

Vergaderjaar 2010–2011

32 321

Onderzoek naar de effecten van inburgering op participatie in het kader van de Onderzoek- en toekomstagenda 2010

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2010

Hierbij bied ik u de eindrapportage van het pilotonderzoek «Volgsysteem inburgering, effect van inburgering op participatie» aan.¹

De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie heeft mij per brief (kenmerk: 32321–2/2010D37788) verzocht een reactie te geven op het onderzoek «Inburgeren en participeren» dat door de B&A groep in opdracht van uw Kamer is uitgevoerd. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft het verzoek herhaald. Met deze brief voldoe ik tevens aan dit verzoek.

Pilotonderzoek volgsysteem inburgering

In de pilot is de technische haalbaarheid onderzocht van een systeem waarmee de participatie van inburgeraars gevolgd kan worden en de bijdrage van inburgering op participatie in kaart kan worden gebracht. De belangrijkste conclusie is dat een effectmeting van inburgering op participatie (het betreft de dimensies werk, re-integratie en onderwijs) haalbaar is. Er zijn voldoende bruikbare gegevens beschikbaar voor het ontwikkelen van een volgsysteem. De gegevens kunnen worden gekoppeld en de beoogde statistische methoden kunnen worden toegepast. In het systeem worden bestaande registratiebestanden van o.a. het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Dienst Uitvoering Onderwijs en de Immigratie- en Naturalisatiedienst gekoppeld. Het systeem levert voor gemeenten geen extra administratieve lasten op.

Tijdens het pilotonderzoek konden de onderzoekers beschikken over participatiegegevens tot en met 2007. Aangezien de Wet Inburgering pas in 2007 in werking is getreden en relatief weinig personen in datzelfde jaar reeds geslaagd waren is het over die periode niet mogelijk een statistisch verantwoorde uitspraak te doen over het effect van inburgering. De onderzoekers geven aan dat eind 2011 een geschikt moment is voor het uitvoeren van de effectmeting. Op dat moment zijn participatiegegevens

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tot en met 2009 beschikbaar en zal naar verwachting een eventueel effect van de inburgering zichtbaar moeten zijn. Deze meting ten aanzien van het vigerende beleid zal worden uitgevoerd. Op deze wijze wordt de motie van het lid Ortega Martijn c.s. (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 43), waarin de regering wordt verzocht om de twee jaar onderzoek te doen naar de participatie van inburgeraars na het behalen van het inburgeringsexamen, uitgevoerd. Bij het uitvoeren van een meting in 2011 moet wel worden opgemerkt dat er nog beperkingen zullen zijn ten aanzien van de representativiteit en volledigheid van de uitkomsten. Hoewel een grote groep inburgeraars al geslaagd is, is de handhavingstermijn van inburgeraars die in de periode 2007–2009 gestart zijn nog niet afgelopen. Hierdoor is het dus nog niet mogelijk om voor de hele groep die tot en met 2009 hun inburgering startten een uitspraak te doen over de effecten van inburgering op participatie.

Bezien moet derhalve worden of het zinvol is om in 2011 een nieuwe meting te houden. Dit mede tegen de achtergrond van de administratieve lasten hiervan en de beperking van de overheidsdienst als grondslag van de huidige bezuinigingen. De eindrapportage van het pilotonderzoek «Volgsysteem inburgering, effect van inburgering op participatie» is bijgevoegd.

Onderzoek in opdracht van de TK «Inburgeren en participeren»

In augustus 2010 is het rapport «Inburgeren en participeren» verschenen. Ik heb dit onderzoek dat in opdracht van de toenmalige algemene commissie Wonen, Wijken en Integratie is uitgevoerd, met veel belangstelling gelezen. Ik zie het onderzoek als een waardevolle aanvulling op het evaluatierapport «Inburgering in Nederland» dat door de voormalige minister voor Wonen, Wijken Integratie recent aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 2009–2010, 31 143, nr. 84).

De resultaten uit het onderzoek door de B&A Groep onderstrepen de waarde en het maatschappelijke nut van inburgering. De onderzoekers geven aan dat inburgering leidt tot verhoging van de taalkennis, zelfstandigheid, emancipatie, zelfverzekerdheid en begrip van de Nederlandse samenleving. Bij de meeste inburgeraars uit de onderzochte casestudies bleek dat de inburgering de kansen op participatie ook daadwerkelijk zal vergroten en in een aantal gevallen al heeft vergroot. Ondanks dat de uitkomsten van dit onderzoek niet als representatief voor het hele land mogen worden beschouwd, is door de focus op participatie interessante inhoudelijke informatie beschikbaar gekomen.

Hieronder ga ik kort in op enkele bevindingen en aanbevelingen uit het rapport.

Gegevens over de effecten van inburgering

De onderzoekers geven aan dat weinig gegevens beschikbaar zijn over de participatie van inburgeraars.

Op dit moment is inderdaad weinig informatie beschikbaar over de effecten van de inburgering. Dat heeft voor een groot deel te maken met de korte looptijd van het huidige inburgeringsstelsel. Toekomstige metingen in het kader van het volgsysteem waar ik eerder in deze brief over schrijf, kunnen de informatieleemte ten aanzien van de participatie van inburgeraars en de effecten van inburgering op de participatie aanvullen. Daarnaast blijkt uit het B&A onderzoek dat ook alle onderzochte gemeenten het voornemen hebben zicht te willen krijgen op de effecten van inburgering. De gemeente Enschede heeft ook al daadwerkelijk metingen uitgevoerd.

Ik moedig gemeenten ook aan, voor zover zij een inburgeringsaanbod doen, om metingen uit te voeren of op te starten. De monitoring van de participatie van inburgeraars en het verkrijgen van inzicht in de effecten van de ingezette beleidsinstrumenten zijn essentiële onderdelen van een goede beleidsvoering en bieden ondersteuning in het maken van de juiste beleidskeuzes. In dit verband wil ik ook graag wijzen op de positieve ervaringen van gemeenten met de Participatieladder¹.

Mogelijkheden tot ontheffing van de inburgeringsplicht

Uit het onderzoek komt naar voren dat professionals de behoefte hebben geuit om moeilijk leerbaren en personen die niet in staat zijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen te kunnen ontheffen van het inburgeringsexamen.

In het evaluatierapport «Inburgering in Nederland» wordt ook de wens van gemeenten genoemd om tot een verruiming van de ontheffingsmogelijkheden te komen. In een wijziging van het Besluit Inburgering is recent (Staatsblad 331, september 2010) een bepaling opgenomen op grond waarvan gemeenten in de gelegenheid worden gesteld personen die naar hun oordeel aantoonbaar voldoende ingeburgerd zijn te ontheffen van de inburgeringsplicht.

Daarnaast is naar aanleiding van de motie Dijsselbloem (Kamerstukken II 2008–2009, 31 143, nr. 54) ook een extra ontheffingsmogelijkheid toegevoegd op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders een inburgeringsplichtige die zich in ruime mate heeft ingespannen maar duidelijk niet zal kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht, eerder kan ontheffen van die plicht.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de inburgeraar zich binnen zijn mogelijkheden volledig dient ingespannen te hebben om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit is de verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Van een te snelle ontheffing zonder dat daar een serieuze inspanning tegenover heeft gestaan kan immers geen sprake zijn. Van de inburgeraar wordt verwacht dat als hij niet het hele inburgeringsexamen kan halen, hij zich richt op de examenonderdelen die wel binnen zijn bereik liggen.

Korte vrijstellingstoets (KVT)

In het rapport wordt kritiek geuit op de KVT. De toets schiet haar doel voorbij als examen voor personen waarvan duidelijk is dat zij reeds evident ingeburgerd zijn. Daarnaast wordt aangegeven dat de KVT te moeilijk is (niveau B1) in vergelijking met de inburgeringseisen (niveau A1/A2).²

Graag wil ik verduidelijken dat de KVT nooit ontworpen is om inburgeraars te toetsen op het niveau A1/A2. Dat niveau wordt getoetst door het afleggen van het inburgeringsexamen. Het behalen van de KVT is één van de mogelijkheden om aan de inburgeringsplicht te voldoen. De casestudies uit het onderzoek geven aan dat er daarnaast nog vele andere mogelijkheden zijn. De combinatie van het toetsen van taal samen met Kennis van de Nederlandse samenleving binnen een beperkte tijd (45 minuten) in de KVT heeft het noodzakelijk gemaakt dat deze toets op een hoger niveau (B1) werd ontwikkeld. Voorts verwijs ik graag naar eerdergenoemde bepaling in het Besluit Inburgering op grond waarvan gemeenten personen die aantoonbaar voldoende ingeburgerd zijn kunnen ontheffen van de inburgeringsplicht.

¹ VNG, BMC Stimulanz: «Participatieladder, Meedoen gemeten», september 2010.

² De taalniveaus A1, A2 en B1 zijn gebaseerd op het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor de beheersing van vreemde talen.

De Toets Gesproken Nederlands (TGN)

In het rapport wordt geschetst dat de TGN knelpunten oplevert voor Aziaten (cursisten uit China, Thailand en de Filipijnen) en Spaanstaligen: het Nederlands kent verschillende klanken en klankcombinaties die voor hen niet uit te spreken zijn. Daarnaast herkent de computer hun uitspraak niet.

Uit de slagingspercentages van de Toets gesproken Nederlands blijkt dat vanaf 2007 personen uit China, Thailand en de Spaansprekende landen (Colombia, Dominicaanse Republiek, Chili en Peru) inderdaad slechter scoren dan het landelijke gemiddelde (het betreft hier zowel de eerste deelname als de herkansingen). Personen met de Filipijnse nationaliteit scoren daarentegen beter dan het landelijk gemiddelde. Ondanks deze verschillen in het slagingspercentage slaagt nog steeds, zonder en inclusief herkansingen, een ruime meerderheid (meer dan 70%) van de personen uit eerdergenoemde landen voor de toets. De TGN vormt voor deze groep dus geen onneembare hindernis om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het slagingspercentage voor de TGN van alle deelnemers bedraagt ruim 80%.

Bij de ontwikkeling van de TGN zijn pretesten uitgevoerd bij deelnemers uit 121 verschillende landen. De spraakcomputer is vervolgens getraind met input van al die sprekers met verschillende uitspraak en achtergrond. De spraakcomputer tolereert dan ook een zekere mate van afwijking van uitspraak, zolang het begrip niet wordt geschaad. De TGN meet Nederlandse taalvaardigheid. Dat betekent dat taaluitingen voor de luisteraar verstaanbaar moeten zijn en herkenbaar als Nederlands. Is de uitspraak zodanig dat een luisteraar niet begrijpt wat bedoeld wordt dan is de uitspraak onvoldoende. Daarmee is dan ook de taalvaardigheid in het Nederlands onvoldoende. Aziaten en Spaanstaligen moeten meer inspanning plegen om de uitspraak goed te kunnen realiseren.

Eerder verworven competenties

De onderzoekers geven aan dat gezien moet worden welke mogelijkheden er zijn om sneller toe te werken naar diploma's die recht doen aan eerder verworven competenties

Het kabinet zal zich conform het regeerakkoord inzetten de erkenning van diploma's die buiten de EU zijn behaald en van elders verworven competenties te bespoedigen. Kwalificatie is de sleutel tot succesvolle participatie en door snellere erkenning van diploma's en vaardigheden worden migranten kansrijker. De erkenning zal plaatsvinden met inachtneming van de Nederlandse normen.

Inburgeringsonderwijs

In het onderzoek wordt voorts een aantal aandachtspunten genoemd ten aanzien van het inburgeringsonderwijs. Er is kritiek op de inhoud en kwaliteit van de lessen. Het onderwijs sluit te weinig aan bij de doelen van de inburgeraar. Ook wordt de onevenwichtige samenstelling van klassen genoemd voor wat betreft het taalniveau van cursisten.

Met ingang van de tweede helft van 2009 zijn de examenprofielen uitgebreid met de profielen maatschappelijke participatie en ondernemerschap. Inburgeraars hebben hierdoor meer keuzemogelijkheden gekregen. Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Naast het inburgeringsexamen kan ook worden gekozen voor het Staatsexamen (programma I of II) of de taalkennisvoorziening.

Door deze differentiatie in profielen en examensniveaus tracht ik zoveel mogelijk aan te sluiten bij de persoonlijke situatie van de inburgeraar. Verder merk ik op dat een groot deel van de genoemde kritiek ten aanzien van het inburgeringsonderwijs meer in de uitvoerings sfeer ligt. Een aantal van de aandachtspunten hebben mij ook al eerder bereikt en zijn zoals bijvoorbeeld het niveauverschil van cursisten binnen één cursusgroep ook bij de evaluatie naar voren gekomen. Een deel van de aangegeven punten kan voor zover mogelijk nog worden opgepakt door middel van andersoortige gemeentelijke aanbestedingen. Aanbieders zullen zich daarnaast ook met het oog op het toekomstige beleid, waarin inburgeraars zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren van hun inburgering, moeten inspannen een kwalitatief goed product aan te bieden.

Voor inzichten ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs wijs ik in dit verband graag ook op het onderzoek naar de leerlast. In dit onderzoek, waarin het Rijk, gemeenten en taalaanbieders samenwerken, staan de succesfactoren voor kwalitatief goed onderwijs centraal. De uitkomsten van het onderzoek worden in de eerste helft van 2011 bekend gemaakt.

Tenslotte, gemeenten, voor zover zij opdrachtgever zijn, en aanbieders zullen met de bevindingen uit het rapport aan de slag moeten gaan. Ik zal via mijn contacten de belangrijkste uitkomsten uit dit rapport, voor zover deze nog niet bekend zijn, onder de aandacht van gemeenten en aanbieders brengen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner