



Evaluatierapport
inburgering in Nederland

Juni 2010

Organisatieadviseurs
op eigen wijze

Evaluatierapport inburgering in Nederland

juni 2010

SIGNIFICANT

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
Managementsamenvatting	7
Achtergronden van de evaluatie	7
De voorbereiding van het nieuwe inburgeringsstelsel	8
De totstandkoming en ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel	10
Werking en resultaten van het inburgeringsstelsel	18
1. Inleiding en onderzoeksverantwoording	39
1.1. Inleiding	39
1.2. Doelstelling en reikwijdte van de evaluatie	39
1.3. Uitwerking hoofdvragen	40
1.4. Toegepaste onderzoeksmethoden	41
1.5. Begeleiding van het onderzoek	42
1.6. Leeswijzer	43
2. Totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel	45
2.1. Inleiding	45
2.2. Voorgeschiedenis en achtergronden	45
2.3. Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was niet eenvoudig	52
2.4. De belangrijkste componenten van de Wet inburgering op 1 januari 2007	55
2.5. De belangrijkste componenten van de Regeling vrijwillige inburgering op 1 januari 2007	60
2.6. Het draagvlak voor het nieuwe inburgeringsstelsel	61
2.7. Voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel door de minister voor V&I	63
2.8. Initiële kwantitatieve doelen voor inburgering	64
2.9. Beschouwing over totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel	66
3. Implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel	69
3.1. Inleiding	69
3.2. De introductie van het Deltaplan Inburgering	69
3.3. Implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel	72
3.4. Wijzigingen in wet- en regelgeving	81
3.5. Beschouwing over de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel	84
4. Het inburgeringsproces	88
4.1. Inleiding	88
4.2. Gemeenten en de uitvoering van de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering	89
4.3. Informeren van inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars	89

S I G N I F I C A N T

4.4.	Handhaven van inburgeringsplichtigen	92
4.5.	Werven van vrijwillige inburgeraars en nakoming overeenkomst	103
4.6.	Faciliteren van inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars	106
4.7.	Het inburgeringsexamen	126
4.8.	Samenvatting van de kwantitatieve resultaten van de uitvoering van het inburgeringsstelsel	135
4.9.	Het inburgeringsexamen en dan...	138
4.10.	Beschouwing van de werking van het inburgeringsproces	140
5.	Sturing van het stelsel	145
5.1.	Inleiding	145
5.2.	Sturingsfilosofie in het inburgeringsstelsel	145
5.3.	Marktwerking in de inburgeringsmarkt	146
5.4.	Bekostigingssystematiek van het inburgeringsstelsel	151
5.5.	De wet in relatie tot de gemeentelijke organisatie	154
5.6.	Kosten voor uitvoering van de wet	155
5.7.	Ondersteuning van gemeenten door het ministerie van VROM - WWI	161
5.8.	Aandacht van het lokale bestuur voor inburgering	162
5.9.	ISI als informatiebron als sturingsinformatie voor inburgering	163
5.10.	Beschouwing over de sturing van het inburgeringsstelsel	165
A.	Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden	167
B.	Literatuurlijst	185
C.	Lijst van personen	191
D.	Samenvatting Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen	195
E.	Samenvatting actiepunten Deltaplan Inburgering	197
F.	Gedetailleerde resultaten uit het breedteonderzoek	199
G.	Vergelijking kostenonderzoek	205
H.	Onderzoeksteam	207

Voorwoord

Dit rapport bevat de resultaten van de evaluatie van de Wet inburgering en Regeling vrijwillige inburgering, zoals die in de periode september 2009 - mei 2010 is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM - WWI. Met dit evaluatierapport is uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie om binnen vier jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering een evaluatieverslag op te leveren over de resultaten en de werking van het inburgeringsstelsel.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van inburgeraars, gemeenten, cursusinstellingen, taalcoaches en andere belanghebbenden die in het kader van dit onderzoek informatie hebben geleverd, zijn geïnterviewd of hebben deelgenomen aan discussies. Wij danken hen voor hun bereidwilligheid. Daarnaast bedanken wij de medewerkers van het ministerie van VROM - WWI die aan het onderzoek hebben meegewerkt en bevindingen hebben getoetst.

Onze dank gaat verder uit naar de leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek onder leiding van prof. dr. T. Zwart en de leden van de klankbordgroep voor het meedenken over de opzet van het onderzoek en het becommentariëren van uitkomsten. Tot slot willen wij Aat Bal (opdrachtgever) en Karen Rook (projectleider) van het ministerie van VROM - WWI speciaal bedanken voor de begeleiding van en hun sterke betrokkenheid bij het uitvoeren van het onderzoek.

Wij hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan het vergroten van het inzicht op het gebied van inburgeren in Nederland en informatie levert voor het nemen van beslissingen voor toekomstig beleid op dit terrein.

Namens het onderzoeksteam¹,
Ir. P.A.C. Tazelaar (projectleider)

¹ Zie voor de leden van het onderzoeksteam bijlage H.

S I G N I F I C A N T

Managementsamenvatting

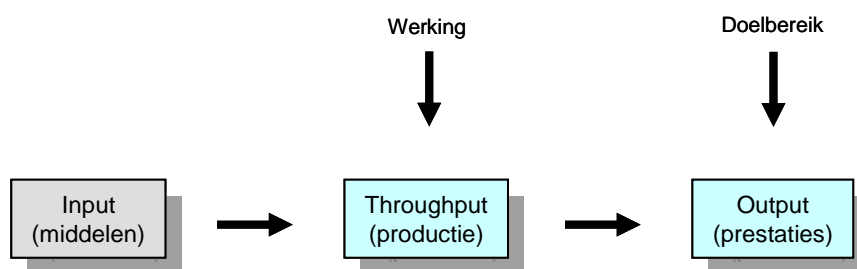
Achtergronden van de evaluatie

Op 1 januari 2007 zijn de Wet, het Besluit en de Regeling inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering² in werking getreden. Deze vervangen de Wet inburgering nieuwkomers (Win) en de verschillende oudkomersregelingen. In artikel 71 van de Wet inburgering staat dat de minister voor Wonen, Wijken en Integratie binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet, dus uiterlijk eind 2010, een evaluatieverslag aan de Staten-Generaal moet zenden. Om een goed beeld van het gehele inburgeringsstelsel te kunnen geven, is ook de Regeling vrijwillige inburgering meegenomen in de evaluatie.

Deze managementsamenvatting bevat een beschrijving van de belangrijkste bevindingen evenals conclusies van de evaluatie van het inburgeringsstelsel. Deze samenvatting is als zelfstandig leesbaar stuk geschreven en is mede om die reden relatief omvangrijk. Die omvang is ook onvermijdelijk, gegeven de complexiteit en reikwijdte van het onderwerp en daarnaast de uitgebreide gegevensverzameling en -analyse, die hebben geleid tot een grote mate van detail van de resultaten. Deze gedetailleerde onderbouwing is opgenomen in de hoofdtekst van het eindrapport.

Doelstelling van het evaluatieonderzoek is inzicht te geven in:

- (a) de mate waarin het inburgeringsstelsel werkt, zoals is beoogd (werking/throughput);
- (b) de stand van zaken van de bereikte (tussen)resultaten van het inburgeringsstelsel eind 2009 (doelbereik/output);
- (c) de uitvoerings- en cursuskosten per inburgeraar (input).



Figuur 1: Inhoud evaluatieonderzoek

Het effect van het inburgeringsstelsel op verdere participatie van inburgeraars (outcome) valt buiten de reikwijdte van de evaluatie. Ook de inhoud van de eindtermen van het inburgeringsexamen maakt geen onderdeel uit van de evaluatie. Beide onderwerpen worden separaat onderzocht.

² De Wet inburgering en onderliggende regelgeving en de Regeling vrijwillige inburgering samen worden in dit rapport het 'inburgeringsstelsel' genoemd.

Om tot een goede beoordeling van de werking van het inburgeringsstelsel, de resultaten en de ingezette middelen te kunnen komen, is kennis van de context en 'levenscyclus' van de wet noodzakelijk. Daarom wordt eerst een korte schets gegeven van de voorbereiding van het nieuwe inburgeringsstelsel en de veranderingen die in de periode 2007 tot en met 2009 zijn doorgevoerd. De belangrijkste bevindingen en conclusies van de onderzoekers worden beschreven in de paragraaf 'Werking en resultaten van het inburgeringsstelsel'.

De voorbereiding van het nieuwe inburgeringsstelsel

Nederland kent sinds 1996 een landelijk inburgeringsbeleid. Waar aanvankelijk inburgeringscontracten met nieuwkomers op basis van vrijwilligheid werden gesloten, geldt vanaf 30 september 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) met als doel het bereiken van een zekere mate van zelfredzaamheid (met name op het gebied van taal) van de nieuwkomers. Dit inburgeringsprogramma draait om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en in de Nederlandse arbeidsmarkt.

In het regeerakkoord 1998-2002 zet het kabinet naast de inburgering van nieuwkomers ook in op de inburgering van oudkomers voor de GSB-gemeenten³: migranten die al langere tijd in Nederland verblijven. Een substantieel deel van deze groep verkeert in een achterstandspositie die met behulp van een inburgeringsprogramma moet verbeteren. Dit gebeurt vanaf 1999 op grond van de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 middels een inburgeringstraject. Het oudkomersbeleid kan worden beschouwd als intensivering van de reguliere educatie waar de zogeheten zij- of neveninstromers al jaren gebruik van maakten. Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt het aantal gemeenten in 2000 en 2001 uitgebreid, zodat uiteindelijk 54 gemeenten kunnen beschikken over jaarlijks ongeveer 100 miljoen gulden.

Al vrij snel na invoering van de Win en de latere oudkomersregelingen wordt veel kritiek geleverd, zowel op de wet zelf als op de uitvoering ervan door gemeenten. Naar aanleiding van de motie-Melkert c.s. op 23 september 1999 stelt de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (Van Boxtel) in de zomer van 2000 de Taskforce Inburgering in om de problemen op het gebied van inburgering op te lossen. Deze Taskforce biedt eind 2002 een slotdocument aan waarin zij meldt dat de kwaliteitsverbetering van de inburgering vraagt om een grondiger aanpak, gebaseerd op een doordacht herontwerp van het inburgeringsproces. In 2002 verschijnen ook het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) en de Evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers. In 2002 neemt de Tweede Kamer de motie-Marijnissen aan naar aanleiding van de ontevredenheid over het integratiebeleid. Naar aanleiding van deze motie wordt de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok) ingesteld die begin 2004 haar bevindingen over het integratiebeleid van de afgelopen 30 jaar presenteert.

Ook deze drie onderzoeken bevatten kritiek op de kwaliteit en het maatwerk van de inburgeringsprogramma's, de resultaten van het inburgeringsbeleid, de rol van gemeenten en van het Rijk in het stelsel, de financieringssystematiek en het rendement van de inburgeringscursussen.

³ GSB: Grotestedenbeleid.

In het Hoofdlijnenakkoord van Balkenende II uit 2003 is het fundament gelegd voor het nieuwe inburgeringsstelsel: "Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. [...] Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het halen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders na het halen daarvan een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans tot het volgen daarvan"⁴. Hiermee is de basis gelegd voor het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor het verblijfsrecht in Nederland en voor de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar om zichzelf voor te bereiden op het examen.

In de Contourennota uit 2004, 'Herziening van het inburgeringsstelsel', geeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) het nieuwe inburgeringsstelsel verder vorm onder verwijzing naar voorafgaande relevante studies en onderzoeken, waaronder het IBO, de evaluatie van de Win, het rapport van de Commissie Blok, adviezen van verschillende adviesraden en de aanbevelingen van de Taskforce. In de Contourennota zijn de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel in Nederland als volgt verwoord:

- (a) Zowel nieuwkomers als oudkomers worden bij wet verplicht om in te burgeren in de Nederlandse samenleving;
- (b) Bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting staat de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeringsplichtige centraal;
- (c) Aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgeringsexamen is gehaald;
- (d) Inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen. De markt voor nieuwkomers wordt vrijgelaten⁵ en de overheid zet een systeem van certificering op;
- (e) Gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

In de Contourennota is ook de relatie van de inburgering met het recht op verblijf in Nederland verder uitgewerkt. Vreemdelingen, die voor gezinsvorming of -hereniging naar Nederland willen komen en een machtiging voor voorlopig verblijf nodig hebben voor toelating tot Nederland, moeten reeds in het land van herkomst een basisexamen afleggen dat hen voorbereidt op de entree in de Nederlandse samenleving.⁶ Het inburgeringvereiste in Nederland wordt als algemene voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een zelfstandige of permanente verblijfsstatus voor alle vreemdelingen van buiten de EU. Zowel vreemdelingen, die aanvankelijk voor een tijdelijk doel zijn toegelaten en vervolgens hun verblijf in Nederland met een niet-tijdelijk doel willen voortzetten,

⁴ Hoofdlijnenakkoord Balkenende II, "Meedoen, meer werk, minder regels", 16 mei 2003. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 03 28637, nr. 19.

⁵ Onder de Win waren gemeenten verplicht (gedwongen winkelnering) inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers in te kopen bij roc's. Deze beperking gold niet voor het inkopen van inburgeringscursussen voor oudkomers.

⁶ De Wet inburgering in het Buitenland is op 15 maart 2006 in werking getreden.

alsook oudkomers die nog geen zelfstandige of permanente vergunning hebben, moeten aan dit vereiste voldoen, willen zij in aanmerking komen voor één van de genoemde vergunningen. In de Contourennota is aangegeven dat nog wordt bezien of de eisen voor naturalisatie moeten worden aangepast om beter aan te sluiten op het niveau van het inburgeringsexamen.

De totstandkoming en ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel

De minister voor V&I richt een aparte Projectdirectie Modernisering Inburgering (PMI) op voor de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel. Deze projectdirectie heeft het nieuwe inburgeringsstelsel in de periode 2003-2006 verder vormgegeven op basis van een vijftal grote uitgangspunten:

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

Hieronder wordt beschreven op welke wijze de vijf uitgangspunten in het nieuwe stelsel zijn uitgewerkt en - indien van toepassing - op welke aspecten deze oorspronkelijke uitgangspunten reeds in de voorbereiding en ook na de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving zijn bijgesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de sturingsmechanismen in het stelsel.

Resultaatsverplichting

Waar de Win een inspanningsverplichting kende voor nieuwkomers en oudkomers die op vrijwillige basis inburgerden, kent het nieuwe stelsel een resultaatsverplichting voor zowel nieuwkomers als oudkomers⁷. De resultaatsverplichting bestaat uit het succesvol afleggen van een inburgeringsexamen.

Het eerste wetsvoorstel zou iedereen, ongeacht de nationaliteit, die tijdens de leerplichtige leeftijd niet acht jaar in Nederland heeft verbleven, tot inburgering verplichten. Alleen niet-Nederlandse burgers van de Europese Unie zouden uitgezonderd worden van deze plicht. De Raad van State tekende hierbij aan dat Nederlanders zo in een ongunstiger positie zouden komen te verkeren dan andere burgers van de Europese Unie. Dit zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Vervolgens heeft het kabinet de inburgeringsplicht voor Nederland toegespitst op drie groepen genaturaliseerde Nederlanders voor wie inburgering van groot maatschappelijk belang werd geacht (opvoeders, uitkeringsgerechtigden en geestelijk bedienaren). Er bleef echter twijfel bestaan bij de Tweede Kamer over de verenigbaarheid van de plicht voor Nederlanders met het gelijkheidsbeginsel. De minister voor V&I moest daarom een tweede advies vragen aan de Raad van State. De Raad van State concludeerde nogmaals dat het wetsvoorstel in strijd was met het gelijkheidsbeginsel. Hierop heeft het kabinet afgezien van een plicht voor Nederlanders. Voor

⁷ Oudkomers zijn vreemdelingen die sedert 1 januari 2007 rechtmatig in Nederland hebben verbleven. Nieuwkomers zijn vreemdelingen die na 1 januari 2007 rechtmatig verblijf in Nederland hebben gekregen of op 31 december 2006 als nieuwkomer onder de Win vielen.

degenen die hiermee buiten de reikwijdte van de Wet inburgering zijn komen te vallen en degenen die al van de plicht waren uitgezonderd, is voorzien in een stelsel voor inburgering op vrijwillige basis. Dit stelsel is vastgelegd in de Regeling vrijwillige inburgering niet-G31 2007 en de Uitvoeringsregeling brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid⁸. Ongeveer de helft van de oorspronkelijke schatting van 500.000 oudkomers is daarmee buiten de reikwijdte van de inburgeringsplicht gevallen.

De inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering geldt vanaf 1 januari 2007 voor vreemdelingen van buiten de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die op grond van een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel in Nederland blijven, of geestelijk bedienaar zijn. Vreemdelingen die gedurende acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven, zijn niet inburgeringsplichtig. Inburgeringsplichtigen die beschikken over bepaalde diploma's of certificaten die op wettelijke basis zijn uitgereikt voor een opleiding die in het Nederlands is gevolgd, zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Vreemdelingen die aansluitend op leerplichtige leeftijd een opleiding volgen die naar zo'n diploma of certificaat leidt, zijn niet inburgeringsplichtig gedurende de periode waarin zij deze opleiding volgen. Als inburgeringsplichtigen voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving denken te hebben, kunnen zij ervoor kiezen om eenmalig de Korte Vrijstellingstoets af te leggen.

Een gemeente kan inburgeringsplichtigen ontheffen van de inburgeringsplicht, indien:

- (a) Zij vanwege lichamelijke en/of psychische gronden of een verstandelijke handicap niet in staat worden geacht binnen 5 jaar het inburgeringsexamen te halen;
- (b) Het voor hen op grond van aantoonbare inspanningen redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. Deze ontheffing kan de gemeente een half jaar voor afloop van de handhavingstermijn geven.

De termijn voor het voldoen aan de plicht is 3,5 jaar voor vreemdelingen die op grond van de Wet inburgering buitenland⁹ het basisexamen buitenland hebben moeten afleggen en 5 jaar voor vreemdelingen voor wie deze vereiste niet geldt (asielzoekers). De termijn van 5 jaar geldt dus grosso modo voor asielgerechtigde nieuwkomers en voor oudkomers. Vanaf 19 december 2009 zijn beide handhavingstermijnen in de wet gelijkgetrokken naar 3,5 jaar omwille van de vermindering van de uitvoeringslast bij gemeenten.

Als stimulans voor het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen zijn twee financiële prikkels voorzien: een positieve prikkel in de vorm van een vergoeding na het halen van het examen en een negatieve prikkel in de vorm van een bestuurlijke boete indien de inburgeringsplicht niet is nagekomen. Wie het examen niet haalt, komt in beginsel ook niet in aanmerking voor een zelfstandige of permanente verblijfsvergunning. De koppeling van het inburgeringsvereiste en het

⁸ De vrijwillige inburgering is per 1 januari 2010 opgenomen in de Wet inburgering.

⁹ De Wet inburgering buitenland heeft betrekking op alle vreemdelingen die nieuwkomers zijn in de zin van de Wet inburgering en die een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben voor toelating tot Nederland. Het betreft vreemdelingen uit landen buiten de EU, EER en Zwitserland die zich in Nederland willen vestigen in het kader van gezinsvorming, gezinshereniging of als geestelijk bedienaar.

verblijfsrecht zou ingaan op 21 september 2008, drie jaar na de indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Deze koppeling is vanwege de vertraagde start van de uitvoering van het inburgeringsstelsel uitgesteld tot 1 januari 2010. Vreemdelingen die willen naturaliseren, moeten vanaf 1 januari 2007 het inburgeringsexamen hebben behaald.

De Regeling vrijwillige inburgering richt zich op Nederlanders of burgers uit de EU, EER, Zwitserland en andere personen, die op grond van internationale verdragen of besluiten niet verplicht kunnen worden tot inburgering, maar van wie wel kan worden vastgesteld dat zij een inburgeringsachterstand hebben. De criteria voor het vaststellen van de inburgeringsachterstand zijn nagenoeg identiek aan die van de Wet inburgering (16 jaar of ouder, niet acht jaar gedurende de leerplichtige leeftijd in Nederland verbleven, geen studie of diploma's). Voor deze groep zijn, met het vervallen van de plicht, tevens zowel de positieve prikkel in de vorm van een vergoeding als de negatieve in de vorm van een boete verdwenen. Gemeenten kunnen vrijwillige inburgeraars slechts aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid om in te burgeren, en hen daarbij faciliteren met behulp van een inburgeringsvoorziening. Alleen op grond van sociale zekerheidswetten kan een gemeente het meewerken aan een inburgeringsvoorziening afdwingen.

Eén examennorm

Het inburgeringsexamen bestaat uit vier verschillende examens:

- (a) Het decentraal praktijkexamen in de vorm van portfolio-opdrachten en/of assessments;
- (b) Het elektronisch praktijkexamen;
- (c) De toets gesproken Nederlands;
- (d) De Kennis van de Nederlandse samenleving.

De geestelijk bedienaar moet daarnaast een aanvullend praktijkdeel afleggen door middel van extra portfolio-opdrachten.

De normering van het examen is gebaseerd op het advies van de Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Commissie Franssen). Het taalniveau is voor alle inburgeringsplichtigen - met uitzondering van de inburgeringsplichtige oudkomers - hetzelfde, namelijk niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. De inburgeringsplichtige oudkomers kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht door delen van het examen (het decentraal praktijkexamen en het Elektronisch Praktijkexamen) met goed gevolg af te leggen op niveau A1. Voor vrijwillige inburgeraars geldt als streefniveau het niveau A2, maar ook zij mogen delen van het examen (het decentraal praktijkexamen en het Elektronisch Praktijkexamen) afleggen op niveau A1.

Om de inhoud van de inburgeringscursus goed op de persoonlijke kenmerken en ambities van inburgeraars te laten aansluiten, kent het nieuwe inburgeringsstelsel verschillende examenprofielen. Sinds 1 januari 2007 zijn dit de examenprofielen Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs en Werk. Op 1 januari 2010 zijn deze examenprofielen uitgebreid met twee nieuwe examenprofielen, te weten Ondernemerschap en Maatschappelijke Participatie (inwerkingtreding met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2009).

Eigen verantwoordelijkheid

Het kabinet wilde een sterk beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij zijn integratie in Nederland. Daarom is de wijze waarop de inburgeringsplichtige het vereiste niveau verwerft niet bij wet voorgeschreven, maar overgelaten aan de eigen inzichten van de inburgeringsplichtige. Deze zou zelf keuzes moeten maken over de wijze waarop de kennis en vaardigheden worden verworven (middels zelfstudie, dagonderwijs, avond- of weekendcursussen, klassikaal, schriftelijk of via internet) en hoe dit samen kan gaan met persoonlijke omstandigheden (zoals zorg voor gezinsleden, zwangerschap en werk). De versterking van de eigen verantwoordelijkheid zou een wezenlijk verschil aanbrengen in de rol van de overheid en die van de inburgeringsplichtige zoals zij deze onder het 'oude' stelsel vervulden. De overheid zou slechts de norm stellen en de inburgeringsplichtige faciliteren met een lening en stimuleren middels een vergoeding.

Inburgeringsplichtigen kunnen dan ook sinds 1 januari 2007 voor de inkoop van een inburgeringscursus een lening bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aanvragen, indien zij een cursus bij een gekeurmerkte cursusinstituting hebben ingekocht (Keurmerk Inburgering). De lening bedraagt maximaal € 5.000. Inburgeringsplichtigen die binnen drie jaar het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2 Programma I of II (mogelijk vanaf 1 januari 2007) behalen, krijgen een vergoeding van maximaal 70% van de geconsumeerde lening of gemaakte kosten tot een maximum van € 3.000. Inburgeringsplichtigen die enkel het examengeld hebben betaald en (nagenoeg) geen cursuskosten hebben gemaakt, ontvangen een forfaitaire vergoeding van € 650 indien zij het examen binnen drie jaar halen.

Vrijwillige inburgeraars kunnen geen gebruik maken van het lening- en vergoedingstelsel.

Spilfunctie van gemeenten

Het kabinet beoogde aanvankelijk een beperkte spilfunctie voor gemeenten met de volgende verantwoordelijkheden:

- (a) De informatievoorziening aan alle inburgeraars;
- (b) De handhaving: het opleggen van de inburgeringsplicht en eventuele boetes bij niet-naleving;
- (c) Het faciliteren van bepaalde groepen (kwetsbare) inburgeraars met een inburgeringsvoorziening.

Ad a: De gemeenteraad moet bij verordening regels stellen over de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtigen met betrekking tot hun rechten en plichten in het kader van de Wet inburgering. De Tweede Kamer achtte het daarbij van belang dat er een gemeentelijk informatieloket zou zijn om inburgeringsplichtigen beter in staat te stellen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en hun plichten na te komen.

Ad b: Gemeenten moeten nieuwkomers binnen een bepaalde termijn na het ontstaan van de inburgeringsplicht oproepen voor een intake. Gemeenten kunnen oudkomers gefaseerd oproepen

voor een intake. De intake is bedoeld om de inburgeringsplicht te kunnen vaststellen en eventueel een inburgeringsvoorziening te kunnen aanbieden.

Gemeenten kunnen inburgeringsplichtigen, die verwijtbaar geen gehoor geven aan de oproep, die niet meewerken aan de voorziening of het examen niet binnen de gestelde termijn halen, (herhaaldelijk) een bestuurlijke boete opleggen. Als inburgeringsplichtigen geen verwijt treft voor het niet behalen van het examen binnen de gestelde termijn, dan kunnen gemeenten de handhavingstermijn verlengen en een boete achterwege laten. Gemeenten hebben daarbij de ruimte om de hoogte van de boetes naar eigen inzicht - binnen het wettelijk maximum - bij verordening vast te stellen.

Ad c: Het stond het kabinet aanvankelijk voor ogen om slechts bepaalde groepen te faciliteren met een inburgeringsvoorziening die door de gemeente zou worden aangeboden¹⁰. De beoogde groepen waren opvoeders, uitkeringsgerechtigden en oudkomers zonder inkomsten uit arbeid of uitkering. Al tijdens het wetgevingsproces is op initiatief van de Tweede Kamer de verplichting voor gemeenten geschapen tot het doen van een aanbod aan asielgerechtigden en geestelijk bedienaren. Maatschappelijke begeleiding moest tevens standaard deel uit maken van de voorziening voor asielgerechtigden.

In de loop van 2007, het eerste jaar waarin het nieuwe inburgeringsstelsel van kracht is, bleek ook dat de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties moeite hadden te bepalen wie zij wel en wie zij geen inburgeringsvoorziening mochten verstrekken. Het kabinet stelde daarom voor gemeenten de mogelijkheid te geven iedere inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening aan te bieden in plaats van dit te beperken tot slechts een deel van de doelgroep (de zogenaamde verbreding van het aanbod). Deze wijziging is van kracht sinds 29 december 2008 en in werking getreden met terugwerkende kracht vanaf 1 november 2007.

Een derde aanpassing in de faciliterende rol van gemeenten betreft de mogelijkheid voor gemeenten om vanaf 1 januari 2009 de inburgeringsvoorziening dwingend op te leggen (het zogenaamde vaststellingsstelsel) in plaats van alleen aan te bieden. Deze wijziging, die op initiatief van de Tweede Kamer is ingevoerd, beoogt een eenvoudiger uitleg van rechten en plichten aan de inburgeringsplichtige en een verhoging van het aantal verstrekte voorzieningen.

Het nieuwe inburgeringsstelsel kende bij de start op 1 januari 2007 de volgende soorten inburgeringsvoorzieningen:

- (a) De reguliere inburgeringsvoorziening;
- (b) De gecombineerde inburgeringsvoorziening (inburgering met re-integratie);
- (c) De inburgeringsvoorziening voor geestelijke bedienaren¹¹.

¹⁰ De inburgeringsvoorziening is een cursus die toe moet leiden tot het inburgeringsexamen.

¹¹ De inburgeringsvoorziening voor geestelijke bedienaren wordt verzorgd door één cursusinstituting.

Ook deze mogelijkheden zijn in de jaren 2007-2009 uitgebreid. Een inburgeringsvoorziening kan vanaf 1 januari 2008 ook opleiden tot het Staatsexamen NT2 programma I of II. Vanaf 1 september 2008 kunnen gemeenten aan inburgeraars met een MBO-opleiding 1 of 2 een taalkennisvoorziening verstrekken die is gericht op taalverwerving die noodzakelijk is voor afronding van de opleiding. Vanaf 1 januari 2008 kunnen gemeenten een bonus krijgen voor elke inburgeringsvoorziening die in duale vorm wordt aangeboden¹². Verder is de mogelijkheid om een voorziening in de vorm van een persoonlijk inburgeringsbudget (PIB) aan te kunnen bieden expliciet gemaakt in de regelgeving. Het PIB, dat inwerking is getreden op 1 januari 2008, geeft de inburgeraar de mogelijkheid zelf zijn inburgeringsvoorziening vorm te geven. De gemeente blijft daarbij wel verantwoordelijk voor de financiële afhandeling.

Gemeenten kunnen iedere vrijwillige inburgeraar een inburgeringsvoorziening aanbieden. Indien de vrijwillige inburgeraar deze accepteert, wordt de voorziening, samen met de rechten en plichten van de inburgeraar, vastgelegd in een overeenkomst tussen de gemeente en de vrijwillige inburgeraar. Gemeenten zijn niet verplicht tot het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan vrijwillige inburgeraars.

Zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars waren een eigen bijdrage verschuldigd van € 270 indien zij de inburgeringsvoorziening van de gemeente accepteerden. Uit de uitvoeringspraktijk kwamen echter signalen dat de eigen bijdrage een drempel zou vormen voor vrijwillige inburgeraars om een voorziening te accepteren. Gemeenten kunnen daarom, op initiatief van de Tweede Kamer, vanaf 1 januari 2010 zelf kiezen of, en zo ja, welk bedrag zij aan de vrijwillige inburgeraar of bepaalde groepen vrijwillige inburgeraars willen vragen als eigen bijdrage. De inburgeringsplichtige is de eigen bijdrage nog wel in het geheel verschuldigd.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering van de aanvankelijk beperkte spilfunctie naar een (uitgebreide) regierol van gemeenten binnen de uitvoering van de inburgering. Het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor de inkoop van een cursus is hiermee reeds in de voorbereiding en na de inwerkingtreding van het stelsel sterk beperkt. Zoals in paragraaf 1.4 zal blijken, hebben deze ontwikkelingen ook in de praktijk zichtbaar invloed gehad op de mate waarin de inburgeringsplichtige zelf verantwoordelijkheid voor zijn inburgering heeft genomen.

Marktwerking voor inburgeringscursussen

Onder de Win waren gemeenten verplicht inburgeringscursussen bij regionale opleidingscentra (roc's) in te kopen. Voor inburgeringscursussen voor oudkomers gold deze verplichting niet. In het nieuwe inburgeringsstelsel zouden inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars zelf kunnen bepalen waar zij een inburgeringscursus kopen op een markt voor cursusaanbieders (consumentenmarkt). Ook gemeenten zouden zelf kunnen bepalen waar zij de gemeentelijke inburgeringscursussen inkopen (institutionele markt). Daarmee is volledige marktwerking voor

¹² Een inburgeringsvoorziening is duaal indien zij mede voorziet in activiteiten die in samenhang, en tenminste voor een deel gelijktijdig, met het verwerven van de vereiste vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving wordt uitgevoerd.

inburgeringscursussen geïntroduceerd. Het kabinet beoogde met de introductie van de marktwerking de keuzevrijheid voor inburgeraars te vergroten en de prijs-kwaliteitverhouding van inburgeringscursussen te verbeteren.

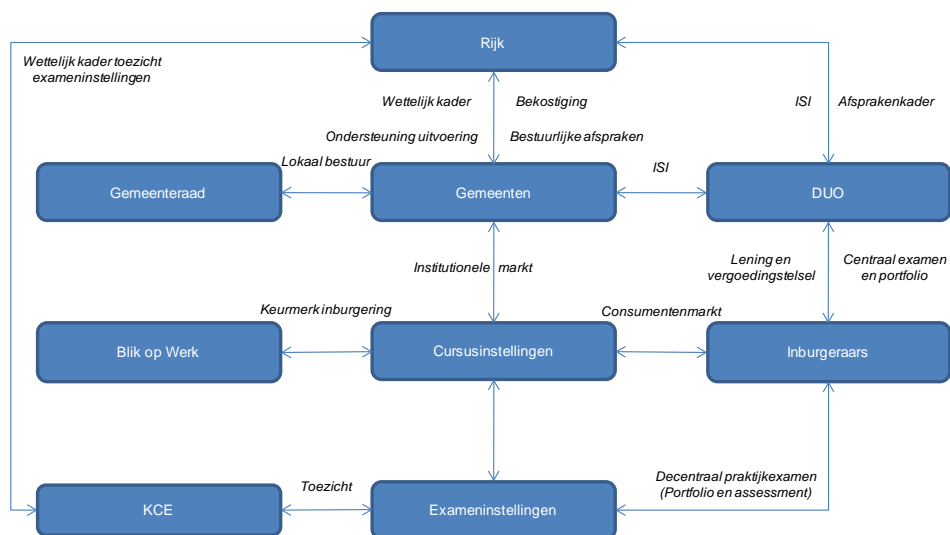
Omdat het kabinet bescherming van de inburgeringsplichtige en de vrijwillige inburgeraar van belang achtte voor het goed functioneren van de consumentenmarkt, heeft het de branche gevraagd het Keurmerk Inburgering te ontwikkelen. Indien een cursusinstelling aan een aantal kwaliteitsnormen voldoet, ontvangt zij het Keurmerk. Deze kwaliteitsnormen betreffen onder meer de tevredenheid van cursisten, de behaalde examenresultaten van cursisten en de klachtenafhandeling. De Stichting Blik op Werk beheert het Keurmerk.

Voor een soepele introductie van de marktwerking in het nieuwe inburgeringsstelsel heeft het Rijk een convenant met de mbo-raad gesloten, waarin bestuurlijke afspraken zijn vastgelegd. Aan de roc's is een transitiebudget van € 122 miljoen toegekend om onevenredig nadeel voor roc's te compenseren en een *level playing field* te creëren bij de introductie van marktwerking.

In de paragraaf 'Werking en resultaten van het inburgeringsstelsel' zal blijken dat de veranderende rol van gemeenten in het faciliteren van inburgeringsvoorzieningen van invloed is geweest op de ontwikkeling van de markt.

Sturing

Voor een goed begrip van de sturingsmechanismen in het inburgeringsstelsel is kennis van de verschillende actoren in het stelsel en hun verantwoordelijkheden noodzakelijk. Figuur 2 brengt deze actoren en hun verantwoordelijkheden in beeld.



Figuur 2 Overzicht actoren

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor het inburgeringsstelsel. De eerder genoemde projectdirectie PMI is dan ook, naast de juridische uitwerking van het stelsel, samen met de

betrokken instanties verantwoordelijk geweest voor de ontwikkeling van onder meer de verschillende examenonderdelen binnen het examenstelsel, het informatiesysteem Inburgering als landelijk registratiesysteem met informatie over inburgeraars, het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen als hulpmiddel voor het identificeren van potentiële inburgeringsplichtige oudkomers, en het proces voor het verstrekken van leningen en vergoedingen.

De gemeenten, cursusinstellingen, Stichting Blik op Werk, de Dienst uitvoering onderwijs (DUO, voorheen: IB-Groep), het Kwaliteitscentrum Examinering Inburgering (KCE) en de aangewezen exameninstellingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het stelsel en scheppen daarmee de randvoorwaarden voor de inburgeraar om te kunnen slagen voor zijn inburgering.

De gemeente is verantwoordelijk voor het informeren, faciliteren en handhaven van de inburgeraars. De cursusinstellingen verzorgen het cursusaanbod al dan niet in opdracht van de gemeente. Stichting Blik op Werk beheert het Keurmerk. DUO is verantwoordelijk voor de afname van het centraal deel van het inburgeringsexamen en het decentraal examen in de vorm van portfolio's. KCE houdt toezicht op de aangewezen exameninstellingen. De exameninstellingen nemen het decentraal praktijkexamen af in de vorm van zowel portfolio's als assessments.

Het Rijk heeft zowel bij de ontwikkeling van het stelsel als in de uitvoering de uitvoerende partijen actief ondersteund én aangejaagd. De minister voor V&I heeft vanaf de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer gemeenten en cursusinstellingen voorgelicht over de vormgeving van het nieuwe stelsel via nieuwsbrieven, de website Handreiking inburgering gemeenten en themabijeenkomsten. Ook heeft zij samen met de VNG een modelverordening opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken bij het inrichten van de gemeentelijke verordening. Met de VNG zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over kosten die verband houden met de voorbereidingen van gemeenten om het nieuwe inburgeringsstelsel in te voeren. Het kabinet heeft hiervoor een eenmalig bedrag van € 52 miljoen ter beschikking gesteld.

De sturing op de output van het stelsel verloopt via de bekostiging van de gemeenten voor het aantal verstrekte voorzieningen, handhavingen en deelnames aan het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2¹³.

Het Rijk stelt geen eisen aan de inhoud van een inburgeringscursus, behalve dat deze moet opleiden voor het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2. Reden voor het Rijk om hier niet op te sturen, is om gemeenten zoveel mogelijk in staat te stellen om maatwerk te leveren. Om toch een kwaliteitsimpuls te kunnen geven aan de uitvoering van de inburgering is in september 2007, kort na de inwerkingtreding van het stelsel, het Deltaplan Inburgering (hierna: Deltaplan), 'Vaste voet in Nederland', geïntroduceerd.

Waar het kabinet Balkende II het recht op verblijf in Nederland centraal stelt, legt het kabinet Balkende IV in het Deltaplan duidelijk de nadruk op de link tussen inburgering en participatie. Het Deltaplan richt zich primair op verbeteringen die binnen het bestaande kader zijn te realiseren en

¹³ Onder de Wet participatiebudget wordt niet meer gestuurd op aantal deelnemers, maar op aantal geslaagden voor de examens.

noemt als voorbeelden de versterking van de gemeentelijke regie en het opdrachtgeverschap, de verbetering van de kwaliteit van de uitvoerders ende samenwerking met ketenpartners, werkgevers en andere maatschappelijke organisaties.

De kwantitatieve doelstellingen die het Deltaplan noemt, zijn:

- (a) Periode 2008 tot en met 2011: 250.000 inburgeringsprogramma's, circa 60.000 per jaar (gebaseerd op het financiële kader voor inburgering en het extra budget dat het kabinet daarvoor beschikbaar stelt);
- (b) In 2011: 80% van de inburgeringscursussen is een duale inburgeringscursus. Voor de jaren 2008 en 2009 geldt een streefwaarde van respectievelijk 20% en 40%. Een duale cursus richt zich volgens het Deltaplan op het lerend participeren waarbij de taalverwerving betrekking heeft op de participatieactiviteiten en de participatieactiviteiten een expliciete rol hebben in het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van het taalverwervingsproces.

Het Rijk heeft in de periode 2007 tot en met 2009 bestuurlijke afspraken gemaakt met gemeenten over het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen. Hiermee stuurt het Rijk ook rechtstreeks op het aantal door gemeenten te verstrekken voorzieningen.

Werking en resultaten van het inburgeringsstelsel

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen en hoofdconclusies over de werking en de resultaten van het stelsel eind 2009 weergegeven in het licht van de uitgangspunten, doelstellingen en reikwijdte van de wet.

De hoofdconclusies zijn:

- (a) Na een moeizame start in 2007 zijn de eerste resultaten van het inburgeringsstelsel zichtbaar;
- (b) Het huidige wettelijk kader kent nauwelijks knelpunten, maar gemeenten ervaren het wettelijk kader wel als complex;
- (c) De uitvoeringspraktijk functioneert over het algemeen, maar onderdelen van de uitvoering zijn nog in ontwikkeling;
- (d) Het inburgeringsstelsel bevat enkele onderdelen waar waakzaamheid is geboden.

Een slotbeschouwing volgt op de hoofdconclusies.

Na een moeizame start in 2007 zijn de eerste resultaten van het inburgeringsstelsel zichtbaar

De minister voor V&I en gemeenten hebben onvoldoende rekening gehouden met de effecten van de omslag in het inburgeringsstelsel

Eind 2006 hebben gemeenten een eerste inschatting gemaakt van het verwachte aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen¹⁴. De initiële gemeentelijke opgave in 2006 voor het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen was hoger dan het beschikbare macrobudget. De minister voor WWI heeft daarom begin 2007 de opgave van gemeenten in overeenstemming gebracht met het beschikbare macrobudget. Dit leidde begin 2007 tot de volgende prognose van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen:

Bron:	2007	2008	2009
Afspraken met gemeenten in 2007*	45.000	50.000	52.500

Tabel 1 Prognose begin 2007 aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen

In de loop van 2007 blijkt dat de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel maar moeizaam op gang komt. Dit blijkt uit het aantal inburgeringsvoorzieningen dat door gemeenten is geregistreerd in het Informatiesysteem Inburgering (ISI), maar ook cursusinstellingen geven in de loop van 2007 aan dat zij in de financiële problemen komen, omdat zij minder cursisten krijgen dan verwacht. Uiteindelijk zijn er in 2007 slechts 10.000 inburgeringsvoorzieningen door gemeenten verstrekt, waarmee de realisatie ver achterblijft ten opzichte van gemaakte afspraken met gemeenten voor het verstrekken van 45.000 inburgeringsvoorzieningen.

Er zijn verschillende verklaringen voor de achterblijvende realisatie van het aantal door gemeenten verstrekte inburgeringsvoorzieningen. De eerste verklaring is dat nauwelijks rekening is gehouden met een implementatieperiode voor de omslag naar het nieuwe inburgeringsstelsel. In het najaar van 2006 maakte de minister voor V&I haast met de besluitvorming van het wetsvoorstel voor het nieuwe inburgeringsstelsel om de invoeringsdatum van 1 januari 2007 te halen. Toen eind 2006 het wetsvoorstel ter behandeling voorlag bij de Eerste Kamer heeft de minister voor V&I aangegeven te willen vasthouden aan invoering per 1 januari 2007, om zo te voorkomen dat gemeenten pas in de loop van maart of april 2007 zouden starten met de uitvoering. De minister voor V&I gaf daarbij aan dat voorbereidende activiteiten (opzetten examensysteem, voorbereiding van het registratiesysteem Informatiesysteem Inburgering, et cetera) voor invoering gereed waren en gemeenten tijdig waren geïnformeerd. Ook was de minister voor V&I van mening dat de termijnen in de wet voor het oproepen en handhaven van nieuwkomers gemeenten voldoende tijd zouden geven om de uitvoering begin 2007 op te starten zonder wettelijke termijnen te overschrijden.

¹⁴ De G31-gemeenten hebben, in het kader van het grotestedenbeleid, voor de periode 2007 tot en met 2009 een inschatting gemaakt. De niet-G31-gemeenten hebben alleen een inschatting voor het jaar 2007 gemaakt.

Hiermee is de drie maanden invoeringstermijn die normaal geldt bij de invoering van een nieuw stelsel op grond van de afspraken tussen het Rijk en gemeenten niet in acht genomen.

Een tweede verklaring is dat de feitelijke voorbereiding voor de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel door gemeenten pas na 1 januari 2007 is gestart, ondanks de inspanningen van de Frontoffice van het ministerie om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren de voorbereidingen voor het nieuwe inburgeringsstelsel ruim voor 1 januari 2007 te starten. Dat veel gemeenten met de implementatie hebben gewacht, blijkt onder andere uit de gemeentelijke aanbestedingen van de inburgeringscursus. In de tweede helft van 2006 zijn er slechts vier aanbestedingen voor een overeenkomst voor inburgeringscursussen gepubliceerd. In de eerste helft van 2007 zijn dat er circa 55 en in de tweede helft van 2007 zijn er circa 50 gepubliceerd. Een gemiddelde aanbesteding heeft al snel een doorlooptijd van drie tot zes maanden, voordat een overeenkomst met een cursusinstelling is gesloten.

Gemeenten hebben gewacht met de feitelijke implementatie, omdat zij verwachtten dat de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel (opnieuw) zou worden uitgesteld. Deze verwachting werd gesterkt door het feit dat de Eerste Kamer behandeling nog liep in het najaar van 2006. Ook wilden gemeenten niet geconfronteerd worden met wijzigingen in het nieuwe inburgeringsstelsel die consequenties zouden hebben voor de gemeentelijke uitvoering, maar waar in de voorbereidingen geen rekening mee was gehouden.

Een derde verklaring voor de trage start zijn enkele knelpunten in de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. De minister voor V&I had ter ondersteuning van gemeenten het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) ter beschikking gesteld waarmee gemeenten potentiële inburgeringsplichtige oudkomers zouden kunnen identificeren. Hoewel de minister voor V&I en - later - de minister voor WWI altijd heeft aangegeven dat gemeenten nog moeten vaststellen of personen die in het BPI zijn geregistreerd ook werkelijk inburgeringsplichtig zijn, dachten gemeenten dat deze personen (vrijwel) allemaal inburgeringsplichtig zouden zijn.

In de praktijk is echter gebleken dat niet meer dan ongeveer de helft van het aantal in BPI geregistreerde personen, dat door de gemeente is opgeroepen, ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Ook hadden gemeenten moeite om te bepalen welke inburgeringsplichtigen zij wel een inburgeringsvoorziening mochten aanbieden en welke niet en hoe zij dit inburgeringsplichtigen goed moesten uitleggen.

De grote gemeenten, met name de G4-gemeenten, hadden (en hebben) te maken met een complexe interne organisatie voor de uitvoering van het inburgeringsstelsel. De (organisatorische) veranderingen die deze gemeenten ten behoeve van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel hebben doorgevoerd, hebben voor een trage start van de uitvoeringsprocessen gezorgd. Kleinere gemeenten hebben aangegeven dat zij weinig prioriteit gaven aan het inburgeringsdossier. Ook hadden zij, evenals de grote gemeenten niet alleen te maken met de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel, maar ook met de introductie van bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Vooral bij kleine gemeenten was dit gezien de beperkte beleids capaciteit eveneens een complicerende factor. Ten slotte zijn er - mede als gevolg van de

organisatorische wijzigingen - bij gemeenten veel personele wisselingen geweest op het inburgeringsdossier waardoor kennis opnieuw moest worden opgebouwd.

Terugkijkend op de voorbereidingen van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel en de problematiek in het eerste jaar kunnen we stellen dat er zowel door de minister voor V&I als door gemeenten te weinig rekening is gehouden met de gevolgen van de omslag naar een nieuw stelsel op het aantal te verstrekken inburgeringvoorzieningen. De minister en gemeenten hadden daarom, mede gegeven de krappe implementatietermijn, kritischer mogen zijn op het aantal door gemeenten te verstrekken inburgeringsvoorzieningen in het eerste jaar. Gemeenten gaven wel aan gereed te zijn voor de start van het nieuwe inburgeringsstelsel, maar bleken in de praktijk toch grote moeite te hebben om de omslag goed te implementeren. Ook de toevallige combinatie van verschillende factoren, zoals de onduidelijkheid over het BPI, de beperkte mogelijkheid om inburgeringsvoorzieningen te verstrekken en de mobiliteit van gemeentelijke medewerkers, heeft bijgedragen aan een trage start.

Maatregelen van het Rijk hebben een toename van het aantal inburgeringsvoorzieningen gestimuleerd

Het kabinet neemt in 2007 maatregelen om te voorkomen dat het inburgeringsstelsel verder onder druk komt te staan, omdat het aantal door de gemeente te verstrekken inburgeringsvoorzieningen achterblijft. Allereerst neemt de Tweede Kamer op voorstel van de minister voor WWI een wetswijziging aan die het mogelijk maakt dat gemeenten iedere inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening kunnen aanbieden. Zoals eerder is beschreven, moet dit leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten en daarmee tot een toename van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen.

Om de problemen bij cursusinstellingen op te lossen, heeft de minister voor WWI financiële nadeelcompensatie voorgesteld en uitgevoerd. De compensatie betekent dat in principe ieder van de partijen (het ministerie van VROM - WWI, cursusinstellingen en gemeenten) een derde van het verlies aan omzet compenseert. Het doel van de financiële compensatie is te voorkomen dat arbeidsplaatsen en cursuscapaciteit verdwijnen. De compensatiemaatregel voor cursusinstellingen is door vrijwel alle gemeenten overgenomen of in overleg met de cursusinstelling op aangepaste wijze doorgevoerd.

Na 2007 komt de uitvoeringspraktijk steeds beter op gang. Toch blijft het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen in 2008 en 2009 (iets) achter ten opzichte van de verwachtingen. De minister voor WWI moet zich sterk blijven maken om gemeenten te blijven bewegen om inburgeringsvoorzieningen te verstrekken. Met name de G4-gemeenten, waar 50% van de totale populatie inburgeraars zit, blijven gemiddeld achter ten opzichte van de verwachtingen. Ook de kleinere gemeenten hebben duidelijk meer moeite met het realiseren van het verwachte aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen.

Tabel 2 laat zien dat het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen in grote en kleine gemeenten voor de gehele periode 2007 tot en met 2009 achterblijft.

Gemeentegroep	Percentage realisatie t.o.v. verwachting
G4	67%
G32 minus G4	81%
G52 minus G4 en G32	82%
Overige gemeenten	62%

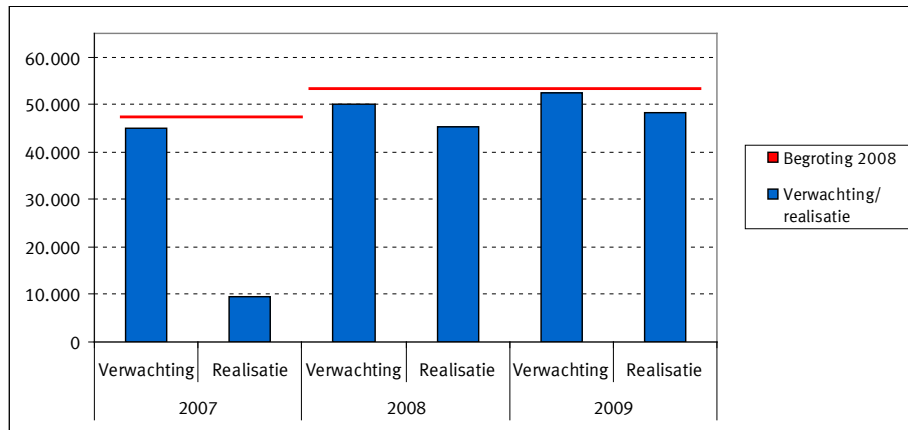
Tabel 2 Percentage verstrekte inburgeringsvoorzieningen als fractie van de afspraken met gemeenten over de periode 2007- 2009

De minister voor WWI vraagt in 2008 de heer Winsemius om haar bij te staan in het overleg met de G4-gemeenten over knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Ook vraagt zij de 48 grootste gemeenten (met uitzondering van de G4) zogenaamde inburgeringsagenda's op te stellen, waarmee deze gemeenten hun uitvoeringspraktijk moeten verbeteren. In 2009 intervenueert de minister voor WWI stevig in enkele bestuurlijke overleggen met gemeenten om het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen te vergroten.

In 2008 stelt de minister voor WWI op initiatief van de Tweede Kamer een wetwijziging voor die ertoe moet leiden dat gemeenten de mogelijkheid hebben een inburgeringsvoorziening dwingend op te leggen aan inburgeringsplichtigen (vaststellingsstelsel). Deze per 1 januari 2009 in werking getreden wijziging moet leiden tot een (verdere) vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft het vaststellingsstelsel inmiddels ingevoerd.

Het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen neemt in 2008 en 2009 toe en komt dicht bij de afspraken die de minister voor WWI met gemeenten heeft gemaakt voor deze jaren. Figuur 3 toont de met gemeenten gemaakte afspraken en de realisatie van het aantal verstrekte voorzieningen in de periode 2007 tot en met 2009¹⁵. De rode lijn geeft het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen weer, zoals is opgenomen in de begroting van 2008.

¹⁵ De cijfers wijken af van de cijfers zoals deze aan de Kamer zijn gecommuniceerd op 5 februari 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 - 2010, 31 143, nr. 77). Dit heeft te maken met het feit dat de bestanden waarop de onderzoekers zich baseren actueler zijn, omdat de aanpassingen die gemeenten hebben gemaakt tussen 1 februari 2010 en 17 februari 2010 (de sluitingsdatum voor het aanleveren van gegevens) ook daarin zijn verwerkt. Daarnaast hebben de onderzoekers de bestanden handmatig ontdaan van ongeveer 1.000 dubbel ingevoerde voorzieningen.



Figuur 3 Begroting 2008 versus realisatie van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen

Aan de resultaten over 2008 en 2009 is te zien dat genomen maatregelen de uitvoering hebben gestimuleerd. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat de verbreding van het aanbod heeft geleid tot een vereenvoudiging van de uitvoering. Gemeenten die het vaststellingsstelsel hebben ingevoerd, geven aan dat het eenvoudiger is de rechten en plichten uit te leggen aan inburgeringsplichtigen en dat het een extra stok achter de deur is om inburgeringsplichtigen te overtuigen een inburgeringsvoorziening te accepteren. De compensatiemaatregel heeft voorkomen dat er cursuscapaciteit als gevolg van ontslagen of faillissementen verloren is gegaan. Tot slot hebben de directe contacten en gemaakte afspraken op bestuurlijk niveau tussen de minister voor WWI en verantwoordelijke wethouders bijgedragen aan het zichtbaar maken van uitvoeringsproblemen en het verhogen van de aandacht voor het inburgeringsdossier bij gemeenten.

Maatregelen hebben echter ook effect op de werking van de oorspronkelijke uitgangspunten in de praktijk

Bij de vormgeving van het inburgeringsstelsel stond het kabinet een sterke eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor ogen, die in belangrijke mate tot uitdrukking zou komen in de inkoop van de cursus door de inburgeringsplichtige zelf. Hierdoor zou een consumentenmarkt ontstaan, waarbij de inburgeringsplichtige als vrager zou optreden en aanbieders zouden wedijveren om de gunst van deze inburgeringsplichtige.

Door de verruiming van de mogelijkheid van gemeenten om iedere inburgeringsplichtige een inburgeringsvoorziening aan te kunnen bieden, is het aantal inburgeringsplichtigen dat als vrager op zou kunnen treden op de consumentenmarkt echter afgenomen. Door de focus van zowel het Rijk als de gemeenten om een zo hoog mogelijk aantal inburgeringsvoorzieningen te realiseren, is er ook nooit veel aandacht gevestigd op de mogelijkheid voor inburgeringsplichtigen om niet via de gemeente, maar eventueel met behulp van een lening van de DUO zelf een cursus in te kopen en een vergoeding te krijgen bij het slagen voor het examen.

De cijfers over het aantal verstrekte leningen en vergoedingen spreken voor zich. Er zijn in de periode 2007 tot en met 2009 ongeveer 900 leningen, 7.700 vergoedingen aan inburgeringsplichtigen verstrekt (waarvan ongeveer 4.700 aan gehandhaafden zonder voorziening en ongeveer 3.000 aan zogenaamde zelfmelders). Deze aantallen liggen substantieel lager dan de streefwaarden in de begroting van het ministerie van VROM - WWI voor 2008, die nog uitgaat van 27.000 leningen en 27.000 vergoedingen over de periode 2007 tot en met 2009.

Het aantal door de gemeenten verstrekte inburgeringsvoorzieningen (ruim 100.000 in de periode 2007 tot en met 2009) is daarbij vele malen groter dan het totaal aantal vergoedingen (7.700) die door DUO zijn verstrekt aan inburgeringsplichtigen die in de periode 2007 tot en met 2009 zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2. Bovendien blijkt ongeveer 95% van het totale aantal verstrekte kostengerelateerde vergoedingen kleiner te zijn dan € 650. Dit kan betekenen dat de cursus - als de inburgeringsplichtige deze al heeft gevolgd - kort van duur was en erop was gericht het examen te behalen en dat het in deze gevallen niet gaat om een volledige inburgeringscursus. De consumentenmarkt, één van de oorspronkelijke uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel, lijkt daarmee beperkt te zijn ontwikkeld.

Omdat de gemeente de voornaamste vrager op de markt is, zien de cursusinstituten deze dan ook als de belangrijkste opdrachtgever en zij richten zich slechts in beperkte mate op een individueel cursusaanbod. De gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening (in totaal 44.000) kloppen volgens cursusinstituten niet massaal zelf aan voor een inburgeringscursus. Zij geven daarbij ook aan dat zij zelf het risico dat individuele cursisten de cursus niet betalen hoger inschatten dan het financiële risico dat zij lopen in contractsafspraken met gemeenten. Cursusinstituten zeggen over het algemeen cursisten daarom door te sturen naar de gemeente om hen in te laten stromen in de via de gemeente georganiseerde inburgeringscursus.

Door de focus op de inburgeringsvoorzieningen die door de gemeente worden verstrekt, is ook het Keurmerk Inburgering in een ander daglicht komen te staan. De oorspronkelijke bedoeling om het Keurmerk te introduceren voor het beschermen van de inburgeraar op de consumentenmarkt is veranderd. Op de institutionele markt gebruiken gemeenten het Keurmerk in ongeveer de helft van de gevallen in hun bestekken als één van de toetsingscriteria.

Het huidige wettelijk kader kent nauwelijks knelpunten, maar gemeenten ervaren het wettelijk kader wel als complex

Het huidige wettelijk kader kent nauwelijks knelpunten

In de periode 2007 tot en met 2009 zijn 12 wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd die tot verbetering van het stelsel moeten leiden. In de evaluatie is onderzocht of het wettelijk kader op dit moment (nog) knelpunten bevat. Hieruit volgt dat er op dit moment één belangrijk knelpunt in het inburgeringsstelsel door gemeenten is genoemd dat direct te maken heeft met het wettelijk kader. Dit betreft de ontheffingsmogelijkheden.

Op dit moment kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen alleen ontheffen van de inburgeringsplicht op medische gronden of indien duidelijk is dat de inburgeringsplichtige voldoende inspanning heeft gestoken in het behalen van het inburgeringsexamen, maar dit nooit gaat halen. In het laatste geval kan de gemeente de inburgeringsplichtige vanaf zes maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn ontheffen van de inburgeringsplicht.

Gemeenten geven aan dat de hiervoor genoemde ontheffingsmogelijkheden voor hen onvoldoende zijn. Gemeenten willen inburgeringsplichtigen van wie op grond van aangetoonde inspanningen duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen nooit gaan halen, eerder kunnen ontheffen dan de eerder genoemde zes maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn. Gemeenten willen zo voorkomen dat inburgeringsplichtigen onnodig lang een cursus volgen waarbij ze het cursusniveau niet aankunnen.

Daarnaast zijn er personen die geen diploma's kunnen tonen waarmee zij vrijgesteld zouden zijn van de inburgeringsplicht, maar van wie toch (bij intake) duidelijk is dat zij evident zijn ingeburgerd. Gemeenten kunnen op dit moment deze personen alleen maar handhaven of hen een examen laten doen. Hoewel deze inburgeringsplichtigen verschillende mogelijkheden hebben om aan de inburgeringsvereiste te voldoen, willen gemeenten hen toch kunnen ontheffen van de inburgeringsplicht en hen niet onnodig een Korte Vrijstellingstoets of inburgeringsexamen laten doen.

De minister voor WWI heeft in zijn brief van 25 augustus 2009 aan de Tweede Kamer gemeld de ontheffingsmogelijkheden te willen verruimen voor zowel personen die menen voldoende ingeburgerd te zijn als voor personen voor wie, ook al doen ze hun best, het halen van het inburgeringsexamen een onmogelijke opgave blijkt.

Een goed begrip van de toepassing van het wettelijk kader en het vertalen van wijzigingen in wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk is niet eenvoudig

Ruim 40% van de 177 gemeenten, die meewerkten aan het breedteonderzoek, noemde als belangrijkste knelpunt de complexiteit van de wet- en regelgeving. Het is daarmee het meest genoemde knelpunt in het evaluatieonderzoek. De door gemeenten genoemde complexiteit is terug te voeren op drie factoren: het leerproces dat bij gemeenten plaatsvindt, de moeite die gemeenten hadden met de beperkingen in wet- en regelgeving zoals die gold op 1 januari 2007 en het vertalen van vele wijzigingen in wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk.

Uit de vele gesprekken die in het kader van de evaluatie zijn gevoerd, blijkt dat gemeenten moeite hebben om alle nuances en mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt goed te begrijpen en toe te passen. Dit is ten dele terug te voeren op de personele wisselingen die sinds 2007 bij gemeenten hebben plaatsgevonden op het inburgeringsdossier. Het kost nieuwe gemeentelijke medewerkers enige tijd om wet- en regelgeving goed te doorgronden. Daarnaast is het leerproces van medewerkers bij gemeenten om alle onderdelen van de wet- en regelgeving goed te begrijpen, mede door de opeenvolgende wijzigingen, eind 2009 nog niet afgerond.

De tweede verklaring is de moeite die gemeenten hadden met de beperkingen in wet- en regelgeving en de moeizame start van de uitvoeringspraktijk kort na de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel begin 2007. De negatieve ervaringen in die periode zorgen ervoor dat gemeenten het stelsel eind 2009 nog steeds complex noemen, hoewel de belangrijkste knelpunten inmiddels zijn opgelost. Gemeenten geven in de interviews aan dat de veranderingen in het stelsel in de periode 2007 tot en met 2009 wel hebben geleid tot een betere uitvoering.

Het aantal wijzigingen in wet- en regelgeving in de periode 2007 tot en met 2009 is met 12 inhoudelijke wijzigingen substantieel. Gemeenten moeten deze wijzigingen vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Dit betekent voor gemeenten het wijzigen van de verordening, het wijzigen van interne werkwijze, het instrueren van medewerkers en/of het maken van nieuwe afspraken met cursusinstellingen. Het zijn deze veranderingen in de uitvoeringsorganisatie als gevolg van de vele aanpassingen in wet- en regelgeving die gemeenten als complex ervaren en dat is ook begrijpelijk.

De uitvoeringspraktijk functioneert over het algemeen, maar onderdelen van de uitvoering zijn nog in ontwikkeling

De uitvoeringspraktijk functioneert over het algemeen en resultaten zijn zichtbaar

Verloop van het inburgeringsproces

Uit de evaluatie blijkt dat het inburgeringsproces over het algemeen goed op gang is gekomen. Gemeenten roepen inburgeringsplichtigen op voor een intakegesprek, stellen vast of ze inburgeringsplichtig zijn, geven een handhavingsbeschikking af, voeren een starttoets¹⁶ uit om de competenties van de inburgeraar vast te stellen en leiden inburgeringsplichtigen in ongeveer driekwart van de gevallen door naar een gemeentelijke inburgeringscursus. De overige inburgeringsplichtigen ontvangen alleen een handhavingsbeschikking.

Dat het inburgeringsproces goed op gang is gekomen, blijkt ook uit het (tussen)resultaat op 31 december 2009. Gemeenten hebben 127.000 inburgeringsplichtigen gehandhaafd. Daarvan hebben 83.000 een voorziening gekregen van de gemeenten. De overige 44.000 zijn gehandhaafd zonder een voorziening te hebben gekregen. Daarnaast hebben 20.000 vrijwillige inburgeraars een voorziening gekregen van de gemeente. In totaal zijn er door de gemeenten dus 103.000 voorzieningen verstrekt.

Rond de 60.000 personen hebben een vrijstelling ontvangen van de gemeente of de DUO. Circa 4.000 personen zijn op medische gronden door gemeenten ontheven van de inburgeringsplicht.

Het medisch protocol, dat gemeenten en de door gemeenten aangewezen medisch adviseurs hiervoor moeten hanteren, functioneert goed volgens gemeenten. Bijna tweederde van de gemeenten geeft aan de medisch adviseurs te verplichten tot het volgen van een cursus over het medisch protocol en de toepassing ervan. Drie van de vier G4-gemeenten geeft aan het volgen van deze cursus niet te eisen van keuringsartsen.

¹⁶ De starttoets heeft als doel het startniveau van taal(beheersing) van de inburgeraar vast te stellen.

Op 1 december 2009 waren nog ongeveer 80.000 potentieel inburgeringsplichtigen in het BPI opgenomen. Deze personen moeten nog door de gemeenten worden opgeroepen en hun inburgeringsplicht moet nog worden vastgesteld.

Faciliterende rol van de gemeente

De gemeente kan de inburgeraar faciliteren met een inburgeringsvoorziening. Zij moet deze voorzieningen inkopen op de institutionele markt. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten voldoende keuze hebben uit verschillende cursusinstellingen die inburgeringscursussen aanbieden. In 2008 is te zien dat de nieuwe toetreders op de markt een deel van de gemeentelijke opdrachten naar zich toe hebben getrokken. Het marktaandeel van roc's is in 2008 53% en voor de overige cursusinstellingen 47%. Een aantal (circa 10) grote re-integratiebedrijven biedt bij veel gemeenten inburgeringscursussen aan.

Gemeenten hebben, hoewel zij konden volstaan met een aanbesteding volgens het beperkte regime, massaal gekozen om een volledig openbare (Europese) aanbesteding uit te schrijven voor inburgeringscursussen. Gemeenten geven als reden dat deze Europese procedure hun de nodige houvast geeft. Soms is het gemeentelijk inkoopbeleid strikter dan de Europese regelgeving en wordt bewust gekozen voor het volledig openbaar maken van de aankondiging van de opdracht tot het uitvoeren van inburgeringscursussen.

Gemeenten hebben in de periode 2007 - 2009 ruim 100.000 inburgeringsvoorzieningen verstrekt aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Alle gemeenten geven aan inburgeringscursussen te contracteren bij cursusinstellingen voor de examenprofielen Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs en Werk. Vrijwel alle actieve cursusinstellingen zijn aangesloten bij het Keurmerk Inburgering. Het Keurmerk komt in circa 20 van de 40 geanalyseerde bestekken van gemeenten terug als eis. Gemeenten geven in interviews aan het Keurmerk vooral te zien als beperkte toets op de kwaliteit van een cursusinstelling. Hoewel het Keurmerk dus regelmatig wordt gebruikt, wordt het door gemeenten ervaren als een basistoets op de kwaliteit van de cursusinstelling.

Het aandeel duale inburgeringsvoorzieningen bedraagt in de periode 2007 tot en met 2009 in totaal 44%. Het aandeel duale inburgeringsvoorzieningen in 2009 is 51% (streefwaarde 2009 is 40% duale voorzieningen) en lijkt goed op schema te liggen om in 2011 de 80% te halen. Ongeveer 17% van het totaal aantal verstrekte voorzieningen betreft een gecombineerde voorziening (combinatie met een re-integratievoorziening).

De kwaliteit van de cursus lijkt over het algemeen voldoende te zijn. Het slagingspercentage van cursisten die het inburgeringsexamen hebben gedaan, ligt in 2009 met 74% boven de streefwaarde van 55%. Daarnaast houdt de stichting Blik op Werk, de scores bij van de tevredenheid van cursisten en gemeentelijke opdrachtgevers. Van de 115 bij Blik op Werk geregistreerde cursusinstellingen scoort 91% hoger dan een 6, waarvan 6% van de cursusinstellingen een 8 of hoger scoort. Ruim 70% van de gemeenten geeft aan tevreden te zijn over cursusinstellingen. De

G4-gemeenten zijn over het algemeen iets minder tevreden over de prestaties van de cursusinstellingen.

Toch noemen inburgeraars af en toe kritiekpunten op de inburgeringscursus. Meestal betreft dit kritiek op de lokale situatie waarbij een docent minder goed functioneert dan verwacht. Ook komt het voor dat inburgeraars het niveau te laag of te hoog vinden. Daarnaast storen cursisten zich ook aan de frequente instroom van nieuwe cursisten in een lopende cursus en de combinatie van snelle en langzame leerlingen in één cursusgroep. Dit is het gevolg van de door cursusinstellingen gehanteerde cursusmethodiek. Cursusinstellingen passen deze methodiek toe om toch een betaalbaar cursustarief te kunnen offreren bij gemeenten die hoge eisen stellen aan de flexibiliteit van de cursusinstelling, maar die slechts een klein aantal inburgeraars hebben.

Examens

Sinds 1 januari 2007 hebben ruim 33.000¹⁷ personen examen gedaan, van wie op 31 december 2009 in totaal 79% is geslaagd voor het inburgeringsexamen. Daarmee is duidelijk dat examenkandidaten op dit moment voor het overgrote deel het examen halen. Ook als ze het inburgeringsexamen niet in één keer halen, haalt een deel van deze groep het examen in de herkansing. Wel moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat op 31 december 2009 pas slechts een beperkt deel van de totale populatie het examen heeft gehaald (23% van de gehandhaafden met voorziening, 12% van de gehandhaafden zonder voorziening en 8% van de vrijwillige inburgeraars met wie een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening is afgesloten).

Jaar eerste volledige examens	Geslaagd bij eerste keer afleggen	Cumulatief 1 jaar later	Cumulatief 2 jaar later	Nog niet geslaagd
2007	85%	95%	96%	4%
2008	82%	89%	-	11%
2009	74%	-	-	26%

Tabel 3 Percentage geslaagd van volledig afgelegde examens bij de eerste keer examen in het betreffende jaar en cumulatief geslaagd 1 of 2 jaar later

Het slagingspercentage voor de personen die in 2009 voor het eerst een volledig inburgeringsexamen afronden, is 74%. Van de inburgeringsplichtige oudkomers, die volgens de wet voor het lagere niveau A1 examen voor het decentraal praktijkexamen en het elektronisch praktijkexamen mogen doen, haalt 87% toch het door de minister voor WWI nagestreefde niveau A2. Ongeveer tweederde van de examenkandidaten doet inburgeringsexamen voor het profiel Werk en een derde voor het profiel OGO.

¹⁷ Het betreft hier de examenresultaten van alle gehandhaafde inburgeringsplichtigen (met of zonder voorziening), vrijwillige inburgeraars met een voorziening, zelfmelders (een inburgeringsplichtige die zonder dat de gemeente een handhaving oplegt of een voorziening aanbiedt, wel actief een inburgeringstraject volgt) en overige examenkandidaten

Uit de evaluatie blijkt wel dat examenkandidaten de oorspronkelijk beoogde volgorde in de examenonderdelen niet altijd volgen. Hoewel de wet de volgorde vrijlaat waarin een examenkandidaat de deexamens aflegt, noemt de toelichting op de wet dat de oorspronkelijke gedachte was dat het Elektronisch Praktijkexamen de opgedane vaardigheden met het Praktijkexamen zou toetsen. Later is aan het Praktijkexamen (portfolioroute) een panelgesprek toegevoegd ter controle van de verworven taalvaardigheid. Uit de evaluatie blijkt dat 35% van de examenkandidaten eerst het Praktijkexamen afrondt en pas daarna het Elektronische Praktijkexamen. Omdat de examenresultaten boven de streefwaarden liggen, lijkt de omkering in de examenvolgorde weinig effect te hebben.

Ongeveer 4.400 kandidaten zijn tussen 2007 en 2009 in het kader van hun inburgering geslaagd voor het Staatsexamen NT2 Programma I of II. Ongeveer 2.100 van de 6.500 kandidaten zijn geslaagd voor de Korte Vrijstellingstoets.

Met deze resultaten is te zien dat de uitvoeringspraktijk van het inburgeringsstelsel op gang is gekomen en grotendeels functioneert.

De uitvoeringspraktijk is op onderdelen nog in ontwikkeling

Gemeenten geven in gesprekken aan dat zij in 2007 en 2008 (en soms ook in 2009) voornamelijk bezig waren met het goed inregelen van de uitvoeringspraktijk en het oproepen van inburgeringsplichtigen voor een intakegesprek. Het gevolg is dat veel gemeenten, en met name ook de G4-gemeenten die vooral in het begin veel moeite hadden met de start van het nieuwe inburgeringsstelsel, nu nog bezig zijn om de kwaliteit van uitvoering te verbeteren. Dit is op verschillende onderdelen terug te zien.

Toepassing kwaliteitsinstrumenten

Nog niet alle gemeenten passen een zogenaamde 'brede intake' toe waarbij de gemeentelijke casemanager vanuit meerdere beleidsterreinen integraal kijkt naar de behoefte en het doelperspectief van de inburgeraar (verder dan sec het inburgeringsexamen). Ook op het gebied van onderwijskwaliteit ontwikkelt de uitvoeringspraktijk bij gemeenten zich nog.

Gemeenten geven aan niet altijd volledig zicht te hebben op de prestaties van de gecontracteerde cursusinstellingen. Gemeenten zeggen ook kennis te ontberen over onderwijs of onderwijskwaliteit om eisen te definiëren in de bestekken voor de inkoop van inburgeringsonderwijs en de prestaties van cursusinstellingen goed te kunnen beoordelen. Daarnaast geven gemeenten aan dat zij tot nu toe beperkte tijd en aandacht hebben besteed aan het goed monitoren van de contracten met onderwijsinstellingen (opdrachtgeverschap).

De minister voor WWI heeft in 2009 in het kader van het Deltaplan Inburgering onderzoek laten doen naar 'best practices' voor een dergelijke intake als voorbeeld voor gemeenten. Ook heeft het ministerie op het terrein van opdrachtgeverschap en de kwaliteit van het onderwijs onderzoek uitgevoerd. In 2010 volgen nog resultaten uit een lopend onderzoek naar de leerlast van het inburgeringsonderwijs. Het ministerie van VROM - WWI werkt daarnaast aan een

sturingsinstrument voor het beoordelen van de kwaliteit van onderwijs. Enkele gemeenten hebben samen met universiteiten een instrument ontwikkeld om de onderwijskwaliteit te toetsen. Uit de evaluatie blijkt dat genoemde producten en instrumenten, voor zover gereed, nog niet door alle gemeenten worden toegepast.

Toepassing van verschillende mogelijkheden tot maatwerk

In het Deltaplan Inburgering zijn aanpassingen in wet- en regelgeving aangekondigd die gemeenten de mogelijkheid geven om de inburgeraar meer maatwerk aan te kunnen bieden. Zo zijn in het kader van het Deltaplan, naast de bonus voor duale voorzieningen, nieuwe examenprofielen opgezet, is de taalkennisvoorziening geïntroduceerd en het Persoonsgebonden Inburgeringsbudget (PIB) expliciet opgenomen in de regelgeving. Hiermee kunnen gemeenten het keuzepalet voor de inburgeraar vergroten en zij kunnen daarmee beter inspelen op de individuele behoefte van de inburgeraar.

Mogelijkheden tot maatwerk:	Aantal gemeenten	Aantal voorzieningen
Taalkennisvoorziening	107	550
Persoonsgebonden Inburgeringsbudget	146	1050

Tabel 4 Overzicht realisatie in 2009 van nieuw geïntroduceerde inburgeringsvoorzieningen

Tabel 16 laat zien dat de Taalkennisvoorziening en het PIB nog slechts een klein aandeel vormen in het totaal van ongeveer 49.000 verstrekte inburgeringsvoorzieningen in 2009. Ook het aandeel inburgeringscursussen voor de nieuwe profielen Maatschappelijke Participatie en Ondernemerschap is beperkt. Dat het aandeel van de nieuwe inburgeringsvoorzieningen en examenprofielen nog beperkt is, komt, omdat het enige tijd duurt voordat gemeenten wijzigingen in wet- en regelgeving hebben vertaald naar de uitvoeringspraktijk. De terugwerkende kracht die aan een aantal wijzigingen is gegeven, heeft er niet toe bijgedragen dat gemeenten deze wijzigingen al hebben toegepast voordat zij in het Staatsblad waren gepubliceerd. Het is daarom nog te vroeg om te bepalen of de verbeteringen in wet- en regelgeving voldoende terugkomen in de uitvoeringspraktijk.

De wet- en regelgeving verplicht gemeenten al vanaf 1 januari 2007 om een gecombineerde voorziening (inburgering met re-integratie) aan te bieden aan inburgeraars met een (bijstands)uitkering die verplicht zijn om arbeid te verkrijgen. Het ministerie van VROM - WWI promoot ook in het kader van het Deltaplan Inburgering een goede koppeling tussen re-integratie en inburgering. Gemeenten geven echter aan dat de combinatie van re-integratie en inburgering niet eenvoudig is voor casemanagers om uit te voeren, vanwege de totale hoeveelheid regelgeving van de verschillende stelsels. Het ministerie van VROM - WWI heeft in 2009 tijdelijk accountmanagers inburgering aangesteld op de Werkpleinen. De accountmanagers moeten bijdragen aan de versnelde borging van inburgering in de SUWI-keten en moeten daarnaast gemeenten en werkgevers samenbrengen om inburgering op de werkvloer te realiseren. Ook dit onderdeel is nog in ontwikkeling.

Sanctiebeleid

Ook het sanctiebeleid is nog in ontwikkeling. Omdat de handhavingstermijn voor de meeste inburgeringsplichtigen nog loopt, hebben gemeenten nog niet veel momenten gehad waarop zij hadden moeten sanctioneren. Gemeenten die een boete oplegden, hebben dat met name gedaan bij inburgeringsplichtigen die niet kwamen opdagen voor het intakegesprek. Ongeveer 18% van de gemeenten heeft één of meerdere sancties opgelegd aan inburgeringsplichtigen.

Gemeenten leggen meestal niet direct een boete op in geval van een overtreding, maar meestal tracht de gemeente eerst in contact te komen met de inburgeringsplichtige om de oproep toe te lichten of om te achterhalen waarom de inburgeringsplichtige niet op de cursus verschijnt. Gemeenten hebben over het algemeen in contractuele afspraken met cursusunstellingen vastgelegd dat cursusunstellingen een deel van de cursus niet betaald krijgen, indien een cursist het examen niet haalt. Als gevolg daarvan houden cursusunstellingen scherp toezicht op eventuele uitval.

Uit de gemeentelijke verordeningen blijkt dat de helft van de G52-gemeenten er beleidsmatig voor kiest om het niveau van de bestuurlijke boetes lager te stellen dan het wettelijk maximum. Reden om af te wijken van het wettelijk maximum is volgens geïnterviewde gemeenten dat zij weinig waarde hechten aan sancties en verwachten dat deze contraproductief werken. Zij noemen dat het opleggen van een boete aan inburgeringsplichtigen die niet meewerken er niet voor zal zorgen dat deze alsnog gaan voldoen aan de inburgeringsplicht. Ook zijn zij van mening dat een boete een te zware financiële sanctie is voor inburgeringsplichtigen met een laag inkomen. Andere geïnterviewde gemeenten noemen juist het wettelijk maximum boetebedrag te laag. Daardoor zou een inburgeringsplichtige eenvoudig een sanctie kunnen 'afkopen' om maar niet te hoeven voldoen aan de inburgeringsplicht. Het is op dit moment nog te vroeg om te zien of de uitvoering van het sanctiebeleid effectief is in die gevallen dat een gemeente een sanctie kan opleggen.

Kijkend naar de nog lopende ontwikkelingen op verschillende onderdelen in de uitvoeringsorganisatie is er verdere verbetering van de resultaten op het gebied van kwaliteit en maatwerk te verwachten. Het effect van de verschillende maatregelen in het kader van het Deltaplan is nog maar net zichtbaar in de resultaten. Dat is ook logisch, omdat de verschillende maatregelen pas in de loop van 2008 en 2009 zijn ingezet en soms nog niet zijn afgerond. Gemeenten waren op het moment van onderzoek dan ook nog bezig verschillende verbeteringen door te voeren. Het effect van de ingezette verbeteringen zal dus in de komende jaren pas echt zichtbaar moeten worden.

Het effect van de wijziging in de bekostiging van inburgering is nog onbekend

Initiële bekostiging

Gemeenten krijgen vanuit het Rijk middelen om de uitvoering van het inburgeringsstelsel te bekostigen. De bekostigingssystematiek, die voor de niet-G31 gold voor de periode 2007 - 2008 en voor de G31 voor de periode 2007 - 2009, is een vorm van outputfinanciering met een vooraf vastgesteld maximum budget. Gemeenten geven vooraf aan hoeveel inburgeringsvoorzieningen ze verwachten te verstrekken en krijgen op basis daarvan budget van het ministerie. De

bekostigingssystematiek kent een aantal parameters. De belangrijkste parameter is het aantal door de gemeente vastgestelde voorzieningen en de examendeelname aan deze voorzieningen. Daarnaast ontvangen gemeenten voor het handhaven van inburgeringsplichtigen een vergoeding. Achteraf kijkt het ministerie of de doelstellingen zijn gehaald ten aanzien van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen en bijbehorende examendeelname. Voor een verstrekte inburgeringsvoorziening krijgt de gemeente 30% van de bekostiging, bij examendeelname de overige 70%. De afrekening houdt rekening met 10% uitval van het aantal inburgeraars. Vervolgens vindt verrekening van het voorschot met gemeenten plaats op basis van de realisatie in de uitvoering.

De voorschotvergoeding in de initiële bekostigingssystematiek is voor een reguliere voorziening € 5.950 en voor een gecombineerde voorziening € 4.005. Deze bedragen zijn voor de cursus, het eenmaal afleggen van het examen en de uitvoeringskosten. Vanaf 2008 is er voor de gemeenten een zogenaamde participatiebonus ingevoerd. Voor elke duale inburgeringsvoorziening krijgt een gemeente in principe € 1.000 extra. De hoogte van het budget voor de participatiebonus is gekoppeld aan de doelstellingen van het aantal verstrekte duale voorzieningen, met als doel de duale inburgeringscursus te stimuleren.

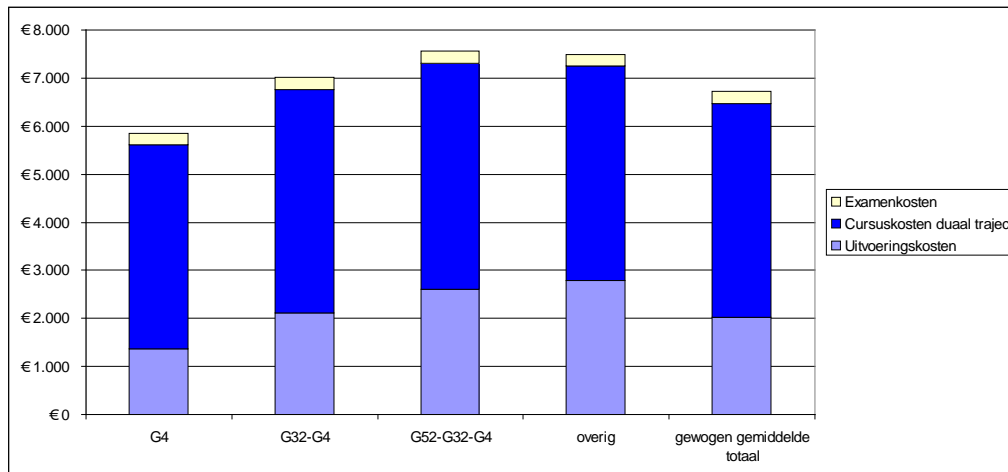
Kostenonderzoek

Onderdeel van de evaluatie is het onderzoek naar de cursuskosten en de uitvoeringskosten van het inburgeringsstelsel. De uitvoeringskosten zijn in het kader van de evaluatie gebaseerd op activiteiten op het gebied van werving, intake, assessment, casemanagement, administratie, beleid en management. De berekening van de cursuskosten is gebaseerd op de tarieven (peiljaar 2009) die gemeenten zijn overeengekomen met cursusinstellingen voor de uitvoering van een volledige inburgeringscursus. De berekening van de uitvoeringskosten is gebaseerd op het aantal voltijdsmedewerkers (fte) dat zich in 2009 bezighield met de genoemde activiteiten.

Uit het kostenonderzoek volgt dat de kosten per inburgeringsvoorziening¹⁸ liggen tussen de € 6.356 en € 7.106 met een gemiddelde van € 6.731 voor een inburgeraar met een duale cursusvoorziening.

Voor een niet-duale cursusvoorziening liggen de kosten per inburgeraar tussen de € 5.680 en € 6.434, met een gemiddelde van € 6.057. Figuur 4 toont per gemeentegroep de totale kosten per inburgeringsvoorziening (duale inburgeringsvoorziening), uitgesplitst naar cursuskosten, uitvoeringskosten en examenkosten.

¹⁸ Alle gepresenteerde cijfers gaan uit van een statistische betrouwbaarheid van 90%. Dit betekent dat het gemiddelde in 90% van de gevallen tussen de onder- en bovengrens zou liggen als het onderzoek zou worden herhaald.



Figuur 4 Overzicht van gemiddelde kosten per inburgeringsvoorziening uitgesplitst naar gemeentegroep (meetjaar 2009)

Figuur 4 laat zien dat het verschil in de gemiddelde kosten per inburgeringsvoorziening vooral wordt veroorzaakt door verschillen in uitvoeringskosten. De gemiddelde cursustarieven verschillen minder per gemeentegroep.

Voor de bekostiging van de uitvoering ontvingen gemeenten in 2007 en 2008, en voor de G31 ook in 2009, een voorschotvergoeding per inburgeringsvoorziening. Deze bedragen zijn voor de cursus, het eenmaal doen van het examen en de uitvoeringskosten. De voorschotvergoeding voor een reguliere voorziening bedroeg in 2009 € 5.612. Voor duale cursussen ontvingen gemeenten vanaf 2008 een bonus van € 1.000 per cursus. De berekende kosten per duale inburgeringsvoorziening liggen ongeveer op het niveau van de voorschotvergoeding inclusief de bonus. De berekende kosten per reguliere inburgeringsvoorziening zijn iets hoger dan de voorschotvergoeding.

Initiële bekostiging in de praktijk

De bekostiging van de inburgeringsvoorziening richt zich sterk op het deelnemen door inburgeraars aan het examen. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten dit risico heeft vertaald in de overeenkomsten met cursusinstellingen. Deze gemeenten leggen in de overeenkomst vast dat ze een deel van de cursusprijs pas betalen als de cursist is geslaagd. Gemeenten sturen daarmee nog sterker dan het Rijk op het behalen van het examen. Enkele grote (waaronder G4-)gemeenten hebben een afwijkende verrekeningswijze toegepast, waarin ze minder risico's bij de cursusinstelling leggen.

Eén op de drie gemeenten in het breedteonderzoek noemt de initiële bekostigingswijze complex. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat zij onder andere moeite hebben met het feit dat pas veel later het grootste deel van de financiering komt vast te staan (70% voor examendeelname) en dat het (daardoor) lastig is om vooraf de financiële consequenties goed in te schatten.

Participatiebudget

Inmiddels is het participatiebudget geïntroduceerd. De voornaamste aanpassing ten opzichte van de eerdere bekostiging heeft betrekking op het samenvoegen van het re-integratie-, educatie- en inburgeringsbudget voor gemeenten in een in beginsel vrij besteedbaar budget. Het participatiebudget biedt de mogelijkheid om het budget in te zetten voor gemeentelijke beleidsprioriteiten. Per 1 januari 2010 geldt deze wijze van bekostigen voor alle gemeenten. Ook van het participatiebudget geven gemeenten aan de werking complex te vinden, omdat ze de financiële gevolgen nog niet overzien en nog maar weinig ervaring hebben met de werking van het participatiebudget.

Omdat het participatiebudget nog maar net is geïntroduceerd, is het te vroeg om de effecten van deze bekostigingswijze op het terrein van inburgering te bepalen.

Het inburgeringsstelsel bevat enkele onderdelen waar waakzaamheid is geboden

Naar verwachting zal met het huidige inburgeringsstelsel een deel van de vrijwillige inburgeraars niet worden bereikt

Omdat de 'werkvoorraad' van potentiële inburgeringsplichtige oudkomers in 2010 (grotendeels) zal zijn uitgeput, verschuift de focus van gemeenten naar de andere grote groep met een veronderstelde inburgeringsachterstand: de groep (potentiële) vrijwillige inburgeraars. Gemeenten hebben eind 2009 een inburgeringsvoorziening verstrekt aan ongeveer 19.500 personen van de totale populatie van ongeveer 319.000 personen (exclusief nieuwe instroom uit EU, EER en Zwitserland) . Omdat de plicht tot het behalen van het inburgeringsexamen voor deze groep ontbreekt, moeten gemeenten zich vooral richten op het 'verleiden' van vrijwillige inburgeraars om een inburgeringscursus te gaan volgen. De meeste gemeenten zijn al gestart of starten in 2010 met het werven van vrijwillige inburgeraars. Ongeveer 16% van de gemeenten kleiner dan de G52-gemeenten is niet van plan actieve werving voor vrijwillige inburgeraars te starten.

Er is één groep binnen de groep potentiële vrijwillige inburgeraars waar gemeenten op grond van andere regelgeving het meewerken aan een inburgeringsvoorziening wel kunnen afdwingen. Dit is de groep potentiële vrijwillige inburgeraars die een uitkering ontvangen op grond van sociale verzekeringswetten. Het meewerken aan een inburgeringsvoorziening betreft echter alleen een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting.

Voor alle overige potentiële vrijwillige inburgeraars geldt dat gemeenten hen moeten verleiden om een inburgeringscursus te gaan volgen indien zij deze groep willen werven. Niet iedere vrijwillige inburgeraar uit de geschatte populatie vrijwillige inburgeraars zal met de gemeente een overeenkomst willen afsluiten voor het volgen van een inburgeringscursus. Een deel van deze groep potentiële vrijwillige inburgeraars is al voldoende ingeburgerd, bijvoorbeeld omdat al een opleiding is gevolgd.

Gemeenten hebben in de periode 2007 tot en met 2009 slechts beperkte ervaring opgedaan met de werving van vrijwillige inburgeraars. Zij hebben hierbij een breed palet aan activiteiten uitgevoerd, variërend van op de doelgroep gerichte reclame tot en met ambassadeurs die potentiële vrijwillige inburgeraars moeten overtuigen. Gemeenten geven aan nog te zoeken naar effectieve wervingsinstrumenten om vrijwillige inburgeraars te overtuigen van het nut van de inburgeringscursus. Slechts 30 gemeenten van de 177 respondenten in het breedteonderzoek kunnen een schatting geven van de verwachte effectiviteit van de werving. Deze gemeenten schatten in dat ongeveer één op de drie potentiële vrijwillige inburgeraars een aanbod voor een inburgeringscursus zal accepteren.

Voor de vrijwillige inburgeraars moet het nut van de inburgeringscursus belangrijk genoeg zijn om een inburgeringscursus gaan volgen. Er zijn verschillende drempels die gemeenten noemen, waardoor vrijwillige inburgeraars niet zonder meer een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening afsluiten met gemeenten. De beeldvorming van 'inburgering' werpt een drempel op voor personen die genaturaliseerd zijn en zich al lang geen inburgeraar meer voelen. Oudere vrijwillige inburgeraars (met name inburgeraars ouder dan 45 jaar) zien het nut van de cursus niet in. Zij hadden de cursus liever eerder gehad. Eventuele sancties die gemeenten in de met de vrijwillige inburgeraar af te sluiten overeenkomst opnemen, in combinatie met de vrees het examen niet te zullen halen, vormen een drempel. Het ontbreken van kinderopvang kan eveneens een drempel vormen, te meer, omdat de vrijwillige inburgeraar niet is opgenomen in de Wet Kinderopvang en derhalve geen aanspraak kan maken op een eventuele toeslag¹⁹. Vrijwillige inburgeraars die werken, vinden de combinatie van werken en het volgen van een inburgeringscursus zwaar.

De minister voor WWI heeft verschillende maatregelen genomen om de werving van vrijwillige inburgeraars te versterken. Zo is de regelgeving aangepast, waardoor gemeenten de eigen bijdrage van €270 van de vrijwillige inburgeraar voor de inburgeringscursus wel of niet, of een lagere eigen bijdrage dan €270 mogen heffen. Daarnaast heeft de minister voor WWI in 2010 geld beschikbaar gesteld voor gemeenten om 20.000 instapcursussen aan te bieden aan potentiële vrijwillige inburgeraars die de stap naar een inburgeringscursus nog te groot vinden. De eerder genoemde accountmanagers op de werkpleinen moeten zorgen voor een betere koppeling tussen inburgering en re-integratie om potentiële vrijwillige inburgeraars te identificeren.

Eerder is beschreven dat de ontwikkeling van de kwaliteit van de uitvoering en het verbeteren van maatwerk bij gemeenten nog niet is afgerond. Deze ontwikkeling kan ervoor zorgen dat de aansluiting tussen de behoefte van de vrijwillige inburgeraar aan een inburgeringscursus en het aanbod van de gemeente in de loop van de komende periode beter wordt. Het is mogelijk dat hierdoor meer potentiële vrijwillige inburgeraars het nut van de inburgeringscursus zwaarder laten wegen dan de genoemde drempels. De ontwikkeling die momenteel bij gemeenten plaatsvindt, kan daarom een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van de werving.

¹⁹ Vrijwillige inburgeraars die een uitkering ontvangen op grond van de Wet Werk en Bijstand kunnen wel aanspraak maken op de toeslag op grond van de Wet Kinderopvang.

Toch is het de vraag of gemeenten in staat zijn alle potentiële inburgeraars met een vermeende inburgeringsachterstand te bereiken. Het ontbreken van de plicht maakt de kans klein dat personen, die zelf geen inburgeringsachterstand ervaren, maar van wie de gemeente vindt dat deze achterstand wel degelijk aanwezig is, een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening afsluiten. Juist deze groep binnen de populatie vrijwillige inburgeraars zal met het huidige stelsel niet worden bereikt.

Het is onbekend of alle gehandhaafden zonder voorziening zich voorbereiden op het inburgeringsexamen

Van de 44.000 gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening²⁰ zijn er 37.000 die het inburgeringsexamen nog niet hebben gehaald. Van de groep van 37.000 gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening is niet bekend of zij op dit moment een inburgeringscursus volgen. Op zichzelf hoeft het geen probleem te zijn dat de gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening geen inburgeringscursus volgen. Zij kunnen ook zonder een inburgeringscursus het examen doen, een Staatsexamen NT2 afleggen of een andere opleiding volgen die uiteindelijk leidt tot het inburgeringsvereiste. Voor de meeste gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening loopt de handhavingstermijn de komende jaren nog.

Gemeenten kunnen de groep gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening oproepen voor een voortgangsgesprek. Geïnterviewde gemeenten geven echter aan dit nog nauwelijks te hebben gedaan, omdat zij (nog) geen prioriteit aan het monitoren van deze groep hebben gegeven. Wel is een kleine groep eerdere gehandhaafden zonder een voorziening opnieuw opgeroepen en hun is alsnog een inburgeringsvoorziening verstrekt. Het gaat hierbij om in totaal ruim 5.000 inburgeringsplichtigen (deze groep maakt in de cijfers nu deel uit van de gehandhaafden met voorziening).

De groep die geen inburgeringsvoorziening krijgt en waarbij gemeenten maar weinig zicht op de voortgang hebben, vormt een aandachtspunt. Juist bij deze groep komt het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid het meest tot uitdrukking. Mocht blijken dat een groot deel van deze groep geen (tijdige) voorbereidingen treft voor het inburgeringsexamen, dan is het de vraag of eerdere monitoring van de voortgang van de inburgeringsplichtige en eventuele bijsturing dit hadden kunnen voorkomen.

Toekomstige examenresultaten moeten nauwgezet worden gevolgd

Sinds 1 januari 2007 hebben ongeveer 33.000 personen examen gedaan. Van deze groep is in totaal 79% geslaagd. De slagingspercentages over de periode 2007, 2008 en 2009 van respectievelijk 85%, 82% en 74% laten zien dat het merendeel van de inburgeringsplichtigen het examen haalt. De slagingspercentages liggen ruim boven de streefwaarde van 55% geslaagden in 2009.

²⁰ Dit betreft de gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening exclusief de ongeveer 3000 zelfmelders die in Figuur 20 en Figuur 21 bij deze groep is opgeteld.

Wel moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat op 31 december 2009 pas slechts een beperkt deel van de totale populatie het examen heeft gehaald (23% van de gehandhaafden met voorziening, 12% van de gehandhaafden zonder voorziening en 8% van de vrijwillige inburgeraars met wie een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening is afgesloten).

Ook is te zien dat het examenresultaat iets daalt in de periode 2007 tot en met 2009. De vraag is of het slagingspercentage zich de komende periode stabiliseert of dat het nog iets verder daalt. Op dit moment valt daar geen duidelijke uitspraak over te doen. Wel is de verwachting van gemeenten en cursusinstituten dat minder gemotiveerde en minder goede examenkandidaten nog examens gaan doen. Kandidaten die eerst een alfabetiseringscursus volgen en daarna een inburgeringscursus doen, hebben bijvoorbeeld naar verwachting iets meer moeite om het examen te halen. Ook de eerder genoemde gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening moeten grotendeels nog opgaan voor het examen, terwijl niet bekend is of zij zich voldoende voorbereiden.

Het is daarom belangrijk om de examenresultaten nauwgezet te volgen de komende periode. Het slagingspercentage is immers een belangrijke indicator voor een goede werking van het stelsel.

Slotbeschouwing

Terugkijkend is te zien dat de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel veel turbulentie kende. Zowel voorafgaand aan de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel alsook tijdens de werking van het nieuwe stelsel in de periode 2007 tot en met 2009 zijn flinke wijzigingen doorgevoerd. Dit betreft grote wijzigingen in de doelgroep die onder de inburgeringsplicht valt, in de faciliterende rol van de gemeente (met gevolgen voor de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar en de consumentenmarkt), en de verschillende wijzigingen in wet- en regelgeving die moeten leiden tot betere kwaliteit en meer maatwerk in de uitvoering. Bovendien was het nieuwe inburgeringsstelsel nog maar net ingevoerd toen in september 2007 het Deltaplan Inburgering werd geïntroduceerd.

De oorspronkelijke uitgangspunten zijn als gevolg van de vele wijzigingen gedeeltelijk losgelaten. Dat is met name te zien op het gebied van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. De gemeente biedt veel meer ondersteuning aan inburgeraars dan in de oorspronkelijke uitgangspunten de bedoeling was. Of het stelsel in de oorspronkelijke vorm ook had gefunctioneerd, is op grond van dit onderzoek niet vast te stellen. Duidelijk is wel dat vrijwillige inburgeraars zich in ieder geval niet massaal zelf melden bij gemeenten om in te burgeren. Daarnaast is het afwachten of de groep gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening, bij wie de eigen verantwoordelijkheid het meest tot uiting komt, tijdig het examen gaat halen. Bovendien loopt de handhavingstermijn van veel gehandhaafde inburgeringsplichtigen nog.

De druk die de minister voor V&I heeft gezet op de datum van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, en de trage start bij gemeenten zorgde ervoor dat het lang duurde, voordat het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen op het beoogde niveau lag.

Nu eind 2009 de belangrijkste knelpunten zijn opgelost en de uitvoeringsorganisaties bij gemeenten functioneren, lijkt het inburgeringsstelsel zich te stabiliseren. Op verschillende gebieden is er zeker nog (kwalitatieve) vooruitgang te boeken en zullen belanghebbenden (minister, gemeenten, cursusinstellingen) moeten investeren om de uitvoering verder te ontwikkelen.

Tot nu toe lag de focus van gemeenten op het oproepen van inburgeringsplichtigen en het verstrekken van inburgeringsvoorzieningen. Met het verschuiven van de focus naar de vrijwillige inburgeraar zullen gemeenten veel meer aandacht (moeten) besteden aan het verleiden van potentiële vrijwillige inburgeraars. Hoeveel personen van de naar schatting 319.000 potentiële vrijwillige inburgeraars daadwerkelijk een inburgeringsachterstand hebben en met hoeveel van hen gemeenten een overeenkomst gaan afsluiten om een inburgeringscursus te gaan volgen, is (nog) niet bekend. Ook verschuift de focus van gemeenten van het verstrekken van inburgeringsvoorzieningen naar het resultaat; haalt iedereen (zowel de inburgeringsplichtigen met een inburgeringsvoorziening als degenen zonder een inburgeringsvoorziening) tijdig het examen? Beide zaken moeten in het oog worden gehouden om een goede werking van het stelsel te waarborgen.

Inburgering beoogt een eerste stap naar verdere participatie in Nederland te ondersteunen. De vraag of inburgering daadwerkelijk aan participatie bijdraagt, maakt geen deel uit van deze evaluatie. Het is nu immers nog te vroeg om hier betrouwbare onderzoeksresultaten over te presenteren, omdat nog maar een kleine groep (kortgeleden) is geslaagd en voor veel inburgeringsplichtigen de handhavingstermijn nog loopt. Pas over enkele jaren is het mogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over de vraag of dit nieuwe inburgeringsstelsel met een resultaatsverplichting bijdraagt aan de (verdere) participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving. Mede op verzoek van de Tweede Kamer is de minister voor WWI gestart met onderzoek om het effect van de inburgering in de toekomst inzichtelijk te maken. Daarmee wordt niet alleen het directe resultaat van het inburgeringsstelsel - het voldoen aan het inburgeringsvereiste - inzichtelijk, maar ook de effecten van de inburgering op de deelname aan de Nederlandse samenleving.

1. Inleiding en onderzoeksverantwoording

1.1. Inleiding

Op 1 januari 2007 zijn de Wet, het Besluit en de Regeling inburgering²¹ in werking getreden. Deze vervangen de Wet inburgering nieuwkomers (Win) en de verschillende oudkomersregelingen. Met dit evaluatierapport is uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie om binnen vier jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering een evaluatieverslag over de resultaten en de werking van de wet aan de Tweede Kamer te sturen. Om een goed beeld te kunnen geven van het gehele inburgeringsstelsel, maken de werking en de resultaten van de Regeling vrijwillige inburgering ook deel uit van de evaluatie.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de doelstelling, opzet en uitvoering van het evaluatieonderzoek. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

1.2 Doelstelling en reikwijdte van de evaluatie

1.3 Uitwerking hoofdvragen

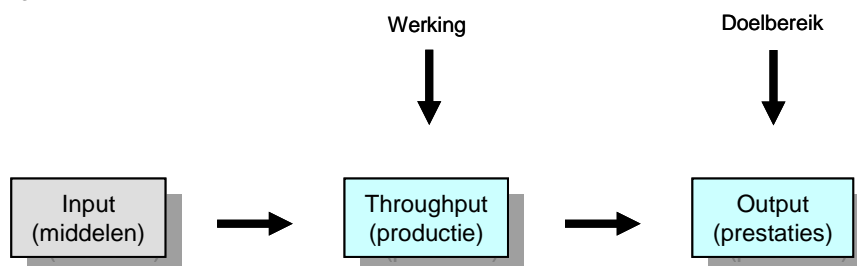
1.4 Toegepaste onderzoeksmethoden

1.5 Begeleiding van het onderzoek

1.6 Leeswijzer

1.2. Doelstelling en reikwijdte van de evaluatie

Doelstelling van het evaluatieonderzoek is inzicht te geven in werking en de resultaten van het inburgeringsstelsel.



Figuur 5: Inhoud evaluatieonderzoek

De evaluatie van het inburgeringsstelsel richt zich op de volgende hoofdvragen:

- (a) Hoofdvraag A: werkt de wet en de wetswijzigingen die zijn doorgevoerd, zoals de wetgever heeft beoogd (werking)?
- (b) Hoofdvraag B: bereikt de wet wat de wetgever heeft beoogd (doelbereik)?
- (c) Hoofdvraag C: wat zijn de kosten voor het uitvoeren van de wet (input)?

²¹ De Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering samen worden in dit rapport het 'inburgeringsstelsel' genoemd.

Een beschouwing en beoordeling van de werking van het inburgeringsstelsel, de resultaten en de ingezette middelen kunnen alleen goed plaatsvinden wanneer deze in de context en 'levenscyclus' van de wet worden geplaatst. Daarom wordt eerst een korte schets gegeven van totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel en de veranderingen die in de periode 2007 tot en met 2009 in het stelsel zijn doorgevoerd. Vervolgens volgt een evaluatie van de werking van het nieuwe inburgeringsstelsel over de periode 2007 tot en met 2009.

Dit onderzoek richt zich op alleen op de Wet inburgering en Regeling vrijwillige inburgering. De relatie met andere participatiebevorderende maatregelen of beleidsterreinen komt alleen zijdelings aan bod. Het effect van inburgering op de verdere participatie van inburgeraars valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ook de inhoud van de eindtermen van het inburgeringsexamen valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De dataverzameling in het evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2009 tot en met april 2010.

1.3. Uitwerking hoofdvragen

1.3.1. Uitwerking hoofdvraag A.

Hoofdvraag A luidt: werkt het nieuwe inburgeringsstelsel en de wijzigingen in wet- en regelgeving, zoals de wetgever heeft beoogd, en welke factoren belemmeren of bevorderen de werking?

De beantwoording van hoofdvraag A richt zich op de volgende onderwerpen van het inburgeringsstelsel:

1. Aanleiding en implementatie van de Wet inburgering en Regeling vrijwillige inburgering;
2. Implementatie van wet- en regelgeving, onder andere in het kader van het Deltaplan Inburgering;
3. De invulling van de identificerende en informerende rol van gemeenten;
4. De invulling van de faciliterende rol van gemeenten;
5. De invulling van de handhavende rol van gemeenten;
6. Het functioneren en kwaliteit van de cursus;
7. Het functioneren van het inburgeringsexamen;
8. Het functioneren van de marktwerking en het Keurmerk Inburgering;
9. Het functioneren van het stelsel van lening en vergoeding;
10. Het functioneren van de financieringssystematiek;
11. De invulling van de rol van de Rijksoverheid;
12. Het functioneren van het Informatiesysteem Inburgering (ISI).

Bij alle genoemde onderwerpen richt het onderzoek zich op de relatie tussen de beoogde werking en de werking in de praktijk, en de belemmerende of bevorderende factoren die van invloed zijn op een goede werking van het stelsel.

Bijlage A bevat een gedetailleerde uitwerking van deze vragen.

1.3.2. *Uitwerking hoofdvraag B*

Hoofdvraag B luidt: bereikt het nieuwe inburgeringsstelsel wat de wetgever heeft beoogd, gemeten het aantal personen wiens inburgeringsplicht door de overheid wordt gehandhaafd en/of wordt gefaciliteerd bij de inburgering en het aantal inburgeraars dat de inburgering reeds heeft afgerond, afgezet tegen de gemeentelijke en landelijke streefcijfers over 2007, 2008 en 2009?

De beantwoording van hoofdvraag B richt zich op de volgende onderwerpen van het inburgeringsstelsel:

1. Kwantitatieve (tussen)resultaten in relatie tot het landelijke en gemeentelijke streefcijfer;
2. Verschillen in kwantitatieve (tussen)resultaten.

Bijlage A bevat een gedetailleerde uitwerking van deze vragen.

1.3.3. *Uitwerking hoofdvraag C*

Hoofdvraag C luidt: wat zijn de kosten van inburgering uitgesplitst naar de kosten van de inburgeringscursus en de kosten van de uitvoering van het inburgeringsstelsel? Deze hoofdvraag is toegevoegd aan het onderzoek naar aanleiding van de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer van 20 november 2009²².

Bijlage A bevat een gedetailleerde uitwerking van deze vraag.

1.4. **Toegepaste onderzoeksmethoden**

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen:

- (a) Data-analyse Informatiesysteem Inburgering (ISI) over de periode 2007 tot en met 2009;
- (b) Literatuuronderzoek van relevante onderzoeken, rapporten, beleidsdocumenten, parlementaire documenten en internetinformatie;
- (c) Face-tot-face Interviews en groepsgesprekken met:
 - 15 belanghebbenden en ervaringsdeskundigen in het veld en koepelorganisaties;
 - 12 cursus- en exameninstellingen (beleidsmakers en bestuurders);
 - 17 gemeenten (beleidsmakers, bestuurders, ISI-beheerders);
 - 10 (voormalige) beleidsmakers van het ministerie van VROM - WWI;
 - 6 procesmanagers van het ministerie van VROM - WWI;
- (d) Breedteonderzoek: een enquête onder alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners;
- (e) Analyse verordeningen van de 52 grootste gemeenten;
- (f) Analyse bestekken ten behoeve van de aanbesteding van inburgeringsvoorzieningen van 44 gemeenten;
- (g) Onderzoek onder inburgeraars:
 - Secundaire data-analyse van 6 eerder uitgevoerde onderzoeken;
 - (Groeps)gesprekken met 6 casemanagers, 8 taalcoaches en 3 docenten;

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 72.

- (Groeps)gesprekken met 43 inburgeraars;
- (h) Kostenonderzoek.

In onderstaande tabel is aangegeven met welke onderzoeksmethode de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Onderzoeksmethode	Hoofdvraag A										Hoofdvraag B	Hoofdvraag C
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1 2	
Data-analyse ISI									X		X	
Literatuuronderzoek	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Interviews/groepsgesprek	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Breedteonderzoek		X	X	X	X	X						
Verordeningen		X	X	X	X							
Bestekken				X		X						
Onderzoek inburgeraars			X	X	X	X	X					
Kostenonderzoek						X						X

Tabel 5 Koppeling onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Bijlage A bevat een gedetailleerde uitwerking van alle gehanteerde onderzoeksmethoden. Bijlage B bevat de volledige literatuurlijst. In bijlage C is opgenomen met welke organisaties en personen is gesproken in de vorm van interviews en/of groepsgesprekken.

1.5. Begeleiding van het onderzoek

Ter ondersteuning van de onderzoekers is het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie die de aanpak en resultaten uit het onderzoek heeft getoetst en besproken. De begeleidingscommissie bestaat uit:

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

De begeleidingscommissie is gedurende het verloop van het onderzoek zes keer bij elkaar geweest.

Daarnaast hebben de onderzoekers gebruikgemaakt van een klankbordgroep om informatiebronnen te bepalen en resultaten te bespreken. De klankbordgroep bestaat uit:

- G. Schipaanboord, VNG;
- A. Azdural, R. Soekhlal, LOM;
- S. van Rossum, E. van Dooren, M. van Hees, Stichting Blik op Werk;
- M. de Haan, M. van der Weide, MBO-raad;

- (e) J. Woordes, A. Laumen, Boaborea;
- (f) P. Coppes, P.J. Bongers, DUO;
- (g) F. Teunisse, Bureau ICE;
- (h) M. Tijssen, J. Fond, CINOP;
- (i) A. van Gerven, FORUM;
- (j) C. Poortman, M. de Prez, ministerie van Justitie;
- (k) Y. Wong, M. Rense, IND.

De klankbordgroep is gedurende het verloop van het onderzoek drie keer bij elkaar geweest.

1.6. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit verschillende hoofdstukken die een aantal samenhangende onderwerpen bevatten. Hoofdstuk 3 gaat voornamelijk in op de totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel en de voorbereidingen op de invoering (periode 2003 tot 2007). Hoofdstuk 4 gaat in op het Deltaplan Inburgering, de implementatie en wetswijzigingen in het nieuwe inburgeringsstelsel en de belangrijkste implementatieproblemen in de jaren 2007 tot en met 2009. Hoofdstuk 5 beschrijft de werking van de huidige uitvoering van het inburgeringsstelsel, inclusief de ontwikkeling als gevolg van kwaliteitsverbeteringen en wijzigingen in wet- en regelgeving. Hoofdstuk 6 gaat in op de sturingsmaatregelen en middelen van het inburgeringsstelsel die niet in eerdere hoofdstukken aan de orde kwamen.

In het rapport wordt frequent verwezen naar gemeentegroepen. Het onderzoek is daarbij aangesloten bij gemeentegroepen die in het stelsel worden onderscheiden. Indien in het rapport wordt verwezen naar G4, G32, G52 of overig, dan wordt de volgende groepsindeling gehanteerd:

- (a) G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht;
- (b) G32: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Den Bosch, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer, Zwolle;
- (c) G52: Alphen aan den Rijn, Amstelveen, Bergen op Zoom, Capelle aan den IJssel, Delft, Gouda, Hilversum, Hoorn, Leidschendam-Voorburg, Nieuwegein, Oss, Purmerend, Roermond, Roosendaal, Spijkenisse, Vlaardingen;
- (d) Overige gemeenten: alle overige gemeenten in Nederland.

Als in dit rapport een andere indeling wordt gehanteerd, wordt dit op die plaats nader toegelicht.

S I G N I F I C A N T

2. Totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de historie en de totstandkoming van de Wet inburgering en Regeling vrijwillige inburgering (onderzoeksvraag A1). Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de voorgeschiedenis van en de achtergronden bij de totstandkoming van het inburgeringsstelsel en op de belangrijkste gebeurtenissen die bij de totstandkoming een rol hebben gespeeld. Daarna volgt een beschrijving van het inburgeringsstelsel in hoofdlijnen. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

2.2 Voorgeschiedenis en achtergronden

2.3 Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was niet eenvoudig

2.4 De belangrijkste componenten van de Wet inburgering op 1 januari 2007

2.5 De belangrijkste componenten van de Regeling vrijwillige inburgering op 1 januari 2007

2.6 Het draagvlak voor het nieuwe inburgeringsstelsel

2.7 Voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel

2.8 Initiële kwantitatieve doelen voor inburgering

2.9 Beschouwing over totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel

2.2. Voorgeschiedenis en achtergronden

2.2.1. *Het inburgeringsbeleid vanaf 1996*

Nederland kent sinds 1996 een landelijk inburgeringsbeleid. Waar aanvankelijk op basis van vrijwilligheid inburgeringscontracten met nieuwkomers werden gesloten, geldt vanaf 30 september 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) die het doel heeft een zekere mate van zelfredzaamheid (met name wat betreft taal(beheersing)) te bereiken. De Win legt een inspanningsverplichting op aan nieuwkomers om deel te nemen aan een inburgeringsprogramma. Dit inburgeringsprogramma bestaat uit een educatief programma en een welzijnscomponent en draait om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en in de Nederlandse arbeidsmarkt. De Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dragen verantwoordelijkheid voor het educatieve programma respectievelijk de welzijnscomponent van de inburgering van nieuwkomers,

In het regeerakkoord 1998-2002 zet het kabinet naast de inburgering van nieuwkomers ook in op de inburgering van oudkomers voor de GSB-gemeenten²³: migranten die al langere tijd in Nederland verblijven. Een substantieel deel van deze groep verkeert in een achterstandspositie. Deze positie moet vanaf 1999 op grond van de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 met behulp van een inburgeringstraject verbeteren. Dit oudkomersbeleid kan worden beschouwd

²³ GSB: Grotestedenbeleid.

als intensivering van de reguliere educatie waar de zogeheten zij- of neveninstromers al jaren gebruik van maakten. Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt het aantal gemeenten in 2000 en 2001 uitgebreid, zodat uiteindelijk 54 gemeenten kunnen beschikken over jaarlijks ongeveer 100 miljoen gulden.

2.2.2. *Aanleiding tot een stelselwijziging*

Al vrij snel na invoering van de Win en de latere oudkomersregelingen wordt veel kritiek geleverd, zowel op de wet zelf als op de uitvoering ervan door gemeenten. In de zomer van 2000 stelt de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (Van Boxtel) de Taskforce Inburgering (verder Taskforce) in. Aanleiding hiervoor is de motie-Melkert c.s. op 23 september 1999, waarin de Tweede Kamer het kabinet vraagt om maatregelen te treffen om de wachtlijsten voor oudkomers voor NT2 (Nederlands als tweede taal) weg te werken.

De Taskforce krijgt drie opdrachten: het wegwerken van de wachtlijsten voor oudkomers, het verbeteren van het inburgeringsproces voor nieuwkomers en het verbeteren van de informatievoorziening over inburgering. De Taskforce zet accountmanagers in ter ondersteuning van gemeenten, definieert tien thema's die moeten bijdragen aan het verbeteren van het inburgeringsproces en begeleidt gemeentelijke pilots voor duale inburgeringstrajecten²⁴.

De Taskforce biedt op 5 december 2002 het Slotdocument²⁵ aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan. Daarin stelt de Taskforce dat de "implicaties van immigratie in de afgelopen decennia onvoldoende zijn onderkend en dat op beleidsniveau niet altijd de juiste inschattingen zijn gemaakt bij de aanpak van integratie. (...) De kwaliteitsverbetering van inburgering vraagt echter om een veel grondiger aanpak, gebaseerd op een doordacht herontwerp van het inburgerproces".

De Taskforce komt met een aantal aanbevelingen:

- (a) Meer eigen initiatief bij de gemeente op basis van een bestuurlijk akkoord met het Rijk;
- (b) Voortzetting en intensivering van de landelijke coördinatie;
- (c) Bundeling van geldstromen in een nieuw fonds voor educatie, inburgering en re-integratie en toestaan van experimenten op dit terrein;
- (d) Gemeenten aanspreken op behaalde resultaten;
- (e) Verkennen van mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering, benchmarking en visitatie;
- (f) Kritische analyse van behoefte aan informatie op rijksniveau;
- (g) Opheffen verplichte winkelnering.

Tijdens de werkzaamheden van de Taskforce verschijnen twee andere rapporten over inburgering: het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)²⁶ en de Evaluatie van de Wet inburgering

²⁴ Duale trajecten is de combinatie van taalonderwijs en het in een praktijksituatie toepassen van de taal.

²⁵ Taskforce Inburgering (2002). Meer dan een eerste stap, eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid, Den Haag.

²⁶ Werkgroep IBO (2002). Perspectief op integratie. Naar doelmatigheid van het inburgeringsbeleid, Den Haag.

nieuwkomers²⁷. Volgens de werkgroep IBO kan het inburgeringsbeleid op een aantal terreinen worden verbeterd.

De uitgangspunten van het beleid zouden moeten zijn:

- (a) De introductie van de inburgeringstoets;
- (b) De introductie van financiële en/of juridische consequenties voor de inburgeraar als gevolg van het wel of niet halen van de inburgeringstoets;
- (c) Het loslaten van de gedwongen winkelnering bij de roc's voor het inburgeringsprogramma voor nieuwkomers;
- (d) Het loskoppelen van de financierings- en verantwoordingssystematiek van de toetsen en inburgeringscontracten;
- (e) Het vereenvoudigen en stroomlijnen van de financiële verantwoordingsystematiek.

Bij de evaluatie van de Win komen de onderzoekers tot de volgende hoofdconclusies:

- (a) De Win heeft een tamelijk hoog bereik (maar dit bereik kan nog worden verbeterd) en er is betrekkelijk weinig uitval;
- (b) Het inburgeringsonderzoek leidt onvoldoende tot verscheidenheid in de inrichting van het programma en het inburgeringsprogramma is adequaat doch eenzijdig vormgegeven;
- (c) De kwaliteit van de trajectbegeleiding wisselt sterk per gemeente en de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding wisselt sterk per instelling;
- (d) De Win brengt deelnemers in beperkte mate op een hoger niveau en de aansluiting tussen de Win en vervolgstappen laat te wensen over;
- (e) De regie van gemeenten is verbeterd maar desondanks zijn er enkele belangrijke knelpunten;
- (f) De intergemeentelijke samenwerking is onvoldoende;
- (g) Meer dan de helft van de gemeenten legt geen sancties op;
- (h) De financieringssysteematiek is problematisch.

Na het beëindigen van de werkzaamheden van de Taskforce per 31 december 2002 richt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie - mede op aanbeveling van de Taskforce - een Frontoffice Inburgering op. Het Frontoffice moet gemeenten ondersteunen bij verdere ontwikkeling en uitvoering van hun inburgeringsbeleid, om op deze manier de aandacht voor het beleidsterrein te vergroten en reeds behaalde resultaten te verankeren.

Volgens het kabinet levert de evaluatie van de Win enkele opvallende uitkomsten op: "Zo is de termijn waarbinnen het inburgeringsprogramma dient te worden afgerond (18 maanden) te rigide. Niet iedereen rondt het afgesproken traject binnen de gestelde termijn succesvol af. Door de dubbelfunctie van de toetsen als afrekenmiddel en niveaumeting, richten gemeenten zich vooral op de functie van afrekenmiddel. Het bereik van de Win is hoog, maar de wet brengt deelnemers in beperkte mate op een hoger niveau. Voorts ligt de uitval tussen de 15 en 20%. Een belangrijke reden voor uitval is aanvaarding van werk. Tot slot is het inburgeringsprogramma weliswaar adequaat, maar eenzijdig vormgegeven²⁸".

²⁷ PwC Consulting en Regioplan (2002). 'Evaluatie van de wet inburgering nieuwkomers', in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, . Amsterdam.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 612, nr. 2, p. 10.

Ook de Tweede Kamer is ontevreden over het vigerende integratiebeleid en neemt tijdens de Algemene Beschouwingen²⁹ in 2002 de motie-Marijnissen aan. Deze motie vraagt om onderzoek naar de 'bouwstenen voor nieuw te formuleren integratiebeleid'.

Het Presidium van de Tweede Kamer stelt op 27 november 2002 voor een tijdelijke commissie in te stellen, de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok)³⁰, voor onderzoek met als doel de Tweede Kamer in staat te stellen:

- (a) Een oordeel te vormen over het integratiebeleid van de afgelopen 30 jaar;
- (b) Een oordeel te vormen over de beoogde effecten en de feitelijke resultaten van dit onderzoek en over de samenhang van het beleid op de diverse deelterreinen;
- (c) Een beeld te hebben van de bouwstenen voor toekomstig integratiebeleid.

De Commissie Blok presenteert op 19 januari 2004 haar bevindingen met daarin een uitgebreide terugblik op 30 jaar integratiebeleid, constatering en aanbevelingen voor de toekomst. Het Kabinet Balkenende II is dan reeds aangetreden. Ten aanzien van de inburgering constateert de Commissie Blok dat:

- (a) De noodzaak van het leren van de Nederlandse taal lange tijd is miskend en het kabinet en Tweede Kamer de noodzaak van inburgering hebben onderschat;
- (b) Het rendement van inburgeringscursussen te laag is;
- (c) Van de zeven aanbevelingen uit 2002 van de Taskforce het kabinet er slechts één heeft overgenomen (marktwerking voor het taalonderwijs aan nieuwkomers).

De Commissie Blok beveelt aan de andere aanbevelingen alsnog over te nemen. Ook beveelt de Commissie Blok aan de Win aan te passen aan de geconstateerde knelpunten en pleit de commissie voor een realistisch verwachtingspatroon met betrekking tot het te bereiken eindniveau.

2.2.3. Het fundament voor de nieuwe Wet inburgering is gelegd in het regeerakkoord "Meedoen, meer werk, minder regels" van kabinet Balkenende II

Het fundament voor het nieuwe inburgeringsstelsel is gelegd in het regeerakkoord van Balkenende II dat in mei 2003 is aangetreden³¹: "Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het halen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Handelingen nr. 3, pag. 111-180.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 9.

³¹ Balkenende II, 'Meedoen, meer werk, minder regels', regeerakkoord, 16 mei 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, nr. 19).

aan oudkomers en statushouders na het halen daarvan een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans tot het volgen daarvan”.

Minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie geeft een eerste concretisering van het nieuwe stelsel in de ‘Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003’³².

Er is hierin sprake van een basistoets in het buitenland, een inburgeringsexamen in Nederland en de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar staat centraal.

In de Contourennota ‘Herziening van het inburgeringsstelsel’³³ geeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het nieuwe inburgeringsstelsel verder vorm onder verwijzing naar voorafgaande relevante studies en onderzoeken, waaronder het IBO, de evaluatie van de Win, het rapport van de Commissie Blok, adviezen van verschillende adviesraden³⁴ en de aanbevelingen van de Taskforce.

De Contourennota verwoordt de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel in Nederland als volgt:

- (a) Zowel nieuwkomers als oudkomers worden bij wet verplicht om in te burgeren in de Nederlandse samenleving;
- (b) Bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting staat de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeringsplichtige centraal;
- (c) Aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgeringsexamen is gehaald;
- (d) Inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen. De markt voor nieuwkomers wordt vrijgelaten³⁵ en de overheid zet een systeem van certificering op;
- (e) Gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

Het kabinet zet in het nieuwe inburgeringsstelsel de vervaechting van de inburgering met het recht op verblijf in Nederland centraal. Vreemdelingen die voor gezinsvorming of -hereniging naar Nederland willen komen, moeten reeds in het land van herkomst een basisexamen afleggen dat hen voorbereidt op de entree in de Nederlandse samenleving, als voorwaarde voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf. Het inburgeringseisen in Nederland wordt als algemene voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een zelfstandige of permanente verblijfsstatus voor alle vreemdelingen van buiten de EU. Zowel vreemdelingen, die aanvankelijk voor een tijdelijk doel zijn toegelaten en vervolgens hun verblijf in Nederland met een niet-tijdelijk doel willen voortzetten, alsmede oudkomers die nog geen zelfstandige of permanente vergunning hebben, moeten aan deze vereiste voldoen, willen zij in aanmerking komen voor één van de genoemde vergunningen. In

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 203, nr. 1.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2.

³⁴ Adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen ‘Inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen uit 2003’, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling Inburgering ‘Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving’ uit 2003 en de SER ‘Inburgeren met beleid: advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid’ uit 2003.

³⁵ Onder de Win waren gemeenten verplicht (gedwongen winkelnering) inburgeringsprogramma’s. Voor nieuwkomers in te kopen bij roc’s. Deze beperking gold niet voor het inkopen van inburgeringscursussen voor oudkomers.

de Contourennota is aangegeven dat nog wordt gezien of de eisen voor naturalisatie moeten worden aangepast om beter aan te sluiten op het niveau van het inburgeringsexamen.

Waar de Win³⁶ een inspanningsverplichting kende voor nieuwkomers en oudkomers op vrijwillige basis inburgerden, kent het nieuwe stelsel een resultaatsverplichting voor zowel nieuwkomers als oudkomers. De resultaatsverplichting bestaat uit het succesvol afleggen van een inburgeringsexamen. Als stimulans voor het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen zijn twee financiële prikkels voorzien: een positieve prikkel in de vorm van een vergoeding na het halen van het examen en een negatieve prikkel in de vorm van een bestuurlijke boete indien de inburgeringsplicht niet is nagekomen.

De verplichte inburgering moet gaan gelden voor alle personen met een inburgeringsachterstand, dus voor nieuwkomers én oudkomers ongeacht hun nationaliteit. De Contourennota definieert de doelgroep nieuwkomers als volgt:

- (a) Vreemdelingen vanaf 16 jaar en ouder, met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier met een niet-tijdelijk verblijfsdoel (met name gezinsvormers en -herenigers) of asiel;
- (b) Nederlanders vanaf 16 jaar en ouder en hun partners, die voor de eerste keer naar Nederland komen (waaronder Antillianen en Arubanen);
- (c) Geestelijke bedienaren.

De doelgroep oudkomers wordt gedefinieerd als: buiten de Europese Unie of Europese Economische Ruimte geboren vreemdelingen of (genaturaliseerde) Nederlanders van 16 jaar en ouder die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering naar ons land zijn gekomen en niet beschikken over een diploma waaruit de vereiste kennis blijkt. De omvang van de groep oudkomers met een taalachterstand is volgens de Contourennota circa 450.000 personen groot.

Hoewel de eigen verantwoordelijkheid geen groot thema was in de onderzoeken die aanleiding tot het nieuwe stelsel hebben gegeven, legt de Contourennota daar wel veel nadruk op. De inburgeringsplichtige wordt geacht zelf een cursus in te kopen op een markt van cursusaanbieders. Het cursusaanbod voor nieuwkomers wordt daartoe vrijgegeven. De overheid zal randvoorwaarden scheppen om de marktwerking in dit verband te optimaliseren en zorgt voor transparantie. Voor inburgeringsplichtigen die objectief gezien, gelet op hun draagkracht, niet in staat zijn om de kosten van het voorbereiden op het inburgeringsexamen te voorfinancieren, zal een kredietfaciliteit worden ingericht.

Voor de gemeente is, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, een spilfunctie voorzien die bestaat uit een informerende, faciliterende en handhavende rol. Gemeenten geven daarbij prioriteit aan het oproepen en faciliteren van de oudkomers die een uitkering hebben op basis waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en aan vrouwelijke oudkomers die zich in een achterstandspositie bevinden.

³⁶ Onder de Win hadden nieuwkomers enkel de verplichting om een inburgeringsprogramma te volgen, voor oudkomers is de inburgeringsplicht geheel nieuw, omdat het volgen van een inburgeringstraject voor oudkomers vrijwillig was.

De normering van het examen volgt uit het advies van de Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Commissie Franssen)³⁷. De Commissie Franssen stelt voor - op basis van het Europees raamwerk voor Moderne Vreemde Talen³⁸ - "om de lat voor nieuwkomers te leggen bij het niveau A2³⁹ voor mondelinge en schriftelijke vaardigheden. Dit niveau biedt een redelijke basis om te kunnen functioneren in de samenleving." Ook geeft de Commissie aan dat inburgering moet worden gezien als een eerste stap op weg naar verdere participatie in de Nederlandse samenleving. Een uitzondering hierop vormen oudkomers die volgens de Commissie niveau A1 mogen halen voor de onderdelen lezen en schrijven en A2 voor de onderdelen spreken en luisteren. De Commissie stelt dat voor oudkomers "...het niveau A2 voor de mondelinge en schriftelijke vaardigheden een niveau is dat op de weegschaal van functionaliteit en haalbaarheid te ambitieus is. De samenleving heeft sinds lange tijd onvoldoende mogelijkheden geboden aan deze groep inburgeraars om te participeren in de samenleving; hun nu alsnog de verplichting op te leggen een niveau A2 voor alle taalvaardigheden te behalen, staat daarmee op gespannen voet".

De Commissie beveelt aan om alle vijf deelvaardigheden te examineren: luisteren, lezen, gesprekken voeren, spreken en schrijven. Daarnaast maakt de Commissie een inschatting van de leerlast (exclusief huiswerk en zelfstudie):

(a) Voor niveau A1:

- Laagopgeleiden: 200 - 250 contacturen;
- Hoogopgeleiden: 100 - 150 contacturen;

(b) Voor niveau A2:

- Laagopgeleiden: 750 contacturen (250 voor A1- en 500 voor niveau A2);
- Hoogopgeleiden: 450 contacturen (150 voor A1- en 300 voor niveau A2).

Op 5 april 2005 legt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een voorstel van wet houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering) voor advies aan de Raad van State (de Raad) voor. Dit wetsvoorstel heeft, mede naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingzaken, als uitgangspunt een algemene inburgeringsplicht voor in beginsel eenieder van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland wil en mag verblijven, die niet gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven en die niet over bepaalde diploma's of certificaten beschikt. EU-burgers zijn op grond van dit wetsvoorstel niet inburgeringsplichtig.

Op 1 juli 2005 geeft de Raad in zijn advies aan fundamenteel bezwaar te hebben tegen de algemene inburgeringsplicht⁴⁰, omdat "Nederlanders daarmee in een ongunstiger positie komen te verkeren dan de andere burgers van de Europese Unie, wat volgens de Raad moeilijk te verenigen is met het gelijkheidsbeginsel". De Raad adviseert daarom alle Nederlanders op dezelfde voet als de overige burgers van de Europese Unie van de inburgeringsplicht vrij te stellen.

³⁷ Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, 'Normering inburgeringsexamen, advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland', Den Haag, 2004.

³⁸ De samenvatting van het Europees raamwerk voor Moderne Vreemde Talen is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

³⁹ Niveau A2 is een hoger niveau dan niveau A1.

⁴⁰ Raad van State, zaaknummer W03.05.0101/1, 1 juli 2005.

De Raad constateert tevens dat het wetsvoorstel zelf weinig ruimte laat voor een invulling van de uitvoeringstaken door de gemeentebesturen. De Raad adviseert daarom de ruimte voor het Rijk om nadere regels te stellen tot het noodzakelijke te beperken en in de toelichting uiteen te zetten dat ook bij het uitvaardigen van de deze regelingen de nodige terughoudendheid en soberheid zullen worden betracht.

In het nader rapport van 18 september 2005⁴¹ geeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan het advies van de Raad - om *alle* Nederlanders op gelijke voet als andere Unieburgers die op grond van het gemeenschapsrecht niet onder de inburgeringsplicht kunnen worden gebracht, vrij te stellen van de inburgeringsplicht - in zoverre te volgen, dat de algemene inburgeringsplicht voor alle Nederlanders na heroverweging wordt geschrapt. In plaats daarvan wordt een inburgeringsplicht ingesteld voor drie specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders (uitkeringsgerechtigden, verzorgende ouders en geestelijke bedienaren). Volgens het kabinet weegt het algemeen belang van integratie in de Nederlandse samenleving dermate zwaar dat een inburgeringsplicht voor deze specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders noodzakelijk en evenredig wordt geacht.

2.3. Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was niet eenvoudig

2.3.1. Tweede Kamer behandeling

Op 21 september 2005 dient de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het wetsvoorstel dat is aangepast conform het nader rapport van 18 september 2005 in bij de Tweede Kamer⁴². De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel duurt tot eind 2006.

In het najaar van 2005 vindt een aantal overleggen plaats met de vaste commissie voor Integratiebeleid van de Tweede Kamer. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie beantwoordt in verschillende brieven vragen over onder andere het niveau van het examen, de invulling van het sanctiebeleid en het transitiebudget dat de roc's ontvangen vanwege de introductie van marktwerking voor inburgeringsonderwijs. Op 23 december 2005 biedt zij tevens het ontwerp-Besluit inburgering aan de Tweede Kamer aan, tezamen met de bijbehorende adviezen van externe adviesinstanties, zodat de inhoud ervan bij de behandeling van het wetsvoorstel kan worden betrokken.

Op 27 april 2006 stuurt de voorzitter van Actal zijn bevindingen van de standaardtoets naar de administratieve lasten van (wettelijke) regelingen aan de Tweede Kamer. In zijn brief van 27 april 2006⁴³ laat de voorzitter van Actal weten dat de toets is uitgevoerd met als eindoordeel: "Het College adviseert u het besluit in te dienen, nadat met het vorenstaande rekening gehouden is". De voorzitter van Actal doelt hierbij op de volgende adviezen:

⁴¹ Nader rapport voorstel van wet houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), registratienummer 5374879/05/6, 18 september 2005.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 1-4.

⁴³ Brief van de voorzitter van Actal, kenmerk RL/JW/2006/118, 27 april 2006.

- (a) Het kiezen voor de administratief minst belastende optie uit alternatieven voor de invoering van het Keurmerk;
- (b) Aan te sluiten bij reeds bestaande verklaringen in relatie tot medische ontheffing;
- (c) Het kiezen voor de administratief minst belastende optie uit alternatieven voor het toezicht op exameninstellingen;
- (d) Het kiezen voor de administratief minst belastende aanbestedingsvorm bij gemeenten bevorderen.

In januari 2006 besluit de Tweede Kamer zelf een uitvoeringstoets te laten doen op het nieuwe wetsvoorstel om te zien welke risico's het wetsvoorstel bevat. In april 2006 volgen de resultaten uit deze uitvoeringstoets (BMC-rapport⁴⁴). De belangrijkste conclusies uit het BMC-rapport zijn:

- (a) De meeste uitvoeringsrisico's hebben volgens BMC te maken met het nog niet geregeld zijn van randvoorwaarden, het te laat verschaffen van duidelijkheid aan de uitvoerders, de implementatierisico's bij het samenstellen van het Bestand Potentiële Inburgeraars (BPI) en de bouw van het Informatie Systeem Inburgering (ISI) en de gegevensuitwisseling;
- (b) Vanwege de 'spilrol' van gemeenten moeten zij wel voldoende tijd krijgen voor de implementatie van de wet;
- (c) Bij invoering van de wet op 1 januari 2007 moet er voor 1 september 2006 een modelverordening beschikbaar zijn;
- (d) De procedure voor het verkrijgen van het inburgeringskeurmerk door opleidingsinstituten moet tijdig worden gestart, zodat er bij invoering van de wet voldoende gekeurmerkte opleiders zijn;
- (e) Het ministerie moet een implementatieplan opstellen, zodat implementatieaspecten kunnen worden meegewogen bij de besluitvorming over de invoering van de wet.

Op 2 juni 2006 reageert de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het BMC-rapport met een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer waarin zij bij de bevindingen van BMC ten aanzien van het uitvoeringsarrangement, de kwaliteitswaarborgen, de financiële aspecten en 13 gesignaleerde uitvoeringsrisico's aangeeft welke maatregelen zij hierop heeft genomen⁴⁵.

Vervolgens vinden in de zomer van 2006 verschillende debatten plaats waarbij de Tweede Kamerleden circa 65 amendementen en een 14-tal moties (waarvan 10 aangenomen) indienen op het wetsvoorstel. Enkele wijzigingen die hieruit volgen, zijn:

- (a) Gemeenten worden verplicht tot het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan asielgerechtigden en geestelijk bedienaren;
- (b) De mogelijkheid tot het opgaan voor een hoger niveau (Staatsexamen NT2);
- (c) Het permanent beschikbaar stellen van de Korte Vrijstellingstoets als vrijstellingstoets voor evident ingeburgerden;
- (d) De bekendmaking van prestaties van cursusinstellingen;
- (e) Verplichte maatschappelijke begeleiding voor asielgerechtigden.

⁴⁴ Bestuur en Management Consultants en Rijksuniversiteit Groningen, 'Risicoanalyse met betrekking tot de uitvoering van het voorstel voor de Wet inburgering', april 2006.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 24.

Er blijft in de Tweede Kamer twijfel bestaan over de inburgeringsplicht voor genaturaliseerde Nederlanders. Op 27 juni 2006 vraagt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op verzoek van de Tweede Kamer een advies aan de Raad van State over dit onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel.

In deze periode valt het Kabinet Balkenende II en treedt het rompkabinet Balkenende III aan op 7 juli 2006. Diezelfde dag nog neemt de Tweede Kamer de Wet inburgering aan, ondanks het feit dat het advies van de Raad van State nog niet is uitgebracht. Uit de stemverhouding blijkt wel het grote draagvlak voor de nieuwe wet; 149 stemmen vóór en 1 tegen.

2.3.2. Eerste Kamer behandeling

Na besluitvorming door de Tweede Kamer is de discussie over de Wet inburgering niet afgerond. Hoewel de Raad van State ook in zijn brief van 3 augustus 2006 onderkent dat met de invoering van een inburgeringsplicht een gerechtvaardigd doel wordt beoogd, is hij van mening dat ook een inburgeringsplicht voor de drie benoemde en genaturaliseerde Nederlanders in strijd zou komen met het gelijkheidsbeginsel⁴⁶.

In haar brief van 25 augustus 2006⁴⁷ aan de Eerste Kamer geeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar aanleiding van het advies van de Raad van State aan de inburgeringsplicht voor de drie categorieën genaturaliseerde Nederlanders te schrappen. Met het oog op de dringende maatschappelijke noodzaak en de breedgedragen politieke wens om ook deze inburgeringsachterstanden van deze groepen te verminderen, zegt zij toe om, met inachtneming van het advies van de Raad van State, aanvullende maatregelen voor te bereiden om de inburgeringsproblematiek van de bedoelde groepen terug te dringen.

In haar brief van 12 oktober 2006⁴⁸ meldt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer dat zij de aanvullende maatregelen voor 2007 zal neerleggen in een tijdelijke ministeriële regeling voor vrijwillige inburgering om zo de continuïteit in de aanpak van de inburgeringsachterstanden te waarborgen. De Regeling vrijwillige inburgering 2007 zal gemeenten de mogelijkheid geven inburgeringsvoorzieningen aan te bieden aan inburgeringsbehoeftigen die op grond van de Wet inburgering niet tot inburgering kunnen worden verplicht. De Regeling vrijwillige inburgering 2007 zal daarbij zoveel mogelijk het doel, de inhoud en de systematiek van de Wet inburgering volgen om de uitvoering door gemeenten niet onnodig te belasten.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is voornemens om de wet per 1 januari 2007 in te voeren. De invoeringstermijn is krap, omdat de behandeling in de Eerste Kamer nog niet is gestart. De minister vraagt de Eerste Kamer daarom haast te maken⁴⁹.

⁴⁶ Raad van State, zaaknummer W03.06.0236/1, 3 augustus 2006.

⁴⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, C.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 105.

⁴⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, D.

Op 27 oktober 2006 geeft de minister antwoord (Memorie van antwoord⁵⁰) op alle vragen uit de Eerste Kamer en zij geeft tevens aan dat invoering per 1 januari 2007 mogelijk is.

De minister hanteert hierbij niet de 'Code voor interbestuurlijke verhoudingen', waarin is vastgelegd dat voor de invoering van een nieuwe wet drie maanden invoeringstermijn geldt na publicatie in het Staatsblad.

De minister motiveert haar keuze in het debat als volgt: "Ik vind het belangrijk dat wij niet tegen de mensen die dat graag willen of tegen de gemeenten die uitstekend hun werk hebben gedaan, hoeven te zeggen dat zij nog even rustig achterover kunnen leunen, omdat zij pas op 1 maart of 1 april hun gang kunnen gaan.

Laten wij ervoor zorgen dat mensen en gemeenten die dit heel graag willen, per 2 januari aanstaande aan het werk kunnen gaan. Voor de andere gemeenten geldt dat zij pas na een periode van zes weken een intakegesprek moeten voeren met de inburgeraars, in dit geval nieuwkomers. Daarna volgt er nog een periode van acht weken en dan zijn wij feitelijk al bijna in april".

Op 28 november 2006⁵¹ neemt de Eerste Kamer de Wet inburgering aan, waarna op 7 december 2006 publicatie volgt van de Wet inburgering en op 14 december 2006 de publicatie van het Besluit inburgering in het Staatsblad⁵². Kort voor de jaarwisseling van 2006 op 2007 is de nieuwe wet dan ook een feit.

2.4. De belangrijkste componenten van de Wet inburgering op 1 januari 2007

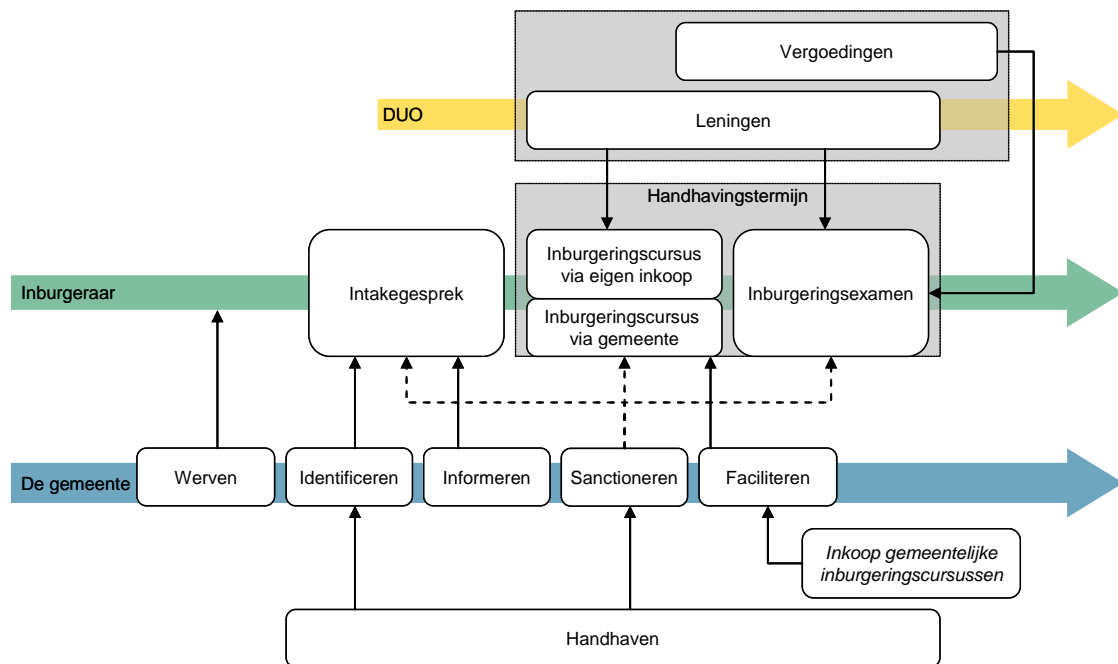
2.4.1. De componenten van de wet

Het inburgeringsstelsel, zoals is vastgelegd in de Wet inburgering en in werking is getreden op 1 januari 2007, bestaat uit verschillende componenten. In de onderstaande afbeelding zijn de verschillende componenten benoemd. Deze worden in de hierna volgende paragrafen toegelicht.

⁵⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, F.

⁵¹ Eerste Kamer, stemmingen 2006, nr. 10, pag. 407.

⁵² Staatsblad 2006, nr. 645.



Figuur 6 Overzicht van componenten van het inburgeringsstelsel

2.4.2. Inburgeringsplicht

De inburgeringsplicht is in beginsel van toepassing op alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar van buiten de Europese Unie, de Economische Ruimte en Zwitserland, die duurzaam in Nederland verblijven. Het doel van de inburgering is het verminderen van achterstanden bij de integratie van minderheden en het voorkomen van nieuwe achterstanden. De inburgeringsplicht houdt in dat een inburgeringsplichtige voldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving moet verwerven.

Nieuwkomers, dat wil zeggen vreemdelingen die na 1 januari 2007 naar Nederland zijn gekomen, moeten zowel mondelinge als schriftelijke taalvaardigheden op niveau A2 behalen. Oudkomers en vreemdelingen die sinds 1 januari 2007 rechtmatig in Nederland zijn, moeten mondelinge vaardigheden op niveau A2 en schriftelijke vaardigheden op niveau A1 behalen. Het niveau volgt uit het Europees raamwerk voor Moderne Vreemde Talen.

2.4.3. Handhaving en sanctiebeleid

De gemeente moet een asielgerechtigde nieuwkomer oproepen voor een intake in het kader van de inburgering binnen zes weken nadat hij - na vertrek uit het opvangcentrum - aangifte van verblijf heeft gedaan in de betreffende gemeente. De gemeente moet de overige nieuwkomers die zich direct na aankomst in Nederland in een gemeente vestigen binnen zes weken na bekendmaking van het verblijfsrecht oproepen. Voor oudkomers is de situatie anders. De gemeente kan zelf bepalen wanneer zij welke oudkomers oproept. Gemeenten hebben deze vrijheid, omdat de verwachting was dat zij niet alle oudkomers vanwege financiële en organisatorische beperkingen tegelijkertijd aan hun inburgeringsplicht kunnen houden.

Binnen acht weken na afronding van de intake (de termijn waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan) moet de gemeente de beslissing tot handhaving vastleggen in een beschikking, eventueel in combinatie met de vaststelling van een voorziening, zoals een inburgeringscursus die opleidt tot het inburgeringsexamen. De termijn voor het voldoen aan de plicht is 3,5 jaar voor vreemdelingen die op grond van de Wet inburgering buitenland⁵³ het basisexamen buitenland hebben moeten afleggen en 5 jaar voor de vreemdelingen voor wie dit vereiste niet geldt (asielzoekers). De Wet inburgering buitenland is op 15 maart 2006 in werking getreden. De termijn van 5 jaar geldt dus grosso modo voor asielgerechtigde nieuwkomers en voor oudkomers.

De gemeente kan (herhaaldelijk) een bestuurlijke boete opleggen aan inburgeringsplichtigen die verwijtbaar geen gehoor geven aan de oproep van de gemeente, die niet meewerken aan de voorziening of die het examen niet binnen de gestelde termijn halen.

Indien de inburgeringsplichtige geen verwijt treft voor het niet halen van het examen binnen de gestelde termijn, kan de gemeente de termijn verlengen en een boete achterwege laten. Gemeenten hebben daarbij de ruimte om de hoogte van de boetes naar eigen inzicht - binnen het wettelijk maximum - bij verordening vast te stellen.

In de wet is tevens opgenomen dat vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning onbepaalde tijd, vanaf 21 september 2008 aan de inburgeringsvereiste moeten hebben voldaan. Vreemdelingen, ook EU- en EER-onderdanen die willen naturaliseren, moeten het inburgeringsexamen op niveau A2 hebben behaald.

2.4.4. Vrijstelling en ontheffing

Inburgeringsplichtigen die beschikken over bepaalde diploma's of certificaten zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Vreemdelingen die aansluitend op leerplichtige leeftijd een opleiding volgen die leidt naar zo'n diploma of certificaat zijn, zolang zij deze opleiding volgen, niet inburgeringsplichtig (dus gemeenten kunnen deze mensen ook niet handhaven). Als een inburgeringsplichtige voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving denkt te hebben, kan deze ervoor kiezen om eenmalig de Korte Vrijstellingstoets op niveau B1 af te leggen.

Een gemeente kan inburgeringsplichtige ontheffen van de inburgeringsplicht, indien:

- (a) Zij vanwege lichamelijke en/of psychische gronden of een verstandelijke handicap niet in staat worden geacht binnen 5 jaar het inburgeringsexamen te kunnen halen;
- (b) Het voor hen op grond van aantoonbare inspanningen redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen. Deze ontheffing kan de gemeente een half jaar voor afloop van de handhavingstermijn geven.

⁵³ De Wet inburgering buitenland heeft betrekking op alle vreemdelingen die nieuwkomers zijn in de zin van de Wet inburgering en die een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben voor toelating tot Nederland. Het betreft vreemdelingen uit landen buiten de EU, EER en Zwitserland die zich in Nederland willen vestigen in het kader van gezinsvorming, gezinshereniging of als geestelijke bedienaar.

2.4.5. Gemeentelijke taken

De gemeenten zijn binnen het inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor:

- (a) De informatievoorziening aan alle inburgeraars;
- (b) De handhaving: het opleggen van de inburgeringsplicht en eventuele boetes bij niet-naleving;
- (c) Het faciliteren van de inburgeraars met een inburgeringsvoorziening.

Gemeenten zijn verplicht een inburgeringsvoorziening aan te bieden aan inburgeringsplichtige asielgerechtigden en geestelijke bedienaren. Een inburgeringsvoorziening moet opleiden tot het inburgeringsexamen. Gemeenten kunnen een inburgeringsvoorziening aanbieden aan inburgeringsplichtigen met algemene bijstand of een uitkering, indien dit hun arbeidsinschakeling niet belemmert, of aan de oudkomer die zelf geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid, algemene bijstand of uitkering geniet. De gemeente moet bepaalde aspecten van haar inburgeringsbeleid ten aanzien van inburgeringsplichtigen vastleggen in een verordening.

De wet en de regeling vrijwillige inburgering kennen op 1 januari 2007 de volgende soorten inburgeringsvoorzieningen:

- (a) De reguliere inburgeringsvoorziening;
- (b) De gecombineerde inburgeringsvoorziening, inburgering met re-integratie;
- (c) De inburgeringsvoorziening voor geestelijke bedienaren die wordt verzorgd door één cursusinstelling.

Indien de gemeente besluit tot het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan degene met algemene bijstand of uitkering die tevens verplicht is om arbeid te verkrijgen en te aanvaarden, dan moet dit altijd een gecombineerde voorziening zijn. Binnen deze voorziening kunnen gemeenten onderdelen volgtijdelijk inzetten. Gemeenten bepalen in beginsel zelf welke van de genoemde inburgeringsvoorzieningen zij inkopen en bij wie zij deze inkopen (marktwerking). Zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars zijn een eigen bijdrage verschuldigd van €270.

2.4.6. Lening en vergoeding

Inburgeringsplichtigen die worden gehandhaafd door de gemeente maar geen voorziening hebben gekregen of geaccepteerd, of niet worden gehandhaafd maar wel willen inburgeren (oudkomers), kunnen een lening bij de Informatiebeheer Groep (nu: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)) aanvragen indien zij een cursus bij een gekeurmerkte cursusinstelling hebben ingekocht (Keurmerk Inburgering). De lening kan worden gebruikt voor een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen of - vanwege van een wijziging van het Besluit inburgering met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2007 - het Staatsexamen NT2 Programma I of II en bedraagt maximaal €5.000. Inburgeringsplichtigen die binnen 3 jaar na de start van de handhavingstermijn het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2 Programma I of II behalen, krijgen een vergoeding van maximaal 70% van de geconsumeerde lening of gemaakte kosten tot een maximum van €3.000 terug. Inburgeringsplichtigen die enkel het examengeld hebben betaald en (nagenoeg) geen cursuskosten hebben gemaakt, ontvangen een forfaitaire vergoeding van €650, indien zij het examen binnen 3 jaar na de start van de handhavingstermijn halen.

2.4.7. Inburgeringsexamen

Het inburgeringsexamen bestaat uit vier verschillende examens:

- (a) Het decentraal praktijkexamen in de vorm van 30 portfolio-opdrachten of 6 assessments of een combinatie van 15 portfolio-opdrachten en 3 assessments (PE);
- (b) Het elektronisch praktijkexamen (EPE);
- (c) De toets gesproken Nederlands (TGN);
- (d) De Kennis van de Nederlandse samenleving (KNS).

De geestelijk bedienaar moet daarnaast een aanvullend praktijkdeel afleggen door middel van 6 extra portfolio-opdrachten.

De inhoud van het examen is in de Regeling inburgering uitgewerkt. De eindtermen voor zowel de Nederlandse taal die in PE en EPE worden getoetst, alsmede die voor KNS zijn als bijlagen bij de Regeling inburgering gevoegd. Het Servicecentrum Inburgering van de DUO neemt de zogeheten centrale examens (EPE, TGN en KNS) af en het decentraal praktijkexamen in de vorm van de portfolio.

Aangewezen exameninstellingen kunnen het decentraal praktijkexamen afnemen in de vorm van portfolio's en/of assessments. Het EPE en de KNS worden per computer afgenomen (duur respectievelijk 60 en 45 minuten). De TGN wordt per telefoon afgenomen (duur 15 minuten).

2.4.8. Het bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI)

Een gemeente kan een inburgeringsplichtige oudkomer oproepen om te verschijnen en gegevens te verstrekken. De identiteit van de opgeroepen personen moet de gemeente vaststellen aan de hand van een officieel document, zoals bedoeld in de Wet op de identificatieplicht⁵⁴.

Een hulpmiddel bij het identificeren van inburgeringsplichtige oudkomers is het door het ministerie van VROM - WWI beschikbaar gestelde Bestand Potentiële Inburgeraars (BPI). Het BPI bevat gegevens van natuurlijke personen die op het moment van inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel al in Nederland woonachtig zijn, en van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij inburgeringsplichtig zijn, of dat kunnen worden. Het BPI bevat geen gegevens van inburgeringsplichtige nieuwkomers of vrijwillige inburgeraars. Het doel van het BPI is de gemeente en de DUO van zodanige informatie te voorzien, dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat personen ten onrechte als inburgeringsplichtige worden aangemerkt.

Daarnaast kan de minister het BPI gebruiken voor het aanleveren van beleidsinformatie. Het BPI geeft geen zekerheid dat de geregistreerde persoon daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. De gegevens in het bestand zelf zijn onvoldoende om de inburgeringsplicht met zekerheid vast te stellen. Daarom moeten gemeenten zelf in het eerste (intake)gesprek vaststellen of de betreffende persoon inburgeringsplichtig is. Ook kunnen gemeenten het BPI gebruiken om gericht beleid te voeren op bijzondere groepen.

⁵⁴ Wet inburgering, artikel 25 tot en met 28.

Het BPI is gebaseerd op persoonsgegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie van in Nederland gevestigde vreemdelingen die door de gemeentelijke afdelingen burgerzaken aan de DUO zijn aangeleverd. De DUO heeft de gegevens vervolgens gefilterd op:

- (a) Personen van wie op grond van hun leeftijd, hun verblijfstitel of hun nationaliteit kan worden vastgesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn;
- (b) Personen van wie uit bij de DUO geregistreerde diplomagegevens blijkt dat zij beschikken over een diploma of certificaat dat vrijstelling geeft.

De DUO gebruikt het BPI bij de beoordeling of personen die een lening of vergoeding aanvragen voor hun inburgering, daarvoor in aanmerking komen op grond van de Wet inburgering⁵⁵.

2.4.9. *Het Informatiesysteem Inburgering (ISI)*

Voor het registreren van gegevens die in het kader van de Wet inburgering van belang zijn, is het Informatiesysteem Inburgering (ISI) opgezet⁵⁶. Naast de registratiefunctie heeft ISI tot doel om gegevens te verstrekken ten behoeve van de bekostiging van de wet en de Wet participatiebudget, de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van toekomstig beleid.

Gemeenten voeren relevante informatie in ISI in. De DUO beheert ISI en stelt periodiek en/of op verzoek gegevens beschikbaar aan gemeenten en het ministerie.

2.5. De belangrijkste componenten van de Regeling vrijwillige inburgering op 1 januari 2007

De minister werkt in het najaar van 2006 de aanvullende maatregelen voor de doelgroep die niet tot inburgering verplicht kan worden, uit in twee regelingen: de Regeling vrijwillige inburgering niet-G31 2007⁵⁷ en de Regeling vrijwillige inburgering G31 2007⁵⁸. De Regelingen richten zich op Nederlanders, of burgers uit de Europese Unie Europese Economische Ruimte, Zwitsers en andere personen die op grond van internationale verdragen of besluiten niet verplicht kunnen worden tot inburgering, maar van wie wel kan worden vastgesteld dat zij een inburgeringsachterstand hebben. Gemeenten kunnen deze groep een inburgeringsvoorziening aanbieden. De criteria voor het vaststellen van de inburgeringsachterstand zijn nagenoeg identiek aan die van de Wet inburgering. De vrijwillige inburgeraar is diegene vanaf 16 jaar, die minder dan acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven, die niet beschikt over diploma's die voor inburgeringsplichtigen vrijstelling geven van deze plicht, die niet leerplichtig is, geen opleiding volgt aansluitend

⁵⁵ Memorie van Toelichting Wet inburgering, paragraaf 5.4.2, artikel 48 lid 2.

⁵⁶ Wet inburgering, artikel 47.

⁵⁷ Regeling van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, nr. DDS 5456934, houdende regels tot bevordering van vrijwillige inburgering in de niet-G31 gemeenten, 6 december 2006.

⁵⁸ Regeling van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, nr. 2006-0000407829, CZW/WVOB, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid, in verband met de inwerkingtreding van de Wet inburgering (Regeling vrijwillige inburgering G31), 12 december 2006.

op de leerplichtige leeftijd die tot een vrijstellend diploma leidt, en geen overeenkomst heeft gesloten op grond van de regeling inburgering allochtone vrouwen 2006⁵⁹.

Gemeenten mogen zelf bepalen aan welke personen binnen de doelgroep een aanbod wordt gedaan. Wel zal worden gestimuleerd dat prioritaire groepen bij voorkeur met voorrang een aanbod voor een inburgeringsvoorziening wordt gedaan. Deze prioritaire groepen zijn: uitkeringsgerechtigden, personen zonder inkomsten uit arbeid en uitkering en geestelijk bedienaren.

Omdat de gemeente geen plicht aan de vrijwillige inburgeraar kan opleggen, is het van belang dat gemeenten deze inburgeraars stimuleren om in te burgeren. Voor het volgen van een inburgeringscursus en het behalen van het inburgeringsexamen wordt tussen de gemeente en de vrijwillige inburgeraar een overeenkomst gesloten.

De gemeente legt de rechten en verplichtingen van de vrijwillige inburgeraar in de overeenkomst vast, waaronder het heffen van de eigen bijdrage, evenals de gevolgen van niet-nakoming van deze overeenkomst.

De regeling verschilt op enkele belangrijke punten van de Wet inburgering:

- (a) Gemeenten *kunnen* aan een ieder die onder de doelgroep vrijwillige inburgeraars valt een voorziening aanbieden;
- (b) Gemeenten hoeven niets op te nemen in de verordening over het aanbod aan de vrijwillige inburgeraar;
- (c) Vrijwillige inburgeraars kunnen geen gebruikmaken van het lening- en vergoedingstelsel.

2.6. Het draagvlak voor het nieuwe inburgeringsstelsel

Tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn de meeste belanghebbenden, soms meerdere malen, geconsulteerd. Vanuit de instituties blijkt er wel draagvlak te bestaan voor de verbetering van het oude stelsel, maar er zijn ook kritische kanttekeningen. De VNG heeft tijdens de parlementaire behandeling een aantal bezwaren⁶⁰ geuit, ook in samenspraak met het UWV en CWI⁶¹. De belangrijkste zijn:

- (a) Hoge regeldichtheid van het wetsvoorstel;
- (b) Twijfel over de haalbaarheid van het beoogde resultaat in relatie tot het aantal cursusuren voor oudkomers;
- (c) Naast eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars blijft begeleiding noodzakelijk;
- (d) Voldoende invoeringstijd voor aanpassing van de uitvoering⁶².

De VNG pleit na besluitvorming door de Tweede Kamer in de zomer van 2006 voor een goede (alternatieve) regeling voor de aanpak van taalachterstand van genaturaliseerde Nederlanders, nu deze buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

⁵⁹ Zie bijlage A voor de in de wet opgenomen definitie.

⁶⁰ VNG brieven aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2005 en 30 mei 2006 en aan de Eerste Kamer van 21 november 2006.

⁶¹ VNG, UWV, CWI, brief aan de Tweede Kamer, 5 december 2005.

⁶² VNG herhaalt dit standpunt ook in haar brief aan de Eerste Kamer van 15 november 2006.

Ook de MBO-raad, als vertegenwoordiger voor de roc's die een deel van het inburgeringsonderwijs uitvoert, laat kritische geluiden horen. Met name de introductie van verdere marktwerking, waarbij de roc's naar verwachting een deel van hun markt verliezen, is onderwerp van kritiek⁶³.

De voorzitter van de branchevereniging voor re-integratiebureaus (Borea, later gewijzigd in Boaborea), die al inburgeringsonderwijs onder de Win en de oudkomersregelingen uitvoerden, schrijft aan de minister dat zij de uitgangspunten steunt, maar het stelsel te bureaucratisch vindt. Bovendien vindt zij de eigen verantwoordelijkheid in financiële zin te zwaar voor inburgeraars⁶⁴.

Vanuit wetenschappelijke hoek komen ook kritische geluiden. Een belangrijk voorbeeld hiervan betreft de open brief aan de Eerste Kamer van 18 hoogleraren waarin zij forse kritiek uiten op het wetsvoorstel⁶⁵.

De reacties richten zich vooral op de dwang en de sancties in het systeem en de hoge regeldichtheid:

- (a) Hoge kosten en hoge complexiteit van de uitvoering van de regelgeving die niet in verhouding staan tot het doel;
- (b) Afschrik-effect op kennismigranten;
- (c) Opleggen van boetes aan personen die het beoogde eindniveau nooit kunnen halen (sterk wantrouwen jegens inburgeraars);
- (d) Diverse juridische bezwaren.

De minister bespreekt conform de Wet Overleg Minderheden met het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) haar voorstel voor aanpassing van het inburgeringsstelsel. Het LOM meldt in zijn schriftelijke reactie⁶⁶ dat het het nieuwe stelsel als een verslechtering ziet ten opzichte van het bestaande stelsel. De belangrijkste kritiekpunten van het LOM zijn:

- (a) Moeilijk te begrijpen regelgeving voor inburgeraars;
- (b) Dat gemeenten pas na de intake definitief vaststellen of de inburgeringsplicht wel of niet van toepassing is waardoor gemeenten personen mogelijk onterecht oproepen;
- (c) Ongelijke behandeling van bijstandsgerechtigden en werknemers met een minimumloon voor de afbetaling van de lening;
- (d) Het opleggen van een bestuurlijke boete indien een inburgeringsplichtige het examen niet (tijdig) haalt.

Daarnaast adviseert het LOM de minister om te regelen dat voor oudkomers die op eigen initiatief een inburgeringscursus willen volgen een beschikking wordt afgegeven, zodat zij in aanmerking komen voor zowel de vergoeding als de kredietfaciliteit.

⁶³ Voor cursussen voor oudkomers was er al marktwerking.

⁶⁴ Brief van mevrouw E. Vogelaar (Borea) aan minister Verdonk van 11 juni 2006.

⁶⁵ NRC, open brief van 18 hoogleraren, 13 oktober 2006.

⁶⁶ Brief van het Landelijk Overleg Minderheden gericht aan de minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie, 29 november 2005.

2.7. Voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel door de minister voor V&I

Het ministerie richt een aparte Projectdirectie Modernisering Inburgering (PMI) op voor de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel. Het Frontoffice Inburgering, dat deel uitmaakt van PMI, start al vanaf de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer met het geven van voorlichting aan gemeenten en cursusinstellingen over de vormgeving van het nieuwe stelsel via nieuwsbrieven, de website Handreiking inburgering gemeenten en themabijeenkomsten.

Ook werkt het ministerie samen met de VNG aan een modelverordening. Voor een soepele introductie van de marktwerking sluit het Rijk een convenant met de MBO-raad waarin bestuurlijke afspraken zijn vastgelegd⁶⁷.

Aan de roc's wordt een transitiebudget van € 122 miljoen toegekend om een onevenredig nadeel voor roc's te compenseren en een *level playing field* te creëren bij de introductie van marktwerking. Met de VNG worden bestuurlijke afspraken gemaakt over kosten die verband houden met de voorbereidingen van gemeenten om de wet in te voeren. Een eenmalig bedrag van €52 miljoen wordt beschikbaar gesteld⁶⁸.

Naast de juridische uitwerking van het stelsel ontwikkelt PMI samen met de betrokken instanties onder meer de verschillende examenonderdelen binnen het examenstelsel⁶⁹, het informatiesysteem Inburgering, het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen en het proces voor het verstrekken van leningen en vergoedingen. In de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 26 oktober 2006⁷⁰ meldt de minister dat vrijwel alle onderdelen op schema liggen, zijn afgerond en/of ten minste bij de start van de wet beschikbaar zijn. Enkele onderdelen uit deze brief:

- (a) Medisch protocol ten behoeve van ontheffing van de inburgeringsplicht: het protocol is in concept gereed en trainingen van (onafhankelijke) artsen zijn gestart;
- (b) Centrale examens: technische systemen zijn getest, onderzoek naar het niveau van de zak/slaaggrens loopt en instrumenten voor het decentrale praktijkexamen zijn nagenoeg gereed;
- (c) Examenlocaties: vanaf 2 januari 2007 zijn zes examenlocaties beschikbaar;
- (d) Toezicht op de examens: bij de inwerkingtreding kunnen gegadigden zich melden bij KCE om de procedure voor aanwijzing te starten;
- (e) Lening en vergoedingstelsel: vanaf 2 januari 2007 kunnen leningen worden aangevraagd en vergoedingen kunnen worden uitgekeerd;
- (f) Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen en Informatiesysteem Inburgering ISI: systemen worden per 1 december 2006 in gebruik genomen en zijn operationeel per 2 januari 2007;
- (g) Portal Inburgering voor benaderen van BPI en ISI: applicatie is gereed en vanaf de tweede helft van november 2006 vindt training van gemeenteambtenaren plaats;
- (h) Prestatiecontract met de DUO: het overleg over het prestatiecontract zit in de afrondende fase;

⁶⁷ Convenant tussen minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de MBO-raad, 30 september 2005.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, nr. 110, blz. 6.

⁶⁹ Eindtermen van het examen zijn in de zomer van 2006 gereed.

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, nr. 110.

- (i) Keurmerk Inburgering: MBO-raad, FOTIN/PEAPON en Boaborea ontwikkelen het Keurmerk. Sinds september 2006 kunnen cursusinstellingen het Keurmerk aanvragen en bij de inwerkingtreding van de wet zal een lijst beschikbaar zijn van instellingen met het Keurmerk 'op aanvraag'.

2.8. Initiële kwantitatieve doelen voor inburgering

2.8.1. Schatting van de omvang van de doelgroep van het inburgeringsstelsel

De omvang van de doelgroep waarop de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering betrekking heeft, is opgebouwd uit verschillende componenten. Het aantal inburgeringsplichtige nieuwkomers waarop de Wet inburgering betrekking heeft, is afhankelijk van de jaarlijkse instroom van migranten. Deze verschilt van jaar tot jaar en lag voor invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel op ongeveer 19.000 personen.

De Memorie van toelichting op het eerste wetsvoorstel in 2005 bevat een schatting van het aantal oudkomers op wie de wet betrekking heeft: "De omvang van de groep oudkomers die inburgeringsplichtig is, bedraagt naar schatting ongeveer 500 000 personen". Uiteindelijk is de Wet inburgering de inburgeringsplicht voor een deel van deze groep oudkomers komen te vervallen en hiervoor in de plaats is de Regeling vrijwillige inburgering ingevoerd. De totale omvang van de doelgroep waarop de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering samen betrekking hebben, is daarmee niet veranderd, maar is opgesplitst in een deel inburgeringsplichtigen en een deel vrijwillige inburgeraars die ieder ongeveer de helft van de totale doelgroep vormt.

Een deel van de doelgroep waarop de Regeling vrijwillige inburgering betrekking heeft bestaat uit nieuwe instroom, van met name Europese ingezetenen die (tijdelijk) in Nederland verblijven en personen afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen (zogenaamde MOE-landers). In 2008 kwamen circa 26.000 MOE-landers naar Nederland⁷¹.

2.8.2. De eerste inschatting van het aantal voorzieningen

Het meest gebruikte kengetal op het gebied van inburgering is het aantal door de gemeente verstrekte inburgeringsvoorzieningen (inburgeringscursussen). Voorafgaand aan de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel heeft de minister voor WWI een initiële verwachting aangegeven voor het aantal door gemeenten te verstrekken inburgeringsvoorzieningen. Het beschikbare macrobudget geldt volgens de Memorie van toelichting op de wet⁷² hiervoor als uitgangspunt: "Het nieuwe inburgeringsstelsel zal worden gefinancierd op basis van de huidige begroting van het ministerie van Justitie, aangevuld met over te hevelen educatiegelden vanaf de inwerkingtreding van de Wet inburgering".

⁷¹ Engbersen, G, e.a., 'Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen', RISBO, oktober 2009.

⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr.3, blz 62 e.v.

Bij het bepalen van de initiële verwachting spelen zowel het verwachte aantal inburgeraars als de kosten per inburgeringsvoorziening een grote rol. Over beide factoren bestaat volgens de Memorie van toelichting nog de nodige onzekerheid en dat 'brengt met zich mee dat de feitelijke ontwikkelingen en de te realiseren aantallen gemonitord moeten worden om indien nodig het kader bij te stellen.' Op basis van het beschikbare macrobudget en de verwachte prijs per inburgeringstraject is de initiële verwachting dat er jaarlijks 'bijna 47.000 inburgeringsplichtigen een cursusaanbod kan worden gedaan'.

2.8.3. Initiële gemeentelijke schattingen in relatie tot het beschikbare macrobudget

Eind 2006 hebben gemeenten een eerste inschatting gemaakt van het verwachte aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen. De G31-gemeenten moesten, in het kader van het grotenstedenbeleid (GSB), voor de periode 2007 tot en met 2009 een inschatting maken. De niet-G31-gemeenten hebben alleen een inschatting voor het jaar 2007 gemaakt.

Voor de G31-gemeenten heeft de minister voor WWI op basis van het aantal eerste generatie niet-westerse allochtonen in de leeftijd 15 tot en met 65 jaar en het beschikbare macrobudget een indicatief voorschot evenals een indicatieve ambitie voor 2007 tot 2009 opgesteld. De G31-gemeenten hebben op basis daarvan hun eigen opgave voor het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen opgesteld en deze teruggekoppeld aan het ministerie. Voor de niet-G31-gemeenten is dezelfde methodiek gehanteerd, zij het dat deze slechts betrekking had op één jaar.

Naast de indicatieve ambities van het ministerie hebben gemeenten gebruikgemaakt van hun eigen ervaringen met het oude inburgeringsstelsel en hun eigen administratie. Toen begin 2007 het BPI beschikbaar was, hebben gemeenten ook het BPI⁷³ gebruikt om de schatting te verfijnen. De initiële gemeentelijke opgave in 2006 voor het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen was hoger dan het beschikbare macrobudget. De minister voor WWI heeft daarom begin 2007 de opgave van de gemeenten in overeenstemming gebracht met het beschikbare macrobudget. De opgave van de G31 gemeenten bedroeg ongeveer 110.000 inburgeringsvoorzieningen voor de periode 2007 tot en met 2009. Dit komt overeen met circa €630 miljoen, terwijl er voor die periode circa €530 miljoen beschikbaar was. De minister voor WWI heeft de opgave van de G31-gemeenten vervolgens bijgesteld naar ongeveer 93.000 inburgeringsvoorzieningen.

De niet-G31-gemeenten verwachtten voor 2007 ongeveer 14.000 inburgeringsvoorzieningen te verstrekken. Dat paste binnen het beschikbare macrobudget voor deze groep. Voor 2008 was de opgave van de niet-G31-gemeenten circa 21.000 inburgeringsvoorzieningen overeenkomend met een budget van circa €107 miljoen. Deze opgave was hoger dan het beschikbare macrobudget. Uiteindelijk is een bedrag van €98 miljoen beschikbaar gesteld. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt met de niet-G31-gemeenten voor het bijstellen van de gemeentelijke opgave van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen.

⁷³ Zie voor meer informatie over het BPI 2.4.8.

2.8.4. Samenvatting van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen

Het hiervoor beschreven proces leidde begin 2007 tot de volgende inschatting van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen:

<i>Bron:</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Memorie van toelichting op de wet	47.000	47.000	47.000	47.000	47.000
Gemeentelijke opgave 2007 ^{a b}	45.000	50.000	52.500	-	-

Tabel 6 Verwachting begin 2007 aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen

Toelichting op tabel 2:

- (a) De G31-gemeenten hebben begin 2007 een opgave gedaan van het aantal inburgeringsvoorzieningen voor de periode 2007 - 2009; deze is gelijkelijk verdeeld over deze drie jaren en aangepast op het beschikbare budget;
- (b) Voor de niet-G31-gemeenten is gebruikgemaakt van de opgave van het aantal inburgeringsvoorzieningen per jaar (de opgave voor 2009 is ten gevolge van de invoering van het Participatiebudget nooit definitief geworden).

2.9. Beschouwing over totstandkoming van het nieuwe inburgeringsstelsel

2.9.1. Beschouwing van het nieuwe inburgeringsstelsel

Uit de historie en achtergronden bij de totstandkoming van de wet blijkt dat er een duidelijke noodzaak werd ervaren om het vorige inburgeringsstelsel te wijzigen. De vele onderzoeksrapporten en met name ook de Commissie Blok tonen aan dat er verbeteringen mogelijk zijn. Met het aantreden van de nieuwe minister (eerst minister Nawijn, later minister Verdonk) zijn de veranderingen in het stelsel voorbereid. Zij kiezen er duidelijk voor om het inburgeringsstelsel te positioneren in een strikter migratiebeleid. Het kabinet zet daarbij de relatie van de inburgering met het recht op verblijf in Nederland centraal. Bovendien is het inburgeringsstelsel niet alleen bedoeld voor de nieuwe migrant, maar het stelsel moet duidelijk ook de inburgeringsachterstanden van oudkomers wegwerken (bij circa 500.000 personen).

In de uitwerking van het stelsel stelt het kabinet de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar centraal. De inburgeraar moet zelf zorgen voor een inburgeringscursus en bijdragen in de kosten hiervoor. Hiermee breekt het kabinet met het vorige stelsel, waarin gemeenten een belangrijke regierol hebben. Daarnaast moet de volledige marktwerking, in die kabinetsperiode een belangrijk thema, de kwaliteit van de inburgeringscursus verbeteren.

2.9.2. Beschouwing van de aanpassingen in uitgangspunten

In de periode waarin de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de wet voorbereidt (2004 tot en met 2006), is te zien dat het kabinet enkele aanpassingen voorstelt die afwijken van de oorspronkelijke uitgangspunten. Een van de eerste doelgroepen van het oorspronkelijk wetsvoorstel waren alle Nederlanders waarvan het kabinet veronderstelt dat zij een inburgeringsachterstand hebben. In 2005 geeft de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel aan dat hij een fundamenteel bezwaar heeft tegen het wetsvoorstel omdat "Nederlanders daarmee in een ongunstiger positie komen te verkeren dan de andere burgers van de Europese Unie, wat volgens de Raad moeilijk te verenigen is met het gelijkheidsbeginsel". De Raad adviseert daarom alle Nederlanders op dezelfde voet als de overige burgers van de Europese Unie van de inburgeringsplicht vrij te stellen.

In de zomer van 2006 volgt, nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen, een tweede aanpassing in de doelgroep aan wie een inburgeringsplicht wordt opgelegd. Naar aanleiding van een tweede advies van de Raad van State wordt de inburgeringsplicht voor de drie specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders geschrapt. De minister neemt vervolgens maatregelen om inburgering op vrijwillige basis mogelijk te maken voor personen die een inburgeringsachterstand hebben, maar niet tot inburgering kunnen worden verplicht. Dit wordt geregeld in de Regeling vrijwillige inburgering 2007.

Op grond van de wijzigingen is een inburgeringsplicht voor de helft van de oorspronkelijke doelgroep van ongeveer 500.000 personen, één van de belangrijke uitgangspunten voor het wetsvoorstel, niet afdwingbaar. In het geval dat een vrijwillige inburgeraar een uitkering ontvangt onder de Wet werk en bijstand of andere sociale zekerheidswetten, kan de gemeente deze wel dwingen tot deelname aan een inburgeringsvoorziening.

Tijdens de parlementaire behandeling amendeert de Tweede Kamer een tweede belangrijke wijziging. Hierdoor zijn gemeenten verplicht inburgeringsplichtige asielgerechtigden en inburgeringsplichtige geestelijke bedienaren een verplichtend aanbod te doen. Deze inburgeringsplichtigen blijven echter de mogelijkheid houden om dat aanbod te weigeren en zelf te bepalen op welke wijze zij inburgeren.

2.9.3. Beschouwing van de voorbereiding van de implementatie

Tijdens de voorbereiding van het nieuwe stelsel heeft het ministerie veel inspanningen gedaan om de wijzigingen voor te bereiden en de verschillende organisaties (DUO, gemeenten, exameninstellingen, et cetera) te ondersteunen tijdig gereed te zijn. Uit de evaluatie blijkt dat het ministerie zijn voorbereidende activiteiten voor invoering van de wet gereed had. Wel komt de invoeringsdatum van 1 januari 2007 onder druk te staan vanwege de blijvende discussie over het nieuwe stelsel, met name over de omvang van de groep inburgeringsplichtigen.

In het najaar van 2006 maakte de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie haast met de besluitvorming over het wetsvoorstel van het nieuwe inburgeringsstelsel.

S I G N I F I C A N T

De voorbereidende activiteiten (het opzetten van een examensysteem, de voorbereiding van ISI, et cetera) van het ministerie waren voor invoering gereed en gemeenten - die de uitvoering verzorgen - waren geïnformeerd. Toen eind 2007 het wetsvoorstel ter behandeling voorlag bij de Eerste Kamer heeft de minister niet aangegeven de in de Code voor Interbestuurlijke Verhoudingen bepaalde invoeringstermijn van drie maanden te hanteren. Dit ondanks signalen in een uitvoeringstoets die de Tweede Kamer had laten uitvoeren en het advies van de VNG om voldoende invoeringstermijn te hanteren. De minister ging ervan uit dat de beperkte invoeringstermijn een prikkel geeft die voorkomt dat gemeenten pas in de loop van maart of april zouden starten met de uitvoering. Bovendien gaf zij aan dat de termijnen in de wet voor het oproepen en handhaven van nieuwkomers gemeenten voldoende tijd geven om de uitvoering begin 2007 op te starten. De Eerste Kamer heeft hier uiteindelijk mee ingestemd.

De uiteindelijke publicatiedatum van de nieuwe Wet inburgering is 7 december 2006 en van het Besluit Inburgering 14 december 2006, met als invoeringsdatum 1 januari 2007.



3. Implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel met daarin de introductie van het Deltaplan Inburgering, de implementatie van wet- en regelgeving in de uitvoeringspraktijk en het doorvoeren van wijzigingen in wet- en regelgeving in de periode 2007 tot en met 2009 (onderzoeksvragen A2 en B1). Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

3.2 De introductie van het Deltaplan Inburgering

3.3 Implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel

3.4 Wijzigingen in wet- en regelgeving

3.5 Beschouwing over de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel

3.2. De introductie van het Deltaplan Inburgering

3.2.1. *Deltaplan: de link tussen inburgering en participatie*

Vanaf 1 januari 2007 ondersteunde het Tijdelijk Project Implementatie Inburgering met de Frontoffice van het Ministerie van Justitie de implementatie van het nieuwe stelsel. Het kabinet-Balkenende IV, dat in februari 2007 aantreedt, wil echter meer doen, namelijk de kwaliteit van de inburgering verbeteren en meer mensen in laten burgeren, en stelt hiervoor ook extra middelen ter beschikking⁷⁴. Om dat doel te bereiken is in september 2007 het 'Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland'⁷⁵ verschenen⁷⁶. Tijdens de zogenoemde 100-dagen-periode⁷⁷ is het Deltaplan besproken in het hele land. De uitvoering van het Deltaplan inburgering wordt ondergebracht bij de Minister voor Wonen, Wijken, en Integratie (WWI).

Het Deltaplan stelt dat de wijzigingen in het inburgeringsstelsel, die onder andere volgen uit aanbevelingen van vele rapporten, vooral "het karakter hebben van macro-interventies". De reden om het Deltaplan te introduceren, is om naast het gewijzigde wettelijk kader ook de uitvoeringspraktijk sterk te verbeteren. Het Deltaplan stelt hierover: "De aanbevelingen die niet primair via de weg van wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd, vergen de nodige bestuurlijke en professionele inspanningen en een goede en samenhangende uitvoering van de inburgeringsprogramma's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gemeentelijke regie en het opdrachtgeverschap, de kwaliteit van de uitvoerders, de samenwerking met ketenpartners, de rol van werkgevers en andere maatschappelijke organisaties. Hoewel samenwerking binnen gemeenten [...] door zowel het rijk, gemeenten en de meeste uitvoeringsorganisaties belangrijk

⁷⁴ Coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' van 7 februari 2007.

⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 143, nr. 1.

⁷⁷ Na het regeerakkoord op hoofdlijnen trok het hele Kabinet 100 dagen het land in om in gesprek te gaan met burgers om daarna het regeerakkoord uit te werken in concrete plannen.

wordt gevonden, kan hier nog veel winst worden behaald. Daarbij stond inburgering de afgelopen jaren niet altijd voldoende hoog op de agenda. Hierdoor zijn de resultaten tot nu toe achtergebleven en valt het rendement voor zowel de inburgeraar als de samenleving tegen.”

Uitgangspunt van het Deltaplan is het behalen van ‘duurzaam rendement op inburgering’. Het Deltaplan legt daarin duidelijk de nadruk op participatie: “Inburgering en participatie zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden: inburgering bevordert de participatie en een inburgeringsprogramma heeft een grotere kans van slagen als de inburgeraar tegelijkertijd participeert. Dit is een aanscherping van de visie op inburgering: het gaat om de wisselwerking tussen inburgering en participatie, waarbij het beoogde einddoel van de inburgeraar en participatie centraal staan. Het realiseren van het beoogde einddoel houdt niet op bij het halen van het (verplichte) inburgeringsexamen.”

De kwantitatieve doelstellingen die het Deltaplan noemt, zijn:

- (a) Periode 2008 tot en met 2011: 250.000 inburgeringsprogramma's, circa 60.000 per jaar (gebaseerd op het financiële kader voor inburgering en het extra budget dat het kabinet daarvoor beschikbaar stelt);
- (b) In 2011: 80% van de inburgeringscursussen is een duale⁷⁸ inburgeringscursus.

Voor 2008 is een budget van €40 miljoen beschikbaar voor uitvoering van het Deltaplan. Het budget voor 2009 en later wordt bepaald door de realisatie ervan en ervaringen opgedaan in 2008.

3.2.2. Thema's in het Deltaplan

De belangrijkste thema's in het Deltaplan zijn de kwaliteitsverbetering van de inburgeringsprogramma's, de kwaliteitsverbetering door vereenvoudiging van regelgeving en de kwaliteitsverbetering door versterking van de uitvoering. In de onderstaande tabel zijn de thema's en hieraan gekoppelde maatregelen genoemd.

Thema's	Genoemde maatregelen
Kwaliteitsverbetering inburgeringsprogramma's	Meer maatwerk voor de inburgeraar
	Versterken verbinding inburgering en participatie
	Ontwikkelen competentieprofiel
Kwaliteitsverbetering door vereenvoudiging regelgeving	Inburgeringsaanbod aan alle inburgeringsplichtigen
	Direct opgaan voor staatsexamen
	Een handhavingstermijn
	Eén wet voor inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars
	Invoering Participatiebudget
	Invoering Persoonlijk Inburgeringsbudget
Kwaliteitsverbetering door versterking uitvoering	Beleidsvrijheid door middel van Participatiebudget

⁷⁸ Het Deltaplan zegt hierover: “Uitgangspunt van deze duale programma's is 'lerend participeren waarbij de taalverwerving betrekking heeft op de participatieactiviteiten en de participatieactiviteiten hebben een expliciete rol in het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van het taalverwervingsproces. Het grote voordeel van een duaal programma is dat het leren van de taal direct wordt gekoppeld aan het participeren in de samenleving.”

Thema's	Genoemde maatregelen
	Professionalisering opdrachtgeverschap
	Samenwerking SUWI-keten
	Wijkgerichte aanpak
	Inburgeringsakkoord maatschappelijke organisaties
	Volumeverhoging 2008 - 2011

Tabel 7 Overzicht van thema's en maatregelen in het Deltaplan Inburgering

Naast de wijzigingen in de regelgeving heeft de minister voor WWI in het kader van het Deltaplan samen met gemeenten en/of cursusinstellingen *best practices* verzameld en ondersteunende handreikingen opgesteld⁷⁹ voor de uitvoering zoals op het gebied van opdrachtgeverschap⁸⁰ en het uitvoeren van de intake. Ook heeft de minister voor WWI afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties en gemeenten (inburgeringsakkoord). In samenwerking met het UWV, het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en gemeenten is voor de verbetering van de koppeling tussen inburgering en re-integratie een separaat project gestart (deelplan 'Duaal met re-integratie').

In 2009 zijn in een zestal gemeenten zogenaamde pilotprojecten uitgevoerd. De pilotprojecten hebben "voorbeelden opgeleverd hoe inburgering aan de kop van het proces kan worden ingebed, hoe een duaal traject van inburgering en re-integratie eruit kan zien en hoe de accountmanagers in hun contacten met werkgevers ook de dienstverlening aan werkzoekende inburgeraars kunnen meenemen"⁸¹. De implementatie van de resultaten uit de pilotprojecten in 30 regio's en het uitdragen van resultaten bij gemeenten is voorzien in 2010.

De in het Deltaplan genoemde ontwikkelonderzoeken zijn gestart door bij 26 gemeenten een op feiten gebaseerd inzicht te krijgen in de kwaliteitsbevorderende factoren van het inburgeringsonderwijs. Er is een competentieprofiel ontwikkeld samen met de verschillende cursusinstellingen. Het Participatiebudget is ingevoerd en er zijn accountmanagers inburgering op de werkpleinen ingezet om de koppeling tussen re-integratie en inburgering te bevorderen.

De procesmanagers (voor de 50 grootste gemeenten) hebben gemeenten ondersteund bij de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel en bij de ondersteuning bij het doorvoeren van kwaliteitsverbetering. Er zijn middelen beschikbaar gesteld en afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties voor de inzet van 20.000 taalkoppels die de inburgeraar ondersteunen bij zijn inburgeringsplicht. Eind 2009 zijn er bijna 4.000 koppels gevormd⁸².

Het ministerie van VROM - WWI heeft diverse voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd om de verworven kennis en instrumenten ook uit te dragen aan gemeenten en cursusinstellingen op alle

⁷⁹ Bijvoorbeeld de handreiking 'Goed opdrachtgeverschap'.

⁸⁰ Zie www.vrom.nl/pagina.html?id=46300 voor de handreiking 'Goed Opdrachtgeverschap'.

⁸¹ Algemeen Keten Overleg (AKO), 'Rapportage, 3de tertaal 2009'.

⁸² Een gedetailleerd overzicht van de stand van zaken van het Deltaplan inburgering is opgenomen in het jaarverslag van het ministerie van VROM - WWI (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 360 XVIII, nr. 3).

niveaus. Daarnaast hebben ook de procesmanagers een grote rol gespeeld als intermediair tussen het ministerie en de gemeenten⁸³.

Op alle onderdelen van het Deltaplan is vooruitgang geboekt en de beoogde maatregelen zijn ingezet of afgerond. Het doorvoeren van wijzigingen in wet- en regelgeving is beschreven in paragraaf 3.4. Het toepassen van *best practices* ligt voornamelijk bij gemeenten. De effecten van verschillende andere maatregelen moeten met name bij gemeenten zichtbaar worden. In hoofdstuk 4 komt het effect van het Deltaplan op de verschillende onderdelen van het inburgeringsproces terug.

3.3. Implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel

3.3.1. Feitelijke start van de implementatie bij gemeenten

De implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel vergt voorbereiding van gemeenten. Deze voorbereiding bestaat uit het maken van beleidsplannen, het aanpassen van de uitvoeringsorganisatie, het voorbereiden en uitvoeren van aanbestedingen voor de inburgeringscursussen, het identificeren van inburgeringsplichtigen, het opstellen van de verordening, het voorbereiden van de administratie en het inregelen van bijbehorende processen.

Gemeenten zijn zich in de loop van 2006 aan het voorbereiden op de nieuwe wet. In een onderzoek onder 60 grote gemeenten in oktober 2006⁸⁴ noemt 95% van de gemeenten dat ze gereed zijn voor de start van het nieuwe inburgeringsstelsel op 1 januari 2007. Ook uit interviews met gemeenten in het kader van het diepteonderzoek blijkt dat zij zich voor 1 januari 2007 (enigszins) aan het voorbereiden waren, daarbij geven ze wel aan dat het concreet handelen zich veelal pas na 1 januari voordeed.

Gemeenten noemen in de interviews twee hoofdredenen waarom ze pas na 1 januari 2007 tot concreet handelen zijn overgegaan. Ten eerste geven sommige gemeenten dat zij in het najaar van 2006 verwachtten dat er opnieuw uitstel zou komen voor de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel vanwege de verschillende discussies die nog werden gevoerd over de inhoud van het stelsel. De tweede reden die gemeenten noemen, is het gegeven dat er tijdens het parlementaire proces verschillende (grote) wijzigingen optraden in het wetsvoorstel en dat zij hebben gewacht met handelen totdat er definitief geen wijzigingen meer in de wet zouden optreden.

Dat gemeenten hebben gewacht met concrete handelingen blijkt onder andere uit de gemeentelijk aanbestedingen van de inburgeringscursus. In de tweede helft van 2006 zijn er slechts vier aanbestedingen voor een overeenkomst voor inburgeringscursussen gepubliceerd⁸⁵.

⁸³ Het ministerie heeft de procesmanagers ingesteld om de uitvoering te ondersteunen bij (voornamelijk) de G52-gemeenten en als 'informatiemakelaar' van ministerie naar gemeente en vice versa.

⁸⁴ Significant, Triarii, 'Wi wel en Wi niet', oktober 2006.

⁸⁵ Bron: www.aanbestedingskalender.nl, zoekwoord 'inburgering', (Europese als nationale aanbestedingen).

In de eerste helft van 2007 zijn er circa 55 gepubliceerd en in de tweede helft van 2007 zijn dat er circa 50⁸⁶. Een gemiddelde aanbesteding heeft al snel een doorlooptijd van drie tot zes maanden, voordat een overeenkomst met een cursusinstelling is gesloten.

Uit het eerder genoemde onderzoek onder 60 grote gemeenten blijkt dat de planning, om op 1 januari 2007 gereed te zijn, krap, maar haalbaar is. De belangrijkste knelpunten die gemeenten in dit onderzoek noemen, zijn:

- (a) Circa 50% van de gemeenten noemt de beoogde doelgroep onduidelijk (grootte en samenstelling), moeilijk te bereiken of meent dat het moeilijk zal zijn een verplichting op te leggen;
- (b) Circa 50% van de gemeenten geeft aan dat de communicatie tussen het ministerie en de gemeente moeizaam verloopt, bijvoorbeeld met betrekking tot de invoeringsdatum en het beschikbare budget.

Het hiervoor genoemde onderzoek bevat ook een kanttekening dat gemeenten de voorbereiding onderschatten. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) moest in dezelfde periode in het sociale domein worden voorbereid en gemeenten waren erg positief over de voortgang van de implementatie.

3.3.2. *Problemen in de implementatie*

De meeste gemeenten beginnen in 2007 met de daadwerkelijke implementatie. Het organiseren van de uitvoeringspraktijk volgens het nieuwe inburgeringsstelsel leverde volgens geïnterviewde gemeenten de nodige problemen op. Deze gemeenten noemen als belangrijke redenen onduidelijkheid over de doelgroep die onder de wet valt (toepassing van de definitie van de doelgroep) en het bepalen wie zij wel en wie zij geen inburgeringsvoorziening mogen aanbieden. Deze moeilijkheid volgt direct uit de wettelijke definities. Gemeenten noemen in interviews dat de casemanagers destijds moeite hadden om uit te leggen aan inburgeraars dat ze wel moeten inburgeren volgens de wet, maar dat ze het zelf moeten regelen en daarvoor gebruik kunnen maken van een lening of vergoeding om de opleiding te bekostigen.

Daarnaast noemen alle geïnterviewde gemeenten het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) als een knelpunt. Zoals in paragraaf 2.4.8 is beschreven, is het BPI bedoeld als hulpmiddel voor gemeenten om (vermoedelijk) inburgeringsplichtige oudkomers op te roepen. Gemeenten moeten vervolgens tijdens de intake nog wel vaststellen wie wel en wie niet inburgeringsplichtig is. Dit leidde tot onduidelijkheid. Geïnterviewde gemeenten geven allen aan dat zij verwachtten dat het BPI (vrijwel) volledig bestond uit inburgeringsplichtige oudkomers, hoewel de minister voor Vreemdelingenzaken en integratie en later WWI had gecommuniceerd dat het om *potentieel* inburgeringsplichtigen ging. Gemeenten riepen personen uit het BPI op in de veronderstelling dat zij allemaal inburgeringsplichtig zouden zijn en in aanmerking zouden komen voor een voorziening. Zij kwamen er vervolgens achter dat een deel niet inburgeringsplichtig was en dat zij niet alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening konden aanbieden.

⁸⁶ Diverse aanbestedingen bevatten samenwerkingsverbanden van gemeenten.

Uit een quickscan⁸⁷ onder gemeenten (respons is 257 gemeenten) in de periode mei tot en met juni 2007 blijkt dat 84% van de gemeenten de verordening heeft vastgesteld en dat 78% van de gemeenten de prioritaire doelgroepen heeft bepaald. Maar, uit hetzelfde onderzoek blijkt dat in slechts 30% van de gemeenten de aanbesteding van inburgeringscursussen is afgerond en in 29% van de gemeenten het opleiden van personeel (consulenten) is voltooid. Het onderzoek noemt als knelpunten onvoldoende ambtelijke capaciteit, het opzetten van samenwerking met andere organisaties (bijvoorbeeld UWV) en onduidelijkheid over de benodigde verantwoordingsinformatie (het accountantsprotocol). De grotere gemeenten zijn volgens de uitkomsten uit de quickscan over het algemeen verder met de voorbereiding op de invoering van de Wet inburgering dan de kleinere gemeenten.

Ook uit de interviews komt dit beeld naar voren. Zowel het maken van operationele werkafspraken met cursusinstellingen na de aanbesteding als het stroomlijnen van communicatie en werkprocessen verliep moeizaam. Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten hadden (enige) moeite met een goede operationele afstemming tussen de interne organisatie en de cursusinstellingen. De G4-gemeenten⁸⁸ noemen het goed inregelen van de werkprocessen en het afstemmen van het interne werkproces met de cursusinstelling in combinatie met de (complexe) interne organisatie een probleem waardoor de start moeizaam was. Het maken van goede afspraken met roc's die voor het eerst te maken hadden met de opdrachtgevende gemeente, noemen gemeenten in de opstartfase problematisch.

Kleinere gemeenten noemen in de interviews ook het gebrek aan aandacht voor het inburgeringsdossier als oorzaak voor de moeizame opstart. Genoemde oorzaken zijn de kleine aantallen inburgeringsplichtigen waar de gemeente geen prioriteit aan geeft en soms de te beperkte beleidscapaciteit om tegelijk met de Wet maatschappelijke ondersteuning te implementeren. Sommige geïnterviewden van kleinere gemeenten geven aan dat de urgentie pas zichtbaar werd, nadat de minister voor WWI hen liet zien dat de gerealiseerde aantallen verstrekte inburgeringsvoorzieningen achter bleef ten opzichte van de verwachting.

Veel gemeenten geven aan dat personele wisselingen hebben plaatsgevonden na de invoering van de wet⁸⁹. Verklaringen hiervoor zijn organisatorische veranderingen als gevolg van de invoering van de wet (overdragen van het dossier naar een andere afdeling) en in enkele gevallen ook weerstand tegen de inhoud van de wet zelf.

⁸⁷ Egten, van C, Harg, van der A, Smallenbroek, B.J. (2007). De invoering van de wet inburgering, Stand van zaken bij de gemeenten. SGBO, Den Haag.

⁸⁸ Sommige gemeenten hebben zelf ook onderzoek laten doen naar achterblijvende resultaten, zie bijvoorbeeld het onderzoek bij de gemeente Amsterdam (Uyl, R. den, Oomens B. en Ramadan O.(2008). Niemand aan de kant, Evaluatie inburgering Amsterdam. Radar, Amsterdam).

⁸⁹ Ook uit het breedteonderzoek blijkt dat in meer dan de helft van de gevallen de respondent pas na 1 januari 2007 op het gebied van inburgering actief is.

3.3.3. Achterblijvende aantallen inburgeringsvoorzieningen in het eerste jaar

In de loop van 2007 blijkt dat er maar weinig inburgeringsvoorzieningen zijn verstrekt. Berichten in de media⁹⁰ in het najaar van 2007 maken melding van achterblijvende aantallen inburgeringsvoorzieningen en mogelijk ontslag voor medewerkers van de roc's. Het macrobudget voor het aantal inburgeringsvoorzieningen voor 2007 was begroot op 47.000, maar uiteindelijk worden er slechts circa 10.000 voorzieningen verstrekt aan inburgeraars.

Op 8 oktober 2007 meldt de nieuwe minister voor WWI in haar brief⁹¹ aan de Tweede Kamer dat zij overleg heeft gepleegd met cursusinstellingen in de G4-gemeenten, de VNG en een aantal gemeenten waaruit zij de volgende oorzaken voor achterblijvende inburgeringscursussen vaststelt: "Tijdens deze overleggen [met gemeenten] is geïnventariseerd wat de problemen zijn en op welk vlak die liggen. Ook wordt nagegaan op welke manier en onder wiens verantwoordelijkheid of initiatief de knelpunten kunnen worden opgelost.

Gebleken is, dat er sprake is van een samenloop van omstandigheden. [...] Het nieuwe inburgeringsstelsel is op 1 januari van dit jaar ingevoerd, zeer kort nadat de Wet inburgering in de Eerste Kamer is aangenomen. Gemeenten werden daardoor geconfronteerd met een korte invoeringstermijn. [...] De korte voorbereidingstijd heeft in een aantal gemeenten geleid tot uitstel van of vertraging bij de aanbestedingsprocedures. [...] Dit heeft gemeenten veel tijd gekost. Daarnaast is de voorbereiding van werving en selectie van potentiële inburgeraars aan wie een aanbod kan worden gedaan vertraagd op gang gekomen.

Ook vergt de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel aanpassing van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen en stroomlijning van de samenwerking binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie (samenwerking tussen de verschillende loketten voor onderwijs, sociale zaken en inburgering). Bij de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel is bovendien gebleken, dat gemeenten problemen hebben met de selectie wie wel en wie niet voor een aanbod in aanmerking komt. Als belangrijke oorzaak daarvoor wordt door gemeenten aangegeven, dat de wet op dit onderdeel te complex is."

De achterblijvende aantallen inburgeringsvoorzieningen leiden tot problemen bij cursusinstellingen die op grond van de met gemeenten afgesloten overeenkomst voor inburgeringscursussen waren voorbereid op vele cursisten. Zij maken op dat moment kosten voor bijvoorbeeld huur van gebouwen en de inzet van docenten waar geen opbrengsten van cursisten tegenover staan. Gemeenten hebben in de overeenkomsten die zijn aanbesteed, bepaald dat zij per gevolgde cursus afrekenen, waarmee het financiële risico voor achterblijvende aantallen vooral ligt bij de cursusinstellingen. Zij krijgen pas (deels) betaald als er een cursist in de klas zit.

⁹⁰ Zie diverse berichten in het najaar van 2007 in de NRC, Volkskrant, PZC.

⁹¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123, XVIII, B.

Uit onderzoek⁹² blijkt dat 79% van de cursusinstellingen in 2007 meer cursisten had verwacht dan het aantal dat zij kregen aangemeld en dat ook de gemeenten een hoger aantal cursisten had genoemd in hun aanbestedingsdocumenten. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat 59% van de roc's en 24% van de overige cursusinstellingen hebben aangegeven personeel te moeten ontslaan.

3.3.4. *Maatregelen voor het oplossen van de stagnatieproblematiek*

De minister voor WWI neemt in het najaar van 2007 maatregelen om het aantal inburgeringsvoorzieningen toe te laten nemen. In haar brief van 8 oktober 2007 aan de gemeenten meldt zij dat zij de knelpunten in de wet- en regelgeving versneld gaat oplossen: "Het uitgangspunt van deze wijziging is dat gemeenten een door het Rijk gefinancierd aanbod kunnen doen aan iedere inburgeringsplichtige. Daarbij was het voornemen dit wetsvoorstel voor 1 juli 2008 bij de Tweede Kamer in te dienen, waardoor het, bij een voorspoedige behandeling in het parlement, op 1 januari 2009 in werking zou kunnen treden. Gemeenten en taalaanbieders hebben aangegeven de uitvoering van de Wet inburgering op dit punt waar het gaat om het onderscheid tussen de doelgroepen inburgeringsplichtigen die wel voor een aanbod in aanmerking komen en die daarvoor niet in aanmerking komen zodanig complex te vinden, dat als mogelijk gevolg daarvan te weinig inburgeringsplichtigen 'doorstromen' naar opleidingsinstututen. Gelet op deze uitvoeringsproblemen is vereenvoudiging van de wet op dit onderdeel eerder voorzien."

Daarnaast geeft de minister voor WWI aan dat ook gemeenten en cursusinstellingen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om de knelpunten in de werk- en uitvoeringsprocessen op te lossen: "De werving en selectie van kandidaten is laat op gang gekomen, waardoor aanbieders kampen met overcapaciteit. [...] Om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te verbeteren en te stroomlijnen en de totstandkoming van de noodzakelijke samenwerking binnen gemeenten te ondersteunen, is met de VNG afgesproken op dit punt samen te werken.

Daarbij kunnen gemeenten rekenen op ondersteuning van aanjaagteams van het Rijk. [...] Daarnaast is het van belang dat gemeenten in overleg gaan met de door hen gecontracteerde aanbieders. Dat overleg moet eveneens bijdragen aan de verbetering en versnelling van de uitvoering van de inburgering, zodanig dat het toeleiden van inburgeraars naar inburgeringsprogramma's beter kan worden gewaarborgd. [...] Daarnaast kan gedacht worden aan verbetering van de manier waarop gemeenten aanbieders informeren over de uitvoerings- en werkprocessen [...] of de manier waarop, op basis van de contracten, eventuele financiële knelpunten kunnen worden opgelost."

De minister voor WWI verwacht dat het probleem van de achterblijvende aantallen inburgeringsvoorzieningen zich in de loop van de tijd zal oplossen. In de eerder genoemde brief van 8 oktober 2007 schrijft zij: "Naar verwachting komt de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel vanaf het derde en vierde kwartaal van dit jaar beter op gang. Die ontwikkeling zal zich in 2008 voortzetten. Dat zal tot gevolg hebben dat gemeenten een inhaalslag kunnen gaan maken; dat zal leiden tot verhoging van het aantal inburgeraars dat met een inburgeringsprogramma start."

⁹² Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K. (2009). Marktwerving in het Inburgeringsonderwijs. Cappemini, Utrecht.

De minister voor WWI meldt in dezelfde brief dat de G31-gemeenten de toezegging hebben gedaan dat zij een inhaalslag gaan maken: "De G31-gemeenten geven aan dat zij verwachten het totaal aantal aan te bieden inburgeringsprogramma's in de periode 2007 tot en met 2009 te kunnen realiseren. [...] Deze gemeenten hebben dus drie jaar de tijd om de afgesproken prestaties te realiseren. Eventueel tegenvallende prestaties in 2007 kunnen aldus worden gecompenseerd door in 2008 en 2009 meer te presteren."

3.3.5. Aantallen verstrekte voorzieningen in 2008 en 2009

Hoewel eind 2007 afspraken zijn gemaakt om de uitvoering te versnellen, blijft begin 2008 het aantal inburgeringsvoorzieningen nog steeds achter bij de verwachtingen. De minister voor WWI meldt in haar brief aan de Tweede Kamer van 13 mei 2008⁹³: "De gegevens over het eerste kwartaal van dit jaar lijken erop te wijzen dat de maatregelen die gemeenten en het Rijk genomen hebben om de cursisteninstroom op gang te krijgen wel enig effect hebben maar niet voldoende zijn, in het licht van de ambities. Ook is mij duidelijk dat in de uitvoering op dit moment nog een forse verbetering gemaakt moet worden, hetgeen nog de nodige tijd en inspanning zal vergen." De minister voor WWI wijst in dit verband met name ook naar de maatschappelijke gevolgen van de achterstand: "Deze inspanning is absoluut noodzakelijk, wij hebben hier namelijk te maken met een belangrijk maatschappelijk probleem: er zijn in Nederland naar schatting zo'n 500.000 mensen die de Nederlandse taal niet of onvoldoende spreken. Ik zal dan ook mijn inspanningen om gemeenten te ondersteunen bij het vlot trekken van de stagnatieproblematiek verder doorzetten en intensiveren."

Opnieuw kondigt de minister voor WWI maatregelen aan. Het gaat daarbij om specifieke afspraken voor verbetering van de uitvoering in de G4, maatregelen voor verbeterde kinderopvang voor kinderen van inburgeraars, het vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid en het verder vereenvoudigen van de regelgeving (zie paragraaf 3.4).

De minister voor WWI vraagt de heer Winsemius om haar bij te staan bij het overleg tussen de G4-gemeenten en het Rijk⁹⁴. Tijdens diverse bestuurlijke overleggen in 2008 bespreekt de heer Winsemius diverse praktische oplossingen en versnellingsplannen⁹⁵.

Daarnaast stellen 44 van de 48 grote gemeenten op verzoek van de minister voor WWI een in het college vastgestelde inburgeringsagenda op voor 1 oktober 2008. De inburgeringsagenda's bevatten concrete doelstellingen voor het aantal inburgeraars dat een voorziening ontvangt van de gemeente.

⁹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 14.

⁹⁴ Later wordt dit de 'non-commissie Winsemius' genoemd; de heer Winsemius werd uitsluitend door de minister gevraagd om haar bij te staan in het overleg met de G4 en niet om een inhoudelijk advies uit te brengen aan de minister, zoals bij adviescommissies het geval is. Vandaar de naam 'non-commissie'.

⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 25.

Vanuit de 27 grote gemeenten (na de G4) kwam in 2008 het initiatief om gezamenlijk kennis en ervaring uit te wisselen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau en de leerervaringen terug te koppelen aan het ministerie om zodoende de uitvoeringspraktijk te verbeteren⁹⁶.

3.3.6. Compensatie van verliezen bij cursusinstellingen

Naast de inhoudelijke maatregelen onderzoekt de minister voor WWI ook de financiële gevolgen van het uitblijven van inburgeringscursussen bij door de gemeente gecontracteerde cursusinstellingen. In het voorjaar van 2008 stelt zij⁹⁷ een compensatieregeling voor waarbij het Rijk eenderde van het verlies draagt, gecontracteerde cursusinstellingen eenderde en gemeenten eenderde.

In haar brief van 3 oktober 2008⁹⁸ meldt de minister voor WWI dat uit een eerste onderzoek blijkt dat het exploitatieverlies bij cursusinstellingen over 2007 uitkomt op circa €44 miljoen verdeeld over 35 instellingen. In haar brief van 1 december 2008⁹⁹ meldt zij dat het totale exploitatieverlies uitkomt op €39,9 miljoen. In de onderstaande tabel is de verdeling over publieke (voornamelijk roc's) en private cursusinstellingen weergegeven:

Omzetcijfers	Totaal (in €)	Roc's	Private aanbieders
Gerealiseerde omzet 2007	€ 5,7 miljoen	€ 2,4 miljoen	€ 3,3 miljoen
Gerealiseerde omzet t.o.v. omzempotentieel	12 %	13 %	11 %
Omzetverlies	€ 43,9 miljoen	€ 15,9 miljoen	€ 28,0 miljoen

Tabel 8 Overzicht van de omzetverliezen bij cursusinstellingen

De financiële problemen zijn het grootst in de G4-gemeenten die in totaal 78% van het exploitatieverlies voor hun rekening nemen en waar Amsterdam het grootste aandeel in heeft. Uiteindelijk werken vrijwel alle gemeenten mee aan de compensatieregeling. Deels door de eenderde compensatie toe te kennen, deels door andere afspraken te maken. In zijn brief van 7 oktober 2009 meldt de minister voor WWI dat de compensatieregeling is afgerond¹⁰⁰: "Inmiddels kan ik u melden dat alle gemeenten die bij mij opgave hebben gedaan van exploitatieverliezen van cursusaanbieders afspraken hebben gemaakt met deze cursusaanbieders. Alleen in de gemeente Den Haag is het gesprek nog gaande tussen de gemeente en één van de aanbieders. Vanuit het Rijk bezien is de nadeelcompensatie echter afgehandeld."

⁹⁶ Concrete resultaten zijn de oplossingen voor het vraagstuk van de kinderopvang bij vrijwillige inburgeraars en opdrachtgeverschap in de sociale infrastructuur (Van Naem en partners (2009), Kinderopvang en inburgering, Breda en Van Naem en partners (2009), Inburgering en sociale infrastructuur, Breda).

⁹⁷ Voorstel is mede naar aanleiding van de motie Dijsselbloem gedaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 26).

⁹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 25.

⁹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 26.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 68.

3.3.7. Bijstelling van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen

Na de eerste begroting voor 2007, zie paragraaf 2.8.3, is de verwachting van het aantal door gemeenten te verstrekken inburgeringsvoorzieningen in de begrotingen voor 2008 en 2009 aangepast. In deze periode zijn voor de G31-gemeenten en de niet-G31-gemeenten enkele kleine aanpassingen doorgevoerd in de verwachting van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen, maar deze zijn uiteindelijk niet substantieel gewijzigd. De in de Memorie van toelichting op de wet genoemde *Mid Term Review* voor de G31-gemeenten heeft nooit plaatsgevonden.

Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, bevatte ook het Deltaplan de doelstelling het aantal inburgeringsvoorzieningen toe te laten nemen. In 2009 heeft de minister voor WWI de verwachtingen nog een keer naar beneden bijgesteld in een brief aan de Tweede Kamer¹⁰¹. Tabel 9 beschrijft alle in de loop van periode 2007 tot en met 2011 gepubliceerde verwachtingen van het aantal door gemeenten te verstrekken inburgeringsvoorzieningen.

Bron:	2007	2008	2009	2010	2011
Memorie van toelichting op de wet	47.000	47.000	47.000	47.000	47.000
Begroting 2007^a	74.000	-	-	-	-
Gemeentelijke opgave voor 2007^{b c}	50.000	50.000	52.500	-	-
Deltaplan Inburgering (september 2007)	Gemiddeld 60.000 per jaar				
Begroting 2008^d	47.000	53.000	53.000	47.000	47.000
Begroting 2009		54.000	62.000	72.000	62.000
Brief aan de Tweede Kamer (30 januari 2009)	-	-	50.000	60.000	60.000

Tabel 9 Verwachting aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen

Toelichting op tabel 9:

- De begroting van 2007 en de eerste Memorie van toelichting van de wet gaan nog uit van de inburgeringsplicht van de brede doelgroep;
- De G31-gemeenten hebben begin 2007 een opgave gedaan van het aantal inburgeringsvoorzieningen voor de periode 2007 - 2009; deze is gelijkelijk verdeeld over deze drie jaren;
- Voor de niet-G31-gemeenten is gebruikgemaakt van de opgave van het aantal inburgeringsvoorzieningen per jaar (de opgave voor 2009 is ten gevolge van de invoering van het Participatiebudget nooit definitief geworden);
- In 2008 en 2009 zijn er, ten opzichte van 2007, per jaar 6000 inburgeringsvoorzieningen toegevoegd aan de begroting die betrekking hebben op de pardonregeling.

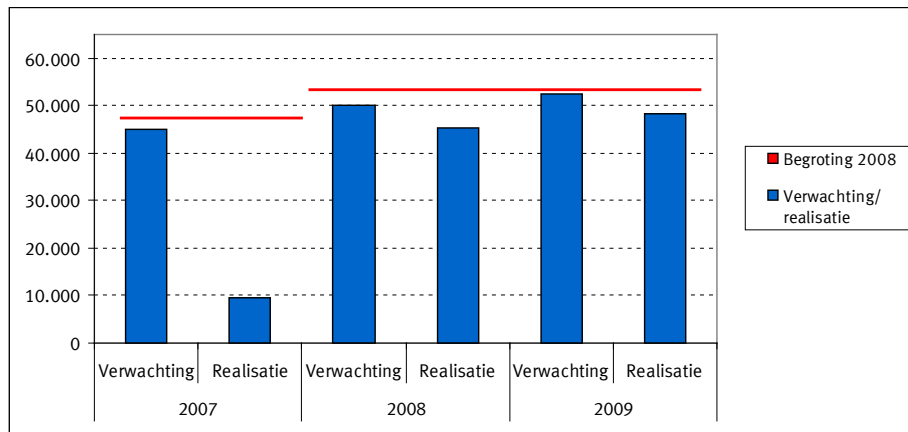
3.3.8. Samenvatting begroting en realisatie voor de periode 2007 tot en met 2009

Zoals de minister voor WWI het in een brief aan de Tweede Kamer stelt¹⁰²: "Het jaar 2007 was een dramatisch jaar. Met nog geen 10.000 aangeboden voorzieningen blijft de realisatie ver af van het aantal van 45.000 tot 47.000 dat mogelijk was binnen het budgettaire kader voor dat jaar."

¹⁰¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 38.

In 2008 en 2009 komt de realisatie van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen dichterbij de verwachtingen uit.

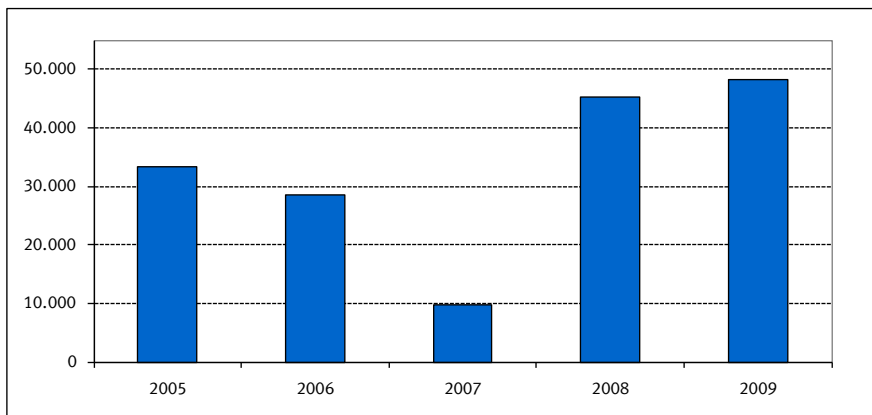
Figuur 7 toont de verwachting en realisatie van het aantal verstrekte voorzieningen in de periode 2007 tot en met 2009¹⁰³. De rode lijn geeft het verwachte aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen weer, zoals is opgenomen in de begroting van 2008.



Figuur 7 Begroting 2008 versus realisatie van het aantal inburgeringsvoorzieningen

Figuur 7 bevestigt het beeld dat in 2008 en 2009 de realisatie van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen dichterbij de verwachting is uitgekomen.

Figuur 8 toont de realisatie van 2007 tot en met 2009 afgezet tegen de realisatie van eerdere jaren (Wet inburgering nieuwkomers en oudkomersregelingen).



Figuur 8 Aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen in de periode 2004 - 2009

¹⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143 nr. 38, blz 1.

¹⁰³ De cijfers wijken af van de cijfers zoals deze aan de Kamer zijn gecommuniceerd op (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 77). Dit heeft te maken met het feit dat de bestanden waarop de onderzoekers zich baseren actueler zijn omdat daarin de aanpassingen die gemeenten hebben gemaakt tussen 1 februari 2010 en 17 februari 2010 (de sluitingsdatum voor het aanleveren van gegevens) ook zijn verwerkt.

Figuur 8 laat zien dat het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen in 2008 en 2009 hoger is dan in 2005 en 2006 onder het oude inburgeringsstelsel. De daling van 2005 naar 2006 werd voornamelijk veroorzaakt door een daling van het aantal nieuwkomers.

3.3.9. Middelgrote gemeenten doen het beter dan grote en kleine gemeenten

Er is een verschil tussen gemeentegroepen als het gaat om de vergelijking van de verwachtingen van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen met de realisatie. In de onderstaande tabel is het percentage weergegeven van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen ten opzichte van de verwachting¹⁰⁴. Dit percentage is het gewogen gemiddelde van de gemeentegroep in de periode 2007 tot en met 2009.

Gemeente	Percentage realisatie t.o.v. verwachting
G4	67%
G32	81%
G52	82%
Overige	62%

Tabel 10 Percentage verstrekte inburgeringsvoorzieningen als fractie van de verwachting in de periode 2007 - 2009

Uit de tabel blijkt dat de realisatie ten opzichte van de verwachting bij middelgrote gemeenten (G32 en G52) hoger is dan in de G4-gemeenten en alle gemeenten kleiner dan de G52-gemeenten.

3.4. Wijzigingen in wet- en regelgeving

In de periode 2007 tot en met 2009 zijn er, naast enkele wetstechnische wijzigingen, 12 grote wijzigingen in de wet- en regelgeving doorgevoerd. De eerste wijzigingen zijn in het Deltaplan aangekondigd. Later volgen nog enkele wijzigingen die het gevolg zijn van knelpunten uit de praktijk. Het Deltaplan kondigde de volgende wijzigingen in wet- en regelgeving aan:

- (a) Mogelijkheid aanbieder voorziening die direct opleidt tot Staatsexamen NT2;
- (b) Mogelijkheid aanbieder voorziening aan alle inburgeraars;
- (c) Harmoniseren handhavingstermijnen tot 3,5 jaar;
- (d) Invoering Persoonlijk inburgeringsbudget;
- (e) Opnemen van de Regeling vrijwillige inburgering in de Wet inburgering;
- (f) Ontwikkelen van nieuwe examenprofielen ondernemerschap en maatschappelijke participatie.

Alle in het Deltaplan genoemde wetswijzigingen zijn inmiddels doorgevoerd. Wijzigingen (a) en (b) zijn van kracht sinds 29 december 2008 waarbij de inwerkingtreding met terugwerkende kracht

¹⁰⁴ In deze analyse zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten uit de groep 'Overige' om technische redenen buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is voor de niet-G31-gemeenten voor 2009 geen officiële verwachting van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen opgegeven vanwege de introductie van het Participatiebudget. Daarvoor in de plaats zijn de oude prognoses opgenomen.

geldt vanaf respectievelijk 1 januari 2008 en 1 november 2007¹⁰⁵. Wijziging (c) is in werking getreden op 19 december 2009¹⁰⁶. De wijzigingen (d) en € zijn in de Wet inburgering opgenomen met ingang van 1 januari 2010¹⁰⁷. Wijziging (f) is op 1 januari 2010 met terugwerkend kracht tot en met 1 juli 2009 in werking getreden¹⁰⁸.

Het aanbieden van een voorziening voor Staatsexamen NT2 (a) is bedoeld om inburgeraars met voldoende capaciteit de mogelijkheid te bieden direct op te gaan voor een hoger niveau zonder eerst het inburgeringsexamen te moeten halen. Het bieden van een inburgeringsvoorziening aan alle inburgeraars (b) en het harmoniseren van handhavingstermijnen (c) is bedoeld om de uitvoering te vereenvoudigen. De invoering van het Persoonlijk Inburgeringsbudget (PIB) (d) heeft tot doel maatwerk te kunnen bieden aan inburgeraars, zodat zij de eigen verantwoordelijkheid beter kunnen invullen. Met behulp van het PIB kunnen inburgeraars zelf een inburgeringstraject inkopen, dat dan door de gemeente wordt betaald. Hoewel deze vorm binnen het bestaande wettelijk kader al mogelijk was, moet de expliciete opname in de wet de toepassing van het PIB stimuleren.

Het opnemen van de Regeling vrijwillige inburgering in de wet (e) heeft tot doel het totale regelgevende kader overzichtelijker en eenvoudiger te maken. De nieuwe profielen (f) moeten meer maatwerk bieden aan inburgeraars en een verbinding maken tussen respectievelijk het stimuleren van ondernemerschap en maatschappelijke participatie.

Daarnaast introduceerde het Deltaplan ook het Participatiebudget waarin de budgetten voor Educatie, Inburgering en de Wet Werk en Bijstand zijn samengevoegd met als doel gemeenten beleidsvrijheid te geven om naar eigen inzicht geld in te zetten. Het Participatiebudget voor de niet-G31-gemeenten op 1 januari 2009 is in werking getreden en voor de G31-gemeenten op 1 januari 2010¹⁰⁹.

Naast de hiervoor beschreven wetswijzigingen zijn er wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd om de uitvoeringspraktijk of het inburgeringsstelsel verder te verbeteren:

- (a) Mogelijkheid om inburgeraars die een mbo-opleiding I of II volgen een taalkennisvoorziening aan te bieden;
- (b) Mogelijkheid om inburgeringsplichtigen direct een inburgeringsvoorziening op te leggen (vaststellingsstelsel¹¹⁰);
- (c) Persoonsvolgend budget voor inburgeraars onder de Pardonregeling;
- (d) Facultatief maken van de eigen bijdrage voor vrijwillige inburgeraars;
- (e) Participatiebonus voor gemeenten ter stimulering van het aanbieden van een duale inburgeringsvoorziening;
- (f) Uitstel koppeling inburgeringsexamen aan de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf en aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

¹⁰⁵ Publicatie in het Staatsblad nr. 604 in 2008.

¹⁰⁶ Publicatie in het Staatsblad nr. 539 in 2009.

¹⁰⁷ Publicatie in het Staatsblad nr. 539 in 2009.

¹⁰⁸ Publicatie in het Staatsblad nr. 576 in 2009.

¹⁰⁹ Publicatie in het Staatsblad nr. 588, 2008.

¹¹⁰ Naar aanleiding van een motie van Van Toorenburg tijdens de begrotingsbehandeling van 2008.

Wijziging (a) is op 1 januari 2009 met terugwerkende kracht tot en met 1 september 2008¹¹¹ in werking getreden. Wijziging (b) is op 1 januari 2009¹¹² in werking getreden. Wijziging (c) is in werking getreden op 1 januari 2008¹¹³. Wijziging (d) is op 1 januari 2010 in werking getreden.¹¹⁴ Wijziging (e) is op 29 december 2008 met terugwerkende kracht in werking getreden tot en met 1 januari 2008¹¹⁵. De koppeling genoemd in wijziging (f) is op 1 januari 2010 in werking getreden.¹¹⁶

De taalkennisvoorziening (a) biedt inburgeraars met voldoende capaciteit de mogelijkheid direct een mbo-opleiding met taalondersteuning te volgen zonder eerst het inburgeringsexamen te moeten halen. Het vaststellingsstelsel (b) moet gemeenten de mogelijkheid geven om direct een inburgeringsvoorziening op te leggen in plaats van alleen aan te kunnen bieden. Inburgeringsplichtigen kunnen de inburgeringsvoorziening onder het vaststellingsstelsel niet weigeren. Hiermee moet het voor gemeenten makkelijker worden om de problematiek zoals is beschreven in paragraaf 3.3.4 beter aan te kunnen pakken, waarmee het aantal inburgeringsvoorzieningen toeneemt.

Het Persoonsvolgend budget (c) voor inburgeraars onder de Pardonregeling is bedoeld om maatwerk mogelijk te maken voor gepardonneerden. Het facultatief maken van de eigen bijdrage voor vrijwillige inburgeraars (d) is bedoeld om gemeenten beleidsvrijheid te geven voor de invulling van de eigen bijdrage van vrijwillige inburgeraars en deze te kunnen verlagen als dit bijdraagt aan een effectieve werving. De participatiebonus (e) van € 1.000 per duale inburgeringsvoorziening moet gemeenten stimuleren om meer duale voorzieningen te verstrekken. Het uitstel van de koppeling genoemd in koppeling (f) heeft te maken met de vertraging die in 2007 is ontstaan bij de invoering van de Wet inburgering.

Ook in 2010 zijn nog verschillende aanpassingen te verwachten die moeten bijdragen aan een verbeterde uitvoering. De belangrijkste te verwachten wijzigingen zijn:

- (a) Een verruiming van de mogelijkheid om inburgeringsplichtigen die duidelijk voldoen aan de inburgeringsvereiste of van wie op voorhand aantoonbaar vaststaat dat zij het inburgeringsexamen nooit kunnen halen te ontheffen van de inburgeringsplicht;
- (b) Het meetellen van de examens van het inburgeringsexamen in de outputverdeelmaatstaven voor de verdeling van het budget in het Participatiebudget. Deze wijziging is het gevolg van de wens van gemeenten om elk onderdeel van het inburgeringsexamen te laten meetellen in de berekening van toekomstige bekostiging. Dit zorgt er voor dat vrijwillige inburgeraars die niet het gehele examen willen doen, maar wel een deel van het examen willen afleggen, wel een inburgeringsvoorziening krijgen aangeboden door gemeenten;
- (c) Vermindering van de toetslast door het verminderen van het aantal portfoliobewijzen en het aantal assessments Deze wijziging is inmiddels per 1 maart 2010 doorgevoerd.

¹¹¹ Publicatie in het Staatsblad nr. 604, 2008.

¹¹² Publicatie in het Staatsblad nr. 604, 2008.

¹¹³ Publicatie in het Staatscourant nr. 245, 2007.

¹¹⁴ Publicatie in het Staatsblad nr. 539, 2009.

¹¹⁵ Publicatie in het Staatsblad nr. 605, 2008.

¹¹⁶ Publicatie in het Staatsblad nr. 605, 2008.

De mate van toepassing in de praktijk en het effect van de verschillende wetwijzigingen is in hoofdstuk 5 beschreven.

3.5. Beschouwing over de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel

3.5.1. Beschouwing over de verwachtingen ten opzichte van de resultaten in 2007

Uit het aantal verstrekte voorzieningen in 2007 blijkt duidelijk dat deze achterblijven ten opzichte van de met de gemeenten gemaakte afspraken. Er zijn verschillende verklaringen voor de achterblijvende realisatie van het aantal door gemeenten verstrekte inburgeringsvoorzieningen. De eerste verklaring is dat de minister voor V&I nauwelijks rekening heeft gehouden met een implementatieperiode voor de omslag naar het nieuwe inburgeringsstelsel. In het najaar van 2006 maakte de minister voor V&I haast met de besluitvorming van het wetsvoorstel voor het nieuwe inburgeringsstelsel om de invoeringsdatum van 1 januari 2007 te halen. Toen eind 2006 het wetsvoorstel ter behandeling voorlag bij de Eerste Kamer, heeft de minister voor V&I aangegeven te willen vasthouden aan invoering per 1 januari 2007, om zo te voorkomen dat gemeenten pas in de loop van maart of april 2007 zouden starten met de uitvoering. De minister voor V&I gaf daarbij aan dat voorbereidende activiteiten (opzetten examensysteem, voorbereiding van het registratiesysteem Informatiesysteem Inburgering, et cetera) voor invoering gereed waren en dat ook gemeenten tijdig geïnformeerd waren. Ook was de minister voor V&I van mening dat de termijnen in de wet voor het oproepen en handhaven van nieuwkomers gemeenten voldoende tijd zouden geven om de uitvoering begin 2007 op te starten zonder wettelijke termijnen te overschrijden. Hiermee passeerde de minister voor V&I de drie maanden invoeringstermijn die normaal geldt bij de invoering van een nieuw stelsel op grond van de afspraken tussen het rijk en gemeenten.

Een tweede verklaring is dat de feitelijke voorbereiding voor de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel door gemeenten pas na 1 januari 2007 is gestart. Dit ondanks de inspanningen van de Frontoffice van het ministerie van VROM – WWI om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren de voorbereidingen voor het nieuwe inburgeringsstelsel ruim voor 1 januari 2007 te starten. Dat de feitelijke voorbereidingen pas na 1 januari 2007 zijn gestart, is in tegenspraak met de uitkomsten van een onderzoek uit 2006 onder 60 grote gemeenten waarvan 95% aangeeft gereed te zijn voor de start van het nieuwe inburgeringsstelsel op 1 januari 2007. Zo zijn de meeste gemeenten pas in 2007 gestart met een aanbesteding voor inburgeringscursussen.

Uit interviews blijkt dat gemeenten hebben gewacht met de noodzakelijke voorbereidingen, omdat zij verwachtten dat de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel (opnieuw) zou worden uitgesteld. Deze verwachting werd gesterkt door het feit dat de Eerste Kamer behandeling nog liep in het najaar van 2006. Ook wilden gemeenten niet geconfronteerd worden met wijzigingen in het nieuwe inburgeringsstelsel die consequenties zouden hebben voor de gemeentelijke uitvoering maar waarmee geen rekening was gehouden in de voorbereidingen .

Een derde verklaring voor de trage start zijn enkele knelpunten in de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel. De minister voor V&I had ter ondersteuning van gemeenten het Bestand

Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) ter beschikking gesteld waarmee gemeenten potentiële inburgeringsplichtige oudkomers zouden kunnen identificeren. Hoewel de minister voor V&I en - later - de minister voor WWI altijd heeft aangegeven dat gemeenten nog moeten vaststellen of personen die in het BPI zijn geregistreerd ook werkelijk inburgeringsplichtig zijn, dachten gemeenten dat deze personen (vrijwel) allemaal inburgeringsplichtig zouden zijn. In de praktijk is echter gebleken dat niet meer dan ongeveer de helft van het aantal geregistreerde personen dat door de gemeente is opgeroepen, ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Ook hadden gemeenten moeite om te bepalen welke inburgeringsplichtigen zij wel een inburgeringsvoorziening mochten aanbieden en welke niet en hoe zij dit inburgeringsplichtigen goed moesten uitleggen.

De grote gemeenten, met name de G4-gemeenten, hadden (en hebben) te maken met een complexe interne organisatie voor de uitvoering van het inburgeringsstelsel. De (organisatorische) veranderingen die deze gemeenten ten behoeve van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel moesten of hebben doorgevoerd, hebben voor een trage start van de uitvoeringsprocessen gezorgd. Kleinere gemeenten hebben aangegeven dat zij weinig prioriteit gaven aan het inburgeringsdossier. Ook hadden zij, evenals de grote gemeenten niet alleen te maken met de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel, maar ook met de introductie van bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning. Vooral bij kleine gemeenten was de beperkte beleids capaciteit ook een complicerende factor. Ten slotte zijn er - mede als gevolg van de organisatorische wijzigingen - bij gemeenten veel personele wisselingen geweest op het inburgeringsdossier waardoor kennis opnieuw moest worden opgebouwd.

Terugkijkend op de voorbereidingen van de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel en de problematiek in het eerste jaar, is te stellen dat er zowel door de minister voor V&I als door gemeenten te weinig rekening is gehouden met de gevolgen van de omslag naar een nieuw stelsel op het aantal te verstrekken inburgeringvoorzieningen. Het jaar 2007 bleek een verloren jaar voor de inburgering met maar 10.000 gestarte voorzieningen. De minister en gemeenten hadden, mede gegeven de krappe implementatietermijn en de werkelijke stand van zaken van de voorbereiding op het nieuwe stelsel, kritischer mogen zijn op de verwachtingen van de resultaten van de inburgering in het eerste jaar.

3.5.2. Beschouwing over de introductie van het Deltaplan

Met de komst van het Deltaplan legt de minister voor WWI, kort na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, een duidelijke verbinding tussen participatie en inburgering. Het Deltaplan moest daarbij gaan zorgen voor (verdere) kwaliteitsverbetering en meer maatwerk voor de inburgeraar.

Alle in het Deltaplan Inburgering aangekondigde wijzigingen in wet- en regelgeving zijn inmiddels doorgevoerd. Daarnaast zijn enkele andere wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd om - naar aanleiding van de ervaringen in de uitvoering - de wet te verbeteren. Een deel van de wijzigingen in wet- en regelgeving is er duidelijk op gericht om de regelgeving te vereenvoudigen. Een ander deel van de wijzigingen moet gemeenten (en cursusinstellingen) de mogelijkheid geven

S I G N I F I C A N T

om maatwerk te bieden en de kwaliteit te verbeteren van de inburgeringsprogramma's door deze aan te laten sluiten op de persoonlijke behoefte en kenmerken van de inburgeraar.

De eerder genoemde verbreding van het aanbod heeft een duidelijke bijdrage geleverd aan een verbeterde uitvoeringspraktijk. De toepassing van overige wetswijzigingen komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Wijzigingen in wet- en regelgeving betekenen een verdere verschuiving in de uitgangspunten. De faciliterende rol van gemeenten is groter geworden door de verbreding van het aanbod en de invoering van het vaststellingsstelsel.

Nadat aanvankelijk de focus van de minister voor WWI op het oplossen van knelpunten in de uitvoeringspraktijk lag, is de uitvoering in 2008 en 2009 van het Deltaplan Inburgering goed op stoom gekomen. Kijkend naar alle aangekondigde maatregelen die de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's en de kwaliteit van de uitvoering moeten vergroten, zijn de activiteiten uitgevoerd of zijn deze in uitvoering. In het volgende hoofdstuk komt de impact van verschillende kwaliteitsimpulsen uit het Deltaplan terug.

De kwantitatieve doelstelling in het Deltaplan van het aantal verstrekte voorzieningen (250.000 inburgeringsprogramma's in 2008 tot en met 2011; 60.000 gemiddeld per jaar) is nog niet op schema, zij het dat de raming is bepaald, voordat de problemen in de uitvoeringspraktijk goed zichtbaar werden.



S I G N I F I C A N T

4. Het inburgeringsproces

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de werking van het inburgeringsproces. Het hoofdstuk gaat in op zowel de kwaliteit en werking alsook op de kwantitatieve resultaten in het inburgeringsproces (onderzoeksvragen A2 tot en met A7 en B1 en B2). De opbouw van het hoofdstuk volgt de processtappen, zoals die bij gemeenten plaatsvinden. Daarnaast komt de rol van cursusinstellingen, de (kwaliteit van de) inburgeringscursus - inclusief de mening van de inburgeraar - en het examen aan de orde. Bij de verschillende processtappen komen de implementatie van wetwijzigingen en overige maatregelen uit het Deltaplan aan de orde. Bij ieder van de processtappen is kwantitatieve informatie opgenomen indien beschikbaar.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op informatie uit ISI (peildatum 25 februari 2010), het breedteonderzoek (enquête onder gemeenten), gesprekken met gemeenten en cursusinstellingen (gevoerd in de periode november 2009 tot en met februari 2010) en onderzoek onder inburgeraars. In een aantal paragrafen is gebruik gemaakt van additionele bronnen. In die gevallen is aangegeven welke bronnen dit betreft.

Het ministerie van VROM - WWI heeft in de begroting streefwaardes benoemd op verschillende onderdelen van het inburgeringsproces. Het ministerie past jaarlijks de streefcijfers aan op basis van de realisatie in voorgaande jaren. Tabel 11 bevat de streefcijfers uit de begroting 2008. Tabel 12 bevat de streefcijfers uit de begroting 2009. De realisatie op deze cijfers is weergegeven in de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk.

Indicator	2007	2008	2009
Aantal handhavingen zonder voorziening	14.000	14.000	14.000
Aantal leningen	9000	9000	9000
Aantal vergoedingen	3000	10.000	14.000
Aantal afgelegde examens	11.000	42.000	62.000
Aantal geslaagden	7.000	28.000	41.000

Tabel 11 Streefcijfers op het gebied van inburgering (bron: begroting WWI 2008)

Indicator	2007	2008	2009
Aantal duale inburgeringsvoorzieningen		20%	40%
Aantal geslaagden	492	4000	14000
Slagingspercentage	50%	50%	55%

Tabel 12 Streefcijfers op het gebied van inburgering (bron: begroting WWI 2009)

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- 4.2 Gemeenten en de uitvoering van de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering
- 4.3 Informeren van inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars
- 4.4 Handhaven van inburgeringsplichtigen
- 4.5 Werven van vrijwillige inburgeraars en nakoming overeenkomst
- 4.6 Faciliteren van inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars
- 4.7 Het inburgeringsexamen
- 4.8 Samenvatting van de kwantitatieve resultaten van de uitvoering van het inburgeringsstelsel
- 4.9 Het inburgeringsexamen en dan...
- 4.10 Beschouwing van de werking van het inburgeringsproces

4.2. Gemeenten en de uitvoering van de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering

Gemeenten hebben een centrale rol in de uitvoering van het inburgeringsstelsel (zie paragraaf 2.4.5). Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is deze rol verzaamd door de zogenaamde 'verbreding van het aanbod'. In dit hoofdstuk is de werking van het inburgeringsproces anno 2009 beschreven aan de hand van de stappen in het inburgeringsproces die inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars doorlopen en die grotendeels bij gemeenten plaatsvinden. Volgens de Wet inburgering voeren gemeenten de volgende taken uit:

- (a) Informeren;
- (b) Handhaven van inburgeringsplichtigen, wat bestaat uit:
 - Identificeren;
 - Sanctioneren;
 - Ontheffen;
 - Verlengen;
- (c) Faciliteren.

Naast de hiervoor genoemde taken bevat dit hoofdstuk ook een beschrijving van de werving van vrijwillige inburgeraars. Deze taak is niet in de wet omschreven, maar heeft tot doel vrijwillige inburgeraars te werven en met hen een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening af te sluiten.

4.3. Informeren van inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars

4.3.1. Wettelijk kader voor het informeren van inburgeringsplichtigen

In de wet is vastgelegd hoe gemeenten inburgeringsplichtigen moeten informeren¹¹⁷: gemeenteraden moeten bij verordening regels stellen over de informatieverstrekking door de gemeente aan inburgeringsplichtigen, "ter zake van hun rechten en plichten uit hoofde van deze wet, alsmede van het aanbod van en de toegang tot inburgeringsvoorzieningen". Gemeenten hebben de ruimte om de wijze waarop zij inburgeringsplichtigen informeren naar eigen inzicht, passend bij de omstandigheden, in te vullen.

¹¹⁷ Wet inburgering, artikel 8.

Het wetsartikel vloeit voort uit de gedachte dat gemeenten al faciliteiten hebben opgebouwd onder het oude inburgeringsstelsel en dat deze goed bruikbaar zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel.

Het verschaffen van informatie door gemeenten dient inburgeringsplichtigen in staat te stellen hun inburgeringsplicht na te komen. Zo blijkt uit de toelichting op het Amendement van Van der Staay¹¹⁸: “Het is van bijzonder belang de inburgeringsplichtigen door middel van een gemeentelijk informatieloket optimaal te informeren over hun rechten en plichten en over de manier waarop ze hun inburgeringsplicht kunnen nakomen. Op deze wijze worden inburgeringsplichtigen beter in staat gesteld hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en hun plichten uit hoofde van deze wet na te komen. De inrichting van een gemeentelijk informatieloket kan een goede invulling zijn van de hier voorgestelde bepaling.”

4.3.2. Informeren van inburgeringsplichtigen in de praktijk

Van de 52 grootste gemeenten heeft 54% in de verordening uitgewerkt op welke wijze de gemeente haar informerende rol invult als verbijzondering van de hiervoor beschreven wettelijke kaders. Gemeenten hanteren volgens verordeningen verschillende methoden, zoals het inzetten van ambassadeurs, maatschappelijke organisaties, het geven van proeflessen en in een enkel geval de totstandkoming van een informatieloket.

Uit het onderzoek onder inburgeraars (als onderdeel van deze evaluatie) blijkt dat inburgeringsplichtigen over het algemeen de brief die zij van de gemeente hebben ontvangen als hun voornaamste bron van informatie over inburgering zien. Inburgeringsplichtigen noemen de gemeentelijke brief helder en duidelijk, hoewel sommige de brief wel eerst (laten) vertalen.

Inburgeringsplichtigen noemen in het onderzoek onder inburgeraars dat communicatie met gemeenten lastig kan zijn. De belangrijkste oorzaak die inburgeraars hiervoor noemen, is de taalbarrière die zij ervaren, met name op het moment dat zij nog niet met de inburgeringscursus zijn gestart.

Uit het onderzoek onder inburgeraars blijken incidenten voor te zijn gekomen waarbij de gemeente via brieven communiceert met de inburgeringsplichtige, maar dat de inburgeringsplichtige daar niet op reageert, omdat hij de brief niet goed heeft begrepen.

Uit het breedteonderzoek volgt dat alle gemeenten het intakegesprek als het belangrijkste middel zien om inburgeringsplichtigen te informeren over hun rechten en plichten die voortvloeien uit de wet. Hoewel alle geïnterviewde gemeenten aangeven een informatieloket te hebben, zoals de toelichting op het Amendement van Van Staay beschrijft, is dit volgens gemeenten niet het belangrijkste middel om inburgeraars van informatie te voorzien. Het informatieloket voor inburgering is meestal geen separaat loket, maar een plek waar burgers informatie kunnen krijgen over verschillende gemeentelijke taken (bijvoorbeeld over sociale zekerheid).

¹¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 50.

Andere middelen die gemeenten hebben gemeld in het breedteonderzoek zijn websites, een uitgebreide brief of het verstrekken van brochures. Hoe groter de gemeente, hoe meer verschillende middelen zij toepast¹¹⁹.

Geïnterviewde beleidsmedewerkers en casemanagers noemen het geven van een goede uitleg over de rechten en plichten van een inburgeringsplichtige tijdens een intakegesprek niet eenvoudig. Geïnterviewden ervaren enerzijds de taal en anderzijds een eenvoudige uitleg van de wet als een probleem. Geïnterviewden merken hierbij op dat dit in 2007 een groter probleem was dan in 2009. De toegenomen ervaring met het werken met het nieuwe inburgeringsstelsel helpt hierbij en geïnterviewden geven aan dat de wijzigingen van wet- en regelgeving de uitleg eenvoudiger heeft gemaakt. Geïnterviewden doelen op de volgende wijzigingen in wet- en regelgeving¹²⁰:

- (a) Verbreding van het aanbod: casemanagers hoeven niet langer uit te leggen dat de ene inburgeringsplichtige wel een aanbod voor een inburgeringsvoorziening krijgt en de andere niet;
- (b) Vaststellingsstelsel: geïnterviewden van gemeenten die het vaststellingsstelsel toepassen geven aan dat het eenvoudiger uitlegbaar is dat de inburgeringsplichtige de cursus moet volgen dan uit te leggen dat de inburgeringsplichtige ook de mogelijkheid heeft om een cursus zelf in te kopen of zonder cursus het inburgeringsexamen mag doen (zie ook paragraaf 4.6.4).

Vijf van de vijftien geïnterviewde gemeenten noemen de mogelijkheid om het intakegesprek met de inburgeringsplichtige voor aanvang van de inburgeringscursus in de moedertaal van de inburgeringsplichtige of een derde taal te doen. De volgende varianten zijn tijdens de interviews genoemd:

- (a) De gemeente houdt het intakegesprek in de taal van de inburgeraar (door de consulent of met de hulp van een tolk);
- (b) De gemeente houdt het intakegesprek in het Nederlands, Engels of Frans;
- (c) De schriftelijke informatie is in folders of brochures in de eigen taal van de inburgeraar beschikbaar.

Geïnterviewde gemeenten geven aan een goede intake en begeleiding van inburgeraars steeds belangrijker te vinden nu ze leerervaringen hebben opgedaan met het nieuwe inburgeringsstelsel in de periode 2007 tot en met 2009. Gemeenten voerden ook onder het oude inburgeringsstelsel al intakegesprekken en hadden ook toen te maken met de begeleiding van inburgeraars. Dat geïnterviewde gemeenten het belang van een goede intake en van goede begeleiding noemen, is deels te verklaren, omdat bij veel gemeenten veel verloop van medewerkers is geweest en dat volgens geïnterviewde gemeenten de aandacht de afgelopen periode was gevestigd op het vergroten van het aantal inburgeringsvoorzieningen (de 'productie'). Geïnterviewden verwijzen hiermee naar de aanloopp Problemen, zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven. Enkele geïnterviewde gemeenten laten hun casemanagers op dit moment een cursus volgen voor de begeleiding van inburgeraars en het ministerie heeft in 2009 voor deze gemeentebtenaren voorlichtingsbijeenkomsten gehouden die druk zijn bezocht.

¹¹⁹ Zie bijlage F voor gedetailleerde resultaten.

¹²⁰ Meer informatie over deze wijzigingen in wet- en regelgeving is beschreven in 3.4.

4.3.3. Informeren van vrijwillige inburgeraars in de praktijk

Het informeren van inburgeringsplichtigen verschilt volgens geïnterviewde gemeenten niet wezenlijk van het informeren van vrijwillige inburgeraars. Over het algemeen hanteren gemeenten dezelfde methoden en ligt het zwaartepunt van het informeren bij beide regimes bij het intakegesprek.

Het grootste verschil in het informeren van inburgeringsplichtigen en het informeren van vrijwillige inburgeraars zit in de benadering van de doelgroep. Voor inburgeringsplichtigen beschikken gemeenten over een lijst met namen en contactgegevens waarmee de potentiële inburgeringsplichtigen goed benaderbaar zijn. Voor vrijwillige inburgeraars is die lijst niet beschikbaar en moeten gemeenten uit de eigen administratie en gegevensbronnen potentiële vrijwillige inburgeraars identificeren. In paragraaf 4.5 is de benadering (werving) van vrijwillige inburgeraars beschreven.

4.4. Handhaven van inburgeringsplichtigen

4.4.1. Wettelijk kader voor het handhaven van inburgeringsplichtigen

Wettelijk kader voor het handhaven van inburgeringsplichtigen

De wetgever verplicht de inburgeraar om in te burgeren in Nederland door het halen van het inburgeringsexamen binnen een termijn van 3,5 of 5 jaar (voor oudkomers en asielgerechtigden die voor 19 december 2009 zijn gehandhaafd)¹²¹ en door inburgeringsplichtige inburgeraars zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor het halen van het inburgeringsexamen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht. De handhaving bestaat uit:

- (a) Het oproepen van personen om te beoordelen of er sprake is van een inburgeringsplicht;
- (b) De handhaving van de inburgeringstermijn en het toepassen van sancties als niet aan de plichten wordt voldaan;
- (c) Het verlenen van ontheffing als de inburgeringsplichtige daarvoor in aanmerking komt;
- (d) Het verlengen van de handhavingstermijn wanneer inburgeringsplichtigen buiten eigen toedoen niet binnen de handhavingstermijn voldoen aan de inburgeringsplicht.

De inburgeringsplichtigen bestaan uit een groep nieuwkomers en een groep oudkomers. Personen die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet tot Nederland worden toegelaten (vreemdelingen) of ingezetene worden in de zin van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) zijn nieuwkomers. Vreemdelingen die onder de inburgeringsplicht vallen en die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet reeds in Nederland verblijven zijn oudkomers.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het oproepen van inburgeringsplichtigen voor een intakegesprek.

¹²¹ Wet inburgering, artikel 4.

De procedure verschilt naar gelang het een oudkomer of nieuwkomer betreft:

- (a) De gemeente bepaalt wanneer zij potentieel inburgeringsplichtige oudkomers oproept. Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de minister voor WWI het Bestand Potentiële Inburgeraars (BPI) ter beschikking gesteld (zie paragraaf 2.4.8);
- (b) Gemeenten dienen nieuwkomers op te roepen (nieuwkomers zijn niet opgenomen in het BPI):
 - Binnen zes weken nadat zij na vertrek uit het Centrum voor Opvang van Asielzoekers voor de eerste keer bij de gemeente aangifte van hun verblijfsadres hebben gedaan;
 - In de overige gevallen binnen zes weken na het ontstaan van de grond waarop de vreemdeling inburgeringsplichtig is geworden of waarop de gemeente kan vermoeden dat de vreemdeling inburgeringsplichtig is geworden.

Tijdens de intake wordt de identiteit van betrokkene vastgesteld, verstrekt de gemeente informatie over de inburgeringsplicht en wordt nagegaan of de inburgeringsplichtige in aanmerking komt voor een medische ontheffing of een gehele of gedeeltelijke vrijstelling.

Wettelijk kader voor vrijstellingen en de Korte Vrijstellingstoets

Het Besluit inburgering bepaalt welke diploma's, certificaten of andere documenten vrijstelling geven van de inburgeringsplicht¹²². De DUO heeft verklaard dat het artikel dat de vrijstellingen regelt, in de loop van de tijd in overleg met het ministerie van VROM - WWI en het ministerie van Justitie is geïnterpreteerd. Het gaat hierbij om artikel 2.3, lid 1b van de wet waarin staat dat het gaat om een 'op wettelijke basis uitgereikt' diploma. Dit houdt in dat de DUO de vrijstelling niet alleen verstrekt op grond van diploma's die zijn verankerd in de onderwijswetgeving, maar op grond van andere diploma's die enige grondslag hebben in wet- en regelgeving, mits het onderwijs gevolgd is in de Nederlandse taal.

Als een inburgeringsplichtige niet beschikt over vrijstellende diploma's, maar wel voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden van de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving denkt te hebben, kan deze een vrijstellingstoets op niveau B1 doen (Korte Vrijstellingstoets of KVT). Als de inburgeringsplichtige deze toets haalt, is hij vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Degene die de vrijstellingstoets wil doen, kan deze aanvragen bij de DUO. De toets kan slechts eenmalig worden afgelegd en alleen door personen die:

- (a) Geen lening hebben aangevraagd;
- (b) Een inburgeringsvoorziening hebben gekregen.

Wettelijk kader voor ontheffingen

Gemeenten hebben twee gronden om personen te ontheffen van de inburgeringsplicht. Deze gronden zijn:

- (a) Ontheffing voor personen die hebben aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het examen te halen¹²³. Een aanvraag tot ontheffing moet vergezeld gaan van een (medisch) advies van een

¹²² Besluit Inburgering, artikel 2.3.

¹²³ Wet inburgering, artikel 6.

onafhankelijke arts¹²⁴. De gemeente wijst aan welke onafhankelijke artsen deze medische adviezen opstellen;

- (b) Ontheffing¹²⁵ voor personen die niet in staat zijn het examen te halen, maar wel daarvoor de nodige inspanningen hebben gepleegd. Deze ontheffing kunnen gemeenten verlenen vanaf zes maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn.

Daarnaast biedt de wet de gemeente de mogelijkheid om de handhavingstermijn te verlengen als de inburgeringsplichtige niet tijdig het examen kan halen, maar hem niets te verwijten valt¹²⁶. Voor analfabeten is het sinds 1 januari 2010 ook mogelijk om de handhavingstermijn te verlengen met 2,5 jaar¹²⁷.

Ontheffing Inburgering en naturalisatie

Als een inburgeringsplichtige van de gemeente ontheffing heeft gekregen, maar wel wil naturaliseren, dient de naturalisandus (de persoon die wil naturaliseren) aan te kunnen tonen dat de ontheffing ook voldoet aan de eisen die de wet stelt aan naturalisatie. Als het gaat om medische ontheffing dient de naturalisandus het medisch advies (niet ouder dan zes maanden) in te dienen in het kader van de naturalisatie.

In het geval van ontheffing vanwege beperkte leerbaarheid¹²⁸ dient de naturalisandus de leerbaarheidstoets af te leggen bij het roc van Amsterdam; De Toets Gesproken Nederlands, 'onderdeel van het centraal inburgeringsexamen', blijft in het kader van de naturalisatie een verplicht onderdeel.

Wettelijk kader voor sanctioneren

Voor oudkomers start de handhavingstermijn nadat gemeenten de inburgeringsplicht van de oudkomers hebben vastgesteld en een handhavingbeschikking hebben afgegeven. In deze beschikking staat de aanvangsdatum van de handhavingstermijn vermeld. Indien de gemeente een oudkomer een inburgeringsvoorziening verstrekt, dan neemt de gemeente dit op in diezelfde beschikking. De inburgeringsplicht voor nieuwkomers start vanaf de bekendmaking van de inwilligende beschikking van de IND tot rechtmatig verblijf (de verlening van de verblijfsvergunning). Nieuwkomers krijgen dus alleen een beschikking van de gemeente wanneer de gemeente hen een inburgeringsvoorziening verstrekt. Indien de gemeente de nieuwkomer handhaaft zonder deze een inburgeringsvoorziening te verstrekken, dan kan de gemeente volstaan met een kennisgeving aan de nieuwkomer waarin de van rechtswege gestarte handhavingstermijn staat gemeld. Wanneer gemeenten nieuwkomers oproepen, is dus de handhavingstermijn reeds gestart.

In de wet zijn verschillende sanctiemogelijkheden opgenomen indien de inburgeringsplichtige zijn verplichtingen niet nakomt.

¹²⁴ Er bestaat op dit moment enige discussie tussen de IND en het ministerie van VROM - WWI over de juistheid van de medische adviezen, mede gezien de relatie met naturalisatie. Momenteel vindt onderzoek plaats naar de kwaliteit van de medische adviezen.

¹²⁵ Wet inburgering, artikel 31, lid 2 sub c.

¹²⁶ Wet inburgering, artikel 31, lid 2 sub b.

¹²⁷ Zie paragraaf 3.4.

¹²⁸ De mate waarin een persoon in staat is om te leren.

De gemeente moet sancties opleggen voor het niet verschijnen na een oproep¹²⁹, het niet meewerken aan een voorziening¹³⁰ of voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht¹³¹. De gemeente heeft de beleidsvrijheid, via de verordening, om af te wijken van de maximum sanctiebedragen uit de wet.

De gemeente dient de handhavingstermijn te verlengen indien de inburgeringsplichtige na het aflopen van de handhavingstermijn van 3,5 (of 5 jaar voor oudkomers en asielgerechtigden die voor 19 december 2009 zijn gehandhaafd) aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft. Het opleggen van een boete blijft dan achterwege. Indien de inburgeringsplichtige ook de verlengde termijn niet haalt, kan de gemeente een boete opleggen of de nogmaals termijn verlengen. Dit kan zich net zolang herhalen, totdat de inburgeringsplichtige 65 jaar is. Het niet voldoen aan de inburgeringsplicht blijft derhalve beboetbaar. Overigens kan de gemeente voor gecombineerde inburgeringsvoorzieningen ook gebruikmaken van de sanctiemaatregelen die staan beschreven in het andere (niet-inburgerings)deel van het traject, zoals onder andere op grond van de Wet werk en bijstand (maatregelbeleid). Hiermee kan de gemeente deelname aan een inburgeringscursus afdwingen (niet het halen van het inburgeringsexamen). Blijft over dat - naast de hiervoor genoemde sancties - inburgeringsplichtigen pas kunnen naturaliseren indien zij het inburgeringsexamen op niveau A2 hebben behaald of - indien zij vanaf 1 januari 2010 in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd of zelfstandige verblijfsvergunning voortgezet verblijf - het inburgeringsexamen hebben behaald.

4.4.2. *Het handhaven van inburgeringsplichtigen in de praktijk*

Handhaven van inburgeringsplichtige oudkomers in de praktijk

Vrijwel alle gemeenten gebruiken het BPI voor het identificeren van potentiële inburgeringsplichtige oudkomers. Gemeenten gebruiken daarnaast veelal ook de GBA om de eerste screening van inburgeringsplichtigen te doen¹³². Uit het breedteonderzoek blijkt dat gemeenten schatten, op basis van ervaringen in de periode 2007 - 2009, dat ongeveer 50% van de personen in het BPI daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Per gemeentegroep ziet de schatting er als volgt uit:

- (a) G4-gemeenten: aantal daadwerkelijk inburgeringsplichtigen in het BPI ligt tussen de 50 en 75%;
- (b) G32-gemeenten: een derde schat het aantal daadwerkelijke inburgeringsplichtigen op minder dan 50%, tweederde schat het aantal daadwerkelijke inburgeringsplichtigen tussen de 50 en 90%;
- (c) G52-gemeenten: ruim driekwart schat het aantal daadwerkelijke inburgeringsplichtigen tussen de 50 en 75%;
- (d) Overige gemeenten: een derde schat het aantal daadwerkelijke inburgeringsplichtigen op minder dan 50%, een derde schat het aantal daadwerkelijke inburgeringsplichtigen tussen de 50 en 90% en de rest op meer dan 90%.

¹²⁹ Wet inburgering, artikel 25, lid 4.

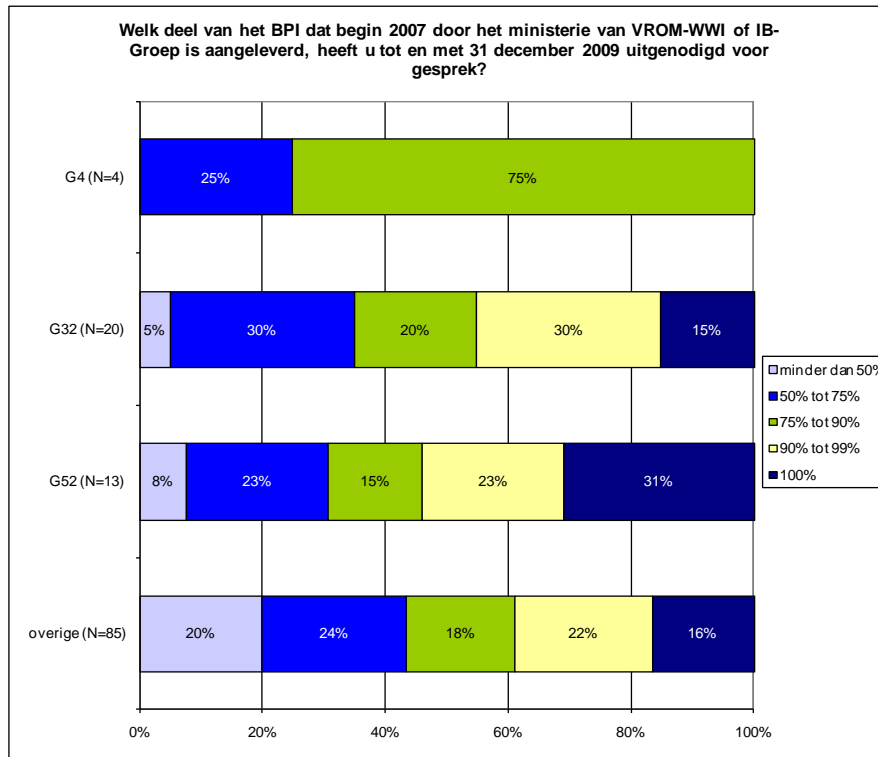
¹³⁰ Wet inburgering, artikel 23, lid 1.

¹³¹ Zie bijlage F voor een overzicht van sanctiemogelijkheden.

¹³² Voor een overzicht van alle door gemeenten genoemde methoden voor identificatie zie bijlage F.

Na de aanvankelijke scepsis over het BPI¹³³ zijn geïnterviewde gemeenten eind 2009 positiever over het nut van het BPI dan in 2007. Gemeenten noemen het BPI vooral een handig instrument om te kunnen sturen op het verstrekken van inburgeringsvoorzieningen; het bestand vormt een makkelijke gegevensbron.

Figuur 9 toont hoe omvangrijk gemeenten het restant van het BPI in hun gemeente inschatten.



Figuur 9 Schatting van de omvang van de nog op te roepen personen in het BPI

Gemeenten bevestigen met hun schatting in het breedteonderzoek dat zij een groot deel van het BPI inmiddels op gesprek hebben gehad. Het merendeel van het aantal geïnterviewde gemeenten verwacht, gezien het aantal handhavingen in 2008 en 2009, dat in 2010 het BPI zal zijn opgebruikt.

Uit het breedteonderzoek blijkt dat gemeenten het percentage inburgeringsplichtigen dat verschijnt na de oproep van de gemeente in alle gemeentegroepen inschatten tussen de 76% en de 100%. Soms herhalen de gemeenten de oproep of proberen zij inburgeringsplichtigen actief te benaderen door hen te bellen of een huisbezoek af te leggen.

In de periode 2007 tot en met 2009 zijn ongeveer 77.500 inburgeringsplichtige oudkomers gehandhaafd. In het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen waarin de potentiële inburgeringsplichtige oudkomers zijn opgenomen, staan op 1 januari 2010 nog ongeveer 80.000 personen in BPI die nog niet door gemeenten zijn opgeroepen¹³⁴.

¹³³ Zie hiervoor paragraaf 3.3.1.

¹³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 1231, Aanhangsel van de Handelingen.

Daarnaast geldt de inburgeringsplicht voor de jaarlijkse instroom nieuwkomers (gemiddeld ongeveer 20.000 in de periode 2007 tot en met 2009). Van de jaarlijkse instroom van nieuwkomers zijn er in totaal ongeveer 49.000 gehandhaafd.

In totaal hebben gemeenten ongeveer 44.000 inburgeringsplichtigen een handhaving zonder inburgeringsvoorziening opgelegd.

Zelfmelders

Naast de gehandhaafde inburgeringsplichtigen zijn er ruim 3.000 zelfmelders die vallen onder de groep inburgeringsplichtigen. Een zelfmelder is een inburgeringsplichtige die zonder dat de gemeente een handhaving oplegt of een voorziening aanbiedt, wel actief een inburgeringstraject volgt¹³⁵.

4.4.3. Het toepassen van vrijstellingen en de Korte Vrijstellingstoets in de praktijk

Ruim 63.000 inburgeringsplichtigen zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht op grond van de mogelijkheden in de wet.

Ongeveer 6.500 inburgeringsplichtigen hebben de KVT gedaan, van wie er circa 2.100 zijn geslaagd. Het slagingspercentage ligt daarmee rond de 33%¹³⁶. In principe kan de KVT maar één keer worden gedaan. Een uitzondering is gemaakt voor de eerste groep die, naar later bleek, onvoldoende tijd had voor het examen. De kandidaten die gezakt zijn, konden eenmalig herkansen.

Het niveau van de KVT ligt op taalniveau B1, in tegenstelling tot het reguliere inburgeringsexamen dat op niveau A2 ligt¹³⁷. De Centrale Raad van Beroep heeft in het kader van een bezwaar hierover uitspraak gedaan en aangegeven dat het B1-niveau van de KVT 'onevenredig bezwarend is'¹³⁸. De Raad verwijst hierbij naar de Memorie van toelichting bij de wet waarin is overwogen dat het taalniveau B1 voor veel inburgeraars een onneembare barrière zal vormen. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat zij inburgeringsplichtigen meestal afraden de toets te doen, juist vanwege het hogere niveau van het examen en het doorgaans lage slagingspercentage.

4.4.4. Het toepassen van de ontheffingsmogelijkheden

In totaal hebben in de periode 2007 tot en met 2009 circa 4.000 personen een ontheffing op medische gronden ontvangen. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat het proces van het verlenen van medische adviezen in de praktijk over het algemeen soepel verloopt en laten weten tevreden te zijn over de toepassing van het medisch protocol.

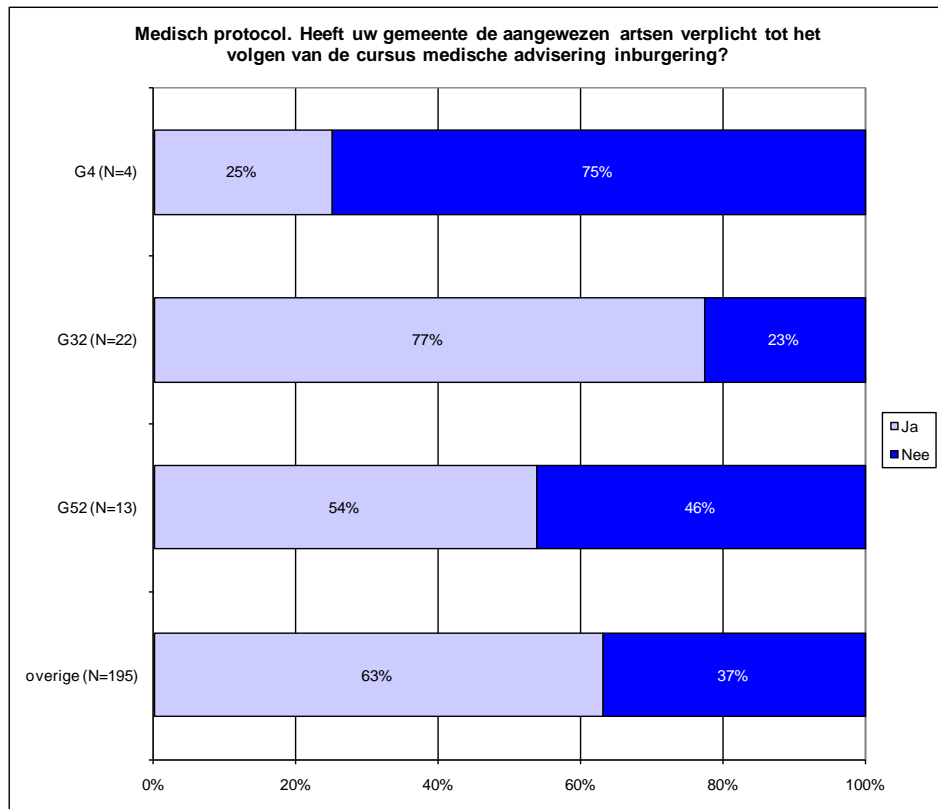
¹³⁵ Uit de ISI-gegevens zijn alleen de zelfmelders te achterhalen die examen hebben gedaan waarbij sprake is van een lening of forfaitaire vergoeding.

¹³⁶ Dit percentage is gebaseerd op de relatief kleine groep van 6.500 examenkandidaten.

¹³⁷ Zie paragraaf 3.4.7.

¹³⁸ LJN: BJ9330, Centrale Raad van Beroep, 08/4675 WI.

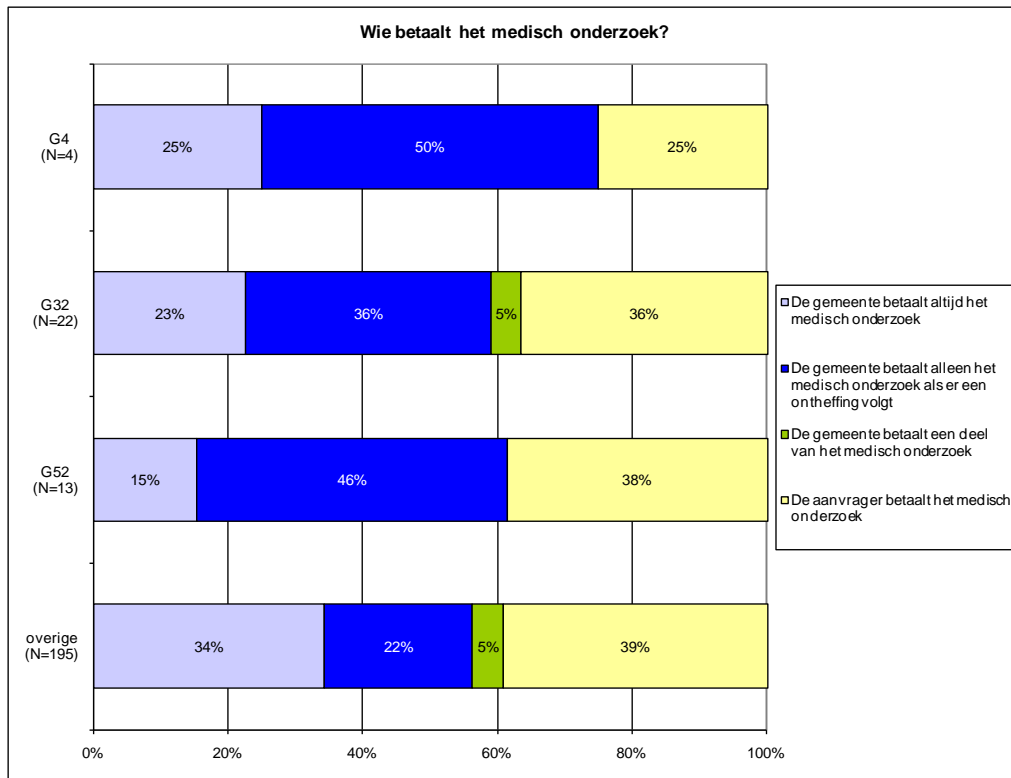
Figuur 10 toont in welke mate gemeenten in het breedteonderzoek aangeven van onafhankelijke artsen te eisen dat zij een cursus¹³⁹ volgen. Deze cursus heeft tot doel artsen te instrueren over de werking van relevante wet- en regelgeving en de werking van het protocol.



Figuur 10 Verplichting tot het volgen van de cursus medische advisering

Met uitzondering van de G4 verplicht het merendeel van de gemeenten de artsen tot het volgen van de hiervoor beschikbare cursus. In het breedteonderzoek is gemeenten gevraagd wie het medische onderzoek betaalt als inburgeraars een ontheffing op medische gronden aanvragen. Figuur 11 laat zien wie het medische onderzoek betaalt.

¹³⁹ Meer informatie over de cursus is te vinden op <http://www.treve.nl/index.php?page=ot5s1>.



Figuur 11 Betaling van het medische onderzoek ten behoeve van ontheffing

Geïnterviewden geven aan dat inburgeringsplichtigen soms hopen door middel van de medische ontheffing op een makkelijke wijze onder de inburgeringsplicht uit te komen. Geïnterviewde gemeenten geven echter ook aan de inburgeraars te waarschuwen dat deze verwachting volledig onterecht is. In meerdere interviews hebben gemeenten aangegeven dat de keuringsartsen het protocol (zeer) strikt toepassen en dat derhalve van een makkelijke uitweg absoluut geen sprake lijkt te zijn. Wel noemen twee van de vijftien geïnterviewde gemeenten dat de procedure uit het protocol wel erg formeel is in die gevallen dat overduidelijk sprake is van een medische indicatie waarvoor ontheffing zal gelden, zoals in het geval van een zwaar gehandicapt persoon.

Begin 2010 voert het ministerie overleg met de IND over de kwaliteit van medische adviezen. De IND dient deze adviezen te gebruiken in het kader van naturalisatie. De reden is dat de IND uit de begeleidende toelichting bij de uitslag van een medisch advies niet altijd kan opmaken hoe de medisch adviseur tot zijn advies is gekomen. De veronderstelling van de IND is dat de medische adviezen soms een onduidelijke toelichting bevatten op de reden waarom een inburgeraar het inburgeringsexamen niet zou kunnen doen. Het ministerie en de IND onderzoeken op dit moment de medische adviezen om te zien of onjuiste advisering vaak voorkomt.

De tweede in de wet genoemde ontheffingsmogelijkheid, op grond van voldoende aangetoonde inspanning, is nog niet voorgekomen. De handhavingstermijn voor inburgeringsplichtigen heeft ten tijde van de evaluatie nog niet (of nauwelijks) de laatste zes maanden voor het aflopen van de handhavingstermijn bereikt. Een ontheffing op deze grond is derhalve nog niet mogelijk geweest.

De ontheffingsmogelijkheden ervaren gemeenten als rigide. Zowel in de interviews als in het breedteonderzoek blijkt dat het een regelmatig genoemd knelpunt is (ongeveer 15% van de respondenten in het breedteonderzoek noemt het een knelpunt). Gemeenten geven aan dat de ontheffingsmogelijkheden voor hen onvoldoende zijn. Gemeenten willen inburgeringsplichtigen van wie op grond van aangetoonde inspanningen duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen nooit gaan halen, eerder kunnen ontheffen dan de eerder genoemde 6 maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn. Gemeenten willen zo voorkomen dat inburgeringsplichtigen onnodig lang een cursus volgen waarbij ze het cursusniveau niet aankunnen.

Daarnaast zijn er personen die geen diploma's kunnen tonen waarmee zij vrijgesteld zouden zijn van de inburgeringsplicht, maar van wie direct duidelijk is dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen. Gemeenten kunnen op dit moment deze personen alleen maar handhaven of hen een examen laten doen. Hoewel deze inburgeringsplichtigen verschillende mogelijkheden hebben om te voldoen aan de inburgeringsvereiste, willen gemeenten hen toch kunnen ontheffen van de inburgeringsplicht en hen niet onnodig een Korte Vrijstellingstoets of inburgeringsexamen laten doen.

Op dit moment bereidt de minister voor WWI een wijziging van het Besluit inburgering voor, die gemeenten de mogelijkheid biedt om inburgeringsplichtigen op grond van aantoonbare inspanningen eerder dan zes maanden voor het einde van de inburgeringste ontheffen van de inburgeringsplicht, en die ook in een ontheffingsmogelijkheid voorziet voor mensen van wie het direct duidelijk is dat zij ingeburgerd zijn.

4.4.5. Het sanctiebeleid in de praktijk

Beleidsmatige invulling van het sanctiebeleid

Uit vigerende verordeningen blijkt dat de helft van de 52 grootste gemeenten lagere boetes hanteert dan het wettelijk toegestane maximum. De andere helft van de 52 grootste gemeenten heeft wel het wettelijke toegestane maximum opgenomen in de verordening.

Reden om af te wijken van het wettelijk maximum sanctiebedrag is volgens geïnterviewde gemeenten dat zij weinig waarde hechten aan sancties en verwachten dat deze contraproductief werken. Zij noemen dat het opleggen van een boete aan een inburgeringsplichtige die niet meewerkt er niet voor zal zorgen dat deze alsnog gaat voldoen aan de inburgeringsplicht. Ook geven zij aan van mening te zijn dat een boete een te zware financiële sanctie is voor inburgeringsplichtigen met een laag inkomen. Andere geïnterviewde gemeenten noemen juist het wettelijk maximum boetebedrag te laag. Daardoor zou een inburgeringsplichtige eenvoudig een sanctie kunnen 'afkopen' om maar niet te hoeven voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze gemeenten zien de sanctie als een extra prikkel om potentiële inburgeringsplichtigen te overtuigen. In gesprekken noemen gemeenten het voorbeeld van allochtone vrouwen die niet op een inburgeringscursus mogen van hun man. Door de sanctie kan de man de vrouw niet verplichten thuis te blijven, waardoor deze boeteprikkel effectief kan werken.

Een enkele gemeente heeft een sterk afwijkend sanctiebeleid. De gemeente Eindhoven heeft op basis van principiële overwegingen de boete voor het niet behalen van het inburgeringsexamen vastgesteld op één euro.

Voor het niet verschijnen na de oproep en het niet meewerken aan de inburgeringsvoorziening, hanteert de gemeente wel het wettelijk toegestane maximum¹⁴⁰. Veel gemeenten hanteren het maatregelenbeleid onder de Wet werk en bijstand voor uitkeringsgerechtigde inburgeraars. Alle G4-gemeenten, 95% van de G32 en 92% van de G52 hebben in het breedteonderzoek aangegeven gebruik te maken van deze mogelijkheid als dit noodzakelijk is. Voor de overige gemeenten ligt dit percentage op 82%.

Monitoren van de voortgang van inburgeringsplichtigen

Niet alleen gemeenten houden zicht op de voortgang van inburgeringsplichtigen. Gemeenten hebben over het algemeen in contractuele afspraken met cursusinstellingen vastgelegd dat cursusinstellingen een deel van de cursus niet betaald krijgen indien een cursist het examen niet haalt. Als gevolg daarvan houden cursusinstellingen scherp toezicht op eventuele uitval. Daarmee legt de gemeente een deel van de verantwoordelijkheid voor het monitoren van de voortgang van de gehandhaafde inburgeringsplichtige met een inburgeringsvoorziening bij de cursusinstelling. Gemeenten geven in gesprekken aan over het algemeen informatie te krijgen van cursusinstellingen zodra eventuele uitval dreigt.

Gemeenten kunnen de groep gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening oproepen voor een voortgangsgesprek om te zien of zij ook werkelijk een inburgeringscursus volgen of zich voorbereiden op het inburgeringsexamen. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij hier (nog) nauwelijks aan toe zijn gekomen. Een enkele grote gemeente geeft in de gesprekken aan dat zij wel al enkele personen een voorziening hebben opgelegd na deze opnieuw te hebben opgeroepen. Uit ISI blijkt dat een deel van de gemeenten inburgeringsplichtigen zonder inburgeringsvoorziening opnieuw hebben opgeroepen en hen alsnog een voorziening hebben verstrekt (deze groep maakt in de cijfers nu onderdeel uit van de gehandhaafden met voorziening). Het gaat hierbij om ongeveer 5.000 inburgeringsplichtigen.

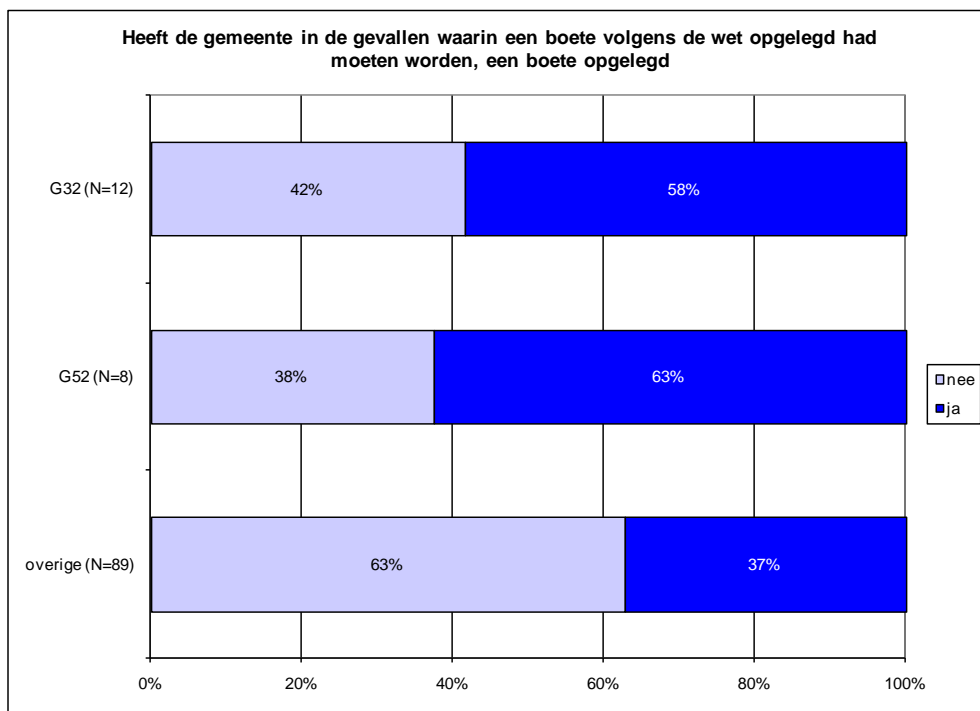
Opleggen van sancties

Omdat de handhavingstermijn voor de meeste inburgeringsplichtigen nog niet is verstreken, hebben gemeenten in de periode 2007 - 2009 alleen kunnen sanctioneren voor het niet verschijnen na een oproep of het niet willen meewerken aan een inburgeringsvoorziening. Bovendien leggen gemeenten niet direct een boete op in geval van een overtreding, maar volgt eerst een gesprek met de inburgeringsplichtige of sturen gemeenten eerst een brief waarin de inburgeringsplichtige op zijn plichten wordt gewezen.

In het breedteonderzoek is gemeenten gevraagd of zij al sancties hadden kunnen opleggen. In het breedteonderzoek hebben alle G4-gemeenten, 45% van de G32-gemeenten, 38% van de G52-gemeenten en 33% van de overige gemeenten aangegeven géén beeld te hebben van de boetes die zij al hadden kunnen opleggen. Geïnterviewde gemeenten noemen het niet op orde hebben van

¹⁴⁰ http://eindhoven.sp.nl/opinie/2007/wet_inburgering.stm.

de boeteadministratie als belangrijke verklaring waarom zij geen beeld hebben van de uitvoering van het sanctiebeleid, hoewel zij deze wel in ISI moeten registreren. Geïnterviewden geven hierbij aan dat zij de afgelopen jaren vooral druk zijn geweest met het op orde krijgen van de uitvoeringsorganisatie en minder aandacht hebben gehad voor de administratie van sancties. Van die gemeenten die wel hebben aangegeven zicht te hebben op de uitvoering van het sanctiebeleid, is gevraagd of ze ook altijd hebben beboet als dat volgens de wet zou kunnen. Figuur 12 laat zien dat gemeenten in het breedteonderzoek hebben aangegeven in een aantal gevallen bewust geen sancties op te hebben gelegd, terwijl dit wel had gekund.



*Figuur 12 Opleggen van boetes in die gevallen waar het volgens de wet moet
(geen opgave van de G4)*

Uit de ISI-data blijkt dat 18% van de gemeenten een boete heeft opgelegd aan inburgeraars.

Opgesplitst naar de verschillende gemeenten levert dit de volgende percentages op:

- (a) G4-gemeenten: 50% van de gemeenten heeft een boete opgelegd;
- (b) G32-gemeenten: 66% van de gemeenten heeft een boete opgelegd;
- (c) G52-gemeenten: 31% van de gemeenten heeft een boete opgelegd;
- (d) overige gemeenten: 12% van de gemeenten heeft een boete opgelegd.

Daarmee zit er een duidelijk verschil tussen de informatie uit ISI en het breedteonderzoek; uit het breedteonderzoek lijkt het alsof gemeenten vaker een boete opleggen dan in ISI is terug te vinden. Voor de overige gemeenten geldt dat in ISI alle kleine gemeenten zitten en in het breedteonderzoek de gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners niet zijn meegenomen. Deze groep heeft slechts weinig inburgeraars en zal daarom naar verwachting weinig boetes hoeven uitdelen. Een verklaring voor het verschil is de eerder door gemeenten genoemde achtergebleven administratie van het sanctiebeleid.

Uit beide bronnen blijkt in ieder geval dat gemeenten niet altijd sanctioneren als de wet dit wel voorschrijft.

Geïnterviewden noemen de volgende redenen waarom zij (nog) niet sanctioneren:

- (a) De afgelopen periode hebben gemeenten prioriteit gegeven aan het verstrekken van inburgeringsvoorzieningen en niet aan het monitoren en het opvolgen van niet-nakoming door inburgeringsplichtigen;
- (b) Gemeenten zien het uitvoeren van het sanctiebeleid als een (te) grote administratieve last ten opzichte van de opbrengst;
- (c) Gemeenten noemen de sancties onwenselijk of contraproductief.

4.5. Werven van vrijwillige inburgeraars en nakoming overeenkomst

4.5.1. Wettelijk kader voor het werven van vrijwillige inburgeraars nakoming overeenkomst

Gemeenten konden reeds vanaf 1 januari 2007 aan alle vrijwillige inburgeraars een aanbod doen, waarbij de minister voor WWI wel stimuleerde tot het prioriteren van de groepen uitkeringsgerechtigden en oudkomers zonder inkomen uit tegenwoordige arbeid, bijstand of uitkering. Zoals in paragraaf 2.5 is aangegeven, komt de Regeling vrijwillige inburgering grotendeels overeen met de inhoud van de Wet inburgering (de Regeling is per 1 januari 2010 opgenomen in de wet, zie paragraaf 3.4). Voordat de Regeling vrijwillige inburgering in de Wet inburgering was opgenomen, waren gemeenten niet verplicht het beleid voor de vrijwillige inburgeraar op te nemen in de verordening. Vanaf 1 januari 2010 dienen gemeenten dit wel te doen.

Een groot verschil met inburgeringsplichtigen is dat er voor vrijwillige inburgeraars geen plicht bestaat. Overigens kan de gemeente, ingeval van vrijwillige inburgeraars die op grond van sociale zekerheidswetten een uitkering ontvangen, wel gebruikmaken van de sanctiemaatregelen die staan beschreven in de sociale zekerheidswetten, onder andere op grond van de Wet werk en bijstand (maatregelbeleid). Voor deze groep kan de gemeente het meewerken aan een inburgeringsvoorziening wel afdwingen en de gemeente kan gebruikmaken van gemeentelijke bestanden om hen te identificeren. Gemeenten zullen de overige groep vrijwillige inburgeraars door middel van werving over moeten halen om een inburgeringsvoorziening aan te gaan volgen. De wervingsactiviteit is niet nader in de wet uitgewerkt.

Indien de gemeente een vrijwillige inburgeraar heeft geworven en deze besluit om het aanbod van een inburgeringsvoorziening te accepteren, dan sluit de gemeente een overeenkomst af waarin de rechten en plichten over en weer zijn geregeld¹⁴¹. Gemeenten kunnen sancties opnemen in de overeenkomst of een terugbetalingsregeling opnemen in de overeenkomst ingeval de vrijwillige inburgeraar de cursus niet afrond. De gemeente legt dit beleid vast in de verordening.

¹⁴¹ Dit wijkt af ten opzichte van de inburgeringsplichtige waar de gemeente op dat moment een beschikking voor afgeeft.

Tijdens de voorbereiding van het nieuwe inburgeringsstelsel is de omvang van deze groep geschat op ongeveer 250.000 personen. Een recente grove schatting van het CBS in het kader van de ambtelijke heroverweging¹⁴² komt op ongeveer 319.000 personen.

4.5.2. *Werving in de praktijk*

Aanpak van werving van vrijwillige inburgeraars

Gemeenten ervaren volgens geïnterviewden een groot verschil in het bereiken van de inburgeringsplichtige en het bereiken van de vrijwillige inburgeraar. Omdat er voor de vrijwillige inburgeraar geen inburgeringsplicht geldt, dient de vrijwillige inburgeraar zichzelf te melden of dient de gemeente de vrijwillige inburgeraar te 'verleiden' tot het volgen van een inburgeringscursus en het halen van het inburgeringsexamen. Bovendien heeft de gemeente geen algemeen hulpmiddel, zoals het BPI om te bepalen welke vrijwillige inburgeraar in aanmerking komt voor een inburgeringsvoorziening. Het komt voor gemeenten daarom vooral aan op een goede werving en het overtuigen van vrijwillige inburgeraars.

Uit het breedteonderzoek blijkt dat de grote gemeenten veelal zijn gestart met de werving, maar de kleine gemeenten (68% van gemeenten kleiner dan de G52) nog niet. Van deze laatste groep is de helft ook voornemens om geen actieve werving te starten. Gemeenten zijn niet verplicht vrijwillige inburgeraars te werven of een inburgeringsvoorziening aan te bieden.

De minister voor WWI is een landelijke campagne gestart voor het werven van vrijwillige inburgeraars. Ten tijde van het onderzoek is het effect van deze campagne niet bekend.

Effectieve wervingsinstrumenten

Over het algemeen staat de werving bij veel gemeenten nog in de kinderschoenen. Volgens veel geïnterviewden zoeken gemeenten naar effectieve methoden om vrijwillige inburgeraars te overtuigen van het nut van inburgering. Voorbeelden van instrumenten die gemeenten noemen bij het werven van vrijwillige inburgeraars zijn voorlichtingsbijeenkomsten en bezoeken aan maatschappelijke of religieuze organisaties. Maar ook ambassadeurs, huisbezoek of doorgeleiding via instapcursussen, scholen en consultatiebureaus, mond-tot-mondreclame, buitenlandse Tv-stations en uitkeringsbestanden van de gemeente zijn genoemde kanalen om vrijwillige inburgeraars te werven of te overtuigen van het nut van inburgering. Geïnterviewden noemen het succes van de al uitgevoerde werving wisselend. Enkele geïnterviewde gemeenten noemen een BPI voor vrijwillige inburgeraar een handig instrument om de werving te verbeteren.

Vooraf een instapcursus dichtbij de eigen sociale leefomgeving werkt volgens enkele geïnterviewden wervend en (in het bijzonder ook voor vrouwen) drempelverlagend. Met name het 'groepsgewijs' en 'stapsgewijs' verleiden lijkt volgens geïnterviewden effectief voor mensen met een laag startniveau. In sommige gemeenten draagt ook de cursusinstitelling bij aan de werving.

¹⁴² www.heroverweging.nl.

Begin 2010 heeft de minister voor WWI een stimuleringsmaatregel geïntroduceerd om de instapcursussen te promoten¹⁴³.

De (verwachte) effectiviteit van de wervingsactiviteiten

Of veel potentieel vrijwillige inburgeraars ook werkelijk een cursus gaan volgen, is de vraag. Als de inburgeringscursus goed op de behoefte van vrijwillige inburgeraars aansluit, zal werving eenvoudig zijn. Uit het breedteonderzoek blijkt dat met name de 32 grootste gemeenten een beeld hebben van de verwachte omvang en behoefte van vrijwillige inburgeraars:

- (a) Drie van de vier G4-gemeenten geven aan een beeld te hebben van de verwachte omvang van de groep vrijwillige inburgeraars in de gemeente;
- (b) De helft van de G32-gemeenten heeft een beeld van het aantal vrijwillige inburgeraars in de gemeente;
- (c) Eén gemeente uit de G52-gemeenten heeft een beeld (op basis van slechts 6 respondenten);
- (d) 50 (n=50) Gemeenten van de overige gemeenten hebben een beeld van het aantal vrijwillige inburgeraars in de gemeente.

De verwachte effectiviteit¹⁴⁴ die gemeenten noemen, loopt sterk uiteen. Gemiddeld schatten de gemeenten in het breedteonderzoek de effectiviteit op ongeveer 39% (n = 30), waarbij de schattingen tussen gemeenten wel uiteen lopen. Met name de grote gemeenten schatten de effectiviteit lager in, op ongeveer één op de drie vrijwillige inburgeraars. Toch noemen geïnterviewde gemeenten het niet eenvoudig om een reële raming te maken van het aantal vrijwillige inburgeraars met wie ze een overeenkomst kunnen afsluiten. Gemeenten noemen als verklaring de beperkte bekendheid met de samenstelling en behoefte van de groep en daarnaast speelt mee dat een deel van deze groep al onder het oude inburgeringsstelsel inburgeringscursussen heeft gevolgd of inmiddels in Nederland andere opleidingen heeft gedaan.

Er zijn verschillende drempels die geïnterviewde gemeenten noemen die effectieve werving niet eenvoudig maken. Het onderzoek onder inburgeraars¹⁴⁵ bevestigt het beeld van geïnterviewden. Drempels zijn:

- (a) Niet iedere vrijwillige inburgeraar ziet het nut ervan in om een inburgeringscursus te volgen (met name personen die ouder zijn ongeveer 45 jaar), hoewel sommige vrijwillige inburgeraars wel behoefte aan taalondersteuning hebben (bron: onderzoek onder inburgeraars, geïnterviewde gemeenten);
- (b) Vrijwillige inburgeraars vinden zichzelf geen inburgeraar, omdat ze al lange tijd in Nederland verblijven (wel bestaat soms de interesse in taalonderwijs) (geïnterviewde gemeenten);
- (c) Met name lager opgeleiden hebben vooraf examenvrees en willen daarom geen inburgeringscursus volgen waarbij ze examen moeten doen. Dit argument is ook genoemd in

¹⁴³ De minister voor WWI heeft eenmalig middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten voor het aanbieden van instapcursussen in 2010. Het gaat om instapcursussen die inburgeraars op een laagdrempelige manier voorbereiden op een inburgeringstraject. Het doel is een zo groot mogelijk aantal deelnemers door te geleiden naar een alfabetiseringscursus of inburgeringstraject (zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 73).

¹⁴⁴ Effectiviteit is dan de schatting van het aantal vrijwillige inburgeraars waarmee de gemeente een overeenkomst zal afsluiten.

¹⁴⁵ Zie bijlage F voor de bronnen in het onderzoek onder inburgeraars.

- verschillende bronnen in het onderzoek onder inburgeraars (bron: onderzoek onder inburgeraars, geïnterviewde gemeenten);
- (d) Vrijwillige inburgeraars vinden de sancties die soms onderdeel uitmaken van de overeenkomst te zwaar (sancties op het niet nakomen van de afspraken) (bron: geïnterviewde gemeenten);
 - (e) Kinderopvang voor vrijwillige inburgeraars (niet zijnde vrijwillige inburgeraars met een uitkering in het kader van sociale verzekeringswetten) die een opvoedtaak hebben, is onvoldoende beschikbaar of moeilijk te organiseren (zie ook paragraaf 4.6.4) (bron: onderzoek onder inburgeraars, geïnterviewde gemeenten). De Staatssecretaris voor Onderwijs heeft in overleg met de minister voor WWI in november 2009 gemeld omwille van het terugdringen van de kosten voor kinderopvang in algemene zin de Wet op de Kinderopvang niet aan te passen voor vrijwillige inburgering¹⁴⁶;
 - (f) Combineren van de cursus met (fulltime) werk is (te) zwaar voor de vrijwillige inburgeraar (bron: onderzoek onder inburgeraars, geïnterviewde gemeenten).

4.5.3. *Nakoming van de overeenkomst*

16% van de 52 grote gemeenten heeft in de verordening opgenomen dat de gemeente niet-nakoming van de overeenkomst met vrijwillige inburgeraars afdwingt, waarbij de helft van deze groep het sanctiebeleid gelijk stelt aan het sanctiebeleid voor de inburgeringsplichtige. Geïnterviewden geven aan nog nauwelijks ervaring te hebben met de nakoming van gemaakte afspraken met vrijwillige inburgeraars. De focus van geïnterviewde gemeenten lag de afgelopen jaren vooral bij de inburgeringsplichtigen. Geïnterviewden geven aan nog nauwelijks aandacht te hebben besteed aan het monitoren van de nakoming van overeenkomsten met vrijwillige inburgeraars of sancties te hebben opgelegd. Geïnterviewden geven aan sterk te twijfelen aan het toepassen van sanctiebeleid bij vrijwillige inburgeraars, omdat het, zoals eerder aangegeven, de werving frustreert.

4.6. **Faciliteren van inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars**

4.6.1. *De inkoop van inburgeringsvoorzieningen*

Gemeenten maken voor het uitvoeren van de inburgeringsvoorziening gebruik van cursusinstellingen die zich begeven op de vrije markt¹⁴⁷. Voordat de gemeente een inburgeringsvoorziening kan aanbieden (met uitzondering van het Persoonlijk Inburgeringsbudget), dient de gemeente hiervoor één of meerdere cursusinstellingen te hebben gecontracteerd. Gemeenten definiëren in een bestek welke dienstverlening zij verwachten van een cursusinstelling en doorlopen een (Europese) aanbesteding¹⁴⁸ met als resultaat het contracteren van één of meerdere cursusinstellingen.

Gemeenten definiëren in het bestek de inhoud en het beoogde eindresultaat van de inburgeringscursus en kunnen daar nadere (kwaliteits)eisen aan stellen. De gemeente is in het

¹⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 70.

¹⁴⁷ De beschrijving van de marktwerking is in hoofdstuk 5 opgenomen.

¹⁴⁸ Besluit Aanbesteden van Overheidsopdrachten.

inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor de kwaliteit en inhoud van de inburgeringscursus die zij contracteert en aanbiedt aan inburgeringsplichtigen. De Wet inburgering beschrijft de eindtermen waarop het inburgeringsexamen toetst (de inhoud) en beschrijft de eisen die zijn gesteld aan de examenopzet. Het decentrale examen bestaat uit een portfolio, een assessment of een combinatie van beide examenonderdelen (zie voor het examen paragraaf 4.7). Daarmee stuurt het examen ook op de onderwijsmethode: het contextrijk leren (niet alleen klassikaal, maar leren in een praktijksituatie). De Wet inburgering stelt verder geen eisen aan de kwaliteit van de cursus die gemeenten inkopen bij cursusunstellingen. Wel is het Keurmerk Inburgering geïntroduceerd ter bescherming van consumenten waar cursusunstellingen zich kunnen aanmelden. Dit Keurmerk ziet toe op een aantal kwaliteitscriteria zoals de tevredenheid van opdrachtgevers en cursisten, het slagingspercentage en het nakomen van afspraken die cursusunstellingen maken met opdrachtgevers.

In het bestek waarin de gemeente de opdracht tot het uitvoeren van de inburgeringscursus beschrijft, staan de (kwaliteits)eisen opgenomen waaraan de inburgeringscursus moet voldoen, de selectiecriteria waaraan de cursusunstelling moet voldoen en de gunningscriteria waarop de gemeente de offerte van de inschrijvende cursusunstelling beoordeelt. De cursusunstelling stelt haar offerte op met daarin opgenomen haar aanpak voor de inburgeringscursus. De aanpak is een afgeleide van de eisen uit het inburgeringsexamen en de eisen die de gemeente in het bestek heeft gesteld.

Kwaliteit van onderwijs in het algemeen hangt af van verschillende factoren. Cito¹⁴⁹ noemt in een algemeen literatuuronderzoek de volgende algemene kenmerken: 'De belangrijkste algemene kenmerken van effectief onderwijs worden daarbij gerangschikt in de volgende drie globale rubrieken: (achtergrond)kenmerken van de leerder, docent, curriculum en instructie en beleid, organisatie en context van de school.' Specifiek voor inburgeringsonderwijs heeft Cito een literatuuronderzoek uitgevoerd in opdracht van de minister voor WWI (in het kader van het Deltaplan Inburgering) naar succesfactoren in het inburgeringsonderwijs¹⁵⁰. Hieruit volgen de volgende factoren (in willekeurige volgorde)¹⁵¹:

- (a) Docentcompetenties;
- (b) Onderwijsopzet;
- (c) Inhoud van het programma en didactiek;
- (d) Randvoorwaarden;
- (e) Intensiteit;
- (f) Leerder.

Ten aanzien van docentcompetenties noemt het Citorapport dat er geen initiële opleiding bestaat voor NT2-docenten: "Goede docenten beschikken over een cluster van kennis (bijvoorbeeld van tweede taalverwerving, van de doelgroep), vaardigheden (onder andere organiseren, coachen) en

¹⁴⁹ Cito, 'Literatuuronderzoek naar succesfactoren voor NT2-onderwijs', 1 juli 2008.

¹⁵⁰ Op www.vrom.nl/pagina.html?id=37745 zijn verschillende (lopende) onderzoeken beschreven naar de kwaliteitsfactoren in het inburgeringsonderwijs of alfabetiseringsonderwijs.

¹⁵¹ Cito, 'Succesfactoren NT2-onderwijs uit 'Op zoek naar het succes van inburgering', Onderzoek uitgevoerd in het kader van Leerlastonderzoek fase 1, december 2008.

houding (o.a. positieve, hoge verwachtingen van leerders) die samen belangrijk bijdragen aan het taalleersucces van inburgeraars. Voor het vak NT2 bestaat er geen initiële opleiding. NT2 is een relatief jong vak, gekenmerkt door grote heterogeniteit op allerlei fronten, en één ervan is de wijze waarop docenten zijn opgeleid. Daarnaast heeft de Beroepsvereniging van docenten Nederlands als Tweede Taal een certificeringstraject ontwikkeld, waarin docenten hun competenties kunnen aantonen. Bij afronding van deze procedure ontvangt de docent het certificaat 'Competent NT2-docent'. Daarnaast zijn er NT2- masteropleidingen en duale opleidingen NT2 waarvan mag worden aangenomen dat afronding ervan garant staat voor adequate competenties van de NT2-docent. Met het oog op kwaliteitsverbetering in het Inburgeringsonderwijs moet gestreefd worden naar de werving van door docenten met aantoonbare competenties en dus een passende NT2-kwalificatie". In het kader van het Deltaplan Inburgering heeft het ministerie ook enkele andere instrumenten ontwikkeld die moeten bijdragen aan kwaliteitsverbetering van het inburgeringsonderwijs. Deze instrumenten zijn een competentieprofiel voor docenten in het inburgeringsonderwijs en een handreiking Goed Opdrachtgeverschap waarin leerervaringen op het gebied van het inkopen van inburgeringsonderwijs in zijn verzameld.

Met deze hiervoor beschreven onderzoeken is een eerste inzicht bepaald van de kwaliteitsfactoren waar de gemeente in de aanbestedingsprocedure en tijdens de uitvoering kan sturen. In paragraaf 4.6.3 is beschreven of dergelijke eisen ook zichtbaar worden in de praktijk. In de volgende paragraaf is beschreven welke eisen en mogelijkheden de Wet inburgering biedt voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen.

4.6.2. Wettelijk kader voor het faciliteren van inburgeringsplichtigen

Het faciliteren van inburgeringsplichtigen houdt in dat de gemeenten door middel van een inburgeringsvoorziening inburgeringsplichtigen ondersteunen. Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven, is de wet- en regelgeving op dit onderdeel aangepast en mogen gemeenten - met terugwerkende kracht - vanaf 1 november 2007 alle inburgeringsplichtigen een aanbod voor een inburgeringsvoorziening doen. Gemeenten moeten per 1 januari 2009 in de verordening vastleggen welk stelsel zij hanteren bij het faciliteren van inburgeringsplichtigen; een vaststellingsstelsel waarbij de gemeente een voorziening dwingend kan opleggen¹⁵² of een aanbodstelsel waarbij het aan de inburgeringsplichtige is om een voorziening al dan niet te accepteren.

De (duale) inburgeringsvoorziening moet voorbereiden op het inburgeringsexamen of het Staatexamen NT2 programma I of II (mogelijk vanaf 1 januari 2008) en omvat tenminste éénmaal het afleggen van het inburgeringsexamen. De taalkennisvoorziening (mogelijk vanaf 1 september 2008) is gericht op de verwerving van de Nederlandse taal die noodzakelijk is voor het kunnen afronden van een mbo-opleiding 1 of 2. De gemeente financiert de inburgeringsvoorziening. Inburgeringsplichtigen zijn een eigen bijdrage van €270 voor de inburgeringsvoorziening verschuldigd. De reguliere inburgeringsvoorziening die opleidt tot het inburgeringsexamen bestaat uit een bepaald examenprofiel dat aansluit op de behoefte, belevingswereld en het doelperspectief van de inburgeraar. Vanaf 2007 waren de examenprofielen Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs

¹⁵² Zie hiervoor de wijziging in wet- en regelgeving in paragraaf 3.4.

en Werk al mogelijk en in 2009 zijn daar de profielen Ondernemerschap en Maatschappelijke participatie in het examen bijgekomen¹⁵³.

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven, ligt de prioriteit voor de minister voor WWI bij duale inburgeringsvoorzieningen met als doelstelling om in 2011 80% van de inburgeringsvoorzieningen in duale vorm te verstrekken (streefwaarde voor 2009 is 40%). Een duale inburgeringsvoorziening is volgens het Besluit inburgering "een inburgeringsvoorziening die met het oog op de actieve deelname aan de Nederlandse samenleving mede voorziet in activiteiten die in samenhang, en tenminste voor een deel gelijktijdig worden uitgevoerd".

De gemeente kan de inburgeringsvoorziening combineren met een re-integratietraject. Het betreft dan een inburgeringsvoorziening die is gecombineerd met een re-integratietraject op grond van sociale zekerheidswetten. Wanneer er sprake is van een uitkeringsgerechtigde met de verplichting tot het verkrijgen of aanvaarden van arbeid zijn gemeenten verplicht een gecombineerde inburgeringsvoorziening aan te bieden. De gecombineerde voorziening bestaat uit inburgering met re-integratie, waarbij gemeenten de verschillende onderdelen in het inburgeringsdeel of re-integratiedeel volgtijdelijk kunnen inzetten, zoals allereerst het volgen van de inburgeringscursus en vervolgens het volgen van een vervolgopleiding voor bijscholing ten behoeve van re-integratie. Wanneer de gemeente de verschillende onderdelen in samenhang en voor een deel gelijktijdig inzet, dan is er tevens sprake van een duale voorziening. Zoals in paragraaf 3.2.2 is beschreven, maakt het verbeteren van samenhang tussen inburgering en re-integratie onderdeel uit van het Deltaplan.

Tot slot kan een gemeente ook een inburgeringsvoorziening aanbieden in de vorm van een Persoonlijk Inburgeringsbudget. De invoering van het Persoonlijk Inburgeringsbudget, door expliciete opname in de wet in 2009¹⁵⁴, heeft tot doel maatwerk te kunnen bieden aan inburgeraars. De inburgeraar kan zelf een inburgeringscursus kopen en krijgt daarvoor een (fictieve) vergoeding in de vorm van een gemeentelijke voorziening. De minister voor WWI promoot het Persoonlijk Inburgeringsbudget vooral voor inburgeraars die werken. In overleg met de werkgever maken de gemeente en de inburgeraars afspraken voor een goede afstemming tussen de inburgeringscursus en het werk.

4.6.3. De inkoop van inburgeringsvoorzieningen in de praktijk

De inkoop van inburgeringscursussen

Uit het breedteonderzoek blijkt dat gemeenten over het algemeen cursussen hebben ingekocht voor alle vier genoemde examenprofielen. Alleen het profiel 'Ondernemerschap' blijft daarin (nog) achter; 36% van de 52 grootste gemeenten heeft hiervoor nog geen afspraken gemaakt met een cursusinstelling. 39 van de 88 gemeenten in het breedteonderzoek die nog geen contract met een cursusinstelling voor de profielen Ondernemerschap of Maatschappelijke Participatie hebben afgesloten, geven in het breedteonderzoek aan dat zij dit ook niet van plan zijn te doen. Dit betreft voornamelijk kleine gemeenten.

¹⁵³ Zie hiervoor de wijziging in wet- en regelgeving in paragraaf 3.4.

¹⁵⁴ Zie hiervoor de wijziging in wet- en regelgeving in paragraaf 3.4.

Uit het breedteonderzoek blijkt dat nog niet alle gemeenten afspraken hebben gemaakt met een cursusinstelling voor het aanbieden van de taalkennisvoorziening:

- (a) Alle G4-gemeenten kunnen een taalkennisvoorziening aanbieden;
- (b) 73% van de G32 kan een taalkennisvoorziening aanbieden;
- (c) 54% van de G52 kan een taalkennisvoorziening aanbieden;
- (d) 48% van de overige gemeenten kan een taalkennisvoorziening aanbieden.

Gemeenten en cursusinstellingen blijken de waarde van een duale component in te zien. 100% van de G4 en de G32 heeft de inburgeringsvoorziening met een duale component gecontracteerd bij een cursusinstelling. 85% van de G52-gemeenten heeft eveneens de inburgeringsvoorziening met duale component gecontracteerd. Bij de overige gemeenten ligt dit percentage op 86%. Gemeenten die de duale component niet hebben gecontracteerd, organiseren de duale component zelf.

Inhoud van de opdracht in gemeentelijke bestekken

Een analyse van bestekken van 40 gemeenten geeft een beeld van het inkoopgedrag van gemeenten. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij in het begin van het nieuwe inburgeringsstelsel moeite hadden om inhoudelijke eisen te stellen aan de inburgeringscursus. Gemeenten besteden wel aandacht aan randvoorwaarden, zoals het cursuslokaal of de kinderopvang. Gemeenten stelden in hun bestek in 2007 voornamelijk de vraag aan de cursusinstellingen om een offerte uit te brengen voor het verzorgen van inburgeringscursussen die opleiden tot het inburgeringsexamen in bepaalde cursusprofielen.

Geïnterviewde gemeenten en cursusinstellingen geven aan dat er in 2006 en 2007 nauwelijks consultatie plaatsvond waarbij de gemeente in gesprek ging met cursusinstellingen hoe de inkoopvraag te definiëren in het bestek. Volgens hen vonden met name in 2009 meer consultaties plaats over de wijze waarop de gemeente de inkoopvraag het beste kan definiëren. Gemeenten geven aan te hebben geleerd van de eerste aanbestedingen in 2007 voor aanbestedingen die in latere jaren plaatsvinden. Verder geven drie van de G4-gemeenten in het breedteonderzoek aan ook eigen onderzoek te hebben uitgevoerd naar de behoefte van de inburgeraars om dat vervolgens mee te nemen bij het definiëren van het bestek. Ongeveer één op de drie G32-gemeenten heeft ook een behoefteonderzoek uitgevoerd. Van alle gemeenten kleiner dan de G32-gemeenten noemt één op de zeven gemeenten behoefteonderzoek uit te hebben gevoerd.

Recentere bestekken bevatten meer (kwaliteits)eisen. Tabel 13 toont van 40 gemeenten, waarvan de overeenkomst geldig is in 2009, in welke mate zij bepaalde (kwaliteits)eisen hanteren in hun bestek. Hierbij is gekeken naar enkele eisen die terugkomen in de succesfactoren (zie paragraaf 4.6.1) zoals door het ministerie is geïnventariseerd en waarvan te verwachten is dat deze in bestekken zijn opgenomen. Deze eisen zijn niet één op één herleidbaar naar de succesfactoren, maar maken daar wel onderdeel van uit. Het gaat om eisen aan het Keurmerk Inburgering, de docent en uitvalsregistratie. Tabel 13 toont laat zien op welke wijze het betreffende criterium in de bestekken is vastgelegd of dat het criterium niet is genoemd in het bestek.

Vorm van het criterium	Keurmerk inburgering	NT2-eisen aan docent	Eisen aan uitvalregistratie
Genoemd, maar niet geëist¹⁵⁵	15	22	-
Geëist	23	14	34
Niet genoemd of geëist	2	4	6

Tabel 13 In gemeentelijke bestekken opgenomen kwaliteitscriteria

Gemeenten hanteren het Keurmerk (of de bij het Keurmerk behorende criteria) als selectiecriterium in hun bestek of verwijzen in hun bestek naar het Keurmerk. Tabel 13 laat zien dat minder dan de helft van de gemeenten eisen stelt aan de competenties van de docent. Hoewel dit in het eerder genoemde CITO-onderzoek als succesfactor is benoemd, nemen gemeenten het niet altijd op in de bestekken. Gemeenten stellen wel de uitvalsregistratie verplicht om de aanwezigheid van inburgeraars in de lessen te kunnen monitoren. Deze kwaliteitseis biedt gemeenten (en cursusinstellingen) de mogelijkheid tijdig te kunnen sturen als er uitval van een cursist dreigt.

Gemeenten definiëren de opdracht aan cursusinstellingen in hun bestek op verschillende wijzen. De ene gemeente maakt een indeling naar examenprofiel (OGO, Werk, Maatschappelijke Participatie, Ondernemerschap), terwijl de andere gemeente een indeling maakt naar startniveau en duur van de cursus. Gemeenten maken per onderdeel vervolgens een perceel waar cursusinstellingen op kunnen inschrijven. Tabel 14 toont welke perceelindelingen terugkomen in de bestekken van de hiervoor genoemde 40 gemeenten:

Aantal gemeenten	Curusprofiel (OGO, Werk, etc.)	Startniveau of duur cursus	Geen indeling	Anders
Aantal gemeenten	14	11	8	4

Tabel 14 In gemeentelijke bestekken gedefinieerde percelen

Tot slot is in de bestekken bekeken in welke mate de prijs en de kwaliteit leidend is in de beoordeling van de offertes van inschrijvers. Tabel 15 laat de gemiddelde verhouding tussen de prijs- en de kwaliteitscriteria zien.

Weging van gunningscriteria	Prijs	Kwaliteit
Gemiddelde wegingsfactor (n = 40)	35%	65%

Tabel 15 Verhouding prijs - kwaliteit in de wegingsfactoren in bestekken

Naast het gemiddelde blijkt dat de hoogste wegingsfactor in de bestekken van 40 gemeenten 85% is en de laagste 40%. Deze laatste is het enige bestek dat een lagere score heeft dan 50%.

¹⁵⁵ Dit houdt in dat de gemeente het wel noemt, maar het niet kan afdwingen in een contract met de cursusinstelling.

Wel is het kwaliteitscriterium niet in alle bestekken uitgewerkt. Enkele bestekken bevatten een gedetailleerde lijst met concreet uitgewerkte eisen en gunningscriteria. De meeste bestekken bevatten vragenlijsten die de inschrijvende cursusinstelling moet beantwoorden in haar offerte. Gemeenten hebben in hun bestek vervolgens geen gedetailleerde uitwerking gegeven van de manier waarop een score op de kwaliteitscriteria tot stand komt.

In gesprekken noemen geïnterviewde gemeenten dat zij slechts in beperkte mate expertise hebben op het gebied van inhoudelijke onderwijskwaliteit (kwaliteit van de docent, kwaliteit van onderwijs, cursusmethodiek). Gemeenten geven aan daarom moeite te hebben om goede eisen te definiëren op het gebied van (onderwijs)kwaliteit. Geïnterviewde gemeenten noemen het Keurmerk Inburgering een basiscriterium waarmee een cursusinstelling aantoont een aantal randvoorwaarden op orde te hebben, maar zij geven aan dat het geen garantie biedt voor goede kwaliteit.

Het aanbod van cursusinstellingen

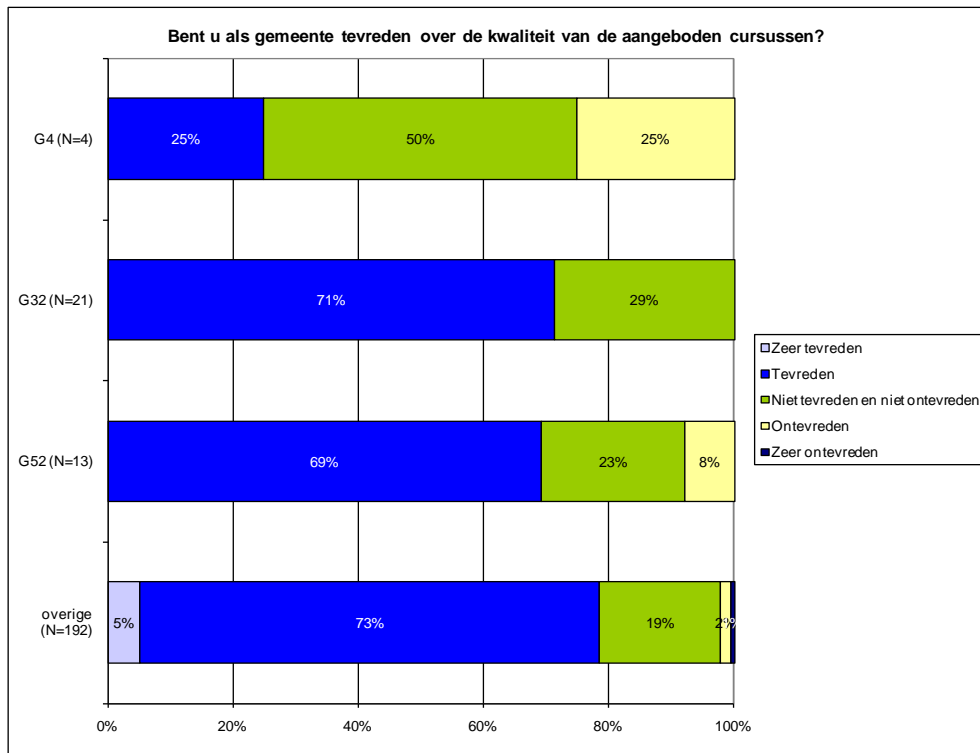
Cursusinstellingen die inschrijven op gemeentelijke aanbestedingen hanteren verschillende cursusmethodieken voor het uitvoeren van de inburgeringscursussen. De opzet van de inburgeringscursussen is afgeleid van de gemeentelijke bestekken, de eisen in het inburgeringsexamen en de eigen werkwijze als cursusinstelling. Geïnterviewde cursusinstellingen noemen dat zij over het algemeen voldoende ruimte hebben om de eigen cursusmethode en aanpak te hanteren. Geïnterviewde roc's zijn wel iets kritischer ten opzichte van de wijze waarop de gemeente de opdracht formuleert in de bestekken, dan private cursusinstellingen. De private cursusinstellingen geven aan dat zij soepel kunnen omgaan met de gemeentelijke eisen, terwijl de roc's aangeven dat de eigen werkwijze soms botst met de gemeentelijke eisen. Geïnterviewde cursusinstellingen geven wel aan dat er sinds 2007 veel is verbeterd in de communicatie tussen de gemeente als opdrachtgever en de cursusinstelling.

Vijf van de tien geïnterviewde cursusinstellingen geven aan dat zij een cursusmethode hanteren die het mogelijk maakt om in één cursusgroep op verschillende momenten in de cursus in te stromen en waarbij verschillende startniveaus NT2 van cursisten in één groep zitten.

De reden hiervoor is dat de groepsomvang van het aantal cursisten te klein is om deze op te splitsen in meerdere cursusgroepen. Indien dit wel het geval zou zijn, zou volgens deze cursusinstellingen het cursustarief (moeten) stijgen om kosten per cursusgroep te kunnen dekken. Met name bij kleinere gemeenten met kleine groepen inburgeraars hanteren instellingen deze methode om te voorkomen dat cursisten moeten wachten totdat een nieuwe cursuscyclus start.

Monitoren van de kwaliteit van de uitvoering van inburgeringscursussen

In het breedteonderzoek is gevraagd of gemeenten tevreden zijn over de kwaliteit van de uitvoering van inburgeringscursussen. Figuur 13 geeft de mate van tevredenheid van gemeenten weer.



Figuur 13 Mate van tevredenheid van de kwaliteit van de inburgeringscursus

Uit het voorgaande figuur blijkt dat de G4-gemeenten iets minder tevreden zijn met de kwaliteit van de aangeboden cursus dan andere gemeentegroepen¹⁵⁶. Uit de interviews met de G4-gemeenten blijkt dat zij ieder hun eigen problemen hebben (gehad) met de verschillende cursusunstellingen die leiden tot dit beeld. Zij geven wel aan dat er verbetering optreedt in de prestaties van gecontracteerde cursusunstellingen. Gemeenten noemen in de interviews dat het over het algemeen eenvoudiger is om samen te werken met private cursusunstellingen dan met roc's, omdat de communicatielijnen met een private cursusunstelling korter zijn. Bovendien zijn zij als opdrachtnemer al langer gewend te werken voor de gemeente.

Cursusunstellingen bevestigen in gesprekken dat de samenwerking met gemeenten in 2009 beter verloopt sinds de start van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2007. Wel geven zij aan dat bij de G4-gemeenten de operationele werkprocessen (intake, toetsing, toeleiding naar de cursusunstelling) soms complex zijn georganiseerd.

Uit het breedteonderzoek blijkt dat slechts zes (n=177) gemeenten aangeven (zeer) ontevreden te zijn over de kwaliteit van de cursus. De onderwerpen die deze gemeenten in het breedteonderzoek noemen, zijn de deskundigheid van de docenten, de mate waarin cursusunstellingen maatwerk leveren, de dualiteit van het onderwijs, de kwaliteit van het lesmateriaal en de verantwoording over de uitvoering door de instelling.

¹⁵⁶ Een G4-gemeente heeft een managementtool ontwikkeld om prestaties van de cursusunstellingen te monitoren. Dit heeft geleid tot rationalisatie van het aantal cursusunstellingen.

De stichting Blik op Werk publiceert op haar site de scores die cursusunstellingen behalen op grond van het Keurmerk Inburgering van 115 cursusunstellingen. De scores bestaan uit de tevredenheid van cursisten en de tevredenheid van opdrachtgevers. Van de 115 cursusunstellingen op de site scoren zeven cursusunstellingen een acht of hoger en elf cursusunstellingen lager dan een zes (schaal 1 - 10)¹⁵⁷. Blik op Werk publiceert ook slagingspercentages van cursusunstellingen. Vanwege de lage aantallen examenkandidaten over de periode 2007 tot en met 2009 is dit nog niet bij elke cursusinstelling het geval¹⁵⁸.

Tweederde van de geïnterviewde gemeenten geeft aan nog te weinig te doen aan het monitoren van de prestaties van cursusunstellingen. Deze gemeenten monitoren nog niet structureel de afspraken met de cursusunstellingen, hoewel zij dat wel (grotendeels) contractueel hebben geregeld. Met name het structureel overleg over de prestaties van de cursusinstelling, het bespreken van (wederzijdse) verbetermogelijkheden of het houden van kwaliteitsaudits vindt volgens geïnterviewde gemeenten nog te weinig plaats¹⁵⁹. De reden is dat de meeste gemeenten hier nog geen prioriteit aan hebben gegeven en geen noodzaak ervaren om frequent te overleggen. Deze gemeenten verwachten wel dat een nauwere samenwerking met de cursusinstelling leidt tot betere prestaties. Enkele (grote) gemeenten hebben samen met enkele universiteiten een visitatiemethode ontwikkeld waarmee de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs kan worden getoetst. De reden dat deze gemeente een visitatie hebben laten doen is omdat zij signalen ontvingen dat de inburgeringscursus onder de maat zou zijn.

Het examenresultaat is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van de inburgeringscursus. In paragraaf 4.7. zijn examenresultaten van de afgelegde inburgeringscursussen weergegeven. Tot slot is in paragraaf 4.6.6 een beeld geschetst dat de inburgeraar heeft van de inburgeringscursus.

4.6.4. Het verstrekken van inburgeringsvoorzieningen in de praktijk

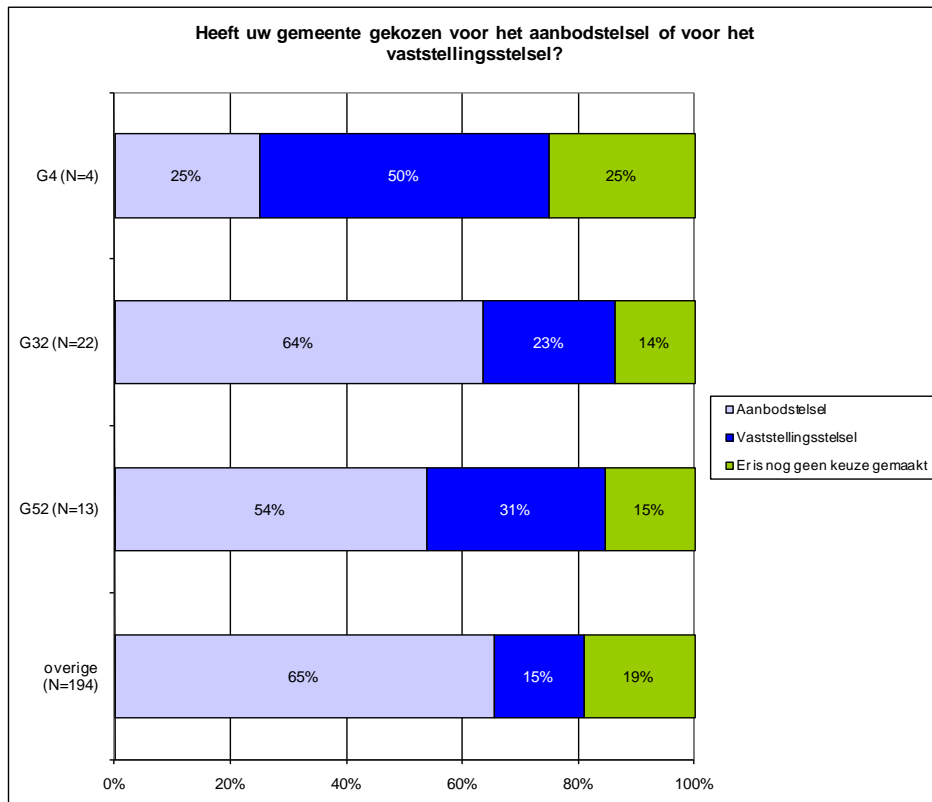
Aanbodstelsel of vaststellingsstelsel

Uit het breedteonderzoek blijkt dat (nog) lang niet alle gemeenten zijn overgestapt op het vaststellingsstelsel. Figuur 14 geeft weer in hoeverre gemeenten zijn overgestapt op het vaststellingsstelsel.

¹⁵⁷ Zie www.blikopwerk.nl. Omdat het aantal respondenten per cursusinstelling soms laag is in de door Blik op Werk uitgevoerde onderzoeken, is een verdere analyse van de prestaties van cursusunstellingen niet te geven. Blik op Werk is voornemens in 2010 opnieuw onderzoek te doen naar de tevredenheid van opdrachtgevers.

¹⁵⁸ Het ministerie van VROM - WWI publiceert sinds 1 januari 2010 de examenresultaten per gemeente op haar site.

¹⁵⁹ Uit het onderzoek van Capgemini blijkt dat 16% van de gemeenten zelf onderzoek doet naar de klanttevredenheid van cursisten (Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K.(2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs. Capgemini, Utrecht).



Figuur 14 Keuze voor het vaststellings- of aanbodstelsel

Geïnterviewde gemeenten noemen als belangrijke reden om niet over te stappen op het vaststellingsstelsel dat het geen zin heeft om weigerende en dus ongemotiveerde inburgeringsplichtigen gedwongen een gemeentelijke inburgeringsvoorziening op te leggen. Zij kiezen ervoor om deze inburgeringsplichtigen alleen te handhaven.

Geïnterviewde gemeenten die op het vaststellingsstelsel zijn overgegaan, geven aan dat zij meer voorzieningen opleggen aan inburgeringsplichtigen dan voor invoering van het vaststellingsstelsel. Zij noemen als belangrijke redenen om wel over te stappen op het vaststellingstelsel:

- (a) Het vaststellingsstelsel zorgt ervoor dat er een duidelijke prikkel is om cursisten op een inburgeringscursus te plaatsen en ze daarmee in beeld te houden voor de gemeente;
- (b) Het systeem is eenvoudiger uit te leggen aan een inburgeringsplichtige.

Een deel van de grote gemeenten gaat in 2010 alsnog over op het vaststellingsstelsel:

- (a) Twee van de G4-gemeenten hebben het vaststellingsstelsel al ingevoerd en één is voornemens om dat in 2010 te doen;
- (b) 18% van de G32-gemeenten dat nog met het aanbodstelsel werkt, is van plan over te stappen naar het vaststellingstelsel;
- (c) 30% van de G52-gemeenten dat nog met het aanbodstelsel werkt, is van plan over te stappen naar het vaststellingstelsel.

Het intakegesprek en de starttoets

In het intakegesprek bespreken gemeenten volgens geïnterviewden vrijwel altijd de achtergrond, het startniveau en de ambitie van de inburgeraar. Uit interviews blijkt dat enkele gemeenten een zogenaamde 'brede intake' hanteren waarbij de casemanager vanuit meerdere beleidsterreinen integraal kijkt naar de behoefte en het doelperspectief van de inburgeraar (verder dan sec het inburgeringsexamen). Deze brede intake staat over het algemeen nog in de kinderschoenen en is volgens geïnterviewden nog geen normale gang van zaken bij gemeenten. Het ministerie heeft in het kader van het Deltaplan Inburgering onderzoek laten doen naar 'best practices' voor een goede intake 2009 als voorbeeld voor andere gemeenten¹⁶⁰.

Nagenoeg iedere gemeente voert een onderzoek uit naar het startniveau van de inburgeraar. Uit het breedteonderzoek blijkt dat de helft van de G4-gemeenten hiervoor de TIWI-toets hanteert. Voor de G32 ligt dit percentage op 91%. Verder hanteert 92% van de G52-gemeenten en 82% van de overige gemeenten de TIWI-toets als starttoets voor het bepalen van het startniveau van de inburgeraar¹⁶¹. Het verschilt per gemeente of de uitkomst uit de starttoets leidend is voor het aanbod aan de inburgeringsplichtige of dat de ambities van de inburgeringsplichtige zelf leidend zijn. Enkele geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij ook het advies van de cursusinstelling meenemen, voordat er een definitief aanbod volgt.

Aanbieden van inburgeringsvoorzieningen

Gemeenten maken geen onderscheid tussen specifieke groepen (prioritaire doelgroepen) voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan inburgeringsplichtigen, zoals dat in 2007 nog wettelijk was bepaald. Bij ruim 27% van de 52 grootste gemeenten staan prioritaire doelgroepen (nog) wel genoemd in de vigerende verordening, zowel in de verordeningen die in 2007 zijn vastgesteld als ook in verordeningen die in 2008 of 2009 zijn vastgesteld. In de praktijk maken gemeenten geen onderscheid tussen inburgeringsplichtigen voor het wel of niet aanbieden van een inburgeringvoorziening (wel in het type aanbod).

Vrijwel alle gemeenten geven in het breedteonderzoek aan inburgeringsvoorzieningen aan te bieden die aansluiten op alle sinds 2007 bestaande examenprofielen. Alleen het profiel Ondernemerschap dat pas in 2009 is geïntroduceerd, blijft daarin achter; 36% van de 52 grootste gemeenten heeft hiervoor nog geen afspraken gemaakt met een cursusinstelling. Een klein aantal gemeenten verwacht niet alle cursusprofielen te gaan aanbieden. Dit zijn vooral kleine gemeenten met kleine populaties inburgeraars. Ook bieden niet alle gemeenten al een taalkennisvoorziening aan.

¹⁶⁰ Oomens, B., Kentin, F. en Lenos, S. 'Een goede intake is het halve werk, goede voorbeelden uit de praktijk van de inburgeringsintake.' Radar, Amsterdam, 2009.

¹⁶¹ Meer achtergrondinformatie over het toepassen van de TIWI-toets staat in bijlage F.

Tabel 16 toont het aantal verstrekte voorzieningen uitgesplitst naar soort voorziening met betrekking tot de in 2008 (expliciet) in de regelgeving opgenomen voorzieningen.

<i>Inburgeringsvoorziening</i>	Aantal gemeenten	Aantal Voorzieningen
Taalkennisvoorziening (sinds september 2008)	107	550
Persoonsgebonden Inburgeringsbudget (sinds 1 januari 2010)	146	1050

Tabel 16 Overzicht realisatie in 2009 van nieuw geïntroduceerde inburgeringsvoorzieningen

De taalkennisvoorziening en het PIB verstrekken gemeenten nog maar mondjesmaat ten opzichte van het totaal aantal verstrekte voorzieningen. Het PIB biedt de mogelijkheid voor inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars om specifiek maatwerk in te kopen. Hiermee vermijden ze het afsluiten van een lening of het voorschieten van de cursuskosten. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat zij het PIB vooral gebruiken om afspraken op maat te kunnen maken met inburgeraars die werken en die moeilijk zijn in te passen in een reguliere inburgeringscursus.

Het aantal verstrekte duale voorzieningen neemt substantieel toe. Ongeveer 44% van alle verstrekte inburgeringsvoorzieningen in de periode 2007 tot en met 2009 betreft een duale inburgeringsvoorziening¹⁶². Het aandeel duale inburgeringsvoorzieningen ten opzichte van het totaal aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen in 2009 is 51%. Daarmee ligt het percentage verstrekte duale inburgeringsvoorzieningen iets hoger dan de in de begroting van 2009 genoemde streefwaarde van 40%. De geïntroduceerde financiële bonus voor gemeenten bij het verstrekken van duale inburgeringsvoorzieningen werkt volgens enkele geïnterviewden stimulerend.

Er zijn wel verschillen in het aandeel verstrekte duale inburgeringsvoorzieningen ten opzichte van het totaal aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen tussen gemeentegroepen waarneembaar:

- (a) G4-gemeenten: 32%;
- (b) G32-gemeenten: 55%;
- (c) G52-gemeenten: 57%;
- (d) Overige gemeenten: 46%.

Gemeenten geven aan dat het organiseren van de duale component soms complex is vanwege eisen aan samenhang, relevantie en gelijktijdigheid met het taaltraject¹⁶³. Gemeenten noemen in de interviews de volgende knelpunten:

- (a) De meeste beschikbare stageplekken hebben geen directe relatie met de verwerving van taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving;
- (b) Het blijkt lastig om voor iedere inburgeraar een geschikte duale voorziening te bieden die goed past bij de behoefte van de inburgeraar, waardoor de gemeente, de cursusinstelling of beide veel energie in het organiseren moeten steken. De economische neergang in 2009 werkt

¹⁶² De duale inburgeringsvoorziening kon pas vanaf medio 2007 in ISI worden geregistreerd.

¹⁶³ Deze criteria volgen uit de wettelijke definitie voor dualiteit.

daarbij volgens geïnterviewde gemeenten en cursusinstellingen negatief op het organiseren van duale werkstages.

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij voor de meeste doelgroepen een passend aanbod hebben. Zowel voor hoogopgeleiden als voor laagopgeleiden hebben gemeenten voorzieningen voorhanden die goed aansluiten. Ook voor andere doelgroepen, zoals vrouwen of werkenden die specifieke behoeften kunnen hebben, noemen gemeenten in de interviews dat zij een aanbod hebben dat aansluit op de specifieke doelgroepen.

In het begin van het nieuwe inburgeringsstelsel maakten gemeenten weinig onderscheid naar specifieke kenmerken van inburgeringsplichtigen. Inmiddels proberen met name de grote gemeenten met grote groepen inburgeraars het aanbod te verfijnen en beter af te stemmen op de doelgroep. Enkele G4-gemeenten¹⁶⁴ hebben bijvoorbeeld profielen opgesteld van verschillende groepen inburgeraars (inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars), uitgesplitst naar sekse, leeftijd, inkomensvorm en gezinssamenstelling. Hiermee krijgen de gemeenten volgens geïnterviewden inzicht in de behoeften van inburgeraars waar de gemeenten en cursusinstellingen vervolgens de inhoud van de cursus op kunnen afstemmen. Ook volgen hieruit specifieke kenmerken die van belang zijn bij het begeleiden van inburgeraars¹⁶⁵.

Eén doelgroep komt in alle interviews terug als een moeilijk te bedienen doelgroep: analfabete inburgeraars. De omvang van deze groep is onbekend, maar vooral de grote gemeenten (met name de G4-gemeenten) schatten de omvang analfabeten in als omvangrijk (genoemde getallen liggen ongeveer rond de 25% van de totale populatie inburgeraars). Een analfabeet kan niet zonder meer deelnemen aan een reguliere cursus, omdat de inburgeringscursus uitgaat van een bepaald startniveau.

Een alfabetiseringscursus is veelal de voorloper van de reguliere inburgeringscursus. Gemeenten geven aan te worstelen met een goed aanbod voor deze groep omdat zij de alfabetiseringscursus hebben gecontracteerd bij een roc en de inburgeringscursus bij een andere cursusinstelling. Enkele geïnterviewde gemeenten hebben geen problemen met de koppeling tussen alfabetisering en inburgering, omdat zij juist beide cursussen bij één cursusinstelling hebben georganiseerd die volgens geïnterviewden zorgt voor een goede aansluiting tussen de alfabetiseringscursus en de inburgeringscursus.

Acceptatie van het aanbod

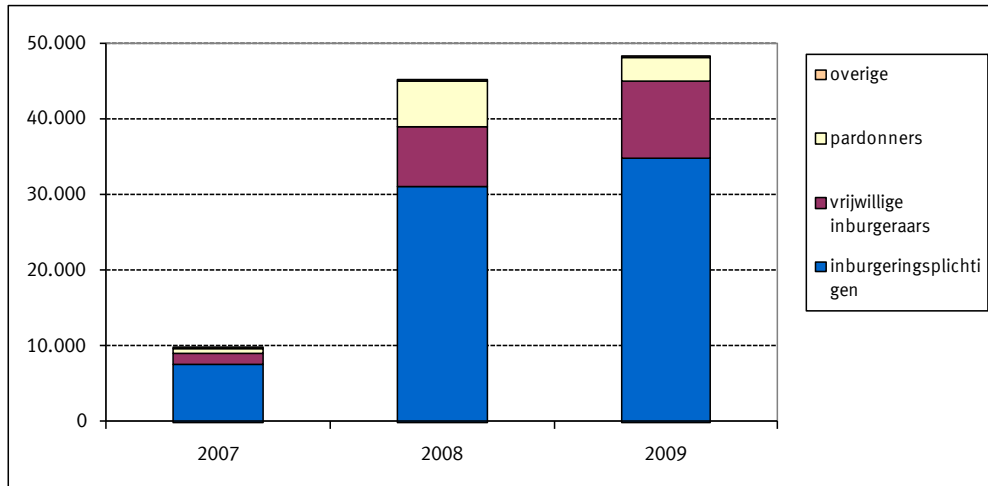
Gemeenten hebben sinds 2007 in totaal ongeveer 103.000 inburgeringsvoorzieningen verstrekt. Ongeveer 83.000 inburgeringsvoorzieningen zijn verstrekt aan inburgeringsplichtigen, waarvan er 9.900¹⁶⁶ tot de specifieke groep pardonnerden behoren. Daarnaast hebben gemeenten ongeveer

¹⁶⁴ Onderzoek inburgeringsbehoefte Rotterdam. Regioplan, augustus 2009, Profielen en behoeften van de doelgroep inburgering. Regioplan, mei 2009.

¹⁶⁵ Zie ook vijf beschreven profielen inburgeraars in Odé, A., Dagevos, J. (2010). Jaarboek minderheden 2010, Inburgeren in Nederland. Sdu uitgevers, Amsterdam.

¹⁶⁶ Het aantal gepardonnerden ligt mogelijk hoger dan deze waarde. Een aantal gemeenten heeft de gegevens van deze doelgroep niet eenduidig geregistreerd.

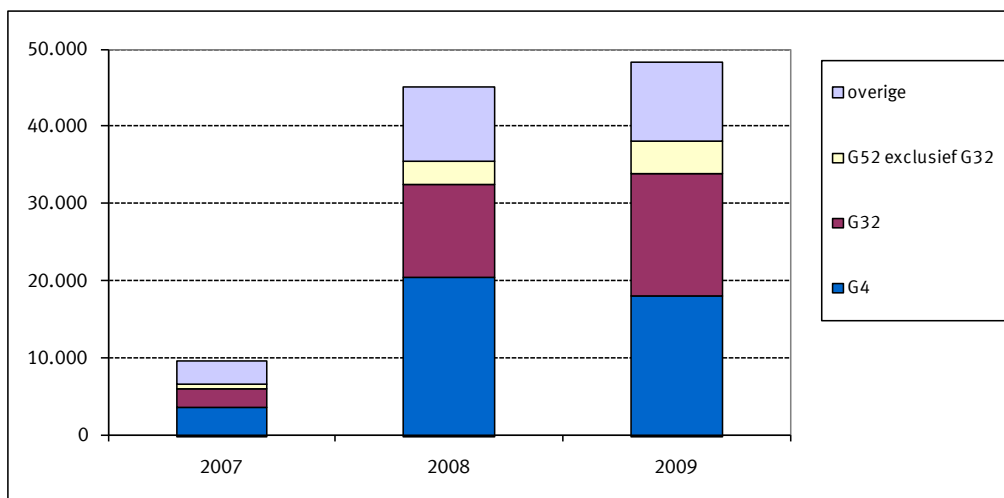
19.500 voorzieningen verstrekt aan vrijwillige inburgeraars. Er zijn op 31 december 2009 in totaal 140 inburgeringsvoorzieningen verstrekt aan geestelijke bedienaren. Figuur 15 geeft de ontwikkeling van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen per jaar weer, uitgesplitst naar de hiervoor genoemde doelgroepen.



Figuur 15 Totaal aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen per jaar, uitgesplitst naar doelgroep

In totaal is 60% van de inburgeringsvoorzieningen (zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars) verstrekt aan oudkomers en 40% aan nieuwkomers. In 2007 is 70% van de inburgeringsvoorzieningen verstrekt aan oudkomers (zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars) en in 2008 en 2009 ligt dat percentage rond de 60%.

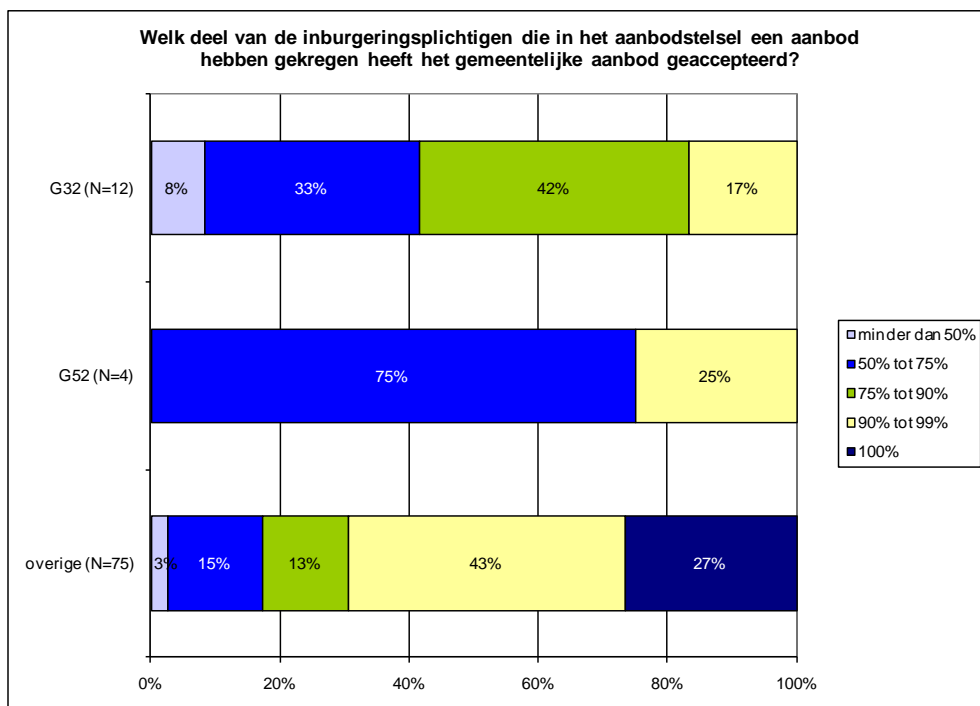
Figuur 16 geeft het aantal inburgeringsvoorzieningen per jaar weer, uitgesplitst naar gemeentegroep: G4, G32 (exclusief G4), G52 (exclusief G4 en G32) en de overige gemeenten.



Figuur 16 Totaal aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen per jaar, uitgesplitst naar gemeentegroep

De meeste voorzieningen zijn verstrekt door de G4-gemeenten; 41% van het totale aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen. De 52 grootste gemeenten minus de G4-gemeenten verstrekten 37% van het totale aantal inburgeringsvoorzieningen. De overige 22% van de inburgeringsvoorzieningen is verstrekt door alle gemeenten kleiner dan de G52.

Uit het breedteonderzoek blijkt dat de meeste inburgeringsplichtigen het gemeentelijke aanbod accepteren¹⁶⁷. Figuur 17 toont de inschatting van gemeenten in het breedteonderzoek van het percentage inburgeringsplichtigen dat een gemeentelijk aanbod voor een inburgeringsvoorziening accepteert.



*Figuur 17 Mate van acceptatie van het gemeentelijk aanbod
(geen opgave van de G4-gemeenten)*

Het aantal van 44.000 gehandhaafden zonder voorziening bevat volgens geïnterviewden voor een (onbekend) deel inburgeringsplichtigen die het gemeentelijke aanbod niet accepteerden. Vooral in 2007 waren er verhoudingsgewijs veel inburgeringsplichtigen bij wie de gemeente een handhaving zonder voorziening verstrekte. Dit is volgens geïnterviewden voor een deel verklaarbaar, omdat gemeenten volgens de wet aan slechts een deel van de inburgeringsplichtigen een voorziening mochten aanbieden. Het aantal gehandhaafden zonder voorziening ten opzichte van het aantal gehandhaafden met een voorziening ligt voor 2008 en 2009 op basis van gegevens uit ISI op ongeveer 25%.

¹⁶⁷ Dit staat los van het vaststellingsstelsel waarbij de gemeente de voorziening ook kan opleggen.

Als inburgeringsplichtigen een gemeentelijk aanbod niet accepteren, dan zijn volgens geïnterviewde gemeenten de meest gebruikte redenen:

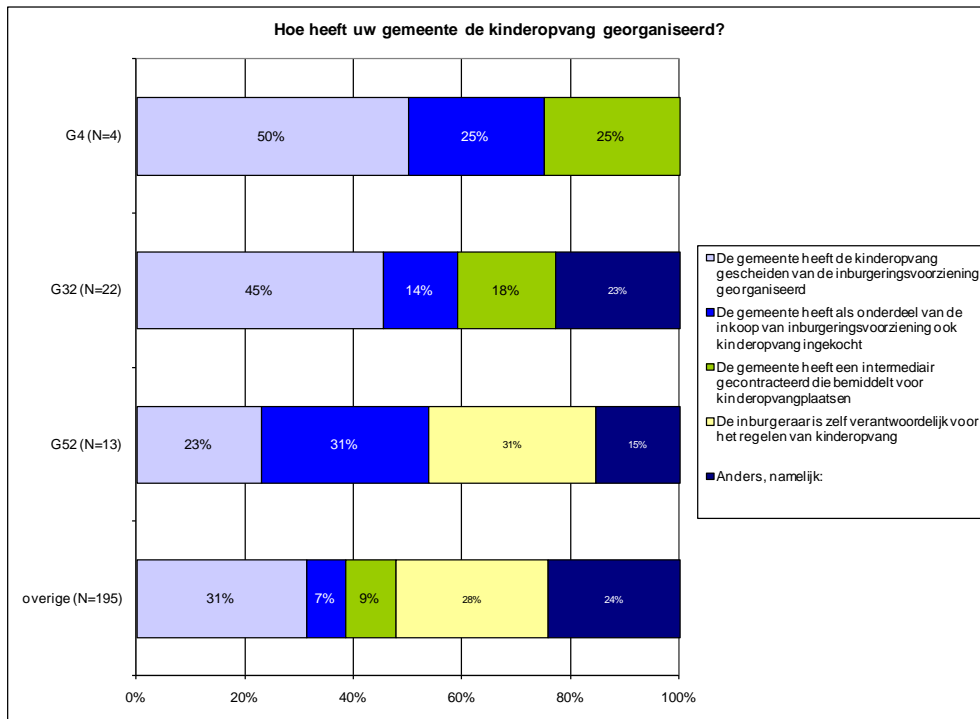
- (a) Inburgeringsplichtige ziet het nut van een inburgeringscursus niet in;
- (c) Inburgeringsplichtige wil het moment waarop de cursus plaatsvindt zelf bepalen;
- (d) Inburgeringsplichtige denkt niet te kunnen slagen;
- (e) Inburgeringsplichtige heeft geen kinderopvang.

Casemanagers en beleidsmedewerkers van gemeenten bevestigen in interviews dat tijdens of kort na het intakegesprek de meeste bezwaren tegen een inburgeringscursus verdwijnen en ook twijfelende inburgeringsplichtigen het aanbod accepteren. Uiteindelijk accepteren de meeste inburgeraars het aanbod. Slechts in enkele gevallen is er volgens de meeste geïnterviewden sprake van een 'notoire weigeraar'. Geïnterviewden in de G4 geven aan vaker te maken te hebben met inburgeringsplichtigen die een aanbod weigeren.

Zij geven als verklaring dat inburgeringsplichtigen in een grote stad meer 'anoniem' opgaan in hun eigen culturele omgeving zonder grote nadelen te ondervinden van het gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal (een persoon van Turkse afkomst haalt boodschappen bij de Turkse winkel). Ook noemen zij de culturele achtergrond als een reden waarom sommige inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening weigeren (bijvoorbeeld dat de man niet wil dat zijn vrouw een inburgeringscursus gaat volgen).

Inburgering en kinderopvang voor inburgeringsplichtigen

Een deel van de inburgeringsplichtigen heeft een zorgtaak waardoor het volgen van inburgeringsonderwijs in de knel kan komen. De inburgeringsplichtige kan zijn of haar kinderen bij de kinderopvang brengen om vervolgens een inburgeringscursus te volgen. Figuur 18 toont de verschillende manieren die gemeenten gebruiken om de kinderopvang te organiseren.



Figuur 18 Organiseren van kinderopvang

Figuur 18 laat zien dat de grote gemeenten de kinderopvang voor inburgeringsplichtigen organiseren en dat kleine gemeenten dit voornamelijk aan de inburgeringsplichtige zelf overlaten. Gemeenten noemen in de interviews daarnaast ook veel tussenoplossingen voor het organiseren van kinderopvang¹⁶⁸.

Vanaf het begin van het nieuwe inburgeringsstelsel was kinderopvang één van de grote knelpunten. Toch lijkt dit zich inmiddels in veel gemeenten op te lossen of er zijn alternatieve oplossingen bedacht¹⁶⁹, hoewel 31% van de gemeenten het in het breedteonderzoek nog steeds een knelpunt noemt. De verklaring hiervoor is dat sommige inburgeringsplichtigen de kinderopvang als argument aandragen om niet deel te nemen aan een cursus. Tijdens het intakegesprek blijken er vaak verschillende (praktische) oplossingen te zijn, waardoor het aangegeven 'knelpunt' verdwijnt. Ook hebben gemeenten oplossingen gezocht voor de kinderopvang die variëren van de opvang bij familie van de inburgeringsplichtige, via de cursusinstelling, via de reguliere kinderopvang of door inschakeling van een zogenaamde makelaar. Uit het onderzoek onder inburgeraars volgt wel dat kinderopvang voor inburgeringsplichtigen met meerdere (kleine) kinderen een knelpunt vormt voor het volgen van een inburgeringscursus.

Goede koppeling van inburgering met re-integratie is nog in ontwikkeling

Gemeenten moeten, in het kader van het aanbod van gecombineerde inburgerings- en re-integratievoorzieningen, samenwerken met het UWV. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig

¹⁶⁸ Zie Van Naem en partners (2009), Kinderopvang en inburgering, Breda, Van Naem en partners (2009), Inburgering en sociale infrastructuur, Breda.

¹⁶⁹ Het ministerie van VROM - WWI heeft een inventarisatie van knelpunten en oplossingen in een factsheet verwerkt (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=46299>).

inburgering een goede plek te geven in relatie tot re-integratie. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat tot op heden in zeer wisselende mate afspraken zijn gemaakt tussen gemeenten en de overige partners in de SUWI-keten. Vijf gemeenten hebben afspraken gemaakt over het doorverwijzen van cliënten. Een drietal gemeenten hebben een werkgroep ingesteld die nadere afspraken gaat maken. Andere geïnterviewde gemeenten zijn nog niet toegekomen aan het organiseren van samenwerking tussen de SUWI-partners.

Geïnterviewden bevestigen dat het niet eenvoudig is voor casemanagers om de combinatie van re-integratie en de Wet inburgering goed uit te voeren. De hoeveelheid regelgeving is in dat geval fors en niet iedere re-integratiekandidaat is inburgeringsplichtig (of - behoeftig). De ministeries van VROM - WWI en SZW hebben in 2009 pilots uitgevoerd voor een betere samenwerking tussen inburgering en de SUWI-partners. De reden hiervoor is om te zien hoe de samenwerking het beste kan worden vormgegeven. Door deze samenwerking is de benodigde deskundigheid vanuit verschillende complexe wet- en regelgeving gebundeld op één fysieke plaats.

Het ministerie heeft tijdelijk accountmanagers inburgering aangesteld op de Werkpleinen die zich specifiek richten op de inburgeraar¹⁷⁰.

Deze accountmanagers moeten daarmee bijdragen aan de versnelde borging van inburgering in de SUWI-keten en aan het samenbrengen van gemeenten en werkgevers om inburgering op de werkvloer te realiseren.

4.6.5. *Faciliteren van vrijwillige inburgeraars*

Gemeenten faciliteren vrijwillige inburgeraars op (vrijwel) dezelfde wijze als inburgeringsplichtigen. Dit houdt in dat gemeenten voor vrijwillige inburgeraars in de periode 2007 - 2009 gebruikmaken van dezelfde inburgeringsvoorzieningen die ook beschikbaar zijn voor de inburgeringsplichtigen. Gemeenten hebben aan ongeveer 19.500 vrijwillige inburgeraars een voorziening verstrekt.

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat de kinderopvang voor vrijwillige inburgeraars een groter knelpunt vormt dan voor de inburgeringsplichtigen. De reden hiervoor is dat de vrijwillige inburgeraar niet valt onder de Wet Kinderopvang en, met uitzondering van de uitkeringsgerechtigde vrijwillige inburgeraar, niet in aanmerking komt voor kinderopvangbijslag op grond van de Wet Kinderopvang.

4.6.6. *De inburgeraar over de inburgeringscursus*

In het onderzoek onder inburgeraars¹⁷¹ is aan de hand van zes verschillende onderzoeksrapporten van voornamelijk individuele gemeenten en gesprekken met 43 inburgeraars (van wie er 38 een inburgeringscursus volgden), taalcoaches en casemanagers een globaal beeld verkregen van de inburgeraar zelf. Het beeld dat hieruit volgt, is vooral van toepassing op de inburgeraars die al een cursus volgen. Dit zijn voornamelijk inburgeringsplichtigen en in mindere mate vrijwillige

¹⁷⁰ Eind 2009 heeft de minister voor WWI de maatregelen voor het verbeteren van de samenhang met re-integratie toegelicht, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 70.

¹⁷¹ Voor meer achtergrondinformatie over het onderzoek onder inburgeraars zie bijlage F.

inburgeraars. Het creëren van een betrouwbaar beeld van inburgeraars is complex, omdat de groep pluriform is (jong en oud, al lang in Nederland of net binnengekomen, vrijwillig of verplicht, veel verschillende culturele achtergronden).

Uit alle onderzoeken komt naar voren dat inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars die een cursus volgen in 2009 over het algemeen tevreden zijn over de inburgeringscursus. Inburgeringsplichtigen die op cursus zitten zien meestal het nut en de noodzaak in van het inburgeren. Vooral degenen die voor het eerst een inburgeringscursus volgen, vinden het leren van de Nederlandse taal belangrijk om mee te kunnen doen in de Nederlandse maatschappij¹⁷². Vooral nieuwkomers, die eerder in het kader van de Wet inburgering Buitenland al een examen hebben gedaan, zien de inburgering in Nederland als een logische vervolgstap. Daarnaast tonen ze volgens de in het onderzoek meegenomen onderzoeksrapporten meer dan oudkomers interesse in de - voor hen nog nieuwe - Nederlandse cultuur. Het idee dat de cursus inburgeraars op weg helpt in de Nederlandse maatschappij spreekt de inburgeraars aan.

Ook over de inhoud van de cursus zelf zijn inburgeraars over het algemeen tevreden. De voornaamste drijfveer voor veel inburgeraars om het inburgeringsexamen te halen, is het slagen in de Nederlandse samenleving. In de gesprekken met inburgeraars geven zij aan dat ze graag succesvol willen zijn en/of na de inburgeringscursus werk willen vinden. Daarnaast is ook het hebben van een Nederlands paspoort (naturalisatie) een belangrijke drijfveer om het inburgeringsexamen te halen, volgens de in het onderzoek bestudeerde rapporten¹⁷³.

Voor vrouwen biedt de (verplichte) cursus de mogelijkheid om een activiteit buitenshuis te ondernemen en aansluiting te zoeken bij de belevingswereld van hun kinderen. Uit de gesprekken met taalmaatjes, casemanagers en enkele vrouwen die een inburgeringscursus volgen, blijkt dat deze vrouwen als gevolg van de inburgeringscursus zich nu meer buiten de eigen leefgemeenschap begeven. Uit resultaten uit PAVEM¹⁷⁴ blijkt dat empowerment een belangrijk onderdeel van de inburgeringscursus kan en zou moeten zijn.

Uit onderzoek onder inburgeraars (zowel uit de bestudeerde rapporten als in de gesprekken) volgen enkele knelpunten. Hieronder zijn de kritiepunten genoemd die het meest terugkomen in de verschillende bronnen:

- (a) Voor oudere migranten komt de inburgeringscursus te laat. Oudere migranten (circa 50 jaar en ouder) wonen vaak al zeer lang in Nederland. Voor hen heeft een inburgeringscursus op dit moment weinig waarde meer. Oudere migranten die de cursus volgen, hechten wel waarde aan het (beter) leren van de taal, maar geven wel aan dat het 'inburgeren' veel meer waarde zou hebben gehad, als dit direct na aankomst in Nederland was gebeurd. Zij kennen inmiddels de weg in Nederland en maken onderdeel uit van hun (eigen) leefomgeving. Sommige oudere inburgeraars ervaren schaamte om alsnog een cursus te

¹⁷² Zie hiervoor tevens de recent uitgebracht publicatie waarin het belang van taal (hoofdstuk 7) en het beeld van inburgeraars terugkomt (hoofdstuk 6) Odé, A., Dagevos, J. (2010). Jaarboek minderheden 2010, Inburgeren in Nederland. Sdu uitgevers, Amsterdam.

¹⁷³ Zie hiervoor bijlage F, de onderzoeken in Rotterdam, Den Haag, Zwolle en den Haag.

¹⁷⁴ Brink, M., Klaver, J. (2009). PAVEM-pilots in Rotterdam. Regioplan, Amsterdam.

moeten volgen, terwijl ze al zo lang in Nederland zijn. Ze hebben soms ook weerstand tegen de term 'inburgeren', die zij associëren met het verliezen van hun identiteit. Oudere migranten hechten wel waarde aan het (verplicht) volgen van een inburgeringscursus voor nieuwkomers of jongere migranten¹⁷⁵;

- (b) Inburgeraars noemen de cursusvorm waarbij tijdens de cursus nieuwe cursisten instromen en waarin cursisten met verschillende startniveaus in één groep zitten storend. Snelle cursisten voelen zich opgehouden door langzamere cursisten of cursisten die al ver gevorderd zijn, voelen zich opgehouden door cursisten die net starten. Dit is het gevolg van de opzet van de cursusvorm die verschillende cursusinstellingen hanteren. Hierbij kunnen nieuwe cursisten op verschillende momenten instromen en snelle en langzame cursisten kunnen in één groep plaatsnemen. Cursusinstellingen hanteren deze cursusvorm om bij gemeenten waarbij de instroom van nieuwe cursisten beperkt is en waarbij gemeenten hoge eisen stellen aan flexibiliteit (avond- en dagprogramma, korte wachttijden voor een cursist, e.d.) toch een betaalbaar cursustarief te kunnen hanteren¹⁷⁶.

Ook komen uit de verschillende bronnen uit het onderzoek onder inburgeraars kritiekpunten terug die niet voor alle inburgeringsplichtigen gelden, maar die steeds worden genoemd:

- (a) Sommige cursisten die de reguliere inburgeringscursus volgen, geven aan het cursusniveau te hoog of soms te laag te vinden. Cursisten die het niveau te hoog vinden, vinden het moeilijk om het tempo bij te benen. Cursisten die het cursusniveau te laag vinden, vragen zich af wat zij leren. Of er voor deze cursisten een goede afstemming is geweest tussen het niveau van de cursist en de inhoud van de cursus is onbekend¹⁷⁷;
- (b) Sommige cursisten zijn kritisch over de docent en verwachten meer persoonlijke aandacht of begeleiding. Tegelijkertijd zijn andere cursisten (in andere situaties) juist zeer positief over de docent. Onbekend is of de houding van cursisten die dit als knelpunt ervaren het gevolg is van de verwachting van de cursist, het moment waarop ze zijn bevraagd of dat de docent onvoldoende zou presteren¹⁷⁸.

In de groepsgesprekken noemen taalcoaches enkele problemen van laagopgeleide inburgeringsplichtigen:

- (a) Getraumatiseerde vluchtelingen: zij kunnen als gevolg van hun trauma een cursus soms moeilijk volgen (ook genoemd door taalmaatjes);
- (b) Lager opgeleide oudkomers: zij zijn soms meer onzeker dan andere cursisten over persoonlijke kansen en zijn onzeker of ze het eindniveau gaan halen. Zij zijn over het algemeen ook minder mondig dan inburgeraars met meer opleiding (ook genoemd door taalmaatjes).

¹⁷⁵ Zie bijlage F de onderzoeken in Den Haag, Amsterdam en gesprekken met inburgeraars.

¹⁷⁶ Zie bijlage F de onderzoeken in Den Haag, Amsterdam, onderzoek van Motivaction en gesprekken met inburgeraars.

¹⁷⁷ Zie bijlage F de onderzoeken in Rotterdam, Den Haag en gesprekken met inburgeraars.

¹⁷⁸ Zie bijlage F de onderzoeken in Rotterdam en gesprekken met inburgeraars.

4.7. Het inburgeringsexamen

4.7.1. De opzet van het examensysteem in het inburgeringsstelsel

Het inburgeringsexamen¹⁷⁹ toetst het taalniveau van inburgeraars. Het examen bestaat uit verschillende onderdelen. Het centrale deel van het inburgeringsexamen bestaat uit de Toets Gesproken Nederlands, (TGN), het Elektronisch Praktijk Examen (EPE) en het examen Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). De examens trachten aan te sluiten bij de belevingswereld van de inburgeraar, vandaar dat zij in verschillende profielen examens kunnen doen:

- (a) Werk;
- (b) Onderwijs, Gezondheid, Opvoeding (OGO);
- (c) Maatschappelijke participatie (per 1 juli 2009);
- (d) Ondernemerschap (per 1 juli 2009).

Het taalniveau is voor iedere inburgeringsplichtige en vrijwillige inburgeraars hetzelfde, namelijk niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen¹⁸⁰, met uitzondering van de inburgeringsplichtige oudkomeer. De inburgeringsplichtige oudkomeer kan voldoen aan de inburgeringsplicht door het decentraal praktijkexamen en het EPE met goed gevolg af te leggen op niveau A1¹⁸¹. Het streefniveau voor deze groep is wel het niveau A2. Het inburgeringsstelsel stimuleert het niveau A2 door het toekennen van een extra forfaitaire vergoeding aan de oudkomeers die de betreffende onderdelen op niveau A2 behalen. Anderzijds stimuleert het inburgeringsstelsel de inburgeringsplichtige oudkomeers diewil naturaliseren omdat zij voor naturalisatie het gehele examen op niveau A2 moeten halen.

Het niveau van het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) is voor iedere inburgeringsplichtige hetzelfde en is vastgelegd in eindtermen die als bijlage bij de Regeling inburgering zijn gevoegd. Het taalniveau is voor iedere inburgeringsplichtige en vrijwillige inburgeraars hetzelfde, namelijk niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, met uitzondering van de inburgeringsplichtige oudkomeer. De Inburgeringsplichtige oudkomeer mag het decentraal praktijkexamen en het elektronisch praktijkexamen afleggen op niveau A1. Het streefniveau voor deze groep is wel het niveau A2. Het inburgeringsstelsel stimuleert het niveau A2 door het toekennen van een extra forfaitaire vergoeding aan de oudkomeers die de betreffende onderdelen op niveau A2 behalen. Anderzijds stimuleert het inburgeringsstelsel de inburgeringsplichtige oudkomeers die willen naturaliseren, omdat zij voor naturalisatie het gehele examen op niveau A2 moeten halen.

Met name het praktijkexamen is zo ingericht dat dit de taalvaardigheid test, gekoppeld aan het doel waarvoor dit is verworven, namelijk om te kunnen functioneren in de specifieke profielen Werk, OGO, Maatschappelijke participatie of Ondernemerschap. Dat betekent dat de inburgeringsplichtige de taal niet alleen theoretisch leert, maar ook praktisch leert toepassen (in

¹⁷⁹ Aan de examens zijn kosten verbonden. Een compleet overzicht van de kosten is opgenomen in bijlage B.

¹⁸⁰ Het inburgeringsexamen is geregeld in de artikelen 13, 14 en 15 van de wet.

¹⁸¹ Ook de vrijwillige inburgeraar mag examens doen op niveau A2.

zogenaamde cruciale praktijksituaties). Het examensysteem dwingt het contextrijk leren af door de verplichting van het praktijkexamen om cruciale praktijksituaties toe te passen¹⁸².

Alle kandidaten moeten bovendien aantonen dat ze taalvaardig kunnen functioneren op het terrein van burgerschap. Er zijn drie mogelijke routes om het decentraal praktijkexamen af te leggen:

- (a) Portfolioroute: de examenkandidaat dient bewijzen te verzamelen dat hij een bepaalde cruciale praktijksituatie heeft uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het bezoek aan een huisarts. Er dienen 20 portfoliobewijzen verzameld te worden. Vervolgens wordt de kandidaat getoetst door middel van een panelgesprek;
- (b) Assessmentroute: de examenkandidaat toetst zijn vaardigheden van cruciale praktijksituaties in nagespeelde situaties. Er moeten vier assessments worden afgelegd;
- (c) Combinatie van de hiervoor genoemde routes.

Volgens de toelichting bij de wet- en regelgeving vormt het EPE een controle op de taalvaardigheid die is vastgesteld bij het praktijkdeel van het inburgeringsexamen. Het elektronisch praktijkexamen toetst dus ook de hierboven genoemde domeinen. De volgorde in het systeem is niet wettelijk verplicht.

Het niveau van het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) is voor iedere inburgeringsplichtige hetzelfde en vastgelegd in eindtermen die als bijlage bij de Regeling inburgering zijn gevoegd¹⁸³. Geestelijk bedienaren leggen een aangepast examen af dat uitgebreidere eisen kent dan het reguliere inburgeringsexamen. Zij volgen eerst een aangepaste inburgeringscursus en leggen vervolgens examen (praktijkexamen en centraal examen) af dat past bij de rol die zij vervullen in de samenleving.

De DUO is verantwoordelijk voor het afnemen van de centrale examens. Kandidaten kunnen assessments uitsluitend afleggen bij een door de minister aangewezen exameninstelling. Kandidaten kunnen portfolio's ter controle zowel bij aangewezen exameninstellingen als bij de DUO indienen en daar tevens de afsluitende panelgesprekken afleggen. De onafhankelijke stichting KCE ziet toe op de certificering van de exameninstellingen¹⁸⁴ en de naleving van de wettelijke eisen aan de examinering door deze instellingen, waaronder de vereiste deskundigheid van de examencommissie¹⁸⁵:

- (a) Registratie en Identificatie;
- (b) Afname en Beoordeling;
- (c) Resultaatverwerking;
- (d) Verantwoording;
- (e) Afhandeling klachten, beroepszaken en fraude.

¹⁸² Een goede en volledige uitleg over het totale examen is te vinden op www.inburgeren.nl/inburgeraar/examen/examen.asp.

¹⁸³ Het inburgeringsexamen is geregeld in de artikelen 13, 14 en 15 van de wet.

¹⁸⁴ Op dit moment zijn er 42 gecertificeerde instellingen (Brink, M., Stouten, J., (2010), Doorstroom praktijkexamen inburgering, Regioplan, Amsterdam).

¹⁸⁵ Zie ook www.kce.nl.

Iedere exameninstelling dient te beschikken over minstens twee examinatoren die met goed gevolg de door de minister voorgeschreven examinatorentraining hebben afgelegd en een certificaat hebben behaald. Het ministerie van VROM - WWI werkt begin 2010 aan de actualisatie van de eindtermen van het KNS. De eindtermen van het inburgeringsexamen vallen buiten de reikwijdte van deze evaluatie.

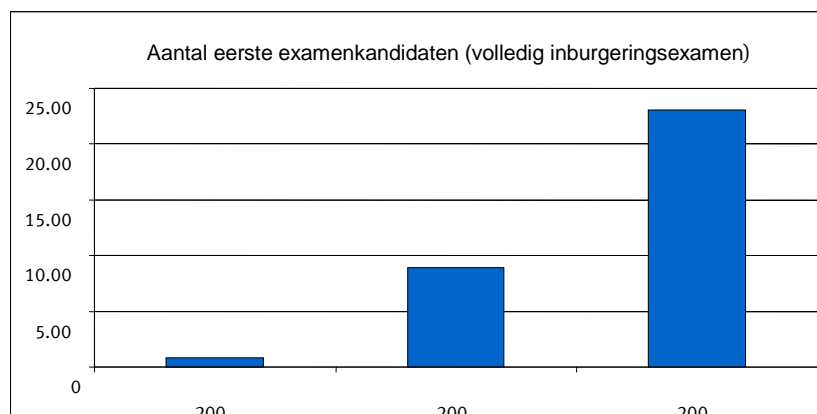
4.7.2. De examenresultaten in de periode 2007 tot en met 2009

De belangrijkste kengetallen naast het aantal voorzieningen zijn de examenresultaten. De beschrijving is als volgt opgebouwd:

- (a) Inburgeringsexamen: totaal en per deexamens;
- (b) Staatsexamen NT2.

Aantal afgelegde examens en slagingspercentage

Tussen 2007 en 2009 hebben bijna 33.000 personen een volledig inburgeringsexamen afgelegd. Dat wil zeggen dat ze, inclusief een eventuele gedeeltelijke vrijstelling, alle vier de onderdelen van het examen (elektronisch praktijkexamen, praktijkexamen, toets gesproken Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving) ten minste eenmaal hebben gedaan. Het aantal afgelegde inburgeringsexamen is substantieel lager dan het streefcijfer van 115.000 uit de begroting. De oorzaak hiervoor is het achterblijven van de aantallen verstrekte inburgeringsvoorzieningen en de trage start van de uitvoeringspraktijk, zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht. Figuur 19 toont het aantal eerste volledige examens per jaar. In 2007 zijn er nog geen 1.000 eerste examens, in 2008 zijn dit er bijna 9.000 en in 2009 zijn er 23.000 eerste examens.



Figuur 19 Aantal voor de eerste keer volledig afgelegde examens 2007 - 2009

Van die 33.000 personen hebben eind 2009 bijna 26.000 het inburgeringsexamen gehaald (dat is 79%). Bijna 6.000 geslaagden hebben daarbij gebruikgemaakt van gedeeltelijke vrijstellingen en hoefden dus niet alle vier de deexamens af te leggen. De overige 20.000 hebben alle deexamens succesvol afgerond.

Het slagingspercentage¹⁸⁶ voor de personen die in 2009 voor het eerst een volledig examen afronden, is 74%¹⁸⁷. Het slagingspercentage zegt iets over het slagingspercentage in het jaar waarin het eerste volledige examen is afgerond. De personen die in dat jaar niet slagen, tellen niet mee in het slagingspercentage in de opvolgende jaren. Het slagen van deze personen is wel relevante (beleids)informatie. Tabel 17 geeft dit slagingspercentage per jaar cumulatief weer vanaf 2007.

Jaar eerste volledige examen	Geslaagd bij eerste keer afleggen	Cumulatief 1 jaar later	Cumulatief 2 jaar later	Nog niet geslaagd
2007	85%	95%	96%	4%
2008	82%	89%	-	11%
2009	74%	-	-	26%

Tabel 17 Percentage geslaagd van volledig afgelegde examens bij de eerste keer examen in het betreffende jaar en cumulatief geslaagd 1 of 2 jaar later

Het slagingspercentage is hoger dan het streefcijfer van 55% in de begroting (2009). Het slagingspercentage vertoont wel een dalend verloop. Het aantal examens in 2007 en 2008 is nog beperkt. Pas in 2009 neemt het aantal examens toe. Geïnterviewde gemeenten en cursusinstellingen noemen als mogelijke verklaring dat in 2007 en 2008 vooral snelle en/of gemotiveerde inburgeraars examen hebben gedaan die eenvoudig het examen haalden. Geïnterviewden geven aan dat het percentage wellicht nog iets zal dalen in de toekomst. Verklaringen die zij hierbij noemen, zijn:

- (a) De verwachting dat de komende jaren minder gemotiveerde inburgeringsplichtigen examen zullen doen ten opzichte van voorgaande jaren;
- (b) De verwachting dat inburgeringsplichtigen met een lager opleidingsniveau die ook een langere cursusduur hebben het examen gaan doen.

Van alle inburgeringsplichtigen die zijn gehandhaafd met voorziening is 19% op 31 december 2009 volledig geslaagd. Van de inburgeringsplichtigen met een handhaving zonder voorziening, is dit percentage 12%. Van de vrijwillige inburgeraars die een inburgeringsvoorziening zijn overeengekomen met gemeenten is 8% volledig geslaagd.

¹⁸⁶ Het slagingspercentage in een bepaald jaar is berekend door het totaal aantal personen (incl. vrijstellingen) dat in het betreffende jaar voor het eerst een volledig examen heeft afgerond en daarvoor is geslaagd te delen door het totaal aantal personen dat in het betreffende jaar een eerste volledige examens aflegt. Deze definitie wijkt af van de definitie die het ministerie hanteert bij het presenteren van examenresultaten. Het ministerie bepaalt het slagingspercentage door het totaal aantal personen (inclusief vrijstellingen) dat in het jaar geslaagd is te delen door het totaal aantal personen dat in het betreffende jaar een eerste volledige examen aflegt of in eerdere jaren een volledig examen heeft afgelegd en dit jaar slaagt.

¹⁸⁷ Dit percentage komt overeen met het slagingspercentage, zoals dit door de minister voor WWI is genoemd: dat is 74,7%.

Slagingspercentage van oudkomers op niveau A2

Bijna alle geslaagden (91%) voor het inburgeringsexamen slagen voor het examen op niveau A2¹⁸⁸. Slechts 9% van de geslaagden slaagt voor een deel van het examen op het lagere niveau A1. Ongeveer 500 personen die in eerste instantie op niveau A1 zijn geslaagd, kiezen ervoor om een deel van de examens over te doen en slagen daar ook voor. Van de inburgeringsplichtige oudkomers slaagt 87% op niveau A2, terwijl het niveau A1 voldoende is om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Slagingspercentage naar geslacht, leeftijd en land van herkomst

De examenresultaten zijn te splitsen naar geslacht, leeftijd en land van herkomst. Wel hoort hierbij de opmerking dat het te vroeg is om aan deze informatie conclusies te verbinden. Nog een te groot deel van de populatie volgt op dit moment een inburgeringscursus. Bijlage F bevat een aantal uitsplitsingen waarin het slagingspercentage van de verschillende groepen is weergegeven.

Onderstaand is een korte samenvatting gegeven. De hierin genoemde slagingspercentages zijn de cumulatieve slagingspercentages van volledig afgelegde examens door de jaren heen.

Ongeveer 76% van de vrouwen is geslaagd ten opzichte van 83% van de mannen. Deelnemers in de leeftijdscategorie tot 35 jaar slagen vaker dan oudere deelnemers. Het slagingspercentage daalt geleidelijk van 85% voor examenkandidaten onder de 36 jaar naar 60% voor examenkandidaten van 56 jaar of ouder. Overigens moet wel worden opgemerkt dat deze laatste groep veel kleiner is (ongeveer 500 personen) ten opzichte van de andere groepen (enkele duizenden).

Er zijn ook verschillen zichtbaar in het slagingspercentage van het land van herkomst. Voor groepen met meer dan 200 examenkandidaten is het laagste slagingspercentage 63% (mensen van Turkse afkomst) en het hoogste slagingspercentage 93% (mensen van Poolse afkomst). De slagingspercentages voor andere grote groepen zijn examenkandidaten uit de voormalige Sovjetunie (90%), het voormalige Joegoslavië (85%), Irak (85%), Afghanistan (80%) en Marokko (74%). Het slagingspercentage van oud- en nieuwkomers verschilt nauwelijks; bij de oudkomers slaagt 78% tegenover 80% bij nieuwkomers.

Slagingspercentage van het elektronische praktijkexamen en Kennis Nederlandse Samenleving

Het inburgeringsexamen bestaat zoals eerder genoemd uit vier onderdelen. Voor deze onderdelen zijn ook aparte slagingspercentages beschikbaar. De definitie van het slagingspercentage wijkt af van het algehele slagingspercentage, omdat het hier losse examenresultaten betreft in plaats van een samengesteld examenresultaat waarbij meerdere examenresultaten meetellen.

In de volgende paragrafen komen twee slagingspercentages aan de orde: het slagingspercentage van het eerst afgelegde examen¹⁸⁹ en het cumulatieve slagingspercentage (dus inclusief eventuele herkansingen). Voor de overzichtelijkheid is voor de cijfers van de deexamens geen onderscheid gemaakt naar het jaar van het examen.

¹⁸⁸ Meer informatie over het examenniveau is te vinden in paragraaf 2.4.7.

¹⁸⁹ Examens waarbij de examenkandidaat niet is komen opdagen of waarbij het resultaat onbekend is, zijn buiten de analyse gelaten.

Tabel 18 geeft het slagingspercentage bij eerste deelname, het slagingspercentage van het laatst bekende examen (inclusief herkansingen) en het gemiddeld aantal examens dat nodig is geweest om het examenonderdeel succesvol af te ronden.

Onderdeel	Slagingspercentage		Aantal maal examen gedaan voor geslaagd
	1^e examen	Laatste examen (cumulatief)	
EPE	69%	77%	1,14
PE	72%	83%	1,15
KNS	88%	91%	1,04
TGN	81%	85%	1,06

Tabel 18 Slagingspercentages deexamens

(periode 2007 – 2009)

Het slagingspercentage voor het elektronisch praktijkexamen (EPE) is het laagst; 69% van de deelnemers slaagt de eerste keer en uiteindelijk slaagt (tot op heden) 77% van de examenkandidaten voor dit examen. Gemiddeld doet een kandidaat 1,14 maal examen voordat deze slaagt. Voor het praktijkexamen liggen de slagingspercentages iets hoger. De slagingspercentages voor de onderdelen KNS en TGN liggen hoger (respectievelijk 88% en 81% slaagt voor het eerste examen) en examenkandidaten hebben minder herkansingen nodig.

Slagingspercentages EPE en PE

Ongeveer tweederde van de examenkandidaten doet examen voor het profiel Werk en een derde voor het profiel Opvoeding en OGO. Tabel 19 toont het slagingspercentage van het laatst bekende examenresultaat (dus inclusief herkansingen) voor verschillende examenprofielen¹⁹⁰.

Examenprofiel	Elektronisch praktijkexamen	Praktijkexamen
Werk	82%	86%
OGO	69%	77%

Tabel 19 Slagingspercentages examenprofielen voor EPE en PE

(periode 2007 – 2009)

Uit de tabel blijkt dat het slagingspercentage voor het examenprofiel Werk iets hoger ligt dan voor het profiel OGO. Voor de examenprofielen Ondernemerschap en Maatschappelijke participatie die pas recent zijn ingevoerd, zijn nog geen examengegevens beschikbaar. Het EPE en het PE kunnen

¹⁹⁰ De andere twee examenprofielen Maatschappelijke Participatie en Ondernemerschap zijn pas sinds 1 juli 2009 in werking en daarom hier buiten beschouwing gelaten.

op niveau A1 of niveau A2 worden gedaan. Ongeveer 80% van de examens is afgelegd op niveau A2, de overige 20% op niveau A1. Opvallend is dat het slagingspercentage voor het examen op niveau A1 rond de 20%-punten lager ligt dan het slagingspercentage voor de niveau A2. Omdat het aantal afgelegde examens in totaal nog beperkt is, is hier geen oorzaak voor te duiden.

Slagingspercentages voor portfolio en assessment

Voor het praktijkexamen zijn drie manieren van examineren mogelijk: het opbouwen van een portfolio en het afleggen van een panelgesprek, het assessment of een combinatie van beide. Ongeveer 40% van de examenkandidaten gebruikt de portfolioroute en ongeveer 20% van de examenkandidaten kiest de assessmentroute. De overige 40% van de examenkandidaten geeft de voorkeur aan de combinatie van beide routes.

De slagingspercentages, berekend op basis van het laatst bekend examenresultaat, voor deze drie manieren verschillen. Tabel 20 toont de slagingspercentages voor de examenprofielen Werk en OGO en voor het totaal.

Examenroute praktijkexamen	Werk	OGO	Totaal
Portfolioroute	90%	86%	88%
Assessmentroute	80%	57%	73%
Combinatieroute	86%	77%	82%

*Tabel 20 Slagingspercentages praktijkexamens uitgesplitst naar examenprofiel en examenroute
(periode 2007 – 2009)*

Opvallend is dat het portfolio over het algemeen het hoogste slagingspercentage heeft, gevolgd door de combinatieroute. De assessmentroute heeft het laagste slagingspercentage. Voor het profiel OGO zijn de verschillen groter dan voor het profiel Werk. Hier is geen verklaring voor gevonden.

Verschillen bij deexamens op basis van geslacht, leeftijd en land van herkomst

Bij de deexamens zijn vergelijkbare verschillen zichtbaar in examenresultaten als bij het algehele examen, gelet op geslacht, leeftijd of land van herkomst. Mannen scoren gemiddeld voor elk deexamen hoger dan vrouwen en oudere deelnemers scoren gemiddeld lager dan jongere deelnemers. Ook de slagingspercentages naar het land van herkomst komen op het eerste gezicht overeen.

Aantal geslaagden Staatsexamen NT2 Programma I of II

Ongeveer 4.400 kandidaten zijn tussen 2007 en 2009 geslaagd voor het Staatsexamen NT2 Programma I of II. Op dit moment is op basis van de gegevens uit ISI nog niet te bepalen wat het slagingspercentage is. Op grond van de deexamens is hier wel een eerste voorzichtige inschatting van te maken door te kijken naar de resultaten van de vier deexamens. Uiteindelijk slaagt ongeveer tweederde van de examenkandidaten voor de diverse deexamens. Examenkandidaten kunnen het Staatsexamen NT2 op twee niveaus doen. Ruim de helft (56%)

slaagt voor het examen op niveau B1 en iets minder dan de helft (43%) slaagt voor het examen op niveau B2.

Aantal geslaagde geestelijk bedienaren

Van de 140 verstrekte inburgeringsvoorzieningen aan geestelijk bedienaren heeft op 31 december 2009 30 personen examen gedaan. Daarvan zijn 20 examenkandidaten geslaagd.

4.7.3. *Werking van het examen in de praktijk*

Opmerkingen van geïnterviewden op de werking van het inburgeringsexamen

Uit gesprekken met verschillende geïnterviewden blijkt dat uit verschillende hoeken kritiek op het examen bestaat. Onderstaand zijn de verschillende opmerkingen op het examen toegelicht.

Een deel van de kritiek is gericht op de inhoud van met name het examenonderdeel kennis van de Nederlandse Samenleving: zijn deze vragen wel zinvol en weten autochtone Nederlanders wel de antwoorden hierop? Op internet en in de media zijn allerlei vragen genoemd, die later geen echte examenvragen bleken te zijn¹⁹¹.

In de beginperiode van het nieuwe inburgeringsstelsel waren volgens geïnterviewden de docenten eveneens kritisch op het examen. Voor een deel is deze kritiek volgens geïnterviewden te verklaren door onbekendheid met de inhoud van het examen. Het ministerie heeft door middel van de examentraining en voorlichtingssessies aan professionals in het inburgeringsveld meer uitleg gegeven over de werking van het decentraal praktijkexamen. Ook blijken terugkomdagen met examinatoren en docenten verbeteringen op te leveren.

Verder bleek volgens geïnterviewde gemeenten en cursusinstellingen dat, vooral in de eerste jaren (2007 en 2008) na invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, instanties niet op de hoogte waren dat examenkandidaten portfoliobewijzen bij hen dienden te verzamelen. Deze instanties werden plotseling geconfronteerd met groepen examenkandidaten die portfoliobewijzen aan het verzamelen zijn voor het portfolio examen. Bij het samenstellen van het portfolio leidde dit soms tot onbegrip van de persoon die een portfoliobewijs diende te ondertekenen en zelfs tot het bespotten van de inburgeraar. Voorbeelden hiervan zijn het doen van een aangifte bij de politie waarbij de politiefunctaris weigert de aangifte op te nemen omdat hij de inburgeraar verdenkt van een nep-aangifte of de bankmedewerker die een inburgeraar uitlacht. In 2009 is de voorlichting hierover vanuit gemeenten richting instanties verbeterd en organiseren cursusinstellingen op dit moment soms bijeenkomsten met instanties gericht op portfolio-examens.

Het portfolio-examen zien sommige geïnterviewde gemeenten en cursusinstellingen als bureaucratisch, waarbij ze met name het aantal te halen portfoliobewijzen als omvangrijk betitelen. Per 1 maart 2010 is het aantal portfoliobewijzen verminderd van 30 naar 20. Het aantal assessments is verminderd van 6 naar 4.

¹⁹¹ <http://frontpage.fok.nl/nieuws/181041/1/1/50/examenvragen-inburgering-paradiso-nep.html>.

Geïnterviewde gemeenten en cursusinstituten noemen het ontbreken van de terugkoppeling van de door de examenkandidaat gemaakte fouten in het centraal examen een nadeel voor het leereffect van een kandidaat. Inmiddels is er een oefenexamen¹⁹² waarmee examenkandidaten zich goed kunnen voorbereiden op het centraal examen.

Enkele geïnterviewde cursusinstituten en docenten geven aan dat een evaluatie van delen van de inhoud van het inburgeringsexamen verstandig is. Deels omdat de inhoud van het examen (cruciale praktijksituaties, CP's) is ontwikkeld in een andere tijd en deels omdat sommige examenvragen in het examen KNS moeilijk aansluiten op het taalniveau A2 (bijvoorbeeld geschiedenisvragen).

Tot slot noemen enkele geïnterviewden dat het onderdeel 'werk' in de cursus en het examen voor geestelijk bedienaren vaak discussie oplevert met de examenkandidaat. Omdat zij pas naar Nederland komen als ze in Nederland werk hebben, hebben geestelijk bedienaren vaak kritiek op dit onderdeel omdat het geen waarde toevoegt voor hen. Geïnterviewden zien deze component wel als belangrijk voor geestelijk bedienaren vanwege hun voorlichtende taak in hun rol en positie in de samenleving.

De aanloopproblemen van de examens en de verhalen over de inhoud van de examens hebben volgens geïnterviewden bijgedragen aan de negatieve beeldvorming over inburgering in het algemeen.

Examenvolgorde in het examensysteem

Uit een nadere beschouwing van de ISI-informatie blijkt dat ongeveer 35% van de examenkandidaten de examenonderdelen in de beoogde volgorde afronden (eerst het PE afronden, dan het EPE afronden).

Ook geïnterviewden bevestigen dat examenkandidaten de beoogde volgorde van de examens niet altijd doorlopen. De verklaring die geïnterviewden hiervoor geven, is dat de doorlooptijd van een praktijkexamen lang kan zijn als een kandidaat niet tijdig zijn portfolio¹⁹³ op orde heeft of - ingeval van fouten - het ingediende portfolio terugkrijgt van de exameninstelling en dit deels opnieuw dient te doen. Examenkandidaten zijn dan soms al ingepland voor een centraal examen en ronden dat eerder af dan het portfolio.

Gezien de slagingspercentages lijkt de omkering van de examenvolgorde geen invloed te hebben op de slagingskans.

¹⁹² DUO heeft een oefenexamen op internet geplaatst, zie

www.inburgeren.nl/inburgeraar/examen/oefenen_met_examens/voorbeeldexamen_kennis_nederlandse_samenleving.asp.

¹⁹³ Uit recent onderzoek blijkt dat de doorlooptijd van het praktijkexamen - op enkele incidenten na - de toegestane termijn gemiddeld niet overschrijdt, maar dat gemeenten hier wel betere afspraken over kunnen maken met cursusinstituten (zie Brink, M., Stouten, J., (2010), Doorstroom praktijkexamen inburgering, Regioplan, Amsterdam).

Doorstroom naar het praktijkexamen en ervaringen van cursisten met

Recent onderzoek naar knelpunten in het praktijkexamen toont aan dat exameninstellingen en cursusinstellingen geen of nauwelijks knelpunten ervaren bij de doorstroom naar praktijkexamens. Knelpunten die er zijn, doen zich met name voor bij de aanmelding voor de examens en dan in het bijzonder bij het verzamelen en beoordelen van het portfolio. Genoemde knelpunten die in het rapport zijn genoemd, zijn:

- (a) Planning van de examens vanwege de combinatie van onvoldoende examinatoren en pieken en dalen in het aantal af te nemen examens;
- (b) Verzamelen en (her)beoordelen van portfoliobewijzen neemt meer tijd in beslag dan cursus- en exameninstellingen dachten;
- (c) Freelance examinatoren mogen niet onbeperkt voor één instelling werken om belastingtechnische redenen.

De DUO heeft in de periode 2007 tot en met 2009 drie keer klantvervalsonderzoek laten uitvoeren onder inburgeraars die (praktijk)examen hebben afgelegd¹⁹⁴. Uit het onderzoek uit 2009 (185 personen) volgt dat de bevroagde personen over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van de DUO en het afleggen van het examen. De belangrijkste kritiek die bevroagde personen geven betreft de wachttijd voor het inburgeringsexamen en de wachttijd tot de uitslag van het examen. Bijna tweederde van de bevroagde personen noemt de wachttijd tot de uitslag van het examen te lang, hoewel deze volgens het onderzoek in bijna 85% van de gevallen binnen de voorgeschreven termijn van 8 weken valt. In het onderzoek zijn één of meerdere opmerkingen gemaakt over het inburgeringsexamen door 44% van de bevroagde personen. Tabel 21 geeft de verdeling van de gemaakte opmerkingen over verschillende rubrieken.

Opmerkingen over het examen	2008	2009
De inhoud is te moeilijk	8%	16%
Te weinig tijd bij vragen/vragen te snel	6%	5%
Inhoud is te makkelijk; examen is goed	5%	3%
Kritiek op inhoud/gebrek aan aansluiting op cursus	5%	3%
Kritiek op presentatie/vorm	4%	3%
Overig	4%	10%

Tabel 21 Opmerkingen over het centrale examen gemaakt in het klantvervalsonderzoek van de DUO

4.8. Samenvatting van de kwantitatieve resultaten van de uitvoering van het inburgeringsstelsel

In deze paragraaf is een samenvatting gegeven van de belangrijkste resultaten van het inburgeringsstelsel op 31 december. Deze samenvatting is opgesteld om een overall beeld te

¹⁹⁴ Otten, J. Poel, van der R., Reijngoud, L.(2009). De IB-Groep en Inburgeraars - Een onderzoek naar de dienstverlening van de IB-Groep -. Ergo, Amsterdam.

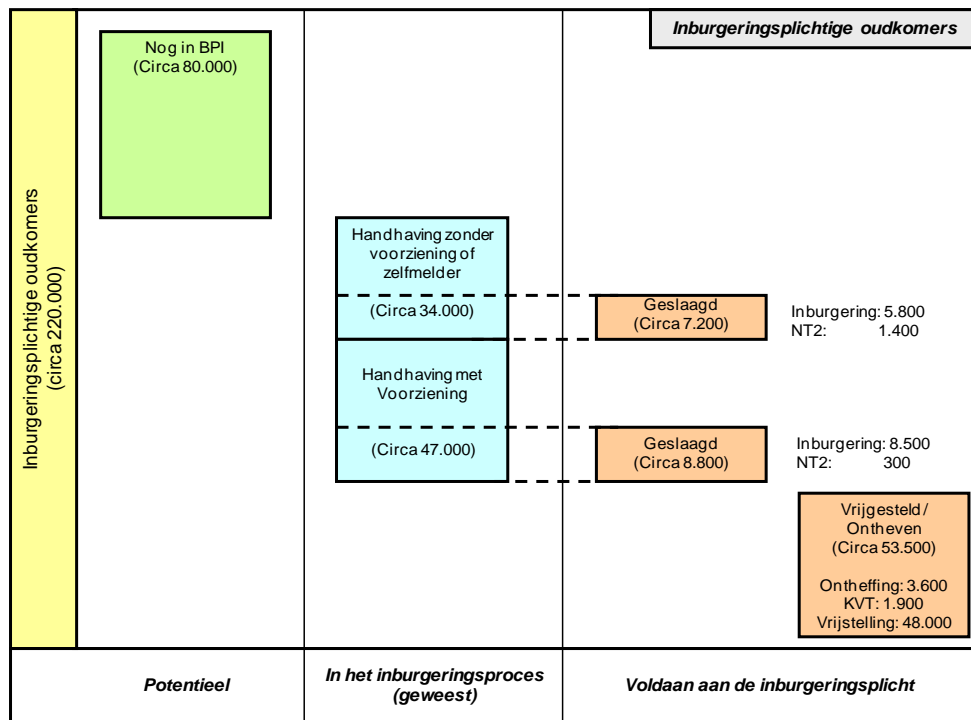
geven van de stand van zaken eind 2009. Het gaat hierbij om het aantal personen dat heeft voldaan aan de inburgeringsvereiste, het aantal personen dat zich in het inburgeringsproces bevindt (m.n. cursisten) en het aantal personen dat nog niet is gehandhaafd (inburgeringsplichtigen) of geworven door gemeenten. De beschrijving is opgedeeld in drie deelpopulaties:

- (a) Overzicht van de resultaten van inburgeringsplichtige oudkomers;
- (b) Overzicht van de resultaten van inburgeringsplichtige nieuwkomers;
- (c) Overzicht van de resultaten van vrijwillige inburgeraars.

Overzicht van de resultaten van inburgeringsplichtige oudkomers

In ISI zijn voor 2007 tot en met 2009 de gegevens van ongeveer 135.000 (of afgerond 140.000) inburgeringsplichtige oudkomers opgenomen. Daarnaast staan er in BPI nog ongeveer 80.000 potentieel inburgeringsplichtigen. Hiermee is de totale omvang van de groep inburgeringsplichtigen ongeveer 220. Deze groep is gebruikt als referentie voor de totale 'werkvoorraad' van inburgeringsplichtige oudkomers.

Figuur 20 toont een overzicht van de (tussen)resultaten van de totale populatie van inburgeringsplichtige oudkomers.



Figuur 20 Samenvatting (tussen)resultaten inburgeringsplichtige oudkomers¹⁹⁵

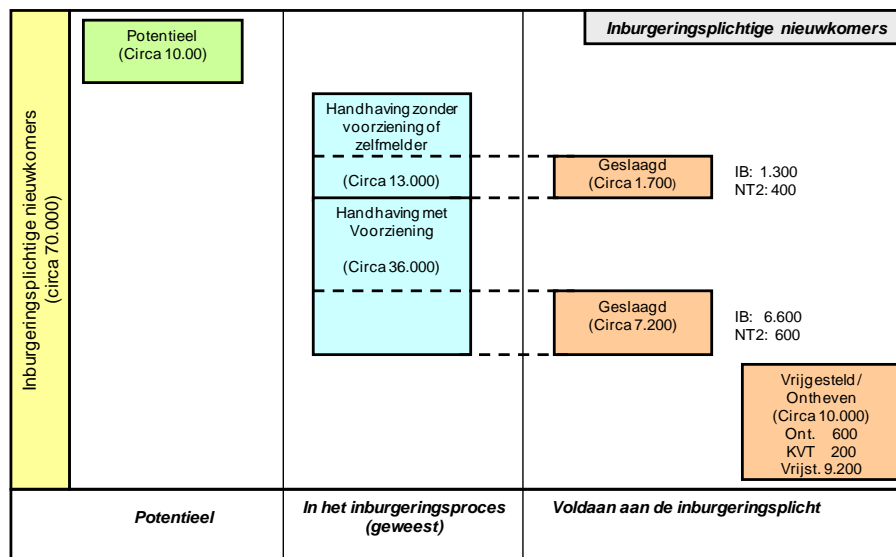
¹⁹⁵ Een zelfmelder is een inburgeringsplichtige die zonder dat de gemeente een handhaving oplegt of een voorziening aanbiedt wel actief een inburgeringstraject volgt. NT2 = Staatsexamen NT2 Programma I of II, KVT = Korte Vrijstellingstoets.

Figuur 20 laat zien dat ongeveer tweederde van de 'werkvoorraad' van inburgeringsplichtige oudkomers is gehandhaafd, vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht. Ongeveer 20% van de gehandhaafden is geslaagd voor het inburgeringsexamen. Van de 80.000 personen in het BPI is, gebaseerd op de huidige praktijk, de verwachting dat maximaal de helft daadwerkelijk inburgeringsplichtig is.

Overzicht van de resultaten van inburgeringsplichtige nieuwkomers

Daarnaast geldt de inburgeringsplicht voor de jaarlijkse instroom nieuwkomers (gemiddeld ongeveer 20.000 per jaar in de periode 2007 tot en met 2009 en in totaal ongeveer 10.000 gepardonneerden).

Figuur 21 toont de (tussen)resultaten van de inburgering van in ISI-geregistreerde nieuwkomers op 31 december 2009.



Figuur 21 Samenvatting (tussen)resultaten inburgeringsplichtige nieuwkomers

Figuur 21 laat zien dat van de gehandhaafde nieuwkomers op 31 december 2009 ongeveer 18% het inburgeringsexamen heeft gehaald. De jaarlijkse instroom van nieuwkomers is de 'werkvoorraad' van deze groep inburgeringsplichtigen.

Overzicht van de resultaten van vrijwillige inburgeraars

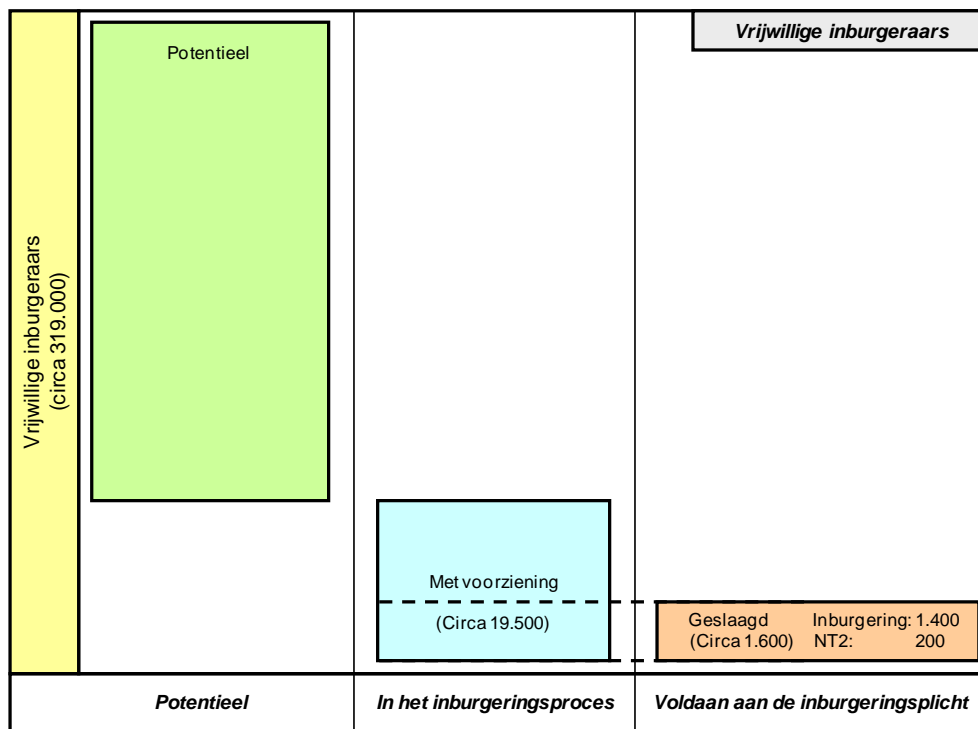
De derde groep die onder het inburgeringsstelsel valt is de groep vrijwillige inburgeraars. Een recente grove analyse van het CBS in het kader van de ambtelijke heroverweging¹⁹⁶ schat de omvang van deze groep op ongeveer 319.000 personen. De groep vrijwillige inburgeraars kent ook nieuwe instroom van met name Europese ingezetenen die (tijdelijk) in Nederland verblijven en

¹⁹⁶ www.heroverweging.nl.

personen afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen (zogenaamde MOE-landers). In 2008 kwamen circa 26.000 MOE-landers naar Nederland¹⁹⁷.

Als referentie voor de totale 'werkvoorraad' potentiële vrijwillige inburgeraars is uitgegaan van de schatting van het CBS van 319.000 personen.

Figuur 22 toont de (tussen)resultaten van de populatie vrijwillige inburgeraars.



Figuur 22 Samenvatting (tussen)resultaten vrijwillige inburgeraars

Figuur 22 laat zien dat met ongeveer 6% van de totale populatie potentiële vrijwillige inburgeraars een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening is afgesloten. Ongeveer 8% van deze groep is inmiddels geslaagd.

4.9. Het inburgeringsexamen en dan...

Met het halen van het inburgeringsexamen heeft de inburgeraar aan zijn wettelijke of aangegane verplichting voldaan. Veel gemeenten hanteren een inburgeringsceremonie waarbij de gemeente inburgeraars feliciteren met het halen van het inburgeringsexamen en hen symbolisch welkom heten. Vanaf dat moment gaat de geslaagde inburgeraar vanuit de regelgeving inburgering bezien alleen verder op de ingeslagen weg naar participatie in de Nederlandse samenleving. Belangrijk is dat inburgeraars hun verworven taalkennis in de praktijk blijven (!) gebruiken. Te meer, omdat

¹⁹⁷ Weltevrede, A.M., Boom, de J., Rezai, S., Zuijderwijk, L., Engbersen, G.(2009). Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen. RISBO, Rotterdam.

geïnterviewde deskundigen aangeven dat het taalniveau snel afneemt als de inburgeraar dit na het inburgeringsexamen niet onderhoudt.

Het Deltaplan Inburgering beoogt de participatie al tijdens het inburgeringsproces te bevorderen door het stimuleren van duale inburgeringscursussen. Of de dualiteit ook leidt tot verdere participatie na het inburgeringsexamen is onbekend en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Veel gemeenten geven aan ook na het inburgeringsexamen voorzieningen beschikbaar te hebben die een bijdrage leveren aan de verdere participatie van inburgerden.

Gemeenten verwijzen hierbij vooral naar voorzieningen in relatie tot arbeidsparticipatie, zoals re-integratievoorzieningen en in enkele gevallen ook naar opleidingsvoorzieningen voor beroeps- of volwassenenonderwijs. Of gemeenten dergelijke voorzieningen ook altijd (direct) na afronding van het inburgeringsexamen inzetten voor inburgerden die hiervoor in aanmerking komen, valt niet binnen de scope van het onderzoek. Gemeenten noemen in gesprekken budgettaire beperking als knelpunt om bijvoorbeeld na afronding van het inburgeringsexamen inburgeraars door te sturen naar een vervolgopleiding. Recentelijk constateerde de rekenkamer van de gemeente Den Haag dat doorstroming naar arbeid na het inburgeringsexamen niet vanzelfsprekend is¹⁹⁸.

Met het inburgeringsexamen (niveau A2) heeft een inburgeraar ook voldaan aan de inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd of een zelfstandige verblijfsvergunning voortgezet verblijf (vanaf 2010) of het Nederlanderschap. Dit is voor sommige inburgeraars een belangrijke motivatie. Vervolgens is het voor de inburgeraar zelf van belang dat hij zijn taalvaardigheid en overige benodigde kennis en vaardigheden blijft ontwikkelen om zijn participatiekansen te vergroten.

In hoeverre het inburgeringsexamen in algemene zin bijdraagt aan de participatie is (nog) niet bekend. Gegevens hierover zijn niet beschikbaar. Zowel de Tweede Kamer¹⁹⁹ als de minister voor WWI²⁰⁰, naar aanleiding van de motie Ortega-Martijn c.s.²⁰¹, heeft aangegeven nader onderzoek te laten naar de bijdrage van het inburgeringsexamen als instap naar goede participatie. Omdat nog maar een beperkte groep inburgeraars het examen heeft gehaald en omdat voor veel inburgeringsplichtigen de handhavingstermijn nog loopt, is het nu ook nog te vroeg om uitgebreide conclusies te trekken over de koppeling tussen inburgering, zoals die is vormgegeven sinds 1 januari 2007, en participatie. Het door de minister aangekondigde participatieonderzoek dient daar de komende jaren meer inzicht in te geven.

¹⁹⁸ Rekenkamer Den Haag (2009). Werk maken van Inburgering, onderzoek naar resultaten inburgeringsbeleid. Den Haag.

¹⁹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 321, nr. 1.

²⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 76.

²⁰¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 43.

4.10. Beschouwing van de werking van het inburgeringsproces

4.10.1. Beschouwing van wet- en regelgeving

Aanvankelijk bevatte de wet- en regelgeving enkele belangrijke knelpunten die inmiddels zijn opgelost door onder andere het vereenvoudigen van het wettelijk kader. In de evaluatie is onderzocht welke knelpunten zich op dit moment voordoen in de uitvoeringspraktijk op het gebied van wet- en regelgeving.

Uit het evaluatieonderzoek volgen nauwelijks knelpunten in het inburgeringsproces die een relatie hebben met wet- en regelgeving. Uit de evaluatie volgt dat eind 2009 er één belangrijk knelpunt in het inburgeringsstelsel door gemeenten is genoemd dat direct te maken heeft met het wettelijk kader. Dit betreft de ontheffingsmogelijkheden.

Op dit moment kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen alleen ontheffen van de inburgeringsplicht op medische gronden of indien duidelijk is dat de inburgeringsplichtige voldoende inspanning heeft gestoken in het halen van het inburgeringsexamen, maar dit nooit gaat halen. In het laatste geval kan de gemeente de inburgeringsplichtige vanaf 6 maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn ontheffen van de inburgeringsplicht.

Gemeenten geven aan dat de hiervoor genoemde ontheffingsmogelijkheden voor hen onvoldoende zijn. Gemeenten willen inburgeringsplichtigen van wie duidelijk is dat zij het inburgeringsexamen nooit gaan halen eerder kunnen ontheffen dan de eerder genoemde 6 maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn. De reden is dat gemeenten willen voorkomen dat inburgeringsplichtigen onnodig lang een cursus volgen waarbij ze het cursusniveau niet aankunnen.

Daarnaast zijn er personen die inburgeringsplichtig zijn, maar van wie direct (bij intake) duidelijk is dat zij evident zijn ingeburgerd en taalniveau A2 beheersen, maar die formeel geen vrijstelling krijgen op grond van diploma's. Gemeenten kunnen op dit moment deze personen alleen maar handhaven of hen een Korte Vrijstellingstoets laten doen. Hoewel deze inburgeringsplichtigen verschillende mogelijkheden hebben om te voldoen aan de inburgeringsvereiste, willen gemeenten hen toch kunnen ontheffen van de inburgeringsplicht en hen niet onnodig een Korte Vrijstellingstoets of inburgeringsexamen laten doen.

4.10.2. Beschouwing van de uitvoeringspraktijk

Uit de evaluatie blijkt dat het inburgeringsproces over het algemeen goed op gang is gekomen en functioneert. Gemeenten roepen inburgeringsplichtigen op voor een intakegesprek, stellen vast of ze inburgeringsplichtig zijn, geven een handhavingsbeschikking af, voeren een starttoets²⁰² uit om de competenties van de inburgeraar vast te stellen en leiden inburgeringsplichtigen in ongeveer driekwart van de gevallen naar een gemeentelijke inburgeringscursus. De overige inburgeringsplichtigen ontvangen alleen een handhavingsbeschikking van de gemeente.

²⁰² De starttoets heeft tot doel het startniveau van taal van de inburgeraar vast te stellen.

Dat het inburgeringsproces goed op gang is gekomen blijkt ook uit het (tussen)resultaat op 31 december 2009 zoals dat in dit hoofdstuk is beschreven.

Het medisch protocol dat gemeenten en de door de gemeente aangewezen medisch adviseurs moeten hanteren voor ontheffingen functioneert goed volgens gemeenten. Met uitzondering van de G4 verplicht het merendeel van de gemeenten de keuringsartsen een cursus te volgen.

Ook het faciliteren door gemeenten functioneert in de praktijk. Gemeenten hebben voor de sinds 1 januari 2007 bestaande examenprofielen inburgeringscursussen gecontracteerd bij cursusinstituten. In de helft van de gevallen contracteren gemeenten gekeurmerkte cursusinstituten. Hoewel er af en toe kritische opmerkingen zijn gemaakt over de kwaliteit van de inburgeringscursus, lijkt deze over het algemeen op orde te zijn.

Dit blijkt uit de slagingspercentages, de klanttevredenheidsonderzoeken van Blik op Werk en uit de onderzoeken onder inburgeraars.

Toch noemen inburgeraars af en toe kritiekpunten op de inburgeringscursus. Meestal betreft dit kritiek op de lokale situatie waarbij een docent minder goed functioneert dan verwacht. Ook komt het voor dat inburgeraars het niveau te laag of te hoog vinden. Daarnaast storen cursisten zich ook aan de frequente instroom van nieuwe cursisten in een lopende cursus en de combinatie van snelle en langzame leerlingen in één cursusgroep. Dit is het gevolg van de door cursusinstituten gehanteerde cursusmethodiek. Cursusinstituten passen deze methodiek toe om toch een betaalbaar cursustarief te kunnen offreren bij gemeenten die hoge eisen stellen aan de flexibiliteit van de cursusinstituten, maar die slechts een klein aantal inburgeraars hebben.

Het afleggen van examens verloopt goed en het merendeel van de kandidaten slaagt. Het aantal examenkandidaten ligt met 33.000 inburgeringsexamens waarvan 4.400 met goed gevolg afgelegde Staatsexamens NT2, achter ten opzichte van de streefwaarden in 2008 als gevolg van de eerder genoemde problemen in 2007. De streefwaarden in 2009 zijn hierop aangepast. Van de Inburgeringsplichtige oudkomers, die volgens de wet voor het lagere niveau A1 examens mogen doen voor het decentraal praktijkexamen en het elektronisch praktijkexamen, haalt 87% toch het door de minister voor WWI nagestreefde niveau A2.

Het slagingspercentage²⁰³ voor de personen die in 2009 voor het eerst een volledig examen afronden, is 74% en ligt daarmee ruim boven de streefwaarde van 55% (2009). Wel is te zien dat in de periode 2007 tot en met 2009 het examenresultaat iets daalt. De vraag is of het slagingspercentage de komende periode zich stabiliseert of nog iets verder daalt. Op dit moment valt daar geen duidelijke uitspraak over te doen. De verwachting van gemeenten en cursusinstituten is dat minder gemotiveerde en minder goede examenkandidaten nog examens

²⁰³ Het slagingspercentage in een bepaald jaar is berekend door het totaal aantal personen (incl. vrijstellingen) dat in het betreffende jaar voor het eerst een volledig examen heeft afgerond en daarvoor is geslaagd te delen door het totaal aantal personen dat in het betreffende jaar een eerste volledige examens aflegt. Deze definitie wijkt af van de definitie die het ministerie hanteert bij het presenteren van examenresultaten. Het ministerie bepaalt het slagingspercentage door het totaal aantal personen (inclusief vrijstellingen) dat in het jaar geslaagd is te delen door het totaal aantal personen dat in het betreffende jaar een eerste volledige examen aflegt of in eerdere jaren een volledig examen heeft afgelegd en dit jaar slaagt.

gaan doen. Kandidaten die eerst een alfabetiseringscursus volgen en daarna een inburgeringscursus doen, hebben bijvoorbeeld naar verwachting iets meer moeite om het examen te halen. Ook de eerder genoemde gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening moeten grotendeels nog opgaan voor het examen, terwijl niet bekend is of zij zich voldoende voorbereiden.

Met deze resultaten is te zien dat de uitvoeringspraktijk van het inburgeringsstelsel op gang is gekomen en grotendeels functioneert.

De uitvoeringspraktijk is op onderdelen nog in ontwikkeling

Door de problemen in 2007 die soms doorwerkten in 2008 zijn gemeenten in de eerste twee jaar vooral bezig geweest met het op orde krijgen van de uitvoeringspraktijk.

Het gevolg is dat veel gemeenten, en met name ook de G4 die vooral in het begin veel moeite hadden met de start van het nieuwe inburgeringsstelsel, nog bezig zijn om de kwaliteit van uitvoering te. Dit is op verschillende onderdelen terug te zien.

Zo passen nog niet alle gemeenten een zogenaamde 'brede intake' toe waarbij de gemeentelijke casemanager vanuit meerdere beleidsterreinen integraal kijkt naar de behoefte en het doelperspectief van de inburgeraar (verder dan sec het inburgeringsexamen).

Ook op het gebied van onderwijskwaliteit ontwikkelt de uitvoeringspraktijk bij gemeenten zich nog. Gemeenten geven aan niet altijd volledig zicht te hebben op de prestaties van de gecontracteerde cursusinstellingen en ook niet altijd weten hoe ze de onderwijskwaliteit moeten beoordelen. Daarnaast geven gemeenten ook aan dat zij in beperkte mate tijd en aandacht hebben besteed aan het goed monitoren van de contracten met onderwijsinstellingen (opdrachtgeverschap).

In het in 2007 geïntroduceerde Deltaplan Inburgering zijn aanpassingen in wet- en regelgeving aangekondigd die gemeenten de mogelijkheid geven om meer maatwerk aan inburgeraars te kunnen bieden. De wet- en regelgeving is hierop aangepast in 2008 en 2009. Te zien aan de cijfers zijn gemeenten nog maar net gestart met toepassen van deze mogelijkheden.

Ook het sanctiebeleid is nog in ontwikkeling. Gemeenten hebben dit beleidsmatig verschillend ingevuld waarbij de ene gemeenten hogere verwachtingen heeft van het effect van sancties dan andere gemeenten. Hoewel gemeenten sancties nog nauwelijks moesten toepassen, hebben gemeenten in de gevallen waarbij ze konden sanctioneren dit lang niet altijd gedaan. Gemeenten zien het sanctioneren als een laatste instrument. Voordat zij overgaan op het opleggen van sancties, voeren ze eerst een gesprek met de inburgeringsplichtige en proberen ze strikte afspraken te maken. Gemeenten hebben in de gevallen waarbij ze konden sanctioneren dit lang niet altijd gedaan.

De wet- en regelgeving verplicht gemeenten al vanaf 1 januari 2007 om een gecombineerde voorziening (inburgering met re-integratie) aan te bieden aan inburgeraars met een (bijstands)uitkering die verplicht zijn om arbeid te verkrijgen. Het ministerie van VROM - WWI promoot ook in het kader van het Deltaplan Inburgering een goede koppeling tussen re-integratie

en inburgering. Gemeenten geven echter aan dat de combinatie van re-integratie en inburgering niet eenvoudig is voor casemanagers om uit te voeren vanwege de totale hoeveelheid regelgeving van de verschillende stelsels. Ook dit onderdeel is derhalve nog in ontwikkeling.

Kijkend naar de nog lopende ontwikkelingen op verschillende onderdelen in de uitvoeringsorganisatie is er verdere verbetering van de resultaten te verwachten. Het effect van de verschillende maatregelen in het kader van het Deltaplan is nog maar net zichtbaar in de resultaten. Dit is ook logisch omdat de verschillende maatregelen pas in de loop van 2008 en 2009 zijn ingezet. Gemeenten waren op het moment van onderzoek dan ook nog bezig verschillende verbeteringen door te voeren. Het effect van de ingezette verbeteringen zal dus in de komende jaren echt zichtbaar moeten worden.

4.10.3. Beschouwing van de doelgroep

De inburgeringsplichtige oudkomer is eind 2009 grotendeels gehandhaafd en meer dan de helft heeft een inburgeringsvoorziening ontvangen. Het restant zal naar verwachting in 2010 door de gemeente zijn opgeroepen en gehandhaafd. Daarmee lijkt de voor aanvang van het nieuwe inburgeringsstelsel veronderstelde inburgeringsachterstand langzaam te worden ingelopen. Gehandhaafde nieuwkomers hebben grotendeels een inburgeringsvoorziening ontvangen en volgen - als vervolg op de inburgeringscursus op grond van de Wet inburgering buitenland - een cursus in Nederland. Het volgen van een cursus door de gehandhaafden zonder inburgeringsvoorziening (circa 25% van alle gehandhaafden in 2009) staat in het volgende hoofdstuk beschreven.

De groep die (uiteindelijk) geen inburgeringsvoorziening heeft en waar gemeenten maar weinig zicht hebben op hun voortgang vormt een aandachtspunt. Juist bij deze groep komt het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid het meest tot uitdrukking. Mocht blijken dat een groot deel van deze groep geen (tijdige) voorbereidingen treft voor het inburgeringsexamen, dan is het de vraag of eerdere monitoring van de voortgang van de inburgeringsplichtige en eventuele bijsturing dit had kunnen voorkomen.

De focus van de gemeenten verschuift eind 2009 langzamerhand naar de vrijwillige inburgeraar. Niet iedere vrijwillige inburgeraar uit de geschatte populatie vrijwillige inburgeraars zal met de gemeente een overeenkomst afsluiten voor het volgen van een inburgeringscursus. Een deel van de totale groep potentiële vrijwillige inburgeraars is al voldoende ingeburgerd, bijvoorbeeld omdat een opleiding is gevolgd.

Gemeenten hebben zich in de periode 2007 tot en met 2009 slechts in beperkte mate gericht op de werving van vrijwillige inburgeraars. Ze ervaren daarbij verschillende drempels die werving bemoeilijken. De minister voor WWI heeft verschillende maatregelen genomen om de werving van vrijwillige inburgeraars te versterken. Daarnaast is de lopende ontwikkeling van de kwaliteit van de uitvoering en het verbeteren van het maatwerk aan inburgeraars nog niet afgerond. Deze ontwikkeling kan ervoor zorgen dat de aansluiting tussen de behoefte van de vrijwillige inburgeraar aan een inburgeringscursus en het aanbod van de gemeente in de loop van de komende periode

S I G N I F I C A N T

beter wordt. De ontwikkeling die momenteel bij gemeenten plaatsvindt, kan daarom een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van de werving.

Toch is het de vraag of gemeenten in staat zijn alle potentiële inburgeraars met een vermeende inburgeringsachterstand te bereiken. Het ontbreken van de plicht maakt de kans klein dat personen, die zelf van mening zijn geen inburgeringsachterstand te hebben, maar van wie de gemeente vindt dat deze achterstand wel degelijk aanwezig is, een overeenkomst voor een inburgeringsvoorziening afsluiten. Juist deze groep binnen de populatie vrijwillige inburgeraars zal met het huidige stelsel niet worden bereikt.

5. Sturing van het stelsel

5.1. Inleiding

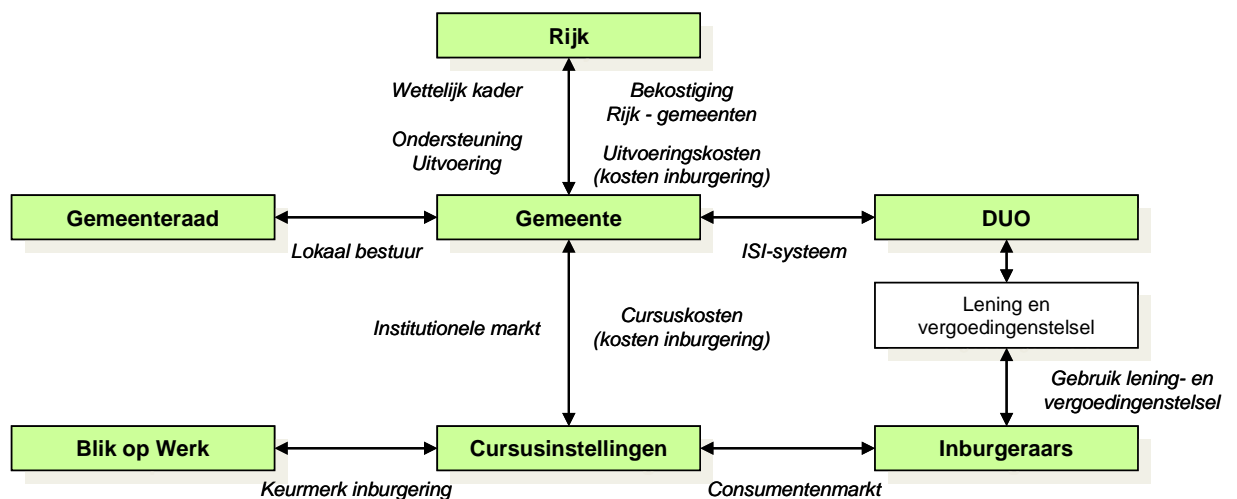
Dit hoofdstuk bevat de analyse van de sturing van het inburgeringsstelsel voor zover dit niet eerder aan de orde is gekomen in het vorige hoofdstuk. Dit hoofdstuk gaat in op de marktwerking, de bekostiging, de kosten van het uitvoeren van de wet en de ervaring van gemeenten met de wet. Daarna volgt de ondersteuning door het ministerie van VROM - WWI, het lokale bestuur en de werking van het ISI-systeem (onderzoeksvragen A7 tot en met A12, B en C).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- 5.2 Sturingsfilosofie in het inburgeringsstelsel
- 5.3 Marktwerking in de inburgeringsmarkt
- 5.4 Bekostigingssystematiek van het inburgeringsstelsel
- 5.5 De wet in relatie tot de gemeentelijke organisatie
- 5.6 Kosten voor uitvoering van de wet
- 5.7 Ondersteuning van gemeenten door het ministerie van VROM - WWI
- 5.8 Aandacht van het lokale bestuur voor inburgering
- 5.9 ISI als informatiebron als sturingsinformatie voor inburgering
- 5.10 Beschouwing over de sturing van het inburgeringsstelsel

5.2. Sturingsfilosofie in het inburgeringsstelsel

Figuur 23 toont een overzicht van de sturingsmaatregelen die in dit hoofdstuk aan bod komen.



Figuur 23 Overzicht relaties en sturingsmaatregelen

De prestatieafspraken die de minister voor WWI heeft gemaakt met gemeenten over aantallen te verstrekken inburgeringsvoorzieningen zijn beschreven in hoofdstuk 4. Deze sturingsmaatregel komt dan ook niet terug in dit hoofdstuk. Ook de inhoud van de werking van het wettelijk kader is al beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Alleen de ervaring van gemeenten met het wettelijk kader komt in dit hoofdstuk terug. Achtereenvolgens volgt een beschrijving van de marktwerking, de bekostingssystematiek, de wet in relatie tot de gemeentelijke organisatie, de kosten, ondersteuning door het ministerie, aandacht van het lokale bestuur en ISI-systeem.

5.3. Marktwerking in de inburgeringsmarkt

5.3.1. Inrichting van de markt

In het nieuwe inburgeringsstelsel is volledige marktwerking geïntroduceerd. Voorheen verzorgden roc's exclusief inburgeringsonderwijs voor nieuwkomers en bestond er alleen marktwerking voor inburgeringsonderwijs aan oudkomers. In het nieuwe inburgeringsstelsel is zowel een institutionele markt als een consumentenmarkt voorzien. Het mechanisme van vrije concurrentie tussen cursusinstellingen moet tot verbeterde resultaten leiden. Eerder uitgevoerd onderzoek²⁰⁴ geeft aan dat "de inrichting van de markt voor de uitvoering van inburgeringsonderwijs [...] drie samenhangende elementen [bevat], namelijk 1) de invoering van competitie in het verwerven van contracten voor de uitvoering van het gehele inburgeringsonderwijs waarbij naast de bestaande aanbieders (roc's) ook nieuwe toetreders kunnen meedingen; 2) een budgetvolume voor gemeenten om deze contracten te kunnen sluiten en 3) een transitiebudget om de roc's in staat te stellen onder vergelijkbare condities aan de mededinging deel te nemen. In principe is met deze elementen een evenwichtig voorwaardenscheppend kader aangereikt voor de uitvoering van het inburgeringsstelsel."

Zoals eerder in paragraaf 2.4 is beschreven, ging de Wet inburgering er bij de start in 2007 vanuit dat de inburgeringsplichtige die geen inburgeringsvoorziening kreeg aangeboden zelf een inburgeringscursus ging kopen. Om de inburgeringsplichtige te beschermen heeft de wetgever hiervoor een beschermingsmechanisme benoemd²⁰⁵: "Vanuit de uitgangspunten van het nieuwe stelsel wil de regering tot een passende vorm komen, waarin de balans ontstaat tussen consumentenbescherming enerzijds en de vrije toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders anderzijds. Het ontwikkelen van een Keurmerk door de branche is daarvoor het meest geschikt." Brancheorganisaties (MBO-raad, Boaborea en Paepon/Fotin) hebben het Keurmerk ontwikkeld en ondergebracht in de Stichting Blik op Werk²⁰⁶. De uitgangspunten van het Keurmerk zijn:

- (a) Cursusinstellingen leveren kwaliteit door te doen wat ze beloven;
- (b) Cursusinstellingen stemmen het aanbod van cursussen aantoonbaar af op wat de cursisten willen;

²⁰⁴ De bevindingen over de marktwerking zijn voornamelijk gebaseerd op een eerder verschenen uitvoerig onderzoek van Caggemini (Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K. (2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs. Caggemini, Utrecht). Er is voor dit onderwerp beperkt additioneel onderzoek uitgevoerd in het kader van de evaluatie in de vorm van interviews met gemeenten, cursusinstellingen, de Stichting Blik op Werk en brancheorganisaties.

²⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3.

²⁰⁶ Zie www.blikopwerk.nl.

(c) Een cursist heeft recht op informatie die juist is en makkelijk te vinden is.

Naast de consumentenmarkt heeft de wetgever bepaald dat gemeenten de inburgeringsvoorziening verstrekken aan inburgeringsplichtigen. Hiervoor dient de gemeente de inburgeringsvoorziening in te kopen bij cursusinstellingen. Hiermee ontstaat een institutionele markt: het Rijk heeft kaders gesteld waarbij het marktmechanisme zich voornamelijk afspeelt tussen gemeenten en cursusinstellingen. De gemeenten contracteren na het doorlopen van een (Europese) aanbesteding een cursusinstelling die de inburgeringscursus verzorgt. De Wet inburgering stelt wel eisen aan het examen, maar niet aan de kwaliteit van de cursus die de gemeente inkoop.

5.3.2. *Werking van de institutionele markt in de praktijk*

Op de institutionele markt treedt de gemeente op als vrager op. Zij schrijft een (Europese) aanbesteding waar iedere geïnteresseerde cursusinstelling op kan inschrijven. Zoals in paragraaf 4.6.1 is beschreven, beschrijft de gemeente in het bestek de eisen aan de inburgeringscursus. Vervolgens schrijven cursusinstellingen hierop in (middels een offerte) met een voorstel hoe zij de cursus uitvoeren en tegen welke tarief.

Gemeenten hebben in 2007 en 2008 er massaal voor gekozen om een volledig openbare (Europese) aanbesteding uit te schrijven voor inburgeringscursussen²⁰⁷. Gelet op de toepasselijke regelgeving kan de gemeente volstaan met een aanbesteding volgens het beperkte regime²⁰⁸. Gemeenten hebben volgens geïnterviewden voor een Europese procedure gekozen omdat deze procedure voor gemeenten bekend is en houvast geeft. Enkele geïnterviewden geven aan dat het gemeentelijk inkoopbeleid soms strikter is dan de Europese regelgeving en gemeenten bewust kiezen voor het volledig openbaar maken.

In 2008 is te zien dat de nieuwe toetreders op de markt een deel van de opdrachten naar zich toe hebben getrokken.

Het marktaandeel van roc's ten opzichte van private cursusinstellingen is ontwikkeld naar een verdeling van het marktaandeel van 53% voor de roc's en 47% overige cursusinstellingen²⁰⁹. Een aantal (circa 10) grote re-integratiebedrijven biedt eveneens inburgeringscursussen aan bij veel gemeenten.

Daarnaast zijn er verschillende kleine partijen die bij gemeenten actief zijn, waarvan sommige zich specialiseren op bijvoorbeeld alfabetisering of een inburgeringscursus voor hoger opgeleiden. Een enkele roc heeft zich inmiddels van de inburgeringsmarkt teruggetrokken, omdat het geen overeenkomst gegund kreeg na een aanbesteding.

²⁰⁷ 92% van de gemeenten koos voor een aanbesteding, waarvan 70% voor een openbare aanbesteding koos (Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K.(2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs. Capgemini, Utrecht).

²⁰⁸ Inburgeringscursussen vallen onder de zogenaamde 2B-procedure waardoor een beperkt deel van de voorwaarden van een Europese aanbesteding niet van toepassing is.

²⁰⁹ Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K.(2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs. Capgemini, Utrecht.

Uit eerder onderzoek naar de marktwerking (Cappgemini²¹⁰) blijkt dat de beoogde marktwerking op gang is gekomen: “De invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs heeft tussen gemeenten en aanbieders een proces van aanbesteding, selectie, contractvorming en monitoring op gang gebracht, waaruit geconcludeerd kan worden dat de institutionele markt op gang is gekomen. Er zijn voldoende offertes uitgebracht door een groot aantal marktpartijen, die aansloten op de vraag en een goede vergelijking mogelijk maakten op basis van soms zeer specifieke selectie- en gunningscriteria. Aanbieders stellen dat de aanbestedingen aantrekkelijk waren om op in te schrijven en een aanbod mogelijk maken. Over de geformuleerde eisen en verwachtingen is slechts een minderheid positief, waarbij men ook aangeeft dat er weinig blijkt is van inzicht in de behoefte van de doelgroep of de mogelijkheden van de markt.”

Zoals in paragraaf 3.3.3 is beschreven, leidden de achterblijvende aantallen cursisten tot problemen bij marktpartijen. Daarnaast noemt Cappgemini dat de aanbestedingen ‘tamelijk procedureel’ zijn ingevuld. In 2008 lijkt het beter te gaan. Cappgemini stelt hierover: “In 2008 verbetert deze situatie als een aantal gemeenten naar een meer inhoudelijke afstemming met aanbieders lijkt te streven via marktconsultatie en het aangaan van een dialoog. Hierbij kunnen eerdere investeringen in elkaar worden benut en administratieve lasten rond aanbesteding beperkt. [...] Samenvattend hebben de verschuivende doelen en verwachtingen gezorgd voor veel complexiteit en turbulentie op het uitvoerende niveau. Op het punt van marktinzicht lijkt er in principe een evenwichtig pakket te zijn van regels en budgetten voor competitie, marktvolume en overgangperiode.” Hieruit blijkt dat na aanvankelijke problemen de marktwerking in de institutionele markt goed op gang is gebracht.

In het onderzoek zijn zowel gemeenten als cursusinstellingen middels een enquête en groeps gesprekken bevestigd naar hun beeld van de marktwerking in het inburgeringsonderwijs. Het onderzoek stelt: “Zowel aanbieders als gemeenten staan overwegend positief ten opzichte van de effecten van marktwerking op publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening ten behoeve van inburgeraars. Ongeveer de helft van de gemeenten constateert een hogere kwaliteit van het aanbod en meer rendement. Ongeveer tweederde ziet ook de klantgerichtheid van de aanbieders verbeteren. Het zijn met name de G50-gemeenten (exclusief de G4-gemeenten) die dit constateren: de G4 zien weinig vooruitgang. Gemeenten constateren een positieve ontwikkeling over 2007 naar 2008, die zich ook over 2009 en 2010 zal doorzetten. Deze positieve ontwikkeling heeft zowel betrekking op de kwaliteit en breedte van het dienstverleningsaanbod als de innovatie, het rendement alsook het maatwerk. De helft van de aanbieders ziet bovenstaande verbeteringen ook, waarbij ruim tweederde van de roc's de klantgerichtheid binnen de eigen organisatie als verbeterd beschouwt. Dit speelt minder sterk bij de overige aanbieders. Roc's zijn daarbij procentueel gezien weer kritischer ten aanzien van het doorzetten van de positieve effecten van marktwerking naar de toekomst.”

Daarnaast heeft Cappgemini enkele kritische kanttekeningen in de conclusies van zijn onderzoek genoemd:

- (a) Gemeenten hebben weinig inzicht in de tevredenheid van cursisten, hoewel *Blik Op Werk* deze informatie verzamelt;

²¹⁰ Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K. (2009). *Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs*. Cappgemini, Utrecht.

- (b) Gemeenten leggen een zwaar accent op de resultaatfinanciering waarmee zij risico's deels afwentelen op cursusinstellingen.

De meeste partijen menen dat de marktwerking leidt tot verbetering van het inburgeringsonderwijs ten opzichte van de periode voor de marktwerking. Capgemini noemt in zijn rapport dat "64% van de gemeenten, waaronder de G4, verwacht dat de kwaliteit, effectiviteit en klantgerichtheid in 2009 en 2010 door de marktwerking een positieve impuls zullen krijgen. Voor 2009 en verder verwacht bijna 60% van de cursusinstellingen dat marktwerking een positieve invloed zal hebben op de klantgerichtheid in de eigen organisatie²¹¹.

Het Capgemini onderzoek stelt dat cursusinstellingen tariefdruk ervaren door de concurrentie. Meer dan de helft van de cursusinstellingen - en dan met name de roc's - verwacht de cursus niet kostendekkend te kunnen uitvoeren²¹². Tegelijkertijd stelt hetzelfde onderzoek ook dat er - vooralsnog - voldoende cursusaanbod is en cursusinstellingen zich niet terugtrekken uit een bestaande overeenkomst. Bovendien hebben de cursusinstellingen zelf het tarief aangeboden in hun inschrijving. Enkele geïnterviewde cursusinstellingen geven aan dat zij in de bedrijfsvoering erop sturen om cursisten tijdig op examen te sturen, zodra de kandidaat hiervoor gereed is. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om langzamere cursisten meer cursussen te bieden en de kosten in de greep te houden.

Capgemini beschouwt de marktwerking in de institutionele markt als een positieve ontwikkeling en schrijft als slotconclusie: "De invoering van marktwerking lijkt [daarmee] een ingrijpende, maar vanuit de stelselstellingen bezien een overwegend positieve interventie waarbij door de toepassing van concurrentie nieuwe afspraken over dienstverlening met een grotere variëteit aan partijen vorm heeft kunnen krijgen. De interpretatie en toepassing van de spelregels rondom aanbesteding hebben aanvankelijk een tamelijk procedurele en afstandelijke relatie met de marktpartijen gecreëerd, waarbij op beperkte schaal ook een positieve ontwikkeling in de tijd is vastgesteld. Goed opdrachtgeverschap, tot uitdrukking komend in partnership met marktpartijen, is essentieel als voorwaarde om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als belangrijke publieke waarden verder te realiseren tegen een redelijke prijs.

De transparantie bij selectie en sturing van aanbieders kan daarbij vergroot worden. In de ontwikkeling van vraag en aanbod dient de behoefte van de inburgeraar daarbij leidend te zijn en centraler te staan, tegen de achtergrond van de heersende politieke opvattingen over maatschappelijke verantwoordelijkheid en de rol van de overheid.". Zoals in paragraaf 4.6.1 is beschreven, zijn gemeenten over het algemeen tevreden over de uitvoering van de inburgeringscursus door cursusinstellingen. Dit onderstreept de conclusie in het onderzoek van Capgemini.

²¹¹ Cijfers volgen uit Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K.(2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs.

Capgemini, Utrecht.

²¹² Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K.(2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs. Capgemini, Utrecht.

5.3.3. *Werking van de consumentenmarkt in de praktijk*

Op de consumentenmarkt koopt de inburgeraar zelf zijn inburgeringscursus in²¹³. De 44.000 gehandhaafden (waarvan er op 31 december 2009 ongeveer 5.200 zijn geslaagd) zonder voorziening, zouden deels derhalve zelf een inburgeringscursus kopen. Uit interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten niet weten of deze inburgeraars zelfstandig een inburgeringscursus zijn gaan zoeken en volgen. Hiervan vindt geen registratie plaats in bijvoorbeeld ISI. De gemeente heeft wettelijk gezien de mogelijkheid om een voortgangsgesprek te voeren met de gehandhaafde inburgeringsplichtige, maar is daar volgens geïnterviewden nog nauwelijks aan toe gekomen. Bovendien loopt voor veel van de gehandhaafden zonder voorziening voorlopig nog de handhavingstermijn van 3,5 of 5 jaar.

Uit de ISI-informatie blijkt dat ongeveer 7.700 keer een vergoeding is uitgekeerd aan inburgeringsplichtigen die het examen halen zonder gebruik te maken van een voorziening. Ongeveer 95% van de verstrekte kostenvergoedingen betreft een vergoeding van € 650. Daarnaast is tevens 900 keer een lening aangevraagd ten behoeve van het volgen van een inburgeringscursus. Deze aantallen zijn laag ten opzichte van het totale aantal van 44.000 gehandhaafden zonder voorziening. Het aantal inburgeringsplichtigen zonder voorziening dat een volledige inburgeringscursus koopt, lijkt daarmee beperkt tot maximaal enkele duizenden. De consumentenmarkt is daarmee slechts beperkt op gang gekomen.

Geïnterviewde cursusunstellingen geven vrijwel allen aan dat ze zich voornamelijk richten op de gemeente als opdrachtgever. Door contracten met gemeenten (na aanbesteding) aan te gaan, zijn zij verzekerd van cursisten. De helft van de geïnterviewde cursusunstellingen geeft aan dat zij inburgeraars die zich zelfstandig bij de cursusunstelling melden, doorstuurt naar de gemeente om deze - na handhaving door de gemeente - via de overeenkomst met de gemeente te bedienen.

Geïnterviewden stellen dat zij op deze wijze meer verzekerd zijn van een vaste stroom cursisten en geen debiteurenrisico lopen van cursisten die mogelijk niet betalen. Bovendien geven geïnterviewden aan dat ze geen marketingacties uitvoeren naar consumenten.

5.3.4. *Werking van het Keurmerk Blik op Werk in de praktijk*

Zoals in paragraaf 4.6.1 is vermeld, nemen gemeenten het Keurmerk vaak als eis op in hun bestek. Van de cursusunstellingen die zich op de inburgeringsmarkt begeven, hebben vele inmiddels het Keurmerk gehaald. Er zijn ongeveer 125 cursusunstellingen die zich bij het Keurmerk hebben aangesloten en die hun prestaties op de website van Blik op Werk vermelden. Dit komt overeen met ongeveer 90% van alle cursusunstellingen op de inburgeringsmarkt.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport heeft de Stichting Blik op Werk besloten het Keurmerk op te heffen. Op de website van Blik op Werk staat hierover vermeld: "Het Keurmerk Inburgeren is eind 2006 voor aanbieders van inburgeringscursussen ingesteld.

²¹³ In de brief aan de Tweede Kamer over de eerste wetsvoorstellen is het inkopen door inburgeraars expliciet opgenomen als onderdeel van de eigen verantwoordelijkheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 543, nr. 4).

Aanleiding was de Wet inburgering. Die stelde dat de cursist de cursus moet inkopen bij een instelling met het keurmerk om in aanmerking te komen voor een lening- en/of vergoeding. In de afgelopen jaren is gebleken dat het Keurmerk Inburgeren in een behoefte voorziet. Toch houden wij het niet in stand, want het aantal zelfmelders is gering en het aantal gemeenten dat het Keurmerk gebruikt, is beperkt. Omdat de systematiek van het Keurmerk Inburgeren en het Blik op Werk Keurmerk vrijwel gelijk is en omdat een aantal aanbieders ook het Blik op Werk Keurmerk had of wilde behalen, hebben wij besloten het Keurmerk Inburgeren op te heffen²¹⁴.

Het Blik op Werk Keurmerk wordt hiermee ondergebracht bij het Keurmerk Blik op Werk. Mogelijk leidt dit tot lagere kosten voor het aanvragen van het Keurmerk.

5.4. Bekostigingssystematiek van het inburgeringsstelsel

5.4.1. Initiële bekostigingssystematiek

Gemeenten krijgen vanuit het Rijk middelen om de uitvoering van het inburgeringsstelsel te bekostigen. De initiële bekostigingssystematiek is een vorm van outputfinanciering met een vooraf vastgesteld maximum budget. Gemeenten geven vooraf aan hoeveel inburgeringsvoorzieningen ze verwachten te verstrekken en krijgen op basis daarvan budget van het ministerie. Daarbij hebben de G31-gemeenten (inclusief G4-gemeenten), op basis van BDU-SIV, voor de periode van 2007 tot en met 2009 hun ambities/verwachting moeten opstellen. De overige gemeenten hebben voor een jaar hun verwachting van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen moeten opstellen. De gemeenten ontvangen op basis van hun opgaven een voorschot voor de bekostiging van de te verstrekken inburgeringsvoorzieningen. In hoofdstuk 3 is al ingegaan op het proces van het opstellen van de gemeentelijke verwachtingen van het aantal te verstrekken inburgeringsvoorzieningen.

De bekostiging kent een aantal parameters. De belangrijkste parameters zijn het aantal geaccepteerde voorzieningen en de examendeelname. Daarnaast ontvangen gemeenten voor het handhaven van inburgeringsplichtigen een vergoeding²¹⁴ en is een vast bedrag beschikbaar gesteld voor de implementatie van het nieuwe inburgeringsstelsel (zie hoofdstuk 2).

Achteraf kijkt het ministerie of de doelstellingen ten aanzien van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen en bijbehorende examendeelname zijn gehaald. Voor een verstrekte inburgeringsvoorziening krijgt de gemeente 30% van de bekostiging, bij examendeelname de overige 70%.

De afrekening houdt rekening met 10% uitval van het aantal inburgeraars. Gemeenten krijgen per inburgeringsvoorziening dus 100% bekostigd als bij minimaal 90% van de inburgeringsvoorzieningen sprake is van examendeelname. Vervolgens vindt verrekening van het voorschot met gemeenten plaats op basis van de realisatie in de uitvoering. Voor handhavingen ontvangen de gemeenten een vergoeding per handhaving, onafhankelijk van de opgegeven verwachtingen van het aantal inburgeringsvoorzieningen (alleen G31 gaven de verwachtingen voor handhavingen op).

²¹⁴ Gemeenten krijgen elke handhaving vergoed, onafhankelijk van hun verwachtingen.

Bij de inburgeringsvoorzieningen houdt het ministerie wel rekening met de gemeentelijke verwachting van het aantal inburgeringsvoorzieningen. Als het te ontvangen bedrag lager is dan de bevoorschotting moeten gemeenten geld terugbetalen. Als het te ontvangen bedrag hoger is dan de realisatie ontvangt de gemeente geen extra geld; er is namelijk sprake van een maximum budget.

Vanaf 2008 is er voor de gemeenten een zogenaamde participatiebonus ingevoerd om de duale inburgeringscursus te promoten. Voor elke duale inburgeringsvoorziening krijgt een gemeente in principe € 1.000 extra. De hoogte van het budget voor de participatiebonus is gekoppeld aan de doelstellingen van het aantal verstrekte duale voorzieningen.

De bekostiging van de inburgeringsvoorziening richt zich sterk op het deelnemen aan het examen door inburgeraars. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten dit risico heeft vertaald in de overeenkomsten met cursusinstellingen. Deze gemeenten leggen in de overeenkomst vast dat ze een deel van de cursusprijs pas betalen indien de cursist is geslaagd. Gemeenten sturen daarmee nog sterker dan het rijk op het behalen van het examen. Enkele grote gemeenten (waaronder G4-gemeenten) hebben een afwijkende verrekeningswijze toegepast waarin ze minder risico's bij de cursusinstelling leggen.

Eén op de drie respondenten in het breedteonderzoek noemt de bekostigingswijze complex. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat zij onder andere moeite hebben met het feit dat pas veel later het grootste deel van de financiering vast komt te staan (70% voor examendeelname) en dat het (daardoor) lastig is om vooraf de financiële consequenties goed in te schatten.

5.4.2. Het Participatiebudget

Elke gemeente heeft vanaf 1 januari 2010 een Participatiebudget (P-budget). De voornaamste aanpassing heeft betrekking op het samenvoegen van het re-integratie-, educatie- en inburgeringsbudget voor gemeenten in een - in beginsel - vrij besteedbaar budget. Het Participatiebudget is ingevoerd om een gemeente de mogelijkheid te bieden beter in te spelen op de individuele behoefte van een inburgeraar. Daarnaast kan een gemeente kiezen het budget in te zetten voor gemeentelijke beleidsprioriteiten.

De bekostiging van de bijdrage van de minister voor WWI vindt in principe plaats op basis van de realisatie van de budgetparameters (de outputverdeelmaatstaven vaststelling van een inburgeringsvoorziening, vaststelling van een duale inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening en het halen van het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2) van die van twee jaar eerder. De budgetparameters bepalen het relatieve aandeel in het macrobudget voor inburgering. Tot en met 2011 worden de deelbudgetten uitsluitend bepaald op basis van objectieve factoren. De bijdrage van de minister voor WWI voor 2010 en 2011 is verdeeld op basis van het aandeel niet-Westerse 1e generatie allochtonen.

Tot 2013 gelden er twee bestedingsregels:

- (a) Een bedrag ter hoogte van minimaal de bijdrage van het Ministerie van OCW aan het gemeentelijk P-budget moet besteed worden aan educatie bij ROC's;
- (b) een bedrag ter hoogte van de bijdrage van het Ministerie van VROM - WWI aan het gemeentelijk P-budget mag niet besteed worden aan educatie.

Binnen deze bestedingsregels is de gemeente vrij om te bepalen welk deel van het P-budget zij wil besteden aan inburgering, educatie, re-integratie of een combinatie hiervan.

Met de introductie van het Participatiebudget is de bekostiging van het stelsel overgegaan van een stelsel waarbij de minister voor WWI niet meer achteraf de prestaties verrekent naar een stelsel waarbij de prestaties van gemeenten meewegen in de verdeling van toekomstig budget. De voornaamste prikkels zijn:

- (a) Aangezien de realisatie van dit jaar van invloed is op de financiering over twee jaar is het voor de gemeente van belang elk jaar resultaten te behalen, anders komt de financiering over twee jaar in gevaar;
- (b) De andere kant van die medaille is dat een gemeente met een beperkte realisatie ten opzichte van andere gemeenten in een bepaald jaar daardoor twee jaar later een financieel risico doorloopt. Deze gemeente heeft dan mogelijk minder middelen en zal ook in die jaren minder kunnen uitgeven aan inburgering;
- (c) Door het aantal gehaalde examens mee te nemen als onderdeel van de bekostiging is slagen belangrijker, waardoor gemeenten meer aandacht voor de slagingskans van de inburgeringscursus moeten hebben.

Net als bij de initiële bekostigingswijze maken gemeenten ook hier de opmerking dat ook deze bekostigingswijze complex is. In dit geval niet zozeer, omdat een gemeente niet weet welk budget er te besteden is, maar meer omdat de financieringssysteem voor inburgering een relatie heeft met twee andere beleidsterreinen. Geïnterviewden van de G4- en overige G31-gemeenten geven aan nog geen beeld te hebben van de risicofactoren die deze bekostigingswijze met zich meebrengt.

5.4.3. Additionele subsidies voor specifieke beleidsimpulsen

Het ministerie heeft op diverse momenten extra gelden beschikbaar gesteld om bepaalde subdoelstellingen te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de subsidie voor inburgeren op de werkvloer²¹⁵ en de extra bijdragen voor de eerder in hoofdstuk 5 genoemde instapcursussen om werving van vrijwillige inburgeraars te stimuleren²¹⁶. Hiermee stuurt de minister op specifieke onderdelen van het inburgeringsbeleid door middel van het financieren van specifieke activiteiten of extra inspanningen ten behoeve van de inburgering.

²¹⁵ Staatscourant, Regeling van de Minister voor WWI, Tijdelijke stimuleringsregeling inburgering op de werkvloer, nr.

BJZ2010008985, 12 april 2010.

²¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 73.

5.5. De wet in relatie tot de gemeentelijke organisatie

De wet vormt het belangrijkste sturingskader voor het uitvoeren van de decentrale activiteiten door gemeenten op het gebied van inburgering. Geïnterviewden (gemeenten, cursusinstellingen) noemen dit wettelijk kader complex en spreken van een hoge regeldichtheid. Ook uit het breedteonderzoek blijkt dat het meest genoemde knelpunt de complexiteit van de regelgeving is (ruim 40% noemt de complexiteit een knelpunt). Gemeenten geven in de interviews aan het aantal wetswijzigingen omvangrijk te vinden. Gemeenten moeten voor een aantal wetswijzigingen ook de uitvoeringspraktijk aanpassen, administraties bijstellen, de financiële controle wijzigen of soms aanvullende of nieuwe contracten sluiten met cursusinstellingen. Alle geïnterviewden geven aan dat de veranderingen in wet- en regelgeving wel tot een verbetering van de uitvoering (zullen) leiden.

De door gemeenten genoemde complexiteit is terug te voeren op drie factoren: de moeite die gemeenten hadden met de opstart van het inburgeringsstelsel in 2007, het vertalen van vele wijzigingen in wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk en het leerproces dat bij gemeenten plaatsvindt.

Uit de vele gesprekken die in het kader van de evaluatie zijn gevoerd, blijkt dat gemeenten moeite hebben om alle finesses en mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt goed te begrijpen en toe te passen. Dit is ten dele terug te voeren op de personele wisselingen die sinds 2007 bij gemeenten hebben plaatsgevonden op het inburgeringsdossier. Het kost nieuwe gemeentelijke medewerkers enige tijd om wet- en regelgeving goed te doorgronden. Daarnaast is het leerproces van medewerkers bij gemeenten om alle onderdelen van de wet- en regelgeving goed te begrijpen, mede door de opeenvolgende wijzigingen, eind 2009 nog niet afgerond.

De tweede verklaring is de moeite die gemeenten hadden met de beperkingen in wet- en regelgeving en de moeizame start van de uitvoeringspraktijk kort na de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel begin 2007. De negatieve ervaringen in die periode zorgen er voor dat gemeenten het stelsel eind 2009 nog steeds complex noemen hoewel de belangrijkste knelpunten inmiddels zijn opgelost. Gemeenten geven in de interviews ook aan dat de veranderingen in het stelsel in de periode 2007 tot en met 2009 hebben geleid tot een betere uitvoering. Het aantal wijzigingen in wet- en regelgeving in de periode 2007 tot en met 2009 is met 12 inhoudelijke wijzigingen substantieel. Gemeenten moeten wijzigingen vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Dit betekent voor gemeenten het wijzigen van de verordening, het wijzigen van interne werkwijze, het instrueren van medewerkers en/of het maken van nieuwe afspraken met cursusinstellingen. Het zijn deze veranderingen in de uitvoeringsorganisatie als gevolg van de vele aanpassingen in wet- en regelgeving die gemeenten als complex ervaren.

De complexiteit in wet- en regelgeving heeft gevolgen voor de uitvoering van de wet. Vooral kleinere gemeenten noemen het uitvoeren van de wet lastig. Een individuele beleidsmedewerker behandelt soms verschillende stelsels (bijvoorbeeld naast inburgering ook de Wet Werk en Bijstand of Wet Educatie en Beroepsonderwijs), waardoor het voor hem moeilijker is om de verschillende stelsels goed te doorgronden. Grote gemeenten kunnen - ondanks dat zij het soms ook als

complex ervaren - voldoende beleidscapaciteit vrij maken om zich te verdiepen in alle onderdelen van de materie en de uitvoering hierop af te stemmen.

5.6. Kosten voor uitvoering van de wet

5.6.1. Breed inzicht in de kosten

Als onderdeel van de evaluatie van de wet heeft de minister voor WWI in zijn brief aan de Tweede Kamer aangegeven inzicht te bieden in de cursuskosten en de verhouding tussen de uitvoeringskosten en de cursuskosten²¹⁷. Deze toezegging vloeit voort uit de behoefte van de Tweede Kamer - en meer specifiek de Algemene Commissie voor Wonen Wijken en Integratie - om een beeld te hebben van de kosten van de Wet inburgering. Als onderdeel van de evaluatie is dan ook een kostenonderzoek uitgevoerd dat een beeld geeft van de uitvoeringskosten en de cursuskosten per inburgeraar. De resultaten van het kostenonderzoek zijn in deze paragraaf beschreven.

5.6.2. Afbakening en waarde van de gepresenteerde cijfers

Generiek inzicht in de cursuskosten en uitvoeringskosten van inburgering is niet eenvoudig te verkrijgen. Enerzijds hebben gemeenten zelf geen gedetailleerd beeld van de uitvoeringskosten (allocatie van de kosten: welke kosten horen hier wel bij en welke niet), omdat de financiële verantwoording niet op dergelijke vragen is ingericht. Anderzijds zijn de cursuskosten tussen cursussen onderling moeilijk vergelijkbaar, omdat in het ene geval trajectbegeleiding wel is meegenomen en in andere cursussen weer niet. Dat het niet eenvoudig is, blijkt wel uit het onderzoek dat de gemeente Amsterdam heeft laten uitvoeren om de kosten van inburgering te vergelijken met andere grote gemeenten²¹⁸. De verschillen in de uitvoeringsorganisatie, de verschillen in activiteiten die gemeenten wel of niet uitbesteden en de moeilijkheid om een goede kostentoekening te maken, zorgden ervoor dat het eindrapport van de gemeente Amsterdam alleen een overzicht van kosten per gemeente bevat en geen conclusies trekt over de onderlinge vergelijking. In bijlage H zijn de verschillen in beeld gebracht tussen de resultaten uit het onderzoek van Amsterdam en het kostenonderzoek van deze evaluatie.

In dit kostenonderzoek is rekening gehouden met de hiervoor genoemde knelpunten door gemeenten te vragen naar (1) het aantal fte's²¹⁹ dat in 2009 werkzaam was op het gebied van inburgering en (2) het gecontracteerde cursustarief. In de hiervoor bedoelde vragenlijst zijn heldere definities verwerkt. De gehanteerde kostendefinities zijn:

- (a) Uitvoeringskosten: werving, intake, assessment, casemanagement, administratie, beleid en management;
- (b) Cursuskosten: uitsluitend de kosten voor het uitvoeren van de cursus;
- (c) Examenkosten: kosten voor het uitvoeren van het examen, bestaande uit het product van het vaste tarief voor het examen en het gemiddelde aantal keren dat een kandidaat examen doet.

²¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 72.

²¹⁸ Wiendels, B. e.a., (2009), Kostenvergelijking uitvoering wet inburgering, SGB/BMC, Den Haag. In dit onderzoek is gekeken naar de begrotingen en niet naar de realisatie.

²¹⁹ Fte: fulltime-equivalents: voltijdmedewerker.

De cijfers zijn gebaseerd op het jaar 2009. In het breedteonderzoek is gemeenten gevraagd naar het aantal werkzame medewerkers (fte) op het gebied van inburgering en de in 2009 geldende cursustarieven. In 2009 liggen de aantallen verstrekte inburgeringsvoorzieningen dicht bij de door de minister aangegeven verwachting. In het jaar 2007 en ten dele ook in het jaar 2008 waren veel gemeenten nog bezig met het opbouwen van de uitvoeringsorganisatie. Het jaar 2009 lijkt daarmee een stabiel jaar te zijn om de kosten per inburgeraar op te baseren. Meer informatie en een gedetailleerde toelichting op de onderzoeksmethodiek is opgenomen in bijlage A van dit rapport.

5.6.3. Een beeld van de kosten per inburgeraar

De kosten per inburgeraar²²⁰ liggen tussen de € 6.356 en € 7.106 met een gemiddelde van € 6.731 voor een inburgeraar met een duale cursusvoorziening. Voor een niet-duale cursusvoorziening liggen de kosten per inburgeraar tussen de € 5.680 en € 6.434 met een gemiddelde van € 6.057. Deze kosten zijn als volgt opgebouwd:

- (a) Uitvoeringskosten: een ondergrens van € 1.790 een bovengrens van € 2.254 met een gemiddelde van € 2.022;
- (b) Cursuskosten:
 - Duale cursus: een ondergrens van € 4.314 en een bovengrens van € 4.599, met een gemiddelde van € 4.456;
 - Niet-duale cursus: een ondergrens van € 3.637 en een bovengrens van € 3.926, met een gemiddelde van € 3.782;
- (c) Examenkosten: € 253.

Tabel 22 bevat een uitsplitsing gemeentegroepen.

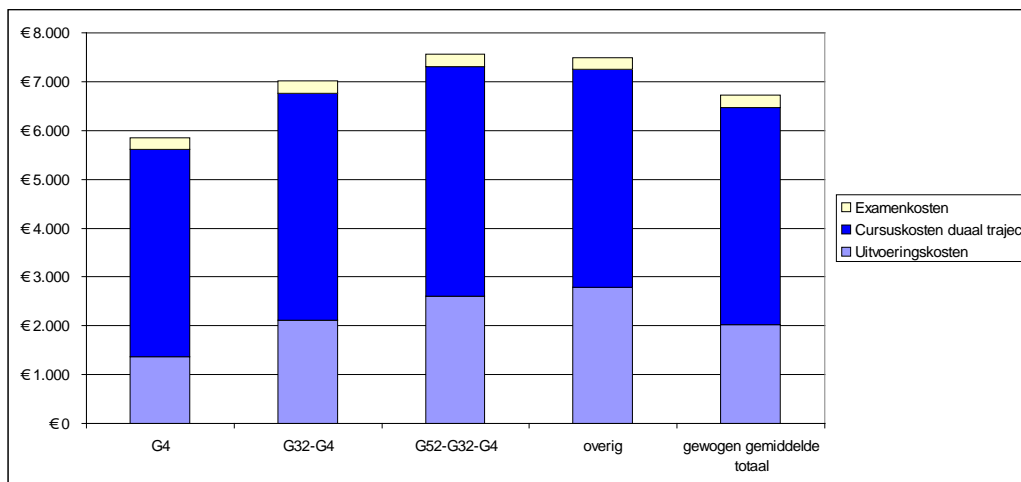
Gemeentegroep	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens
Uitvoeringskosten			
G4	€ 1.371	€ 1.371	€ 1.371
G32 (minus G4)	€ 1.880	€ 2.118	€ 2.355
G52 (minus G32 en G4)	€ 2.239	€ 2.606	€ 2.972
Overig	€ 2.529	€ 2.793	€ 3.057
Cursuskosten			
G4	€ 4.234	€ 4.234	€ 4.234
G32 (minus G4)	€ 4.321	€ 4.646	€ 4.971
G52 (minus G32 en G4)	€ 4.085	€ 4.710	€ 5.335
Overig	€ 4.292	€ 4.451	€ 4.609

Tabel 22 Kosten per inburgeraar uitgesplitst naar gemeentegroep²²¹

²²⁰ Alle gepresenteerde cijfers gaan uit van een statistische betrouwbaarheid van 90%. Dit betekent dat als het onderzoek herhaald zou worden het gemiddelde in 90% van de gevallen tussen de onder- en bovengrens zou liggen.

²²¹ Bij de G4-gemeenten is er geen verschil tussen het gemiddelde en de onder- en bovengrens, omdat hier geen sprake is van een steekproef, maar alle G4-gemeenten in de populatie zitten.

Per gemeentegroep verschilt de verhouding tussen de cursuskosten en de uitvoeringskosten. Figuur 24 toont de totale kosten per gemeentegroep. Hierin zijn de gemiddelde totale kosten per inburgeraar voor een inburgeraar met een duale cursus gepresenteerd, uitgesplitst naar de uitvoeringskosten, cursuskosten en examenkosten.



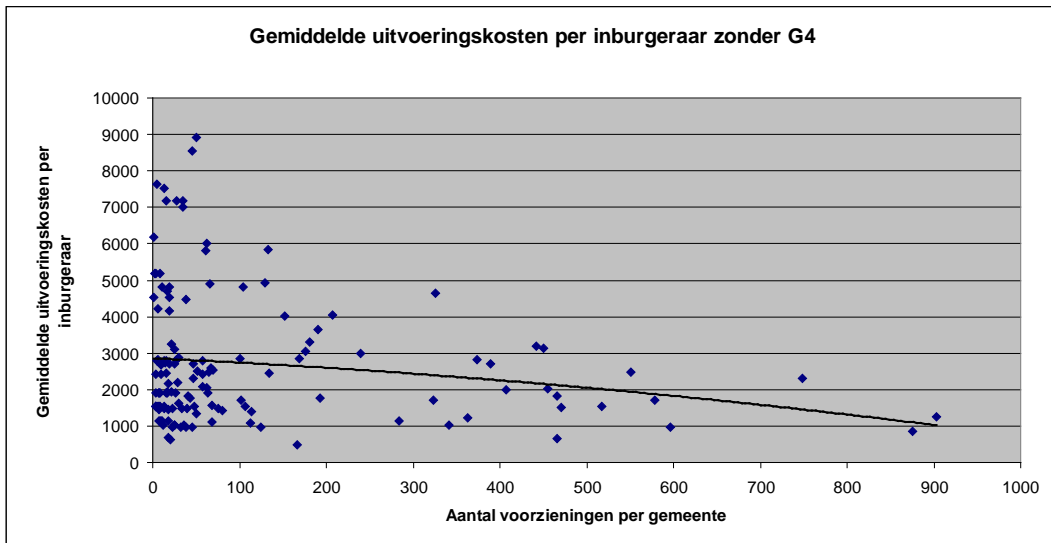
Figuur 24 Cursuskosten, uitvoeringskosten en examenkosten per inburgeraar (duale inburgeringsvoorziening)

De kosten per inburgeraar zijn lager naarmate de omvang van de gemeente toeneemt. Met name de G4-gemeenten laten fors lagere uitvoeringskosten per inburgeraar zien. De verklaring hiervoor is dat de G4 een zodanig grote groep inburgeraars heeft (in totaal circa 50% van de totale populatie) dat sommige onderdelen van de uitvoeringskosten (min of meer 'vaste kosten') per inburgeraar sterk dalen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan beleids- of managementkosten.

Gemeentegroep	Gemiddeld aantal voorzieningen per gemeente
G4	4.517
G32 (minus G4)	567
G52 (minus G32 en G4)	249
Overig	27

Tabel 23 Gemiddeld aantal voorzieningen per gemeente

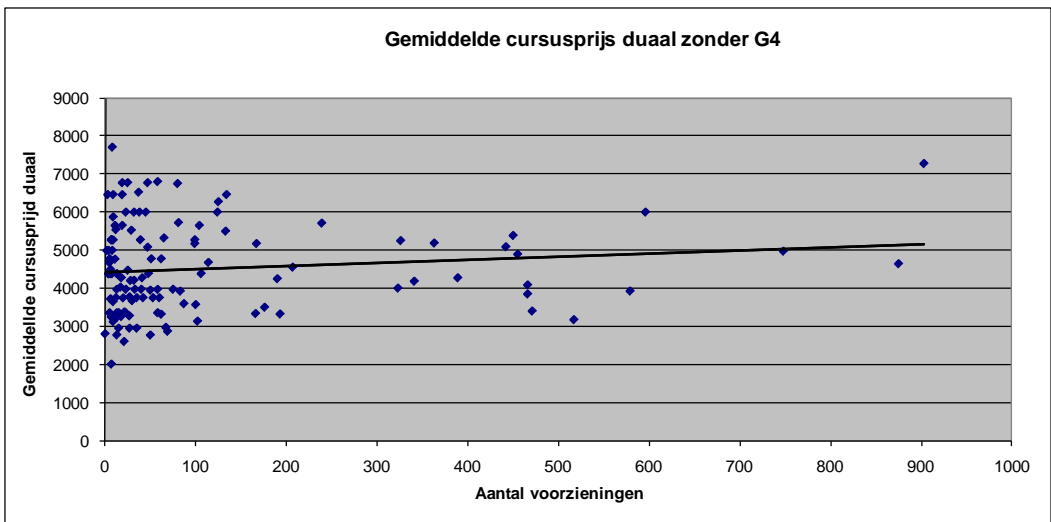
Figuur 25 toont de spreiding van de uitvoeringskosten per inburgeraar afgezet tegen het aantal inburgeringsvoorzieningen dat een gemeente is gestart in 2009. In de volgende drie figuren (ten aanzien van de uitvoeringskosten, en de cursuskosten duaal en niet-duaal) zijn de resultaten van de G4 niet weergegeven. Er is meer informatie uit de figuren te halen zonder de G4, door het grote verschil in schaalgröße tussen de G4 en andere gemeenten.



Figuur 25 Scatterplot van gemiddelde uitvoeringskosten per inburgeraar (exclusief de G4-gemeenten)

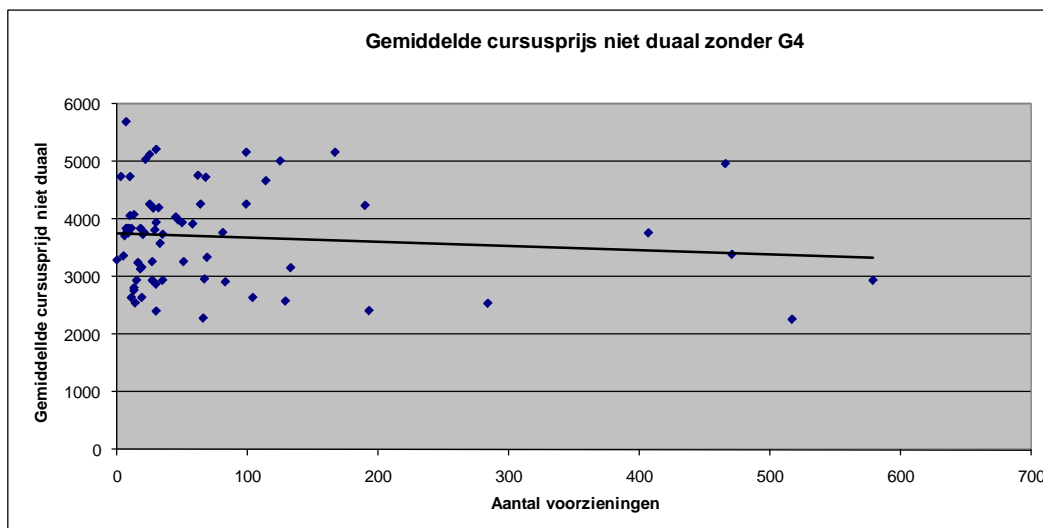
Figuur 25 laat zien dat de spreiding in de uitvoeringskosten afneemt naarmate het aantal voorzieningen toeneemt. Er is geen onderzoek gedaan naar de verklaring voor de afnemende spreiding.

Figuur 26 toont de spreiding van de cursuskosten per inburgeraar gepresenteerd, afgezet tegen het aantal inburgeringsvoorzieningen dat een gemeente is gestart in 2009.



Figuur 26 Scatterplot van de gemiddelde cursusprijs voor een duale cursus (exclusief G4-gemeenten)

Figuur 27 toont de gemiddelde cursusprijs dual afgezet tegen het aantal voorzieningen in de gemeente zonder de G4 in 2009 (iedere punt is een gemeente).



Figuur 27 Scatterplot van de gemiddelde cursusprijs niet-dual afgezet tegen het aantal voorzieningen in een gemeente (exclusief de G4-gemeenten, iedere punt is een gemeente)

De cursuskosten hangen niet sterk af van het aantal inburgeringsvoorzieningen dat een gemeente heeft verstrekt. De cursuskosten voor duale trajecten stijgen licht bij een hoger aantal voorzieningen dat een gemeente heeft. Voor niet-duale cursussen is te zien dat de kosten iets lijken af te nemen bij een groter aantal voorzieningen. Een verklaring hiervoor is niet onderzocht.

5.6.4. Aansluiting met de prijsmonitor 2007

In 2007 heeft het ministerie een prijsmonitor²²² uit laten voeren waarin een cursustarief is gepresenteerd. In de prijsmonitor is niet gevraagd naar het verschil in kosten voor duale en niet-duale cursussen. Ten tijde van de prijsmonitor vond geen registratie plaats ten aanzien van deze onderverdeling. De gemiddelde cursuskosten inclusief eenmaal het examen bedragen in de prijsmonitor € 4.039. Na correctie voor examenkosten en indexering betekent dit dat de gemiddelde cursuskosten uit de prijsmonitor in 2009 op € 3.945 zouden komen.

Om een vergelijking te kunnen maken van de resultaten van het kostenonderzoek met de prijsmonitor is een gemiddelde genomen tussen de kosten voor een duale en een niet-duale inburgeringscursus. Tabel 24 toont deze vergelijking.

²²² Adviescommissie normering inburgeringsexamen (2004). Normering inburgeringsexamen, advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland. Den Haag.

Cursuskosten	Prijsmonitor 2007	Kostenonderzoek 2009	
	Cursus	Duale cursus	Niet-duale cursus
Gemiddelde cursuskosten	€ 3.945	€ 4.456	€ 3.782

Tabel 24 Vergelijking prijsmonitor 2007 en het kostenonderzoek

De cursuskosten uit de prijsmonitor liggen tussen de kosten voor een duale cursus en een niet-duale cursus zoals volgt uit het kostenonderzoek.

5.6.5. Verhouding van de totale kosten tot de voorschotvergoedingen van gemeenten

Ten tijde van de voorbereiding van de wet is een inschatting gemaakt van de te verwachten kosten voor de Wet inburgering. Deze schatting is gebaseerd op het aantal cursusuren dat de Commissie Franssen²²³ hiervoor inschatte en de schatting die Deloitte deed voor het uurtarief van een docent (inclusief overhead)²²⁴. Op basis van deze onderzoeken zijn met ingang van 1 januari 2007 voorschotvergoedingen vastgesteld. Deze bedragen zijn voor de cursus, het eenmaal doen van het examen en de uitvoeringskosten. De voorschotvergoeding voor een reguliere voorziening was in 2007 € 5.950 en voor een gecombineerde voorziening bedroeg deze in 2007 € 4.005²²⁵. Voor duale cursussen ontvingen gemeenten vanaf 2008 een bonus van € 1.000 per cursus.

Tabel 25 toont de gemiddelde vergoeding per voorziening (van de gemeenten die in 2009 in voorschotvergoeding hebben ontvangen) en de gemiddelde kosten per voorziening. Vanuit financieel oogpunt zijn deze niet één op één te vergelijken, maar het geeft wel een beeld van de kosten ten opzichte van de vergoedingen.

Vergelijking	Duaal	Niet-duaal
Kosten per voorziening (kostenonderzoek)	€ 6.731	€ 6.057
Vergoeding per voorziening	€ 6.612	€ 5.612

Tabel 25 Vergelijking totale kosten per inburgeringsvoorziening met vergoeding per inburgeringsvoorziening in 2009²²⁶

5.6.6. Verhouding van de uitvoeringskosten ten opzichte van de cursuskosten

Uit de evaluatie volgt dat de verhouding tussen cursuskosten en overige kosten afwijkt van de door de minister aangenomen verhouding.

²²³ ²²³ Adviescommissie normering inburgeringseisen (2004). Normering inburgeringsexamen, advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland. Den Haag.

²²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 16.

²²⁵ Brief aan gemeenten over voorschotvergoeding van 13 november 2006.

²²⁶ De vergoeding per voorziening is gebaseerd op de informatie met betrekking tot de vergoeding voor de G31-gemeenten.

De minister noemde in zijn brief²²⁷ naar aanleiding van een Tweede Kamervraag dat het beschikbare budget voor gemeentelijke taken 19% is van de totale gelden die zijn bedoeld voor inburgering. Het resterende bedrag, 81%, is bedoeld voor de inburgeringscursussen. De gemeentelijke kosten zijn circa 29%, de cursuskosten 67% en de examenkosten 4% van de totale kosten.

5.7. Ondersteuning van gemeenten door het ministerie van VROM - WWI

Het ministerie van VROM - WWI speelt, naast de wetgevende rol, ook een ondersteunende rol richting gemeenten. Het ministerie heeft hiervoor verschillende instrumenten ingezet.

Het ministerie van VROM - WWI heeft speciaal voor gemeenten een website ingericht met informatie (HANDIG²²⁸) over het inburgeringsstelsel en verzorgt zogenaamde werkateliers en kennistransfers voor de overdracht en uitwisseling van kennis en informatie. Tot slot heeft het ministerie de Helpdesk Inburgering ter beschikking gesteld aan alle gemeenten.

Het ministerie zorgt ook voor publiekscampagnes zoals "het begint met taal"²²⁹, die zich richten op alle partijen die iets met inburgering doen. Zoals in hoofdstuk 5 is genoemd, waren niet alle organisaties voorbereid op de komst van inburgeraars om een portfoliobewijs te halen. Met publiekscampagnes wijst het ministerie niet alleen op de verantwoordelijkheid van de inburgeraar²³⁰, maar ook op de rol van organisaties op het gebied van het examen, werkgevers op hun rol bij taalachterstanden en burgers in het algemeen op de mogelijkheid om zelf een bijdrage te leveren als taalcoach.

Het ministerie heeft procesmanagers ingezet die gemeenten ondersteunen bij het organiseren van het inburgeringsbeleid. De G52-gemeenten kunnen gebruikmaken van de kennis van deze procesmanagers en tegelijkertijd een korte communicatielijn hebben met het ministerie.

Activiteiten in het in hoofdstuk 3 beschreven Deltaplan Inburgering zijn deels gericht op het ontwikkelen van instrumenten die alle gemeenten kunnen gebruiken. Enkele voorbeelden hiervan zijn de checklist inburgering waarmee de inburgeringsplicht van een individu kan worden beoordeeld en de handreikingen 'Outputverdeelmaatstaven inburgering Participatiebudget' en 'Goed Opdrachtgeverschap'.

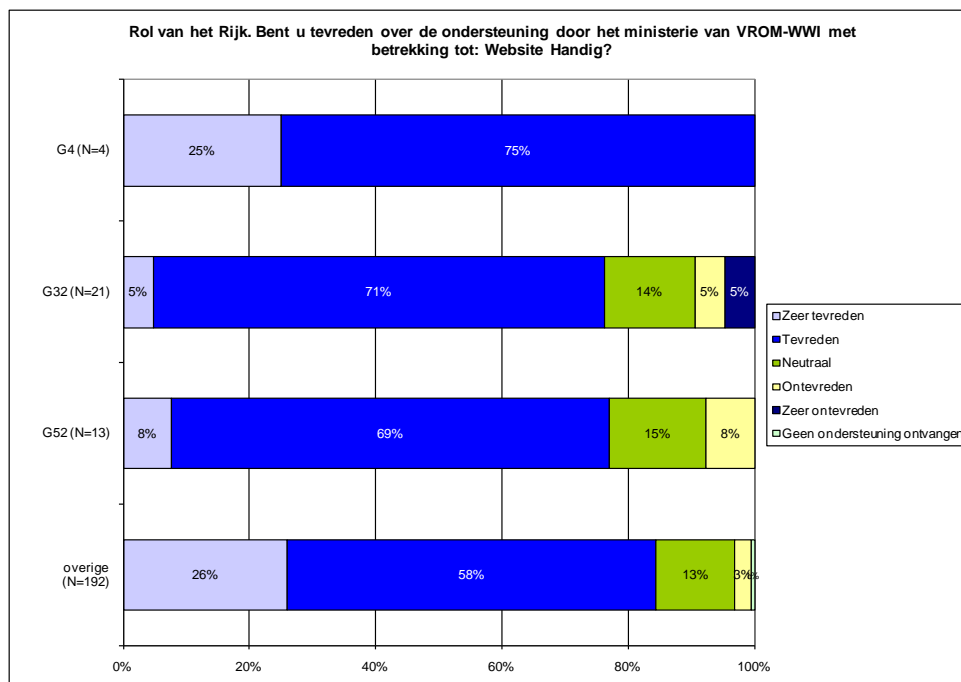
Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de ondersteuning van het ministerie van VROM - WWI. Met name de website ervaren gemeenten als positief. Ook waarderen gemeenten de verschillende kennisoverdrachtmomenten over het algemeen goed. Deze richten zich niet alleen op beleidsmedewerkers, maar ook op bestuurders, casemanagers, financiële experts en inkoopdeskundigen.

²²⁷ Beantwoording openstaande vragen AO inburgering 19 maart 2009.

²²⁸ Handig maakt nu deel uit van de VROM-site.

²²⁹ Zie www.hetbegintmettaal.nl.

²³⁰ De website is in verschillende talen beschikbaar.



Figuur 28 Tevredenheid van gemeenten over de website HANDIG

Uit het breedteonderzoek en uit de interviews met gemeenten blijkt dat tweederde van de gemeenten de ondersteuning van het ministerie waardeert in de vorm van inzet van de procesmanagers, voorlichtingsbijeenkomsten en de inzet van instrumenten. Door de inzet van procesmanagers ontstond er een korte communicatielijns met het ministerie. Toch noemen sommige gemeenten ook enkele kritiekpunten. Zo was de procesmanager volgens gemeenten niet altijd op de hoogte van de laatste stand van zaken, waardoor er soms onduidelijkheid ontstond over de verstrekte informatie. Uiteindelijk losten de hierdoor ontstane problemen overigens weer vrij snel op. Kleinere gemeenten hebben slechts beperkt toegang tot de procesmanagers, omdat er slechts enkele procesmanagers beschikbaar waren voor deze groep. Kleine gemeenten ontvingen in de periode 2007 tot en met 2009 wel twee keer per jaar een uitnodiging voor zogenaamde inburgeringscafé's waar informatie werd verstrekt over onderdelen van het inburgeringsstelsel.

5.8. Aandacht van het lokale bestuur voor inburgering

5.8.1. De gemeenteraad en inburgering

Binnen de wettelijke kaders heeft de gemeente de beleidsvrijheid om zelf beleidskeuzes te maken en te sturen op het inburgeringsbeleid. Een aantal beleidskeuzes dient de gemeente vast te leggen in de lokale verordening. Het betreft bijvoorbeeld keuzes op het gebied van werving, sanctioneren en doelgroepenbeleid. De gemeenteraad stelt de verordening vast.

Uit de analyse van verordeningen blijkt dat gemeenten niet in alle gevallen verordeningen hebben geactualiseerd na wijziging van regelgeving.

Circa 45% van de verordeningen van de G52-gemeenten stamt nog van vóór 2008, terwijl sindsdien de wetgeving wel is veranderd en wijzigingen van invloed kunnen zijn op de verordening.

De mate waarin inburgering op bestuurlijk niveau een belangrijke rol speelt, wisselt sterk. Bij de G4-gemeenten is te zien dat gemeenteraden het inburgeringsbeleid nauwgezet volgen. Dit is mede het gevolg van moeilijkheden die zich in 2007 voordeden en de typische grootstedelijke problematiek van grote groepen allochtonen. Hierdoor is de belangstelling van gemeenteraden gewekt en bestuurders zorgen voor het informeren van de gemeenteraden en stellen raadsleden soms informatievragen. Ook rapporteren sommige grote steden de prestaties op het gebied van inburgering periodiek aan de raadscommissie of gemeenteraad.

Bij de overige gemeenten is het inburgeringsbeleid nauwelijks onderwerp van gesprek in de gemeenteraad. Behoudens het vaststellen van de verordening zijn gemeenteraden maar weinig betrokken. In een enkel geval leidde het achterblijven van het aantal inburgeringsvoorzieningen tot raadvragen. Volgens geïnterviewden is de reden hiervoor dat gemeenteraden weinig interesse hebben voor het inburgeringsbeleid *sec*. Gemeenteraden hebben vooral oog voor achterstandswijken, leefbaarheid, economische achterstand en integratieproblemen waar inburgeringsbeleid een klein deel van uitmaakt.

5.8.2. Landelijke discussie versus lokaal participatiebeleid

Verschillende geïnterviewde bestuurders noemen de landelijke discussie over inburgering een knelpunt voor het lokale inburgeringsbeleid. De discussie in de Tweede Kamer leidt volgens lokale bestuurders soms tot negatieve beeldvorming over inburgering. Als voorbeeld noemen de geïnterviewde gemeenten onderwerpen als gescheiden inburgering of de discussie over taxivervoer naar de inburgeringscursus. Deze discussie krijgt volgens geïnterviewden veel aandacht in de landelijke media, terwijl de onderwerpen geen representatief beeld vormen van de uitvoeringspraktijk in alle gemeenten.

De negatieve beeldvorming vormt volgens lokale bestuurders een drempel voor inburgeraars. Daar waar de lokale bestuurders trachten zoveel mogelijk inburgeraars te motiveren om in te burgeren, draagt de landelijke aandacht niet bij aan een positieve beeldvorming over het nut van de inburgeringscursus. Dit bemoeilijkt het motiveren van potentiële inburgeringsplichtigen en potentiële vrijwillige inburgeraars een inburgeringscursus te gaan volgen.

5.9. ISI als informatiebron als sturingsinformatie voor inburgering

5.9.1. Het doel van ISI

Het Informatiesysteem Inburgering (ISI) is bedoeld als informatiebron over inburgeraars. Gemeenten dienen dit systeem te hanteren om informatie over inburgeraars centraal te registreren. Hierdoor hebben gemeenten en de DUO inzicht in de status van iedere inburgeraar en is het voor het ministerie mogelijk beleidsinformatie te destilleren.

Aan de hand van ISI informeert de minister ook de Tweede Kamer over de realisatie van het beleid²³¹. In paragraaf 2.4.9 is het doel van ISI toegelicht.

5.9.2. *Werking van ISI in de praktijk*

In 2007 waren gemeenten kritisch over ISI en de rol van de DUO hierbij. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat er onduidelijkheden waren rondom ISI, die soms samenhangen met onbekendheid met of onduidelijkheden van de interpretatie van de wet, het systeem ISI of die te maken hadden met andere partijen zoals SUWI-net.

Inmiddels zijn de gemeenten positiever over de rol van de DUO en ISI. Gemeenten weten nu hoe ISI werkt en er zijn nog weinig onduidelijkheden. Sommige gemeenten waarderen de proactieve benadering van de DUO, bijvoorbeeld als er sprake is van een mogelijke invoerfout. Wel geeft een enkele gemeente aan dat er nog steeds veel informatie moet worden ingevuld, hoewel inmiddels het systeem voorziet in een toepassing dat het systeem alleen de velden toont waar een gemeente ook echt gegevens moet invullen.

Op één uitzondering na werken de CVS-koppelingen met ISI. Het probleem met de verbinding van de portal blijft echter bestaan. Zo is er in januari 2010 een aantal dagen storing geweest, waardoor de Portal Inburgering moeilijk toegankelijk was.

De DUO laat jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uitvoeren. De uitkomsten van het KTO²³² van 2007 en 2009 zijn vergeleken met de gehouden interviews bij gemeenten. Opgemerkt moet worden dat de KTO's een completer beeld van de situatie geven, omdat hierbij een veel bredere groep van gebruikers wordt betrokken. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de onderzoekers met de ISI-beheerder van de gemeenten hebben gesproken, terwijl het KTO zich richt op ISI-gebruikers.

In het KTO van 2007 zijn veel problemen met de werking van de portal genoemd. Deze variëren van problemen bij specifieke situaties, zoals naturalisatie en pardonners, tot traagheid en dubbel werk door het ontbreken van een koppeling met het CVS. De algemene tevredenheid met de portal wordt gewaardeerd met een 6,3.

In het KTO van 2009 zijn minder diverse opmerkingen gemaakt. Er zijn problemen met inloggen, uitval/uit systeem gegooid worden, de functionaliteit, lay-out en de traagheid van de portal. Opvallend is dat de algemene tevredenheid over de portal nauwelijks hoger is dan in 2007, ondanks het feit dat er minder diverse problemen zijn; in 2009 is het cijfer een 6,4. Blijkbaar zijn de problemen die gemeenten nog ervaren het meest bepalend voor de tevredenheid.

²³¹ Hoofdstuk 5 Doelrealisatie heeft als bron het ISI-systeem.

²³² Otten, J., e.a., (2009) 'De dienstverlening van de IB-Groep aan gemeenten in het kader van de Wet inburgering', Ergo, Amsterdam.

Het beeld uit de KTO's komt overeen met het beeld uit de gesprekken met de gemeenten. In 2007 zijn er veel problemen ervaren die samenhangen met de invoering van de wet en de functionaliteit van ISI. In 2009 ligt de nadruk meer op de werking van de portal en volgens het KTO op de functionaliteit en lay-out. Dat functionaliteit en lay-out in de gesprekken met de gemeenten niet als probleem zijn benoemd, zou het gevolg kunnen zijn van het feit dat de gesprekken met ervaren ISI-gebruikers zijn gevoerd. Die medewerkers zijn gewend geraakt aan de lay-out. Daarnaast is er met relatief veel gemeenten gesproken die waarschijnlijk minder met de lay-out van ISI te maken hebben omdat zij een CVS gebruiken.

Het beeld van een hogere tevredenheid, dat uit de gesprekken naar voren komt, blijkt niet uit de cijfers van de KTO's. Blijkbaar zijn de problemen die er zijn zeer bepalend voor het cijfer voor de tevredenheid.

5.10. Beschouwing over de sturing van het inburgeringsstelsel

5.10.1. De marktwerking

Het loslaten van de gedwongen winkelnering bij roc's (introductie van marktwerking) was een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsstelsel. Uit onderzoek blijkt dat de institutionele markt goed op gang is gekomen. In 2008 is te zien dat de nieuwe toetreders op de markt een deel van de opdrachten naar zich toe hebben getrokken en dat gemeenten voldoende aanbod kunnen contracteren. Cursusinstellingen richten zich vooral op de gemeente als opdrachtgever.

De consumentenmarkt is slechts in beperkte mate ontwikkeld. In totaal zijn circa 44.000 inburgeringsplichtigen gehandhaafd zonder dat de gemeente een inburgeringsvoorziening heeft verstrekt. Deze groep inburgeraars is een groep potentiële cliënten voor de cursusinstelling. Aan het aantal verstrekte kostengerelateerde voorzieningen (6.300) en leningen (900) is te zien dat het aantal cursisten dat tot en met 31 december 2009 gebruik heeft gemaakt van de kredietfaciliteit beperkt is ten opzichte van de totale populatie. Dit zijn bovendien over het algemeen geen volledige inburgeringscursussen, maar vooral beperkte cursussen die zijn bedoeld om het examen voor te bereiden.

Het Keurmerk Blik op Werk is duidelijk geaccepteerd bij cursusinstellingen. Ongeveer 90% van alle in de inburgeringsmarkt actieve cursusinstellingen is bij het Keurmerk aangesloten.

5.10.2. De bekostiging

De bekostigingssystematiek bij aanvang van het nieuwe inburgeringsstelsel is een vorm van outputfinanciering. Deze systematiek stuurt op deelname aan het inburgeringsexamen. In de praktijk blijkt dat gemeenten veel sterker sturen nog op het eindresultaat (het halen van het examen) en de financiële risico's die zij zelf lopen verminderen door strikte afspraken te maken met cursusinstellingen. Gemeenten vinden deze bekostiging wel complex omdat de eindafrekening pas enkele jaren later plaatsvindt. De participatiebonus voor duale inburgeringsvoorziening heeft een stimulerende rol gespeeld om het aantal duale voorzieningen te laten toenemen.

De kosten per inburgeraar liggen ongeveer in lijn met de bekostiging per voorziening zoals hiervoor genoemd. De bonus voor duale inburgeringsvoorzieningen is daarin meegerekend. Zonder deze bonus zouden de kosten van een inburgeringsvoorziening hoger zijn dan de bekostiging per voorziening. De kosten per inburgeraar hangen wel enigszins af van de omvang van het aantal inburgeraars in de betreffende gemeenten. Kleine gemeenten hebben over het algemeen te maken met een iets hogere kosten per inburgeringsvoorziening dan grote gemeenten. De participatiebonus voor duale inburgeringsvoorziening

Vanaf 1 januari 2010 geldt voor alle gemeenten het Participatiebudget. Omdat het Participatiebudget nog maar net is geïntroduceerd, is het te vroeg om de effecten van deze bekostigingswijze op het terrein van inburgering te bepalen.

5.10.3. De wet in relatie tot de uitvoeringspraktijk

Ruim 40% van de 177 gemeenten die meewerkten aan het breedteonderzoek noemde als belangrijkste knelpunt de complexiteit van de wet- en regelgeving. Het is daarmee het meest genoemde knelpunt. De door gemeenten genoemde complexiteit is terug te voeren op drie factoren: het leerproces dat bij gemeenten plaatsvindt, de moeite die gemeenten hadden met de beperkingen in wet- en regelgeving zoals die gold op 1 januari 2007 en het vertalen van vele wijzigingen in wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk.

Een goed begrip van het wettelijk kader en het vertalen van wijzigingen van wet- en regelgeving naar de uitvoeringspraktijk blijkt derhalve niet eenvoudig te zijn. Het leerproces dat gemeenten doormaken bij het op de juiste wijze toepassen van (wijzigingen in) wet- en regelgeving is nog niet afgerond eind 2009.

5.10.4. De rol van het Rijk en de relatie met gemeenten

Uit de evaluatie blijkt ook dat de actieve ondersteuning van het ministerie van VROM - WWI over het algemeen positief wordt gewaardeerd. De actieve rol van het ministerie van VROM - WWI heeft zeker een bijdrage gehad in het oplossen van problemen en het goed op orde krijgen van de uitvoering. Hoewel informatievoorziening altijd beter kan, lijkt er voldoende ondersteuning aan gemeenten te zijn gegeven.

Ook het ISI, dat aanvankelijk forse problemen kende, lijkt inmiddels goed te functioneren, hoewel enkele (grote) gemeenten grote moeite hebben om hun eigen systeem direct aan ISI te koppelen.

Incidenten en principiële discussies in landelijke media voeren soms de boventoon in het debat over inburgering. Daar is de uitvoeringspraktijk bij gemeenten niet altijd mee geholpen. Het blijft daarbij belangrijk de realiteit en de feiten goed in beeld te houden. Lokale bestuurders lijken zich vooral te willen richten op lokaal participatiebeleid dat niet altijd in lijn is met de landelijke politieke afweging. Doordat er zowel een landelijk als een lokaal politiek bestuur actief is, kan dit soms tot frictie leiden.

A. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Deze bijlage bevat een toelichting op de aanpak van het onderzoek. In deze bijlage is achtereenvolgens een beschrijving gegeven van:

- Onderzoeksvragen;
- Definitie vrijwillige inburgeraar;
- Data-analyse Informatiesysteem Inburgering;
- Literatuuronderzoek;
- Interviews;
- Groepsgesprek met procesmanagers;
- Breedteonderzoek (enquête onder gemeenten);
- Analyse verordeningen;
- Analyse bestekken;
- Onderzoek onder inburgeraars;
- Kostenonderzoek.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag A luidt: werken de wet en de wetswijzigingen die zijn doorgevoerd, zoals de wetgever heeft beoogd - kijkend naar de verschillende onderdelen van de wet - en welke factoren belemmeren of bevorderen de werking? Hoofdvraag A bestaat uit de volgende deelvragen:

1. Wat was de aanleiding voor het nieuwe inburgeringsstelsel en hoe verliep de implementatie van de Wet inburgering en Regeling vrijwillige inburgering, beginnend vanaf de eerste rapporten omtrent het functioneren van het oude stelsel?
2. Welke wijzigingen zijn doorgevoerd op het gebied van wet- en regelgeving, onder andere in het kader van het Deltaplan Inburgering, wat werd ermee beoogd en hoe is dit in de praktijk uitgewerkt?
3. Hoe vullen gemeenten de identificerende en informerende rol in en is deze in overeenstemming met de beoogde werking (inclusief werving van vrijwillige inburgeraars)?
4. Hoe vullen gemeenten de faciliterende rol in en is deze in overeenstemming met de beoogde werking (verstrekken voorzieningen, inkoop van voorzieningen)?
5. Hoe vullen gemeenten de handhavende rol in en is deze in overeenstemming met de beoogde werking (waaronder de Korte Vrijstellingstoets, vrijstellingen en ontheffingen)?
6. In hoeverre draagt de kwaliteit van de cursus bij aan het halen van het inburgeringsexamen?
7. Hoe functioneert het inburgeringsexamensysteem (met uitzondering van de eindtermen van het examen)?
8. Hoe functioneert de marktwerking en in welke mate draagt deze bij aan kwaliteit en maatwerk van de inburgeringscursus en hoe functioneert daarbinnen het Keurmerk Inburgering?
9. Hoe functioneert het stelsel van lening en vergoeding?
10. Hoe functioneert de financieringssystematiek, welke veranderingen zijn doorgevoerd en draagt dit bij aan een goede werking?
11. Hoe functioneert de rol van de Rijksoverheid?

12. Hoe functioneert het Informatiesysteem Inburgering (ISI)?

Bij alle genoemde onderwerpen richt het onderzoek zich op de relatie tussen de beoogde werking en de werking in de praktijk, en de belemmerende of bevorderende factoren die van invloed zijn op een goede werking van het stelsel.

Hoofdvraag B luidt: bereikt de wet wat de wetgever heeft beoogd, gemeten in termen van het aantal inburgeraars voor wie een inburgeringsvoorziening is vastgesteld en het aantal inburgeraars dat het inburgerings- casu quo het Staatsexamen NT2 heeft gehaald, afgezet tegen de gemeentelijke en landelijke streefcijfers over 2007, 2008 en 2009? Bij hoofdvraag B is de volgende uitsplitsing van cijfers gevraagd:

1. Aantal handhavingen en inburgeringsvoorzieningen in relatie tot landelijke en gemeentelijke streefcijfers;
2. Aantal deelnames aan het examen in relatie tot landelijke streefcijfers;
3. Aantal vrijstellingen, medische ontheffingen en opgelegde bestuurlijke boetes;
4. Aantal deelnames aan de Korte Vrijstellingstoets en aantal geslaagden;
5. Aantal deelnames aan het inburgeringsexamen en aantal geslaagden;
6. Aantal deelnames aan het Staatsexamen NT2 en aantal geslaagden;
7. Aantal leningen en vergoedingen voor geslaagden voor het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2;
8. Verschillen in slagingscijfers tussen vrijwillige inburgeraars, inburgeringsplichtigen en tussen inburgeraars die slagen met of zonder lening en met of zonder voorziening.

Hoofdvraag C luidt: wat zijn de kosten van inburgering uitgesplitst naar de kosten van de inburgeringscursus en de kosten van de uitvoering van de Wet inburgering en Regeling vrijwillige inburgering bij gemeenten? Deze hoofdvraag is toegevoegd aan het onderzoek naar aanleiding van de brief van de minister aan de Tweede Kamer die dateert van 20 november 2009²³³. Deze vraag is verderop in deze bijlage nader toegelicht.

Definitie vrijwillige inburgeraar:

Vrijwillige inburgeraar: de Nederlander en een persoon als bedoeld in artikel 5, tweede lid, die:

- ouder is dan 15 jaar;
- minder dan acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven;
- niet beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document;
- niet leerplichtig of kwalificatieplichtig is, dan wel een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking diploma, certificaat of ander document.

Artikel 5, lid 2:

Evenmin is inburgeringsplichtig:

- de persoon die onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of Zwitserland;

²³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 76.

- het familielid van de persoon, bedoeld in onderdeel a, dat onderdaan is van een derde staat en dat uit hoofde van richtlijn 2004/38/EG, de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte dan wel de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, gerechtigd is Nederland binnen te komen en er te verblijven;
- de vreemdeling die ingevolge de wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte heeft voldaan aan een inburgeringsvereiste om de status van langdurig ingezetene in de zin van richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU L 16) te verkrijgen;
- de persoon die anderszins op grond van bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 7 kan worden opgelegd.

Data-analyse Informatiesysteem Inburgering

Voor het beantwoorden van hoofdvraag B is voornamelijk gebruikgemaakt van analyses van het Informatiesysteem Inburgering (ISI). ISI bevat onder andere gegevens ten aanzien van het aantal verstrekte inburgeringsvoorzieningen²³⁴, opgelegde handhavingen²³⁵, verstrekte leningen²³⁶ en examenresultaten. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) beheert deze gegevens en heeft de gegevens geanonimiseerd beschikbaar gesteld aan Significant.

Omdat ISI een dynamisch systeem is waarbij gemeenten informatie vrijwel dagelijks actualiseren, verandert de inhoud frequent. Ten behoeve van de financiële verantwoording via SISA dienen gemeenten het ISI-systeem te hanteren. De laatste datum waarop gemeenten nog informatie konden aanpassen over 2009 was 17 februari 2010. De download van ISI ten behoeve van de evaluatie is gebaseerd op 24 februari 2010. Dat betekent dat de realisatie over 2009 (en eerder) die gemeenten verantwoordt marginaal kan afwijken. Voor het beeld dat dit rapport schetst, heeft dit geen betekenis.

In het onderzoek is eerst de betrouwbaarheid van de gegevens vastgesteld door deze bij elf gemeenten te toetsen. Vervolgens zijn analyses uitgevoerd om de consistentie van de gegevens vast te stellen. De gegevens zijn vervolgens geschoond. Eventuele vragen en onduidelijkheden zijn met de DUO besproken. De geschoonde bestanden zijn gebruikt voor de gegevens die voornamelijk gebruikt worden in het vierde en vijfde hoofdstuk van dit rapport.

²³⁴ Een geaccepteerde voorziening is een onder het aanbodstelsel door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening (cursus plus examen) die door de inburgeraar is geaccepteerd.

²³⁵ Een opgelegde handhaving heeft betrekking op een inburgeraar die zonder voorziening van de gemeente zelfstandig aan de inburgeringsverplichting moet voldoen. De gemeente heeft in dit geval middels een handhavingbeschikking de handhavingstermijn laten ingaan.

²³⁶ De versterkte leningen hebben betrekking op de leningen die de DUO verstrekt aan inburgeringsplichtigen die zelfstandig een inburgeringscursus volgen en betalen. Deze inburgeringsplichtigen - zonder voorziening - kunnen van de DUO een lening krijgen.

Literatuuronderzoek

Voor het beantwoorden van hoofdvraag A is gebruikgemaakt van literatuuronderzoek. Daarbij is gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode; vanuit een aantal sleuteldocumenten zijn relevante verwijzingen (naar bijvoorbeeld andere rapporten) opgezocht, verwijzingen in die rapporten zijn vervolgens ook weer opgezocht. Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

Interviews

Er zijn meer dan 60 interviews gehouden om hoofdvraag B te kunnen beantwoorden. Elk gesprek had de vorm van een semi-gestructureerd interview. Voorafgaand aan het gesprek ontvingen de meeste gesprekspartners een topic-list (lijst met te bespreken onderwerpen). De onderwerpen op de lijst zijn vervolgens besproken, waarbij er ook ruimte was voor de gesprekspartners om nieuwe onderwerpen in te brengen. Van de gesprekken is een kort gespreksverslag gemaakt. De verslagen zijn vervolgens door de onderzoekers vergeleken waarbij overeenkomsten en verschillen in kaart zijn gebracht.

Bijlage C bevat een overzicht van alle personen die zijn gesproken in het kader van dit onderzoek.

Groepsgesprek met procesmanagers

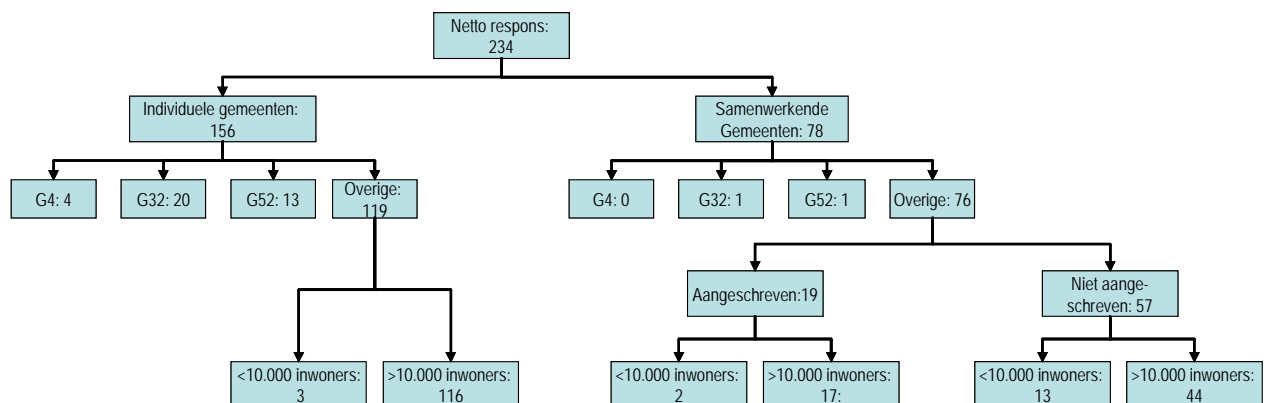
Naast de interviews is er ook een groepsgesprek gehouden met een aantal procesmanagers van het ministerie. De procesmanagers begeleiden de gemeenten in de uitvoering van de wet en hebben daardoor een goede kijk op de uitvoering bij gemeenten, maar hebben ook nauw contact met de beleidsmakers van het ministerie. Twee onderzoekers van Significant begeleidden deze sessies en zorgden voor de verslaglegging.

Breedteonderzoek (enquête onder gemeente)

Er is ook een enquête onder gemeenten uitgezet. Deze enquête wordt ook wel het breedteonderzoek genoemd. De enquête is verstuurd naar 276 gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. Voor de verzending van de vragenlijst is gebruikgemaakt van diverse bestanden met contactgegevens die het ministerie van VROM beschikbaar heeft gesteld.

Figuur 29 geeft de respons op het breedteonderzoek weer. Het overall responspercentage bedraagt 64% (177 van de 276 gemeenten hebben gereageerd). Er hebben 156 individuele gemeenten gereageerd en 21 aangeschreven samenwerkende gemeenten. Dit percentage is zonder meer goed te noemen, zeker gezien het feit dat het responspercentage van de grotere gemeenten (met relatief meer inburgeraars) hoger is.

De nettorespons op de vragenlijst is hoger. Voor een aantal samenwerkende gemeenten zijn namelijk niet alleen de gegevens van de betreffende gemeente ingevuld, maar ook van alle gemeenten die tot het samenwerkingsverband behoren. Hierdoor zijn de gegevens van nog eens 57 gemeenten beschikbaar.



Figuur 29 Responsanalyse

In dit onderzoek zijn de gemeenten in de volgende gemeentetypen ingedeeld en meegenomen in de analyses:

- (a) G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht;
- (b) G32: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Den Bosch, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer, Zwolle;
- (c) G52: Alphen aan den Rijn, Amstelveen, Bergen op Zoom, Capelle aan den IJssel, Delft, Gouda, Hilversum, Hoorn, Leidschendam-Voorburg, Nieuwegein, Oss, Purmerend, Roermond, Roosendaal, Spijkenisse, Vlaardingen;
- (d) Overige gemeenten: alle overige gemeenten in Nederland.

Een analyse van de (non-)response toont aan dat het breedteonderzoek een representatief beeld schetst van de uitvoering van inburgering door de gemeenten. De respons is hoog (64%) en onder de grotere gemeenten nog hoger. De gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn verantwoordelijk voor 80% van alle geaccepteerde voorzieningen in 2009. Gemeenten die veel met inburgering te maken hebben en de doelgroep binnen hun grenzen hebben, hebben de vragenlijst relatief vaker teruggestuurd.

Analyses verordeningen

Voor inzicht in de keuzes die gemeenten maken binnen het kader van de wet en om te zien in hoeverre aanpassingen in de wet zijn verwerkt, hebben wij een analyse uitgevoerd van de verordeningen van de 52 grootste gemeenten. Het betreft verordeningen die in 2009 geldig waren. Sommige verordeningen stammen nog uit 2007 en andere verordeningen zijn in de jaren 2008 en 2009 herzien en opnieuw door de gemeenteraad vastgesteld.

De dataverzameling was door het ministerie eind 2009 al uitgevoerd. Dit bestand is gebruikt voor het uitvoeren van analyses.

Analyse bestekken

Om een beeld te krijgen van de keuzes die gemeenten maken bij de inkoop van inburgeringsdiensten is een aantal bestekken geanalyseerd. Het betreft zowel bestekken die zijn gebruikt voor de aanbesteding van inburgeringsdiensten in 2007 alsook bestekken die in 2008 en 2009 zijn gebruikt. De in 2007 afgesloten overeenkomsten waren ook nog in 2009 geldig. De bestekken zijn verzameld door contact te leggen met een aantal gemeenten. Hierbij is ervoor gekozen om gemeenten te benaderen die deels zijn geïnterviewd en aan hen te vragen om informatie beschikbaar te stellen. Tevens zijn (a-select) enkele gemeenten aanvullend benaderd voor het beschikbaar stellen van informatie. Er zijn zes samenwerkingsverbanden van gemeenten onder de verzamelde bestekken.

In de onderstaande afbeelding is de verdeling over de jaren en gemeentecategorieën weergegeven.

Gemeentecategorie	Aantal gemeenten
G4 (n = 4)	4
G32 (n = 32)	12
G52 (n = 16)	2
Overig (n = 379)	26

Tabel 26 Bestekken per gemeentecategorie

Onderzoek onder inburgeraars

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van de (potentiële) inburgeraars zelf is een onderzoek onder inburgeraars uitgevoerd. Daarvoor zijn eerst de resultaten uit andere onderzoeken onder inburgeraars geanalyseerd. Op basis van deze onderzoeken is een aantal hypothesen opgesteld. Vervolgens zijn deze hypothesen in (groeps)gesprekken met meer dan 40 inburgeraars getoetst. Om de afstand tussen de onderzoekers en de inburgeraars zo klein mogelijk te houden, is gekozen voor een laagdrempelige aanpak. De interviews zijn afgenomen in een vertrouwde omgeving, zoals bij de inburgeraar thuis of op de leslocatie. Daarnaast hebben de interviews plaatsgevonden in een informele sfeer, bijvoorbeeld door een open interview af te nemen en geen gestructureerde vragenlijst te hanteren.

De hoofdvragen die leidend zijn voor het onderzoek onder inburgeraars zijn:

- Wat is de motivatie voor een potentiële inburgeraar om wel of niet deel te nemen aan een inburgeringstraject?
- Welke drempels ervaren (potentiële) inburgeraars voor de toegankelijkheid van het inburgeringsproces?
- Welke succesfactoren en knelpunten ervaren inburgeraars in het proces van intake tot en met examen, met name in het licht van wet- en regelgeving?

- (d) Leidt het halen van het inburgeringsexamen volgens (potentiële) inburgeraars tot een verbeterde participatie (voor zover te beantwoorden)?

Het onderzoek is als volgt opgebouwd:

- (a) Literatuuronderzoek: allereerst zijn rapporten bestudeerd van onderzoeken onder inburgeraars die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Uit deze rapporten zijn de belangrijkste conclusies gefilterd. Deze zijn gebruikt als hypothesen in de opvolgende onderzoeksactiviteiten.

Het betreft de volgende rapporten:

- Instroom in de inburgeringstrajecten van de gemeente Rotterdam, de stand van zaken. Regioplan, maart 2009;
 - Onderzoek inburgeringsbehoefte Rotterdam. Regioplan, augustus 2009;
 - Profielen en behoeften van de doelgroep inburgering. Regioplan, mei 2009;
 - Feitenrapport, onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Den Haag. Radar, oktober 2009;
 - Inburgering in Zwolle 2008, onderzoek onder deelnemers en niet-deelnemers aan inburgeringstrajecten in Zwolle. Onderzoek en Statistiek, maart 2009;
 - Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen, Risbo BV, oktober 2009;
 - Aanscherping communicatiestrategie Deltaplan Inburgering, Rapportage kwalitatief onderzoek. Motivaction, april 2009;
- (b) Interviews: vervolgens zijn interviews gehouden met (kleine groepen) inburgeraars. Dit zijn semi-gestructureerde gesprekken waarbij met name stellingen zijn gebruikt. In totaal is met 43 (potentiële) inburgeraars gesproken. Bewust is gekozen om geen gesprekken te voeren in de G4-gemeenten, omdat de rapporten al betrekking hadden op de G4. De gesprekken duurden circa 45 minuten. Uiteindelijk is met 6 vrijwillige inburgeraars gesproken en 37 (potentieel) inburgeringsplichtigen. De inburgeraars zijn geselecteerd in de volgende gemeenten door middel van overleg met een aantal potentiële kandidaatgemeenten:
- Apeldoorn (G32): 5 willekeurige (potentiële) inburgeraars, benaderd door langs de deur te gaan in twee wijken, 5 inburgeringsplichtigen en 4 vrijwillige inburgeraars die een cursus volgen;
 - Ede (G32): 7 inburgeraars die een cursus volgen;
 - Hoofddorp (G-overig): 9 inburgeraars die een cursus volgen;
 - Haarlem (G32): 14 inburgeraars die een cursus volgen;
- (c) Docenten: met 3 docenten van de cursusinstituten die meewerkten, zijn semigestructureerde interviews gehouden om het beeld van de cursisten te staven en achtergrondinformatie te verzamelen;
- (d) Groepsgesprek met casemanagers: er is één (semigestructureerd) groepsgesprek gevoerd met zes casemanagers van vijf verschillende gemeenten (gemeenten Den Haag, Utrecht, Leiden, Delft, Gouda) met als doel de uitkomsten uit de interviews te toetsen bij taalcoaches en eventueel aan te vullen met hun ervaringen;
- (e) Groepsgesprek met taalcoaches: er is één (semigestructureerd) groepsgesprek gevoerd met 6 taalcoaches en 2 leidinggevendenden van taalcoaches uit de gemeenten Rotterdam en Utrecht.

SIGNIFICANT

Achtergrond kenmerken inburgeraars

Totaal 43 inburgeraars geïnterviewd. Deze groep kent de volgende kenmerken:

Sekse:

Man	46%
Vrouw	54%

Verplicht/vrijwillig:

Verplicht	95%
Vrijwillig	5%

Leeftijd:

20-30	26%
31-40	28%
41-50	21%
51 en ouder	26%

Werk:

Fulltime	41%
Parttime	18%
Geen	41%

Land van herkomst:

Afghanistan	2
Armenië	1
Brazilië	2
China	4
Colombia	1
Ethiopië	1
Ghana	1
Indonesië	3
Irak	1
Ivoorkust	1
Marokko	5
Nepal	1
Sierra Leone	1
Singapore	1

SIGNIFICANT

Somalië	4	Zuid-Amerika	8%
Sri Lanka	1	Azië	33%
Thailand	2	Midden Oosten	10%
Turkije	6	Afrika	49%
Vietnam	1		

Aantal jaren in Nederland (deze gegevens zijn voor 85% van de geïnterviewden ingevuld):

0-5	36%
6-10	21%
11-15	21%
16 en langer	21%

Aantal maanden bezig met inburgering (deze gegevens zijn voor 59% van de geïnterviewden ingevuld):

0-6	57%
7-12	26%
13 en langer	17%

Thuiswonende kinderen (deze gegevens zijn voor 97% van de geïnterviewden ingevuld):

Ja	55%
Nee	45%

Hoogst genoten opleiding (deze gegevens zijn voor 59% van de geïnterviewden ingevuld):

Basis onderwijs of minder	57%
Voortgezet onderwijs	26%
MBO	17%

Kostenonderzoek

De doelstelling van dit deel van de evaluatie is een beeld te schetsen van de kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van de wet. Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer om de kosten voor inburgering inzichtelijk te maken.

Het resultaat van het onderzoek bestaat uit de kosten per inburgeraar gebaseerd op het aantal voorzieningen in het jaar 2009, uitgesplitst in cursuskosten en uitvoeringskosten. In deze bijlage wordt allereerst de onderzoeksopzet voor dit onderdeel toegelicht. Ten tweede volgt de toelichting op de uitgevoerde analyses.

*Onderzoeksopzet**Afbakening van het kostenonderzoek*

Het onderzoek geeft een beeld van de uitvoeringskosten en cursuskosten per inburgeraar. In het onderzoek is een aantal aannames en uitgangspunten gehanteerd om de kosten te bepalen. Deze zijn:

- (a) Het resultaat (examen) is niet meegenomen in de bepaling van de kosten. Om te bepalen wat de kosten per inburgeraar zijn, zou het onderzoek rekening moeten houden met het gegeven dat een inburgeraar slaagt. Alle kosten die hiermee gemoeid zijn, horen hier dan bij. Echter, omdat nog slechts een beperkt deel van de populatie examen heeft gedaan en (nog) onbekend is welke extra kosten er zijn om de inburgeraars die niet na één of twee examens slagen toch naar een inburgeringsresultaat toe te leiden, is het examenresultaat buiten beschouwing gelaten. Wel zijn de examenkosten voor het uitvoeren van het examen meegenomen, waarbij het huidige aantal keren examen om tot resultaat te komen (circa 1,1 keer) als uitgangspunt is genomen;
- (b) Gemeenten hebben de vrijheid om het inburgeringsbeleid naar eigen inzicht in te vullen. Dat betekent dat sommige gemeenten veel inspanning steken in werving en begeleiding en andere gemeenten weer minder. De relatie met de beleidskeuzes is in dit kostenonderzoek buiten beschouwing gelaten;
- (c) Wij maken gebruik van cijfers die gemeenten hebben opgegeven. In het breedteonderzoek hebben wij gemeenten enerzijds gevraagd aan te geven welke inspanning (aantal fte²³⁷) in 2009 actief was op het gebied van inburgering en anderzijds wat de cursustarieven zijn. Op de verzamelde informatie is (statistische) validatie uitgevoerd. Daarnaast is overleg gevoerd met de G4-gemeenten om een betrouwbaar beeld te verkrijgen van de kosten voor inburgering voor deze gemeenten;
- (d) In het kostenonderzoek is voor de uitvoeringskosten uitgegaan van de personele kosten indien de medewerkers in dienst zijn van de gemeente. Kostenverhoging als gevolg van eventuele inhuur, dat bij sommige gemeenten plaatsvindt, is buiten beschouwing gelaten;
- (e) De out-of-pocketkosten voor werving van vrijwillige inburgeraars zijn buiten beschouwing gelaten. Deze kosten betreffen meestal communicatiekosten voor campagnes of subsidies voor bijvoorbeeld taalambassadeurs. De reden om de werving niet mee te nemen, is omdat niet alle gemeenten al werven, de respons daarom laag is en de kosten die zijn opgegeven veel van elkaar verschillen. Daarnaast zijn de wervingskosten die gemeenten opgeven gering ten opzichte van de andere kosten;
- (f) Ook integreren sommige gemeenten beleidstaken, zoals bijvoorbeeld alfabetisering en inburgering. Gemeenten hebben in het kader van dit onderzoek een inschatting gemaakt van de kosten voor uitsluitend inburgering. Deze inschatting maakt dat er enige afwijking kan bestaan in de werkelijkheid van de activiteitenverdeling tussen het ene en het andere beleidsterrein;
- (g) De in dit hoofdstuk gepresenteerde resultaten vallen binnen het betrouwbaarheidsinterval van 90% en een nauwkeurigheid van plus of min 15%. Alle resultaten met een grotere onnauwkeurigheid dan 15% bij een betrouwbaarheidsinterval van 90% zijn niet gerapporteerd.

²³⁷ Fte: fulltime-equivalent.

Algemene operationalisering en afbakening van het kostenonderzoek

Dit onderzoek is opgezet om een algemeen beeld te kunnen schetsen van de kosten voor het uitvoeren van de wet, onderverdeeld naar cursuskosten en uitvoeringskosten. Het onderzoek heeft niet tot doel een gedetailleerd beeld van deze kosten te geven.

Het kostenonderzoek beperkt zich tot de kosten die zijn gerelateerd aan de Wet inburgering. Alle kosten die wel een relatie hebben met inburgering (zoals alfabetisering en re-integratie), maar die niet tot de wet behoren, behoren niet tot de reikwijdte van dit onderzoek. Bij het verzamelen van de data is de gemeenten daarom gevraagd om de kosten of inspanningen die voor aanpalend beleid worden gemaakt zelf uit de resultaten te filteren.

De cijfers zijn gebaseerd op het jaar 2009, omdat veel gemeenten in dat jaar druk waren met inburgering en de aantallen voorzieningen vrij dicht bij de ambities kwamen. In het jaar 2007 en ten dele ook in het jaar 2008 waren veel gemeenten nog bezig met het opbouwen van de uitvoeringsorganisatie. Het jaar 2009 lijkt daarmee een stabiel jaar te zijn om de kosten per inburgeraar op te baseren.

In de resultaten van het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen uitvoeringskosten en cursuskosten. Alle werkzaamheden die gemeenten uitvoeren om de cursus en het examen mogelijk te maken, horen bij de uitvoeringskosten. Hieronder vallen activiteiten zoals werving, assessment, casemanagement, et cetera. De cursuskosten zijn daarmee uitsluitend de kosten die gemaakt worden voor de cursus zelf. De examenkosten per inburgeraar zijn apart vermeld.

Dataverzameling via het breedteonderzoek en overleg met de G4

Ten behoeve van de evaluatie onder alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners is een vragenlijst verstuurd. In deze vragenlijst zijn vragen over de kosten van het uitvoeren van de wet opgenomen. Uitzondering op deze werkwijze vormt de dataverzameling voor het kostendeel bij de G4-gemeenten.

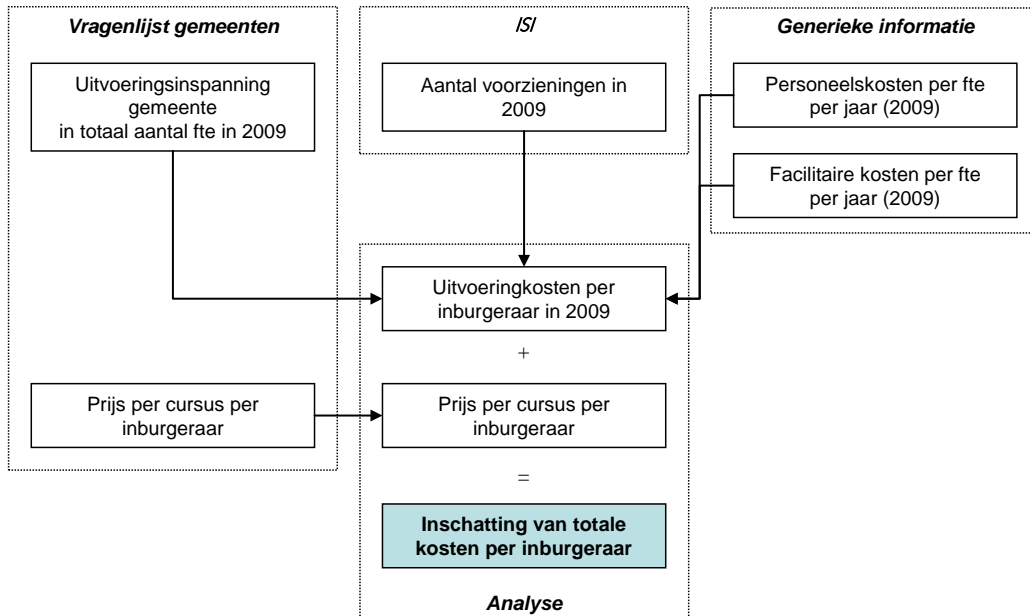
De G4-gemeenten zijn separaat benaderd (maar wel met dezelfde vragen) met het verzoek om - met behulp van gegevens uit hun eigen uitgevoerde kostenvergelijkingsonderzoek²³⁸ - mee te werken aan het in kaart brengen van de kosten.

Raamwerk kosten van inburgering

Uitwerking onderzoekopbouw

Om tot betrouwbare resultaten te komen, is informatie uit verschillende bronnen verzameld en geanalyseerd. Figuur 30 toont de relatie tussen verschillende informatiebronnen en grootheden.

²³⁸ Zie bijlage G.



Figuur 30 Raamwerk kostenonderzoek

Om de kosten in beeld te krijgen, hebben de gemeenten door middel van het invullen van de vragenlijst de volgende informatie aangeleverd:

- Aantal fte dat zich bij de gemeente bezighoudt met inburgering, onderverdeeld naar de verschillende activiteiten die plaatsvinden met betrekking tot inburgering;
- Totale kosten voor werving (buiten personele kosten om);
- Uitbestede kosten: prijs per (onderdeel van een) inburgeringscursus per inburgeraar (waarbij gemeenten hebben aangegeven of deze prijs inclusief één of twee examens is).

Begrotingen van gemeenten geven niet altijd een goed beeld van de werkelijke kosten die gemeenten voor inburgering maken. Daarom is in dit onderzoek gekozen om de inspanning (menskracht) te inventariseren. Gemeenten hebben het aantal fte²³⁹ aangeleverd dat in 2009 actief was met bepaalde activiteiten (eigen personeel en eventueel hiervoor ingehuurd personeel) op het gebied van inburgering. Door de totale inspanning per activiteit met de kosten per fte te vermenigvuldigen, ontstaat een beeld van de totale kosten van alle gemeentelijke activiteiten. De kosten per fte zijn bepaald op basis van generieke informatie over loonkosten en facilitaire kosten. In volgende alinea's wordt uitgewerkt:

- Hoe de kosten per fte zijn bepaald;
- Hoe het aantal inburgeraars is bepaald waardoor de totale kosten zijn gedeeld.

²³⁹ Fte = fulltime-equivalent.

Bepaling van de kosten per fte

Om tot de kosten per fte te komen, zijn de onderstaande tabellen gehanteerd.

Functieschalen per activiteit afhankelijk van omvang gemeente				
Activiteiten	G4	G32-G4	G52-G32-G4	Overig
Werving	7	7	7	7
Intake	8	8	8	8
Assessment	9	9	9	9
Casemanagement	8	8	8	8
Administratie	8	8	8	8
Management	13	13	12	10
Beleid	11	11	11	10

Functieschalen per activiteit afhankelijk van omvang gemeente				
Activiteiten	G4	G32-G4	G52-G32-G4	overig
Werving	€ 55.582	€ 55.582	€ 55.582	€ 55.582
Intake	€ 61.899	€ 61.899	€ 61.899	€ 61.899
Assessment	€ 66.845	€ 66.845	€ 66.845	€ 66.845
Casemanagement	€ 61.899	€ 61.899	€ 61.899	€ 61.899
Administratie	€ 61.899	€ 61.899	€ 61.899	€ 61.899
Management	€ 98.622	€ 98.622	€ 89.782	€ 71.689
Beleid	€ 80.264	€ 80.264	€ 80.264	€ 71.689

Tabel 27 Functieschalen en personeelslasten

Deze tabellen zijn opgesteld met behulp van informatie van gemeenten over functieschalen voor bepaalde activiteiten. Daarnaast is gebruikgemaakt van generieke informatie over loonkosten en bijkomende kosten, zoals ICT, FM, huisvesting en overige diensten²⁴⁰. Naast loongerelateerde kosten zoals salaris, pensioen, eindejaarsuitkering en verzekeringen is per fte een bedrag van € 17.677 aan facilitaire kosten, opleiding en reiskosten toegerekend. Voor elke gemeente en elke functieschaal is het bedrag dat bovenop de loonkosten komt gelijk gehouden.

Een aantal gemeenten maakt gebruik van externe inhuur voor de uitvoering van (reguliere) gemeentelijke activiteiten, soms ter vervanging van ziekte of zwangerschap en soms voor (tijdelijke) uitbreiding van de eigen medewerkers. Het is aan de gemeente zelf om te bepalen welke functies zij in- of extern invullen. In dit onderzoek hebben wij de kosten voor deze inhuur berekend alsof deze mensen in dienst zijn van de gemeente. De werkelijke kosten als gevolg van externe inhuur kunnen daardoor (iets) hoger liggen dan is berekend. Daartegenover staat dat een gemeente wel meer flexibel is om de personele omvang aan te passen aan de eigen behoefte. Derhalve is de kostenverhoging als gevolg van externe inhuur niet meegenomen in dit onderzoek.

Door deze totale kosten van de gemeentelijke activiteiten te delen door het aantal voorzieningen in 2009 (uit het ISI-bestand) zijn de uitvoeringskosten van een gemeente per inburgeraar in 2009 bepaald. Dit geeft een beeld van de kosten voor inburgering per inburgeraar.

²⁴⁰ Caggemini: Facilitaire Kengetallen Gemeenten 2009.

Om tot de kosten per inburgeraar te komen, delen wij de totale personele kosten van de gemeente door het aantal voorzieningen in 2009. Dit getal is gekozen, omdat met het aantal voorzieningen het aantal inburgeraars wordt weergegeven dat daadwerkelijk in 2009 een traject is gestart. Het grootste deel van de (uitvoerings)kosten hangt samen met deze voorzieningen, niet met de handhaving. Activiteiten die in het begin van het proces plaatsvinden (werving, intake en een deel van de administratie), maar niet altijd tot een voorziening leiden, worden wel meegenomen in de kosten.

De verwachting is dat de uitvoeringskosten van de gemeente bij een voorziening vooral aan het begin van het proces liggen en minder worden na de start van de cursus. De meeste activiteiten die de gemeente zelf uitvoert, vinden namelijk voor de start van de cursus plaats. Tijdens de cursus vinden dan bij een aantal gemeenten alleen de voortgangsgesprekken plaats en sommige gemeenten voeren nog een gesprek na het examen.

Indexering

Bij het vergelijken van geraamde bedragen gaan wij uit van geïndexeerde bedragen. Ten behoeve van deze indexatie gebruiken wij de Consumenten Prijs Index van het CBS, verbijzonderd voor onderwijs.

Onderzoeksverantwoording

Dataverzameling

Uit de responsanalyse blijkt dat de respons voor het kostenonderzoek lager is dan de respons voor de overige vragen uit het breedteonderzoek. Een reden hiervoor kan zijn dat dit deel van het onderzoek meer inspanning van de respondent vergt. Vragen in het breedteonderzoek zijn doorgaans vragen waarbij de antwoordcategorieën vooraf zijn gedefinieerd. Bij het kostenonderzoek moet de respondent zelf het aantal fte en de kosten per cursus opzoeken.

De G4-gemeenten zijn separaat benaderd voor het kostengedeelte. De G4-gemeenten hebben in 2009 een kostenvergelijkingsonderzoek²⁴¹ uitgevoerd naar de kosten in het jaar 2008 voor de G4-gemeenten en een aantal kleinere gemeenten. In overleg met de G4-gemeenten is bepaald op welke manier de gegevens uit dit kostenvergelijkingsonderzoek te gebruiken zijn voor dit onderzoek en is een toelichting gegeven op de benodigde informatie.

Na een eerste analyse van de informatie die door de G4-gemeenten is aangeleverd, heeft een gezamenlijk overleg met de G4-gemeenten plaatsgevonden om de eerste resultaten te bespreken. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen om de getallen beter vergelijkbaar te maken. De aanpassingen die gedaan zijn bij de G4, naar aanleiding van de analyse, hebben een enigszins verlagend effect gehad op de kosten per inburgeraar. Daarnaast is gesproken over verschillen die optreden tussen de gemeenten en verschillen met het eerdere onderzoek van SGBO. Daardoor is een goed beeld verkregen van de cijfers. Deze exercitie is niet uitgevoerd bij de overige gemeentegroepen.

²⁴¹ Wiendels, B. e.a., (2009), Kostenvergelijking uitvoering wet inburgering, SGBO/BMC, Den Haag.

Schoning

Respondenten hebben bij het invullen van de vragenlijst de mogelijkheid gekregen om opmerkingen te plaatsen bij de ingevulde antwoorden. Alle opmerkingen zijn doorgenomen. Gemeenten waarbij de toelichting en de opgegeven fte's onvoldoende helder waren, zijn verwijderd. Na deze schoning bleven er 158 gemeenten over met voor het kostenonderzoek bruikbare gegevens. Hiervan namen 56 gemeenten deel in 13 samenwerkingsverbanden.

Uit het informatiebestand inburgering van de DUO is voor alle gemeenten en de gemeenten die in een samenwerkingsverband deelnemen het aantal voorzieningen in 2009 toegevoegd. Daarnaast is voor elke gemeente de grootteklasse (G4, G32-G4, G52-G32-G4 en overige) toegevoegd waarin deze gemeente valt.

Personele kosten

Om de personele kosten te bepalen, is een aantal stappen uitgevoerd. Hieronder zijn deze kort weergegeven.

Verwerken van de opmerkingen

Op basis van de opmerkingen die respondenten bij de vragen hadden geplaatst, bleek het nodig om de gegevens van een aantal gemeenten te bewerken. Zo had een aantal gemeenten geen specifieke toerekening gemaakt naar de verschillende gevraagde activiteiten en de bijhorende fte's, maar het totaal aantal fte dat voor inburgering werkzaam was, opgegeven. Op basis van de verdeling van de fte's over de activiteiten van gemeenten die wel alle gevraagde activiteiten hadden ingevuld, zijn vervolgens de fte's bij deze gemeenten verdeeld. Daarnaast waren er ook gemeenten die bij elke activiteit hetzelfde aantal fte hadden ingevuld en in de opmerkingen aangaven dat dit het totaal aantal fte was. Voor deze gemeenten is voor de toedeling dezelfde verdelingssystematiek gevolgd. De verdeling over de activiteiten is van belang, omdat de salarissen per activiteit verschillen.

Verdelen van de fte over gemeenten in een samenwerkingsverband

Uit een belronde langs de contactpersonen bij de samenwerkingsverbanden bleek dat de gegevens die zij hebben aangeleverd voor het kostenonderzoek betrekking hebben op alle gemeenten die in het samenwerkingsverband deelnemen. Het aantal opgevoerde fte's door de samenwerkingsverbanden is om die reden naar rato van het aantal voorzieningen van de in het samenwerkingsverband deelnemende gemeenten verdeeld.

Berekenen van de personele kosten per activiteit

Binnen het kostenonderzoek is onderscheid gemaakt naar fte's die betrekking hebben op verschillende activiteiten, zoals: management, beleid, werving, intake, assessment, casemanagement en administratie. Voor elke activiteit is de gemeente gevraagd het aantal fte op te geven. Aan elke soort activiteit is een gemiddelde schaal gekoppeld waaraan personeelskosten gekoppeld zijn. Deze personeelskosten zijn vermenigvuldigd met het aantal fte's in de desbetreffende functieschaal.

Bepalen van de totale personele kosten voor inburgering

Na het bepalen van de kosten per activiteit zijn deze per gemeente gesommeerd, wat resulteert in de totale personele kosten voor een gemeente in 2009. Deze totale kosten zijn een groot deel van de uitvoeringskosten.

In het onderzoek wordt niet op activiteitsniveau gerapporteerd. De reden hiervoor is dat gemeenten bepaalde taken toewijzen aan verschillende activiteiten. Dezelfde taken kunnen bijvoorbeeld bij de ene gemeente tot casemanagement behoren en bij de andere gemeente tot de administratie. Door het totaal van de fte's te nemen voor alle activiteiten samen worden deze effecten ongedaan gemaakt. De totale kosten per gemeente zijn vervolgens gedeeld door het aantal voorzieningen in 2009 van de gemeente waardoor de kosten per inburgeraar per gemeente zijn bepaald.

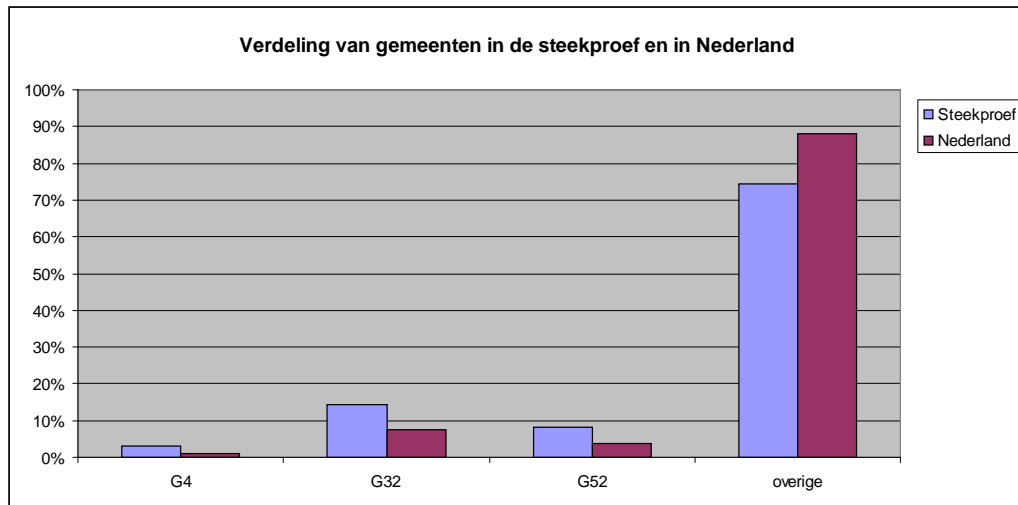
Bepalen van de indrukvaliditeit (face validity) en statistische validiteit

Na het bepalen van de totale personele kosten zijn de uitbijters op statistische gronden bepaald. Hiervoor zijn voor de personele kosten de kwartielen bepaald en is de interkwartielafstand (afstand tussen het 75% en 25% kwartiel) bepaald. Uitschieters aan de bovenkant (statistisch onbetrouwbaar, omdat zij te hoog zijn) zijn waarden die groter zijn dan het 75% kwartiel plus anderhalf maal de interkwartiel afstand. Uitschieters aan de onderkant (waarden die statistisch onbetrouwbaar zijn, omdat ze laag zijn) zijn waarden die kleiner zijn dan het 25% kwartiel minus anderhalf maal de interkwartiel afstand. Ook de waarden die op statistische gronden te hoog of te laag waren, zijn niet meegenomen in de analyse.

Berekenen van een gewogen gemiddelde van de personele kosten op het totaal aantal voorzieningen

Om tot een gewogen gemiddelde te komen, zijn de gemiddelden per gemeentegroep als uitgangspunt gekozen. De gemiddelden per gemeentegroep zijn vermenigvuldigd met het totaal aantal voorzieningen in 2009 van de gemeentegroep (ook de populatie die buiten de steekproef valt) en vervolgens gesommeerd. Dit zijn de totale kosten voor alle voorzieningen. Ten slotte is de som van de gemiddelde kosten per inburgeraar per gemeentegroep gedeeld door het totaal aantal voorzieningen in 2009. Door de toepassing van deze stap ontstaat een gewogen gemiddelde van de personele kosten per inburgeraar in Nederland.

Het terugwegen van gemiddelden per gemeentegroep op basis van het aantal voorzieningen in die gemeentegroep is nodig, omdat de steekproef gestratificeerd getrokken is. De G4-gemeenten zijn namelijk allemaal opgenomen in de steekproef. Het berekenen van de gemiddelde kosten per inburgeraar in Nederland op basis van het aantal voorzieningen van de gemeenten in de steekproef is daarom niet representatief. Kleine gemeenten (de groep overige, met vaak hogere kosten per inburgeraar) zijn dan ondervertegenwoordigd.



Figuur 31 Verdeling van gemeenten in de steekproef en in Nederland

Ter voorkoming van dit probleem wordt het gemiddelde per gemeentegroep vermenigvuldigd met het aantal voorzieningen in Nederland. Een bijkomend voordeel van deze aanpak is dat de variantie binnen de gemeentengroepen kleiner is dan tussen de gemeentengroepen. Hierdoor is het mogelijk om een gewogen variantie per gemeentegroep te berekenen en deze gemeentegroep te sommeren. Deze gewogen variantie is aanzienlijk kleiner dan de variantie van het totaal. Hierdoor ontstaat een nauwkeurigere schatting van het gemiddelde.

Bepalen van de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van het gemiddelde

Voor elk gemiddelde is vervolgens een maat voor de spreiding in de gemiddelde kosten per inburgeraar per gemeente bepaald bij een betrouwbaarheidsinterval van 90%. Een 90% betrouwbaarheidsinterval betekent dat in 90% van de gevallen een uitkomst voor de gemiddelde kosten per inburgeraar gevonden zou worden die tussen de onder- en bovengrens van het betrouwbaarheidsinterval valt als het onderzoek herhaald zou worden. Bij de berekening van het betrouwbaarheidsinterval is tevens een eindige populatiecorrectie toegepast. Dit houdt in dat de breedte van het betrouwbaarheidsinterval wordt aangepast, omdat een groot deel van de totale populatie gemeenten in het onderzoek is opgenomen.

Bij de berekening van het betrouwbaarheidsinterval van het totaal is rekening gehouden met de spreiding binnen de gemeentecategorieën. Ten slotte is het verschil bepaald tussen de bovengrens van het 90% betrouwbaarheidsinterval en het gemiddelde. Dit verschil is weer gedeeld door het gemiddelde en vermenigvuldigd met 100%. Het verkregen percentage is een maat voor de onnauwkeurigheid van de gegevens.

Cursuskosten

het kostenonderzoek zijn voor tien verschillende soorten inburgeringscursussen de cursusprijzen voor een inburgeraar gevraagd. Daarnaast zijn de kosten gevraagd voor assessment en voor casemanagement per inburgeraar, voor zover een gemeente dat heeft uitbesteed. Voor de duale cursussen en de niet-duale cursussen is elk een gewogen gemiddelde zonder examen bepaald.

Hiervoor is ook een aantal stappen uitgevoerd dat grotendeels overeenkomt met de stappen bij de berekening van de personele kosten. De cursusprijzen zijn met minder stappen te bepalen, omdat deze per inburgeraar zijn gevraagd.

Bewerken van de data

Gemeenten hebben bij elke cursussoort kunnen aangegeven of geen, één of twee examens in deze cursusprijs zijn opgenomen. Als er één examen in de cursusprijs is opgenomen, dan is de prijs voor het examen à €230 van de cursusprijs afgetrokken. Als er twee examens in de cursusprijs zijn opgenomen, dan is 1,1maal de prijs van het examen van de cursusprijs afgetrokken (€253). Over de verschillende onderdelen heen doet een inburgeraar er gemiddeld 1,1 examen over om te slagen voor het inburgeringsexamen. Op deze manier ontstaat voor elke gemeente een cursusprijs exclusief examen.

Bepalen van de indrukvaliditeit en statistische validiteit

Bij de cursusprijzen zijn uitbijters bepaald op basis van de indrukvaliditeit en de statistische validiteit. Onwaarschijnlijk hoge waarden kwamen bij de cursusprijzen niet voor, onwaarschijnlijk lage (en zelfs negatieve) waarden wel. Voor de onwaarschijnlijk lage en negatieve waarden bleken gemeenten de uurprijs te hebben ingevuld in plaats van de totale prijs per cursus. Deze waarden zijn verwijderd. Vervolgens is de statistische validiteit volgens dezelfde systematiek als bij de personele kosten uitbijters bepaald. De statistische uitbijters zijn ook niet meegenomen bij de bepaling van de gemiddelde cursusprijzen.

Berekenen gemiddelde kosten

Vervolgens zijn per gemeentegroep de gemiddelde cursusprijzen van die gemeentegroep, het gewogen totaal gemiddelde van de cursusprijs, het betrouwbaarheidsinterval en de onnauwkeurigheid berekend op een vergelijkbare wijze als bij de personele kosten. Ook hier is een gemiddelde per gemeentegroep bepaald. Dit gemiddelde is daarna vermenigvuldigd met het aantal voorzieningen dat in die gemeentegroep totaal is afgegeven (dus ook de voorzieningen die buiten de steekproef zijn gevallen). Deze totale kosten zijn bij elkaar opgeteld en weer gedeeld door het totaal aantal voorzieningen dat in 2009 is afgegeven.

B. Literatuurlijst

Rapporten

Adviescommissie normering inburgeringseisen (2004). Normering inburgeringsexamen, advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland. Den Haag.

Algemeen Keten Overleg (2009). Rapportage 3e tertaal 2009. Utrecht.

Balkenende II (2003). Meedoen, meer werk, minder regels, hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. Den Haag.

Brink, M., Klaver, J.(2009). PAVEM-pilots in Rotterdam. Regioplan, Amsterdam.

Brink, M., Odé, A., Timmermans, M. (2009). Profielen en behoeften van de doelgroep inburgering. Regioplan, Amsterdam.

Brink, M., Stouten, J., (2010), Doorstroom praktijkexamen inburgering, Regioplan, Amsterdam.

Capgemini (2009). Facilitaire Kengetallen Gemeenten. Capgemini, Amsterdam.

Cito (2008). Literatuuronderzoek uit 'Op zoek naar het succes van inburgering'. Cito, Arnhem.

Cito (2008). Succesfactoren NT2-onderwijs uit 'Op zoek naar het succes van inburgering'. Cito, Arnhem.

Dienst IZ & MO (2009). Meedoen: dat geldt voor iedereen, Participatievisie Arnhem. Gemeente Arnhem, Arnhem.

Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen (2010). Het Participatiebudget in Utrecht, De klant centraal. Gemeente Utrecht, Utrecht.

Egten, van C, Harg, van der A, Smallenbroek, B.J. (2007). De invoering van de wet inburgering, Stand van zaken bij de gemeenten. SGB0, Den Haag.

Weltevrede, A.M., Boom, de J., Rezai, S., Zuiderwijk, L., Engbersen, G. (2009). Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen. RISBO, Rotterdam.

Gerritsma, A.E. (2007). Prijsmonitor inburgering, Analyse en validatie van de gegevens. PricewaterhouseCoopers, Den Haag.

Henk Snoeken (2009). Handreiking goed opdrachtgeverschap. Minister van VROM/Wonen, wijken en integratie, Den Haag.

Klaver, J.F.I. en Oranje, van E. (2009). Onderzoek inburgeringsbehoefte. Regioplan, Rotterdam.

Laan, E.E. van der, (1 december 2008). Financiële problematiek omtrent de inburgeringscursussen, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

Maanen, D. van, Gestel N. van en Visscher K.(2009). Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs. Capgemini, Utrecht.

MinBuza, IPO, VNG(2005). Code interbestuurlijke verhoudingen. Den Haag.

Nederlandse Taalunie (2008). 'Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen (Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment)', Den Haag.

Odé, A., Dagevos, J. (2010). Jaarboek minderheden 2010, Inburgeren in Nederland. Sdu uitgevers, Amsterdam.

Oomens, B., Kentin, F. en Lenos, S.(2009). Een goede intake is het halve werk, goede voorbeelden uit de praktijk van de inburgeringsintake. Radar, Amsterdam.

Otten, J. Poel, van der R. (2007). De IB-Groep en Inburgeraars - Een onderzoek naar de dienstverlening van de IB-Groep -. Ergo, Amsterdam.

Otten, J. Poel, van der R.(2007). De dienstverlening van de IB-Groep aan gemeenten in het kader van de Wet inburgering', Ergo, Amsterdam.

Otten, J. Poel, van der R., Reijngoud, L.(2008). De dienstverlening van de IB-Groep aan gemeenten in het kader van de Wet inburgering', Ergo, Amsterdam.

Otten, J. Poel, van der R., Reijngoud, L.(2008). De IB-Groep en Inburgeraars - Een onderzoek naar de dienstverlening van de IB-Groep -. Ergo, Amsterdam.

Otten, J. Poel, van der R., Reijngoud, L.(2009). De IB-Groep en Inburgeraars - Een onderzoek naar de dienstverlening van de IB-Groep -. Ergo, Amsterdam.

PwC Consulting en Regioplan (2002). 'Evaluatie van de wet inburgering nieuwkomers', in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam.

Raad voor maatschappelijke ontwikkelingen (2003). Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van RMO, uitgebracht aan de adviescommissie voor vreemdelingenzaken. Den Haag.

Raad voor werk en inkomen (2003). RWI-advies inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen. Den Haag.

Rekenkamer Den Haag (2009). Werk maken van Inburgering, onderzoek naar resultaten inburgeringsbeleid. Den Haag.

Ridder, J. de & Koster, J.(2006). Risicoanalyse met betrekking tot de uitvoering van het voorstel voor de Wet inburgering. Leusden, Bestuur & Management Consultants.

Significant/Triarii(2007). De Wet inburgering, de stand van zaken op 1 juli 2007 bij 56 grote gemeente in Nederland. Significant/Triarii, Den Haag.

Sociaal economische raad (2003). Inburgeren met beleid, advies over duale trajecten taalwerving en arbeid. Den Haag.

Taskforce Inburgering(2002). Meer dan een eerste stap, eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid. Den Haag.

Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004), Bruggen bouwen, Den Haag.

Uyl, R. den, Oomens B. en Ramadan O.(2008). Niemand aan de kant, Evaluatie inburgering Amsterdam. Radar, Amsterdam.

Van Naem en partners (2009), Kinderopvang en inburgering, Breda.

Van Naem en partners (2009), Inburgering en sociale infrastructuur, Breda.

Wiendels, B. e.a., (2009), Kostenvergelijking uitvoering wet inburgering, SGBO/BMC, Den Haag.

Werkgroep IBO (2002). Perspectief op integratie. Naar doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Den Haag.

Kamerstukken

Eerste Kamer, stemmingen 2006, nr. 10, pag. 407.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, C.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, D.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, F.

Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123, XVIII, B.

Tweede Kamer, Handelingen 2002-2003, nr. 3, pag. 111-180.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 612 nr. 2. pag. 10.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 9.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 203, nr.1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2.

S I G N I F I C A N T

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 543, nr. 4-5.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 543, nr. 4.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3. pag. 62.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 4.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 14.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 16.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 50.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 105.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 106.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, nr. 110.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 143, nr. 1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 14.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 25.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 26.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 38.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 143, nr. 41.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700, XVIII, nr. 43.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 68.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 70.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 72.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 73.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 76.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 77.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 321, nr. 1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 360, XVIII, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 1231, Aanghangsel van de Handelingen.

Staatsblad 2005, nr. 247.

Staatsblad 2005, nr. 408.

Staatsblad 2006, nr. 645.

Staatsblad 2008, nr. 229.

Staatsblad 2008, nr. 245.

Staatsblad 2008, nr. 588.

Staatsblad 2008, nr. 604.

Staatsblad 2008, nr. 605.

Staatsblad 2009, nr. 539.

Staatsblad 2009, nr. 19752.

Staatscourant 2010, nr. 5470.

Rechtelijke uitspraken

LJN BJ9330, Centrale Raad van Beroep, 08/4675 WI. Den Haag 16 september 2009.

Brieven

NRC, Entzinger H.B. en 17 hoogleraren (13 oktober 2006). Open brief in zake voorstel Wet inburgering, brief aan Vaste Commissie voor Justitie van de Eerste Kamer.

VNG (30 mei 2005). Nota n.a.v. het nader verslag Wet inburgering (30308), brief aan Tweede Kamer, SEZ/U200600891. Den Haag.

VNG (5 december 2005). Uitvoeringsbesluit Wet inburgering, brief aan Minister Verdonk, SEZ/U200515892. Den Haag.

VNG (20 oktober 2005). Reactie op wetsvoorstel Inburgering, brief aan Tweede Kamer, SEZ/U200525535. Den Haag.

VNG (16 november 2006). Wet inburgering, brief aan Eerste Kamer, SEZ/U200601879. Den Haag.

Vogelaar, E. (8 oktober 2007). Stagnering Inburgeringscursussen, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

Vogelaar, E. (11 juni 2006). Inburgeringswet, brief aan Minister Verdonk. Utrecht.

S.K. Bağcı (29 november 2005), brief aan Minister Verdonk, Utrecht.

Websites

<http://frontpage.fok.nl/nieuws/181041/1/1/50/examenvragen-inburgering-paradiso-nep.html>.

<http://www.blikopwerk.nl>.

<http://www.hetbegintmettaal.nl>

<http://www.inburgeren.nl/inburgeraar/examen/examen.asp>.

http://www.inburgeren.nl/inburgeraar/examen/oefenen_met_examens/voorbeeldexamen_kennis_nederlandse_samenleving.asp.

<http://www.kce.nl>.

<http://www.minvrom.nl>.

<http://www.treve.nl/index.php?page=ot5s1>.

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37745>.

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=46299>.

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=35174>.

<http://www.heroverweging.nl>.

Krantenartikelen

Algemeen Dagblad (30 oktober 2007)

<http://www.ad.nl/ad/nl/1040/Den-Haag/article/detail/198705/2007/10/30/Ontslagen-bij-Mondriaanna-missen-opdracht-gemeente.dhtml>

Algemeen Dagblad (11 januari 2008)

<http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/34830/2008/01/11/rsquo-Dure-rsquo-inburgeringsklas-leeg.dhtml>

De Volkskrant (27 januari 2008)

http://www.volkskrant.nl/binnenland/article498739.ece/MBO_Raad_politiek_schuldig_aan_chaos_in_burgering

De Volkskrant (28 maart 2008)

http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article605907.ece/Schade_inburgering_A_dam_aansprakelijk

De Pers (23 april 2008)

<http://www.depers.nl/binnenland/195601/Maatregelen-inburgering-Amsterdam.html>

Algemeen Dagblad (24 april 2008)

<http://www.ad.nl/ad/nl/1041/Amsterdam/article/detail/298294/2008/04/24/Bureau-daagt-gemeente-voor-rechter.dhtml>

De Volkskrant (4 juni 2008)

http://www.volkskrant.nl/binnenland/article544997.ece/Taalbureau_over_de_kop_door_chaos_Wet_inburgering

Het Parool (17 juli 2008)

<http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/23194/2008/07/17/Gat-in-wet-inburgering-blunder.dhtml>

Algemeen Dagblad (9 oktober 2008)

<http://www.ad.nl/ad/nl/1039/Utrecht/article/detail/350032/2008/10/09/Niet-zomaar-mee-in-claim-taalinstituut.dhtml>

Gemeente Eindhoven (2007)

http://eindhoven.sp.nl/opinie/2007/wet_inburgering.stm

C. Lijst van personen

<u>Naam</u>	<u>Organisatie</u>
Aernsbergen, M. van	Gemeente Amsterdam
Algra, W.	ROC Twente
Alkemade L.	Gemeente Leiden
Anceaux, M.	Gemeente Rotterdam
Azdural, A.	Landelijk Overleg Minderheden
Bal, A.	Ministerie van VROM - WWI
Bakker, A.	Paepon/Fotin
Berends, M.	Gemeente Gouda
Bijster, O.	Babel
Blok, D.	Gemeente Hilversum
Boek, G	Gemeente Enschede
Brongers, P.J.	DUO
Bronckhorst, M.	Ministerie van VROM - WWI
Bont, M. de	Gemeente Arnhem
Bonta, Z	Talengroep
Breukelman, B.	Gemeente Kampen
Brouwer, W.	Gemeente Kampen
Brummen, T.	Gemeente Enschede
Cabo, P.	Ministerie van VROM - WWI
Chandali, R.	Ministerie van VROM – WWI
Chrami, N.	Gemeente Roermond
Clement, J.	LOV
Creemers, M.	KCE
Cukier, E.	Talengroep
Coppes, P.	DUO
Dagevos, J.	Sociaal Cultureel Planbureau
Dalen, R. van	Gemeente Huizen
Dardour , F.	Gemeente Weert
Dassen, A.	Ministerie van VROM - WWI
Dekker, A.	Gemeente Den Haag
Doorn, J. van	IVIO
Dooren, E. van	Blik op Werk
Dorenbos M.	Gemeente Doetinchem
Dumanaw, M.	Gemeente Amsterdam
Edriouch, L.	Gemeente Utrecht
Eeten, B. van	Gemeente Arnhem
Egeraat, A. van	Gemeente Rotterdam
Eikelenboom, J.	Gemeente Rotterdam
El Berrah, M.	Gemeente Arnhem

SIGNIFICANT

Faber, K.	Gemeente Amsterdam
Florissen, A.	Gemeente Arnhem
Galen, W. van	Gemeente Hilversum
Gankema, G.	Gemeente Enschede
Gerven, A. van	FORUM
Ginneken, S.	Gemeente Tilburg
Groenewegen, T.	ROCVA Hoofddorp
Haan, M. de	MBO-raad
Halewijn, E.	ITTA
Hamming, J.	Gemeente Tilburg
Hees, M.	Blik op Werk
Helm, L. van de	Gemeente Leiden
Heijkant, J.H.	Gemeente Breda
Hogerwerf, H.	Gemeente Amsterdam
Hornick, L.	Ministerie van VROM - WWI
Huiberts, J.	Gemeente Huizen
Huisman, R.	Ministerie van VROM
Iersel, H.	Calder - Capabel
Jezeer, E.	Gemeente Doetinchem
Jong, C.	Ministerie van VROM - WWI
Kamphuis, A.	Gemeente Haarlem
Kattier, M.	Gemeente Utrecht
Keek, M.	Stavor Arnhem Nijmegen
Keeren, H.	ROC Gilde
Kersbergen, M.	Gemeente Den Haag
Koëter, B.	Gemeente Amsterdam
Kok, M.	Gemeente Tilburg
Kroon, A.	Gemeente Den Haag
Kruizinga, J.	Gemeente Amsterdam
Laan, M.	Ministerie van VROM – WWI
Laumen, A.	Boaborea
Lee, van A.	Ministerie van VROM - WWI
Loosdrecht, D. van de	Gemeente Arnhem
Majidpour, K.	Gemeente Arnhem
Mateman, S.	Gemeente Utrecht
Meijden, H. van der	Gemeente Rotterdam
Melser, H.	Gemeente Alphen aan den Rijn
Merckx, E.	Ministerie van VROM - WWI
Mol, W.	Gemeente Doetinchem
Nelissen, F.	Gemeente Hilversum
Nerwer, C.	Gemeente Alphen aan den Rijn
Ozturk, H.	Ministerie van VROM - WWI
Plas, M.	DUO
Polman, D.	Gemeente Amsterdam

SIGNIFICANT

Poortman, C.	Ministerie van Justitie
Pot, H.	Ministerie van VROM - WWI
Prez, M.	Ministerie van Justitie
Prins, J.	Prins en Heida
Puyman, C.	Gemeente Haarlem
Raben, F.	Gemeente Delft
Remmerswaal, J.	Albeda College
Rense, M.	IND
Rooij, M.	ISKB
Rook, K.	Ministerie van VROM - WWI
Rossum, S.	Blik op Werk
Roth, E.	ISKB
Rotthert, M.	Gemeente Den Haag
Ruifrok, W.	Gemeente Kampen
Rulkens, P.	Gemeente Roermond
Ruppert, J.	Ministerie van VROM - WWI
Scheenhart, M.	Gemeente Utrecht
Schilt, T. van	Universiteit van Tilburg
Schipaanboord, G.	VNG
Smit, M.	Gemeente Alphen aan den Rijn
Snoeken, H.	Ministerie van VROM - WWI
Stelt, K. van de	Gemeente Doetinchem
Stevens, B.	Gemeente Enschede
Straatman, I.	Gemeente Zwolle
Summeren, E. van	Gemeente Roermond
Tasim, Ü.	Gemeente Weert
Teunisse, F.	ICE
Tjon A Joe, J.	Gemeente Arnhem
Tijssen, M.	CINOP
Tuna, I.	Ministerie van VROM - WWI
Turan, A.	Albeda College
Tuijl, P.	Gemeente Den Bosch
Var, A.	Gemeente Den Haag
Veenkamp, I.	NCTB
Veerman, G.J.	Universiteit van Maastricht
Velden, R. van	Ministerie van VROM - WWI
Verweij, A.	Ministerie van VROM
Vroonhoven, R. van	Ministerie van VROM - WWI
Weiden, M. van der	MBO-raad
Wersch, H. van	Gemeente Alphen aan den Rijn
Westhoff, M.	Ministerie van VROM - WWI
Wit, H.	Gemeente Utrecht
Witsmeer, G.	Ministerie van VROM - WWI
Wong, Y.	IND

S I G N I F I C A N T

Woordes, J.

Zwart, T.

Boaborea

Universiteit Utrecht

En alle inburgeraars, taalcoaches en docenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt en die omwille van privacyredenen niet met naam zijn opgenomen.

D. Samenvatting Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen

Tabel 28 geeft een beschrijving van de verschillende niveaus in het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Deze beschrijving is overgenomen uit Nederlandse Taalunie, 'Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen (Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment), 2008.

Gebruiker	Niveau	Toelichting
Vaardige gebruiker	C2	Kan vrijwel alles wat hij of zij hoort of leest gemakkelijk begrijpen. Kan informatie die afkomstig is uit verschillende gesproken en geschreven bronnen samenvatten, argumenten reconstrueren en hiervan samenhangend verslag doen. Kan zichzelf spontaan, vloeiend en precies uitdrukken en kan hierbij fijne nuances in betekenis, zelfs in complexere situaties, onderscheiden.
	C1	Kan een uitgebreid scala van veeleisende, lange teksten begrijpen en de impliciete betekenis herkennen. Kan zichzelf vloeiend en spontaan uitdrukken zonder daarvoor aantoonbaar naar uitdrukkingen te moeten zoeken. Kan flexibel en effectief met taal omgaan ten behoeve van sociale, academische en beroepsmatige doeleinden. Kan een duidelijke, goed gestructureerde en gedetailleerde tekst over complexe onderwerpen produceren en daarbij gebruikmaken van organisatorische structuren en verbindingswoorden.
Onafhankelijke gebruiker	B2	Kan de hoofdgedachte van een ingewikkelde tekst begrijpen, zowel over concrete als over abstracte onderwerpen, met inbegrip van technische besprekingen in het eigen vakgebied. Kan zo vloeiend en spontaan reageren dat een normale uitwisseling met moedertaalsprekers mogelijk is zonder dat dit voor een van de partijen inspanning met zich meebrengt. Kan duidelijke, gedetailleerde tekst produceren over een breed scala van onderwerpen; kan een standpunt over een actuele kwestie uiteenzetten en daarbij ingaan op de voor- en nadelen van diverse opties.

SIGNIFICANT

Gebruiker	Niveau	Toelichting
	B1	Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens reizen in gebieden waar de taal wordt gesproken. Kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.
Basisgebruiker	A2	Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen. Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van directe behoeften beschrijven.
	A1	Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen, gericht op de bevrediging van concrete behoeften, begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont, wie hij/zij kent en dingen die hij/zij bezit. Kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen.

Tabel 28 Gemeenschappelijke Referentieniveaus: globale schaal

E. Samenvatting actiepunten Deltaplan Inburgering

Acties kwaliteitsverbetering inburgeringsprogramma's:

- (a) Begin 2008:
 - Ontwikkeling competentieprofiel voor uitvoerders van inburgering;
 - Bespreking competentieprofiel met relevante partijen;
 - Start onderzoek *best practices* in de intake;
 - Aanbod inburgeringsprogramma werknemers;
 - Het rijk neemt het initiatief om in overleg met gemeenten en sociale partners te inventariseren op welke wijze deze werknemers, bij voorkeur in combinatie met beroepsvaardigheden, alsnog een inburgeringsprogramma aangeboden kunnen krijgen;
- (b) Midden 2008:
 - Start vijf ontwikkelonderzoeken: analfabeten, laagopgeleiden, middelopgeleiden en hoogopgeleiden en e-learning;
 - Start ontwikkeling opleidingsactiviteiten voor uitvoerders op basis van het competentieprofiel;
 - Verkenning mogelijkheid internet inburgeringsacademie voor uitvoerders;
- (c) 2008 - 2009: Innovatietraject examenprofiel ondernemerschap;
- (d) 2009: Best practices voor kwaliteitsverbetering van inburgeringsprogramma's identificeren, breed toepasbaar maken en vervolgens landelijk uitrollen;
- (e) 2011: Meer maatwerk: 80% van de inburgeringsprogramma's dual in 2011.

Acties vereenvoudiging regelgeving:

- (a) 1 januari 2008: PVB nadrukkelijker positioneren in de Regeling vrijwillige inburgering;
- (b) 1 juli 2008: Direct kunnen opgaan voor het staatsexamen NT2 gerealiseerd;
- (c) 2008 - 2009 Voorbereidingsprogramma's participatiefonds in het kader van de inburgering;
- (d) 1 januari 2009:
 - Eén handhavingstermijn gerealiseerd;
 - Eén wet voor verplichte en vrijwillige inburgering gerealiseerd;
 - Persoonsvolgend budget expliciet opnemen in Wet inburgering gerealiseerd;
 - Een inburgeringsaanbod voor alle inburgeringsplichtigen gerealiseerd;
- (e) 2009/2010 Participatiefonds voor re-integratie, educatie en inburgering gerealiseerd.

Acties versterking van de uitvoering:

- (a) Eind 2007:
 - Afspraken over verbetering van de uitvoering van inburgering met gemeenten en VNG met betrekking tot:
 - Bestuurlijke verhoudingen/verantwoordelijkheidsverdeling: wie doet wat (inclusief de rol van uitvoeringsorganisaties);
 - In te zetten instrumenten en werkwijzen;
 - Terugdringen van administratieve lasten;
 - Te bereiken resultaten;
 - Het kabinet zal het initiatief nemen maatschappelijke organisaties te mobiliseren om een bijdrage te leveren aan de inzet van vrijwilligers als inburgergidsen.

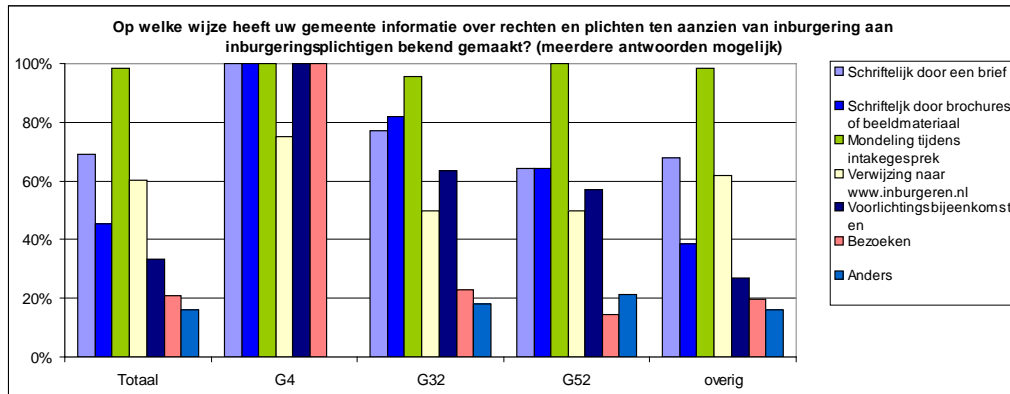
S I G N I F I C A N T

- Kwalitatief onderzoek naar mogelijkheden om de Wmo en Wet inburgering beter op elkaar aan te laten sluiten;
 - Afspraken met de SUWI-partners over een betere integratie van de inburgering in de dienstverlening aan potentiële inburgeraars;
- (b) Begin 2008: Verdere professionalisering van gemeentelijk opdrachtgeverschap, ontwikkeld in samenwerking met gemeenten en aanbieders van inburgeringsprogramma's;
- (c) Medio 2008:
- Innovatietraject wijkgerichte aanpak start in vijf wijken (tot medio 2009);
 - Toolkit beschikbaar voor inburgergidsen;
 - Start innovatietraject inburgering in de participatieketen ('toonkamer');
- (d) 2008 - 2009: Voorbereidingstraject participatiefonds.

F. Gedetailleerde resultaten uit het breedteonderzoek

Informereren van inburgeringsplichtigen

Figuur 32 bevat de door gemeenten in het breedteonderzoek genoemde middelen voor het informeren van inburgeringsplichtigen.



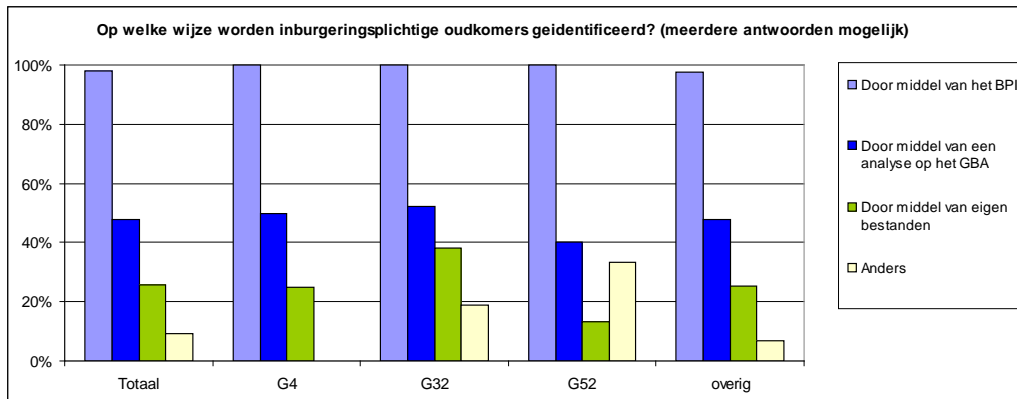
Figuur 32 Gemeentelijke middelen voor het informeren van inburgeringsplichtigen

Toelichting:

- Gemeenten informeren inburgeraars ook door middel van geschreven informatie; per brief (door 69% van de gemeenten), door verwijzing naar de website www.inburgeraars.nl (60% van de gemeenten) of door het verstrekken van brochures (45% van de gemeenten);
- In mindere mate gebruiken gemeenten voorlichtingsbijeenkomsten (33% van de gemeenten), huisbezoeken (21% van de gemeenten) of andere methoden (16% van de gemeenten) om inburgeraars te informeren;
- Naar mate gemeenten groter zijn, combineren zij meer methoden om inburgeraars van voldoende informatie te voorzien.

Identificatiemethoden

Naast het BPI gebruiken gemeenten ook andere methoden ter identificatie van inburgeringsplichtigen. Figuur 33 geeft een overzicht van door gemeenten genoemde gebruikte methoden.



Figuur 33 Identificatie inburgeringsplichtige oudkomers

Sanctioneren

In het kader van de handhavende rol beschikken gemeenten over een set van sanctiemaatregelen. Deze maatregelen zijn hier nader toegelicht:

Gemeenten zijn bevoegd om mensen voor een intake uit te nodigen. Aan het niet-meewerken aan de intake en de daaruit volgende afspraken zijn sanctiemogelijkheden verbonden:

- Voor het niet-verschijnen of meewerken aan de intake kan een boete van maximaal € 250 worden opgelegd;
- Het niet-naleven van aan de inburgeringsvoorziening te verbinden verplichtingen, zoals het volgen van de lessen en het afleggen van het inburgeringsexamen, kan door de gemeente eveneens met een bestuurlijke boete van maximaal € 500 worden gesanctioneerd.

Gemeenten beschikken daarnaast over de volgende sanctiemogelijkheden:

- Een bestuurlijke boete van maximaal € 500 die kan worden opgelegd, indien niet binnen de voorgeschreven termijn (3,5 of 5 jaar) aan de inburgeringsplicht is voldaan;
- De boete kan herhaald worden - elke twee jaar - net zolang tot de inburgeringsplichtige het examen heeft behaald, tot het moment waarop hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Bij het herhaald opleggen kan de boete maximaal € 1.000 bedragen;

Indien de betrokkene na ommekomst van de termijn van 3,5 of 5 jaar aannemelijk maakt dat hem ter zake geen verwijt treft, zal het college de termijn verlengen en blijft het opleggen van een boete achterwege. Indien ook de verlengde termijn niet wordt gehaald, dan kan de gemeente wederom een boete opleggen of de termijn verlengen. Dit zal zich net zolang kunnen herhalen, totdat de betrokkene 65 jaar is.

Het niet-voldoen aan de inburgeringsplicht blijft derhalve beboetbaar. Slechts indien het college op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige niet mogelijk is het examen te behalen, zal het college alsnog kunnen besluiten de betrokkene te ontheffen van de inburgeringsplicht.

Er worden twee hoofddoelgroepen gehandhaafd: oudkomers en nieuwkomers. Om te voorkomen dat er achterstanden bij nieuwkomers worden opgelopen, moeten gemeenten alle nieuwkomers actief handhaven. Hiertoe behoren met name vreemdelingen die na inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringstelsel voor een niet-tijdelijk doel tot Nederland worden toegelaten (asielgerechtigden en reguliere migranten). Gemeenten moeten nieuwkomers binnen zes weken na inschrijving in de gemeente oproepen voor een intake. Bij nieuwkomers begint op dat moment ook de handhavingstermijn.

De handhaving van nieuwkomers kan twee vormen aannemen:

- (a) Bij de nieuwkomers aan wie een inburgeringvoorziening wordt aangeboden, houdt actief handhaven in dat de gemeente actief bewaakt of de inburgeringsplichtige de aan de inburgeringvoorziening verbonden verplichtingen nakomt, en zo nodig sanctioneert;
- (b) Nieuwkomers die zichzelf voorbereiden, worden eerst op intake uitgenodigd en na het verstrijken van de termijn (3,5 of 5 jaar) wordt bekeken of aan de inburgeringsplicht is voldaan. Als dit niet het geval is, kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Voor oudkomers is de handhaving enigszins anders ingericht. Vanwege de omvang van de groep oudkomers - ten tijde van de invoering van de wet geschat op circa 250.000 personen - werd verwacht dat deze groep niet in één keer gehandhaafd kan worden. Gefaseerd worden de oudkomers opgeroepen voor een intakegesprek. Dan wordt vastgesteld of de oudkomer op dat moment inburgeringsplichtig is. In of dat geval wordt er een beschikking afgegeven en gaat de handhavingstermijn lopen. Na het verstrijken van de handhavingstermijn kan gesanctioneerd worden in het geval van niet-nakoming.

Overigens kan voor gecombineerde trajecten ook gebruik worden gemaakt van de sanctioneringsmaatregelen die staan beschreven in het andere (niet-inburgerings) deel van het traject, zoals onder andere de Wet werk en bijstand.

Aanvullende examenresultaten

In hoofdstuk 5 van dit rapport zijn de examenresultaten van een aantal groepen beschreven. Het betreft hierbij de resultaten naar geslacht, leeftijd en land van herkomst over de onderzoeksperiodes (2007 tot en met 2009). Deze bijlage bevat de analyses van het examenresultaat van het gehele inburgeringsexamen. Deelexamenresultaten maken geen onderdeel uit van deze analyses. Aangenomen mag worden dat de resultaten van de deelexamens niet afwijken van het totale examenresultaten; om een geheel examen te behalen, moeten immers alle deelexamens worden gehaald (tenzij er sprake is van een gedeeltelijke vrijstelling). Het beperkte aantal analyses dat op de deelexamens is uitgevoerd, bevestigt dit beeld.

Voor de interpretatie van de uitkomsten is het van belang te realiseren dat dit de eerste 33.000 personen betreft die het volledige examens hebben afgelegd. Zoals in de hoofdrapportage staat vermeld, zijn er op dit moment nog meer dan 100.000 inburgeraars die nog een examen moeten doen.

Daarom moeten deze analyses worden gezien als een eerste indruk van de verschillen en niet meer dan dat. Cijfers zijn daarom afgerond op honderdtallen (bij meer dan 1.000 examens) en tientallen (bij minder dan 1.000 examens). Om die reden worden er geen totalen getoond.

Verder moet worden opgemerkt dat een aantal belangrijke verklarende factoren voor het al dan niet halen van het examen niet in de ISI-bestanden is opgenomen. Uit eerder onderzoek van Significant (in het kader van de kortetermijn evaluatie van de Wet inburgering buitenland) bleek dat het aantal jaar dat een persoon onderwijs heeft genoten (een variant op het lastiger vast te stellen opleidingsniveau) en de taal die thuis wordt gesproken (Nederlands) significant van invloed waren op het behaalde taalniveau bij het inburgeringsexamen buitenland²⁴². Door het ontbreken van deze verklarende variabelen kan niet worden vastgesteld of de geconstateerde verschillen veroorzaakt worden door deze variabelen. In lopend VROM-onderzoek (Proeftuinen) wordt wel rekening gehouden met deze, en eventueel andere, achtergrondkenmerken.

Algemene resultaten

Het slagingspercentage voor het inburgeringsexamen van 2007-2009 is 79% (zie 4.7.2). De definitie van het slagingspercentage is hier: alle geslaagden voor het inburgeringsexamen in de periode tussen 2007 en 2009 gedeeld door alle personen die een volledig examen afgelegde in de periode tussen 2007 en 2009. Deze definitie geeft het best de stand van zaken op dit moment weer. In de hoofdrapportage wordt ook een slagingspercentage per startjaar berekend; gezien de lagere aantallen in 2007 en 2008 wordt dat in deze bijlage niet gedaan.

Resultaten naar geslacht

Tabel 29 toont de resultaten naar geslacht. Mannen hebben een hoger slagingspercentage dan vrouwen; 86% van de mannen slaagt uiteindelijk tegenover 76% van de vrouwen.

Geslacht	Aantal examens	Aantal geslaagd	Slagingspercentage
Man	12.400	10.300	83%
Vrouw	20.400	15.500	76%

Tabel 29 Slagingspercentages uitgesplitst naar geslacht

Resultaten naar leeftijd

Naarmate de leeftijd hoger wordt, is het slagingspercentage lager. Tabel 30 toont het slagingspercentage naar leeftijdscategorie. Van de deelnemers in de leeftijd tot 25 jaar slaagt 85% en in de leeftijd van 26 tot en met 35 jaar 84%. Vervolgens daalt het slagingspercentage tot 60% voor examenanten ouder dan 55 jaar.

²⁴² Dit onderzoek had betrekking op de Wet inburgering buitenland, waarbij wordt opgeleid tot een lager niveau dan het inburgeringsexamen (A1min) . Dit is niet helemaal vergelijkbaar met de Wet inburgering, maar geeft wel een indicatie.

Overigens is het aantal examens in die leeftijd veel lager dan de overig ën.

Leeftijd	Aantal examens	Aantal geslaagd	Slagingspercentage
Tot 25 jaar	2.700	2.300	85%
26 t/m 35 jaar	14.000	11.700	84%
36 t/m 45 jaar	11.100	8.500	77%
46 t/m 55 jaar	4.100	2.700	66%
56 en ouder	800	500	60%

Tabel 30 Slagingspercentages uitgesplitst naar leeftijd

Resultaten naar land van herkomst

Er zijn verschillen in de resultaten naar land van herkomst. Tabel 31 geeft de examenresultaten weer van de landen van herkomst waaruit meer dan 200 personen een volledig examen hebben afgelegd. De groep 'overige landen' bestaat uit alle landen waar minder dan 200 volledige examenkandidaten zijn.

Land van herkomst	Aantal examens	Aantal geslaagd	Slagingspercentage
Afghanistan	1.500	1.200	80%
Angola	350	290	82%
Brazilië	410	350	86%
Burundi	320	260	82%
China	1.100	900	74%
Colombia	270	210	75%
Dominicaanse Rep.	200	130	66%
Egypte	510	430	85%
Ethiopië	330	240	73%
Fillipijnen	390	350	90%
Ghana	450	350	77%
Guinea	280	230	82%
India	310	260	84%
Indonesië	700	630	91%
Irak	2.600	2.200	85%
Iran	820	690	85%
Kaapverdië	210	160	73%
Morocco	4.000	2.900	74%
Nigeria	480	400	84%
Pakistan	400	290	74%

Land van herkomst	Aantal examens	Aantal geslaagd	Slagingspercentage
Polen	250	230	93%
Sierra Leone	530	440	83%
Somalië	860	620	72%
Sudan	500	420	83%
Suriname	260	240	91%
Syrië	480	420	86%
Thailand	750	620	82%
Turkije	5.100	3.200	63%
Viëtnam	270	200	74%
Voormalig Joegoslavië	1.400	1.200	85%
Voormalige Sovjetunie	2.100	1.900	90%
Overigen	4.700	3.900	83%

Tabel 31 Slagingspercentage uitgesplitst naar land

Resultaat naar type inburgeraar (oudkomers of nieuwkomer)

Zowel oudkomers als nieuwkomers kunnen een inburgeringsexamen doen. De slagingspercentages tussen de twee groepen verschilt licht. Bij de nieuwkomers ligt het slagingspercentage op 80%, bij de oudkomers op 78%.

Oudkomer of nieuwkomer	Aantal examens	Aantal geslaagd	Slagingspercentage
Nieuwkomers	10.700	8.500	80%
Oudkomers	21.900	17.100	78%

Tabel 32 Slagingspercentage uitgesplitst naar land

G. Vergelijking kostenonderzoek

Inleiding

Onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de kosten voor de uitvoering van de Wet inburgering zijn mede *aanleiding* tot het kostenonderzoek. Als onderdeel van de evaluatie van de wet heeft minister Van der Laan toegezegd inzicht te bieden in de kosten voor de uitvoering van de wet. In zijn brief aan de Tweede Kamer heeft hij aangegeven inzicht te bieden in de cursuskosten en de verhouding tussen de uitvoeringskosten en de cursuskosten²⁴³.

De minister voor WWI meldt in deze brief onder andere naar aanleiding van eerder uitgevoerd kostenonderzoek in opdracht van de gemeente Amsterdam: "De bijgevoegde eindrapportage bevat een kostenvergelijking van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem en Haarlemmermeer. Het is prematuur om aan de hand van dit onderzoek bij zes gemeenten al algemene inhoudelijke conclusies te trekken. De uitkomsten van dit onderzoek zal ik wel meenemen bij de evaluatie van de Wet inburgering, waarin ook het kostenaspect van de inburgeringsvoorzieningen een plaats zal krijgen. Daarbij zal zeker de verhouding tussen cursuskosten en uitvoeringskosten nader worden onderzocht."

In deze bijlage zijn de gemiddelden van de resultaten uit het onderzoek van Amsterdam vergeleken met de gemiddelden uit het kostenonderzoek.

Vergelijking met het vergelijkend onderzoek van de gemeente Amsterdam

Het onderzoek van de gemeente Amsterdam bevat ook informatie over uitvoeringskosten en cursuskosten. In gesprek met de G4-gemeenten is onderzocht wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen het kostenonderzoek en het onderzoek van de gemeente Amsterdam. In tegenstelling tot het kostenonderzoek heeft het onderzoek van Amsterdam de kosten per gemeente in beeld gebracht en niet de gemiddelden per gemeentegroep. Om de resultaten enigszins vergelijkbaar te maken met het kostenonderzoek is het gemiddelde bepaald van de kosten van de G4 uit het onderzoek van Amsterdam. De gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer zijn in deze vergelijking buiten beschouwing gelaten.

²⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 143, nr. 72.

Tabel 33 geeft de gemiddelde cursuskosten voor de G4 (geïndexeerd naar 2009) en de uitkomsten uit het kostenonderzoek.

Kostensoort	Onderzoek Amsterdam	Kostenonderzoek 2009
	Gemiddelde G4	Gemiddelde G4
Cursuskosten dual	€ 4.300	€ 4.234
Uitvoeringskosten	€ 2.301	€ 1.371
Overige kosten	€ 417	-
Totaal	€7.017	€5.604

Tabel 33 Vergelijking resultaten onderzoek van de gemeente Amsterdam en kostenonderzoek

Met name de uitvoeringskosten voor de G4 zijn in het kostenonderzoek veel lager dan in het onderzoek van Amsterdam. Het verschil tussen het onderzoek van de gemeente Amsterdam en het kostenonderzoek is deels te verklaren door een andere afbakening en het hanteren van andere definities. In het onderzoek van de gemeente Amsterdam zijn kosten opgenomen die in de evaluatie niet zijn meegenomen, omdat ze niet direct toerekenbaar zijn aan de wet, of omdat er geen betrouwbare informatie over is te vinden. Het betreft de volgende kostenposten:

- (a) Kosten voor medische keuringen;
- (b) Werving en communicatie;
- (c) Monitoring en onderzoek;
- (d) Deel alfabetisering met een link met inburgering.

De tweede verklaring is het verschil in onderzoeksmethode. Het onderzoek van de gemeente Amsterdam hanteert de kostenrealisatie als uitgangspunt voor de uitvoeringskosten en het kostenonderzoek gaat uit van het aantal fte dat werkzaam was in 2009 vermenigvuldigd met personele kosten per fte per functieniveau. Ook houdt het kostenonderzoek geen rekening met externe inhuur.

H. Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam dat de evaluatie heeft uitgevoerd bestaat uit:

- (a) Ir. P.A.C. Tazelaar (projectleider);
- (b) Ir. M.R. Goedvolk;
- (c) Dr. ir. W. van Plaggenhoef;
- (d) Drs. R.P. Keizer;
- (e) J. van Veldhuizen BSc;
- (f) M.C. van der Grift MSc;
- (g) Ir. W.M. Tuinhout;
- (h) Drs. M. Blom MA;
- (i) M. Brons;
- (j) B. Verweij;
- (k) M. den Braber;
- (l) Drs. B. Karssen (partner);
- (m) Ir. J.P. Papenhuijzen MBA (partner).

Significant b.v.

Thorbeckelaar 91

3770 ED BARNEVELD

0342 40 52 40

