

ONDERZOEK ONTHEFFING AANTOONBAAR GELEVERDE INSPANNINGEN VOOR INBURGERAARS

RAPPORT

KLANT

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Directie
Samenleving en Integratie

KENMERK

3220/sb/MZ

AUTEUR(S)

Inge Clemens, Michiel Blom en Marjolijn Zwanepol

DATUM

31 oktober 2022

VERSIE

Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Context	4
1.4	Onderzoeksaanpak	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Analyses op ontheffings- en slagingscijfers van DUO	6
2.1	Omvang en kenmerken van inburgeraars tussen 2013 en 2021	6
2.2	Aantal examenpogingen per deexamen	9
2.3	Effect van de verlaging van het aantal examenpogingen op de inspanning die de inburgeraar levert om in te burgeren	12
2.4	Mate waarin de vierde poging voor de AGI-groep een realistische poging is of een poging om te voldoen aan de gestelde eisen voor een AGI-ontheffing	13
3	Drie varianten	17
3.1	De drie varianten	17
3.2	Naar schattig 'verschuift' 0,2% tot 1,7% van de groep geslaagden naar de AGI-groep onder de drie varianten	18
3.3	In variant 1 wordt het aantal examens gemaakt door de AGI-groep het meest verlaagd, variant 2 heeft het minste effect op de groep geslaagden	19
3.4	Effect op de inburgeringsketen en aanpalende terreinen	20
3.5	Conclusie	21
A.	Overzicht respondenten	22
B.	Onderzoeksverantwoording	23

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2022 is de nieuwe wet inburgering (hierna Wi2021) in werking getreden. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet is de oude Wet inburgering 2013 (hierna Wi2013) ingetrokken, maar er zijn op dit moment nog zo'n 69.000 inburgeraars inburgeringsplichtig onder de Wi2013¹. Zij zullen de komende jaren nog uitstromen, waardoor de Wi2013 nog zeker tot 2027 van toepassing blijft. De Wi2021 verschilt op een groot aantal vlakken van de Wi2013 met als belangrijkste verschil dat onder de nieuwe wet de regierol bij de gemeenten is komen te liggen. Hiermee is meer begeleiding en meer maatwerk voor de inburgeraar mogelijk gemaakt. De Wi2013 is destijds bewust opgesteld als een strenge wet, waarbij de verantwoordelijkheid grotendeels bij de inburgeraar ligt. Door de jaren heen bleek echter dat de wet gebaseerd was op een aantal veronderstellingen en uitgangspunten die in de praktijk niet of slechts gedeeltelijk realistisch bleken te zijn. Eén daarvan was dat inburgeraars goed in staat zouden zijn om zijn of haar eigen weg te vinden in het inburgeringsstelsel en zelfstandig zouden kunnen bepalen hoe aan de inburgeringsplicht te voldoen². Gaandeweg is het kabinet anders naar dit systeem gaan kijken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de invoering van de Wi2021.

Nieuwkomers die voor 1 januari 2022 een verblijfvergunning hebben gekregen, zijn echter inburgeringsplichtig onder de Wi2013. Hoewel deze harde knip tussen de Wi2013 en de Wi2021 een bewuste keuze is geweest, onder andere in het kader van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, kan het voor inburgeraars onder de Wi2013 nadelig zijn dat zij geen gebruik kunnen maken van de verbeteringen onder de Wi2021.

¹ Bron: DUO, peildatum 1 april 2022.

² Systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet Inburgering 2013 (Significant, 13 juni 2018)

Om deze reden heeft SZW een brede verkenning gedaan naar verbetermogelijkheden voor de Wi2013. Daarbij is ook, in het licht van de uitkomsten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), gekeken naar hardheden in de Wi2013. Uit de verkenning zijn meerdere voorstellen gekomen³. Sommige van deze voorstellen behoeven nadere uitwerking, onderzoek of monitoring. Zo ook het voorstel om het benodigd aantal examenpogingen voor een ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen (Hierna: AGI-ontheffing) te herzien.

De directie Samenleving en Integratie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Significant Public opdracht gegeven om inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn voor de inburgeraar en de inburgeringsketen als de eis voor het verkrijgen van de AGI-ontheffing verlaagd wordt van vier naar drie examenpogingen per examenonderdeel.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende **onderzoeksvragen** centraal:

1. Wat zijn de eigenschappen van de groep die momenteel in aanmerking komt voor de AGI-ontheffing? Kan cijfermatig onderbouwd worden:
 - a. Hoeveel examenpogingen per examenonderdeel er gedaan worden door personen die uiteindelijk een ontheffing krijgen?
 - b. Hoeveel examenpogingen per examenonderdeel er gedaan worden door personen die zonder ontheffing aan hun inburgeringsplicht voldoen?

³ Zie hiervoor: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 824, nr. 348

- c. Hoe groot de groep is die na drie examenpogingen alsnog het examen behaalt in de vierde poging?
2. Welke voor- en nadelen heeft een verlaging van het aantal examenpogingen voor de inburgeraar? Heeft dit ook gevolgen voor de inspanning die de inburgeraar levert om in te burgeren?
 3. Welke voor- en nadelen heeft een verlaging van het aantal examenpogingen voor de inburgeringsketen?
 4. Welke gevolgen kan een toekomstige aanpassing van wet- en regelgeving hebben op aanpalende beleidsterreinen?

1.3 Context

In deze paragraaf geven we informatie over wat de inburgeringsplicht voor inburgeraars inhoudt en wat de voorwaarden zijn voor een AGI-ontheffing indien ze niet aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen.

1.3.1 Inburgeringsplicht

Inburgeraars moeten aan een aantal voorwaarden voldoen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Enerzijds hebben inburgeraars (om een AGI-ontheffing te kunnen aanvragen) een inspanningsverplichting om 600 uur (taal)cursus te volgen⁴ en anderzijds hebben zij een resultaatverplichting voor het behalen van alle verplichte inburgeringsexamens. Onder de Wi2013 zijn dat de deexamens Lezen (LE), Luisteren (LU), Schrijven (SV), Spreken (SP), Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en het Participatieverklaringstraject (PVT). De PVT valt buiten de scope van dit onderzoek. Figuur 1 laat zien wanneer de verschillende deexamens verplicht werden, ONA vanaf 2015 en PVT vanaf 2017.



Figuur 1. Tijdsplan verplichte inburgeringsexamens onder de Wi2013

1.3.2 AGI-ontheffing

Sommige inburgeraars lukt het niet om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Voor inburgeraars onder de Wi2013 bestaat er daarom de mogelijkheid voor het aanvragen van een AGI-ontheffing. De minister verleent ontheffing in ieder geval indien de inburgeringsplichtige (artikel 2.4b van de Regeling inburgering 2013):

- a. Ten minste viermaal heeft deelgenomen aan de niet-behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen, waarvan ten hoogste twee van de examenpogingen de overeenkomstige onderdelen van het staatsexamen Nederlands als tweede taal betreffen, en ten minste 600 uur bij een cursusinstelling met het Blik op Werk-keurmerk heeft deelgenomen aan:
 - i. een inburgeringscursus;
 - ii. een combinatie van een alfabetiseringscursus en een inburgeringscursus, waarbij ten minste 200 uur besteed is aan de inburgeringscursus;
 - iii. een cursus Nederlands als tweede taal; of
 - iv. een combinatie van een inburgeringscursus en een cursus Nederlands als tweede taal;
- b. Ten minste 600 uur heeft deelgenomen aan een alfabetiseringscursus bij een cursusinstelling met het Blik op Werk-keurmerk en uit een door de minister afgenomen toets blijkt dat de inburgeringsplichtige niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen; of

⁴ Inburgeraars kunnen er ook voor kiezen om zelfstudie te doen en vervolgens de examens te maken. Daarmee kunnen ze echter niet hun inspanningen aantonen. Met zelfstudie komen ze niet in aanmerking voor ontheffing of verlenging.

-
- c. Ten minste 600 uur heeft deelgenomen aan een combinatie van een alfabetiseringscursus en een inburgeringscursus, beide aan een cursusinstelling met het Blik op Werk-keurmerk, waarvan ten minste 300 uur besteed is aan de alfabetiseringscursus, en uit een door de minister afgenomen toets blijkt dat de inburgeringsplichtige niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen.

Voor het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de inburgeraars die een ontheffing AGI aanvragen na de vereiste examenpogingen (op grond van artikel 2.4b sub a) (hierna: **AGI-ontheffing op basis van een inburgeringscursus**) en de inburgeraars die een ontheffing AGI krijgen nadat uit de leerbaarheidstoets (op grond van artikel 2.4b sub b of sub c) blijkt dat ze 'niet-leerbaar zijn' (hierna: **AGI-ontheffing op basis van een alfabetiseringscursus**).

1.4 Onderzoeksaanpak

Om inzicht te krijgen in wat de consequenties zijn voor de inburgeraar en de inburgeringsketen als de voorwaarden voor het verkrijgen van de AGI-ontheffing gewijzigd wordt van vier naar drie examenpogingen per examenonderdeel, hebben wij een onderzoek uitgevoerd bestaande uit zowel een kwalitatief als een kwantitatief deel.

1.4.1 Data-analyse op ontheffings- en slagingscijfers van DUO

We hebben data-analyses uitgevoerd op de ontheffings- en slagingscijfers van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarmee was het mogelijk om onderzoeksvraag 1 te beantwoorden en deels ook onderzoeksvraag 2. De uitgebreide onderzoeksverantwoording van de data-analyse is uitgewerkt in Bijlage B.

1.4.2 Interviews

Naast een kwantitatieve analyse op de ontheffings- en slagingscijfers hebben we ook een aantal interviews uitgevoerd op zowel uitvoeringsniveau als beleidsniveau. Deze interviews hadden als doel om de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 te beantwoorden.

Op uitvoeringsniveau hebben we gesproken met een aantal **maatschappelijk werkers**, **NT2-docenten** en **DUO-examenbegeleiders** die in nauw contact met de inburgeraar staan, om zo goed zicht te krijgen op hoe de AGI-ontheffing door de inburgeraar wordt ervaren en welk gedrag zij daarbij zien. Ook hebben we twee **oud-inburgeraars** gesproken.

Op beleidsniveau hebben we gesproken met:

- SZW**: als stelselverantwoordelijke;
- DUO**: als organisator van het inburgeringsexamen;
- VluchtelingenWerk**: als organisatie die maatschappelijke begeleiding verzorgt voor statushouders;
- NLtraining**: als taalaanbieder die aanbod heeft op zowel de inburgeringscursus als de alfabetiseringscursus;
- Stichting Het Begint Met Taal**: als vertegenwoordiger van statushouders en aanbieder van taalcoaches.

De meeste gesprekken hebben plaatsgevonden nadat de eerste inzichten uit de data-analyses beschikbaar waren, zodat deze getoetst konden worden in de gesprekken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de analyses weer die we hebben gedaan op basis van ontheffings- en slagingscijfers van DUO. In hoofdstuk 3 hebben we een drietal varianten uitgewerkt hoe de exameneisen zouden kunnen worden aangepast.

2 Analyses op ontheffings- en slagingscijfers van DUO

Dit hoofdstuk geeft als eerst een beeld van de omvang en de kenmerken van de verschillende groepen inburgeraars (paragraaf 2.1). Dit is voornamelijk bedoeld om inzichtelijk te maken wat de eigenschappen zijn van de groep inburgeraars die momenteel in aanmerking komen voor de AGI-ontheffing. Vervolgens brengen we het aantal examenpogingen per deexamen in beeld voor de groep geslaagden (inburgeringsexamen behaald) en de groep AGI-ontheffing op basis van inburgeringscursus (paragraaf 2.2). Dit hoofdstuk eindigt met mogelijke effecten op de inburgeraar als het aantal examenpogingen verlaagd wordt, onder andere op de inspanning die de inburgeraar levert om in te burgeren. Hier betrekken we ook de uitkomsten uit de interviews bij (paragraaf 2.3).

2.1 Omvang en kenmerken van inburgeraars tussen 2013 en 2021

2.1.1 Circa 8% van de inburgeraars die tussen 2013 en 2021 hebben voldaan aan de inburgeringsplicht hebben een AGI-ontheffing ontvangen na het volgen van een inburgeringscursus

Het totale aantal inburgeraars tussen 2013 en 2021 is 194.389. Hiervan hebben 103.270 inburgeraars voldaan aan de inburgeringsplicht door het maken van de deexamens en/of door ontheffing (zie Tabel 1). De overige groep inburgeraars bestaat uit 91.119 personen (zie Tabel 2), dit zijn grotendeels inburgeraars die nog bezig zijn.

Tussen 1 januari 2013 en 31 december 2021 hebben 79.262 personen het inburgeringsexamen behaald zonder ontheffing of gehele/tijdelijke vrijstelling (77%). In dezelfde periode hebben 8.464 inburgeraars een AGI-ontheffing gekregen na het volgen van een inburgeringscursus (8%).

NT2-docent: *“Er is een groep die gemotiveerd is maar weinig onderwijs heeft gehad. Dit is de lastigste groep, zij stagneren vaak rond A1-niveau. De capaciteit ontbreekt hen om tot A2-niveau te komen.”*

Er is ook een groep waarbij op voorhand al duidelijk is dat het voor hen niet mogelijk is om A2-niveau te behalen. Deze inburgeraars volgen 600 uur taallessen (dit kan zowel uit alfabetiseringslessen - minimaal 300 uur - als inburgeringslessen bestaan) en leggen vervolgens een leerbaarheidstoets af. Als uit de leerbaarheidstoets blijkt dat iemand niet leerbaar is om binnen de gesteld termijn met succes het inburgeringstraject af te ronden, dan ontvangt de inburgeraar een AGI-ontheffing. In totaal hebben 15.544 personen een AGI-ontheffing gekregen op basis van de alfabetiseringscursus (15%). Uit de gegevens van DUO blijkt dat dit percentage in de loop der jaren niet is afgenomen of toegenomen.

NT2-docent: *“Als mensen aankomen bij de intake toets zie ik al dat het ‘m niet gaat worden. Bijvoorbeeld een oudere Eritrese vrouw. Zij komt samen met haar zoon. Ze praat zelf niet en knikt alleen. Ik probeer de plaatjesvragen uit te leggen, maar ik zie dat ze het niet snapt. Deze groep komt naar de cursus voor de ontheffing en moet de 600 uur volmaken.”*

Categorie voldaan aan inburgeringsplicht door examen of ontheffing	Aantal personen	Percentage personen
Geslaagden (Inburgeringssexamen behaald)	79.262	77%
Ontheffing o.b.v. AGI-inburgeringscursus	8.464	8%
Ontheffing o.b.v. AGI-alfabetiseringscursus	15.544	15%
Totaal (exclusief de overig groep)	103.270	100%

Tabel 1. Omvang aantal inburgeraars tussen 2013 en 2021 die voldaan hebben aan de inburgeringsplicht door examen of ontheffing

Tot slot is er een groep 'overig' van 91.119 personen. Deze groep bestaat uit personen waarvan de inburgeringstermijn nog niet is verlopen (80%), die zijn vertrokken uit Nederland of overleden (7%) of een ander type ontheffing of vrijstelling hebben (8%). In de restgroep zitten onder andere mensen waarvan de initiële inburgeringstermijn (verwijtbaar) is overschreden (6%). Tabel 2 geeft de omvang van de verschillende groepen onder de categorie 'overig' weer.

Categorie overig	Aantal personen	Percentage personen
Ander soort ontheffing	2.444	3%
Volledige vrijstelling	4.800	5%
Vertrokken uit NL of overleden	6.173	7%
Termijn nog niet verlopen	72.650	80%
Rest groep	5.052	6%
Totaal	91.119	100%

Tabel 2. Aantal inburgeraars tussen 2013 en 2021 dat tot de groep 'overig' behoort

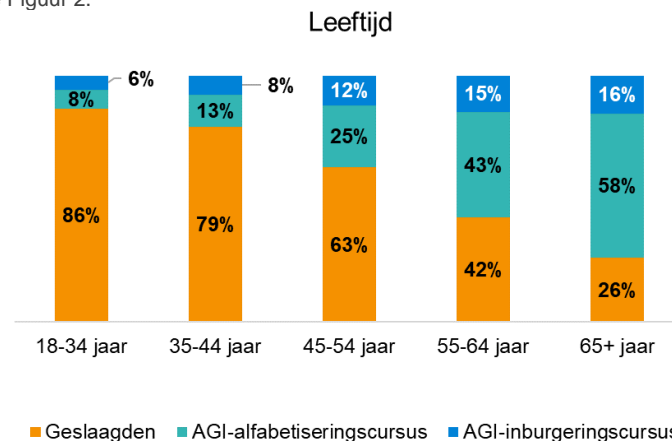
In dit onderzoek brengen we de gevolgen van een mogelijke aanpassing van de AGI-ontheffing in kaart voor de groep geslaagden en de groep AGI-ontheffing op basis van inburgeringscursus. De groep geslaagden bestaat uit personen die het inburgeringsexamen hebben behaald zonder gebruik te maken van een ontheffing of vrijstelling.

Om inzicht te krijgen in deze groepen van inburgeraars geven wij hieronder eerst de kenmerken weer. Ter vergelijking geven wij - naast bovengenoemde twee doelgroepen - ook de kenmerken van de groep inburgeraars die een AGI-ontheffing heeft gekregen na het volgen van een alfabetiseringscursus.

2.1.2 Inburgeraars uit de AGI-ontheffingsgroep zijn gemiddeld genomen ouder dan de groep inburgeraars die het inburgeringsexamen haalt

Personen die een AGI-ontheffing krijgen, zijn gemiddeld genomen ouder dan personen die het inburgeringsexamen halen. Zo behoort 58% van de inburgeraars tussen de 55 en 64 jaar tot de groep met een AGI-ontheffing. Voor de inburgeraars die ouder zijn dan 65 is dit 74%. Van de groep 45-54 jarigen krijgt meer dan een

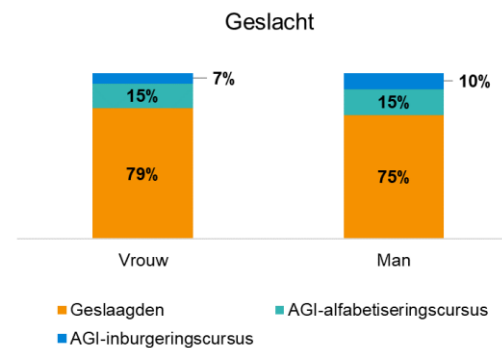
derde ontheffing en voor de groepen onder de 44 jaar is dit nog maar 14% tot 21%. Zie Figuur 2.



Figuur 2. Verdeling categorie inburgeraar per leeftijdsgroep

2.1.3 Meer mannen in de groep AGI-inburgeringscursus dan vrouwen

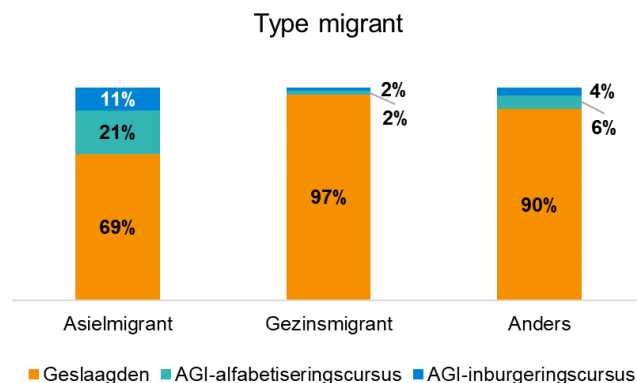
Naar verhouding zijn er meer mannen in de groep AGI-inburgeringscursus (10%) dan vrouwen (7%). Voor de AGI-alfabetiseringscursus groep is er geen verschil tussen mannen en vrouwen (beide 15%). Zie Figuur 3.



Figuur 3. Verdeling categorie inburgeraar per geslacht

2.1.4 Van alle asielmigranten krijgt 32% een AGI-ontheffing

Zo'n 32% van de asielmigranten krijgen een AGI-ontheffing. Voor de andere type migranten is dit slechts 4% tot 10%. Zie Figuur 4.



Figuur 4. Verdeling categorie inburgeraars per type migrant

2.1.5 Inburgeraars uit Syrië, Eritrea, Ethiopië en Irak krijgen relatief vaker een AGI-ontheffing dan inburgeraars uit andere (grote) herkomstlanden

In Tabel 3 staat de top-10 grootste herkomstlanden van inburgeraars weergegeven. Per land van herkomst is te zien hoeveel procent een AGI-ontheffing krijgt en hoeveel procent het inburgeringsexamen haalt. Inburgeraars uit Syrië (30%), Eritrea (28%), Ethiopië (46%) en Irak (39%) hebben relatief vaker een AGI-ontheffing gekregen dan inburgeraars uit andere (grote) herkomstlanden.

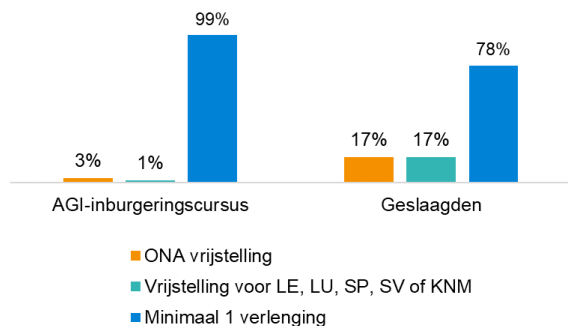
Land van herkomst	AGI-		Geslaagden	Totaal
	AGI-inburgerings- cursus	alfabetiserings- cursus		
Syrië	10%	20%	70%	100%
Eritrea	13%	15%	72%	100%
Ethiopië	17%	29%	55%	100%
Marokko	3%	4%	93%	100%
Rusland	1%	0,5%	99%	100%
Iran	4%	4%	92%	100%
China	4%	7%	89%	100%
Afghanistan	5%	19%	76%	100%
Irak	12%	27%	61%	100%
Filipijnen	1%	0,0%	99%	100%
Overig	5%	7%	88%	100%

Tabel 3. Top-10 landen met de meeste inburgeringsplichtigen verdeeld per categorie inburgeraars

2.1.6 Vrijwel alle inburgeraars uit de AGI-inburgeringscursusgroep hebben minimaal een verlenging gekregen, slechts een heel klein deel heeft vrijstelling ontvangen voor een van de dealexamens

Van de inburgeraars uit de groep 'AGI-inburgeringscursus' heeft 99% minimaal een verlenging gekregen. Van de groep inburgeraars die zelf het examen behaalt, heeft ook zo'n driekwart minimaal een verlenging gehad. Van de AGI-inburgeringscursusgroep krijgt 3% een vrijstelling voor ONA ten opzichte van 17% van de groep geslaagden. Slechts 1% van de AGI-inburgeringscursusgroep krijgt een vrijstelling voor een van de dealexamens Lezen, Luisteren, Schrijven, Spreken of KNM tegenover 17% van de groep geslaagden.

Vrijstellingen en verlengingen



Figuur 5. Overzicht vrijstellingen en verlengingen per categorie inburgeraars

2.2 Aantal examenpogingen per deexamen

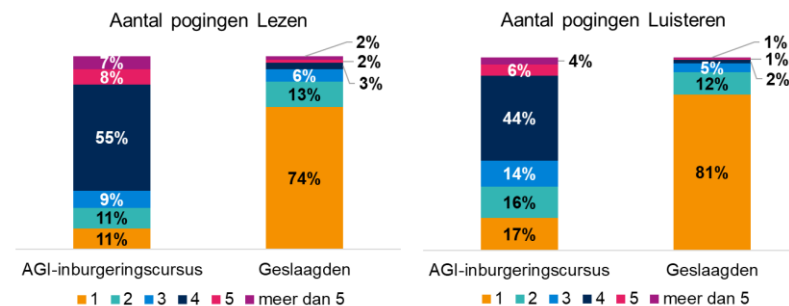
Vanaf nu richten we ons alleen op de groep die de AGI-ontheffing heeft gekregen op basis van de inburgeringscursus (AGI-inburgeringscursus) en de groep die het inburgeringsexamen zelf heeft behaald (groep geslaagden). In deze paragraaf maken we het aantal examenpogingen eerst per deexamen inzichtelijk op basis van de ontheffings- en slagingscijfers van DUO. Vervolgens maken we het aantal examenpogingen inzichtelijk op het niveau van de inburgeraar.

2.2.1 De deexamens Spreken en Schrijven worden door relatief weinig personen in de AGI-inburgeringscursusgroep gehaald in de eerste drie pogingen

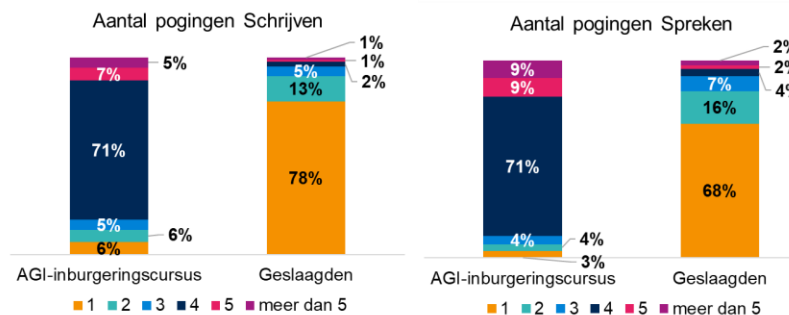
De figuren met het aantal pogingen voor de deexamens laten zien dat vooral de deexamens Spreken en Schrijven relatief weinig gehaald worden door personen in de AGI-inburgeringscursusgroep (respectievelijk 11% en 17%).

⁵ Inburgeraars schrijven zich soms al in voor een nieuw examen voordat ze de uitslag weten; dit kan verklaren waarom sommige mensen meer dan vier pogingen doen.

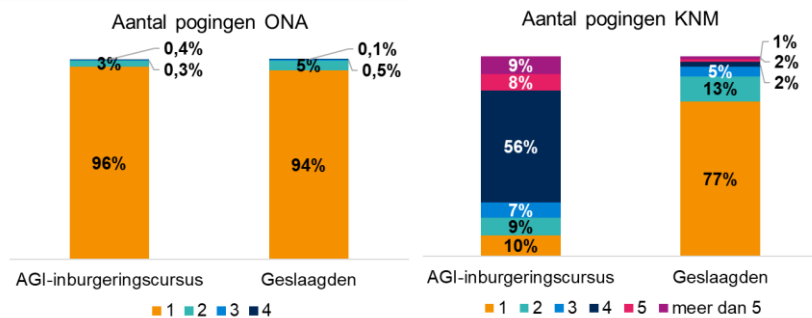
De deexamens waar drie of minder pogingen zijn gedaan impliceert dat het betreffende examen is gehaald. Voor de AGI-inburgeringsgroep varieert het percentage dat een van de deexamens met drie of minder pogingen haalt tussen de 11% en 47% (meer specifiek: voor Lezen slaagt 31%, voor Luisteren slaagt 47%, voor Schrijven slaagt 17%, voor Spreken slaagt 11% en voor KNM slaagt 26%).



Figuur 6. Aantal pogingen voor de deexamens Lezen en Luisteren voor de AGI-inburgeringscursusgroep en de groep geslaagden⁵



Figuur 7. Aantal pogingen voor de deexamens Schrijven en Spreken voor de AGI-inburgeringscursusgroep en de groep geslaagden



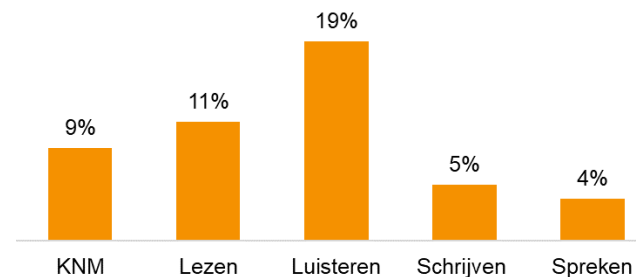
Figuur 8. Aantal pogingen voor de deelexamens ONA en KNM voor de AGI-inburgeringscursusgroep en de groep geslaagden

Het ONA deelexamen verloopt anders dan de andere deelexamens. Voor ONA moet een inburgeraar opdrachten maken (een portfolio) en 64 uur een ONA-cursus volgen óf een eindgesprek voeren met twee mensen van DUO. Indien een portfolio niet gelijk wordt goedgekeurd registreert DUO dit niet als tweede of derde poging. Dit maakt dat van de AGI-inburgeringscursusgroep 96% slaagt in de 'eerste' poging. Om deze reden laten we ONA buiten beschouwing bij de vervolganalyses.

2.2.2 Slagingspercentage van de AGI-inburgeringscursusgroep bij de vierde poging het hoogst voor het deelexamen Luisteren en het laagst voor de deelexamens Spreken en Schrijven

Figuur 9 geeft het slagingspercentage van de AGI-inburgeringscursusgroep bij de vierde poging weer. Voor het deelexamen Luisteren slaagt nog 19% van de personen die een vierde poging doen. Voor de deelexamens Schrijven en Spreken is het slagingspercentage respectievelijk 5% en 4%, de rest slaagt dus niet bij de vierde poging.

Slagingspercentage van AGI-inburgeringscursus groep bij 4e poging



Figuur 9. Slagingspercentages per deelexamen van de AGI-inburgeringscursusgroep bij de vierde poging

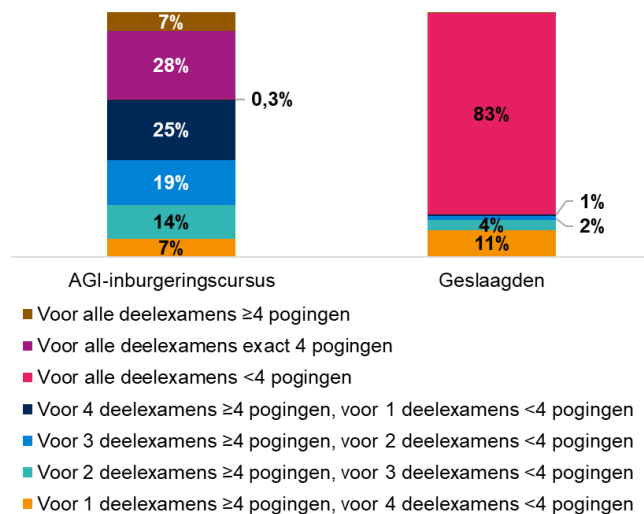
2.2.3 Van de groep AGI-inburgeringscursus legt 35% op alle deelexamens vier of meer pogingen af

Wanneer we kijken naar het aantal pogingen per inburgeraar (Figuur 10) zien we dat 35% van alle inburgeraars die vallen onder de groep AGI-inburgeringscursus op alle deelexamens vier of meer pogingen aflegt. Nog eens 25% heeft op vier deelexamens vier of meer pogingen nodig. Dit betekent dat zij een van de deelexamens in minder dan vier pogingen zelf hebben behaald.⁶ De overige 40% van de personen in de AGI-inburgeringscursusgroep heeft meer dan een examen zelf behaald in minder dan vier pogingen. Slechts 7% van de AGI-inburgeringscursusgroep heeft voor maar een examen vier of meer pogingen gedaan. Deze cijfers laat zien dat de meeste personen in de AGI-inburgeringscursusgroep moeite hebben met meerdere examens en dat ontheffing zelden wordt aangevraagd omdat slechts een examen niet lukt. Bij de groep geslaagden is het tegenovergestelde beeld te zien, daar heeft 83% voor alle

⁶ Of dat zij een vrijstelling voor dit deelexamen hadden. Dit komt zelden voor. Slechts 1% van de AGI-inburgeringscursusgroep heeft een vrijstelling voor een van de examens Lezen, Luisteren, Schrijven, Spreken, KNM (zie figuur 5).

deexamens minder dan vier pogingen nodig en nog eens 11% heeft slechts voor een deexamen vier pogingen nodig.

Totaal aantal pogingen voor alle deexamens excl. ONA



Figuur 10. Totaal aantal pogingen voor alle deexamens (exclusief ONA) voor de AGI-inburgeringscursusgroep en de groep geslaagden

In totaal zijn er veel verschillende combinaties van het aantal pogingen per deexamens mogelijk. Tabel 4 geeft de top-10 meest voorkomende combinaties voor de AGI-groep inburgeringscursus en de groep geslaagden weer. Daarin is ook te zien dat de meest voorkomende combinatie voor de AGI-inburgeringscursusgroep vijf keer vier pogingen is en de meest voorkomende combinatie voor de groep geslaagden vijf keer een poging.

⁷ Let op: de tabel is niet compleet en geeft alleen de meest voorkomende combinaties weer. Mensen met bijvoorbeeld de combinatie (1,1,1,3,4) zijn er ook maar deze combinatie staat niet in de tabel genoemd.

Maatschappelijk begeleider: "Ik spreek nu een inburgeraar die 600 uur taal cursus heeft gehad. Zij denkt dat ze de examens niet kan halen. Zij komt aanvankelijk met de vraag 'Ik wil ontheffing'. We zijn samen gaan samen kijken naar de urenverklaring van de school. DUO heeft dit goedgekeurd maar zegt wel dat ze de vier pogingen nog moet doen. Ik help haar nu met het inplannen van de examens omdat ze dit zelf niet kan. Dit lijkt mij een indicatie dat ze ook de examens niet zal kunnen maken. Dit betekent dat ze 4x6=24 examens moet maken; de kosten zijn 50 euro per examen."

Meest voorkomende combinaties van aantal pogingen	Frequentie	Percentage
AGI-inburgeringscursus		
(4, 4, 4, 4, 4)	2.362	28%
(3, 4, 4, 4, 4)	454	5%
(2, 4, 4, 4, 4)	452	5%
(1, 4, 4, 4, 4)	335	4%
(4, 4, 4, 4, 5+)	211	2%
(2, 3, 4, 4, 4)	174	2%
(1, 2, 4, 4, 4)	155	2%
(4, 4, 4, 5+ 5+)	155	2%
(1, 3, 4, 4, 4)	150	2%
(4, 4, 5+, 5+, 5+)	131	2%
Geslaagden		
(1, 1, 1, 1, 1)	35.079	44%
(1, 1, 1, 1, 2)	11.315	14%
(1, 1, 1, 2, 2)	4.396	6%
(1, 1, 1, 1, 3)	2.648	3%
(1, 1, 1, 2, 3)	2.567	3%
(1, 1, 2, 2, 2)	1.608	2%
(0, 1, 1, 1, 1)	1.522	2%
(1, 1, 2, 2, 3)	1.495	2%
(1, 1, 1, 2, 4)	957	1%
(1, 1, 1, 1, 4)	792	1%

Tabel 4. Meest voorkomende combinaties van het aantal pogingen dat de AGI-inburgeringscursusgroep en de groep geslaagden afleggen.^{7 8}

⁸ Ter illustratie, de combinatie (3, 4, 4, 4, 4) betekent dat een inburgeraar voor een van de deexamens (exclusief ONA) drie pogingen heeft gedaan en voor de andere vier deexamens vier pogingen.

2.3 Effect van de verlaging van het aantal examenpogingen op de inspanning die de inburgeraar levert om in te burgeren

Het merendeel van de inburgeraars wil leren. Ze willen de taal leren om te kunnen werken en mee te kunnen doen aan de Nederlandse maatschappij. Ook vinden inburgeraars het contact met andere inburgeraars en het maken van kleine stapjes positief. Vanuit de gesprekken met de uitvoering (NT2-docenten, maatschappelijk begeleiders en examenbegeleiders) komt echter ook naar voren dat het sommige mensen gewoonweg niet lukt. Omdat ze er bijvoorbeeld niet de leerbaarheid voor hebben. Een groep die vaker ter sprake is gekomen zijn de cursisten die van het alfabetiseringstraject komen. Zij zijn net iets beter dan de rest van de klas en stromen daarom door naar de inburgeringscursus. Eenmaal in het inburgeringstraject stagneren ze op A1/A1-min niveau.

NT2-docent: "Ik zie het al snel wanneer het de cursist niet gaat lukken. Zeker bij de groep die stagneert bij A1-niveau zijn de signalen er al vroeg."

Een andere veelgehoorde reden waarom het mensen niet lukt om de inburgeringsexamens te halen is omdat ze andere problemen hebben: wachten op gezinshereniging, trauma's en psychische klachten, concentratiestoornissen en dyslexie.

NT2-docent: "Veel cursisten vinden het leuk om naar school te komen, voor de sociale contacten. Maar ze zijn heel moe. Ze willen op zich wel, maar het lukt niet, de rek is eruit. Ze gaan op voor examens, maar je weet op voorhand al dat ze A2-niveau niet gaan halen. Tot bepaalde mensen dring je niet door."

Oud-inburgeraar: "Het is ook erg moeilijk om in drie jaar de taal te leren. Zeker voor asielmigranten die ook veel andere dingen aan hun hoofd hebben. Veel

cursisten hebben stress over de boete en vragen daarom al snel naar de ontheffing."

Dit maakt dat het voor een deel van de personen die uiteindelijk ontheffing krijgen op voorhand al heel duidelijk is dat zij de inburgeringsexamens niet gaan halen; dat zij hun plafond hebben bereikt.

Teamleider taalschool: "Je weet op een gegeven moment dat ze het niet gaan halen. Dan is het een hoop werk en moeite om te zorgen dat ze 24x het examen gaan doen. Met deze mensen moet je de sleur in. Soms halen ze nog een examen, maar het gebeurt weinig dat mensen alsnog helemaal slagen."

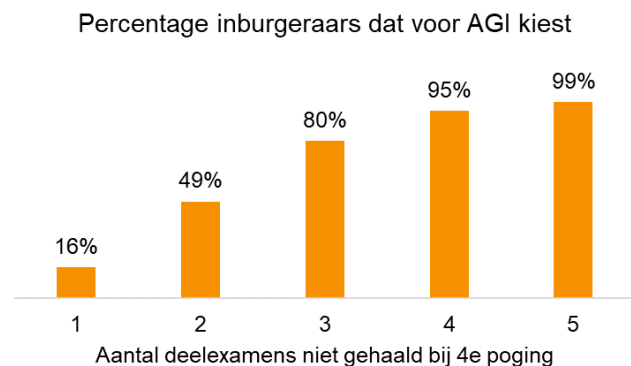
NT2-docent: "Vier keer is wel veel. Het levert stress op bij mensen, ze zijn bang voor sancties. Dit komt het leren ook niet ten goede."

Maatschappelijk begeleider: "Als mensen 600 uur hebben gemaakt en ze zijn voldoende leerbaar, dan halen ze die examens wel. De mensen die het na 600 uur niet kunnen, zijn niet voldoende leerbaar. 4x6 examens moeten maken zie ik dan als mensen 'plagen'. Deze eis schiet zijn doel voorbij. De 600 uur zou ik wel handhaven."

Het is de vraag waarvoor inburgeraars kiezen als het maximaal aantal examenpogingen van vier naar drie wordt verlaagd: kiezen zij ervoor om toch een vierde poging te doen of kiezen zij voor het aanvragen van een AGI-ontheffing? Om een beter beeld te krijgen bij het gedrag van de inburgeraar hebben we gekeken naar de keuzes die inburgeraars maken op het moment dat zij een of meerdere deelexamens niet hebben behaald bij de vierde poging. Zie hiervoor de volgende paragraaf.

2.3.1 Van de inburgeraars die slechts een deexamen niet haalt bij de vierde poging kiest 84% ervoor om een extra poging te doen

figuur 11 laat zien welke keuze inburgeraars maken op het moment dat zij een of meerdere deexamens niet hebben behaald bij de vierde poging. Zij kunnen er op dat moment voor kiezen een AGI-ontheffing aan te vragen of een extra poging te doen. Van de inburgeraars die slechts één deexamen niet haalt bij de vierde poging kiest 16% voor een AGI-ontheffing, dit betekent dat 84% ervoor kiest om nog een of meerdere pogingen te doen. Van de inburgeraars die twee deexamens niet hebben gehaald bij de vierde poging kiest 49% voor een AGI-ontheffing, dit betekent dat 51% ervoor kiest om nog een extra poging te doen. Van de inburgeraars die drie deexamens niet heeft gehaald bij de vierde poging kiest 80% voor een AGI-ontheffing en kiest nog steeds 20% ervoor om meer pogingen te doen. Vooral wanneer de inburgeraar voor vier of vijf deexamens niet is geslaagd bij de vierde poging zien we dat er bijna altijd gekozen wordt voor het aanvragen van een AGI-ontheffing.



Figuur 11. Percentage inburgeraars dat voor een AGI-ontheffing kiest afhankelijk van het aantal deexamens dat hij/zij niet heeft gehaald bij de vierde poging

2.4 Mate waarin de vierde poging voor de AGI-groep een realistische poging is of een poging om te voldoen aan de gestelde eisen voor een AGI-ontheffing

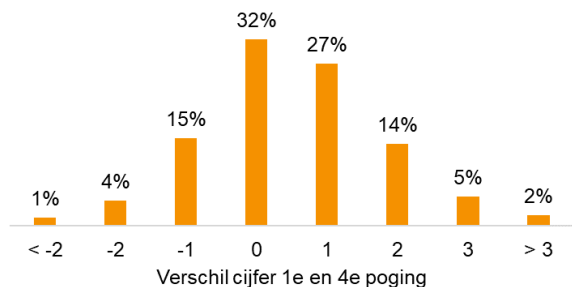
Wij hebben gekeken of uit de ontheffings- en slagingscijfers van DUO af te lezen is in hoeverre het gaat om 'realistische pogingen', of om 'examenpogingen om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing'. Hiervoor hebben we gekeken naar zowel de behaalde cijfers bij de vierde poging als naar de tijd die tussen de examenpogingen zit. Daarbij verwachten we dat als het om examenpogingen om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing gaat dat:

- Er geen verbetering te zien is tussen de eerste poging en de laatste poging;
- We bij de vierde poging scores zien van 1, 2 of 3;
- Er maar weinig dagen zitten tussen de examenpogingen.

2.4.1 Voor 52% van de AGI-inburgeringscursusgroep is geen vooruitgang te zien tussen de eerste en de vierde poging

DUO geeft een rapportcijfer per deexamen (score 1 tot 10). Figuur 12 toont dat 52% van de AGI-inburgeringscursusgroep geen vooruitgang laat zien tussen de eerste en de vierde poging. Nog eens 27% behaalt bij de vierde poging een cijfer dat een punt hoger is dan bij de eerste poging. Voor 21% is wel verbetering te zien tussen de pogingen. Deze cijfers impliceren dat circa de helft van de AGI-inburgeringscursusgroep er niet in slaagt om na het eerste examen nog vooruitgang te boeken in de examenresultaten. De vierde poging heeft voor deze groep weinig meerwaarde.

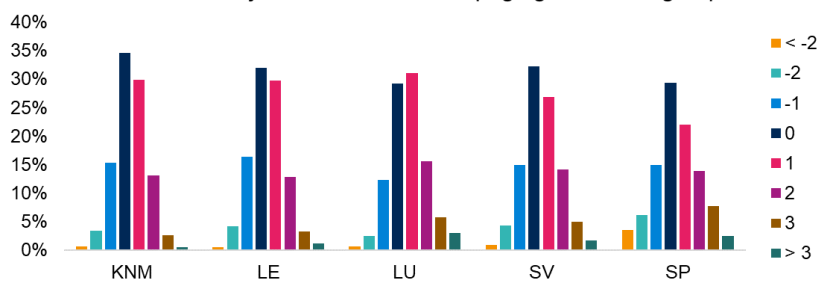
Verdeling van verschil in cijfer tussen 1e en 4e poging voor AGI groep.



Figuur 12. Verdeling van het verschil in cijfer tussen de eerste en de vierde poging voor de AGI-inburgeringscursusgroep voor alle deexamens⁹.

Figuur 13 toont per deexamen in hoeverre er vooruitgang is geboekt door naar het verschil in cijfer tussen de eerste en de vierde poging te kijken. Per deexamen is de verdeling ongeveer gelijk, waarbij het erop lijkt dat inburgeraars er vooral bij Luisteren en Spreken op vooruitgaan tussen de eerste en de vierde poging.

Vershil in cijfer tussen 1e en 4e poging voor AGI-groep



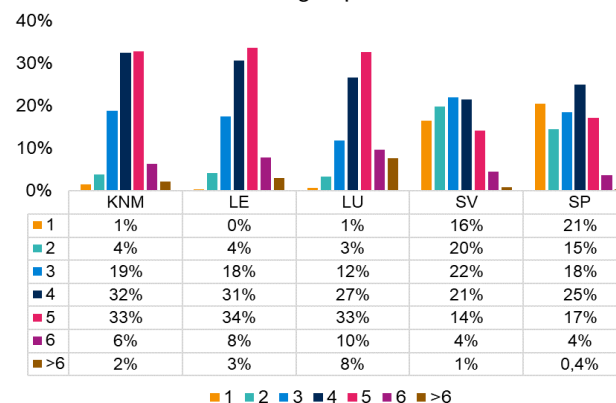
Figuur 13. Vershil in cijfer tussen de eerste en de vierde poging voor de AGI-inburgeringscursusgroep per deexamen

⁹ Enkele tientallen cijfers van de AGI-inburgeringscursus ontbraken in de dataset, deze hebben wij als missende waarde beschouwd.

2.4.2 Voor Schrijven en Spreken relatief veel enen en tweeën, voor KNM, Lezen en Luisteren veel vieren en vijven

Figuur 14 toont de cijfers die de AGI-inburgeringscursus-inburgeraars hebben behaald bij de vierde poging. De verwachting is dat als het om examenpogingen om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing gaat dat er dan relatief veel scores tussen zitten van 1, 2 of 3 (geen realistische pogingen). Dit is het geval voor de deexamens Schrijven en Spreken (respectievelijk 58% en 54% van de inburgeraars die een score van 3 of lager haalt). Voor de deexamens KNM, Lezen en Luisteren scoren relatief veel inburgeraars nog een 4 of een 5 in de vierde poging (respectievelijk 65%, 65% en 60%), daarmee slagen ze niet voor het deexamen maar lijken ze wel hun best te hebben gedaan. Voor Schrijven en Spreken is dit slechts 35% en 42%.

Verdeling van cijfers voor 4e poging voor AGI-groep



Figuur 14. Verdeling van cijfers voor de vierde poging voor de AGI-inburgeringscursusgroep per deexamen

Examenbegeleider: *“Het merendeel doet zijn best met het examen. Maar ik heb onlangs aangekaart dat er ook mensen komen die geen serieuze pogingen doen. Zij vullen ‘abcd abcd’ in en gaan weer weg. Deze mensen komen heel laat binnen, gaan zitten en zijn binnen twee minuten weer weg of blijven voor de vorm vijf minuten zitten. Soms zijn het mensen waarvan ik denk dat ze het makkelijk kunnen als ze hun best zouden doen. Er zijn ook mensen waarvan het duidelijk is dat ze het never nooit gaan halen. Dat verschil kun je bij ontvangst en in de examenzaal redelijk makkelijk zien. Ook zie je deze mensen relatief vaak in een korte tijd. Ze komen zo ongeveer elke week examen doen.”*

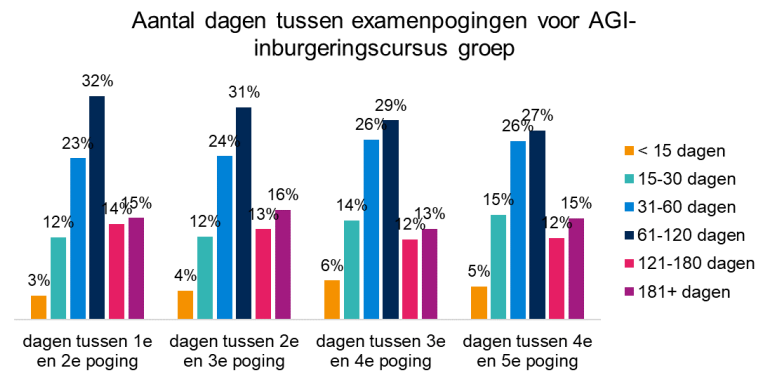
2.4.3 Geen significant verschil in aantal dagen tussen pogingen voor de AGI-inburgeringscursusgroep ten opzichte van de groep geslaagden

Voor mensen die moeite hebben met de taal duurt het taaltraject anderhalf à twee jaar. Vaak starten inburgeraars niet direct nadat de inburgeringstermijn is ingegaan. Dit betekent dat ze krap een jaar hebben om alle examens te doen. Zeker als iemand minder goed leerbaar is of het lukt door persoonlijke omstandigheden niet goed om te leren dan kan het een gepuzzel zijn om ervoor te zorgen dat alle examenpogingen binnen de inburgeringstermijn zijn gedaan (des te meer in de periodes dat de wachtlijsten bij DUO lang waren). Hierdoor worden examens soms snel achter elkaar gepland.

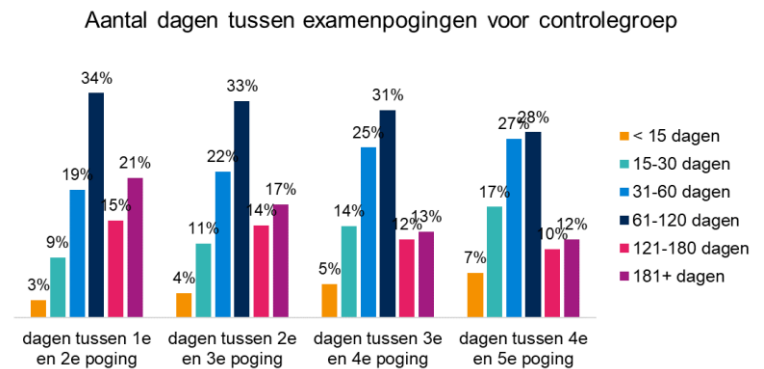
NT2-docent: *“De docent toetst ieder kwartaal en richting het einde van het taaltraject mogen ze examens gaan doen. Deze examens worden vaak kort na elkaar gepland.”*

Zoals eerder aangeven is de verwachting dan ook dat als het om examenpogingen om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing gaat dat er maar weinig dagen zitten tussen de examenpogingen. Als we vanuit de DUO-data kijken zien we echter geen significante verschillen in het aantal dagen dat tussen de

pogingen van de AGI-inburgeringscursusgroep zit (Figuur 15) en het aantal dagen dat tussen de pogingen van de groep geslaagden zit (Figuur 16). Deze analyses zeggen daarmee weinig over de inspanningen die een inburgeraar levert voor de verschillende - en met name de vierde - examenpoging(en). Daarmee blijkt de hypothese dat de tijd tussen de examens korter is voor de AGI-inburgeringscursusgroep niet op te gaan.



Figuur 15. Aantal dagen tussen examenpogingen voor de groep AGI-inburgeringscursus



Figuur 16. Aantal dagen tussen examenpogingen voor de groep inburgeraars die het inburgeringsexamen zelf haalt

Taalscholen geven aan dat zij inburgeraars tijdig laten starten met de inburgeringsexamens zodat ze alvast ervaring opdoen en tussentijds nog begeleid kunnen worden door de NT2-docent. Vaak starten inburgeraars met de examenonderdelen waar zij goed in zijn zodat ze gefaseerd toe kunnen werken naar de (voor hen) moeilijkere deexamens.

NT2-docenten geven aan dat zij het liefst de inburgeraars ook tussen de examens door begeleiden. Dit past alleen niet altijd binnen het budget. Dan verwijzen ze de inburgeraar door naar het informele aanbod, bijvoorbeeld een taalcoach of activiteiten buiten de deur. Het streven is om inburgeraars ook tussen de examenpogingen door 'in beweging' te houden.

2.4.4 Voor de AGI-inburgeringscursusgroep is te zien dat een deel vooral examenpogingen doet om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing

Uit zowel de data als de interviews komt naar voren dat een deel van de groep die een AGI-ontheffing krijgt vooral examenpogingen doet om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing, dit zijn vaak geen realistische pogingen. Vanuit de gesprekken lijkt dit niet te komen door onwil, maar vooral door onkunde. De inburgeraars komen niet verder dan A1 of A1-min niveau om wat voor reden dan ook (onvoldoende gealfabetiseerd, te oud, psychische klachten et cetera).

Tabel 4 laat zien dat de meest voorkomende combinatie voor de AGI-groep exact vier pogingen voor alle deexamens is (exclusief ONA). Figuur 10 die het totaalbeeld laat zien van alle mogelijke combinaties toont aan dat 60% op minimaal vier deexamens vier of meer pogingen nodig heeft. Deze cijfers laten zien dat de meeste personen in de AGI-inburgeringscursusgroep moeite hebben met meerdere examens en dat ontheffing zelden wordt aangevraagd omdat slechts één examen niet lukt.

De analyses op de behaalde cijfers bij de vierde poging tonen ook aan dat er voor ruim de helft van de AGI-inburgeringscursusgroep geen vooruitgang te zien is tussen de eerste en de vierde poging (Figuur 12). Een vierde poging gaat er voor deze groep

niet toe leiden dat ze een beter resultaat behaalt. De analyses op de behaalde cijfers bij de vierde poging laten ook zien dat met name op de deexamens Schrijven en Spreken overduidelijke examenpogingen worden gedaan om te voldoen aan de gestelde voorwaarden voor een AGI-ontheffing lage cijfers worden gehaald (vaak 3 of lager). Dit duidt erop dat deze inburgeraars het examen bij lange na niet kunnen halen of dat zij slechts een examenpoging hebben gedaan om te voldoen aan de voorwaarden voor de AGI-ontheffing (Figuur 14).

Het enige waar geen duidelijk verschil te merken is tussen de AGI-groep en de groep geslaagden is in het aantal dagen tussen de examenpogingen. Mogelijk omdat er in de data ook veel inburgeraars tussen zitten die te maken hebben gehad met lange wachttijden bij DUO voor het inplannen van de examens, waardoor een snellere doorlooptijd praktisch gezien niet haalbaar was. Uit de gesprekken blijkt wel dat het voorkomt dat inburgeraars snel examens achter elkaar plannen om zo binnen de inburgeringstermijn hun ontheffing te kunnen krijgen.

3 Drie varianten

In dit hoofdstuk hebben we drie varianten uitgewerkt hoe de exameneisen zouden kunnen worden aangepast. Het doel van aanpassing van de gestelde eisen is vooral om de inburgeraars tegemoet te komen waarvan het op voorhand duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen niet gaan halen, bijvoorbeeld omdat ze blijven steken op A1-niveau. Daarbij hebben we ook gekeken naar wat de effecten van de drie varianten zijn op de groep geslaagden.

3.1 De drie varianten

3.1.1 *Variant 1: Het aantal pogingen voor alle deexamens inclusief ONA wordt verlaagd van vier naar drie pogingen*

Deze variant is het vertrekpunt geweest van de analyses. In dit geval kan AGI-ontheffing aangevraagd worden wanneer voor elk deexamen minimaal drie pogingen zijn gedaan in plaats van vier.

3.1.2 *Variant 2: Het aantal pogingen (in totaal) wordt beperkt tot 16*

In lijn met variant 1 gaat variant 2 uit van gemiddeld drie pogingen per deexamen (met uitzondering van ONA). Echter wordt het aantal vereiste pogingen per deexamen niet aangepast, maar wordt het totaal aantal pogingen begrensd. Concreet betekent dit dat de AGI-ontheffing kan worden aangevraagd als:

- a. De inburgeraar minimaal vier pogingen voor ieder deexamen heeft gedaan (huidige regeling) of;

- b. De inburgeraar minimaal twee pogingen heeft gedaan per deexamen en in totaal minimaal 16 pogingen (inclusief ONA). De grens van 16 pogingen is gekozen omdat dit gelijk is aan drie pogingen voor Lezen, Luisteren, Schrijven, Spreken, KNM en een poging voor ONA ($5 \times 3 + 1 = 16$)

Het idee bij deze variant is dat er voor de groep geslaagden weinig verandert.

Personen binnen die groep hebben vaak geen 16 pogingen nodig om hun inburgeringsexamen te halen. In Tabel 4 met de meest voorkomende combinaties van pogingen per deexamen is te zien dat de groep geslaagden vaak maar op een of twee deexamens meerdere pogingen nodig heeft, daarmee komt deze niet zo snel op het maximum van 16 pogingen. Daarnaast blijft in deze variant de mogelijkheid bestaan om AGI-ontheffing aan te vragen na elk deexamen minimaal vier keer geprobeerd te hebben. Wanneer een inburgeraar vijf examens in een keer haalt en met een examen moeite heeft, zou hij na vier pogingen ontheffing aan kunnen vragen.

Voor de inburgeraars die meer moeite hebben en waarvan het op voorhand duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen niet gaan halen, zorgt deze variant juist voor een begrenzing van het aantal pogingen. Het aantal pogingen (16) is nog steeds aanzienlijk, maar niet meer 24 zoals in de huidige situatie. Voorwaarde is wel dat zij minimaal twee pogingen per deexamen doen. Een mogelijkheid zou zijn om het aantal pogingen na de vierde poging niet mee te tellen, conform huidige regeling, om daarmee te voorkomen dat inburgeraars een specifiek examen heel vaak afleggen om aan de 16 pogingen te komen. De kanttekening hierbij is dat het de uitlegbaarheid van de regeling ingewikkelder maakt.

3.1.3 *Variante 3: Het aantal pogingen voor de deexamens Luisteren, Schrijven, KNM en ONA wordt verlaagd van vier naar drie pogingen.*

In variatie 3 wordt het aantal pogingen verlaagd voor de deexamens Luisteren, Schrijven, KNM en ONA van vier naar drie pogingen. Dit zijn de deexamens waar de groep geslaagden over het algemeen minder moeite mee heeft om deze te halen, hier komen vierde pogingen dan ook minder voor dan vierde pogingen voor de deexamens Lezen en Spreken (zie de figuren in paragraaf 2.2). Het aantal benodigde pogingen voor de deexamens Lezen en Spreken in deze variatie blijft vier. Door het aantal pogingen voor de examens die de geslaagden het lastigst vinden (Lezen en Spreken) op vier te houden, zal het aantal geslaagden dat onder deze variatie toch ontheffing aanvraagt kleiner zijn dan onder variatie 1.

3.2 **Naar schatting ‘verschuift’ 0,2% tot 1,7% van de groep geslaagden naar de AGI-groep onder de drie varianten**

Tabel 5 toont het geschatte¹⁰ aantal inburgeraars dat zonder het veranderen van de norm zijn inburgeringsexamen zou halen, maar in het betreffende variatie een AGI-ontheffing aanvraagt en daarmee verschuift van de groep geslaagden naar de AGI-groep; dit varieert van 0,2% (variante 2) tot 1,7% (variante 1).

¹⁰ Voor deze schatting zijn we uitgegaan van de volgende aannames:

1. Personen die meer dan 4 pogingen doen zullen hun gedrag niet veranderen als de eis voor de AGI-ontheffing verandert. Deze personen deden al meer pogingen dan strikt noodzakelijk;
2. Het percentage inburgeraars dat voor AGI-ontheffing kiest nadat zij de derde poging niet halen is gelijk aan het percentage inburgeraars dat voor AGI-ontheffing kiest nadat zij de vierde poging niet halen (zie figuur 11). Bijvoorbeeld,

Schatting aantal inburgeraars dat van geslaagden naar AGI-groep verschuift		
	Absoluut aantal	Percentage van geslaagden
Variante 1	1346	1,7%
Variante 2	183	0,2%
Variante 3	572	0,7%

Tabel 5. Schatting van het aantal inburgeraars dat van de groep geslaagden naar de AGI-groep verschuift per scenario.

Hieronder illustreren we de varianten aan de hand van een aantal combinaties van pogingen die voor kunnen komen bij inburgeraars.

Rekenvoorbeeld 1: combinatie (1,1,1,1,4)	
Deze persoon heeft in de <u>huidige situatie</u> zijn inburgeringsdiploma gehaald. Vijf deexamens heeft hij in een keer gehaald en voor een deexamen (Spreken) heeft hij vier pogingen nodig gehad, bij deze laatste poging is hij geslaagd.	
Variante 1	<i>Vier naar drie pogingen voor alle deexamens</i> In deze variatie kan deze persoon een ontheffing aanvragen omdat hij op één deexamen vier pogingen nodig had. Hij kan er altijd voor kiezen om meer pogingen te doen dan strikt noodzakelijk om zo alsnog zijn inburgeringsdiploma te behalen. In de huidige praktijk blijkt dat de grote meerderheid van de inburgeraars (84%) ervoor kiest om nog een extra examenpoging te doen (zie figuur 11).
Variante 2	<i>Maximum aantal pogingen voor een ontheffing is 16</i>

we nemen aan dat 49% van de inburgeraars die twee deexamens niet haalt bij de derde poging onder scenario 1 kiest voor een AGI-ontheffing. Deze aanname hebben we toegepast voor scenario 1 en 3.

3. Het geschatte aantal inburgeraars dat AGI-ontheffing aanvraagt onder scenario 2 hebben wij berekend als het aantal inburgeraars uit de groep geslaagden dat meer dan 16 pogingen doet en niet meer dan 4 pogingen per deexamen doet (zie aanname 1).

	In deze variant krijgt deze persoon nog steeds een inburgeringsdiploma, want hij heeft in totaal negen pogingen nodig.
Variant 3	<i>Vier naar drie pogingen voor de deexamens Luisteren, Schrijven, KNM en ONA</i> In deze variant krijgt deze persoon nog steeds een inburgeringsdiploma omdat de voorwaarde voor het aantal pogingen op Spreken niet is aangepast.

Rekenvoorbeeld 2: combinatie (1,1,2,3,4,4)

Deze persoon heeft in de huidige situatie haar inburgeringsdiploma gehaald. Vier deexamens heeft zij binnen vier pogingen gehaald, voor twee deexamens (Lezen en Luisteren) heeft zij vier pogingen nodig gehad, bij deze laatste pogingen is zij geslaagd.

Variant 1	<i>Vier naar drie pogingen voor alle deexamens</i> In deze variant kan deze persoon een ontheffing aanvragen omdat zij op een deexamen vier pogingen nodig had. Zij kan er altijd voor kiezen om meer pogingen te doen dan strikt noodzakelijk om zo alsnog haar inburgeringsdiploma te behalen. In de huidige praktijk blijkt dat ongeveer de helft van de inburgeraars (51%) ervoor kiest om nog een extra examenpoging te doen (zie figuur 11).
Variant 2	<i>Maximum aantal pogingen voor een ontheffing is 16</i> In deze variant krijgt deze persoon nog steeds een inburgeringsdiploma, want zij heeft in totaal 15 pogingen nodig.
Variant 3	<i>Vier naar drie pogingen voor de deexamens Luisteren, Schrijven, KNM en ONA</i> In deze variant kan deze persoon een ontheffing aanvragen omdat een van de benodigde vier pogingen voor het deexamen Luisteren was. Zij kan er altijd voor kiezen om alsnog meer pogingen te doen voor Luisteren dan strikt noodzakelijk om zo alsnog haar inburgeringsdiploma te behalen.

Net als in de huidige regeling staat het inburgeraars vrij om extra pogingen te doen bovenop het wettelijke verplichte aantal pogingen om zo toch het inburgeringsexamen zelf te behalen. Daarnaast zijn de gepresenteerde cijfers gebaseerd op een rekenexercitie, het is onduidelijk wat een aanpassing in de voorwaarden voor een AGI-ontheffing gaat doen met het gedrag van inburgeraars.

3.3 In variant 1 wordt het aantal examens gemaakt door de AGI-groep het meest verlaagd, variant 2 heeft het minste effect op de groep geslaagden

Het totaal aantal gemaakte examens door de AGI-groep is 163.680. Voor de groep geslaagden is het totaal aantal gemaakte examens 625.278. Tabel 6 geeft een overzicht weer van het aantal minder gemaakte examens door inburgeraars uit de AGI-inburgeringscursusgroep en door de groep geslaagden per variant. Ter illustratie, variant 1 zou als consequentie hebben dat 293 personen uit de AGI-inburgeringsgroep een examen minder maken, 522 personen twee examens minder maken, 762 personen drie examens minder maken et cetera. De totalen laten het aantal minder gemaakte examens zien ($1 \times 293 + 2 \times 522 + 3 \times 762$ et cetera). In de tabel is te zien dat variant 2 het kleinste effect heeft op de groep geslaagden (292 deexamens minder) en variant 1 het grootste effect heeft op de groep geslaagden (2.071 deexamens minder). In variant 1 wordt het aantal examens gemaakt door de AGI-groep het meest verlaagd (20.505 deexamens). Tabel 5 laat zien om hoeveel personen het bij benadering gaat die van de groep geslaagden naar de AGI-groep over zou gaan bij aanpassing van de voorwaarden, namelijk 1346 personen in variant 1, 183 personen in variant 2 en 572 personen in variant 3. Hierbij moet vermeld worden dat het om globale schattingen gaat. Hoeveel inburgeraars in de verschillende varianten zullen kiezen voor een AGI-ontheffing is afhankelijk van de gedragseffecten. Wij gaan er bij deze schattingen vanuit dat met name inburgeraars die met een extra poging voor één of twee deexamens alsnog hun inburgeringsexamen kunnen halen, niet kiezen voor een ontheffingsaanvraag, maar een extra examenpoging doen.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
Minder gemaakte examens	AGI-groep	Geslaagden	AGI-groep	Geslaagden	AGI-groep	Geslaagden
0	3.260	77.916	4.284	79.079	3.495	78.690
1	293	790	328	107	844	449
2	522	421	516	53	1.428	112
3	762	101	515	15	2.686	11
4	1.263	32	498	6	11	0
5	2.354	1	2.258	2	-	-
6	10	0	52	0	-	-
7	-	-	3	0	-	-
8	-	-	10	0	-	-
Totaal minder gemaakte examens	20.505	2.071	16.600	292	11.802	706

Tabel 6. Overzicht van aantal minder gemaakte examens per variant (In deze analyses worden de 'meer dan vier' pogingen niet meegeteld)

3.4 Effect op de inburgeringsketen en aanpalende terreinen

In de interviews op beleidsniveau hebben we opgehaald wat het effect is van een verlaging van het aantal benodigde examenpogingen op de inburgeringsketen en op aanpalende terreinen. Daarbij werden zowel positieve punten genoemd als aandachtspunten.

Een van de effecten die pleiten voor een verlaging van het aantal pogingen is dat de druk verlaagd wordt op de examencapaciteit van DUO (zoals ook te zien in Tabel 6). De wachttijden voor het inplannen van examens vallen nu mee, maar deze zijn in bepaalde periodes een bottleneck geweest. Hieraan gelinkt is dat er minder verspilling is van tijd, geld en middelen voor 'onrealistische' examenpogingen. Dit geldt zowel voor de inburgeraar - die stress kan ervaren om alle benodigde pogingen af te leggen binnen de inburgeringstermijn - alsook voor de aanbieders. Voor aanbieders is het een extra klus om mensen aan te melden en voor te bereiden voor de examens. Mensen waarvan duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen niet gaan halen zijn op deze manier mogelijk iets eerder klaar met het inburgeringstraject waardoor er meer focus naar nieuwe cursisten kan gaan.

Met het oog op de toekomst kan het voor inburgeraars onder de Wi2013 mogelijk lastig worden om tijdig een passend taalaanbod te vinden. Er zijn namelijk signalen dat het aanbod voor Wi2013 af gaat nemen (dit zal uiteraard nog moeten blijken). Indien dit het geval is, dan legt het extra druk op de eindperiode waarin de examens behaald moeten worden. Naast de mogelijkheid van verlenging van de inburgeringstermijn, kan een verlaging van het aantal benodigde pogingen inburgeraars iets meer ruimte bieden om met focus en minder stress de examens af te leggen.

De aandachtspunten die genoemd werden, hebben vooral te maken met het vervolg op de inburgering. Als de statushouder die aan de inburgeringsplicht heeft voldaan later een opleiding wil gaan doen, geldt het inburgeringsdiploma als een diploma op A2-niveau. Met een ontheffing heeft de statushouder geen diploma op zak. Ook voor een sollicitatie werkt een diploma in het voordeel van de statushouder.

Oud-inburgeraar: *"Er zijn ook cursisten die alle onderdelen goed doen maar blijven 'steken' op een onderdeel. Als je ontheffing krijgt, krijg je geen diploma voor het hele inburgeringsexamen. Voor dit soort cursisten die maar een onderdeel lastig vinden is het vervelend als zij geen diploma krijgen."*

Momenteel kan een inburgeraar op grond van de Wi2013 met een ontheffing van de inburgeringsplicht ook een sterker verblijfsrecht en naturalisatie aanvragen; hiervoor is geen inburgeringsdiploma noodzakelijk. Vanwege de directe link met een sterker verblijfsrecht en naturalisatie betekent een aanpassing van de regelgeving van SZW op dit vlak dat ook afstemming nodig is van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Een aandachtspunt bij variant 2 is dat nagegaan moet worden of deze aanpassing een consequentie heeft voor de AGI-verlenging. Om in aanmerking te komen voor de AGI-verlenging moet de inburgeraar minimaal twee pogingen doen per deelexamen. Omdat de eis bij variant 2 ook is dat de inburgeraar minimaal twee pogingen heeft gedaan per deelexamen en in totaal minimaal 16 pogingen, lijkt het er op het eerste oog op dat het geen directe consequentie heeft voor de AGI-verlenging.

3.5 Conclusie

De meeste inburgeraars halen zelf het inburgeringsexamen. Een kleiner deel heeft meer moeite, zij vragen uiteindelijk een AGI-ontheffing aan. Een deel van deze AGI-groep slaagt voor sommige deexamens nog bij de vierde poging, maar die aantallen zijn klein. Uit de gesprekken en ook uit de data-analyses komt naar voren dat er een groep is waarbij het op voorhand duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen niet kunnen halen; zij hebben vaak 5x4 pogingen nodig (ONA buiten beschouwing gelaten) (zie ook paragraaf 2.4.4).

De groep waarbij gaandeweg het inburgeringstraject duidelijk is dat het hen niet gaat lukken om het inburgeringsexamen te halen wordt het meeste tegemoet gekomen in variant 1 (maximaal drie pogingen per deexamen) of variant 2 (in totaal 16 pogingen). Voor personen die 5x4 pogingen nodig hebben (en ONA in een keer halen) betekent het in beide varianten dat zij vijf pogingen minder hoeven te doen. Bij variant 3 zouden zij drie pogingen minder hoeven doen. Het totaal aantal minder gemaakte examens door de AGI-groep loopt ook af van variant 1 naar variant 3.

Naast de vraag wat de drie varianten betekenen voor de AGI-groep is het ook relevant om te kijken wat de effecten van de drie varianten zijn op de groep geslaagden. Variant 1 heeft het grootste effect op de groep geslaagden. Dit komt omdat in deze variant ook de inburgeraar die slechts voor een examen vier pogingen nodig heeft, een AGI-ontheffing kan aanvragen. Echter, we zien uit de data (Figuur 11) dat vooral inburgeraars die moeite hebben met maximaal één of twee deexamens, niet stoppen na het verplicht aantal pogingen, maar doorgaan tot ze het deexamen halen. Hiermee behalen ze het inburgeringsdiploma en hoeven ze geen ontheffing aan te vragen.

Variant 2 heeft nagenoeg geen effect op de groep geslaagden omdat zij meestal geen 16 pogingen nodig hebben op de verschillende deexamens om hun inburgeringsdiploma te halen. De nadelen van variant 2 zijn dat deze variant complexer is waardoor de voorwaarden moeilijker uitlegbaar zijn aan de inburgeraar,

de uitvoering voor DUO heel ingewikkeld is en de effecten op het gedrag van inburgeraars lastiger te voorspellen zijn.

Variant 3 zet specifiek in op verlaging van het aantal benodigde pogingen op de deexamens waar de groep geslaagden over het algemeen minder moeite mee heeft om deze te halen (Luisteren, Schrijven, KNM en ONA). Voor deze deexamens komen vierde pogingen dan ook minder voor dan vierde pogingen voor de deexamens Lezen en Spreken (voor de laatstgenoemde deexamens blijft in deze variant het aantal benodigde pogingen op vier staan). Hiermee wordt een zekerheid ingebouwd dat alle inburgeraars voor de deexamens Lezen en Spreken doorgaan tot vier pogingen, mochten ze het deexamen eerder nog niet hebben behaald. Bij variant 1 hangt het af van de keuze van de inburgeraar zelf of hij of zij gemotiveerd is om meer dan drie pogingen te doen.

Concluderend, gezien het feit dat het ministerie van SZW vooral de groep tegemoet wil komen die momenteel nodeloos veel examenpogingen moet doen waarbij op voorhand duidelijk is dat zij het gewenste taalniveau niet kunnen halen, ligt variant 1 het meest voor de hand. Het effect op de groep inburgeraars die het inburgeringsexamen zelf kunnen halen is te overzien, omdat zij in veel gevallen toch zullen kiezen voor het inburgeringsexamen halen in plaats van ontheffing aanvragen. Daarnaast is variant 1 het minst complex waardoor inburgeraars beter begrijpen hoe het werkt en DUO het minst wordt belast.

Tot slot, het is nog het overwegen waard om alternatieven dan wel aanvullingen op het aanpassen van het aantal examenpogingen te onderzoeken. Bijvoorbeeld te bezien of het mogelijk is dat inburgeraars - waarbij duidelijk is dat zij de inburgeringsexamens niet gaan halen - ook een officiële leerbaarheidstoets te laten maken op grond waarvan ze ontheffing kunnen krijgen zonder dat zij een groot aantal examenpogingen hoeven te doen.

A. Overzicht respondenten

Organisatie	Geïnterviewden	Beleid of uitvoering
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Drie beleidsadviseurs	Beleid
Dienst Uitvoering Onderwijs	Twee beleidsadviseurs	Beleid
	Drie examenbegeleiders	Uitvoering
VluchtelingenWerk Nederland	Beleidsadviseur	Beleid
	Twee maatschappelijke begeleiders	Uitvoering
NLtraining (taalaanbieder)	Twee teamleiders	Beleid
	Drie NT2-docenten	Uitvoering
	Twee oud-inburgeraars	Uitvoering
Stichting het begint met taal	Directeur	Beleid

B. Onderzoeksverantwoording

Overzicht gebruikte variabelen

Wij hebben data van DUO ontvangen over alle inburgeraars die vallen onder de Wi2013. Ook hebben we gegevens over alle gemaakte examens tussen 1 januari 2013 en 31 december 2021 in het kader van de Wi2013 ontvangen. Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van alle variabelen die we hebben gebruikt in de analyse per ontvangen bestand van DUO.

Bestand wet inburgering inburgeringsplichtigen 2013 (WI2013 IB)

- a. Zakenpartner – uniek nummer voor elke kandidaat-inburgeraar
- b. Leeftijd
- c. Geslacht
- d. Land van herkomst
- e. Vrijstelling ja/nee
- f. Ontheffing ja/nee
- g. Ontheffing reden
- h. Ontheffing datum
- i. Datum inburgeringsexamen behaald
- j. Natuurlijk uitstroom ja/nee – voor personen die zijn betrokken of overleden
- k. Datum start handhaving
- l. Datum eind handhaving

Bestand met alle verlengingen inburgering

- a. Zakenpartner
- b. Reden toekenning verlenging
- c. Aantal dagen verlenging

Bestand met uitslag deexamens

- a. Zakenpartner
- b. Deexamens
- c. Examendatum
- d. Geslaagd J/N

Bestand met cijfers deexamens

- a. Zakenpartner
- b. Deexamens
- c. Examendatum
- d. Cijfer

Bestand met gedeeltelijke vrijstellingen en tijdelijke vrijstellingen

- a. Zakenpartner
- b. Onderdeel bij gedeeltelijke vrijstelling WI – Dit veld is leeg indien het om een tijdelijke vrijstelling gaat

Bestand met AGI-ontheffing op basis van een leerbaarheidstoets

- a. Zakenpartner (bestand bevat alle Zakenpartnernummers van personen die een AGI-ontheffing op basis van een leerbaarheidstoets hebben gekregen).

Vorbereiden bestanden voor data-analyse

De databestanden van DUO hebben wij eerst bewerkt en aan elkaar gekoppeld voordat wij deze konden gebruiken voor de data-analyse. Hierna geven wij een overzicht van de stappen die wij hebben gezet om tot een complete dataset te komen die wij vervolgens hebben gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Vorbereiden bestand WI2013 IB

Het bestand WI2013 IB bevat persoonskenmerken van alle personen die inburgeringsplichtig werden tussen 2013 en 2021. Dit bestand bevat een rij per persoon. In totaal bevat dit bestand informatie over 194.389 personen. Dit bestand hebben wij verder niet bewerkt voor gebruik.

Vorbereiden bestand met dealexamens

Het bronbestand met alle dealexamens bevat een regel per gemaakt examen. In totaal betreft het hier 1.036.937 examens gemaakt in het kader van de WI2013.

Het originele bronbestand met dealexamens bevat geen cijfers voor de gemaakte examens. Hier hebben wij een apart bestand van DUO voor ontvangen. Dit tweede bestand van DUO bevat meer examens dan het eerste (onder andere examens die zij hebben afgekeurd of na 31 december 2021 zijn afgenomen). Wij hebben de cijfers van het tweede bestand van DUO gekoppeld aan het eerste bestand met dealexamens. Hierbij hebben wij alleen de examens die voorkomen in het eerste bestand meegenomen in de analyse.

Deze tabel met een regel per deexamen hebben wij omgezet naar een tabel met een regel per persoon. De resulterende tabel bevat voor elk van de zes dealexamens een kolom waarin de uitslagen van alle examenpogingen zijn opgenomen op chronologische volgorde. Ook bevat de tabel per deexamen een chronologische lijst van de cijfers en de datums van de pogingen. Tabel 7 geeft een illustratie van een dergelijke tabel.

Zaken-partner	LE	LE cijfers	LE datums	LU	LU cijfers	LU datums	...
ID-1	[N, N, J]	[3, 4, 6]	[18-06-2021, 20-09-2021, 04-10-2021]	[N, N]	[5, 5]	[20-09-2021, 10-12-2021]	...
ID-2	[J]	[7]	[01-05-2016]	[N, J]	[6, 7]	[18-06-2016, 20-09-2016]	...

Tabel 7. Versimpelde weergaven van resulterende tabel voor dealexamens

Bij 4,8% van de dealexamens komt het voor dat de kandidaat-inburgeraar twee of meer keer slaagt voor hetzelfde examen. Dit leidt tot reeksen van examenpogingen zoals [N, N, J, J]. Ook komt het voor dat een niet-geslaagde examenpoging volgt op een geslaagde examenpoging, bijvoorbeeld [J, N]. Hierover hebben wij navraag gedaan bij DUO. DUO denkt dat er meerdere verklaringen kunnen zijn voor deze onverwachte patronen in de data:

- De kandidaat-inburgeraar wilde een hoger cijfer halen;
- De kandidaat-inburgeraar meldde zich al aan voor een herkansing terwijl het cijfer van de vorige poging nog niet bekend was. DUO geeft aan dat dit vroeger vaker voorkwam door vertragingen bij het nakijken.¹¹

Om beide van de bovenstaande situaties te omzeilen hebben wij ervoor gekozen de reeks van examenpogingen af te kappen na de eerste voldoende. De reeks van examenpogingen [N, N, J, J] wordt dus verkort tot [N, N, J].

¹¹ Inmiddels is er een restrictie geplaatst in het online aanmeldsysteem waardoor het niet meer mogelijk is om je voor hetzelfde deexamen meerdere malen aan te melden.

Vorbereiden bestand met vrijstellingen en bestand met verlengingen

Ook de bestanden met vrijstellingen en verlengingen hebben wij uniek gemaakt op persoonsniveau. Dit betekent dat het bestand maximaal een rij per persoon bevat met daarin alle informatie over vrijstellingen of verlengingen.

Het is mogelijk dat een kandidaat-inburgeraar meerdere verlengingen krijgt op basis van verschillende redenen. Wij hebben de duur van deze verlengingen bij elkaar opgeteld om te komen tot het totale aantal dagen verlenging. Daarnaast hebben wij apart het aantal dagen verlenging in verband met het volgen van een alfabetiseringscursus bepaald.

Bestanden aan elkaar koppelen en nieuwe variabelen aanmaken

Vervolgens hebben wij de vier data bestanden (persoonskenmerken, deexamens, vrijstellingen, verlengingen en AGI-ontheffing op basis van leerbaarheidstoets) aan elkaar gekoppeld op basis van het unieke persoonsnummer (dit is de variabele Zakenpartner).

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we een aantal extra variabele aangemaakt:

- a. Wij hebben bepaald of een kandidaat-inburgeraar geslaagd is voor het inburgeringsexamen door per deexamen te kijken of de kandidaat-inburgeraar het examen heeft behaald of een vrijstelling heeft ontvangen voor dit onderdeel;¹²

¹² Het ONA deexamen is ingevoerd per 1 januari 2015. Kandidaat-inburgeraars voor wie de "datum start handhaving" voor 1 januari 2015 ligt, hoefden slechts vijf deexamens te halen in plaats van zes.

¹³ 164 personen in de AGI-inburgeringscursusgroep hebben het inburgeringsexamen ook zelf behaald. Dit kan mogelijk komen doordat een AGI-ontheffing is

- b. De doorlooptijd van het inburgeringstraject hebben we berekend als de duur van de periode tussen 'Datum start handhaving' en de datum van het behalen van het examen (voor de controlegroep) of de datum van het verlenen van de ontheffing (AGI-groep). In enkele tientallen gevallen was de datum van het behalen van het examen voor de datum start handhaving. In deze gevallen hebben we de doorlooptijd als missende waarde beschouwd.

Definiëren van AGI-inburgeringscursusgroep, AGI-alfabetiseringscursusgroep, groep geslaagden en overige groep

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen vergelijken we de groep met een AGI-ontheffing op basis van een inburgeringscursus met een groep geslaagden die het inburgeringsexamen heeft behaald zonder ontheffing of volledige of tijdelijke vrijstelling. De groep geslaagden bevat wel personen die een gedeeltelijke vrijstelling voor een of meerdere examens hebben gekregen.

De uiteindelijke dataset die wij hebben gemaakt bevat 194.389 kandidaat-inburgeraars. Deze dataset hebben we opgesplitst in een AGI-inburgeringscursusgroep, een AGI-alfabetiseringscursus groep, een groep geslaagden en een overige groep. De AGI-groep bestaat uit 8.464 personen, de groep geslaagden uit 79.262 personen en de overige groep uit 91.119 personen.¹³ De samenstelling van de overige groep is weergegeven in Tabel 2.

verleend voordat de laatst gemaakte examens zijn nagekeken. Daarnaast zijn er 96 personen met een AGI-ontheffing die voor minimaal een deexamen niet zijn geslaagd en hiervoor geen vier pogingen hebben gedaan (en ook geen vrijstelling hebben voor dit onderdeel). Dit zou kunnen komen door maatwerk en/of AGI-ontheffing op grond van de bevoegdheid minister SZW.