepen:

- (a) Vreemdelingen met rechtmatig verblijf die niet inburgeringsplichtig zijn. Familieleden van en onderdanen van een lidstaat van de EU³⁹;
- (b) Nederlanders (waaronder genaturaliseerde migranten). Deze zijn per definitie niet inburgeringsplichtig.

4 In de definitie van 'vrijwillige inburgeraar' komt daarnaast een aantal elementen terug dat wij eerder tegenkwamen in de definitie van 'inburgeringsplichtige'. Zo is een vrijwillige inburgeraar iemand die:

- (a) Minder dan acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven;
- (b) Niet beschikt over een 'vrijstellend' diploma, certificaat of ander document;
- (c) Niet volledig leerplichtig of kwalificatieplichtig is;
- (d) Geen opleiding volgt tot een 'vrijstellend' diploma, certificaat of ander document.

5 In afwijking van de definitie van inburgeringsplichtigen kunnen vrijwillige inburgeraars wel ouder zijn dan 64 jaar.

6 Afkortingen en gebruikte termen.

Term	Toelichting
BSN-nummer	Burger Service Nummer.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek.
CEF-niveau	Gestandaardiseerd taalniveau volgens Common European Framework, ook toegepast op de Nederlandse taal.
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs (voorheen IB Groep en CFI).
EER	Europese Economische Ruimte. Hiertoe behoren IJsland, Noorwegen en Liechtenstein.
GBA	Gemeentelijke basisadministratie.
Geestelijke bedienaar	De nieuwkomer of oudkomer die arbeid in loondienst gaat verrichten als geestelijk voorganger of godsdienstleraar.
Gezinshereniging/vorming	Vreemdelingen, die op grond van een VVR bepaalde tijd recht op verblijf in Nederland hebben als gezinslid van een Nederlander of een vreemdeling, die rechtmatig in Nederland verblijft.

⁴⁰ Zie artikel Wi, artikel I, lid q

Term	Toelichting
Handhaving	Het opleggen van de inburgeringsplicht.
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst.
Migrant	Iemand die in het buitenland is geboren en vervolgens naar Nederland is geïmmigreerd.
Mw	Machtiging tot voorlopig verblijf, een vreemdeling vraagt een mvv aan als hij uit een mvv-plichtig land komt en langer dan 3 maanden in Nederland wil blijven. Met een mvv kan hij naar Nederland reizen. Daarna moet hij in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen. De mvv-plichtige vreemdeling komt alleen in aanmerking voor een verblijfsvergunning als hij een mvv heeft. Om een mvv te krijgen, moet hij aan alle voorwaarden voldoen die in zijn situatie gelden. De vreemdeling vraagt een mvv aan bij de Nederlandse ambassade of het consulaat in zijn land van herkomst.
Nieuwkomer	Een Nederlander of persoon van 18 jaar of ouder in het bezit van een geldige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die in het buitenland is geboren, die geen EU-onderdaan is en die zich (na 1 januari 2007) voor het eerst en permanent wil vestigen in Nederland.
NT2	Onderwijs in Nederlands als tweede taal.
Oudkomer	Een oudkomer is een migrant in de leeftijd vanaf 18 tot 65 jaar die vóór inwerkingtreding van de Wet inburgering (1 januari 2007) naar Nederland is gemigreerd maar geen acht jaar in Nederland heeft gewoond tijdens de leerplichtige leeftijd en die evenmin diploma's heeft waaruit blijkt dat hij beschikt over voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving.
RIN-nummer	Gesleutelde vorm van het BSN.
TGN	Toets Gesproken Nederlands, onderdeel van het inburgeringsexamen buitenland waarin de kennis van de Nederlandse taal met behulp van een telefoontoets wordt getest.
Voorziening	Een (gemeentelijke) voorziening is een door de gemeente aangeboden inburgeringscursus die moet leiden tot het inburgeringsexamen.
Vreemdeling	Ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.
Wib	Wet inburgering buitenland (2006), wet waarin aanvullende voorwaarden worden gesteld aan gezinsvormers en -herenigers en geestelijke bedienaren om een mvv te verkrijgen.
Wi	Wet inburgering (2007).

Term	Toelichting
Win	Wet inburgering nieuwkomers (1998-2006), wet waarin de inburgering van Nieuwkomers staat beschreven.

Tabel A.1: Afkortingen en gebruikte termen

B Gegevensbronnen

Vijf bronbestanden

I Voor dit onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van de volgende bronbestanden:

Bestand	Bron	Beschrijving	Gegevens
GBA	CBS	Het GBA-bestand bevat persoons- en huishoudensgegevens van alle personen die geregistreerd staan in de GBA.	Geslacht, geboortedatum, gezinssamenstelling, gegevens ten aanzien van de naturalisatie.
SSB-componenten	CBS	Het SSB bestaat uit een aantal onderling gekoppelde registers, waarin demografische en sociaal-economische gegevens zijn opgenomen. Daarnaast bestaan er SSB-satellieten waarmee gegevens over personen, banen en uitkeringen integraal beschikbaar zijn voor het samenstellen van statistische overzichten.	Per maand bevat het componentenbestand gegevens ten aanzien van werk, studie, uitkeringen en de belangrijkste bron van inkomsten voor een persoon. Het componentenbestand is door het CBS specifiek samengesteld voor dit onderzoek.
Migratiemotief	IND met bewerking CBS	Het migratiemotiefbestand bevat informatie over het eerste bekende migratiemotief van vreemdelingen. Het CBS heeft hiervoor IND-gegevens bewerkt.	Migratiemotief en datum van migratie.
ISI	DUO	ISI bevat informatie die relevant is voor de uitvoering van de Wi.	Gegevens ten aanzien van de voorziening (startdatum, einddatum de handhaving en examengegevens.
SRG	CBS	De SRG bevat informatie over door gemeenten ingezette re-integratietrajecten met de daarbij behorende voorzieningen.	Datum aanbod, datum start en datum afronding traject, begin- en einddatum van die loonkostensubsidie.

Tabel B.1: Bronbestanden

GBA: Persoonsgegevens

2 Het GBA-bestand bevat gegevens van alle personen die bij een gemeente in Nederland stonden geregistreerd in de periode 1995 tot en met 2007. Voor een toekomstige meting zal uiteraard een update van het GBA gebruikt worden. De gegevens worden door de individuele gemeenten geregistreerd. Elke keer dat een mutatie plaatsvindt, wordt een nieuwe record gemaakt, waardoor er meestal meerdere records per persoon zijn. Het bestand dat voor dit onderzoek ter beschikking is gesteld bevat alle personen uit het GBA tussen de 10 en de 75 jaar. Het totaal aantal records in dit bestand is circa 47 miljoen.

3 Het GBA-bestand bevat gegevens van persoonskenmerken, zoals geslacht en geboortedatum, de leefsituatie, zoals samenstelling huishouden, het huidige adres (op buurtniveau) en migratiegegevens, zoals geboorteland.

4 Het bestand bevat ook informatie over de aard en datum van mutaties. Hieruit kan bijvoorbeeld de aankomstdatum in Nederland worden afgeleid. De datum wordt genomen van de mutatie 'immigratie uit buitenland'.

5 De tabel hieronder laat de belangrijkste variabelen zien:

Variabele	Frequentie meting
Geboorteland	Eenmalig bij eerste keer inschrijven
Geboortedatum	Eenmalig bij eerste keer inschrijven
Geboorteland moeder, vader	Eenmalig bij eerste keer inschrijven
Nationaliteit	Bij eerste keer inschrijven en bij mutaties in nationaliteit
Geslacht	Bij eerste keer inschrijven en bij mutaties in geslacht
Adres (gemeente-, wijk- en buurtcode)	Bij eerste keer inschrijven en bij adresmutaties
Burgerlijke staat	Bij eerste keer inschrijven en bij mutaties in burgerlijke staat
Samenstelling huishouden ⁴¹	Jaarlijks op 1 januari
Positie in huishouden ⁴²	Jaarlijks op 1 januari

Tabel B.2: Variabelen in het GBA

⁴¹ De variabele 'Samenstelling huishouden' kan de volgende waarden hebben: (1) Eenpersoonshuishouden; (2) Ongehuwd samenwonend stel zonder kind; (3) Gehuwd stel zonder kind; (4) Ongehuwd samenwonend stel met kind(eren); (5) Gehuwd stel met kind(eren); (6) Eenouderhuishouden; (7) Overig huishouden; (8) Institutioneel huishouden.

⁴² De variabele 'Positie in het huishouden' kan de volgende waarden hebben: (1) Kind; (2) Alleenstaande; (3) Partner in ongehuwd stel zonder kind; (4) Partner in gehuwd stel zonder kind; (5) Partner in ongehuwd samenwonend stel met kind(eren); (6) Partner in gehuwd stel met kind(eren); (7) Ouder in eenouderhuishouden; (8) Referentiepersoon in overig huishouden; (9) Overig lid van een huishouden; (10) In institutioneel huishouden.

IND: migratiegegevens

6 Dit bestand bevat het migratiemotief van alle personen die naar Nederland zijn geïmmigreerd of vanuit Nederland zijn geëmigreerd in de periode tot en met 31 december 2007. Van de 648.000 personen (52%) die voor 1 januari 1995 naar Nederland zijn geïmmigreerd, zijn de migratiedatum en het migratiemotief niet bekend. Deze personen zitten wel in het databestand; zij hebben als migratiedatum de datum '31/12/1994' toegewezen gekregen.

7 Elke keer dat iemand immigreert of emigreert wordt er een nieuw record gemaakt. Er kunnen dus meerdere records per persoon zijn als iemand bijvoorbeeld eerst immigreert en later remigreert naar het geboorteland. In totaal bevat het bestand 4,7 miljoen records, waarvan 3,4 miljoen records betrekking hebben op immigratie.

8 Het bestand bevat alleen het eerste migratiemotief van immigranten, dat wil zeggen het migratiemotief bij aankomst in Nederland. Als het migratiemotief later wijzigt, bijvoorbeeld van 'studie' naar 'gezinsvorming', dan is dat niet zichtbaar in dit bestand. Ook is het migratiemotief in ongeveer de helft van de gevallen niet bekend. Dit is het geval bij personen die voor 1 januari 1995 geïmmigreerd zijn en personen die de Nederlandse nationaliteit hebben. Het bestand bevat de volgende variabelen:

Variabele	Frequentie meting
Migratiebeweging (immigratie of emigratie)	Bij aankomst in/vertrek uit Nederland
Datum immigratie/emigratie	Bij aankomst in/vertrek uit Nederland
Motief	Bij aankomst in/vertrek uit Nederland

Tabel B.3: Variabelen IND-migratiegegevens

DUO: gegevens over inburgeringscursussen

9 Het DUO-bestand bevat gegevens over inburgering. Er is een record per persoon voor alle personen die reeds een inburgeringsexamen hebben afgenomen, personen die een handhaving, voorziening, vrijstelling of ontheffing hebben en personen die gezien hun persoonskenmerken een inburgeringsplicht hebben, maar nog niet in beeld zijn bij gemeenten. Het totaal aantal records is circa 230.000. De gegevens hebben betrekking op de periode vanaf 1 januari 2007 tot en met 31 december 2009. Er zijn ook gegevens van NT2-examens vóór 2007.

10 Het bestand bevat gegevens van het inburgeringsexamen alsook het staatsexamen en vrijstellingen. Deze gegevens worden ingevoerd door DUO zelf, die verantwoordelijk is voor de examens.

11 Verder zijn er procesgegevens en enkele inhoudelijke gegevens over het inburgeringstraject en de doelgroep (dat wil zeggen, de categorie binnen de Wi) waartoe de persoon behoort. Deze gegevens worden door de gemeenten ingevoerd. In het DUO-bestand wordt 'deelname aan een inburgeringstraject' niet geregistreerd. Dit heeft tot gevolg dat vrijwillige inburgeraars alleen in beeld komen wanneer zij een voorziening hebben ontvangen van hun gemeente en hiervoor een overeenkomst zijn aangegaan of, als dat niet het geval is, pas wanneer zij zich hebben ingeschreven voor deelname aan het inburgeringsexamen.

12 Niet alle gegevens worden volledig geregistreerd. Globaal kan worden geconstateerd dat variabelen die gevolgen (kunnen) hebben voor vergoedingen, verblijfsstatus, boetes en dergelijke wel goed worden geregistreerd terwijl andere variabelen vaak niet worden ingevuld. De tabel hieronder laat de meest relevante variabelen zien:

Variabele	Meetmoment en opmerkingen
Inburgeringsexamen gehaald	Als geslaagd
Staatsexamen gehaald	Als geslaagd
Datum examen	Als volledig examen gedaan (dus geen datum wordt geregistreerd als slechts één onderdeel van het examen is afgelegd)
Vrijstelling	Als vrijstelling wordt verleend. Datum vrijstelling wordt NIET geregistreerd
Eindniveau (A1 of A2)	Als geslaagd voor examen
Profiel eindexamen (bijvoorbeeld Werk,	Als geslaagd voor examen

Variabele	Meetmoment en opmerkingen
Opvoedingsondersteuning)	
Start/eind voorziening	Bij verstrekken voorziening. Startdatum wordt goed geregistreerd, einddatum minder goed
Start/eind handhaving	Bij handhaven. Startdatum wordt goed geregistreerd, einddatum minder goed
Soort traject (dual traject, profiel)	Alleen geregistreerd indien voorziening
Doelgroepcategorie volgens Wi (verplicht/vrijwillig, geestelijke bedienaar, et cetera)	Redelijk goed ingevuld, alleen geregistreerd indien inburgeringsvoorziening (voor wat betreft de categorieën die voor dit onderzoek relevant zijn)

Tabel B.4: Variabelen DUO-bestand

SSB: participatiegegevens

13 Participatiegegevens die voor dit onderzoek ter beschikking zijn gesteld, zijn opgenomen in een maatwerkbestand dat is samengesteld op basis van gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Het SSB bestaat uit een aantal onderling gekoppelde registers, waarin demografische, sociaal-culturele en sociaal-economische gegevens zijn opgenomen.

14 Het SSB-maatwerkbestand bevat gegevens over de participatie voor zover dat tot uiting komt in het inkomen van de betreffende persoon. Dat zijn gegevens over werk, studie en uitkeringen. Deze gegevens zijn afkomstig uit verschillende bronnen, waaronder belastinggegevens, uitkeringgegevens en gegevens van studiefinanciering.

15 'Het bestand' bestaat feitelijk uit zeven verschillende bestanden, één per jaar voor de jaren 2001 tot en met 2007. Elk bestand heeft één record per persoon. Alle personen die inkomen ontvangen in Nederland staan in deze bestanden. Elk bestand bevat circa 17 miljoen records.

16 De personen in de SSB-bestanden komen niet volledig overeen met de personen in het GBA-bestand. De SSB-bestanden bevatten ook personen die in het buitenland wonen (bijvoorbeeld België of Duitsland) en in Nederland inkomen ontvangen. Daarnaast bevat het GBA-bestand personen die vóór 2001 uit Nederland zijn vertrokken.

Participatie wordt maandelijks gemeten op een peildatum, de laatste vrijdag van de maand. Voor elk record (persoon) zijn er dus 12 variabelen (voor de 12 maanden) per participatievorm in elk bestand.

De tabel hieronder laat de belangrijkste variabelen zien:

Variabele	Meetmoment en opmerkingen
Werknemer (ja/nee)	Maandelijks. Alle banen worden meegeteld, ongeacht het aantal uren
Zelfstandige (ja/nee)	Jaarlijks. Wordt aangenomen dat zelfstandige het hele jaar als zelfstandige werkt
Overige arbeid (ja/nee)	Maandelijks, overige arbeid waarvan aangifte voor de inkomstenbelasting wordt gedaan
Arbeid in het buitenland (ja/nee)	Maandelijks. Arbeid in het buitenland waarvoor aangifte voor de inkomstenbelasting wordt gedaan
Werkloosheidsuitkering (ja/nee)	Maandelijks
Arbeidsongeschiktheidsuitkering (ja/nee)	Maandelijks
Bijstandsuitkering (ja/nee)	Maandelijks
Uitkering buitenland (ja/nee)	Maandelijks. Geeft aan of persoon een uitkering uit het buitenland heeft op het peilmoment
Overige uitkering (ja/nee)	Maandelijks. Voorbeelden van overige uitkeringen zijn AOW en ANW
Student (ja/nee)	Maandelijks. wo en hbo vanaf 2001, vavo en vo op basis van imputatie in de periode 2001-2005 en directe metingen vanaf 2006. Alleen onderwijsvormen waar er recht op studiefinanciering bestaat (bijvoorbeeld geen private instellingen)
Hoofdkomstenbron	Maandelijks. Participatievorm dat het meeste inkomen oplevert

Tabel B.5: Variabelen SSB-bestand

SRG: re-integratiegegevens

17 Het databestand Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) bevat gegevens over re-integratietrajecten die via gemeenten lopen vanaf 1 januari 2005. Een record in het microdatabestand is een door de gemeente ingezet re-integratietraject of een aanbod voor een re-integratietraject aan een persoon door de gemeente. In SRG worden het begin en eind van een geheel traject geregistreerd.

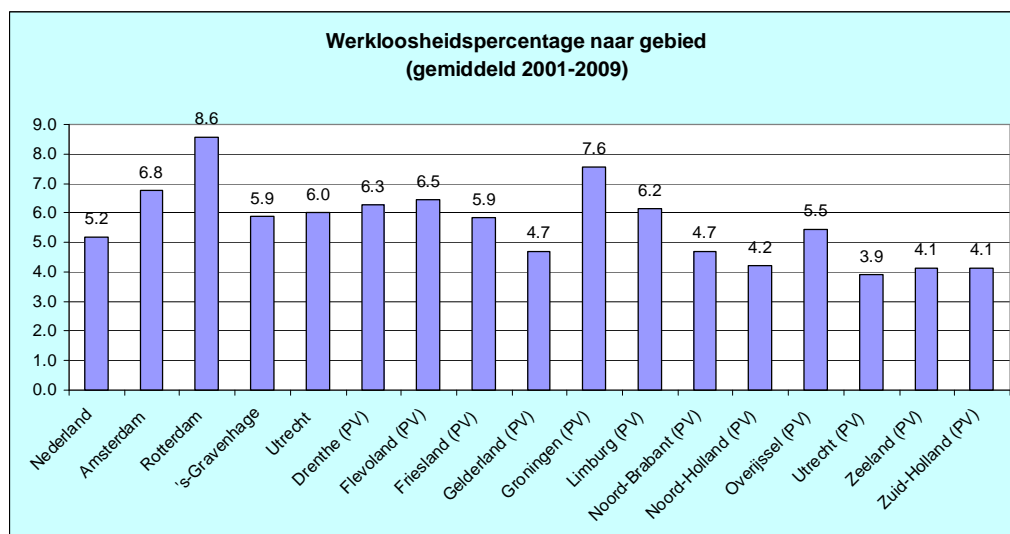
Variabele	Meetmoment en opmerkingen
Begindatum traject	Bij start van het traject. Begindatum is de begindatum van de eerste ingezette voorziening.
Einddatum traject	Datum per wanneer de gemeente alle re-integratieactiviteiten voor de klant besluit te beëindigen. Wordt niet altijd goed geregistreerd.
Doelgroep	Ten tijde van aanbod. Doelgroep is: NUG/ANW of overig. Personen die achtereenvolgens meerdere trajecten aangeboden krijgen, kunnen dus bij de verschillende trajecten tot verschillende doelgroepen behoren.

Tabel B.6: Variabelen SRG-gegevens

Conjunctuurgegevens

18 Voor een zinvolle analyse van participatiegegevens moet rekening worden gehouden met de economische omstandigheden van dat moment, in de regio waar de migrant zich bevindt. Als indicator voor de economische omstandigheden is het werkloosheidspercentage gebruikt (gegevens van CBS Staline op basis van de Enquête beroepsbevolking). Deze indicator is direct gerelateerd aan de arbeidsmarkt en daardoor relevanter voor de participatie van migranten dan bijvoorbeeld de groei in BNP. Alternatieve arbeidsmarktgerelateerde indicatoren, zoals het aantal vacatures zijn sterk gecorreleerd met het werkloosheidspercentage, maar niet op hetzelfde detailniveau beschikbaar.

19 De gegevens zijn beschikbaar voor de periode 2001 tot en met 2009. Het werkloosheidspercentage op provincieniveau is gebruikt voor de analyses, omdat juist de regionale omstandigheden relevant zijn voor de participatie. De vier grote steden (de G4) zijn apart genomen omdat het werkloosheidspercentage doorgaans aanzienlijk hoger is dan in de rest van de provincie, (zie figuur B.1) terwijl er daar relatief veel migranten wonen.



Figuur B.1: Werkloosheidspercentage naar gebied

C Voorbereiding en koppeling

1 Deze bijlage beschrijft de stappen in de voorbereiding en de koppeling van de bestanden. Deze stappen worden niet in chronologische volgorde weergegeven; sommige schoningsacties moesten bijvoorbeeld worden uitgevoerd na de koppeling van de bestanden terwijl anderen op de afzonderlijke bestanden zijn uitgevoerd.

Schoning

- 2 'Schoning' betreft het verwijderen van alle records in de bronbestanden die niet meegenomen worden in de analyses, omdat de personen bij wie de records horen niet tot de analysedoelgroep behoren. De volgende personen zijn verwijderd:
- (a) Personen die in Nederland zijn geboren. Deze personen komen niet in aanmerking voor inburgering;
 - (b) Personen die buiten Nederland zijn geboren, maar van wie beide ouders in Nederland zijn geboren. In principe kunnen deze personen potentiële inburgeraars zijn, maar vaak zullen dit de kinderen van expats zijn die wel Nederlandstalig onderwijs hebben genoten en dus niet potentiële inburgeraars zijn;
 - (c) Personen die op 1/1/2007 (de datum van inwerkingtreding van de Wi) of jonger dan 18 jaar of ouder dan 65 jaar waren. Participatie is voor deze personen nog niet of niet meer relevant;
 - (d) Personen die overleden zijn;
 - (e) Alle personen die geëmigreerd zijn. In principe zou men kunnen immigreren, emigreren en vervolgens nogmaals immigreren voor een niet-tijdelijk doel, waardoor men inburgeringsplichtig is. Echter de inspanning die het identificeren van zulke gevallen vereist, weegt niet op tegen de vermoedelijke omvang van deze groep (maximaal 5% van de groep in- en uitstromende personen inclusief personen geboren in Nederland);
 - (f) Geestelijk bedienaren en personen met een inburgeringsonthefing⁴³. Deze personen zijn in de afbakening buiten de doelgroepen gehouden (zie hoofdstuk 1);
 - (g) Personen met onvolledige participatieroutes, dat wil zeggen met ontbrekende participatiegegevens in een of meer maanden;
 - (h) Personen die wel in de SSB-bestanden staan, maar niet in het GBA-bestand.

⁴³ Geestelijk bedienaren worden geïdentificeerd op basis van de variabele 'Doelgroep voorziening' uit het DUO-bestand. Dit betekent dat alleen de geestelijk bedienaren geïdentificeerd worden die in beeld zijn bij de gemeenten en tevens geregistreerd bij DUO.

Constructie variabelen

3 Een aantal variabelen dat nodig is voor de analyses, was niet direct beschikbaar in de bronbestanden, maar moest eerst worden geconstrueerd via een of meer tussenstappen. Het ging om de volgende variabelen:

- (a) Datum aankomst in Nederland. Deze variabele wordt afgeleid van de datum van de mutatie met reden 'immigratie' in het GBA-bestand;
- (b) Periode verkrijgen Nederlandse nationaliteit. Deze variabele geeft aan of men de Nederlandse nationaliteit heeft en of de Nederlandse nationaliteit verkregen is voor of na 1/4/2003. De variabele wordt afgeleid van de datum van de mutatie met reden 'wijziging nationaliteit' en de nieuwe nationaliteit 'Nederlandse' na de wijziging, zoals opgenomen in het GBA-bestand;
- (c) Inburgeringsverplichting (verplicht/vrijwillig). Deze variabele is geconstrueerd op basis van het land van herkomst, de naturalisatiestatus en het migratiemotief. Hierop is een correctie uitgevoerd indien er inconsistenties waren tussen deze geconstrueerde variabelen en wat in DUO is geregistreerd. Tenslotte dient nog te worden opgemerkt dat een persoon niet inburgeringsplichtig is als deze 8 jaar gedurende de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft gewoond. In het onderhavige onderzoek is deze filter niet meegenomen. Voor een volgende meting wordt geadviseerd hier wel rekening mee te houden;;
- (d) Regio-indeling. Voor het gebruik van de conjunctuurgegevens is een indeling gemaakt in provincie en G4-gemeenten. Het GBA-bestand bevat per record (met een variërende geldigheid) zowel de provincie- als gemeentecode (per 1/1/2007). Deze variabelen zijn gecombineerd en op basis hiervan is voor elke respondent op 1 januari van elk jaar de woonregio bepaald. Conjunctuurgegevens per regio, per jaar zijn hier aan gekoppeld;
- (e) Cohort. Voor sommige analyses van participatie is het verstandig om alleen personen mee te nemen die in dezelfde periode (maand - op basis van de SSB-peildata - of kwartaal) naar Nederland zijn gekomen, dat wil zeggen: van dezelfde cohort. De cohort is berekend op basis van de datum van aankomst in Nederland (zie (a));
- (f) Diploma behaald. Deze variabele combineert het inburgeringsdiploma en het NT2-diploma. Deze variabele krijgt de waarde '1' als een persoon een van beide diploma's behaald heeft en de waarde '0' als de persoon geen van beide examens gehaald heeft;
- (g) Datum diploma behaald. Geeft de datum van het eerst behaalde diploma (van het inburgerings- of NT2-examen);
- (h) Doelgroepenindeling. Er is een variabele aangemaakt ter aanmerking van de doelgroepen, zoals gedefinieerd voor dit onderzoek (zie hoofdstuk 1).

4 Naast deze algemene variabelen zijn ook geconstrueerde variabelen die de mate van participatie beschrijven. Het betreft de volgende variabelen:

- (a) Het hebben van betaald werk. Het SSB-bestand bevat variabelen voor verschillende vormen van betaald werk, waaronder werk als werknemer en werk als zelfstandige. Deze

- geconstrueerde variabele heeft de waarde 'ja' als een of meer van deze SSB-variabelen de waarde 'ja' heeft;
- (b) Het aantal maanden werk in enig jaar. Dit aantal is gelijk aan het aantal peildata waarop de betreffende persoon enige vorm van betaald werk heeft;
 - (c) Het aantal maanden tussen de aankomst in Nederland en de eerste participatie (in de vorm van werk en/of studie). Dit aantal wordt berekend aan de hand van de datum aankomst in Nederland en de participatiegegevens in het SSB-bestand. Deze variabele kan alleen berekend worden voor personen die na 1/1/2001 naar Nederland zijn gekomen, omdat er pas vanaf die datum participatiegegevens zijn;
 - (d) De participatieroutes. Deze participatieroutes zijn sequenties van cijfers die de volgorde van verschillende participatievormen weergeven. Zij zijn geconstrueerd op basis van de hoofdkomstenbron en het wel of niet hebben van werk in enige maand. De volgende participatieroutes zijn opgesteld:
 - (i) Wel/geen werk per maand. Een '1' wordt weergegeven als de persoon enige vorm van betaald werk heeft in die maand en een '0' als de betreffende persoon geen betaald werk heeft. Bijvoorbeeld, de route {0-0-0-1-1-1-1-1-1-0} voor een bepaald jaar zou betekenen geen werk in de periode januari tot en met april, wel betaald werk in de periode mei tot en met november en geen betaald werk in december;
 - (ii) Hoofdkomstenbron per maand. De hoofdkomstenbron in elke maand wordt aangeduid met een cijfer, bijvoorbeeld '0' voor geen inkomen, '1' voor werknemer, '8' voor student. Zo zou de route {8-8-8-1-1-1-1-1-1-0} voor een bepaald jaar betekenen dat de betreffende persoon tot en met april student was, daarna werknemer tot en met november en in december geen inkomen had;
 - (iii) Volgorde van participatie. De hoofdkomstenbron wordt weergegeven elke keer dat een verandering optreedt. Zo zou de route in (ii) nu worden weergegeven als {8-1-0}.

Koppeling bestanden

5 Ten behoeve van de analyse dienden de vijf bronbestanden, zoals beschreven in bijlage B, te worden gekoppeld. Bovendien bestond het SSB-bronbestand in feite uit zeven aparte bestanden, één per jaar, die ook eerst gekoppeld moesten worden.

6 Het eindresultaat zou uit een bestand moeten bestaan met één record per persoon. Echter, het GBA-bestand had één record per mutatie en diende dus eerst omgezet te worden naar een bestand met één record per persoon. Voor de tijdsgebonden gegevens, zoals het adres of samenstelling huishouden werden variabelen geconstrueerd met de waarde per jaar, met een peildatum van begin januari.

7 Hoewel het IND-bestand ook meerdere records per persoon bevat, is dat in dit geval geen probleem, omdat alleen personen die immigreren en niet weer emigreren (en dus per definitie slechts één record hebben) worden meegenomen.

8 In het DUO-bestand kan een persoon meerdere records bevatten als deze meerdere voorzieningen heeft gekregen van de gemeente. Dit bestand is teruggebracht tot één record per persoon door alleen te kijken naar de meest recente voorziening. Het is volgens de onderzoekers aannemelijk dat de persoon daarvoor nog niet met een inburgeringstraject is gestart, omdat voorgaande voorzieningen niet geschikt waren.

9 Vervolgens worden de vier bestanden gekoppeld met behulp van het unieke RIN-nummer. Het RIN-nummer is afgeleid van het BSN-nummer en is zodanig versleuteld dat het niet mogelijk is om het oorspronkelijke BSN-nummer te traceren.

10 Alleen personen die in alle vier bestanden voorkomen, worden meegenomen in het gekoppelde bestand. Deze beperking is opgelegd, omdat de analyses pas zinvol zijn als er gegevens zijn over zowel participatie als inburgering, migratiegeschiedenis en persoonskenmerken. De personen die door deze beperking niet worden meegenomen, vallen in de volgende categorieën:

- (a) Personen van wie het BSN-nummer in een of meer van de bestanden niet klopt;
- (b) Personen die in Nederland inkomen ontvangen (en dus in de SSB-bestanden voorkomen), maar niet in Nederland wonen (en dus niet in het GBA-bestand voorkomen);
- (c) Personen die niet over de gehele periode dat ze in Nederland wonen voorkomen in het SSB-bestand (in de jaren 2001 t/m 2007). Hierbij is geteld vanaf drie maanden na aankomst in Nederland;
- (d) Personen die wel in het GBA-bestand voorkomen maar niet in het IND-bestand.

D Leden begeleidingscommissie

I De begeleidingscommissie voor dit onderzoek bestond uit de volgende leden:

- (a) Prof. dr. T. Zwart, Universiteit Utrecht;
- (b) Prof. dr. G.J. Veerman, Universiteit van Maastricht;
- (c) Prof. dr. G. Engbersen, Erasmus Universiteit Rotterdam;
- (d) Dr. J. Dagevos, Sociaal Cultureel Planbureau;
- (e) Dr. P. Tesser, voormalig medewerker ministerie van VROM;
- (f) Drs A. Verweij, ministerie van VROM, Directie Kennis en Verkenningen;
- (g) Drs. R. Chandali, Directie Inburgering en Integratie;
- (h) Ir. A. Bal, ministerie van VROM, Directie Inburgering en Integratie.