3 Inburgering in Nederland

Jeanine Klaver (Regioplan), Arend Odé (Regioplan), Jaco Dagevos (SCP), Linda Bakker (SCP/EUR)

3.1 De wetgeving: de Wib, de Win en de Wi

Dit hoofdstuk belicht de resultaten van het huidige inburgeringsbeleid. Het betreft zowel de inburgering in Nederland als de inburgering in het buitenland. De inburgering in Nederland is gebaseerd op de Wet inburgering (Wi) die in 2007 de Wet inburgering Nederland (Win) opvolgde. Inburgering in het buitenland bestaat sinds 2006 en is vastgelegd in de Wet inburgering buitenland (Wib). Overigens is de regering voornemens om het inburgeringsbeleid per 1 januari 2013 opnieuw te veranderen. De contouren van deze wijzigingen zijn reeds geschetst in de visienota *Integratie, binding en burgerschap*.[1] Volgens het nieuwe stelsel zijn inburgeraars volledig verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. De overheid zal dan geen rol meer spelen in het aanbieden van inburgeringstrajecten.

Het hoofdstuk start met de inburgering in het buitenland. We stellen vast hoeveel migranten hier inmiddels aan hebben meegedaan, welk aandeel is geslaagd en of de Wib van invloed is geweest op de omvang van de migratie. Het belangrijkste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de inburgering in Nederland. Ook hier presenteren we informatie over het aantal deelnemers en het aantal dat de inburgering met goed gevolg heeft doorlopen. Daarnaast is een analyse uitgevoerd die inzicht geeft in de invloed van de inburgering op de kennis van de Nederlandse taal. Het hoofdstuk besluit met een reflectie op de aangekondigde beleidswijzigingen per 1 januari 2013.

3.2 Wet inburgering buitenland

Sinds enige jaren geldt naast de verplichte inburgering in Nederland ook dat migranten uit visumplichtige (lees: niet-westerse) landen die zich in Nederland willen vestigen, voor hun komst een basisexamen inburgering moeten afleggen. De Wib bepaalt dat deze migranten moeten slagen voor een examen in de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij om in aanmerking te komen voor een verblijfsdocument.[2] Het examen wordt afgelegd bij een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal en bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de kennis van de Nederlandse samenleving per spraakcomputer getoetst aan de hand van een boekje met afbeeldingen.[3] De vragen gaan met name over de Nederlandse geschiedenis, de staatsinrichting en enkele maatschappelijke thema's. In het tweede deel wordt de kennis van de Nederlandse taal getoetst door onder meer Nederlandse zinnen na te zeggen en korte vragen te beantwoorden.
Het gehele examen wordt mondeling en in het Nederlands afgelegd. Dit betekent dat de kandidaten beslist enige notie van de Nederlandse taal moeten hebben, willen zij iets van het examen begrijpen. Niettemin worden vreemdelingen in het buitenland getest

op een zeer basaal kennisniveau van de Nederlandse taal. Het niveau van het examen ligt dan ook onder dat van de inburgeringstoets van de Wi. In de toelichting op deze wet geeft de overheid expliciet aan dat het vereiste niveau van taalvaardigheid niet zodanig hoog mag liggen dat op voorhand groepen mensen niet in staat zijn het examen te halen. Desondanks is de toets recentelijk gewijzigd. Om de Wib en de Wi beter op elkaar te laten aansluiten zijn per 1 april 2011 de eisen voor de inburgering in het buitenland enigszins verhoogd.[4] Zo is het niveau van de toets Gesproken Nederlands verhoogd van niveau A1min naar niveau A1. Tevens is een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) toegevoegd. In combinatie met een uitbreiding van het zelfstudiemateriaal wordt verwacht dat gezinsmigranten hierdoor beter integreren in Nederland. Wel is er een mogelijkheid tot ontheffing als een vreemdeling blijvend niet in staat is de GBL-toets met goed gevolg af te leggen. De vreemdeling moet dan wel kunnen aantonen zich te hebben ingespannen om het examen te halen, bijvoorbeeld door een of meerdere keren het basisexamen te hebben gedaan.

3.2.1 Resultaten van de Wet inburgering buitenland

De meest recente cijfers over de Wib betreffen 2010. Eventuele effecten van het verhogen van het taalniveau van de toets zijn nog niet aan te tonen. Op grond van de *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland 2010* (Significant 2011) kunnen we wel een beeld schetsen van de afgelegde examens en slagingspercentages over de periode 2007-2010. Ook geven we cijfers over het aantal aanvragen voor een Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) om te zien of de invoering van de wet van invloed is geweest op de immigratie van gezinsmigranten.

Afgelegde examens en slagingspercentages

Sinds de invoering van de wet neemt het aantal examens van kandidaten die voor het eerst opkomen iets toe. In 2007 en 2008 schommelt het aantal zogenoemde eerste examens gemiddeld tussen de 500 en 600 per maand. In het eerste halfjaar van 2010 is dit gestegen naar 750 per maand. In 2007 zijn in totaal 7300 eerste examens afgelegd, in 2008 6900, in 2009 8100 en in 2010 8800 (Significant 2011).
De slagingspercentages liggen hoog: in de afgelopen jaren steeds rond 90%. Wel zijn er verschillen tussen deelpopulaties. Vrouwen, personen ouder dan 45 jaar en lageropgeleiden hebben gemiddeld lagere slagingspercentages. De leeftijdsgroep 56-65 jaar kent met 69% het laagste slagingspercentage. Ook zijn er verschillen naar nationaliteit. Veruit de meeste examenkandidaten zijn afkomstig uit Marokko en Turkije. Het slagingspercentage ligt voor de Marokkanen net iets boven het gemiddelde (94%) en voor de Turken daar net iets onder (89%).

Effecten op het aantal aanvragen voor een Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV)

In voorgaande edities van het *Jaarrapport integratie* werd geconstateerd dat de immigratie uit visumplichtige landen sinds de invoering van de Wib in maart 2006 aanzienlijk is afgenomen. De eerste maanden laten een duidelijke trendbreuk zien in het aantal MVV-aanvragen. Vanaf 2007 stijgt het aantal maandelijkse MVV-aanvragen. De stijging

die het *Jaarrapport integratie* van 2009 signaleerde heeft zich ook daarna voortgezet. 2007 kende minder dan 1000 MVV-aanvragen per maand, in 2010 was dit aantal gestegen naar 1500 per maand. Overigens is daarmee nog niet het niveau van voor de invoering van de Wib bereikt. Wel lijkt het aanvankelijke negatieve effect op het aantal MVV-aanvragen wat uit te doven en lijken potentiële immigranten te wennen aan het feit dat zij een basistoets inburgering moeten afleggen. Het is denkbaar dat het verhogen van de taaleis voor het basisexamen per april 2011 opnieuw een negatief effect zal hebben op het aantal MVV-aanvragen, maar dat is nu nog niet vast te stellen.

3.3 Inburgering in Nederland

3.3.1 Veranderende regelgeving

Nederland kent sinds 1998 verplichte inburgering voor migranten die zich voor een niet-tijdelijk verblijf in Nederland komen vestigen. Een belangrijke reden voor het invoeren van dit beleid was het streven om de achterstanden in integratie van niet-westerse migranten te verminderen door van overheidswege inburgeringscursussen aan te bieden. Het idee was dat iedereen die na de invoering van deze Wet inburgering nieuwkomers (Win) naar Nederland zou komen verplicht een taalcursus moest volgen, terwijl migranten die vóór 1998 in Nederland woonachtig waren op vrijwillige basis konden inburgeren.
De Win was tot 2007 van kracht. Toen is het inburgeringsbeleid drastisch veranderd, vooral met als doel om meer migranten verplicht te laten inburgeren. Al in 2004 concludeerde de commissie-Blok dat het inburgeringsbeleid niet had gebracht wat was gehoopt. Kritiekpunten waren met name de beperkte groep die onder de verplichte inburgering viel, de gemiddeld lage niveaus die met de inburgeringsprogramma's werden behaald en het uitblijven van sancties bij weigering. Niettemin hebben ruim 250.000 inburgeraars tussen 1998 en 2006 verplicht of vrijwillig een inburgeringscursus gevolgd (Klaver en Odé 2007).

Wet inburgering

Sinds 1 januari 2007 is de Wet inburgering (Wi)[5] van kracht. Alle vreemdelingen tussen 18 en 65 jaar die duurzaam in Nederland willen verblijven zijn verplicht tot inburgering. Deze plicht geldt zowel voor vreemdelingen die zich vanaf 2007 in Nederland vestigden als voor vreemdelingen die daarvoor al in Nederland woonden maar de Nederlandse taal niet of slechts gebrekkig beheersen.[6] Alleen voor vreemdelingen uit lidstaten van de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER) geldt een uitzondering. Daarnaast heeft de rechter recentelijk beslist dat ook Turken in Nederland niet inburgeringsplichtig zijn.[7]
Nieuw aan de Wi was de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars. Zij werden geacht zelf te bepalen hoe zij zich op een examen voorbereiden en ook zelf de kosten te dragen. Wie dat niet kon betalen, kon een lening krijgen als tegemoetkoming in de cursuskosten.[8] Ook de rol van de gemeenten veranderde. Waren zij ten tijde van de Win een belangrijk contactpunt tussen inburgeraar en instanties als het ROC en het

arbeidsbureau, in de Wi was de bemoeienis van de gemeenten beperkt. Het was de bedoeling dat zich een markt van taalaanbieders zou ontwikkelen waardoor de inburgeraar zou kunnen kiezen uit geschikt aanbod. Uitzonderingen waren vluchtelingen en geestelijk bedienaren; zij kregen van de gemeente wel altijd een inburgeringscursus aangeboden. Inburgeraars dienden binnen drieënhalf jaar aan de inburgeringsplicht te hebben voldaan.[9]
Met de introductie van een verplicht inburgeringsexamen heeft de overheid de mogelijkheid om inburgeraars die niet voor het examen slagen een sanctie op te leggen. Onder de Win waren eveneens sancties mogelijk, maar deze hadden betrekking op deelname aan trajecten. De sancties in het kader van de Wi liggen zowel in de financiële als in de verblijfsrechtelijke sfeer. Wie niet binnen de gestelde termijnen voor het examen slaagt, krijgt een bestuurlijke boete die kan oplopen tot maximaal 1000 euro. De verblijfsrechtelijke gevolgen hebben betrekking op de kans op een verblijfvergunning (voor onbepaalde tijd of voor voortgezet verblijf) of op naturalisatie tot Nederlands staatsburger. In deze gevallen moet men de inburgeringstoets met succes af leggen. Inburgeren is dus sinds 2007 geen vrijblijvende aangelegenheid meer.

Al vrij snel na de invoering van de Wi bleek dat de uitvoering stagneerde (Klaver en Odé 2009; Dagevos en Odé 2010). Belangrijkste probleem was dat de klassen in veel gevallen leeg bleven. Gemeenten konden niet veel doen; inburgeraars moesten op eigen kracht de weg naar de inburgering vinden, maar hadden daarvoor wel een aantal jaren de tijd. Het risico was groot dat personen die (nog) niet wilden inburgeren, de weg niet wisten of vanwege de termijn van drieënhalf jaar weinig haast hadden, niet in aanraking kwamen met de inburgering. Ook was voor veel gemeenten de wet erg ingewikkeld. 2007 wordt wel gezien als een verloren jaar. Om de knelpunten aan te pakken, werd najaar 2007 het zogenoemde Deltaplan inburgering gelanceerd. Speerpunten waren een betere uitvoering en kwaliteit en eenvoudiger regelgeving. Inmiddels hebben diverse beleids- en wetswijzigingen verbetering gebracht. We bespreken een aantal van deze wijzigingen.

De rol van de gemeenten is verhelderd. Sinds 1 november 2007 kunnen gemeenten aan alle inburgeringsplichtigen een aanbod doen. Hierdoor hoopte men het aanvankelijk achterblijvende aanbod van inburgeringskandidaten te vergroten. De maatregel betekende dat veel inburgeringsplichtigen niet langer zelf op zoek hoefden te gaan naar een cursusaanbieder. De rol van de gemeente als aanbieder van cursussen is opnieuw belangrijk geworden.
Ook kunnen gemeenten sinds 1 januari 2009 een inburgeringsaanbod verplichtend opleggen.[10] Dit houdt in dat een inburgeringsaanbod kan worden vastgesteld, zonder dat de kandidaat daarmee hoeft in te stemmen. Deze bevoegdheid treedt overigens pas in werking als de gemeentelijke verordening op dit punt is aangepast.
Daarnaast zijn er maatregelen genomen voor het rendement van inburgering. Meer maatwerk is belangrijk, vooral door gecombineerde of duale trajecten aan te bieden. Dit betekent dat het leren van de taal direct gekoppeld wordt aan het participeren in de samenleving, bijvoorbeeld door werk, ondernemerschap of opvoedingsondersteuning. De overheid streeft ernaar dat in 2011 80% van de inburgeringsprogramma's een duaal

karakter heeft. Om de gemeenten te stimuleren duale trajecten aan te bieden, heeft de rijksoverheid een participatiebonus ingesteld. Ook kunnen gemeenten inburgeraars met meer ambitie en capaciteiten een aanbod doen waarmee zij het inburgeringsexamen op een hoger niveau kunnen afleggen. Het gaat om een toets op het niveau van het staatsexamen NT2 I of II.
De inburgeringswetgeving is dus gedurende de afgelopen jaren voordurend in verandering geweest, meestal om de uitvoering te verbeteren en de effecten te vergroten. In het onderstaande zullen we bezien wat de opbrengsten zijn.

3.3.2 Resultaten van de Wet inburgering

We behandelen eerst het aantal inburgeringsvoorzieningen, dat wil zeggen inburgeringstrajecten die gemeenten aanbieden. We maken een onderscheid tussen trajecten voor verplichte en vrijwillige inburgeraars. De eerste groep betreft vreemdelingen die vanwege de Wi verplicht zijn het inburgeringsexamen te behalen. Vrijwillige inburgeraars, ook wel inburgeringsbehoeftigen genoemd, zijn personen die niet onder de inburgeringsplicht vallen – zoals genaturaliseerde migranten of EU-onderdanen – maar die wel behoefte hebben aan ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal.
Vervolgens gaan we in op het aantal handhavingen. Handhaven in het kader van inburgering richt zich op de personen van wie de gemeenten hebben vastgesteld dat zij inburgeringsplichtig zijn, inclusief de periode waarbinnen zij aan deze verplichting moeten voldoen. Ook komt het aantal examenkandidaten en geslaagden aan bod. We maken niet alleen onderscheid tussen verplichte en vrijwillige inburgeraars, maar ook tussen zogenoemde oud- en nieuwkomers. Nieuwkomers zijn vreemdelingen die zich na de inwerkingtreding van de Wi in 2007 in Nederland hebben gevestigd dan wel – in het geval van asielgerechtigden – een verblijfsvergunning hebben gekregen. Oudkomers zijn vreemdelingen die zich vóór 2007 in Nederland hebben gevestigd en over onvoldoende aantoonbare kennis van de Nederlandse taal beschikken.
We baseren ons hoofdzakelijk op cijfers uit het evaluatierapport *Inburgering in Nederland* (Significant 2010). Deze gegevens beslaan de periode 2007 tot en met 2009. Daarnaast beschikken we voor 2010 over gegevens uit twee brieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Tweede Kamer.[11] De ene bron heeft betrekking op alleen de eerste helft van 2010, de andere bron beslaat weliswaar heel 2010 maar presenteert alleen enkele kengetallen. Hierdoor kunnen sommige uitsplitsingen die voor eerdere jaren wel mogelijk zijn voor 2010 niet gemaakt worden.

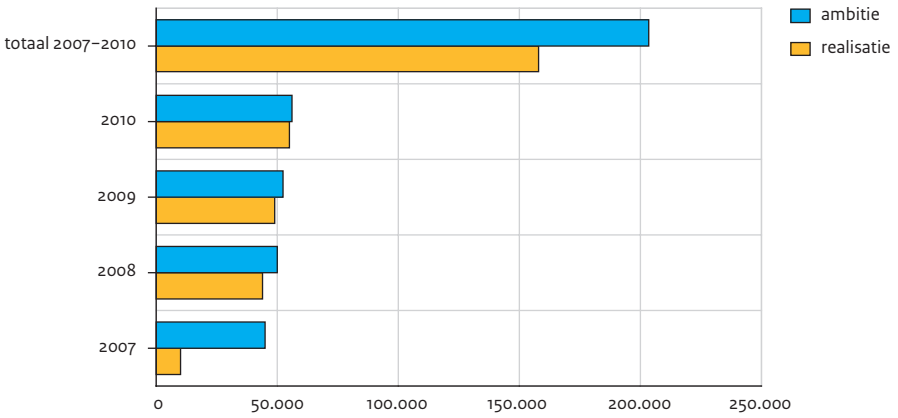
Inburgeringsvoorzieningen

In de periode 2007-2010 hebben gemeenten in totaal circa 158.000 inburgeringstrajecten aangeboden. Met name in het eerste jaar van de nieuwe regelgeving bleef het aantal inburgeringstrajecten aanzienlijk achter bij de prognoses die gebaseerd waren op afspraken tussen gemeenten en het rijk. Zoals in paragraaf 3.3.1 is toegelicht moest het Deltaplan inburgering de instroom in de trajecten vergroten en het rendement van inburgering verbeteren. De instroom is inderdaad toegenomen. Vanaf 2008 ligt het aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen aanzienlijk dichter bij de geformuleerde

ambities (zie figuur 3.1). Tussen 2007 en 2010 is ruim driekwart van de prognoses gerealiseerd.

Figuur 3.1

Inburgeringsvoorzieningen en prognoses, 2007-2010 (in absolute aantallen)



Bron: Significant 2010; TK 2009/2010, 31 143, nr. 84 (Regioplanbewerking); brief ministerie BZK, 17 maart 2011, 2011041050

Het grootste deel van de aangeboden trajecten, bijna vier vijfde, is bedoeld voor verplichte inburgeraars. Zeker in de eerste jaren na de invoering van het nieuwe stelsel kregen relatief weinig vrijwillige inburgeraars een traject aangeboden van de gemeente. Cijfers over de eerste helft van 2010 laten overigens zien dat de instroom van vrijwillige inburgeraars inmiddels flink is toegenomen. In de eerste zes maanden van dat jaar is 27% van de inburgeringsvoorzieningen aan deze groep aangeboden. Voor de periode 2007-2009 was dit aandeel minder dan een vijfde (tabel 3.1). De extra inspanningen van gemeenten om ook deze inburgeraars te bereiken, beginnen dus hun vruchten af te werpen.

Tabel 3.1

Verstrekte inburgeringsvoorzieningen naar type inburgeraar, 2007 t/m 1e halfjaar 2010 (in procenten)

	2007-2009	2010 (1e half jaar)
verplichte inburgeraars	81	73
vrijwillige inburgeraars	19	27
totaal	103.000	24.000

Bron: Significant 2010; TK 2009/2010, 31 143, nr. 84 (Regioplanbewerking)

In de periode 2007-2009 zijn in totaal 83.000 inburgeringstrajecten aangeboden aan verplichte inburgeraars. Circa 12% betrof inburgeringstrajecten voor asielzoekers die op grond van de pardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen.[12] Dit speelde met name in 2008 en 2009.

Inburgeringscursussen vertonen een grote variatie aan inhoud en duur. Afhankelijk van het aanvangsniveau en de leermogelijkheden van de inburgeraar duren cursussen enkele maanden (examentraining) tot wel anderhalf jaar. Ook bereiden cursussen voor op vier verschillende examenprofielen: Werk, OGO (opvoeding, gezondheid en onderwijs), Ondernemerschap en Maatschappelijke participatie. (Recente) gegevens over de duur en het profiel van de trajecten ontbreken. Wel beschikken we over gegevens over het aandeel duale trajecten, die inburgering combineren met een maatschappelijke component zoals (vrijwilligers)werk, re-integratie, (beroeps)opleiding of opvoedingsondersteuning. Dat aandeel was in 2010 68%.

Handhavingen

Gemeenten moeten formeel de inburgeringsplicht vaststellen voor inburgeringsplichtige nieuw- en oudkomers, evenals de termijn waarbinnen aan deze plicht voldaan moet zijn. Voor nieuwkomers gebeurt dit in principe binnen enkele weken na inschrijving in de gemeente. Voor het oproepen van oudkomers hebben gemeenten onder andere gebruikgemaakt van het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI).[13] Na het vaststellen van de inburgeringsplicht in een beschikking – dit wordt de handhaving genoemd – heeft de betreffende persoon in principe drieënhalf jaar om aan deze plicht te voldoen.[14] De handhaving richt zich op zowel mensen die een traject aangeboden hebben gekregen van de gemeente als mensen die op eigen kracht inburgeren.[15] Gemeenten kunnen inburgeraars die niet binnen de vastgestelde termijn voor het examen slagen een sanctie opleggen (zie ook § 3.3.1). Voor de periode waarover we in dit hoofdstuk rapporteren, was voor de meeste inburgeraars de vastgestelde termijn nog niet verstreken. Cijfers over 2007-2009 laten zien dat ruim een derde zich op eigen kracht moest voorbereiden op het inburgeringsexamen. Dat wil zeggen dat zij dus geen inburgeringstraject van de gemeente hebben gekregen maar alleen worden gehandhaafd. Het feit dat gemeenten sinds begin 2009 een inburgeringsaanbod verplichtend kunnen opleggen heeft niet geleid tot een sterke afname van het aandeel inburgeraars dat zich zelfstandig voorbereidt op het examen ten opzichte van de eerste twee jaren van de Wi.[16]

Examenresultaten

Het inburgeringsexamen bestaat uit verschillende onderdelen. Een inburgeraar moet voor alle examenonderdelen slagen (dan wel vrijgesteld of ontheven worden) om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Het centrale deel van het inburgeringsexamen bestaat uit de Toets Gesproken Nederlands (TGN), Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) en het Elektronisch Praktijkexamen (EPE). In het decentrale praktijkexamen (PE) wordt de taalvaardigheid getoetst aan de hand van concrete situaties.
Van 1 januari 2007 tot en met 2009 hebben circa 33.000 personen aan het inburgeringsexamen deelgenomen. Eind 2009 had circa een kwart van de personen die vanaf 1 januari

2007 met inburgering begonnen waren ook het examen afgelegd. De rest nam op die datum nog deel aan een traject en had nog geen examen afgelegd of was uitgevallen. In 2010 is het aantal examenkandidaten sterk toegenomen omdat veel inburgeraars die in eerdere jaren aan een cursus waren begonnen inmiddels hun traject hadden afgerond. In 2010 deden meer mensen examen dan in de drie voorgaande jaren.[17] Aangezien het aantal examenkandidaten in 2010 aanzienlijk is toegenomen, zal het aandeel personen dat gestart is met inburgering en ook examen heeft afgelegd navenant zijn gestegen.
Een ruime meerderheid van de kandidaten slaagt voor het examen. Wel zijn de slagingspercentages de afgelopen jaren enigszins gedaald (zie tabel 3.2). Dat komt mogelijk doordat langzamerhand de moeilijker lerende groepen, die vaak ook langer doen over een inburgeringtraject, deelnemen aan het examen. Vaak zijn dit lageropgeleiden die niet (of anders) zijn gealfabetiseerd. Uit onderzoek in de gemeente Rotterdam is gebleken dat de slagingspercentages onder deze deelnemers aanzienlijk lager zijn dan onder andere groepen (Brink et al. 2010).

Tabel 3.2
Geslaagden bij eerste keer examen, 2007-2010[18] (in procenten)

	geslaagd bij eerste keer examen
2007	85
2008	82
2009	74
2010	72

Bron: Significant 2010 (Regioplanbewerking); brief ministerie van BZK, 17 maart 2011, 2011041050

Zoals gezegd moeten inburgeraars alle vier examenonderdelen met succes afronden. De slagingspercentages voor de verschillende onderdelen variëren overigens aanzienlijk. Ze zijn het hoogst voor het onderdeel Kennis Nederlandse Samenleving (KNS) en het laagst voor de twee praktijkonderdelen (EPE en PE).

Tabel 3.3
Geslaagden bij eerste keer examen per onderdeel, 2007-2009 (in procenten)

examenonderdeel	geslaagd bij eerste examen
elektronisch praktijkexamen (EP)	69
praktijkexamen (PE)	72
kennis Nederlandse samenleving (KNS)	88
toets gesproken Nederlands (TGN)	81

Bron: Significant 2010

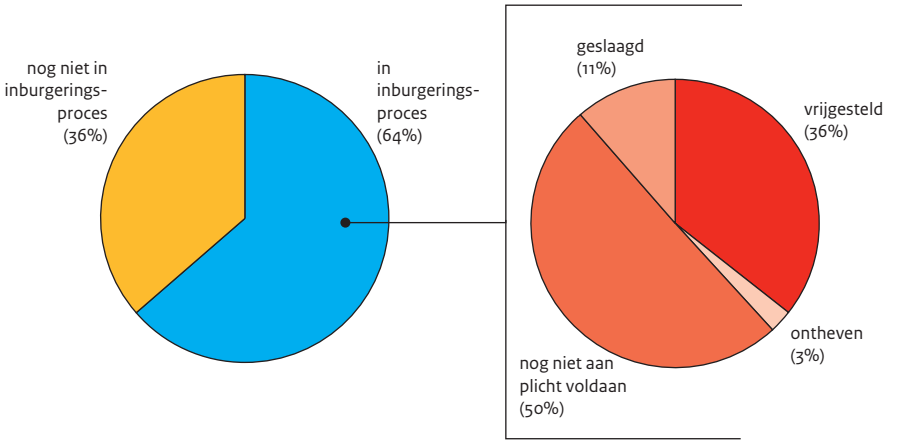
Resultaten naar doelgroep

Er zijn aanzienlijke verschillen in de mate waarin verplichte en vrijwillige inburgeraars zijn ingestroomd. Ingestroomd betekent in dit geval dat personen een inburgeringstraject hebben gekregen van de gemeente of door de gemeente zijn gehandhaafd en verder op eigen kracht moeten inburgeren. Er is niet alleen een verschil in de mate van deelname aan het inburgeringsproces, maar ook in de behaalde resultaten (zie figuur 3.2). Onderstaande analyse is gebaseerd op Significant (2010) en beslaat alleen de periode 2007-2009.

Van de groep potentieel inburgeringsplichtige oudkomers (zie figuur 3.2 A), zoals initieel vastgesteld in 2007, was eind 2009 een kleine twee derde inmiddels ingestroomd (populatie circa 220.000, 140.000 ingestroomd). Van hen heeft circa de helft aan de inburgeringsplicht voldaan door het examen te halen dan wel door een vrijstelling of ontheffing. Een vrijstelling is mogelijk op grond van vrijstellende diploma's of bewijzen of door de korte vrijstellingstoets te halen. Gemeenten kunnen personen ook ontheffen op grond van psychische of medische belemmeringen. Veel oudkomers zijn uiteindelijk vrijgesteld op grond van diploma's of bewijzen of door een korte vrijstellingstoets te halen. Slechts een heel klein deel is ontheven vanwege medische of psychische belemmeringen. Ruim een op de tien oudkomers heeft door te slagen voor het inburgeringsexamen aan de inburgeringsplicht voldaan.
Van de inburgeringsplichtige nieuwkomers (zie figuur 3.2 B) is eind 2009 een iets groter aandeel ingestroomd, namelijk circa zeven op de tien (populatie ongeveer 70.000, ingestroomd 49.000). Van de ingestroomde groep heeft ruim een derde aan de inburgeringsplicht voldaan, zowel door het behalen van het examen als op grond van ontheffingen of vrijstellingen.
Van de vrijwillige inburgeraars (zie figuur 3.2 C) was eind 2009 nog maar een beperkt deel (circa 6%) begonnen aan een inburgeringstraject[19] (populatie vrijwillige inburgeraars ongeveer 319.000, ingestroomd 19.500). Van de ingestroomden is meer dan 90% nog niet geslaagd voor het examen. Aangezien gemeenten vaak later zijn begonnen met het aanbieden van trajecten aan deze doelgroep, is het niet zo verwonderlijk dat eind 2009 zowel het aantal trajecten als het aantal geslaagde deelnemers nog vrij beperkt is. Dit aandeel zal inmiddels wel zijn toegenomen, maar gemeenten zullen deze potentiële doelgroep van vrijwillige inburgeraars niet kunnen bedienen voordat binnenkort de overheidsfinanciering van deze trajecten wordt beëindigd.

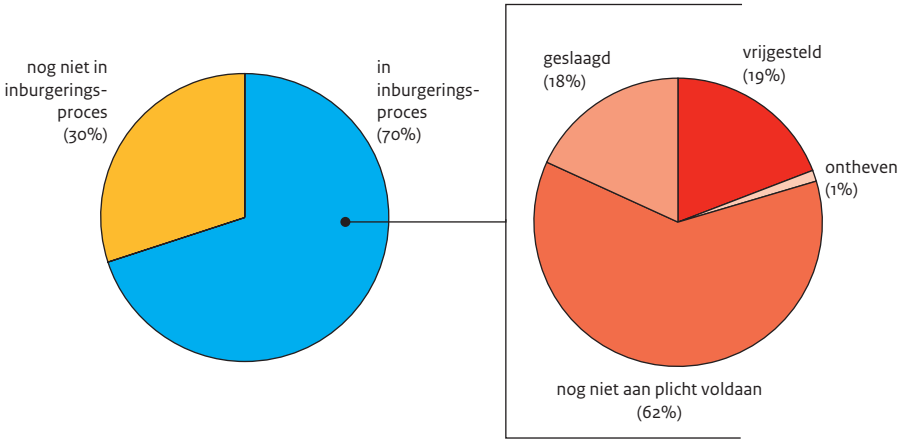
Figuur 3.2 A

Instroom (potentieel) inburgeringsplichtige oudkomers (populatie ca. 220.000, linker figuur) en resultaten ingestroomde oudkomers (N=140.000, rechter figuur), 2007-2009 (in procenten)



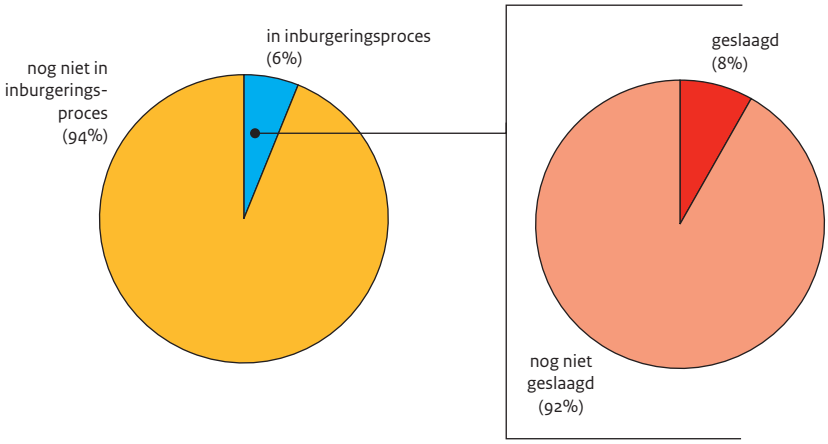
Figuur 3.2 B

Instroom inburgeringsplichtige nieuwkomers (populatie ca. 70.000, linker figuur) en resultaten inburgeringsplichtige nieuwkomers (N=49.000, rechter figuur), 2007-2009 (in procenten)



Figuur 3.2 C

Instroom vrijwillige inburgeraars (populatie ca. 319.000, linker figuur) en resultaten vrijwillige inburgeraars (N=19.500, rechter figuur), 2007-2009 (in procenten)



Bron: Significant 2010 (Regioplanbewerking)

3.3.3 Opbrengsten van inburgering

Er zijn in de afgelopen jaren wel studies verschenen die inzicht geven in de aantallen deelnemers, geslaagden en uitvallers, maar over de betekenis van de inburgering voor de integratie is opmerkelijk genoeg betrekkelijk weinig bekend. Brink et al. (2010) concluderen op basis van een studie in Rotterdam dat het effect van inburgering op de arbeidsmarktparticipatie moeilijk is vast te stellen. Zo werkt een deel van de inburgeraars al bij aanvang van een cursus. Voor hen zijn de veranderingen vaak meer van kwalitatieve aard. Ze krijgen bijvoorbeeld een betere baan of een baan met meer uren.[20] Wel geven de auteurs aan dat de inburgeringscursus heel belangrijk is voor het zelfstandig kunnen uitvoeren van alledaagse activiteiten zoals naar de huisarts gaan, omgaan met gemeentelijke instanties of kinderen ondersteunen in hun leerproces. Deelnemers aan de inburgering zijn daarmee beter in staat hun weg in Nederland te vinden. Ook Gelderloos en Van Koert (2010) komen tot een dergelijke conclusie. Zij stellen dat inburgering niet direct leidt tot werk vinden, maar wel dat een grotere kennis van de Nederlandse taal leidt tot meer zelfredzaamheid en zelfvertrouwen van de inburgeraars. Meer kwantitatieve studies naar de effecten van inburgering zijn ons niet bekend. Wel is een volgsysteem opgezet om te zien of deelname aan de inburgering bijdraagt aan diverse vormen van participatie. Dit systeem bevat nog te weinig gegevens om uitspraken te doen over de bijdrage aan de inburgering (Goedvolk et al. 2010). Dit volgsysteem zal sowieso geen informatie leveren over de relatie tussen inburgering en beheersing van de Nederlandse taal. Daarom geven we op basis van kwantitatieve gegevens uit de Survey integratie minderheden (SIM) een beeld van de werking van de inburgering.

In dit onderzoek is bij een representatieve groep Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders informatie verzameld over deelname aan de inburgering en hun opvattingen daarover. Die informatie is een eerste indicatie voor de werking van de inburgering. Daarnaast is een analyse uitgevoerd die duidelijk moet maken of inburgering bijdraagt aan de beheersing van de Nederlandse taal, een belangrijke doelstelling van dit beleid.

Oordelen van inburgeraars: tevredenheid en ingeschatte effecten van de inburgering

Aan degenen die een inburgeringscursus hebben gevolgd, is gevraagd wat zij hiervan vonden. Het kan gaan om personen die in het kader van de WiN en de Wi een inburgeringstraject hebben doorlopen. Er is een algemene tevredenheidsvraag gesteld en er is een aantal stellingen voorgelegd over de betekenis van het inburgeringsprogramma voor onder meer de beheersing van het Nederlands en het vinden van werk. Vanwege het lage aantal Surinaamse deelnemers aan de inburgering blijft deze groep verder buiten beschouwing. Antilliaanse deelnemers zijn wel apart onderscheiden. Bij hen moet bedacht worden dat ze wel doelgroep waren onder de WiN, maar niet langer onder de werking van de Wi vielen.
Driekwart van de deelnemers aan een inburgeringsprogramma zijn hierover (zeer) tevreden. Migranten van Marokkaanse origine zijn vaak van mening dat het heeft bijgedragen aan de verbetering van het Nederlands en de uitbreiding van de sociale contacten. Migranten van Antilliaanse komaf hebben minder vaak het idee dat hun Nederlands is verbeterd. Ongeveer twee derde van de inburgeraars vindt dat hun zelfvertrouwen is toegenomen. Een lager aandeel – ongeveer de helft – brengt de inburgering in verband met makkelijker werk vinden. Inburgering heeft naar de visie van de deelnemers dus vooral bijgedragen aan verbetering van het Nederlands, vergroting van het sociale netwerk en toename van het zelfvertrouwen. Ondanks dit overwegend positieve oordeel is een duidelijke meerderheid van mening dat in het dagelijks leven de Nederlandse taal sneller wordt geleerd dan in het inburgeringsprogramma.

Aan leden van vluchtelingengroepen die de inburgering hebben gevolgd zijn in eerder onderzoek dezelfde vragen gesteld (Dagevos en Odé 2011). Ook de meesten van hen zijn tevreden; ongeveer driekwart van de Afghaanse en Iraakse vluchtelingen is (zeer) tevreden over het inburgeringsprogramma, bij Somaliërs is dit bijna 90%, Iraanse Nederlanders zijn het minst vaak (60%) tevreden. Over de verbetering van het Nederlands en het leren kennen van andere mensen zijn vluchtelingen – met uitzondering van personen van Iraanse komaf – nog meer te spreken dan de klassieke migrantengroepen.
De klassieke migrantengroepen en de vluchtelingengroepen hebben over het geheel genomen dezelfde opvattingen over de rol van inburgering in het vinden van werk en het leren van Nederlands in het dagelijks leven.

Tabel 3.4

Oordelen van deelnemers aan een inburgeringsprogramma,[a] naar etnische herkomst, 2011[b] (in procenten)

	totaal	Turks	Marokkaans	Antilliaans
algemene tevredenheidsvraag				
(zeer) tevreden	74	72	76	74
mijn Nederlands is verbeterd	63	66	79	42
makkelijker om werk te vinden	49	42	54	55
meer mensen leren kennen	68	62	79	65
meer zelfvertrouwen gekregen	63	61	69	65
Nederlands leerde ik sneller in dagelijks leven dan in inburgeringsprogramma	63	58	66	70

a Percentages antwoorden (helemaal) mee eens, met uitzondering van algemene tevredenheidsvraag: percentages (zeer) tevreden.
b Voorlopige cijfers.

Bron: SCP (SIM'11, hoofdonderzoek)

Het verband tussen inburgering en de Nederlandse taalbeheersing

Driekwart van de ondervraagden is dus (zeer) tevreden over hun inburgeringscursus. Vooral personen van Marokkaanse en Turkse komaf vinden dat de inburgeringscursus goed was voor hun Nederlands. Interessant is of de deelname ook werkelijk tot een betere beheersing van het Nederlands heeft geleid. Dat is wat we hier gaan bekijken. Taalbeheersing is gemeten op een driepuntsschaal en bestaat uit een samengestelde maat voor verbale en schriftelijke (lezen en schrijven) beheersing van de Nederlandse taal (Cronbachs alpha .92). Bij de analyses concentreren we ons op de eerste generatie, aangezien de tweede generatie niet deelneemt aan inburgering. Ook betrekken we alleen ondervraagden van 18 jaar en ouder in dit onderzoek; zij vormen de doelgroep van de inburgering. De Surinaamse respondenten blijven wederom buiten beschouwing.

Tabel 3.5

Beheersing van het Nederlands onder eerste generatie migranten, al dan niet met inburgeringsprogramma, 18 jaar en ouder, 2011[a] (gemiddelde taalscores)

	taalscore
programma, met diploma	2,20
programma, geen diploma	1,92
bezig met programma	1,69
programma niet gevolgd	2,40

a Voorlopige cijfers.

Bron: SCP (SIM'11, hoofdonderzoek)

Het verband tussen taalbeheersing en inburgering is weergegeven in tabel 3.5. De gemiddelde taalbeheersing is duidelijk het hoogst in de groep die geen inburgeringscursus heeft gevolgd. Dat lijkt misschien vreemd, maar het gaat om mensen die niet direct tot de doelgroep van de inburgering behoren, zoals personen die op jonge leeftijd naar Nederland kwamen. Zij beheersen het Nederlands in de regel al goed en vallen daarom niet binnen het domein van het inburgeringsbeleid. Om conclusies te trekken over de betekenis van de inburgering moeten we dus rekening houden met mogelijke verschillen in samenstelling van de groep die wel en die niet de inburgering heeft gevolgd. Daartoe is een multivariate analyse nodig.
In de regressieanalyse (tabel 3.6) controleren we voor een reeks achtergrondkenmerken om vast te stellen of het effect van inburgering op taalbeheersing inderdaad bestaat en of dit is toe te schrijven aan verschillen tussen de groepen die wel of niet een inburgeringscursus hebben gevolgd. De analyse is uitgevoerd in vier stappen. Zie kader 3.1.

Voor de klassieke migrantengroepen is deze analyse de eerste die probeert een beeld te geven van de samenhang tussen inburgering en taalbeheersing. Een inburgeringscursus volgen blijkt ertoe te doen. Het gecorrigeerde effect is niet heel groot. Daarbij moet direct worden opgemerkt dat in deze analyses voor een substantieel aantal – belangrijke – kenmerken is gecorrigeerd. We moeten wel een voorbehoud maken. Er is zo goed mogelijk gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling, maar selectie-effecten die maken dat het verband tussen inburgering en taal is toe te schrijven aan niet waargenomen kenmerken zijn niet uit te sluiten.
De bevindingen komen in grote lijn overeen met eerder onderzoek naar de betekenis van inburgering voor de taalbeheersing van vluchtelingengroepen (Dagevos 2010; Dagevos en Odé 2011).

Kader 3.1 Regressieanalyse beheersing Nederlandse taal

Tabel 3.6

Beheersing Nederlandse taal, eerste generatie personen van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse herkomst, 18 jaar en ouder, 2011[a] (ongestandaardiseerde coëfficiënten)

	model 1	model 2	model 3	model 4 (n = 2647)
inburgering (t.o.v. diploma gehaald)				
programma, geen diploma	–.20**	–.22**	–.14*	–.05
bezig met programma	–.39**	–.35**	–.28**	–.17**
programma niet gevolgd	.13**	–.05	–.02	–.01
etnische groep (t.o.v. Antilliaans)				
Turks	–.73**	–.81**	–.79**	–.56**
Marokkaans	–.53**	–.60**	–.59**	–.36**
man		.14**	.14**	.09**
verblijfsduur (log)		.15**	.14**	.16**
aankomst leeftijd (cat)		–.13**	–.13**	–.06**
leeftijd (squared)		.00**	.00**	–.00**
Nederlandse cursus (t.o.v. diploma gehaald)				
programma gevolgd, geen diploma			–.30**	–.20**
van plan te gaan volgen			–.23**	–.14**
niet gevolgd			–.10**	–.01
opleiding (t.o.v. max. basisschool)				
vbo/mavo				.17**
mbo/havo/vwo				.27**
hbo/wo				.33**
plaats opleiding (t.o.v. geen)				
land van herkomst				.33**
land van herkomst en Nederland				.50**
Nederland				.59**
gezondheid				.07**
constante	2.65	3.04	3.11	1.67
R^2	.23	.43	.44	.54

a Voorlopige cijfers; ** = p < .01, * = p < .05.

Bron: SCP (SIM'11, hoofdonderzoek)

Kader 3.1 (vervolg)

In model 1 zien we wat hiervoor al is toegelicht: personen die geen inburgeringscursus hebben gevolgd, hebben de beste beheersing van het Nederlands. Degenen die met succes de inburgering hebben afgerond, beheersen op hun beurt het Nederlands beter dan degenen die zonder diploma de inburgering hebben afgerond of er nog mee bezig zijn. Die verschillen zijn significant. Verder blijkt dat van de onderzochte groepen Turkse migranten het Nederlands het minst goed beheersen. Dit strookt met bevindingen uit eerdere jaarrapporten integratie. In model 2-4 worden uiteenlopende achtergrondkenmerken toegevoegd. De verschillen tussen de categorieën inburgeraars worden kleiner. In het laatste model zien we dat mensen die nog met de inburgering bezig zijn het Nederlands slechter beheersen dan mensen die de inburgering hebben afgerond. Interessant is dat, gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, personen die geen inburgering hebben gedaan zich niet langer onderscheiden van personen die de inburgering hebben afgesloten. Verschillen in samenstelling tussen beide categorieën lijken dus inderdaad een rol te spelen. Enigszins onverwacht is dat de taalbeheersing van inburgeraars evenmin verschilt van personen die zonder diploma de inburgering hebben verlaten. Onduidelijk is hoe dit te interpreteren is. De analyses lijken er op te wijzen dat degenen die voortijdig de inburgering hebben verlaten het Nederlands behoorlijk beheersen.[21]

De analyse laat zien welke andere factoren belangrijk zijn voor de Nederlandse taalverwerving. Een langere verblijfsduur draagt bij aan het niveau van taalbeheersing, net als op jonge leeftijd naar Nederland komen. Interessant is verder dat een Nederlandse taalcursus bijdraagt aan de beheersing van de Nederlandse taal. Het effect is behoorlijk sterk. Dat onderstreept het belang van investeringen in taal via cursussen en via inburgeringsprogramma's. Hogeropgeleiden beheersen het Nederlands beter dan lageropgeleiden. Niet onverwacht draagt een opleiding in Nederland volgen sterk bij aan een betere taalbeheersing.

3.4 Conclusies

Sinds 1998 heeft Nederland een landelijk inburgeringsbeleid. Op de resultaten van de Wet inburgering nieuwkomers (1998-2007) is veel kritiek geweest: de doelgroep voor verplichte inburgering was te beperkt, de wachtlijsten waren te lang en het Nederlands verbeterde te weinig. Niettemin hebben in de periode tot aan 2007 ruim 250.000 migranten een inburgeringscursus gevolgd; voor een belangrijk deel migranten die zich nieuw in Nederland vestigden.

In 2007 is de Wet inburgering van kracht geworden. Zeker het eerste jaar na de invoering was duidelijk een overgangssituatie. In dat jaar begonnen aanzienlijk minder mensen aan een inburgeringstraject dan tijdens het oude stelsel. Voor de inburgering was 2007 een verloren jaar. Vanaf 2008 is het aantal deelnemers aan inburgeringstrajecten substantieel toegenomen. Medio 2010 zijn zo'n drie op de vijf inburgeringsplichtige oudkomers en zeven op de tien inburgeringsplichtige nieuwkomers actief betrokken in het inburgeringsproces. Dat wil zeggen dat de termijn waarop zij aan hun inburgeringsplicht moeten voldoen is vastgesteld door de gemeente en dat zij in de meeste gevallen via de gemeente een cursus aangeboden hebben gekregen die voorbereidt op het examen. Een groot deel van de inburgeringsplichtigen wordt dus inmiddels bereikt. Maar lang niet allen hebben al aan hun inburgeringsplicht voldaan. De instroom in trajecten is

langzaam op gang gekomen en het duurt uiteraard enige tijd voordat men het traject heeft afgerond.
Nu het aantal examenkandidaten gestaag toeneemt en de slagingspercentages relatief hoog zijn, zal het aantal inburgeringsplichtigen dat aan de vereisten heeft voldaan de komende periode toenemen. Voor mensen die op vrijwillige basis deelnemen aan een inburgeringstraject zijn de resultaten tot op heden minder positief. Van de geschatte omvang van deze groep is medio 2010 circa 6% begonnen aan een inburgeringstraject. Zowel het bereik als de resultaten onder deze groep zijn nog beperkt. Wel worden vooral de laatste jaren steeds meer vrijwillige inburgeraars bereikt.
Rest uiteraard de vraag naar de opbrengsten van inburgering. Het overgrote deel van de deelnemers heeft een positief oordeel over het gevolgde inburgeringstraject. Velen zijn van mening dat de inburgering goed was voor hun Nederlands, voor hun sociale netwerken en voor hun zelfvertrouwen. Kwantitatieve analyses wijzen inderdaad op een positieve relatie tussen inburgering en beheersing van de Nederlandse taal. Dat geldt zowel voor de vier grote niet-westerse groepen migranten als voor vluchtelingengroepen.

Naar een nieuw inburgeringsstelsel; denk aan lessen uit verleden

Uit dit hoofdstuk rijst een gematigd positief beeld van de inburgering. De gemeenten hebben de organisatie behoorlijk op orde, het aantal deelnemers onder de inburgeringsplichtigen is hoog, de deelnemers zijn tevreden en inburgering draagt bij aan beheersing van de Nederlandse taal. Zo bezien lijkt er weinig aanleiding om het beleid te veranderen. Toch wil de regering dat per 1 januari 2013 opnieuw doen. Hoe de nieuwe wetgeving er precies zal uitzien is nog niet vastgelegd, wel zijn enkele contouren duidelijk. We brengen een aantal nieuwe beleidsvoornemens in verband met bevindingen van ons onderzoek. Een aantal kritische kanttekeningen komt overeen met de kanttekeningen die door de Raad van State en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken zijn gemaakt over het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering (Raad van State 2011, ACVZ, 2011).
In de aanloop tot 1 januari 2013 wordt in 2011 en 2012 de bijdrage van het rijk aan gemeenten in stappen afgebouwd. In deze periode kunnen gemeenten, naast een aanbod voor verplichte inburgeraars, ook een aanbod doen aan vrijwillige inburgeraars, zoals EU-onderdanen. Uiterlijk eind 2013 moeten gemeenten hun taken voor inburgeringsplichtigen hebben afgerond. In het nieuwe beleid spelen gemeenten nauwelijks nog een rol; taken als informatieverstrekking, facilitering en begeleiding komen te vervallen.
Deze koers doet denken aan de beginfase van de Wet inburgering in 2007. Toen was eveneens de gemeentelijke rol beperkt. Dat pakte niet goed uit. Migranten begonnen niet aan inburgering. Een deel wilde niet, een ander deel kon niet (vanwege andere verplichtingen en te weinig geld) en weer een ander deel wist niet dat er een inburgeringsplicht bestond. Dat veranderde toen gemeenten actief inburgeraars gingen oproepen, hen de weg wezen en waar nodig sancties oplegden. Het aantal inburgeraars nam toen snel toe. Een dergelijk schakelpunt tussen inburgeraar en traject kan waarschijnlijk nog niet gemist worden.
De nieuwe voorstellen verbinden consequenties aan het volgen van de inburgering. Het is denkbaar dat deze prikkels zodanig groot zijn dat de inburgering ook zonder de

bemoeienis van gemeenten goed op gang komt. De verplichte inburgering zal meespelen bij een beroep op de sociale zekerheid. Bij een verzoek om een bijstandsuitkering verwacht de overheid dat mensen actief meewerken aan hun integratie op de arbeidsmarkt. Voor mensen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om betaald werk te kunnen vinden, betekent dit dat zij op eigen kosten de taal moeten leren. De sanctie op het niet nakomen van deze verplichting is korting of stopzetting van de bijstandsuitkering.
Verder stelt het kabinet dat het niet slagen voor het inburgeringsexamen – bijzondere omstandigheden daargelaten – zal leiden tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning. Vreemdelingen die dus niet voldoen aan hun plicht tot inburgering lopen de kans niet langer in Nederland te mogen verblijven. In het uiterste geval kunnen inburgeraars hun tijdelijke verblijfsvergunning verliezen, hetgeen betekent dat zij dan onwettig in Nederland verblijven. De vier grote gemeenten wijzen in een brief aan het kabinet op de kans dat door de aankomende inburgeringswet het aantal illegalen toeneemt.[22] Zeker voor de grote steden is dit geen aanlokkelijk perspectief. Intrekken van de verblijfsvergunning is overigens alleen van toepassing op vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning. Dat zijn vooral gezinsmigranten. Asielgerechtigden blijven in dit verband buiten beschouwing.
Een ander onderdeel van de herziene Wet inburgering is dat migranten zelf de kosten moeten opbrengen om hun Nederlands op het vereiste niveau te brengen. Voor wie dat te duur is, komt er een sociaal leenstelsel. Het is bekend dat nieuwkomers doorgaans een laag inkomen hebben. Het is dan ook de vraag of, ondanks een leenstelsel, de kosten geen hinderpaal zijn voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen. Zeker wanneer inburgeringsplichtigen zich met een complete taalcursus op het examen moeten voorbereiden, kunnen de kosten oplopen tot enkele duizenden euro's. Een sociaal leenstelsel betekent op korte termijn weliswaar een tegemoetkoming aan individuele inburgeraars, maar uiteindelijk zullen zij het bedrag toch moeten terugbetalen. Het is daarom de vraag of inburgeraars invulling zullen en kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid voor inburgering.

Noten

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visie op Integratie, binding en burgerschap*, 16 juni 2011, DGW I&I, 2011038140.
2 Omdat de inburgering in het buitenland op dezelfde manier in de wet is geregeld als de inburgeringsplicht in Nederland, is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over Turkse onderdanen ook op het basisexamen in het buitenland van toepassing (zie eindnoot 7).
3 De toets bestaat uit een serie van 30 foto's, gebaseerd op een videofilm over de Nederlandse samenleving. Over de foto's worden vragen gesteld in de Nederlandse taal (fotoboek *Naar Nederland*, ministerie van Justitie 2005).
4 De wijzigingen in de inburgeringstoets zijn opgenomen in art. 3.98a Vb 2000.
5 Vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Wet inburgering in 2007 is voor migranten die niet onder de verplichte inburgering vielen (bijvoorbeeld genaturaliseerde Nederlanders of EU-onderdanen) maar wel behoefte hadden aan ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal

de Regeling vrijwillige inburgering (Rvi) ingesteld. Op grond van die regeling konden gemeenten trajecten aanbieden aan deze zogenaamde vrijwillige inburgeraars. Per 1 januari 2010 is deze regeling ondergebracht in de Wet inburgering.

6 Een vreemdeling is iemand die van het land waar hij/zij woont en verblijft de nationaliteit (nog) niet heeft.

7 De Centrale Raad van Beroep oordeelde op 16 augustus 2011 dat een inburgeringsplicht in Nederland voor Turkse onderdanen in strijd is met het associatieverdrag tussen de EU en Turkije. De overheid heeft overigens aangegeven te blijven zoeken naar wegen om deze groep toch aan de inburgeringsplicht te onderwerpen.

8 Inburgeraars die zelf een cursus financieren, kunnen daarvoor een lening aanvragen bij de IB-groep. Wie binnen de gestelde termijn het examen behaalt, krijgt van de overheid maximaal 70% van de kosten van de cursus en het examen vergoed.

9 Aanvankelijk waren de termijnen drieënhalf en vijf jaar voor degenen die al in het buitenland waren ingeburgerd respectievelijk alle andere inburgeraars. Per 19 december 2009 zijn deze termijnen gelijkgesteld: voor alle inburgeraars geldt een termijn van drieënhalf jaar.

10 Zie wijziging van de Wet inburgering van 29 december 2008.

11 Zie de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer van 12 augustus 2010 (TK 2009/2010, 31 143, nr. 84) en de brief van 17 maart 2011 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan gemeenten met kenmerk 2011041050.

12 Dit zijn vreemdelingen die onder de oude vreemdelingenwet (dus vóór 1 april 2001) een asielaanvraag hadden ingediend en nog in Nederland verbleven, hetzij op grond van een tijdelijke asielvergunning, hetzij omdat ze niet naar hun land van herkomst waren teruggekeerd hoewel hun asielaanvraag definitief was afgewezen, hetzij omdat ze nog in een verblijfsrechtelijke procedure verwikkeld waren. Omdat zij aan de criteria van de pardonregeling voldeden, is hun zogezegd 'pardon' verleend. De pardonregeling trad op 15 juni 2007 in werking (Stc. 2007, nr. 111, p. 12).

13 Het BPI is een bestand met in Nederland bij ingang van de Wi in 2007 reeds woonachtige vreemdelingen van wie niet met zekerheid is vast te stellen dat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Deze groep geldt als de potentieel inburgeringsplichtigen.

14 Per 19 december 2009 geldt een handhavingstermijn van drieënhalf jaar. Vóór die datum geldt een termijn van vijf jaar voor oudkomers.

15 Met de wijziging van de Wi van 29 december 2008 kunnen gemeenten een inburgeringsaanbod verplichtend opleggen. Dat heeft de groep die op eigen kracht geacht wordt in te burgeren verder verkleind.

16 In 2008 bereidde ruim een derde van de inburgeraars zich op eigen kracht voor op het inburgeringsexamen (Klaver en Odé 2009). In 2009 lijkt dit aandeel niet substantieel te zijn gedaald aangezien voor de hele periode 2007-2009 dit aandeel ook een derde bedraagt.

17 De informatie voor 2010 is gebaseerd op het aantal geslaagde deelnemers: 27.000. Met een slagingspercentage van 72 komt het aantal personen dat in 2010 examen deed naar verwachting uit op circa 35.000.

18 Het slagingspercentage voor de jaren 2007-2009 is berekend door het totaal aantal personen (inclusief vrijstellingen) dat in het betreffende jaar voor het eerst een volledig examen heeft afgerond en daarvoor is geslaagd te delen door het totaal aantal personen dat in het betreffende jaar een eerste volledig examen heeft afgelegd. De cijfers voor 2010 zijn ontleend aan het ministerie van BZK, dat een iets andere definitie hanteert, namelijk het totaal aantal personen (inclusief vrijstellingen) dat

geslaagd is delen door het totaal aantal personen dat een eerste volledig examen aflegt of in eerdere jaren een volledig examen heeft afgelegd en dit jaar slaagt.

19 Een ruwe schatting van het aantal vrijwillige inburgeraars.

20 De enquête is gehouden onder 30% van de geslaagden van een inburgeringstraject tussen 1 januari 2007 en 15 oktober 2008. Dit betreft 253 personen. Zij zijn zes maanden na het behalen van het examen bevraagd over hun participatie. Veel cursisten bleken vóór de cursus al actief (ongeveer de helft had een baan) en zijn dat na de cursus nog steeds (zie Brink et al. 2010).

21 Vergelijkbare analyses onder vluchtelingengroepen wijzen uit dat mensen die de inburgering niet succesvol hebben afgerond het Nederlands minder goed beheersen dan mensen die dat wel hebben gedaan (zie Dagevos en Odé 2011). Dat is dus een duidelijk verschil met de analyse in dit hoofdstuk.

22 'Grote steden sturen brandbrief over inburgering', *Binnenlands Bestuur*, 29 november 2010.

Literatuur

ACVZ (2011). *Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige)*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Brink, M., J. Stouten en J. Klaver (2010). *Inburgeren onder de* WI. *De resultaten van de inburgeringstrajecten voor niet-uitkeringsgerechtigden in Rotterdam 2007-2009*. Amsterdam: Regioplan.

Dagevos, J. (2010). De waarde van taal. In: A. Odé, J. Dagevos, J. van der Leun en H. de Valk, *Jaarboek minderheden 2010. Inburgering in Nederland* (p. 7-13). Den Haag: Sdu.

Dagevos, J. en A. Odé (2010). Vijf gemeenten over inburgering. In: A. Odé, J. Dagevos, J. van der Leun en H. de Valk, *Jaarboek minderheden 2010. Inburgering in Nederland* (p. 35-52). Den Haag: Sdu.

Dagevos, J. en A. Odé (2011). Inburgering en taal. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (p. 58-80). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gelderloos, W. en J. van Koert (2010). *Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie.* Den Haag: B&A groep.

Goedvolk, M.R., L.G.M. Koster, W. van Plaggenhoef, E.C. Wilkinson en P. Tazelaar (2010). *Volgsysteem inburgering. Effect van inburgering op participatie. Pilotonderzoek*. Barneveld: Significant.

Klaver, J. en A. Odé (2007). Inburgeren in Nederland. In: J. Dagevos en M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport integratie 2007* (p. 47-71). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klaver, J. en A. Odé (2009). Inburgering. In: M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2009* (p. 68-93). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad van State (2011). *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, met memorie van toelichting.* Den Haag: Raad van State.

Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland.* Barneveld: Significant.

Significant (2011). *Monitor Inburgeringsexamen buitenland 2010.* Barneveld: Significant.