

Vergaderjaar 2016–2017

32 824

Integratiebeleid

Nr. 182

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2017

U heeft mij gevraagd om met een brief te reageren (Handelingen II 2016/17, nr. 43, Regeling van werkzaamheden) op het rapport van de Algemene Rekenkamer over Inburgering (Kamerstuk 32 824, nr. 181). Ik heb formeel reeds gereageerd richting de Algemene Rekenkamer, de reactie op hun aanbevelingen is opgenomen in de bijlage. Ik zal in deze brief ingaan op de verbeteringen aan het stelsel die ik noodzakelijk acht en al heb ingezet en daarnaast zal ik nog kort reageren op een aantal aspecten van het inburgeringsbeleid dat de afgelopen dagen in het publiek debat aandacht vroeg.

Het is voor iedereen in Nederland van groot belang dat nieuwkomers snel een plek vinden in onze samenleving. Inburgering is daar een cruciaal startpunt voor. Ik ben het met de Algemene Rekenkamer eens dat inzicht in de participatie van inburgeraars in de samenleving van belang is. Alleen op die manier kunnen we bepalen of het huidige beleid voldoende effectief is. Ik heb in de brief van 11 oktober¹ aangegeven waar ik de grootste knelpunten in het stelsel zie en wat ik daar nu op korte termijn aan doe. Het leidend principe hierbij is dat het beter moet zodat meer nieuwkomers met succes hun inburgeringstraject afronden. Het gaat dan ondermeer om het organiseren van toezicht in de klassen, extra inzet voor groepen die achterblijven en zorgen dat meer mensen voor een hoger taalniveau kiezen. De acties die ik in gang heb gezet vallen grotendeels samen met de conclusies van de Rekenkamer. Mede naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer zie ik dat er ook een hernieuwde discussie over het stelsel wordt gevoerd. Ik juich deze discussie toe: als het beter kan, dan moeten we dat doen. Een stelseldiscussie is echter iets voor de kabinetsformatie en ik wil nu op korte termijn ook al verbeteringen aanbrengen. Inburgering is te belangrijk om kansen op verbetering nu te laten liggen.

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 161.

Extra inzet kabinet

Ik zet zoals aangekondigd in de brieven van oktober² en november³ nu extra in op:

- Het beter op weg helpen van nieuwkomers die moeite hebben met inburgeren, bijvoorbeeld richting een passende cursus. Daarvoor hebben de gemeenten vorig jaar extra geld gekregen (budget maatschappelijke begeleiding van 1.000 euro naar 2.370 euro per persoon). Dit geeft de gemeenten ook veel meer mogelijkheden om zelf vorm te geven aan de inburgering, zoals de afgelopen dagen ook door veel partijen is geopperd.
- Het verbeteren van de informatievoorziening voor inburgeraars in overleg met DUO en Blik op Werk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om brieven met informatie en filmpjes over het examen in meerdere talen.
- stimuleren dat meer mensen inburgeren op een hoger dan minimaal vereist niveau (staatsexamen i.p.v. inburgeringsexamen);
- betere toegang voor kansrijke asielmigranten tot professionele taallessen, al voordat ze een verblijfsstatus hebben;
- de voorinburgering voor statushouders, deze is uitgebreid van 92 naar 155 uur;
- vergroten van de transparantie van het cursusaanbod via de website van Blik op Werk (onder meer over prijzen, slagingskansen en groepsgrootte). Bij gebrek aan transparantie verliest een aanbieder van inburgeringslessen het keurmerk en stopt de financiering via DUO;
- de invoering van extern toezicht op de kwaliteit van de cursussen bij taalaanbieders;
- inzicht voor gemeenten in de voortgang van inburgeraars door de relevante gegevens uit het systeem van DUO te delen;
- de participatieverklaring als verplicht onderdeel van de inburgering. Daarmee worden nieuwkomers gewezen op de kernwaarden van onze samenleving.
- meer betrokkenheid van gemeenten bij de inburgering via de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject;
- een verkenning naar de onderlinge versterking van arbeidsparticipatie, het volgen van een opleiding en inburgering en de rol die duale trajecten hierin kunnen spelen;
- beter bereik en ondersteuning van groepen met achterblijvende slagingspercentages, bijvoorbeeld vrouwen uit Somalië en Eritrea.

Extra inzet asielmigranten

De verhoogde instroom van asielmigranten vroeg om extra inzet. Juist nu er veel nieuwkomers hun plek in de Nederlandse samenleving moeten vinden is het van belang hier zoveel mogelijk obstakels weg te nemen. Statushouders worden op dag één gescreend op arbeidsmarkt en scholingscompetenties. Dit wordt gebruikt om hen te koppelen aan toekomstige woongemeenten waar perspectief is op werk. Statushouders worden ook zoveel mogelijk gehuisvest in een AZC bij de toekomstige woongemeente. Ook is er extra geïnvesteerd om asielzoekers en statushouders al tijdens het verblijf in het AZC te activeren via vrijwilligersklussen, eerder en meer taallessen en extra capaciteit om statushouders te ondersteunen.

Gelijktijdig wordt er gewerkt aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en (vrijwilligers)werk, daardoor verliezen statushouders minder tijd. Hierover is met de medeoverheden een Bestuursakkoord (november 2015) en een Uitwerkingsakkoord (april 2016) gesloten. Gezamenlijke inzet van Rijk en

² Idem.

³ Kamerstuk 34 334, nr. 23.

gemeenten is belangrijk omdat de relatief grote groep asielmigranten die afgelopen jaren is ingestroomd komende jaren bezig zal zijn met hun inburgering.

Van Inburgering naar Participatie

De mate waarin de Wet Inburgering 2013 bijdraagt aan participatie is nog niet onderzocht omdat de inburgeringstermijn van de inburgeraars die eind 2013 inburgeringsplichtig werden, pas nu is afgelopen. Ik ben voornemens dit nog dit jaar te laten onderzoeken met een cohort-onderzoek net als dat we eerder hebben gedaan in 2013⁴ en 2010⁵. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting begin 2018 beschikbaar komen.

Slagingspercentages

Het is geen makkelijke weg om in te burgeren, we vragen veel van mensen en de slagingspercentages zijn gestegen maar ze zijn nog niet zo hoog als ik zou willen. Ik wil graag het debat voeren op basis van feiten. In de media is ophef ontstaan over de slagingspercentages, deze zouden de helft lager liggen dan in 2007. In de praktijk ligt het veel genuanceerder. Twee punten springen eruit: het over een kam scheren van wezenlijk verschillende groepen (appels en peren) en het gehanteerde startmoment.

Bij de constatering van de Rekenkamer dat de Wet inburgering 2013 voornamelijk de helft minder geslaagden oplevert (ca. 40% vs. ca. 80%) dan onder de vorige wet uit 2007, zijn de volgende kanttekeningen te maken:

- Voor het stelsel van 2007 gaat de Rekenkamer uit van het gemiddelde slagingspercentage nieuwkomers over de periode 2007–2012. Het slagingspercentage loopt in deze periode geleidelijk af: van 86% in 2007 naar 62% in 2012. Het gemiddelde slagingspercentage ligt in de hele periode op 78%. Het aandeel asielmigranten onder de nieuwkomers in deze periode is 13% en het slagingspercentage ligt aanmerkelijk lager onder de groep asielmigranten.
- Het is om een aantal redenen niet zinvol om de slagingspercentages van oudkomers en nieuwkomers (bij elkaar opgeteld) in 2011 en (alleen) nieuwkomers in 2015 te vergelijken. Het is ook niet zinvol om naar absolute aantallen te kijken omdat dit vooral afhankelijk is van de instroom van asielmigranten in de jaren ervoor (hun inburgeringstermijn loopt een aantal jaar later af). Dit heeft te maken met verschillende stelselwijzigingen en termijnen maar ook met verschil in landen van herkomst en dan met name het aandeel asielmigranten. In 2011 waren er nog veel oudkomers inburgeringsplichtig. Bovendien liep er in 2015 er nog geen termijn af van mensen die na 2013 in het nieuwe stelsel inburgeringsplichtig zijn geworden.
- Voor het stelsel van 2013 gaat de Rekenkamer uit van het slagingspercentage op peildatum 1 juli 2016 van de eerste twee kwartalen van cohort 2013, het eerste cohort dat inburgert onder een nieuw stelsel. Ten tijde van de peildatum was nog niet voor alle betrokkenen vastgesteld of zij recht hebben op een verlenging of ontheffing. Het slagingspercentage kon dus alleen met voorbehoud worden berekend en kwam op een kleine 40%. Het aandeel asielmigranten in deze groep is 49%.
- Ook zijn bovendien op verzoek van de Tweede Kamer de eisen aangescherpt. Vanaf 1 januari 2015 bestaat het taaldeel van het inburgeringsexamen uit lezen, luisteren, spreken en schrijven. Voor elk

⁴ Regioplan *Inburgering en Participatie, De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving* Amsterdam 2013.

⁵ B&A Groep *Effecten Inburgering op participatie* Den Haag 2010.

van deze 4 onderdelen moet een voldoende gehaald worden. In het examen dat vóór 2015 werd afgenomen, was het mogelijk te compenseren voor de verschillende taalvaardigheden.

Op basis van de meest recente gegevens stel ik vast dat van de inburgeringsplichtigen die in 2013 de kennisgeving inburgeringsplicht van DUO hebben ontvangen, per 1 januari 2017 60% aan de inburgeringsplicht heeft voldaan⁶ (54% is geslaagd, 6% is ontheven). 40% is per 1 januari 2017 nog inburgeringsplichtig. Hierbij moet opgemerkt worden dat nog niet alle inburgeringsplichtigen uit cohort 2013 op dit moment aan het einde van hun inburgeringstermijn zijn omdat een deel van deze groep inburgeringsplichtigen een verlenging van de termijn heeft gekregen die nog loopt. Dit betekent niet dat ik tevreden ben met het resultaat. Daarom heb ik in oktober maatregelen aangekondigd.

Gehanteerde startmomenten inburgering

De Rekenkamer en het ministerie (en ook DUO) hanteren een ander startmoment voor de inburgeringsplicht. De Rekenkamer kiest de afgiftedatum van de beschikking voor verblijf (conform de Wet Inburgering) als startmoment. Ik neem de datum van de eerste kennisgeving die door DUO wordt verstuurd als startmoment. Op dat moment wordt de inburgeringsplichtige geïnformeerd over zijn inburgeringsplicht en wat er in dat kader wordt verwacht. Als er meer dan een maand zit tussen de afgiftedatum van de beschikking en de kennisgeving van DUO, wordt de inburgeringstermijn verlengd met de tijd tussen beschikking en kennisgeving. Dit gebeurt met enige regelmaat bijvoorbeeld als de inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP) nog niet heeft plaatsgevonden. De datum kennisgeving is in de praktijk het startmoment van de inburgeringsplicht.

Beeld inburgering in de media

Hieronder zal ik nog een aantal onderwerpen toelichten dat afgelopen week onderwerp van discussie was. Ik waardeer de aandacht die er is voor de positie van inburgeraars maar wil toch kort ingaan op een aantal onjuistheden die op deze manier makkelijk een eigen leven gaan leiden.

Communicatie DUO Website:

Gesuggereerd is dat de informatie over inburgering uitsluitend in het Nederlands beschikbaar is, dat is niet juist. De website inburgeren.nl is grotendeels vertaald in het Engels. Zo zijn de filmpjes op de website (oa over examens) beschikbaar met Engelse ondertitels en de filmpjes voor Asielzoekers en «inburgeren hoe moet dat» zijn ingesproken in vijf veel gesproken talen (Arabisch, Engels, Farsi, Somalisch en Tigrynia).⁷ Momenteel wordt ook de toelichting op veel gebruikte formulieren in deze talen vertaald. Verschillende folders zijn er in de meest gebruikte talen (6 talen) en de kennisgevingbrief is beschikbaar in 26 talen. Formulieren die moeten worden ingevuld, worden bewust niet vertaald omdat ze anders mogelijk in de moedertaal worden ingevuld.

⁶ Inburgeringsdiploma of diploma staatsexamen NT2 gehaald of vrijstelling gekregen vanwege een vrijstellend diploma, getuigschrift of certificaat.

⁷ Zie bijvoorbeeld <https://inburgeren.nl/inburgeren-hoe-moet-dat.jsp?language=fa#> (voorbeeld in Farsi).

Examenvragen DUO website

In het examen Kennis van de Nederlandse Samenleving worden filmpjes gebruikt die de context van de examenvraag toelichten. Over die filmpjes worden vervolgens vragen gesteld. Bij de proefexamens op de DUO website ontbreken de filmpjes, waardoor de vragen verwarrend (of onlogisch) kunnen lijken. Hierdoor is de context minder duidelijk. Met DUO wordt bekeken of het mogelijk is wel filmpjes op te nemen bij de proefexamens.

Laptop uit de lening?

De DUO lening is bedoeld voor directe cursuskosten voor de inburgering. Het beleid daarover is duidelijk, er kunnen bij DUO geen kosten voor laptops of andere vergoedingen worden opgevoerd.

Mijn doel is te zorgen dat meer mensen succesvol inburgeren en na dit traject ook kunnen meedoen in onze samenleving, ik ben nog niet tevreden maar zie kansen voor verbeteringen. Ik zoek deze verbeteringen op dit moment binnen dit stelsel, en wil hier ook stevig mee doorgaan om geen tijd te verliezen. Inburgering is een belangrijke stap naar participatie maar ook ervaring op de arbeidsmarkt, in vrijwilligerswerk en in contacten in onze samenleving helpen nieuwkomers in dit proces. Ik zal de ontwikkelingen kritisch blijven volgen de komende tijd en geen gelegenheid onbenut laten om bij te sturen waar nodig.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De bevindingen uit de analyse van de Rekenkamer sluiten in grote lijn aan bij de extra inzet, wijzigingen en maatregelen waarover ik de Tweede Kamer in oktober en november (intensivering voorinburgering kansrijke asielmigranten) vorig jaar heb geïnformeerd (Kamerstuk 32 824, nr. 161 en Kamerstuk 34 334, nr. 23). Hieronder zal ik kort reageren op de aanbevelingen van de Rekenkamer:

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

In mijn brief Indicatoren in de SZW-begroting van 3 juni 2016 (Kamerstuk 34 300 XV, nr. 89) heb ik de Tweede Kamer gemeld dat ik door het opnemen van de aanvullende indicatoren/kerncijfers het overkoepelende beeld van het beleid in de begroting en het jaarverslag wil verhelderen. Deze aanbeveling sluit hierbij aan. Het kwijtschelden en terugbetalen van leningen zegt iets over het succes om asielmigranten financieel te ondersteunen bij hun inburgering. Ik laat deze aanbeveling deel uitmaken van het lopende traject dat als doel heeft aanvullende indicatoren voor de begroting en het jaarverslag te ontwikkelen. Wanneer zich daartoe geen belemmeringen voordoen, wordt deze aanbeveling per begroting 2018 geïmplementeerd.

Aanbeveling 2: Maatwerk via gemeenten voor groepen die achterblijven en verstrekken informatie op het niveau van individuele inburgeraars aan gemeenten.

In de slagingspercentages is te zien dat er groepen zijn die achterblijven. Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 161) ga ik voor enkele specifieke groepen na of en zo ja, welke aanvullende ondersteuning nodig is.

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

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

In het kader van de participatieverklaring krijgen gemeentes informatie van DUO welke inburgeringsplichtigen in hun gemeenten wonen en PV-plichtig worden.

Aanbeveling 3: Meer transparantie in het cursusaanbod over kwaliteit van de cursus, prijs, duur etc. zodat een goede keuze voor de inburgeraar makkelijker te maken is.

In de kamerbrief van oktober jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 161) heb ik aangegeven dat ik het verbeteren van de transparantie van de prijs en kwaliteit van inburgeringstrajecten essentieel vindt, juist in dit stelsel. Blick op Werk is bezig met het opstellen van een richtlijn zodat door taalaanbieder meer informatie wordt verschaft over onder andere de prijzen en groepsgrootte. In de handleiding 2017 is opgenomen dat de keurmerkhouders op hun eigen pagina van de website van Blick op Werk aangeven waarin zij zich onderscheiden van andere taalaanbieders. De juistheid van deze informatie wordt door Blick op Werk getoetst. Op deze manier kan een inburgeringsplichtige beter kiezen en afwegingen maken. Naar verwachting wordt de richtlijn in april gepubliceerd.

In dezelfde brief heb ik aangekondigd dat er ook wordt ingezet op meer toezicht op de kwaliteit van inburgeringscursussen. Tot nu toe wordt daarop geen centraal toezicht gehouden maar dat ga ik nu wel regelen. In samenwerking met Blick op Werk, Inspectie SZW en de Onderwijsinspectie is bekeken hoe dergelijk toezicht kan worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Deze besluitvorming wordt binnenkort afgerond. Om de pedagogische kwaliteit goed te waarborgen zal dit proces begeleid worden door een stuurgroep, waarin ondermeer de Inspectie voor het Onderwijs en de Inspectie SZW zitting hebben.

Aanbeveling 4: Belemmeringen wegnemen voor ontwikkeling duale trajecten zodat ook studenten op niveau mbo-2 of hoger gebruik kunnen maken van de DUO lening om extra taallessen te bekostigen naast hun studie. Het volgen van een opleiding op niveau mbo2 of hoger zou een geldige grond moeten zijn voor verlenging van de inburgeringstermijn. Ik vind het van groot belang dat mensen een traject volgen dat hen voldoende perspectief biedt en aansluit bij hun interesses en capaciteiten. Een duaal traject kan hierin behulpzaam zijn zodat mensen naast hun werk kunnen inburgeren of naast het volgen van een opleiding extra inzetten op hun taalontwikkeling. Zoals in de Kamerbrief van oktober jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 161) aangegeven wil ik een aantal belemmeringen weg nemen zodat meer mensen een duaal traject kunnen volgen. Om te realiseren dat een opleiding een geldige grond is voor verlenging van de termijn, zal de Regeling inburgering worden gewijzigd. Vooruitlopend op deze wijziging heb ik besloten gebruik te maken van mijn bevoegdheid die ik heb op grond van het Besluit inburgering om ambtshalve te besluiten over verlenging van de termijn in bijzondere gevallen. Het volgen van een opleiding geldt als een bijzonder geval. DUO is overeenkomstig geïnstrueerd.

Aanbeveling 5: Voor een goede effectmeting van beleid is het nodig informatie te registreren over het opleidingsniveau van inburgeraars. Ik deel het standpunt van de Rekenkamer dat het belangrijk is zicht te hebben opleidingsniveau van inburgeringsplichtigen. Tot op heden wordt dit niet (objectief) geregistreerd vanwege privacywetgeving. In de evaluatie waar het lid Van Meenen bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer van SZW over 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 31, item 27 en Handelingen II 2016/17, nr. 32, item 7) om heeft gevraagd, zal ik betrekken welke mogelijkheden er zijn om betrouwbare gegevens over het opleidingsniveau te registreren en de wenselijkheid hiervan afwegen tegen de belangen van privacy en de kosten die met de registratie gepaard gaan.