

Vergaderjaar 2012–2013

32 824

Integratiebeleid

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2013

In deze brief ga ik in op diverse onderwerpen op het gebied van inburgering:

1. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving. Uw Kamer heeft in de debatten over inburgering in de afgelopen jaren meerdere malen geïnformeerd naar de effecten van inburgering in termen van participatie. Met bijgevoegd onderzoek voorzie ik daarin¹.
2. De aanbesteding van inburgeringstoetsen. Dit onderwerp kwam aan de orde tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2013 (Kamerstuk 32 824, nr. 31). In deze brief geef ik een nadere specificatie van het aanbestedingstraject.
3. Aanpassing van de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving. Bij dit onderdeel ga ik, naar aanleiding van eerdere vragen hierover in uw Kamer, in op de aandacht voor grondrechten, gebruiken en gewoonten in het examenonderdeel Kennis Nederlandse Samenleving (KNS)².
4. Aanpassing van de Toets Gesproken Nederlands (TGN). Tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2013 heb ik aangekondigd in te gaan op het invoeren van drempelwaarden voor de TGN en een nadere invulling te geven aan de procedure voor de menselijke herbeoordeling. Die toezegging doe ik hiermee gestand en hiermee wordt invulling gegeven aan het regeerakkoord waar staat dat de eisen voor inburgering worden aangescherpt, zowel in het buitenland als in Nederland. Een verdere invulling van de aanscherping volgt dit najaar, waarbij het ondermeer gaat om het participatiecontract en de module arbeidsmarktparticipatie.
5. Criteria voor verwijtbaar gedrag en het niet in staat zijn te voldoen aan de inburgeringsplicht. Bij dit onderdeel ga ik in op de wijze

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 33 086, nr. 40

waarop de regering uitvoering heeft gegeven aan de op 26 april 2012 aangenomen motie van het lid Ortega-Martijn (CU)³.

1 De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «Inburgering en participatie: De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving» aan.

Dit onderzoek is een vervolg op het pilotonderzoek «Volgsysteem inburgering, effect van inburgering op participatie» dat aan uw Kamer is toegezonden⁴. Het rapport is opgesteld door Regioplan Beleidsonderzoek.

Ik ga in op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en betekenis daarvan voor het inburgeringsbeleid.

De bijdrage van inburgering aan het verkrijgen van betaald werk

Inburgering heeft een positief effect op participatie in de vorm van betaald werk voor de groepen nieuwkomers en vrijwillige inburgeraars. Op basis van kwantitatieve analyses hebben deze groepen na het behalen van het inburgeringsdiploma vaker een betaalde baan dan vergelijkbare groepen zonder inburgeringsdiploma. Het effect van inburgering is het grootst voor de groep vluchtelingen en de groep vrijwillige inburgeraars. Daarnaast is het effect van inburgering op het vinden van betaald werk groter voor inburgeraars met een laag opleidingsniveau dan voor inburgeraars met een hoog opleidingsniveau. Voor de groep oudkomers levert het succesvol afronden van de inburgering geen significante bijdrage aan het hebben van betaald werk. De onderzoekers geven aan dat het tijdsaspect hierbij een rol zou kunnen spelen. Oudkomers zijn immers al vele jaren in Nederland en zijn daardoor mogelijk minder afhankelijk van inburgering voor het vinden van werk.

Het effect van inburgering op onderwijsdeelname

In tegenstelling tot de kans op betaald werk, levert inburgering geen positieve bijdrage aan het volgen van een opleiding⁵. Inburgeraars die het inburgeringsexamen hebben gehaald volgen niet vaker een opleiding in Nederland dan migranten die het inburgeringsexamen (nog) niet hebben gehaald. Dit geldt voor de verschillende te onderscheiden doelgroepen.

Het effect van inburgering op overige aspecten

In aanvulling op de kwantitatieve analyses zijn door middel van interviews ook de effecten van inburgering op informele aspecten van participatie onderzocht. Door de meeste inburgeraars, nieuwkomers in het bijzonder, wordt aan het inburgeringstraject een betere beheersing van het Nederlands en een grotere kennis van de Nederlandse samenleving toegeschreven⁶. Deelname aan het inburgeringsprogramma leidt er toe dat inburgeraars buitenshuis actiever worden en meer contacten met anderen aangaan. Slechts een kleine minderheid van de respondenten geeft aan dat zij door inburgering vrijwilligerswerk zijn gaan doen. Ten

³ Kamerstuk33 086, nr. 37

⁴ Kamerstuk 32 321, nr. 3

⁵ Het betreft hier de opleidingen binnen het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, volwassenenonderwijs, hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

⁶ Deze uitkomsten komen overeen met de bevindingen uit het rapport *Vluchtelingengroepen in Nederland* van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2011.

slotte geven bijna alle inburgeraars aan dat zij door de inburgering meer zelfvertrouwen hebben gekregen, zich minder afhankelijk van hun omgeving voelen en dat ze meer durven te ondernemen. Bovenstaande conclusies worden onderschreven door docenten en trajectbegeleiders.

Betekenis van het onderzoek voor het inburgeringsbeleid

De resultaten uit het onderzoek onderstrepen de waarde en het maatschappelijke nut van inburgering. Inburgering draagt bij aan een betere beheersing van de Nederlandse taal, grotere kennis van de Nederlandse samenleving en bevordert participatie. Uit het onderzoek komt meer specifiek naar voren dat inburgering een positieve bijdrage levert aan de arbeidsparticipatie van nieuwkomers en vrijwillige inburgeraars. Het huidige inburgeringsbeleid richt zich specifiek op de groep nieuwkomers. Tevens stimuleer ik dat migranten die niet inburgeringsplichtig zijn, waaronder de Europese arbeidsmigranten, vrijwillig de Nederlandse taal leren. Verschillende activiteiten vinden plaats op dit vlak: het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden van taalonderwijs aan arbeidsmigranten onder gemeenten; de ontwikkeling van instructiefilms in diverse talen bij de gratis taal oefenprogramma's van «oefenen.nl»; het creëren van de mogelijkheid om taal op de werkvloer in aanmerking te laten komen voor subsidiëring via het Europees Sociaal Fonds (ESF); en het creëren van de mogelijkheid om taal op de werkvloer onderdeel te laten zijn van de sectorplannen die in het kader van het sociaal akkoord in aanmerking kunnen komen voor overheidssubsidie. De uitkomsten van het onderzoek sterken mij in het voortzetten van deze aanpak.

Inburgering dient de nieuwkomer in staat te stellen de eerste stappen te zetten in de Nederlandse samenleving. Het onderzoek toont de positieve bijdrage van inburgering aan de arbeidsparticipatie aan. Dit laat onverlet dat voor veel inburgeraars arbeidsparticipatie nog ver weg ligt. Ik zal dan ook, zoals ik heb aangekondigd in de Agenda Integratie⁷, het inburgeringsbeleid aanscherpen met de inzet van instrumenten gericht op arbeidsmarktinschakeling, zoals het vormgeven van een arbeidsmarktmodule. Ik verwacht uw Kamer in het najaar nader te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkeling van deze module.

Eén van de uitkomsten van het onderzoek is dat integratie tijd kost. Inburgeraars participeren meer naarmate ze langer in Nederland verblijven. Het is daarom van groot belang dat migranten zich bewust zijn wat Nederland als ontvangende samenleving verwacht en biedt en dat zij snel beginnen met het opdoen van de kennis die nodig is om volwaardig mee te doen in de Nederlandse samenleving. Via een participatiecontract wil ik nieuwe migranten wijzen op hun rechten en plichten en de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving, evenals op relevante voorzieningen ten dienste van een snelle inburgering.

Doorlichting inburgering

In de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2012 is de uitvoering van een beleidsdoorlichting op het terrein van inburgering opgenomen. Door de recente wijzigingen van het inburgeringsbeleid en de uitvoering van dit onderzoek ben ik voornemens de beleidsdoorlichting in 2015 en 2016 uit te voeren. De doorlichting zal dan conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek plaatsvinden op het hele begrotingsartikel Integratie en maatschappelijke samenhang.

⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 7

2 De aanbesteding van inburgeringstoetsen

Op 31 oktober 2014 loopt het contract af met het consortium dat in Nederland en in het buitenland de Toets Gesproken Nederlands verzorgt en in het buitenland de toetsen Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) en Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) verzorgt. Komend najaar wordt dit contract opnieuw aanbesteed. In de aanloop naar de aanbesteding heb ik een aantal zaken in gang gezet: een onderzoek loopt naar de kanttekeningen die experts plaatsen bij de TGN; ik heb TNO gevraagd het verschil tussen computerbeoordeling en menselijke beoordeling opnieuw te onderzoeken en er wordt een marktverkenning uitgevoerd met als doel om de technische en commerciële mogelijkheden van diverse toetsen te inventariseren. In deze onderzoeken komen de zorgen en wensen die door de Kamer zijn geuit aan de orde en de uitkomsten worden gebruikt bij het opstellen van een programma van eisen. Ik streef er naar het programma van eisen in september 2013 gereed te hebben. Daarin zijn in ieder geval transparantie, betrouwbaarheid, validiteit, uitvoerbaarheid in Nederland en in het buitenland en kosten belangrijke criteria.

3 Aanpassing van de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Wet inburgering op 10 en 11 april 2012 is een motie ingediend door de leden Dibi (GL) en Van Dam (PvdA) over het examenonderdeel Kennis Nederlandse Samenleving (KNS). In de motie werd gesteld dat de consensus in Nederland groot is over principes als seksegelijkheid, non-discriminatie, vrijheid van meningsuiting en scheiding van kerk en staat maar dat de lesstof onvoldoende gericht is op deze consensus en de gebruiken en gewoonten in de Nederlandse samenleving. De regering werd daarom verzocht het examenonderdeel KNS opnieuw in te richten en aan bovengenoemd onderwerpen ruime aandacht te besteden.

Naar aanleiding van deze verworpen motie heeft mijn voorganger toegezegd de instelling die het examen KNS verzorgt te vragen om een reactie. Hij onderstreepte dat het belangrijk is dat inburgeraars weten welke grondrechten wij in Nederland hebben.

Het Bureau ICE, verantwoordelijk voor het maken en onderhouden van de itembank KNS, heeft opdracht gekregen de itembank KNS door te lichten, rekening houdend met de aandacht voor grondrechten, gebruiken en gewoontes. Bij het beoordelen van de items is ook gekeken of de wijziging van de doelgroep van inburgering (vanaf 1 januari 2013 zijn alleen nieuwkomers nog inburgeringsplichtig) zou moeten leiden tot ingrepen in de itembank. Het beoordelen van de items op actualiteit is in hetzelfde proces meegenomen.

In de doorlichting van de itembank zijn acht centrale thema's⁸ als uitgangspunt genomen. De acht thema's zijn in een landelijk onderzoek voorafgaand aan de invoering van de Wet inburgering in 2007 vastgesteld en recent in 2011 bevestigd in een nieuw onderzoek. Alle items uit de itembank KNS zijn beoordeeld met als leidraad de volgende vragen:

- Welke items sluiten niet meer goed aan bij de eindtermen en moeten daarom aangepast dan wel verwijderd worden?

⁸ 1. Werk en inkomen; 2. Omgangsvormen, waarden en normen; 3. Wonen; 4. Gezondheid en gezondheidszorg; 5. Geschiedenis en geografie; 6. Instanties; 7. Staatsinrichting en rechtsstaat; 8. Onderwijs en opvoeding.

- De inburgeraars zijn na 1 januari 2013 vrijwel alleen nieuwkomers. Leidt dit feit tot aanpassing van items, omdat de «oude» items ook rekening hielden met zogenaamde oudkomers die al langer in Nederland waren en daardoor andere kennis en behoeften hadden? Bevatten de items elementen die niet meer actueel zijn (namen, foto's, procedures, etc.)? Enkele voorbeelden zijn: foto's van de Koningin, logo van een bank, IB-Groep is nu DUO. Procedure voor Eerste Hulp is aangepast, niet meer rechtstreeks maar via de Huisartsenpost. Bij het zoeken naar een huurwoning wordt voornamelijk gebruik gemaakt van websites in plaats van huizenkranten.

Nadat dit proces was voltooid is de balans opgemaakt: 135 items voldoen niet meer, daarvan worden er 41 aangepast en voor 94 komen nieuwe items; deze items dienen goed gespreid te zijn over de 8 thema's. Specifieke aandacht gaat uit naar de grondrechten en de gebruiken en gewoonten. Het komende jaar worden afgekeurde items verwijderd, items geactualiseerd en er worden, ter vervanging van de verwijderde items, nieuwe ontwikkeld. De geactualiseerde en nieuw ontwikkelde items moeten worden gepretest en beoordeeld door de adviescommissie om zodoende de zak-/slaaggrens te bepalen. Het geheel zal leiden tot een nieuw eindtermendocument. U ontvangt dit document zo spoedig mogelijk.

4 Aanpassing en aanscherping van de Toets Gesproken Nederlands (TGN)

Drempelwaarden voor deelscores TGN

De TGN beoordeelt vier deelvaardigheden: woordenschat, zinsbouw, uitspraak en vloeiendheid van kandidaten. Ik vind het belangrijk dat kandidaten voor ieder van deze vier vaardigheden een minimum aantal punten halen. Zowel wat kandidaten zeggen als hoe ze het zeggen is belangrijk om zich te kunnen redden in Nederland. Ik onderzoek daarom de mogelijkheden om een drempelwaarde in te voeren voor deelvaardigheden binnen de TGN, zowel voor binnenland als buitenland, opdat vastgesteld kan worden dat de kandidaat die deelvaardigheid voldoende beheerst.

Mijn streven is om dit voor de TGN in Nederland in de eerste helft van 2014 in te voeren en voor de TGN als onderdeel van het inburgerings-examen in het buitenland op (uiterlijk) 1 januari 2015. Deze maatregel gaat in het buitenland later in dan in het binnenland om de uitvoerbaarheid te waarborgen.

Als de aanpassingen zijn doorgevoerd zijn zij een wezenlijke aanscherping, zowel in het buitenland als in Nederland.

Menselijke herbeoordeling

De huidige regeling met betrekking tot menselijke herbeoordeling houdt in dat kandidaten een menselijke herbeoordeling kunnen aanvragen als zij op of na 1 juli 2013 voor de vierde keer of meer zakken voor de TGN. Het lid Karabulut (SP) drong tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2013 aan op terugwerkende kracht van deze mogelijkheid vanaf 1 januari. Ik ben bereid de terugwerkende kracht in Nederland in te laten gaan op 2 april 2013. Dit is de datum dat ik tijdens het mondelinge vragenuur in de Kamer toegezegd heb hier naar te kijken. Terugwerkende kracht tot 1 januari 2013 leidt tot een fors zwaardere belasting van de herbeoordeelaars en een fors hoger benodigd budget.

5 Criteria voor verwijtbaar gedrag en het niet in staat zijn te voldoen aan de inburgeringsplicht

Op 26 april 2012 heeft uw Kamer een motie aangenomen van het lid Ortega-Martijn⁹ waarin de regering wordt verzocht heldere criteria op te stellen waaraan getoetst kan worden wanneer er sprake is van verwijtbaar gedrag c.q. het blijvend niet in staat zijn te voldoen aan de inburgeringsplicht en de Kamer hierover te informeren.

De criteria zijn opgenomen in de Regeling Inburgering die in werking is getreden op 23 mei 2013¹⁰ en luiden als volgt.

Verwijtbaar gedrag

Dit betreft het opstellen van criteria ten aanzien van de in de wet opgenomen mogelijkheid om een verlenging van de inburgeringstermijn te verlenen indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem of haar geen verwijt treft ten aanzien van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De verlenging van de inburgeringstermijn wordt verleend, indien de inburgeringsplichtige ten minste 300 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk en ten minste twee maal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen.

Het blijvend niet in staat zijn te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Dit betreft het opstellen van criteria ten aanzien van de in de wet opgenomen mogelijkheid om een ontheffing te verlenen aan een inburgeringsplichtige die zich aantoonbaar heeft ingespannen om aan de inburgeringsplicht te voldoen en desondanks niet in staat is het inburgeringsexamen te behalen. Een ontheffing wordt verleend indien de inburgeringsplichtige ten minste 600 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk en verder ten minste vier maal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen, of ten minste 600 uur heeft deelgenomen aan een alfabetiseringscursus bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk en uit een afgenomen toets blijkt dat de inburgeringsplichtige niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁹ Kamerstuk 33 086, nr. 37

¹⁰ Staatscourant 2013, nr. 13217