

Vergaderjaar 2017–2018

32 824

Integratiebeleid

Nr. 221

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2018

In het AO inburgering en integratie met uw Kamer van 7 februari 2018 (Kamerstuk 32 824, nr. 205) heb ik toegezegd om nadere informatie te verschaffen over de inspanningen die gedaan worden om fraude tegen te gaan bij cursusinstellingen die inburgeringsonderwijs aanbieden. Hierbij ontvangt u de toegezegde nadere informatie alsmede een tussenrapportage over toezicht in de klas.

Verder ontvangt u hierbij ook nadere informatie over de eerder aan uw Kamer toegezegde verbetermaatregelen in het huidige stelsel van inburgering (Kamerstuk 32 824, nr. 161). Tevens informeer ik u over de uitvoering van de motie van de leden Marcouch en Pieter Heerma inzake het actief kennismaken met de Nederlandse cultuur als onderdeel van de inburgering en de participatieverklaring, alsmede over de uitvoering van de motie van het lid Jasper van Dijk (SP) inzake artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs. Ook ontvangt u hierbij de uitkomsten van de periodieke monitor Basisexamen Inburgering Buitenland¹ en het recente onderzoeksverslag van onderzoeksbureau MWM2 over inactieve inburgeraars².

Tot slot ga ik in op de motie van het lid Pieter Heerma over sancties op het terrein van inburgering in relatie tot het verblijfsrecht.

Aanpak fraude

Voor de cursusinstellingen die het inburgeringsonderwijs verzorgen geldt een keurmerk. Door middel van dit keurmerk vindt toetsing op kwaliteit plaats. Daarbij wordt getoetst op:

- 1) algemene kwaliteitsindicatoren, didactiek en cursusinhoud
- 2) cliënttevredenheid
- 3) behaalde resultaten van inburgeraars die een cursus bij betreffende instelling hebben gevolgd

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Alleen cursusinstituten die over een keurmerk beschikken, mogen inburgeringsonderwijs verzorgen waarvoor de betaling uit de lening van de inburgeraar kan worden gebruikt. Blik op Werk (BoW) is de organisatie die dit keurmerk beheert. In aanvulling daarop vindt er sinds juli 2017, onder auspiciën van BoW, toezicht in de klas plaats op het inburgeringsonderwijs. Indien een cursusinstelling niet meer voldoet aan de criteria dan wordt het keurmerk bij de cursusinstelling geschorst. De cursusinstelling krijgt dan acht weken de gelegenheid om een verbeterplan op te stellen. Indien er onvoldoende sprake is van verbetering wordt het keurmerk definitief ingetrokken. Vanaf 1 juni 2018 is Blik op Werk met een project gestart voor het ontwikkelen en toepassen van een nader financieel toezichtinstrument bij de cursusaanbieders. Dit instrument is gericht op het voorkomen van financiële fraude bij het inburgeringsonderwijs. Bij de cursusaanbieders zal in dit kader een audit uitgevoerd worden om te bepalen of de financiële en administratieve huishouding op orde is. Volgens de planning worden er in 2018 100 van deze audits uitgevoerd.

Daarnaast is bij de Inspectie SZW een projectteam van start gegaan om te bekijken welke verdere aanpak geboden is om fraude bij het inburgeringsonderwijs te voorkomen en te bestrijden. In het projectteam hebben naast de Inspectie SZW, de beleidsdirectie Samenleving en Integratie, DUO en BoW zitting. Op basis van signalen en klachten die bij BoW zijn binnengekomen is in een 14-tal gevallen sprake van vermoedens dat er zaken mis zijn. Die worden momenteel nader geanalyseerd. Daarnaast lopen er op dit moment twee strafrechtelijke onderzoeken bij cursusinstellingen.

Tussenrapportage toezicht in de klas

Vanaf juli 2017 loopt het toezicht in de klas. Alle cursusinstellingen met keurmerk worden tot eind 2018 geïnspecteerd op de kwaliteit van het lesprogramma en docenten. Van de 215 cursusinstellingen is er bij 111 de inspectie volledig gedaan en succesvol afgerond. Tot en met juli 2018 staan bij 47 scholen inspecties gepland. In de zomer tot oktober worden nog 17 scholen geïnspecteerd. In het najaar worden de laatste 40 scholen geïnspecteerd. Tot nu toe hebben deze inspecties bij 5 cursusinstellingen opmerkingen geplaatst. Twee scholen hebben inmiddels een verbeterplan ingediend dat is goedgekeurd. Drie scholen hebben tot midden juli de tijd een verbeterplan in te leveren. Aan het eind van 2018 wordt het project toezicht in de klas geëvalueerd.

Verbeteren huidig stelsel van inburgering

Bij brief van 11 oktober 2016 (Kamerstuk 32 824, nr. 161) heb ik uw Kamer geïnformeerd over een breed uitgevoerde verkenning naar de eerste resultaten van inburgeringsplichtigen (cohort 2013) onder het inburgeringsstelsel dat op 1 januari 2013 werd ingevoerd. Op basis van deze verkenning is een aantal verbeterpunten aangekondigd. In deze brief geef ik aan hoe deze verbeteringen zijn uitgevoerd. Hoewel er momenteel wordt gewerkt aan een aanpassing van het inburgeringsstelsel, zijn en worden er indien noodzakelijk ook verbeteringen in het huidige stelsel doorgevoerd. Immers, huidige inburgeraars kunnen nog niet profiteren van het nieuwe stelsel en voor hen wil ik al wel enkele praktische oplossingen bieden. De belangrijkste verbeteringen worden doorgevoerd middels een wijziging van de Regeling inburgering die op 1 juli 2018 in werking zal treden. Deze wijziging omvat onder andere:

- Zowel de uren besteed aan een cursus NT2 als ook de pogingen staatsexamen NT2 tellen mee voor een ontheffing vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen. Deze bestede uren en gedane examenpogingen tellen ook mee bij verlenging van de inburgeringstermijn vanwege niet verwijtbaarheid;

- Het volgen van een opleiding op minimaal MBO-2 niveau wordt een grond voor verlenging van de inburgeringstermijn waarbij de duur van de verlenging gekoppeld is aan de duur van de opleiding;
- Alfabetiseringsuren en inburgeringsuren kunnen bij elkaar opgeteld worden voor de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen vanwege niet leerbaarheid.

Een schematisch overzicht van de overige verbeteringen treft u aan in bijlage bij deze brief.

Onderzoek bureau MWM2 naar inactieve inburgeraars

Uit in opdracht van DUO uitgevoerd kwalitatief onderzoek door bureau MWM2 over inactieve inburgeraars blijkt dat het overgrote deel van de inburgeringsplichtigen werk maakt van de inburgering. Per 1 mei 2018 is van slechts 1% van cohort 2013 bij DUO geen inburgeringsactiviteit bekend (128 van de 9.439 personen). Dit betekent dat er bij DUO geen leen-, cursus- of examengegevens van deze mensen bekend zijn. Het betreft overwegend gezinsmigranten. Het onderzoek was erop gericht om te achterhalen in hoeverre deze personen inderdaad niet bezig zijn met hun inburgering en wat de reden daarvan is. MWM2 heeft met 22 inburgeringsplichtigen uit deze groep gesproken. De belangrijkste conclusies zijn:

- Bijna alle respondenten zijn bezig (geweest) met inburgering. Kanttekening hierbij is natuurlijk dat personen die in het geheel niet bezig zijn geweest met inburgeren wellicht ook niet bereid zijn geweest om aan het onderzoek mee te werken (de respons was 10%).
- MWM2 concludeert dat onder de groep waarvan geen inburgeringsactiviteit bekend is, zich inburgeringsplichtigen bevinden die niet over de vaardigheden beschikken om zelfstandig in te burgeren. Omdat het merendeel van deze groep gezinsmigranten betreft, worden zij ook niet door de gemeente ondersteund via de maatschappelijke begeleiding.

Ik zal u per separate brief informeren over mijn voorstellen voor aanpassing van het inburgeringsstelsel.

Uitvoering motie Marcouch-Pieter Heerma

Ter uitvoering van de motie van de leden Marcouch en Pieter Heerma³, waarin de regering wordt verzocht de mogelijkheden te bezien om het actief kennismaken met de Nederlandse cultuur onderdeel te maken van de inburgering en participatieverklaring, is een pilot uitgevoerd waarin geëxperimenteerd is met verschillende vormen van waardenoverdracht door cursusinstellingen en gemeenten. Doel van de pilot was het vergroten van de waardenoverdracht aan nieuwkomers⁴. Ik heb uw Kamer over de opzet van de pilot geïnformeerd in de brief over het inburgeringsbeleid van oktober 2016⁵.

Hierbij bied ik u het rapport «Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers» aan dat door Regioplan Beleidsonderzoek is opgesteld naar aanleiding van de pilot. Uit het rapport komt naar voren dat intensievere trajecten en dialoogsessies een positief effect hebben op de kennis van de nieuwkomers over de Nederlandse kernwaarden. Dialoogsessies en bezoeken aan lokale waardendragers⁶ dragen het meest bij aan reflectie op de kernwaarden en een beter begrip daarvan. De onderzoekers hebben een aantal inhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden geïdentificeerd voor het succesvol organiseren van trajecten gericht op waardenoverdracht, zoals het aansluiten bij de leefwereld van

³ Kamerstuk 32 824, nr. 141.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Kamerstuk 32 824, nr. 161.

⁶ Lokale instellingen, organisaties die gelieerd zijn aan de waarden, zoals de vrijwilligerscentrale.

de nieuwkomer, het inzetten van eigen taalondersteuning, voor- en nabesprekingen bij bezoeken of excursies en goede afstemming met uitvoeringspartners en cursusinstellingen. De verschillende activiteiten hebben daarnaast additionele opbrengsten⁷. Meer kennis van praktische zaken (zoals bijvoorbeeld kennis van de sociale kaart van de gemeente) heeft een positieve invloed op het zelfvertrouwen en de zelfredzaamheid van nieuwkomers. Nieuwkomers leren door excursies naar instellingen van historische betekenis over de Nederlandse geschiedenis en zij krijgen gevoelsmatig ook meer binding met de Nederlandse samenleving. De bezoeken aan lokale waardendragers, excursies naar instellingen van historische betekenis en de dialoogsessies hebben volgens de pilotuitvoerders de motivatie van nieuwkomers om te integreren en te participeren verhoogd. Het rapport biedt waardevolle inzichten hoe aan waardenoverdracht aan nieuwkomers in de praktijk via het participatieverklaringstraject en het inburgeringsonderwijs vorm kan worden gegeven en welke randvoorwaarden hiervoor belangrijk zijn. Het rapport en een praktische handreiking worden ter versterking van de uitvoering aan gemeenten en cursusinstellingen aangeboden.

Monitor Inburgeringsexamen Buitenland 2017

Conform toezegging (Kamerstuk 29 700, nr. 40) zend ik u hierbij de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland over 2017. In vergelijking met de monitor 2016 zijn er geen opvallende veranderingen opgetreden. Het aantal kandidaat inburgeraars is licht toegenomen (2,7%). Bij het slagingspercentage is sprake van een kleine toename.

Motie Jasper Van Dijk (SP) segregatie in het Onderwijs (artikel 167a van de Wet op het primair Onderwijs)

Met de beantwoording van de schriftelijke vraag 19 over de Staat van het Onderwijs door mijn collega van OCW (brief OCW, 8 juni 2018, Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 139) is invulling gegeven aan de aangehouden motie van 14 maart 2018, van het lid Jasper van Dijk (SP) (Kamerstuk 32 824, nr. 208).

Motie Pieter Heerma 7 december 2016 intrekking verblijfsrecht

Ten aanzien van de motie van het lid Pieter Heerma van 7 december 2016⁸ waar hij de regering verzoekt er zorg voor te dragen dat belemmeringen in nationale en internationale regelgeving om de sanctie van intrekking verblijfsvergunning op te kunnen leggen worden weggenomen, en de Kamer te informeren over de voortgang bericht ik u als volgt. Er zijn verschillende sancties bij het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Zo kan de Dienst Uitvoering Onderwijs overgaan tot het (herhaaldelijk) opleggen van een boete, worden sterkere verblijfsstatussen, (zoals vergunning voortgezet verblijf en de vergunning voor onbepaalde tijd) niet verleend en worden verzoeken tot het Nederlanderschap afgewezen. Ook kunnen er gevolgen zijn voor de bijstandsuitkering. Bij asielgerechtigden wordt daarnaast de lening niet kwijtgescholden (en dus teruggevorderd). Bij de beoordeling van de vraag of de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken gaat het altijd om een individuele beoordeling waarbij rekening moet worden gehouden met de individuele omstandigheden van het geval mede in het licht van het evenredigheidsbeginsel. Bij de groep gezinsmigranten en geestelijk bedienaren kan onder meer het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en

⁷ Uitkomsten kwalitatief onderzoek.

⁸ Kamerstuk 34 550 XV, nr. 32.

de fundamentele vrijheden (het EVRM) en de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) zich tegen de intrekking van het verblijfsrecht verzetten. Mijn ambtsvoorganger heeft in een eerdere verkenning gezien of er gevallen zijn waar het verblijfsrecht kan worden ingetrokken⁹. Er zijn geen gezinsmigranten geïdentificeerd waarbij intrekking van het verblijfsrecht mogelijk is. Mogelijk zou een succesvolle intrekking van een verblijfsvergunning aan de orde kunnen zijn bij geestelijk bedienaren die geen gezinsleven hebben. Dit betekent dat internationale richtlijnen en verdragen in de meeste gevallen geen ruimte bieden voor het toepassen van de ultieme sanctie. In de brief van 28 november 2016 heeft mijn ambtsvoorganger aan de TK¹⁰ aangegeven dat het European Integration Network (EIN) zou worden benut om het vraagstuk aan de orde te brengen hoe om te gaan met nieuwkomers die echt niet willen inburgeren. Dit mede omdat het initiatief om tot aanpassing van bijvoorbeeld een richtlijn over te gaan bij de Europese Commissie ligt. Het EIN is benut¹¹ en met de Europese partners is gezien hoe dit vraagstuk in andere EU landen wordt aangepakt en welke lessen hier ook op Europees niveau uit getrokken kunnen worden. De uitkomst was dat geen van de lidstaten de ultieme sanctie kent voor de groep asiel- en gezinsmigranten waarbij het verblijfsrecht wordt beëindigd wanneer als personen verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Eerste inventarisatie laat zien dat de lidstaten er ook geen voorstander van zijn om deze sanctie toe te kunnen passen (dus de internationale regelgeving hierop aan te passen) bij het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De lidstaten vinden het belangrijker om inburgeraars te faciliteren om ze in de gelegenheid te stellen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Ik kan dus niet tegemoet komen aan de motie van het lid Pieter Heerma (CDA) om belemmeringen in de internationale regelgeving weg te nemen om het verblijfsrecht in te kunnen trekken bij het weigeren om in te burgeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁹ Brief van de Minister van SZW van 7 juli 2016, Kamerstuk 32 824, nr. 147.

¹⁰ Kamerstuk 32 824, nr. 174.

¹¹ 4th Meeting of the European Integration Network, Tallinn, 15 november 2017.

BIJLAGE: verbeteringen in huidige inburgeringsstelsel

Knelpunt	Maatregel
<p>Asielgerechtigde inburgeringsplichtigen (meer) op weg helpen bij het inburgeren en participatie.</p>	<p>Wijziging Wet inburgering per 1 oktober 2017: invoering participatieverklaring en vastleggen maatschappelijke begeleiding. Hiervoor hebben gemeenten € 2.370,- per nieuwe asielgerechtigde in hun gemeente beschikbaar gekregen. Hulp bij de start van de inburgering maakt onderdeel uit van de maatschappelijke begeleiding, evenals het stimuleren van integratie en participatie waaronder ook verstaan het overdragen van de Nederlandse kernwaarden.</p>
<p>Gemeenten beter faciliteren bij hun rol (m.n. inzicht bieden in de voortgang van de inburgeraars in hun gemeente).</p>	<p>Gemeenten hebben toegang gekregen tot relevante gegevens uit het informatiesysteem inburgering (ISI) van DUO t.a.v. de uitvoering van het participatieverklaringstraject en maatschappelijke begeleiding. Er staan periodieke rapportages op de DUO-website op gemeenteniveau over o.a. het aantal personen dat aan de inburgeringsplicht voldaan heeft en het aantal personen dat de inburgerings-termijn dreigt te overschrijden.</p>
<p>Verbeteren informatievoorziening naar zowel de inburgeringsplichtige als naar de partijen die een belangrijke ondersteunende rol spelen bij de inburgering (COA, gemeenten, VWN, BoW en DUO).</p>	<p>Er zijn zowel door DUO als Blik op Werk meer vertaalde documenten beschikbaar gesteld. Op de website van Blik op Werk is een richtlijn geplaatst over de gemiddelde kosten per uur, voor een analfabeet, een laag-, midden- of hoogopgeleide inburgeringsplichtigen. Websites van DUO en Blik-op-Werk zijn aangepast met het oog op gebruiksvriendelijkheid. Onderzoeksbureau MWM2 zal dit in opdracht van DUO in het najaar evalueren. MWM2 heeft in opdracht van DUO gesprekken gevoerd met inburgeringsplichtigen waarvan niet bekend is of ze actief met de inburgering bezig zijn. De rapportage hierover treft u elders in deze brief aan.</p>
<p>Stimuleren dat zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen kiezen voor het (hogere) staatsexamen NT2.</p>	<p>Op de website van DUO wordt expliciet aandacht gegeven aan de mogelijkheid het staatsexamen te doen. In de Handleiding van Blik op Werk (2018) is als verplichting opgenomen dat cursusaanbieders een intake-toets afnemen om het juiste opleidingsniveau vast te stellen en te adviseren over de juiste cursus. Uren NT2 en examenpogingen NT2 tellen mee voor een ontheffing vanwege aantoonbaar geleverde inspanning en voor verlenging vanwege niet verwijtbaarheid.</p>
<p>Kwaliteit cursussen verbeteren.</p>	<p>Sinds medio 2017 vindt bij cursusunstellingen toezicht in de klas plaats. Vanaf medio 2018 zullen er in door Blik op Werk ook financiële audits bij cursusunstellingen worden uitgevoerd. Stimuleren duale trajecten (inburgeren én werken): in de Handleiding (2018) van Blik op Werk is een ontbindende voorwaarde opgenomen. Zo kan het contract van een inburgeringsplichtige ontbonden worden, wanneer deze een baan of vrijwilligerswerk heeft gevonden die niet te combineren is met het aanbod van de cursusaanbieder.</p>