

Vergaderjaar 2009–2010

31 143

Deltaplan inburgering

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 augustus 2010

Met deze brief informeer ik u over de voortgang van de inburgering in 2010. Tevens bied ik u hierbij het evaluatierapport «Inburgering in Nederland» aan over de werking en de resultaten van het inburgeringsstelsel in Nederland in de periode van 2007 tot en met 2009.¹ In bijlage 1 ga ik in op een aantal nog openstaande toezeggingen.

Gemeenten hebben in de eerste helft van 2010 ca. 24 000 inburgeringsvoorzieningen verstrekt. In vergelijking met dezelfde periode vorig jaar hebben gemeenten al ruim 7 500² voorzieningen meer aangeboden. Hieruit kan worden opgemaakt dat de vorig jaar ingezette trend doorzet. De landelijke ambitie van gemeenten voor 2010 op basis van de bestuurlijke afspraken ligt op circa 56 000 voorzieningen.

Van het totaal aantal inburgeringsvoorzieningen is in de eerste helft van 2010 27% verstrekt aan vrijwillige inburgeraars, de overige aan verplichte inburgeraars. In de periode 2007–2009 was dit percentage 19%.

Van de inburgeringsvoorzieningen in de eerste helft van 2010 heeft 64% een duaal karakter. Dit percentage is hoger dan de ambitie die voor 2010 op 60% is gesteld, en hoger dan het aandeel duale voorzieningen in de periode 2007–2009, dat 44% was. Vormen van duale voorzieningen zijn inburgering met (vrijwilligers)werk, re-integratie, ondernemerschap, (beroeps)opleiding of opvoedingsondersteuning.

¹ Met het evaluatierapport geef ik uitvoering aan mijn wettelijke verplichting om binnen vier jaar na inwerkingtreding van de Wet inburgering een evaluatieverslag aan u te zenden. Is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

² Gemeenten boden in de eerste helft van 2009 16 237 voorzieningen aan (Stand Informatiesysteem Inburgering (ISI) op 1 juli 2009).

Uit de cijfers over de eerste helft van 2010 over de examens blijkt dat het aantal deelnemers sterk stijgt ten opzichte van de periode 2007–2009 waarin in totaal 33 000 personen aan het inburgeringsexamen hebben deelgenomen, waarvan 79% is geslaagd. In de eerste helft van 2010 zijn 12 119 van de 16 922 deelnemers aan het inburgeringsexamen geslaagd. Het slagingspercentage komt hiermee op 72%. Dit is hoger dan de ambitie van 60% in 2010. In absolute aantallen ligt de ambitie voor 2010 op 25 200 geslaagden.

Met gemeenten is vorig jaar afgesproken dat, willen zij in 2010 in aanmerking komen voor een extra vergoeding, zij eind mei 2010 een van te voren vastgesteld aantal moeten halen¹. 269 gemeenten, waaronder de G4, hebben dat gehaald, 149 niet. Als deze 149 gemeenten op 1 september 2/3^{de} van hun ambitie hebben gerealiseerd krijgen zij alsnog de extra vergoeding. 12 gemeenten hadden een lage ambitie waardoor zij niet in aanmerking komen voor de extra vergoeding. De voortgang van de gemeenten wordt maandelijks openbaar gemaakt op de internetsite van het ministerie van VROM.²

De middelen voor inburgering zijn voldoende om de afspraken die met gemeenten zijn gemaakt voor 2010 te kunnen honoreren. Gezien de noodzaak om te bezuinigen is er echter geen ruimte om hogere aantallen te financieren.

Gemeenten hebben aangegeven om bovenop de inburgeringsvoorzieningen ruim 14 000 instapcursussen te willen aanbieden in 2010 en de verwachting is dat zij – net zoals in 2009 – 5 000 alfabetiseringstrajecten aanbieden.

Dit jaar is een aantal maatregelen genomen om de inburgering van werkende en werkzoekende inburgeraars te bevorderen. Daarom zijn op 30-plus vestigingen van de werkpleinen tijdelijk medewerkers van het ministerie van VROM-WWI gestationeerd om werkgevers en gemeenten bij elkaar te brengen met als doel het realiseren van inburgeringsvoorzieningen op de werkvloer. Dit wordt ondersteund door een subsidieregeling voor werkgevers die zich inzetten voor de inburgering van hun personeel. Ook spelen deze medewerkers een rol bij de inburgering van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden.

Uit de cijfers over de eerste helft van 2010 en de evaluatie van de Wet inburgering in de periode 2007–2009 blijkt dat, na een moeizame start in 2007, de uitvoeringspraktijk van de inburgering inmiddels goed op gang is gekomen. De ambities kunnen worden waargemaakt.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop

¹ 40% van het aandeel van de gemeente in het totaal aantal voorzieningen van 47 000 landelijk.

² <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=46783>

Derde tranche wijzigingen in het Besluit inburgering*Verruiming ontheffing*

In de motie Dijsselbloem (Kamerstukken II 2008–2009, 31 143, nr. 54) wordt de regering verzocht de voor de ontheffing van de inburgeringsplicht gestelde termijn van zes maanden uit het Besluit inburgering dusdanig te wijzigen dat de gemeente een inburgeringsplichtige in een eerder stadium kan ontheffen van die inburgeringsplicht.

Over de wijziging van het Besluit inburgering is advies van de Raad van State ontvangen en is een nader rapport in voorbereiding. Publicatie in het Staatsblad is voorzien in september. In het besluit wordt 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. De hoofdregel blijft echter ongewijzigd. Er moeten immers serieuze inspanningen geleverd zijn. Daarbij is het van belang dat een inburgeringsplichtige optimaal gebruik kan maken van de kansen die hem of haar worden geboden en daarom niet te snel moet worden ontheven van de inburgeringsplicht. Hiermee in samenhang moet de wijziging in het Besluit participatiebudget worden gezien. Met de voorgestelde wijziging kunnen gemeenten de vier deelexamens van het inburgeringsexamenafzonderlijk meetellen in de outputverdeelmaatstaven van het Participatiebudget. Mocht blijken dat de inburgeringsplichtige niet alle onderdelen van het inburgeringsexamen kan halen dan kan de gemeente een ontheffing verlenen.

Korte Vrijstellingstoets (KVT)

In hetzelfde wijzigingsbesluit is een wijziging opgenomen op grond waarvan de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld personen die naar het oordeel van de gemeente aantoonbaar voldoende ingeburgerd zijn te ontheffen van de inburgeringsplicht. De KVT blijft bestaan ten behoeve van mensen die met het afleggen van deze toets willen voldoen aan de inburgeringsplicht.

Motie Dijsselbloem

In de motie Dijsselbloem c.s. (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 XVIII, nr. 38) wordt de regering gevraagd waarborgen voor de kwaliteit van inburgering vast te stellen door bevoegdheidseisen voor docenten inburgering wettelijk te verankeren, publiek toezicht in te stellen op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en de voorstellen hiertoe voorjaar 2010 aan de Kamer voor te leggen.

De afgelopen periode is in het kader van het Deltaplan Inburgering met kracht ingezet om de kwaliteit te versterken. Dat blijkt ook uit de evaluatie ter zake. Datgene wat in de motie wordt gevraagd zou echter een stelselwijziging noodzakelijk maken. Het is niet aan een demissionair kabinet om thans met voorstellen ter zake te komen.

Volgsysteem inburgeraars

In mijn brief aan uw Kamer van 26 januari jl. (Kamerstukken II 2009–2010, 31 143, nr. 76) heb ik aangegeven dat ik in het kader van het volgsysteem inburgeraars een pilot heb gestart. In deze pilot wordt de technische haalbaarheid van het volgsysteem onderzocht door de beschikbaarheid en actualiteit van de benodigde data te bepalen en de koppeling van de

verschillende bestanden te testen. Ik heb in eerdergenoemde brief toegezegd uw Kamer nader te berichten over de stand van zaken en uitkomsten van de pilot.

Op basis van de voorlopige resultaten van de pilot kan ik u nu informeren dat er voldoende bruikbare gegevens beschikbaar zijn voor het ontwikkelen van een volgsysteem¹. Ook het koppelen van de verschillende gegevensbronnen is technisch haalbaar. De enige beperking is de actualiteit van de gegevens. Op dit moment is het belangrijkste bestand, het SSB (sociaal statistisch bestand) van het CBS, beschikbaar tot en met 2007². Aangezien de Wet Inburgering pas in 2007 in werking is getreden en relatief weinig inburgeraars al in 2007 voor het inburgeringsexamen geslaagd zijn zal een eventueel effect op participatie in 2007 nog niet te zien zijn. Gegeven de kleine aantallen en de korte periode met participatiegegevens na het examen is het derhalve niet mogelijk om een statistisch verantwoorde uitspraak te doen over het effect van inburgering. Daarnaast is het de vraag of deze kleine groep een representatief beeld geeft van de gehele populatie³. Het aantal duale trajecten is wel een indicatie.

De komende periode (het pilotonderzoek is ongeveer halverwege) zullen de onderzoekers zich richten op het analyseren van de gekoppelde gegevens. Het voornaamste doel hierbij is het toetsen of de beoogde statistische methoden en technieken inderdaad kunnen worden toegepast. Daarnaast zal worden ingegaan op de vraag welke momenten het meest geschikt zijn voor het meten van participatie. 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, vormt hiervoor de basis. Ik informeer u in het najaar over de bevindingen uit de pilot.

Fraude bij het inburgeringsexamen

In het algemeen overleg inburgering op 16 maart 2010 (Kamerstukken II 2009–2010, 31 143, nr. 82) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over mogelijke gevallen van fraude bij het inburgeringsexamen.

Naar aanleiding van berichtgeving in de media over fraudegevallen en vragen uit de Kamer heb ik aangegeven dat ik navraag zal doen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, voorheen de IB-Groep) en bij het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE), naar de mate van frauduleus handelen, de wijze waarop gefraudeerd wordt en het controlemechanisme zowel bij het centrale als het decentrale inburgeringsexamen. Het volgende is gebleken.

Onderdelen inburgeringsexamen

Het inburgeringsexamen bestaat uit een centraal en een praktijkdeel. De centrale onderdelen, het examen Kennis Nederlandse samenleving (KNS), de toets gesproken Nederlands (TGN) en het elektronisch praktijkexamen (EPE) worden door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) afgenomen. Het praktijkdeel, in de vorm van assessments, portfolioroute en de combinatie portfolio en assessments, wordt afgenomen door decentrale exameninstellingen en DUO (alleen portfolioroute).

Door DUO geconstateerde fraudegevallen

Uit navraag bij DUO blijkt dat in de periode mei 2009 tot en met mei 2010 bij het centrale examen (alle onderdelen) bij 16 personen identiteits- en

¹ De meeste variabelen uit het basismodel zoals beschreven in het «Eindrapport Haalbaarheid Volgsysteem Inburgering» van RegioPlan (Kamerstukken II 2009–2010, 31 143, nr. 76), zijn beschikbaar. Wel is de informatie ten aanzien van re-integratie nog niet gekoppeld en ontbreken enkele detailgegevens.

² Het is pas mogelijk om gegevens over een bepaald jaar te krijgen als dat betreffende verslagjaar is afgelopen. Na afloop van het verslagjaar is er sprake van een vertraging in de beschikbaarheid van de gegevens van ruim anderhalf jaar. Vervolgens neemt het verwerken, samenvoegen, bewerken en beschikbaar stellen van alle voor het volgsysteem benodigde gegevens nog tijd in beslag.

³ De grootste groepen inburgeraars zullen pas in een later stadium opgaan voor het inburgeringsexamen. Dit hangt samen met de inburgeringstermijnen van inburgeraars: de handhavingstermijnen van inburgeringsplichtige nieuwkomers die in 2007 zijn gestart zullen pas vanaf medio 2010 en waar het voornamelijk oudkomers betreft niet eerder dan in 2012 zijn verstreken. Zie o.a. ook hoofdstuk 3 van het Jaarrapport integratie 2009 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Kamerstukken II 2009–2010, 31 268, nr. 25).

documentfraude is vastgesteld. Deze mensen zijn niet toegelaten tot het examen. In deze periode hebben ruim 39 000 personen deelgenomen aan de verschillende examenonderdelen. Afgezet tegen het totaal aantal deelnemers betreft het dus slechts 0,04% van het totaal aantal examen-kandidaten. Fraude tijdens het afleggen van het centrale examen is in principe niet mogelijk. Elk examen wordt «ad random» samengesteld uit een grote vragenbank. Iedere kandidaat krijgt een ander examen. De TGN wordt één op één via de telefoon afgenomen.

In het kader van de portfolioroute van het praktijkexamen moeten kandidaten portfoliobewijzen verzamelen. In een afsluitend panelgesprek wordt vervolgens ingegaan op de door de inburgeraar ingeleverde bewijzen en betreffende praktijksituaties. Als de persoon de bewijzen niet zelf heeft verkregen zal dit aan het licht komen bij het gesprek. Het panelgesprek vormt daarmee een waarborg voor de betrouwbaarheid van de portfoliobewijzen. In de periode juni 2009 t/m mei 2010 is tijdens het panelgesprek bij DUO bij 20 personen vastgesteld dat de bewijzen niet door de persoon zelf waren verzameld. Het examen is bij deze examen-kandidaten dan ook ongeldig verklaard.

Overige exameninstellingen

Uit navraag bij KCE komt naar voren dat in 2009 bij decentrale instellingen, waar toezicht heeft plaatsgevonden, nauwelijks pogingen tot fraude zijn gerapporteerd. Het betreft slechts 3 gevallen van identiteits- en documentfraude op een totaal van circa 21 000 examenkandidaten. KCE geeft verder aan dat instellingen steeds meer het belang van identificatie inzien en veel aandacht schenken aan de controle. In 2009 is verder bij één instelling een poging tot mogelijke fraude met portfolio bewijzen aan het licht gekomen. De bewijzen van een groep cursisten vertoonden grote gelijkenis. Doordat dit vooraf werd ontdekt (de portfolio bewijzen moeten voorafgaande aan het afsluitende gesprek worden opgestuurd) hebben de panelgesprekken niet plaatsgevonden.

Pilot documentherkenning DUO

Bij de examenlocaties van DUO wordt door medewerkers bij de documentcontrole gebruikgemaakt van een uv-lamp en een loep. Recent heeft bij DUO een pilot plaatsgevonden ten behoeve van de identificatie en legitimatie van examenkandidaten. In de periode midden maart 2010 tot midden mei 2010 is bij een tweetal examenlocaties ter controle van de documentherkenning speciale scanapparatuur geplaatst. Ik kan u nu informeren dat in de betreffende periode zich geen fraudepogingen hebben voorgedaan. Dit beeld bevestigt dat de documentherkenning zorgvuldig plaatsvindt.

Toezicht op de uitvoering van de examinering

Zowel DUO als de decentrale exameninstellingen worden periodiek onderworpen aan toezicht. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft het onafhankelijke KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) aangewezen voor dit toezicht. Het toezicht richt zich o.a. op de wijze van uitvoering van de examinering. In het kader van dit toezicht zijn regels opgesteld ten aanzien van registratie, voorkoming en afhandeling van fraude¹. Het niet naleven van deze regels kan consequenties hebben voor de (verlengde) aanwijzing van de instelling als exameninstelling voor de inburgering.

¹ Zie o.a. «Toetsingskader KCE voor aangewezen decentrale exameninstellingen inburgering» op www.kce.nl.

Opbouw van het inburgeringsexamen

Tenslotte wil ik u nog wijzen op de specifieke opbouw van het inburgeringsexamen. Als een kandidaat bij afname van het praktijkdeel fraudeert met identiteitspapieren of bewijsstukken dan zal hij niet automatisch het inburgeringsdiploma behalen. Elke examenkandidaat moet naast het praktijkdeel immers ook de overige onderdelen van het inburgeringsexamen halen om aan de inburgeringsvereisten te voldoen. Vóór elke afname van een centraal examenonderdeel wordt opnieuw de identiteit van de kandidaat gecontroleerd. Via het elektronisch praktijkexamen wordt de kandidaat ook nog eens opnieuw over dezelfde taalsituaties getoetst als in het praktijkexamen.

Het beperkt aantal geconstateerde fraudegevallen geeft vooralsnog geen aanleiding tot nader onderzoek. De identificatieprocedure, de training die de Koninklijke Marechaussee daar voor geeft, de wijze van examinering en specifieke opbouw van het examen lijken voldoende waarborg te bieden tegen frauduleus handelen. Via het toezicht worden instellingen regelmatig getoetst of zij de regels ten aanzien van fraude hebben doorgevoerd en naleven. Uiteraard zal ik de uitvoering van de examinering en mogelijke toekomstige pogingen tot het plegen van fraude door kandidaten nauwlettend volgen en ingrijpen als hiertoe noodzaak ontstaat.

Evaluatie van de naturalisatieceremonie

Tijdens het Algemeen overleg met uw Kamer op 18 augustus 2005 over de ontwikkeling van een ceremonie bij verkrijging van het Nederlanderschap (TK 2004–2005, 28 689, nr.37) heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie toegezegd twee jaar na de inwerkingtreding van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BVVN) een evaluatierapportage aan u toe te zenden inzake de invoering van de naturalisatieceremonie.

Ter nakoming van deze toezegging bied ik u hierbij aan het rapport «Evaluatie van de naturalisatieceremonie».¹ Dit rapport is opgesteld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en in juli 2010 opgeleverd.

Rijexamen in Turks en Arabisch

Bij de begrotingsbehandeling op 24 november 2009 (32123-XVIII) heeft mijn ambtsvoorganger in antwoord op een vraag van de heer Fritsma (PVV) u toegezegd om bij de collega van Verkeer en Waterstaat te informeren naar de achterliggende gedachte bij de mogelijkheid om het theorie-examen voor rijbewijzen in een buitenlandse taal af te leggen. Met verwijzing naar de antwoorden van mijn collega van Verkeer & Waterstaat op eerdere Kamervragen over dit onderwerp (TK 2007–2008, aanhangsel, Kamervraag 562) bericht ik u dat naar de mening van mijn collega van Verkeer & Waterstaat van deze reeds lang bestaande regeling (waarvoor de kandidaat overigens een toeslag moet betalen) een positief effect uitgaat op integratie, en er is naar zijn mening op dit moment geen aanleiding dit staande beleid te herzien.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.