

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 1230

Vragen van de leden **Karabulut** (SP) en **Dibi** (GroenLinks) aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over het bericht «*Ministerie verdoezelt inburgeringscijfers*». (Ingezonden 17 december 2009)

1  
Waarom heeft u het rapport Winsemius over de inburgering niet openbaar gemaakt? Bent u bereid het rapport alsnog aan de Kamer te doen toekomen?<sup>1</sup>

2  
Wat verstaat u onder een «non-commissie»?

3  
Is het waar dat u al in (juli) 2008 wist dat het aantal inburgeringsplichtigen 40 procent lager lag dan werd verondersteld? Zo ja, waarom is de Kamer hierover toen niet nadrukkelijk geïnformeerd?

4  
Is het waar dat u al in (juli) 2008 wist dat een aantal gemeenten door het bestand potentieel inburgeringsplichtigen heen was? Zo ja, hoeveel gemeenten betrof het en waarom is de Kamer hierover toen niet nadrukkelijk geïnformeerd?

5  
Hoeveel gemeenten zijn op dit moment door het bestand potentieel inburgeringsplichtigen heen?

6  
Is het waar dat u in 2007 uitging van ongeveer 250.000 potentieel inburgeringsplichtigen terwijl er nu ongeveer 80.000 inburgeringsplichtigen in het bestand potentieel inburgeringsplichtigen staan opgenomen?<sup>2, 3</sup> Zo ja, hoeveel van de overige 170.000 potentieel inburgeringsplichtigen waren daadwerkelijk inburgeringsplichtig en hoeveel van hen is met een inburgeringscursus gestart?

7  
Is het waar dat gemeenten financiële middelen krijgen op basis van het aantal inburgeraars dat een inburgeringsexamen aflegt, ongeacht of het examen succesvol is afgelegd? Zo ja, wat is uw oordeel over het voorstel van de heer Winsemius om het aantal geslaagde inburgeraars als prestatiemaatstaf aan te houden?<sup>4</sup>

8  
Wat is uw oordeel over de constatering van de heer Winsemius dat het huidige inburgeringsexamen te zwaar is voor inburgeraars die slechts maatschappelijk kunnen participeren en te licht is voor werkenden en deelnemers aan een re-integratietraject?

9  
Bent u bereid om het inburgeringsonderwijs inhoudelijk te onderzoeken om bijvoorbeeld te bekijken of inburgeraars na afloop

correcte zinnen kunnen formuleren om te kunnen communiceren en te beoordelen of het inburgeringsexamen moet worden aangepast? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

10  
Wat is uw oordeel over het voorstel van de heer Winsemius om inburgeraars de mogelijkheid te bieden een klacht in te dienen bij de gemeente als sprake is van een ondermaats inburgeringsaanbod?

11  
Is het Winsemiustraject beëindigd of wordt het voortgezet? Indien het wordt voortgezet, welke concrete knelpunten moeten er nog worden opgelost?

<sup>1</sup> Binnenlands Bestuur, 11 december 2009: «Ministerie houdt echte cijfers inburgering achter».

<sup>2</sup> Deltaplan inburgering.

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 143, nr. 67.

<sup>4</sup> Kamerstuk 31 143, nr. 41.

## Antwoord

Antwoord van minister **Van der Laan** (Wonen, Wijken en Integratie) (ontvangen 14 januari 2010) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 1134

1

Op verzoek van mijn voorganger heeft de zogenoemde non-commissie Winsemius de notitie «Inburgeren met perspectief – knelpunten en oplossingen stagnatie WI G4» opgesteld als basis voor bestuurlijke overleggen die hebben plaatsgevonden tussen mijn voorganger en de G4, onder voorzitterschap van de heer Winsemius. De notitie diende als startpunt van de gesprekken en is ook geschreven ten dienste van de deelnemers van het overleg. De bestuurlijke overleggen hebben plaatsgevonden op 7 juli 2008, 29 september 2008 en 5 november 2008. Op 1 december 2008 heeft tot slot een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de G4 en mij, in aanwezigheid van de heer Winsemius.

Deze gesprekken, om uitvoeringsproblemen te identificeren en oplossingsrichtingen op korte en (middel)lange termijn voor te stellen, zijn gehouden in het kader van het Deltaplan Inburgering.

De eerdergenoemde notitie was slechts bestemd (als probleemstellend stuk) ter voorbereiding van het eerste bestuurlijke overleg. Uw Kamer is bij brief van 3 oktober 2008<sup>1</sup> geïnformeerd omtrent de opbrengsten van de gesprekken met de G4 onder begeleiding van de heer Winsemius. Tevens is in deze brief de hiervoor genoemde notitie «Inburgeren met perspectief» op hoofdlijnen met u gedeeld. Bij brief van 30 januari 2009<sup>2</sup> heb ik uw Kamer vervolgens nader bericht omtrent de resultaten die de bestuurlijke overleggen hebben opgeleverd en de te treffen maatregelen om de uitvoering van de inburgering te verbeteren.

De notitie «Inburgeren met perspectief» wordt u bij deze brief aangeboden.\*

2

In het voorjaar 2008 werd mede uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) duidelijk dat de inburgering in 2007 en ook begin 2008 ernstig stagneerde. De stagnatieproblematiek

bleek zich in absolute en relatieve zin te concentreren in de grote gemeenten en vooral in de G4-gemeenten. Bij brief van 13 mei 2008<sup>3</sup> heeft mijn voorganger aangegeven dat zij bezig was met een analyse van de bestaande uitvoeringsproblematiek in de G4 en dat een bestuurlijk overleg met de G4 zou worden voorbereid om de stagnatieproblematiek te bespreken om tot oplossingen te komen. Mijn voorganger heeft de heer Winsemius c.s. gevraagd dit bestuurlijke overleg voor te bereiden en te begeleiden zodat het Rijk en gemeenten gezamenlijk tot een gedragen analyse van de problematiek en een set van maatregelen konden komen om de stagnatie in de uitvoering te doorbreken. De heer Winsemius c.s. is dus niet gevraagd om eigenstandig een advies te schrijven, maar alleen het proces van overleg in goede banen te leiden.

De heer Winsemius c.s. had dus niet zoals in het geval van tijdelijke adviescommissies die een advies aan het kabinet geven een zelfstandige inhoudelijke rol, maar een ten behoeve van het proces van overleg ondersteunende rol. In die zin moet ook het woord non-commissie begrepen worden.

3

In de Wet inburgering is het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) omschreven als een bestand dat persoonsgegevens van vreemdelingen bevat van wie niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Op voorhand was het daardoor duidelijk (bij de totstandkoming van de wet en dus ook in 2008) dat een deel van de personen opgenomen in het BPI vermoedelijk niet inburgeringsplichtig zou zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel inburgering van 2005 is nader uiteengezet wie precies in het BPI werd opgenomen en wat het doel is waarvoor het BPI in het leven is geroepen.<sup>4</sup>

Het BPI is medio 2006 gegenereerd uit de GBA aan de hand van criteria als land van herkomst, leeftijd, verblijfsstatus, nationaliteit etc. De GBA bevat bijvoorbeeld geen informatie over behaalde vrijstellende diploma's of certificaten, of personen

bijvoorbeeld een opleiding volgden die binnen een bepaalde termijn tot vrijstelling van de inburgeringsplicht kan leiden. Deze personen zijn dan (nog) niet inburgeringsplichtig. Het BPI is in die zin ook een vlottend bestand. De inburgeringsplichtige status van personen kan door de jaren heen wijzigen. Ook kan de omvang van het bestand afnemen doordat personen verhuizen naar het buitenland. De gemeenten hebben na hun eerste ervaringen met het BPI ingeschat dat ongeveer vier van de tien potentieel inburgeringsplichtigen uit het BPI vanwege o.a. reeds verkregen vrijstellende diploma's of certificaten, het volgen van een opleiding, of anderszins, niet als inburgeringsplichtig konden worden aangemerkt.

4

Het aanjaagteam van het ministerie dat in de 50 grote gemeenten actief was, kreeg in enkele gevallen te horen dat een gemeente reeds een aanzienlijk deel van het BPI had opgeroepen. Echter kijkend naar de uitputting van het BPI dat via het ISI inzichtelijk werd gemaakt, kon dit vervolgens niet feitelijk cijfermatig worden geconcludeerd.

5

Op basis van de gegevens in het BPI per 2 december 2009 komt naar voren dat nog geen van de vijftig grote en middelgrote gemeenten het bestand geheel heeft uitgeput. De omvang van het bestand verschilt per gemeente. Zes van de G52 gemeenten (Spijkenisse, Roosendaal, Purmerend, Nieuwegein, Leidschendam-Voorburg en Sittard-Geleen) hebben op 2 december 2009 minder dan honderd personen in het BPI staan.

6

Voor de inwerkingtreding van de Wet inburgering is een aantal analyses uitgevoerd naar de grootte van de groep potentieel inburgeringsplichtigen. Deze groep werd begin 2007 geschat op ca. 250.000 personen. Dit aantal komt ook nagenoeg overeen met de beginstand van het BPI dat begin 2007 als hulpmiddel voor de werving aan gemeenten ter beschikking is gesteld.

Het totale BPI omvat momenteel ca. 80.000 personen (Peildatum 2 december 2009).<sup>5</sup> In de tussenliggende periode hebben

gemeenten het bestand dus flink uitgeput. Van de circa 170.000 personen uit het BPI hebben 58.000 personen een voorziening aangeboden gekregen en hebben ruim 31.000 personen een handhavingsbeschikking ontvangen. Van de groep van 170.000 personen uit het BPI waren circa 90.000 personen daadwerkelijk inburgeringsplichtig. De overige circa 80.000 personen zijn alsnog vrijgesteld van de inburgeringsplicht, hebben een ontheffing ontvangen of zijn verhuisd naar het buitenland. Naast de personen uit het BPI hebben in de periode 2007 tot en met 2009 nog 42.000 personen een inburgeringsvoorziening aangeboden gekregen.

7

In 2008 ontvingen de G31 de inburgeringsmiddelen via de Brede doeluitkering Sociaal, Integratie en veiligheid (Bdu Siv). Volgens deze financieringssystematiek werden gemeenten afgerekend op geleverde prestaties, te weten gestarte inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen en aantallen deelnemers aan het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2. Hierbij speelde het behalen van het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 geen rol. Hiervoor is gekozen, omdat deze financieringssystematiek gebaseerd is op outputfinanciering. Outputfinanciering houdt in dat gemeenten afgerekend worden op geleverde prestaties. Indien het behalen van het examen als prestatie-indicator zou gelden, zouden gemeenten voor hun financiering sterk afhankelijk worden van de door inburgeraars geleverde prestaties, waar gemeenten niet altijd voldoende invloed op zouden kunnen hebben. Gemeenten kunnen wel invloed hebben op deelname aan het examen, omdat de deelname aan het examen onderdeel uitmaakt van de inburgeringsvoorziening. Zoals bij de behandeling van het wetsvoorstel participatiebudget aan de orde is geweest, is met de invoering van het participatiebudget de financieringssystematiek veranderd. Voor de middelen in het participatiebudget die afkomstig zijn van de minister voor WWI treden

vanaf 2010 voor de G31 zgn. outputverdeelmaatstaven in werking. De hoogte van het gemeentelijke participatiebudget blijft daarmee, voorzover het door het WWI ingebrachte deel betreft, prestatieafhankelijk. De prestaties betreffen het aantal gestarte inburgeringsvoorzieningen, duale inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen en het aantal personen dat het inburgeringsexamen of het Staatsexamen NT2 heeft behaald. Omdat deze financieringssystematiek niet is gebaseerd op outputfinanciering gaat het niet langer om deelname aan het examen, maar om het behalen daarvan. Gemeenten dienen de middelen rechtmatig te besteden, maar er vindt geen terugvordering plaats als prestaties niet zijn behaald. De financieringssystematiek van het participatiebudget kent wel een financiële prikkel in de vorm van outputverdeelmaatstaven, waarbij de prestaties in een bepaald jaar gebruikt worden voor de verdeling van de middelen twee jaar later. Hoe beter een gemeente presteert op inburgering des te hoger het door de minister voor WWI ingebrachte deel voor die gemeente wordt twee jaar later. Daarbij gaat het om relatieve prestaties van gemeenten, waarbij gekeken wordt hoe gemeenten ten opzichte van elkaar presteren. Met deze systematiek kan de prestatie-indicator behalen van het inburgeringsexamen of staatsexamen NT2 worden gebruikt. Die geeft immers beter weer waar het om gaat bij inburgering dan deelname aan het examen. Het behalen van het volledige inburgeringsexamen telt relatief zwaar mee in de outputverdeelmaatstaven van het participatiebudget en daarmee in de bekostiging van gemeenten. Uit de praktijk blijkt dat niet alle inburgeringsplichtigen in staat zijn het volledige examen te behalen en een deel van de vrijwillige inburgeraars kunnen of willen niet alle examenonderdelen afleggen omdat dat, naar hun opvatting, niet aansluit bij hun behoeften. In mijn brief van 18 november 2009<sup>6</sup> heb ik aangegeven dat een oplossing gevonden kan worden in het afzonderlijk laten meetellen van de

vier dealexamens van het inburgeringsexamen in de outputverdeelmaatstaven van het participatiebudget. Daartoe zal het Besluit participatiebudget worden gewijzigd.

8

Tussen inburgeraars bestaan grote verschillen met betrekking tot leervaardigheid, opleidingsachtergrond en taalervaring. Bij de vaststelling van het niveau van het inburgeringsexamen, op basis van het advies van de commissie Franssen, is het advies van de commissie opgevolgd dat een balans tussen de functionaliteit en haalbaarheid van het taalniveau gevonden moet worden. Het taalniveau dat de inburgeraar leert moet functioneel zijn: iemand moet in staat zijn om in bepaalde mate te kunnen communiceren met mensen uit zijn leefomgeving, officiële personen en instellingen. Daarnaast is bij de vaststelling van het taalniveau rekening gehouden met de redelijkheid van het geëiste niveau. Er is gekozen voor een taalniveau dat door de meeste inburgeraars, die daartoe inspanning leveren, bereikt moet kunnen worden. Dit in overweging nemende is het taalniveau van het inburgeringsexamen vastgesteld op niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Oudkomers mogen het examen op de onderdelen lezen en schrijven op niveau A1 afleggen. Sommige inburgeraars zullen meer moeite hebben met het niveau van het inburgeringsexamen, terwijl een andere groep inburgeraars dit examen als te licht kan ervaren. De Wet inburgering biedt voor deze laatste groep de mogelijkheid om een hoger examen af te leggen zoals het staatsexamen NT 2 Programma I of II (respectievelijk taalniveau B1, B2). Daarnaast is het ook mogelijk om een MBO-opleiding te volgen met een extra taalkennisvoorziening. Deze differentiatie in niveau's en opleidingstrajecten in de inburgering maakt het mogelijk om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de persoonlijke competenties en ambities van het individu. Dit schetst het belang van een goede intake aan de start van een traject zodat

personen met een hogere ambitie dan het inburgeringsexamen ook de kans krijgen om het onderste uit de kan te halen.

Een groot deel van de inburgeraars slaagt voor het examen. De slagingspercentages voor de verschillende examenonderdelen liggen tussen de 75% voor het EPE (elektronisch praktijkexamen) en meer dan 90% voor het onderdeel KNS (kennis van de Nederlandse samenleving).<sup>7</sup> Een aantal inburgeraars, zoals de groep die door Winsemius wordt aangehaald, zal mogelijk zelfs niet na het volgen van een intensief inburgeringstraject in staat zijn het niveau van het examen te behalen. Voorop moet echter staan dat zoveel mogelijk inburgeraars gestimuleerd worden om een zo hoog mogelijk taalniveau te bereiken. De gemeenten hebben de mogelijkheid om inburgeringsplichtigen te ontheffen van de inburgeringsplicht wanneer ze, na aantoonbare inspanning, niet in staat zijn om het examen te behalen. Vervolgens zijn er specifieke opties denkbaar, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van een participatievoorziening, alfabetiseringscursus of een taalstage. Binnen de Wet inburgering en de Wet participatiebudget is het mogelijk om een gedifferentieerd aanbod aan inburgeraars te doen.

9

Het inburgeringsonderwijs bereidt voor op het inburgeringsexamen of één van de Staatsexamens NT 2 Programma I of II. Het inburgeringsexamen wordt op een lager taalniveau (A2) afgenomen dan de Staatsexamens. Het spreekt voor zich dat de kennis van grammatica groeit naarmate iemand een hoger taalniveau beheerst. Iemand die het examen op niveau A2 heeft behaald, zal in de meeste gevallen de Nederlandse grammatica niet volledig beheersen en nog grammaticale fouten maken. Om dit te constateren, is geen onderzoek nodig. Het belang van de inburgeringstrajecten is gelegen in het daadwerkelijk mee gaan doen en participeren in de samenleving. Het behalen van het examen is geen doel op zich. Om deze reden zit er ook een sterke praktijkcomponent in het inburgeringsexamen, met de portfoliomethode en de praktijk

assessments, waarbij inburgeraars worden gestimuleerd om het Nederlands in echte situaties te oefenen. De nadruk ligt op het verwerven van taalvaardigheid die nodig is om zelfstandig te kunnen functioneren in Nederland. Dit wordt nog meer versterkt door het aanbieden van duale inburgeringstrajecten in combinatie met bijvoorbeeld (vrijwilligers)werk, scholing of een re-integratietraject. Overigens komt de kwaliteit van het onderwijs aan de orde bij de uitvoering van de motie van het Kamerlid Dijsselbloem<sup>8</sup> aangaande het vaststellen van bevoegdheidseisen voor docenten inburgering en de instelling van publiek toezicht op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en in de evaluatie van de Wet inburgering. Er is daarom geen afzonderlijk onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs nodig.

10

Die mogelijkheid bestaat reeds. Inburgeraars kunnen over allerlei zaken bij de gemeentelijke ombudsman, of indien een gemeente geen ombudsman heeft bij de Nationale ombudsman, een klacht indienen; ook wanneer er in de opvatting van de inburgeraar sprake is van een ondermaats inburgeringsaanbod. Bovendien kunnen inburgeringsplichtigen indien de beschikking, waarin het inburgeringsaanbod is opgenomen, is vastgesteld tegen die beschikking op basis van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep instellen met bijvoorbeeld als reden dat het inburgeringsaanbod ondermaats is of niet passend is gelet op de opleiding en ervaring van de inburgeringsplichtige.

11

Het Winsemiusstraject is beëindigd. Het traject was in een vergevorderd stadium toen ik aantrad. Ik gaf er na mijn benoeming tot minister voor WWI de voorkeur aan zelf het overleg met de G4, als belangrijkste stakeholders van de inburgering met ca. 50% van alle inburgeraars, te voeren. In mijn brief en de daarbij behorende bijlagen (met name bijlage 2) van 25 augustus 2009 heb ik een overzicht gegeven van maatregelen ter verbetering die al zijn genomen en nog zullen worden genomen.

De maatregelen die nog zullen worden genomen en waarvoor wijziging van regelgeving vereist is, zijn:

– *Een extra ontheffingsmogelijkheid voor gemeenten bij aantoonbaar geleverde inspanningen*

Naar aanleiding van de motie Dijsselbloem [9] zal een ontheffingsmogelijkheid worden gecreëerd op grond waarvan gemeenten al op een eerder moment dan zes maanden voor het verstrijken van de handhavingstermijn een inburgeringsplichtige die zich aantoonbaar in ruime mate heeft ingespannen, kunnen ontheffen van de inburgeringsplicht.

– *Een ontheffingsmogelijkheid voor gemeenten voor evident ingeburgerden*

Een ontheffingsmogelijkheid voor gemeenten om inburgeringsplichtigen die evident ingeburgerd zijn te ontheffen van de inburgeringsplicht.

– *Bekostiging van deeleexamens*  
Deeleexamens laten meetellen in de outputverdeelmaatstaven van het Participatiebudget.

– *Vereenvoudiging van het decentrale examen door vermindering van de toetslast*

Om de toetslast van het decentrale examen te verlichten zullen het aantal portfoliobewijzen van cruciale praktijksituaties (van 30 naar 20) en het aantal assessment (van 6 naar 4) worden verminderd.

\* Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008–2009, 31 143, nr. 25.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008–2009, 31 143, nr. 38.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 143, nr. 14.

<sup>4</sup> «Het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI).

«In het ontwerp-Besluit inburgering is een nadere uitwerking gegeven aan de door de leden van de GroenLinks-fractie opgeworpen vraag wie precies in het BPI wordt opgenomen. Voorafgaand aan de intake kan op basis van de beschikbare gegevens (bijvoorbeeld afkomstig uit de GBA) van een groot aantal personen al op voorhand worden vastgesteld dat ze niet inburgeringsplichtig kunnen zijn. Als hulpmiddel om te voorkomen dat deze mensen ten onrechte worden opgeroepen zal een Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) worden opgebouwd. Door middel van verschillende selecties worden personen, die gezien de criteria van de Wet inburgering zeker niet inburgeringsplichtig zijn, zo antwoord ik deze leden voorts, uit dit bestand verwijderd. Daarna resteert een bestand van personen van wie niet met zekerheid kan worden

vastgesteld dat ze niet inburgeringsplichtig zijn. In een persoonlijk contact kan vervolgens blijken of de desbetreffende persoon echt inburgeringsplichtig is. Pas na deze verificatie kan een persoon worden opgenomen in het ISI. Deze persoon wordt dan verwijderd uit de BPI. De gegevens van personen van wie nog moet worden vastgesteld of ze inburgeringsplichtig zijn staan dus alleen in het BPI en niet in het ISI. ....

Uitgangspunt bij het BPI is dat het bestand uitsluitend mag worden gebruikt voor het doel waarvoor het in het leven is geroepen, te weten het voorkomen dat mensen ten onrechte als inburgeringsplichtige worden aangemerkt.» Kamerstukken II 2005–2006, 30 308, nr. 7.

<sup>5</sup> In juli 2009 bevatte het totale BPI landelijk nog circa 100.000 personen, waarvan 80.000 potentieel inburgeringsplichtigen. De overige groep (circa 20.000) bestond uit personen die op dat moment nog niet inburgeringsplichtig waren, maar het nog wel konden worden. Het betreft personen onder de 18 jaar en/of personen die nog niet in bezit zijn van de juiste verblijfsrechtelijke titels. In de brief aan uw Kamer (Kamerstukken II 2008–2009, 31 143, nr. 67) van 25 augustus 2009 ben ik uitgegaan van deze groep van 80.000 potentieel inburgeringsplichtigen. Dit zijn immers de personen waarmee de gemeenten rechtstreeks aan de slag kunnen.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 31 143, nr. 71.

<sup>7</sup> SCP, Jaarrapport Integratie 2009. Bron: ISI, bewerkt door Regioplan Beleidsonderzoek. Het slagingspercentage is inclusief vrijstellingen op onderdelen.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 XVIII, nr. 38.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2008–2009, 31 143, nr. 54.