

INBURGEREN EN PARTICIPEREN

VERSLAG VAN VIER KWALITATIEVE CASESTUDIES NAAR DE
EFFECTEN VAN INBURGERING OP PARTICIPATIE

Den Haag, 18 augustus 2010

COLOFON

Projectnummer:26292

Auteurs: Wout Gelderloos
Jessica van Koert

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2010.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Deventer en Eindhoven

23-9-2010 12:25:00

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		5
1	Introductie, vraagstelling en werkwijze	13
1.1	Introductie	13
1.2	Vraagstelling	14
1.3	Werkwijze	15
1.4	Leeswijzer	16
2	Eerste indrukken	17
2.1	De inburgeraars, een impressie	17
2.2	De professionele inburgeringpraktijk	19
3	Onderzoekskader	23
3.1	Het inburgeringsbeleid	23
3.2	De doelgroepen	24
3.3	Het inburgeringstraject	24
3.4	Het inburgeringsexamen	25
3.5	Het maatschappelijk perspectief	26
4	De profielen (Doelperspectieven)	29
4.1	Almere	31
4.2	Amsterdam	37
4.3	Enschede	45
4.4	Tilburg	51
5	Vergelijking met bestaand onderzoek	57
6	Beantwoording hoofdvragen	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Effecten van inburgering op participatie	64
6.3	Hoe kan het effect van inburgeringstrajecen worden versterkt?	68
Bijlage 1: Lijst met afkortingen		73

SAMENVATTING

In opdracht van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie van de Tweede Kamer voerde B&A Groep onderzoek uit naar het effect van verschillende inburgeringstrajecten op participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving. Het onderzoek dient ter voorbereiding op het debat over de evaluatie van de Wet inburgering, dat in het najaar van 2010 zal plaatsvinden.

Het onderzoek is complementair aan de evaluatie van de Wet inburgering, die in opdracht van het ministerie van VROM is uitgevoerd door Significant. Waar het evaluatieonderzoek zich met name richt op de werking en het doel van de Wet inburgering (de behaalde examens), richt dit effectonderzoek zich expliciet op het beoogde effect van inburgering (participatie in de Nederlandse samenleving).

ACHTERGROND EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Sinds 1 januari 2007 geldt in Nederland de Wet inburgering. Het doel van deze wet is om alle vreemdelingen die permanent in Nederland willen blijven, maar de Nederlandse taal en samenleving niet goed genoeg kennen, binnen een termijn van 3 ½ jaar het inburgeringsexamen te laten halen. De verwachting is dat deze vreemdelingen daardoor beter kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Participeren kan op verschillende manieren. Het kan door het hebben van betaald of onbetaald werk, door het volgen van een opleiding, door het actief meewerken op school of door -zonder hulp van anderen- contacten te onderhouden met Nederlandse instanties en medeburgers.

Bij het onderzoek waren de hoofdvragen:

1. In hoeverre leidt deelname aan een inburgeringstraject tot meer participatie van de deelnemers in de Nederlandse samenleving?
2. Op welke wijze zou de inburgering moeten worden aangepast om meer participatie van de deelnemers in de Nederlandse samenleving te bereiken?

Bij het operationeel maken van het begrip 'participatie' werd gebruik gemaakt van de zogenoemde *participatieladder*, die is ontwikkeld met het oog op invoering van het participatiebudget. De participatieladder onderscheidt zes niveaus van participatie, startend met geïsoleerd leven en eindigend met betaald werk.

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het kabinet heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de deelname aan inburgeringstrajecten en het effect van die trajecten te vergroten. Met de steden zijn afspraken gemaakt over aantallen trajecten en over duale trajecten, waarin inburgering en participatie hand in hand gaan. Er zijn nieuwe examenprofielen ontwikkeld die recht doen aan de wensen van de inburgeraar en de Nederlandse samenleving. En er zijn informatiesystemen ingericht: het Bestand Potentiële Inburgeraars (BPI) en het Informatiesysteem Inburgering (ISI).

Over participatie door mensen die een inburgeringstraject hebben gevolgd is echter weinig bekend. Er worden geen gegevens bijgehouden over de activiteiten die deze mensen, buiten de inburgeringscursus, in de Nederlandse samenleving ontplooiën. Bovendien zijn er veel andere factoren die de participatie van mensen kunnen beïnvloeden. Denk aan de situatie op de arbeidsmarkt, de opleiding die de vreemdeling al in het land van herkomst heeft gehad en aantal jaren dat hij of zij al in Nederland is.

Een kwantitatief onderzoek was daardoor niet mogelijk. De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van vier kwalitatieve "casestudies". Die casestudies richtten zich op de inburgeringstrajecten in vier gemeenten (Amsterdam, Almere, Enschede en Tilburg) en op het effect van deze trajecten op de participatie van inburgeraars die deze trajecten doorlopen.

De onderzoekers voerden in elk van de steden twee groepsgesprekken:

- Een groepsgesprek met mensen die beroepsmatig met inburgeraars te maken hebben. Dit zijn casemanagers van gemeenten, cursusleiders van ROC's of particuliere instellingen, stagebegeleiders en werkgevers.
- Een groepsgesprek met cursisten, mensen die op dit moment een inburgeringstraject volgen of dit onlangs hebben afgerond.

Inburgeringstrajecten richten zich op verschillende examenprofielen: werk, ondernemerschap, onderwijs, gezondheid en opvoeding (OGO) en maatschappelijke participatie. Daarnaast bestaat de taalkennisvoorziening, die voorbereidt op een MBO-diploma en kunnen inburgeraars opgaan voor het staatsexamen en de Korte Vrijstellingstoets. Voor elk van de vier steden werd ingezoomd op één of twee van de mogelijkheden om in te burgeren. .

Door het relatief lage aantal ondervraagde personen (29 inburgeraars en 29 professionals) kunnen de resultaten niet worden beschouwd als representatief. Zij vormen slechts een indicatie van hoe inburgeraars en professionals in deze gemeenten inburgering in relatie tot participatie beleven en wat inburgering in de praktijk kan betekenen voor de participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving.

De casestudies werden vooraf gegaan door een literatuurscan, waarin op hoofdlijnen werd geschetst hoe het beleidsveld inburgering in elkaar steekt en waarmee relevante literatuur wordt ontsloten. De literatuurscan is als bijlage bij het eindrapport gevoegd.

DE ONDERZOEKSRESULTATEN: EFFECTEN VAN INBURGERING OP PARTICIPATIE

Algemeen kan worden gesteld dat iedere inburgeraar door het volgen van een inburgeringstraject een stapje zet op de ladder van meer participatie in de Nederlandse samenleving. Door het leren van de taal en het beter leren begrijpen hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit, wordt het voor inburgeraars eenvoudiger om contacten te leggen en zelfstandig handelingen te verrichten in het maatschappelijke verkeer. Inburgering neemt twee cruciale belemmeringen voor

participatie weg, namelijk het beheersen van de Nederlandse taal en het (in meer of minder mate) begrijpen van de Nederlandse samenleving.

Tijdens het traject trekt de inburgeraar meestal intensief op met medecursisten uit verschillende landen en een Nederlandse taaldocent. Ter voorbereiding op zijn inburgeringsexamen is hij genoodzaakt om bepaalde contactsituaties in de praktijk te oefenen en om daarvan bewijzen te verzamelen. Het inburgeringstraject heeft daarmee op zich al een participatie-element.

Door lessen in de Nederlandse taal en samenleving aan te bieden in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, opleiding, opvoeding en onderwijs, of maatschappelijke activering en door de lessen ook duidelijk op deze profielen in te richten, worden inburgeraars gefaciliteerd om te participeren op een wijze die bij hun eigen mogelijkheden en behoeften aansluit.

Inburgering leidt tot:

- *verhoging van de taalkennis;*
- *zelfstandigheid;*
- *emancipatie;*
- *zelfverzekerdheid en*
- *begrip van de Nederlandse samenleving.*

Voor veel inburgeraars stopt de stijging op de participatieladder niet met het voldoen aan de inburgeringseisen. Voor velen is het slechts een opmaat naar een vervolgopleiding of een zoektocht naar (passend) werk.

De mogelijke stijging op de participatieladder hangt sterk samen met de leerbaarheid van de inburgeraar, de vooropleiding die hij of zij al in het land van herkomst heeft genoten en zijn of haar werkervaring in Nederland. De keuze voor het inburgeringstraject wordt hier dan ook mede op gebaseerd.

Ten aanzien van de verschillende inburgeringstrajecten worden de volgende conclusies getrokken:

- De **taalkennisvoorziening** (onderzocht in Amsterdam) is gericht op verwerving van de kennis van de Nederlandse taal die noodzakelijk is voor het kunnen afronden van een MBO opleiding. Een taalkennisvoorziening kan worden ingezet voor leerlingen aan het MBO (niveau 1 en 2) van 18 jaar en ouder. In de praktijk blijkt dat de taalkennisvoorzieningen door gemeenten en aanbieders van MBO-opleidingen nog weinig worden ingezet. De taalkennisvoorziening vraagt om een hoog leervermogen - en een redelijke taalvaardigheid bij aanvang van het traject. De taalkennisvoorziening koppelt taallessen aan een beroepsopleiding en directe werkervaring. Daardoor biedt deze vorm van inburgering perspectief op het halen van een startkwalificatie en daarmee een goede basis voor het vinden van betaalde arbeid: cursisten behalen een Nederlands vakdiploma, waarmee hun kennis ook op de Nederlandse arbeidsmarkt erkend wordt.
- Het profiel **ondernemerschap** (Amsterdam) is ontwikkeld voor inburgeraars die zich oriënteren op zelfstandig ondernemerschap of zelf een

onderneming hebben of willen beginnen. Amsterdam is één van de eerste gemeenten die dit traject - in de vorm van een pilot - aan inburgeraars aanbiedt. De Amsterdamse pilot voor ondernemerschap is echter nog onvoldoende uit de verf gekomen. De aangeboden workshops richten zich vooral op kennismaking met de instanties en regelgeving waarmee ondernemers in Nederland te maken en niet op de vaardigheden om een goed draaiend bedrijf op te zetten. Het effect op participatie is dan ook dun: Inburgeraars zonder eigen bedrijf kunnen bekijken of zelfstandig ondernemerschap iets voor hen is. Voor inburgeraars die al een eigen bedrijf hebben, is het ondernemersdeel herhaling van kennis die zij al in de praktijk hebben opgedaan.

- Het profiel **werk** (Enschede) is gericht op inburgeraars die werken of zullen gaan werken in Nederland. Zij gaan meteen aan de slag met een leerwerkstage. Het profiel werk wordt vormgegeven als een dual traject, waarbij lessen in de Nederlandse taal en samenleving worden gecombineerd met het opdoen van concrete werkervaring, bijvoorbeeld in de vorm van een participatiebaan. Uitkeringsgerechtigde inburgeraars wordt een gecombineerde voorziening aangeboden, waarbij inburgering is gekoppeld aan de re-integratie naar werk. Veel inburgeraars (in de onderzochte casus meer dan 50%) stromen na het inburgeringstraject door naar een reguliere baan. Het vinden van betaald werk wordt de laatste jaren echter ernstig belemmerd door de situatie op de arbeidsmarkt. Het effect van een werktraject op de daadwerkelijke participatie staat of valt met een arbeidsplaats na afronding van het traject. Het effect van een participatiebaan kan grotendeels teniet worden gedaan als er geen passend werk is na afronding van het traject.
- De profielen **OGO (Opvoeding Gezondheid Onderwijs)** en **maatschappelijke participatie** werden onderzocht in Tilburg. OGO is gericht op inburgeraars die functioneren binnen situaties gerelateerd aan opvoeding, gezondheid en onderwijs. Maatschappelijke participatie is een variant die werd ontwikkeld voor inburgeraars in een vergelijkbare situatie, die echter niet belast zijn met de opvoeding van een kind. De profielen OGO en maatschappelijke participatie zijn gericht op de inburgeraars met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, in veel gevallen oudkomers met een lage opleiding en weinig of geen werkervaring. Voor deze groep is de stap naar betaalde arbeid meestal te groot. Cursisten worden echter met succes geactiveerd tot bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid en deelname aan georganiseerde activiteiten. Tijdens het traject maken zij kennis met verschillende vrijwilligersorganisaties, waarna veel van hen als vrijwilliger aan de slag gaan. De investering in inburgering van ouders vertaalt zich in een betere ondersteuning van het leerproces van hun kinderen - en daarmee tot betere leerprestaties van de volgende generatie.
- Het **Staatsexamen I & II** (Almere) is bestemd voor inburgeraars met meer ambitie en capaciteit. Zij leggen een toets af op een hoger niveau dan het inburgeringsexamen. Inburgeraars kunnen zich direct voorbereiden op het staatsexamen of eerst het inburgeringsexamen doen en daarna

doorstromen. Het staatsexamen is voorbehouden aan inburgeraars met een hoog leervermogen, die vaak al over een hoge vooropleiding in hun land van herkomst beschikken en zich snel de Nederlandse taal machtig kunnen maken. Het staatsexamen leidt op tot taalkennis op MBO (Staatsexamen I) of HBO/universitair niveau (Staatsexamen II) en vraagt om een hoge mate van zelfwerkzaamheid/zelfstudie. Verschillende trajectaanbieders werken met klassen waarin zowel kandidaten zitten die zich voorbereiden op het inburgeringsexamen als kandidaten die zich voorbereiden op het staatsexamen. De staatsexamenkandidaten hoeven geen portfolio op te bouwen. In de praktijk wordt deze vorm van inburgering veelal gekozen door inburgeraars die al betaald werk hebben en door inburgeraars die een vervolgstudie ambiëren. Het effect van het staatsexamen op participatie is moeilijk vast te stellen: het betreft een doelgroep die al participeert.

- De **korte vrijstellingstoets (KVT)** (Almere) is bestemd voor mensen die al langer in Nederland zijn en al goed zijn ingeburgerd, maar niet over de juiste diploma's beschikken. Het niveau van de vrijstellingstoets ligt hoger dan dat van het inburgeringsexamen. Wanneer mensen deze toets halen, hoeven ze geen inburgeringsexamen te doen. De toets is eenmalig; mensen die niet slagen moeten alsnog het inburgeringsexamen doen. Ten opzichte van de andere profielen vormt de KVT een uitzondering. Een effect op participatie heeft deze toets niet - anders dan dat inburgeraars die slagen ontheven worden van hun inburgeringsplicht en dat inburgeraars die zakken alsnog inburgeringsexamen moeten afleggen. Door het hoge niveau leidt de KVT bij de kandidaten die aan het onderzoek deelnamen tot frustratie.

HOE KAN HET EFFECT VAN INBURGERINGSTRAJECEN WORDEN VERSTERKT?

De onderzoekers onderscheiden drie elementen waarin mogelijkheden liggen voor verbetering. Voor een groot deel sluit dit overigens aan bij bewegingen die -met het Deltaplan Inburgering- al in gang zijn gezet:

1. versterking van het duale karakter;
2. een meer persoonsgerichte benadering, aansluitend bij de mogelijkheden, leefwereld en behoeften van de inburgeraar en de omgeving;
3. ruimte voor de uitvoering.

Ad 1) Versterking van het duale karakter

- *Taal in de context:* Niet alleen theorie, maar vooral veel praktijk en sterk gericht op de toekomstige beroepsuitoefening.
- *De leefsituatie; inburgering in de wijk:* Intensiever samenwerking zal moeten worden gezocht met bijvoorbeeld scholen, wijkcentra, sportclubs en vrijwilligersorganisaties.
- *Barrières wegnemen:* Een intensiever samenwerking op wijkniveau kan leiden tot het wegnemen van barrières voor inburgering die voortvloeien uit persoonlijke problemen: uitkeringsafhankelijkheid, schulden, gezinsproblematiek en sociaal isolement. Een belangrijk knelpunt is ook de beschikbaarheid van kinderopvang. Bij het wegnemen van barrières hoort voorts het aanbieden van cursussen op het moment dat ook werkenden en ondernemers deze kunnen bijwonen. Flexibiliteit is, juist voor deze groep die al op hoog niveau participeert, een noodzakelijke randvoorwaarde.

Ad 2) Een meer persoonsgerichte benadering

- *Participatiebudget:* Het participatiebudget koppelt de beleidsterreinen inburgering, educatie en re-integratie. Kenmerkend daarbij is een persoonlijke benadering, gericht op die vormen van participatie die het best aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de inburgeraar en de omgeving / arbeidsmarkt.
- *Eerder verworven competenties:* Diploma's die inburgeraars in hun eigen land hebben gehaald zijn niet zomaar geldig in Nederland. Via het normale inburgeringstraject beginnen zij op een (te) laag niveau en worden eerdere competenties niet op waarde geschat. Dit leidt tot verlies van potentieel, zowel voor de inburgeraar als voor de Nederlandse samenleving. Nader zal moeten worden bezien welke mogelijkheden er zijn om sneller toe te werken naar diploma's die recht doen aan de eerder verworven competenties en of die mogelijkheden nu ook ten volle worden benut.
- *Differentiatie naar leerbaarheid:* Voor hoog leerbaren biedt de leerstof te weinig uitdaging, voor minder leerbaren is de leerstof te moeilijk en binnen de groepen bepaalt de langzaamste cursist het tempo. Het is dan ook verbazend dat in veel steden kandidaten voor het inburgeringsexamen en staatsexamenkandidaten gezamenlijk in één groep zitten.
- *Vrijstellingen:* Er is een groep die niet beschikt over de taalvaardigheid om examen af te leggen op A1 of A2 niveau. De professionals pleiten ervoor om deze kandidaten ruimhartiger vrij te stellen van de taalvereisten. Dit is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De toets gesproken Nederlands blijkt knelpunten op te leveren bij Aziaten en Spaanstaligen.
- *Nazorg:* Om het effect van inburgering op participatie te vergroten en blijvend te maken, is nazorg hard nodig. Inburgeraars die na het traject niet daadwerkelijk gaan participeren, lopen een groot risico om terug te vallen in oude patronen van isolement en contacten met voornamelijk landgenoten.

Ad 3) Ruimte voor de uitvoering

- *Leg de focus op effecten in plaats van targets:*. Het debat over inburgering wordt overheerst door cijfers over de instroom van inburgeraars in trajecten en het aantal afgelegde examens. Geen of weinig informatie wordt verzameld over de daadwerkelijke participatie door inburgeraars en ingeburgerden.
- *Versnippering van het aanbod:* Intensiever samenwerking, waarbij bijvoorbeeld één aanbieder binnen een gemeente alle cursussen gericht op ondernemerschap verzorgt, zou tot minder kwaliteitsverlies leiden.
- *Zorg voor continuïteit en kwaliteit:* De uitvoering zou gebaat zijn met enige rust, waarbij sterke elementen worden geborgd en de kwaliteit kan worden verbeterd. Met name de kwaliteit van het lesmateriaal en de interculturele competenties van taaldocenten vragen nog om aandacht.
- *Korte vrijstellingstoets:* Het taalniveau van de korte vrijstellingstoets ligt op staatsexamenniveau (B1), terwijl deze toets bedoeld is om aan te tonen dat een inburgeraar voldoet aan de inburgeringseisen (niveau A1/A2). Het ware redelijk om dan ook de korte vrijstellingstoets in te richten op A1/A2 niveau.

1

INTRODUCTIE, VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE

1.1 INTRODUCTIE

In dit rapport doen we verslag van vier kwalitatieve casestudies die zich richten op het effect van inburgering, inburgeringstrajecten en het inburgeringsexamen op participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving. We hebben daarbij aandacht besteed aan de verschillende profielen of doelperspectieven die de wetgever in relatie tot inburgering onderscheidt. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer, ter voorbereiding op het nog te plannen debat over de evaluatie van de Wet inburgering, die kort na de zomer van 2010 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden¹.

We kunnen niet voldoende benadrukken dat het een kwalitatief onderzoek betreft en dat het om casestudies gaat, die foto's opleveren van specifieke inburgeringstrajecten op dit moment. De Wet inburgering heeft in totaal betrekking op ca. 170.000 inburgeringsplichtigen. Eind 2009 waren ca. 90.000 van hen met een traject gestart. Daarnaast was aan 42.000 vrijwillige inburgeraars een voorziening aangeboden.

Door het ontbreken van *kwantitatief* materiaal over de effecten van inburgering op participatie, hebben wij - in overleg met de Tweede Kamer - gekozen voor de vorm van *kwalitatief* onderzoek en voor de beperking tot vier casestudies. Het onderzoek beperkt zich tot de gemeenten Amsterdam, Tilburg, Enschede en Almere - en dan in elk van die gemeenten één of twee inburgeringsprofielen.

Door de gekozen werkwijze - ingegeven door het gebrek aan cijfermateriaal - hebben we ons beperkt tot 4 gemeenten en daarbinnen tot de profielen die binnen deze gemeenten nader zijn onderzocht. Dit levert het volgende beeld op van het aantal cursisten waarop het onderzoek betrekking heeft:

Amsterdam:	totaal aantal cursisten	23.000	
	- waarvan taalkennisvoorziening		20
	- waarvan ondernemerschap		25
Tilburg:	totaal aantal cursisten	1.900	
	- waarvan OGO & maatschappelijke participatie		1.400
Enschede:	totaal aantal cursisten	4.400	
	- waarvan werk		730

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 – 2010, 32 321, nr. 1. Onderzoek naar de effecten van inburgering op participatie in het kader van de Onderzoek- en toekomstagenda 2010.

Almere:	totaal aantal cursisten:	6.000 tot 7.000
	- waarvan staatsexamen	100/150
	- waarvan KVT: Korte vrijstellingstoets	146

Bij de selectie van respondenten is ervoor gewaakt dat deze representatief zijn voor het totaal aantal cursisten dat binnen die gemeente een traject voor het betreffende profiel volgt. De aantallen zijn echter zodanig laag, dat geen systematisch onderscheid kan worden gemaakt naar bijvoorbeeld verblijfsdoel of eerdere voorbereiding in verband met de Wet inburgering buitenland. Bovendien worden ook dergelijke gegevens niet systematisch geregistreerd.

De gepresenteerde gegevens, analyses en uitspraken zijn *indicatief* en mogen op geen enkele manier worden beschouwd als *representatief*. Zij vormen slechts een indicatie - een momentopname- van hoe professionals en inburgeraars in deze gemeenten inburgering in relatie tot participatie *belev*en en wat inburgering in de praktijk kán betekenen voor de participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving.

Het gegeven dat er (nog) geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over het effect van inburgering op participatie is als volgt te verklaren:

- gemeenten worden door het Rijk afgerekend op het aantal inburgeraars dat deelneemt aan een traject en binnen de termijn het examen haalt. Aan hen is niet gevraagd om kandidaten langs de meetlat van participatie te leggen en om inburgeraars die hun examen hebben gehaald te volgen op hun participatiepad, tenzij het gaat om uitkeringsgerechtigden die een re-integratietraject doorlopen;
- een aantal inburgeraars zit nog in een traject. Dat geldt in ieder geval voor de inburgeraars die inburgeren met het doelperspectief maatschappelijke participatie en ondernemerschap. Deze perspectieven zijn namelijk recent (januari 2010) ingevoerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) werkt aan het meetbaar maken van effecten van inburgering op participatie, onder andere via een pilot voor het *volgsysteem*. Dit systeem moet de infrastructuur worden voor het meten van resultaten en effecten.

1.2 VRAAGSTELLING

Sinds 1 januari 2007 geldt in Nederland de Wet inburgering. Het doel van deze wet is om alle vreemdelingen die permanent in Nederland willen blijven, maar de Nederlandse taal en samenleving niet goed genoeg kennen, binnen een termijn van 3½ jaar het inburgeringsexamen te laten halen. De verwachting is dat deze vreemdelingen -oudkomers en nieuwkomers- daardoor beter kunnen participeren in de Nederlandse samenleving.

Participeren kan op *verschillende* manieren. Het kan door het hebben van betaald of onbetaald werk, door het volgen van een opleiding, door het actief meewerken op

school of door -zonder hulp van anderen- contacten te onderhouden met Nederlandse instanties en medeburgers.

De Tweede Kamer heeft B&A Groep gevraagd om te onderzoeken of het volgen van een inburgeringstraject of de zelfstandige voorbereiding op een inburgeringsexamen leidt tot meer participatie. De algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie die het onderzoek begeleidt, typeert het onderzoek als kwalitatief: "Omdat het uitvoeren van kwantitatief onderzoek naar de effecten van inburgering op participatie zeer complex is, geen zekerheid biedt op bruikbare resultaten en bovendien de toegang tot een groot aantal databestanden vereist die door verschillende organisaties worden beheerd, is de commissie van mening dat het onderzoek een kwalitatief onderzoek moet zijn. De meest logische onderzoeksmethode hiervoor is een casusonderzoek".

Bij het onderzoek zijn de hoofdvragen:

- 1. In hoeverre leidt deelname aan een inburgeringstraject tot meer participatie van de deelnemers in de Nederlandse samenleving?*
- 2. Op welke wijze zou de inburgering moeten worden aangepast om meer participatie van de deelnemers in de Nederlandse samenleving te bereiken?*

1.3 WERKWIJZE

Het kabinet heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de deelname aan inburgeringstrajecten en het effect van die trajecten te vergroten. Met de gemeenten zijn afspraken gemaakt over aantallen trajecten en over duale trajecten, waarin inburgering en participatie hand in hand gaan. Er zijn nieuwe examenprofielen ontwikkeld die recht doen aan de wensen van de inburgeraar en de Nederlandse samenleving. En er zijn informatiesystemen ingericht: het Bestand Potentiële Inburgeraars (BPI) en het Informatiesysteem Inburgering (ISI).

Over participatie door mensen die een inburgeringstraject hebben gevolgd en volgen is echter weinig bekend. Er worden geen gegevens bijgehouden over de activiteiten die deze mensen, buiten de inburgeringscursus, in de Nederlandse samenleving ontplooiën. Bovendien zijn er veel andere factoren die de participatie van mensen kunnen beïnvloeden. Denk aan de situatie op de arbeidsmarkt, de opleiding die de vreemdeling al in het land van herkomst heeft gehad en aantal jaren dat hij of zij al in Nederland is.

Een kwantitatief onderzoek is daardoor niet mogelijk. B&A Groep heeft de onderzoeksvragen beantwoord op basis van vier kwalitatieve "casestudies". Die casestudies richtten zich op de inburgeringstrajecten in vier gemeenten en op het effect dat deze trajecten hebben op de participatie van inburgeraars die deze trajecten doorlopen.

De onderzoekers voerden in elk van de gemeenten twee groepsgesprekken:

- Een groepsgesprek met mensen die beroepsmatig met inburgeraars te maken hebben. Dit zijn casemanagers van gemeenten, cursusleiders van ROC's of particuliere instellingen, stagebegeleiders en werkgevers. In totaal spraken de onderzoekers met 29 professionals.
- Een groepsgesprek met cursisten, mensen die op dit moment een inburgeringstraject volgen of dit onlangs hebben afgerond. In totaal spraken de onderzoekers met 29 cursisten.

Met elk van de gemeenten werden daarnaast voorbereidende gesprekken gevoerd, werd materiaal verzameld over de lokale uitwerking van het inburgeringsbeleid en werden -voor zover bekend- gegevens verzameld over de populatie van inburgeraars, over hun achtergronden en over de manier waarop zij participeren in de Nederlandse samenleving. De contactpersonen bij de vier gemeenten verifieerden de feiten en cijfers die in dit rapport zijn opgenomen.

De casestudies werden vooraf gegaan door een *literatuurscan*, waarin op hoofdlijnen wordt geschetst hoe het beleidsveld inburgering in elkaar steekt en waarmee literatuur wordt ontsloten die relevant is voor het onderhavige onderzoek.

De resultaten van de literatuurscan zijn in een separaat onderzoeksverslag neergelegd, dat als bijlage is toegevoegd aan dit eindrapport. De meest relevante delen worden ook in dit eindrapport herhaald.

1.4 LEESWIJZER

In het starthoofdstuk - hoofdstuk 2 - geven de onderzoekers hun eerste indrukken. In *verhalende vorm* wordt een impressie gegeven van de inburgeraars die aan het onderzoek deelnamen en hun persoonlijke beleving van het inburgeringstraject dat zij (hebben) doorlopen. Gevolgd door een inkijk in de inburgeringpraktijk van de gemeenten die deelnamen aan het onderzoek. Hoofdstuk 3 is gewijd aan het onderzoekkader, dat leidend is bij het uitgevoerde onderzoek. Hoofdstuk 4 vormt het hart van het onderzoek. Hierin staan de profielen, of doelperspectieven centraal waarop het onderzoek zich concentreerde in de gemeenten Almere, Amsterdam, Enschede en Tilburg. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen uit het onderzoek gespiegeld aan resultaten uit bestaand onderzoek over de effecten van inburgering op participatie. In hoofdstuk 6 worden de hoofdvragen van het onderzoek beantwoord.

De literatuurscan is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

2

EERSTE INDrukKEN

2.1 DE INBURGERAARS, EEN IMPRESSIE

Wij voerden 5 groepsgesprekken met in totaal 29 inburgeraars. In de gemeente Amsterdam werden 2 afzonderlijke gesprekken georganiseerd met inburgeraars die gebruik maken van de 'taalkennisvoorziening' en inburgeraars met het profiel 'ondernemerschap'. Een impressie.

In juni 2010 zaten wij rond de tafel met een groep inburgeraars met het profiel OGO (Onderwijs, Gezondheid, Opvoeding) en het profiel maatschappelijke participatie. Het was een gesprek in zomaar een wijk, in zomaar een stad in Nederland. Het straatbeeld werd overheerst door oranje vlaggetjes en oranje vuuzela's - een woord dat sinds die maand in de Nederlandse taal is opgenomen. We stelden de vraag met welke kleur onze gesprekspartners het door hen doorlopen inburgeringstraject associeerden. Een Turkse vrouw - moeder van een groot gezin, regelmatig aan het werk als schoonmaakster met de vader als kostverdiener - die reeds lang in Nederland woonde maar beslist moeite had met de Nederlandse taal, gaf het wat voor de hand liggende antwoord "oranje". Nadat iedereen in het klaslokaal had verwezen naar het voetbal, volgde de uitleg van de Turkse dame, die echt aan niets anders had gedacht dan aan Beatrix, Koningin der Nederlanden. Maar we spraken ook een Turkse moeder, 40+, die de Nederlandse taal goed beheerste en veel Nederlandse vrienden en kennissen had. Voor haar was het traject heel zinvol om een nieuwe invulling aan haar leven te geven na de opvoeding van de kinderen. Ze is nu volop actief als vrijwilliger. En dat geldt ook voor hun medecursisten, waaronder nieuwkomers uit Thailand en Amerika: zij werken of doen vrijwilligerswerk.

In zomaar een fabriekshal in zomaar een stad in Nederland voerden we een gesprek met een groep inburgeraars met het profiel werk. Een Afghaanse vluchteling herhaalde steeds dat er een "plan" moest komen, een plan dat hem en zijn lotgenoten uitzicht gaf op een volwaardig bestaan. Tijdens het gesprek pakte hij de foto met de mensen die elkaar optrekken - een foto die voor veel van onze gesprekspartners het inburgeringstraject verbeeldt - liet deze foto bij de receptie kopiëren en hing de kopieën overal door de fabriekshal op. De man had als asielzoeker vele jaren moeten wachten op zijn asielbeschikking - uiteindelijk het Generaal Pardon. In die jaren heeft hij niet kunnen werken of leren. Na het Pardon volgden tijdelijke -zwarte- baantjes, tot de gemeente hem ocriep als inburgeringsplichtige. In het inburgeringstraject leerde hij de taal, leerde hij de Nederlandse samenleving begrijpen en leerde hij hoe het was om te werken tussen

Nederlandse collega's en voor een Nederlandse baas. Hij heeft geen werk, omdat er weinig werk is in de stad waarin hij woont. En dat is het probleem waar al zijn medecursisten zeggen tegenaan te lopen: ze zijn ingeburgerd en ze hebben werkervaring opgedaan, meestal in andere takken van sport dan waarvoor zij zijn opgeleid, maar er is op dit moment geen werk; uitzicht ontbreekt op een volwaardige baan en dat frustriert. 'Plan' is ook voor hen een treffend woord.

Zomaar een stad in Nederland, in het gemeentehuis. Een pronte en mukkende Surinaamse meid van 26 komt te laat binnen bij de bijeenkomst over de korte vrijstellingstoets (KVT). Ze spreekt de Nederlandse taal perfect, met af en toe wat straattaal, en toont ook tijdens het gesprek haar kennis van de hedendaagse Nederlandse samenleving. Ze heeft betaald werk, maar dat had ze ook al voordat ze werd opgeroepen om aan haar inburgeringsplichten te voldoen. Uit eigen beweging volgt ze een MBO-opleiding. Ze heeft zich zelfstandig voorbereid op een korte vrijstellingstoets, maar is echt een beetje boos over de vragen. Wat moet zij nu met vragen over vakbondsleiders en hypotheekrentes? Een andere KVT-er, een jongen van 22 uit Somalië, laat trots zijn diploma zien. Hij was al begonnen met zijn HEAO-opleiding bedrijfseconomie, een Engelstalige opleiding. Ook hij voldeed aan zijn inburgeringsplicht door de KVT af te leggen. Maar ook bij hem: verontwaardiging over de toets. Hij wist niet waarop hij zich moest voorbereiden.

Zomaar een barak, op zomaar een ROC, in zomaar een stad in Nederland. De barakken hebben leuke namen, Villa 1 t/m Villa 5. We voerden een gesprek over de taalkennisvoorziening, met anderstaligen en wat oudere leerlingen die naast de taallessen een MBO-opleiding (BBL) volgen voor verpleging en verzorging. Een Dominicaanse vrouw van begin 40 werkt al jaren in de geestelijke gezondheidszorg maar moet door de inburgeringsplicht van onderaf beginnen. De andere cursisten kijken in bijna niets af van medecursisten aan het ROC die van Nederlandse afkomst zijn. Daarmee zitten ze ook gewoon in de klas. Zij zijn bezig met de voorbereiding op een beroep, lopen volop stages en leren de taal die ze straks voor hun beroep nodig hebben.

In een gemeentehuis in zomaar een stad in Nederland spreken we met een groep kandidaten voor het Staatsexamen Nederlandse taal. Ze zijn bijzonder hoog opgeleid. We tellen een gynaecologe, een antropologe en een apotheker in de zaal en er zijn zowel vluchtelingen als gezinsvormers. De diploma's en werkervaring zijn in de beleving van deze mensen in Nederland niets waard: na hun staatsexamen moeten ze opnieuw aan de universiteit beginnen. De lange duur en de hoge kosten van een nieuwe universitaire opleiding (ze komen niet meer in aanmerking voor Studiefinanciering) doet ze ervan afzien om in het oude vak door te gaan. Ze kiezen voor een opleiding op een lager niveau, met sneller perspectief op werk.

In zomaar een stad in Nederland wordt een pilot uitgevoerd als voorbereiding op implementatie van het profiel ondernemerschap. We spraken een divers gezelschap. Marokkanen en Turken die al enkele jaren een eigen bedrijf voeren, waarbij ze met name klanten uit de eigen bevolkingsgroep bedienen. We spraken een vrijwillige

inburgeraar uit de USA die gehuwd is met een Nederlander die het leuk vindt om een eigen bedrijfje op te zetten. En we spraken een vrouw uit India zonder enige werk- of ondernemerservaring. De ondernemers hadden tot nu toe alle workshops gemist; de aspirant-ondernemers vertelden dat zij niet de begeleiding vonden die zij zochten. Tegelijkertijd: zij volgden wel een inburgeringstraject en met het afleggen van het inburgeringsexamen zouden zij als volwaardig lid in de Nederlandse samenleving worden opgenomen.

Tijdens de pauze legden we aan één van onze gesprekspartners het verschil uit tussen de zwarte (koffie)kannen en de gele (thee)kannen. Algemeen gebruik in zakelijk Nederland. Een Nederlander zal nooit misgrijpen, een inburgeraar wel. Dit is geen onderdeel van de inburgeringscursus. Andere gebruiken zijn dat wel. En er is sprake van een zekere willekeur, die niet altijd aansluit bij de leefwereld van inburgeraars, zo werd ons verteld.

Zoals uit deze paragraaf blijkt, is er geen sprake van één type inburgeraar, één traject, één werkwijze en één effect. En ook binnen de verschillende types zijn de verschillen groter dan de overeenkomsten.

2.2 DE PROFESSIONELE INBURGERINGPRAKTIJK

In iedere gemeente voerden wij een groepsgesprek met professionals die direct betrokken zijn bij de inburgeringspraktijk. In totaal spraken wij met 29 professionals. Een impressie.

De praktijk van het inburgeringsbeleid is lange tijd beheerst door problemen met implementatie, aanbestedingen en het snel en doeltreffend benaderen van inburgeraars. Mede doordat de uitvoering zo moeizaam op gang kwam, is de focus sterk komen te liggen op het behalen van targets: wanneer heb je alle verplichte inburgeraars opgeroepen; wanneer heb je hen een aanbod gedaan en wanneer leggen ze examen af? Het ministerie van VROM rekent af op het aantal behaalde examens en verantwoordt ook op die manier aan de Tweede Kamer. Gemeenten vertalen de afspraken met het ministerie door in targets voor de taalaanbieders, die het daardoor ook als hoofdpogave zien om zoveel mogelijk inburgeraars zo snel mogelijk met goed gevolg examen af te laten leggen.

De professionals die wij spraken zijn blij met dit onderzoek. We horen ze allemaal zeggen dat de focus op cijfers verkeerd is - en dat gemeenten en taalaanbieders op zoek zijn naar methoden om meer te sturen op effecten: hoe zorg je ervoor dat je de kansen voor inburgeraars om te participeren zo groot mogelijk maakt? Hier wordt ook aan gewerkt, zeker nu de beleidsterreinen re-integratie, inburgering en (volwassenen)educatie gebundeld zijn in het participatiebudget. Gemeenten zijn in afwachting van het volgsysteem voor inburgeraars dat in opdracht van het ministerie wordt ontwikkeld, maar gegevens over de feitelijke participatie vóór en ná het inburgeringstraject worden (nog) niet systematisch ingevoerd.

De focus op participatie wordt onder meer duidelijk in het Amsterdamse *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012*. Amsterdam werkt met een participatieladder die toewerkt naar vijf concrete doelperspectieven: drempels weg, maatschappelijke participatie, voorbereiding voor werk, leren voor de arbeidsmarkt en groeien op de arbeidsmarkt. Voor elke Amsterdammer die (nog) niet meedoet, of die wil groeien op de arbeidsmarkt is binnen deze perspectieven een realistisch doel geformuleerd. Hoewel de participatieperspectieven in de vorm van een ladder zijn gepresenteerd, is er geen rangorde in de zin dat het ene perspectief belangrijker is dan het andere. Voor elke burger is een perspectief geschetst dat bij hem/haar past. Het heeft geen zin een perspectief te schetsen dat zo ver weg ligt (gezien vertreksituatie) dat het demotiverend werkt om te participeren. De perspectieven moeten uitdagen en motiveren, maar ook realistisch zijn. Factoren die participatie belemmeren, worden weggenomen, of het nu gaat om (taal)onderwijs, kinderopvang of zorgvoorzieningen. In tweede instantie gaat het erom dat mensen worden gestimuleerd om zich te blijven ontwikkelen (educatie), mee te doen en te participeren op hun eigen niveau.

Enschede beschouwt inburgering, educatie en re-integratie van meet af aan als "vliegwielen voor participatie". Al in 2004 en 2006 heeft Enschede door de Universiteit Twente (UT) een 0-meting laten uitvoeren op basis van een ontwikkelde integratiemeetlat². Dit onderzoek wordt nu deels herhaald om vast te stellen welk effect het in 2007 ingezette participatiebeleid heeft op integratie.

Enschede heeft ervoor gekozen om de inburgeringstrajecten gericht op werk in eigen beheer uit te voeren (inbesteding) door DCW/Workstep. Dit komt sterk ten goede aan de samenwerking tussen de afdeling Taal en Inburgering en de uitvoering van de inburgeringstrajecten.

Ieder inburgeringstraject wordt in Enschede dual vormgegeven, dus taal in combinatie met (vrijwilligers)werk. Vooral de integrale uitvoering van het Generaal Pardon heeft veel kennis en ervaring gebracht bij de gemeentelijke consulenten Taal & Inburgering en de betrokken beleidsmakers. Aansluitend op het regelen van huisvesting en een uitkering namen Generaal Pardonners deel aan een (inburgerings)traject gericht op activering en participatie. De op de persoon toegespitste werkwijze - vanuit het Werkplein als organisatorische spil - wordt breed toegepast. Enschede heeft de Wet inburgering aangegrepen om zich op iedereen te richten die de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig is en daardoor niet optimaal deelneemt aan de samenleving. De lat voor het taalniveau wordt daarbij hoger gelegd dan de wet vereist. De professionals bij de gemeente sluiten aan bij de wijkaanpak om inburgingsbehoefte en autochtonen met een taalachterstand in trajecten te krijgen en taalachterstanden bij kinderen aan te pakken. Ingeburgerden worden als ambassadeurs ingezet om mensen in de eigen omgeving over de streep te halen.

² Universiteit Twente: 'Hoe kunnen we integratie optimaliseren? Innovatieve concepten voor bevordering van integratie in Münster en Enschede'. Eindverslag van de evaluatie, augustus 2007.

Almere hanteert het doelperspectievenmodel en plaatst het inburgeringstraject daarmee nadrukkelijk in de persoonlijke context van de inburgeraar, zijn of haar toekomstperspectief. De gemeente biedt het Persoonlijk InburgeringsBudget (PIB) na een pilotfase regulier aan. Het is hét instrument om trajecten aan te bieden die echt op maat zijn.

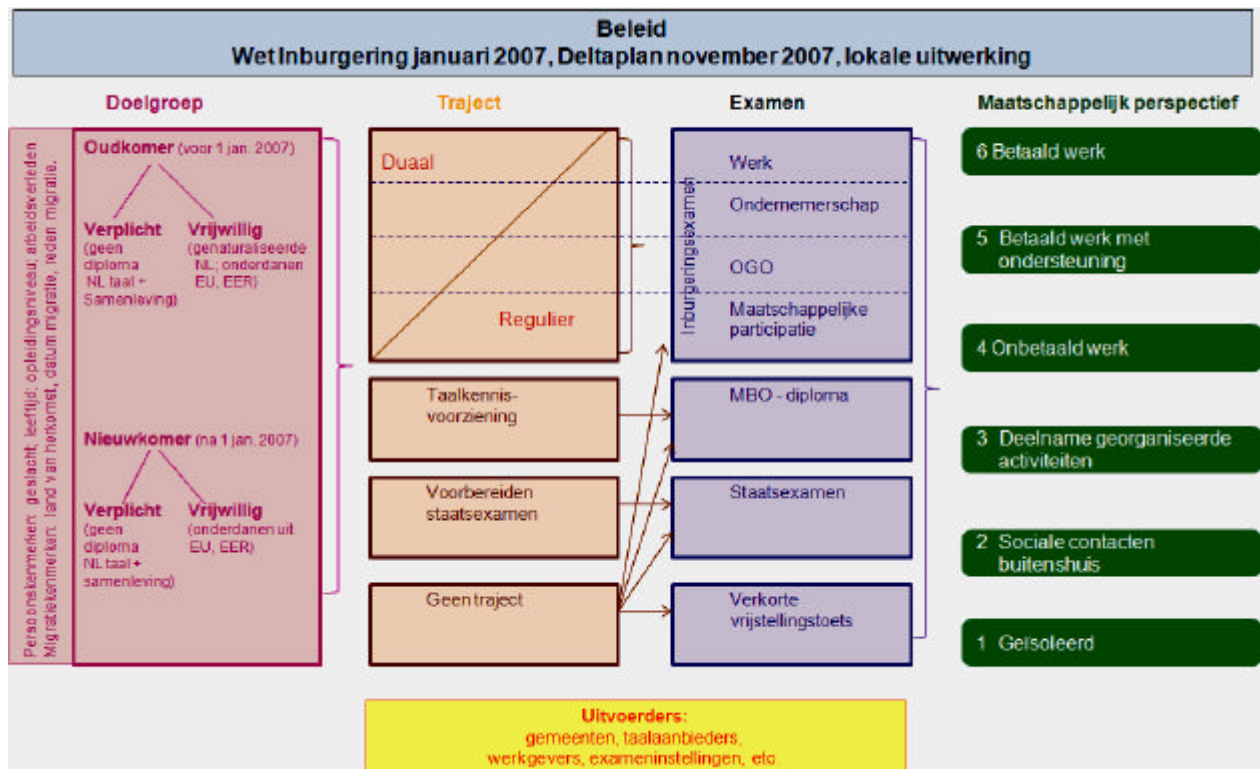
Tilburg heeft als ambitie dat zoveel mogelijk Tilburgers het Nederlands in voldoende mate beheersen om daadwerkelijk deel te kunnen nemen aan de Tilburgse gemeenschap. Deze ambitie heeft onder meer zijn uitwerking gekregen binnen de uitwerking van de Wet inburgering. Inburgering ziet Tilburg als een voorportaal voor blijvende participatie op het terrein van arbeid, onderwijs en vrijwilligerswerk. Het activeren van (ex)inburgeraars gebeurt in Tilburg sinds 2008 onder andere via de participatieladder: taalparticipatie in de wijk. Om zicht te krijgen op de participatiegraad van (ex)inburgeraars liet Tilburg het Verweij-Jonker Instituut recent kwalitatief onderzoek doen³. De onderzoekers keken naar het effect van inburgeringstrajecten en naar het effect van de natrajecten in de sfeer van Taal en Participatie. De belangrijkste conclusies zijn dat de inburgeringstrajecten en de trajecten Taal en Participatie nog te los van elkaar staan. Dit wordt veroorzaakt door een onduidelijke regiefunctie van de gemeente en te weinig bekendheid met de mogelijkheden van het vervolgetraject. Er vindt daarom te weinig doorstroom plaats tussen de Wet inburgering en Taal en Participatie en de 'blijvende participatie' blijft daarmee ook achter. Het aantal ex-cursisten dat geactiveerd wordt richting opleiding, een baan of maatschappelijke participatie is laag.

³ Verweij- Jonker Instituut: 'Evaluatie taalparticipatie en Wet inburgering in de gemeente Tilburg'. Op te vragen bij de Concernstaf/afdeling BCI van de gemeente Tilburg.

3

ONDERZOEKSKADER

Leidend bij het uitgevoerde onderzoek was het hieronder opgenomen onderzoekskader:



In de navolgende paragrafen wordt dit onderzoekskader nader uitgewerkt. Een uitgebreide beschrijving is te vinden in de literatuurscan, die als bijlage is toegevoegd.

3.1 HET INBURGERINGSBELEID

Het inburgeringsbeleid op rijksniveau is de afgelopen jaren aan veel veranderingen onderhevig geweest. In deze studie staat de huidige, meest recente inrichting van het inburgeringsstelsel centraal.

Een gemeente kan een inburgeringsplichtige die niet meewerkt of het examen niet tijdig haalt een bestuurlijke boete opleggen. Voor vrijwillige inburgeraars legt de gemeente de gevolgen van niet nakoming van afspraken vast in een overeenkomst.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om zelf invulling te geven aan de sanctie bij niet nakoming.

Een deel van de inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars ontvangt bijstand of een WW of Wet WIA uitkering. Gemeenten en UWV kunnen deze (vrijwillige) inburgeraars verplichten een re-integratietraject te accepteren.

Er is een systeem van leningen ingesteld als tegemoetkoming in de cursuskosten van inburgeraars. Ook krijgen inburgeraars die het examen binnen de gestelde termijnen halen een deel van de gemaakte kosten terug.

3.2 DE DOELGROEPEN

De Wet inburgering stelt een algemene inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen van 16 - 65 jaar die duurzaam in Nederland (willen) verblijven. Dat geldt voor oudkomers die al voor 1 januari 2007 in Nederland waren en voor nieuwkomers die na 1 januari 2007 in Nederland worden toegelaten. Van iedere verplichte inburgeraar wordt verwacht dat hij of zij binnen een termijn van 3,5 jaar slaagt voor het inburgeringsexamen⁴. De inburgeraar beheerst dan Nederlands op A2 niveau⁵. Onderdanen uit de EU of EER en genaturaliseerde Nederlanders kunnen niet worden verplicht tot inburgering, maar zij kunnen aan een inburgeringstraject deelnemen op grond van de Regeling vrijwillige inburgering (Rvi). Mensen die tijdens de leerplichtige leeftijd gedurende acht jaar in Nederland hebben gewoond, zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

Bij het opleggen van de verplichting tot inburgering is het beschikken over een diploma het leidende criterium. Het hebben van werk leidt *niet* tot een vrijstelling; verplichte inburgeraars die betaalde arbeid verrichten moeten evenzeer aan hun inburgeringsverplichting voldoen.

3.3 HET INBURGERINGSTRAJECT

Gemeenten hebben grote vrijheid om trajecten in te richten passend bij de lokale situatie, zolang ze maar toeleiden naar het slagen voor het inburgeringsexamen. Het Rijk stuurt op duale trajecten en een zo groot mogelijk aantal geslaagde inburgeraars per jaar.

Met de invoering van de Wet inburgering is marktwerking geïntroduceerd in het inburgeringsbeleid. Voorheen was sprake van gedwongen winkelnering voor gemeenten bij de ROC's. Met de Wet inburgering zijn gemeenten en individuele inburgeraars (in geval sprake is van een Persoonlijk Inburgerings Budget) vrij om

⁴ Voorheen was er sprake van verschillende examentermijnen van vijf jaar en drieënhalf jaar. Alleen voor mensen die in het buitenland al een basisexamen inburgering hadden gedaan was sprake van een termijn van drieënhalf jaar, voor de andere groepen gold een termijn van vijf jaar. De ministerraad heeft op voorstel van het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWenI) van kabinet Balkenende IV ingestemd met een wijziging van de Wet inburgering, waardoor voor iedereen de termijn van drieënhalf jaar gaat gelden.

⁵ We kennen de volgende niveaus: A1, A2, B1, B2, C1 en C2. Dit rijtje gaat van makkelijk tot moeilijk. Voor oudkomers is voor het schriftelijk deel A1 niveau voldoende.

inburgeringstrajecten ook bij particuliere aanbieders in te kopen. Wel is er een keurmerk in het leven geroepen om de kwaliteit van de opleidingen te waarborgen. In het Deltaplan Inburgering (november 2007) geeft het kabinet aan zich sterker te willen richten op de wisselwerking tussen inburgering en participatie. Het streven is dat 80 procent van de inburgeringsprogramma's dual wordt aangeboden, wat wil zeggen dat inburgering gekoppeld wordt aan onderwijs, werk of maatschappelijke participatie. Achterliggend idee is dat inburgeraars op deze wijze gestimuleerd worden om te participeren. We merken op dat het inburgeringstraject *zelf* hiermee al het karakter van participatie krijgt.

Een dual traject kan op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld met betaald werk. Ook voorbereidingen op het zelfstandig ondernemerschap, vrijwilligerswerk, maatschappelijke activering en opvoedingsondersteuning zijn mogelijkheden. Er is sprake van een dual inburgeringstraject als het leren van de taal en het participeren gelijktijdig en in samenhang plaatsvindt, waarbij het van belang is dat de vorm van participatie relevant is voor de deelnemer. Een bijzondere vorm van dual is de gecombineerde inburgeringsvoorziening. Hierbij wordt inburgering gecombineerd met re-integratie.

Aan het begin van het traject wordt een profiel vastgesteld, afhankelijk van de intake en wensen van de inburgeraar. Dit profiel is leidend voor het traject dat de inburgeraar gaat volgen, leidend tot het examen: het inburgeringsexamen, het staatsexamen I of II, MBO-examen, of de korte vrijstellingstoets.

3.4 HET INBURGERINGSEXAMEN

Het *inburgeringsexamen* bestaat uit een centraal en een decentraal deel. Het centrale deel is opgebouwd uit de volgende elementen:

- Het examen Kennis van de Nederlandse samenleving (KNS);
- Een elektronisch praktijkexamen (EPE) waarin de inburgeraar via een computer vragen moet beantwoorden over een aantal praktijksituaties;
- Een Toets gesproken Nederlands (TGN).

Het decentrale praktijkgedeelte (PE) toetst eveneens de taalvaardigheid van de inburgeraar, maar dan aan de hand van concrete praktijksituaties. Dit gebeurt op basis van het portfolio. Dat is een map met een verzameling bewijzen: de kandidaat kan daarmee aantonen dat hij of zij daadwerkelijk Nederlands heeft gesproken of geschreven in een situatie buiten de school. Een inburgeraar kan voor het decentrale examen kiezen voor een groot portfolio (met 20 bewijzen) of een klein portfolio (10 bewijzen) aangevuld met een assessment.

Naast het inburgeringsexamen zijn er andere examens waarmee inburgeraars kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht. Het staatsexamen I en II kent geen stageverplichting en portfolio. Kandidaten krijgen klassikaal les en doen veel zelfstudie.

Op de korte vrijstellingstoets bereiden kandidaten zich zelfstandig, dus zonder begeleiding voor. De toets kan maar één keer worden afgenomen. Niet halen

betekent alsnog het inburgeringsexamen doen. De taalkennisvoorziening is gericht op het behalen van het MBO-diploma, dat vrijstelling geeft voor het inburgeringsexamen.

3.5 HET MAATSCHAPPELIJK PERSPECTIEF

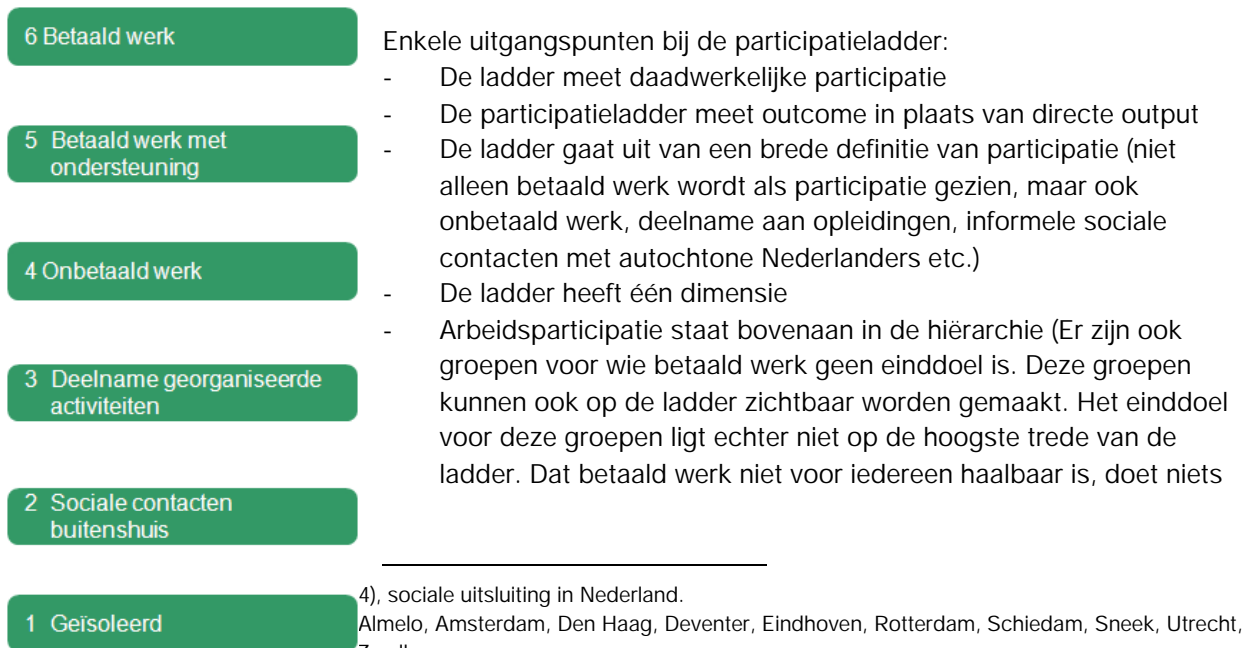
Centraal in dit kwalitatieve onderzoek staat de vraag in hoeverre het hele inburgeringsstelsel leidt tot meer participatie. Het is belangrijk om een eenduidig beeld te hebben bij wat onder participatie wordt verstaan. In het veld bestaan uiteenlopende interpretaties van participatie. In de SCP-studie over sociale uitsluiting⁶ worden drie vormen van participatie onderscheiden:

- Maatschappelijke participatie: betaalde en onbetaalde arbeid;
- Georganiseerde sociale participatie: lidmaatschap van verenigingen, het volgen van cursussen;
- Ongeorganiseerde sociale participatie: dienstverleningscontacten, persoonlijke contacten.

Deze vormen van participatie komen in vrijwel iedere indeling terug en zijn ook uitgangspunt geweest voor de participatieniveaus van de participatieladder.

Deze participatieladder is door twaalf gemeenten⁷ en de VNG met ondersteuning van Regioplan ontwikkeld⁸. Concrete aanleiding voor de participatieladder was de invoering van het participatiebudget. Men wilde komen tot een ladder die bruikbaar is voor de drie betrokken 'sectoren' (re-integratie, inburgering en volwassenen-educatie) en een meer integraal beeld geeft.

De participatieladder ziet er als volgt uit:



⁸ De participatieladder – meetlat voor het participatiebudget – Regioplan, november 2008.

- af aan het streven om zo veel mogelijk mensen naar betaald werk te begeleiden)
- Het groeipotentieel wordt opgenomen in de participatieladder. (Gemeenten gebruiken de ladder om te zien of burgers nog kunnen groeien naar hogere participatieniveaus)

In onze casestudies hebben wij in sessies met professionals en inburgeraars de resultaten op de participatieladder vast proberen te stellen.

4

DE PROFIELEN (DOELPERSPECTIEVEN)

Tijdens het onderzoek hebben wij ons in elk van de gemeenten geconcentreerd op één of twee profielen. Bij de selectie van gemeenten en de toedeling van profielen aan gemeenten hebben wij gezocht naar een zekere 'massa': de groep die het betreffende profiel volgt, moet enige omvang hebben. Voor de profielen werk en OGO, voor het staatsexamen en voor de taalkennisvoorziening levert dit geen problemen op; deze profielen worden in alle gemeenten op redelijke tot grote schaal gevolgd. Anders is dit voor de profielen ondernemerschap en maatschappelijke participatie. De wetgever heeft de profielen pas per 1-1-2010 toegevoegd, zodat wij ons hier hebben moeten richten op de voorlopers ofwel pilotgemeenten.

Uiteindelijk was de selectie als volgt:

ALMERE:

Staatsexamen I & II - Aan inburgeraars met meer ambitie en capaciteit wordt een aanbod gedaan waarmee het inburgeringsexamen op een hoger niveau kan worden afgelegd. Het gaat hierbij om de mogelijkheid om een toets af te nemen op het niveau van het staatsexamen NT2 I of II. Inburgeraars kunnen zich direct voorbereiden op het staatsexamen of eerst het inburgeringsexamen doen en daarna doorstromen.

Korte vrijstellingstoets - Voor mensen die al langer in Nederland zijn en al goed zijn ingeburgerd, maar niet over de juiste diploma's beschikken, is er een korte vrijstellingstoets. Het niveau van de vrijstellingstoets ligt hoger dan dat van het inburgeringsexamen (B1 vs. A2). Wanneer mensen deze toets halen, hoeven ze geen inburgeringsexamen te doen. De toets is eenmalig; mensen die niet slagen moeten alsnog het inburgeringsexamen doen.

AMSTERDAM:

Taalkennisvoorziening - Gericht op verwerving van de kennis van de Nederlandse taal die noodzakelijk is voor het kunnen afronden van een MBO opleiding. Een taalkennisvoorziening kan worden ingezet voor leerlingen aan het MBO (niveau 1 en 2) van 18 jaar en ouder. In de praktijk blijkt dat de taalkennisvoorzieningen door gemeenten en aanbieders van MBO-opleidingen nog weinig worden ingezet.

Ondernemerschap - Voor inburgeraars die zich oriënteren op zelfstandig ondernemerschap of zelf een onderneming hebben of willen beginnen. Voorbeelden van situaties voor portfolio of assessment zijn: de Kamer van Koophandel, een bedrijfsruimte huren, contact met de uitkeringsinstantie, etc. Amsterdam is één van

de eerste gemeenten die dit traject - in de vorm van een pilot - aan inburgeraars aanbiedt.

ENSCHEDDE:

Werk: Voor inburgeraars die werken of zullen gaan werken in Nederland. Voorbeelden van situaties voor portfolio of assessment zijn: gesprek met de werkgever, solliciteren, etc. Inburgeraars gaan meteen aan de slag met een leerwerkstage.

TILBURG:

Opvoeding Gezondheid Onderwijs (OGO): Voor inburgeraars die functioneren binnen situaties gerelateerd aan opvoeding, gezondheid en onderwijs. Voorbeelden van situaties voor portfolio of assessment zijn: een gesprek voeren op school, een gesprek voeren met de huisarts, etc.

Maatschappelijke participatie (sinds tweede helft 2009) - Voor inburgeraars die niet belast zijn met de opvoeding van een kind en geen betaalde arbeid verrichten, maar wel participeren in de samenleving. Enkele voorbeelden van situaties voor portfolio of assessment zijn: een gesprek voeren met buurtbewoners, meedoen aan een wijkactiviteit, etc.

In de navolgende paragrafen worden de bevindingen per gemeente en per profiel weergegeven.

4.1 ALMERE

4.1.1 Algemeen

Almere is volgens inschattingen van het ministerie van VROM na de G4 de 5^e inburgeringsgemeente.

Het aantal verplichte en vrijwillige inburgeraars bedraagt vanaf 2007 naar schatting 6.000 tot 7.000 personen. Daarvan deden 146 verplichte inburgeraars de korte vrijstellingstoets. 45% behaalde deze toets.

Sinds 2009 biedt Almere de mogelijkheid aan inburgeraars om op te gaan voor het staatsexamen I of II. Naar schatting volgen 100 tot 150 kandidaten dit traject. Tot dusver behaalden 6 inburgeraars hun staatsexamen.

Almere hanteert van meet af aan het uitgangspunt dat niet alleen wordt ingeburgerd vanuit de verplichte Wet Inburgering, maar ook vanuit het eigen toekomstperspectief. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het doelperspectief van de inburgeraar (doelperspectievenmodel). Inburgering houdt dus niet op zodra het inburgeringsexamen is gehaald, maar zodra tevens het individuele doelperspectief is bereikt.

Almere werkt nog niet met de participatieladder en brengt tot dusver niet in beeld wat de daadwerkelijke effecten zijn van inburgering op participatie. De gemeente is wel voornemens om onderzoek uit te voeren naar die effecten en zal vanaf 1 januari 2011 de participatieladder invoeren. Daarnaast zal voor inburgering de beleidseffectiviteit worden onderzocht en - in aanvulling op wat nu regulier al gebeurt - de klanttevredenheid. In die zin past het onderzoek van B&A bij de ontwikkeling die in Almere is ingezet en wordt het gezien als een mooie opstap om als stad zicht te krijgen op de effectiviteit van inburgering op participatie.

4.1.2 Staatsexamen I & II

De beleving van de inburgeraars

De inburgeraars die wij spraken komen uit Turkije, Colombia, Polen en Azerbeidzjan. Het zijn oudkomers die al langer dan 10 jaar in Nederland wonen en nieuwkomers die hier korter zijn dan 2 jaar. Wat deze heterogene groep met elkaar deelt, is dat zij hoogopgeleid zijn in eigen land. Zij waren actief als manager, antropoloog, arts en docent Engels.

Het halen van het staatsexamen beleven kandidaten heel verschillend. Het varieert van "het is alleen bedoeld voor je Nederlandse paspoort en opleiding" tot "het is goed opgezet" en "hiermee kan ik alles, want ik beheers de taal en weet hoe de Nederlandse samenleving werkt."

De groep die wij spraken heeft een enorme gedrevenheid om sneller verder te komen en heeft behoefte aan meer lessen op maat. Verschillende kandidaten komen onvoldoende aan hun trekken met de geboden leerstof en de begeleiding door docenten. De roep om meer grammatica klinkt luid en duidelijk.

Kandidaten duiden inburgering in een enkel woord met 'aanpassen' (de taal leren om te werken), 'kans' (om erbij te horen), 'onafhankelijkheid' en 'zelfstandigheid' (het geeft vrijheid om alles zelf te kunnen doen).

De beelden (foto's) die onze gesprekspartners kiezen om hun situatie te typeren voorafgaand aan het traject en tijdens, of na afloop daarvan illustreren dat zij zonder uitzondering een stijgende lijn ervaren. Voor de inburgering was hun leven ingewikkelder, voelden zij zich meer geïsoleerd en gefrustreerd, omdat zij afhankelijk waren van anderen. Inburgering geeft hen het gevoel dat zij erbij horen en de toekomst met vertrouwen tegemoet kunnen zien. Zij kiezen kleuren als rood en groen, die voor hen symbool staan voor blijheid en vooruitgang.

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Effect
Inburgeraars (verplicht en vrijwillig) met groot leervermogen en hoge vooropleiding in eigen land <ul style="list-style-type: none"> • uitkerings-gerechtigden, • werkenden die zich willen kwalificeren • mensen die opleiding willen volgen Nog kleine groep (elders meer)	<ul style="list-style-type: none"> • Regulier traject • Veel zelfstudie • Inzet taalcoaches 	Staatsexamen I of II <ul style="list-style-type: none"> • SE I is MBO 3/4 • SE II is HBO of Universitair Geen stageverplichting of portfolio	<ul style="list-style-type: none"> • Vervolgopleiding • Werk • Carrière bij eigen werkgever 	Slagingspercentage in Almere is 79%. Uitstroom is nog zeer beperkt en er is nog geen zicht op het effect. SE-kandidaten zijn een 'zelfredzame' groep.
Vereist redelijke taalvaardigheid en zelfredzaamheid. Arbeidsintensief. Trajectduur maximaal 18 maanden. Ambitieuw voor werkenden. Tijdsbeslag is 24 uur per week. Ook kandidaten die hun inburgeringsexamen al hebben gehaald. Eigen bijdrage voor werkenden (> 32 uur): € 270.				

Doelgroep

Sinds 2009 kunnen inburgeraars in Almere een traject volgen dat leidt tot het staatsexamen I of II. In theorie zijn het verplichte en vrijwillige inburgeraars die staatsexamen doen, oudkomers en nieuwkomers.

In praktijk zijn het:

- a. hoog opgeleide nieuwkomers die verplicht zijn om in te burgeren. In verhouding veel vluchtelingen;
- b. vrijwilligers die al aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan; zij willen na hun inburgeringsexamen dóór;
- c. arbeidsmigranten buiten de EU met een tewerkstellingsvergunning voor tijdelijk verblijf.

Het gaat vooral om mensen met een baan, niet om mensen met een uitkering. De groep is hoog opgeleid in het land van herkomst en heeft de ambitie om verder te komen, het liefst op het niveau waarop zij destijds zaten. Kandidaten koersen op een vervolgopleiding of een passende baan. Hun wens is vaak om door te gaan in het vak dat zij in eigen land uitoefenden, maar daarvoor is vaak nog vele jaren studie nodig. In de beleving van de gesprekspartners is het lastig om op waarde te worden geschat.

Het staatsexamen is moeilijker dan het inburgeringsexamen:

- Staatsexamen I richt zich op MBO 3 of 4;
- Staatsexamen II richt zich op HBO/universiteit.

Geschiktheid wordt vooraf door de gemeente getoetst. Een enkeling valt uit en doet dan alsnog inburgeringsexamen. Eventueel kan na 3 maanden een vervolgoets worden gedaan.

Traject

Het gemeentelijke Team Inburgering - ondergebracht bij de afdeling re-integratie van de dienst Publiekszaken - is in Almere verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet inburgering.

Wat in 2009 begon met een pilot onder begeleiding van het ministerie van VROM is vanaf 2010 regulier beleid in Almere: inburgeraars die het staatsexamen II willen doen krijgen een PIB, een Persoonlijk InburgeringsBudget. Het is de belangrijkste mogelijkheid van de gemeente om een écht eigen traject aan te bieden, ook voor diegenen die buiten het reguliere trajectaanbod zouden vallen, bijvoorbeeld de zeer hoog opgeleiden en de inburgeraars met ernstige fysieke beperkingen.

Meer dan de helft van de PIB's - ruim 50 van de 100 - zijn toegekend aan staatsexamen II kandidaten. Zij gaan voor hun traject op maat te rade bij zo'n 20 tot 30 aanbieders, vaak docenten die als ZZP'er werken. Inburgeraars die opgaan voor staatsexamen I krijgen een aanbod bij 1 van de 3 aanbieders in de markt waarmee een overeenkomst is gesloten: ROC Flevoland, Ttif.Company en Capabel Taal.

De kosten voor het Staatsexamen II traject liggen beduidend lager dan die voor het staatsexamen I traject: circa € 3000,- versus € circa 5600,- euro.

Het staatsexamentraject duurt maximaal 18 maanden, in praktijk gemiddeld minder dan een jaar. Het traject kan fulltime worden doorlopen, of parttime naast werk. Kandidaten moeten 24 uur per week aan het traject besteden, inclusief het participatiedeel dat uit werk bestaat. Mensen die meer dan 32 uur per week werken, betalen een eigen bijdrage van € 270. Alleen bij WWB-klanten komt de combinatie staatsexamen/toeleiding naar werk voor. Hier is het vinden van werk ook een expliciete opgave.

Kandidaten volgen een klassikaal lesprogramma gericht op taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Het is gebaseerd op veel zelfstudie m.b.v. CD-Roms, Inburgeringsplaza en studieboeken. Anders dan het inburgeringsexamen kent het staatsexamen geen stageverplichting en portfolio. Een beperkt aantal mensen doet

staatsexamen zonder traject: mensen met een sterke startsituatie en motivatie; werkende mensen, moeders die geen tijd hebben om naar school te gaan. Aan inburgeraars wordt de eis gesteld dat zij 80% van de lessen volgen; bij minder deelname en bij het zakken voor het examen betalen zij een deel van de kosten zelf.

Ook voor staatsexamenkandidaten is het mogelijk om een beroep te doen op een taalcoach, een vrijwilliger die een inburgeraar ½ tot 1 jaar begeleidt. Het taalcoachesproject is in 2009 gestart en wordt uitgevoerd door Vluchtelingenwerk Almere (VWN) en door de Vrijwilligers- en Mantelzorgcentrale Almere (VMCA). Reacties van inburgeraars en vrijwilligers zijn positief. Kandidaten komen vaak via de coach in contact met vrijwilligerswerk en gaan dat dan ook zelf doen. Almere heeft het voornemen om de effectiviteit van taalcoaches te evalueren.

Resultaten

Voor de inburgeraars die het staatsexamen doen geldt dat de gemeente geen totaalbeeld heeft van het verloop van het traject. Alleen achteraf wordt geconstateerd of mensen het examen hebben gehaald. Gedachte is dat het hier een categorie inburgeraars betreft die zichzelf redt. Tussentijds wordt soms gemonitord op klantniveau, maar dat is zelden nodig. Kandidaten worden na hun examen nog wel gevolgd door de trajectbegeleiders van de aanbieders, die bijvoorbeeld gesprekken voeren over een vervolgopleiding. Het gaat hier om individuele coaching. De gemeente volgt de inburgeraars die staatsexamen deden niet op hun verdere participatiepad, tenzij zij een uitkering hebben, wat bij deze groep nauwelijks voorkomt; effecten worden dus (nog) niet gemonitord.

Het gemiddelde percentage inburgeraars dat slaagt voor het examen ligt op 79%. Dit percentage benadert de ambitie van Almere, zoals opgenomen in het kwaliteitspamflet 2010. De gemeente verwacht dat het percentage hoger ligt voor staatsexamenkandidaten, maar dat is niet bekend.

Meegegeven aandachtspunten

- Er zou een niveau tussen A2 (inburgeringsexamen) en B1 (staatsexamen) moeten zitten. Het verschil is nu te groot.
- Er zitten teveel mensen in een klas en de niveauverschillen zijn te groot: mensen die het nauwelijks kunnen bijbenen en mensen die 'overgemotiveerd' zijn. 20 leerlingen zou het maximum moeten zijn.
- Het onderscheid tussen oud- en nieuwkomers is voor hoogopgeleiden heel belangrijk; die moet je niet samen in één groep zetten. Het is immers heel moeilijk om fout aangeleerd Nederlands er weer uit te krijgen.
- Meer lessen op maat, vooral voor de zeer gemotiveerde kandidaten. Die komen nu vaak niet, of onvoldoende aan hun trekken.
- De voorbereiding van 1½ jaar is voor werkenden te kort, zeker als zij normaal in een Engelstalige omgeving werken (expats).
- Het zelf moeten betalen van de kinderopvang vormt een belemmering.
- Loopbaancoaching (CV opstellen, sollicitatietraining, oriëntatie op de arbeidsmarkt) zit niet in de lessen, maar kan wel (uit hetzelfde budget) worden aangeboden. Daar moet meer aandacht voor zijn.

- Investeren in de interculturele competenties van docenten is belangrijk om goed aan te sluiten bij de doelgroep.

Conclusie

Het *staatsexamen* is voorbehouden aan inburgeraars met een hoog leervermogen, die vaak al over een hoge vooropleiding in hun land van herkomst beschikken en zich snel de Nederlandse taal machtig kunnen maken. Het staatsexamen leidt op tot taalkennis op MBO (SE I) of HBO/universitair niveau (SE II) en vraagt om een hoge mate van zelfwerkzaamheid/zelfstudie. Verschillende trajectaanbieders werken met klassen waarin zowel kandidaten zitten die zich voorbereiden op het inburgeringsexamen als kandidaten die zich voorbereiden op het staatsexamen. De staatsexamenkandidaten doen examen op een hoger niveau, maar hoeven geen portfolio op te bouwen. In de praktijk wordt deze vorm van inburgering veelal gekozen door inburgeraars die al betaald werk hebben en door inburgeraars die een vervolgstudie ambiëren. Het effect van het staatsexamen op participatie is moeilijk vast te stellen: het betreft een doelgroep die al participeert.

4.1.3 Korte vrijstellingstoets

De beleving van de inburgeraars

De inburgeraars die wij spraken komen uit Somalië en Suriname. Zij studeren bedrijfseconomie aan de Hoge School en een vervolgopleiding verzorging en welzijn aan het ROC.

De verplichting om in te burgeren zit deze groep dwars. Zij zijn immers ingeburgerd, draaien volwaardig mee in de Nederlandse samenleving, maar voldoen alleen niet aan de wettelijke eis. Het werkt zeer demotiverend om vragen te krijgen die volgens hen niemand zo maar kan beantwoorden, bijvoorbeeld over hypotheek en over vakbondleiders. Inburgering duiden zij in een enkel woord als 'verplichting' en 'aanpassen' om in Nederland te kunnen blijven. De beelden die zij kiezen om hun situatie te typeren voorafgaand aan het traject en na afloop laten zien dat inburgering voor hen slechts van beperkte waarde is; zij worden er niet vrolijk van.

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Effect
Verplichte inburgeraars met groot leervermogen Veelal oudkomers met goede kennis van NL taal en cultuur	<ul style="list-style-type: none"> • Regulier traject • Alleen zelfstudie • Geen begeleiding 	Korte vrijstellingstoets op niveau B1 Zelf betalen (€ 81) Eenmalig; als je zakt: alsnog inburgeren	Snel voldoen aan inburgeringseisen	Geen direct effect op participatie
Trajectduur maximaal 3½ jaar (handhavingstermijn); in praktijk enkele maanden. Toets op niveau B1 (SE) en daarmee hoger dan inburgeringsexamen (niveau A2). Slagingspercentage 45%. Voorbeeldtoetsen en leerboeken sluiten niet aan bij toets: inburgeraars weten niet waar zij zich op moeten voorbereiden. Frustratie bij de kandidaten.				

Doelgroep

Voor de korte vrijstellingstoets kiezen vooral oudkomers die al redelijk Nederlands spreken en zich ingeburgerd voelen in de Nederlandse samenleving. Vaak hebben zij een baan. Het is dat zij verplicht zijn om in te burgeren, anders zouden zij zich niet vrijwillig aanmelden. Motivatie van deze kandidaten is om zo snel mogelijk te voldoen aan de inburgeringsplicht. Ze willen er vanaf zijn.

In Almere gaat het vooral om Surinamers en Antillianen. Vanaf 2007 hebben 146 verplichte inburgeraars de korte vrijstellingstoets gedaan, 69 mannen en 77 vrouwen. Minder dan de helft - 45% - slaagde voor de toets. Zakken betekent alsnog een inburgeringstraject volgen. Van de niet-geslaagden behaalden inmiddels 27 mensen het inburgeringsexamen.

De groep die kiest voor de korte Vrijstellingstoets wordt groter, omdat de gemeente inburgeringsplichtigen die evident ingeburgerd zijn, niet als eerste heeft opgeroepen.

Traject

Kandidaten bereiden zich zelfstandig voor op de korte vrijstellingstoets, die maar één keer wordt afgenomen. De gemeente informeert hen over de manier waarop zij zelf aan de slag kunnen, maar mag geen aanbod doen voor begeleiding. Inburgeraars kunnen in principe de hele termijn van 3½ jaar benutten om de toets te halen, maar de gemeente houdt wel een vinger aan de pols met een controle om te bespreken of het volgen van een regulier inburgeringstraject niet verstandiger is.

Mensen bereiden zich voor door veel te lezen en voorbeeldtoetsen te maken. Lastig daarbij is dat niet duidelijk is op welke onderwerpen kandidaten zich specifiek moeten voorbereiden. Kennis van de Nederlandse samenleving is een ruim begrip en er zitten veel ingewikkelde vragen bij, die - zo vinden professionals en inburgeraars - menig autochtoon niet zal kunnen beantwoorden.

Kandidaten moeten zelf de kosten betalen voor de toets (€ 81) en de kosten voor het oefenmateriaal dat zij naar eigen keuze kunnen aanschaffen.

Resultaten

Het slagingspercentage ligt bij de korte vrijstellingstoets met 45% beduidend lager dan bij andere examens. Dat heeft te maken met het niveau waarop wordt getoetst, namelijk op het niveau van het staatsexamen (B1), terwijl dit voor het inburgeringsexamen A2 is. Ook de Hoge Raad constateerde dat de korte vrijstellingstoets (te) moeilijk is.

Het effect van de korte vrijstellingstoets is demotivatie. Zowel bij de inburgeraars als bij de professionals die geen andere keuze hebben dan deze groep mensen die al volledig is ingeburgerd toch op te roepen.

Meegegeven aandachtspunten

- Het is een "moeten". De wet schiet haar doel voorbij voor mensen die alleen voor de wet nog niet ingeburgerd zijn.
- Pas het niveau aan. Dat is nu onredelijk hoog.
- De korte vrijstellingstoets leidt tot kosten voor inburgeraars: als je slaagt, zou je het geld terug moeten krijgen. Je hebt dan immers aangetoond dat de gemeente je ten onrechte inburgeringsplichtig heeft genoemd.

Conclusie

De korte vrijstellingstoets (KVT) heeft geen effect op participatie - anders dan dat inburgeraars die slagen ontheven worden van hun inburgeringsplicht en dat inburgeraars die zakken alsnog inburgeringsexamen moeten afleggen.

4.2 AMSTERDAM

4.2.1 Algemeen

In Amsterdam zijn vanaf de start in 2007 tot 1 maart 2010 bijna 23.000 inburgeraars met een inburgeringscursus gestart. De implementatie van de Wet inburgering is moeizaam verlopen, maar de achterstand wordt snel ingelopen. De grote instroom van inburgeraars in trajecten kwam in de tweede helft van 2008 op gang; de uitstroom in de eerste helft van 2010.

Voor de beeldvorming over deze totale populatie zijn onderstaand over 3 kenmerken van inburgeraars tabellen opgenomen. Daarna concentreren we ons op de -kleine- groep die zich voorbereidt op het profiel ondernemerschap of deelneemt aan de taalkennisvoorziening.

Kenmerken verplicht/vrijwillig en nieuwkomer/oudkomer (1-1-2007 tot 1-3-2010)

	eindtotaal	percentage
behoeftege nieuwkomer	1.637	7%
behoeftege oudkomer	6.880	30%
verplichte nieuwkomer	5.203	23%
verplichte oudkomer	9.269	40%
Eindtotaal	22.989	100%

Kenmerk wel of geen uitkering bij aanvang voorziening (1-1-2007 tot 1-3-2010)

	eindtotaal	percentage
Niet-uitkeringsgerechtigd	13.393	58%
Uitkering	6.121	27%
Asiel Niet-uitkeringsgerechtigd	157	1%
Asiel Uitkering	588	3%
Asiel Overig	17	0%
Geestelijk bedienaar	23	0%
OVERIG (m.n. werkend)	1.870	8%
Pardon	820	4%
Eindtotaal	22.989	100%

Kenmerk doelperspectief

Ieder traject dat toeleidt naar het inburgeringsexamen kent een doelperspectief, een specifieke richting die, bovenop de basis kennis, in het traject én het examen wordt behandeld. De profielen Werk en OGO zijn vanaf de start van de Wet inburgering van

toepassing. Eind 2009 zijn Maatschappelijke Oriëntatie en Ondernemerschap hieraan toegevoegd.

In Amsterdam is ervoor gekozen om ook alle inburgeraars die een traject volgen richting het staatsexamen te labelen met een doelperspectief, alhoewel dat niet in het examen terugkomt.

Doelperspectief	eindtotaal	percentage
Werk	15.458	67%
Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs (OGO)	7.251	32%
Maatschappelijke Oriëntatie	210	1%
Ondernemerschap	28	0,12%
Overig (o.m. taalkennisvoorziening)	42	0,18%
Eindtotaal	22.989	100%

In Amsterdam zijn de profielen ondernemerschap en taalkennisvoorziening onderzocht. Uit bovenstaande cijfers kan worden afgelezen dat minder dan 0,3% van inburgeringspopulatie van deze profielen gebruik maakt. Er is voor gekozen om deze profielen in Amsterdam te onderzoeken omdat zij elders nóg minder of niet voorkomen. De bevindingen die we in deze paragraaf weergeven hebben slechts betrekking op deze kleine groepen en zijn geenszins representatief voor het totaal aan inburgeringstrajecten in Amsterdam.

Daarentegen maakt ook een groot deel van de Amsterdamse inburgeraars gebruik van het staatsexamen I en II. Deze trajecten bieden toegang tot MBO, HBO en Universitair onderwijs.

Op dit moment wordt nog niet geregistreerd op welke wijze inburgeraars voor, tijdens en na het traject participeren. Daardoor kan het effect nog niet gemonitord worden. Amsterdam wil dit in de toekomst wel gaan doen.

4.2.2 Taalkennisvoorziening

De beleving van de inburgeraars

De inburgeraars die we spraken komen uit de Dominicaanse Republiek, Burkina Faso, Jamaica en Marokko. Drie van hen hebben een verblijfsvergunning in verband met gezinsvorming; de vierde heeft een tijdelijke verblijfsvergunning met het oog op arbeid.

Eén van hen is al 13 jaar in Nederland, heeft al die tijd gewerkt in de zorg en als tolk. De anderen zijn tussen de 5 en 10 jaar in Nederland. Zij hebben wisselende baantjes gehad en ook taalcursussen gevolgd. Al deze mensen zijn verplicht om in te burgeren. Omdat zij goed uit de Tiwi-toets kwamen (A2), konden ze meteen starten met de taalkennisvoorziening.

Inkomen is bij deze groep een probleem. Waar ze voorheen in hun eigen levensonderhoud konden voorzien, worden ze nu financieel bijgestaan door familieleden of hebben ze bijbaantjes. De dagen zijn erg vol met taallessen, opleiding en stage en ze krijgen geen studiefinanciering of uitkering.

De cursisten leggen allemaal de nadruk op de beroepsopleiding: ze zijn sterk gemotiveerd om een vak te leren en zich te kwalificeren op de arbeidsmarkt. De taallessen zagen zij aanvankelijk als lastig, verplicht, maar nu zijn ze erg enthousiast om de taal te leren in de context van het beroep. Eén deelnemer leert niets van de taallessen of de MBO-opleiding. Voor haar is het allemaal verplichte herhaling van kennis die ze al had.

De beelden die de gesprekspartners kiezen om hun situatie te typeren voorafgaand aan het traject en tijdens of na afloop daarvan illustreren de zekerheid en stabiliteit die zij ervaren door deelname aan de taalkennisvoorziening: 'een stevig huis, gefundeerd op onderwijs en een diploma'.

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Effect
Inburgeraars (verplicht en vrijwillig) die beroepsopleiding willen volgen Nog erg kleine groep (20 ingestroomd in februari 2009); belangstelling neemt echter toe	Duaal traject: <ul style="list-style-type: none"> • 1 halfjaar vaktaal & KNS • daarna taal gecombineerd met BBL • veel stages Geen portfolio Inzet taalcoaches en zorgcoördinator	MBO diploma geeft vrijstelling van inburgeringsplicht	<ul style="list-style-type: none"> • MBO 1 of 2 diploma (MBO 3 met dispensatie) • Aansluitend werk 	Traject leidt - anders dan andere inburgeringstrajecten - op tot startkwalificatie. 2 inburgeraars hebben inmiddels hun diploma gehaald en hebben nu regulier werk.
Taal in context van de branche → nauwelijks uitval. Pittig traject, vraagt hoge motivatie. Gemeente betaalt taallessen, inburgeraar MBO (niveau 1/2 € 400, niveau 3 € 800/900 per jaar). Toelating alleen bij taalvaardigheid op A2 (inburgering) of B1 (SE) niveau. Instroom belemmerd door inrichting van administratieve processen: wetswijziging taalkennisvoorziening anderhalf jaar na invoering Wi.				

Vanaf september 2008 kan de gemeente inburgeraars een taalkennisvoorziening aanbieden, anderhalf jaar nadat de Wet inburgering in werking is getreden. In veel gemeenten, waaronder Amsterdam, zijn de administratieve processen niet ingericht op de taalkennisvoorziening. Bovendien zijn de toelatingseisen voor deelname aan de taalkennisvoorziening hoog. Dit maakt de drempel hoog om via beroepsonderwijs in te burgeren.

De toelatingseisen zijn:

- beschikbaarheid 4 dagen per week gedurende 1 tot 2 jaar;
- beheersing Taalniveau A2. Dit is het niveau van het inburgeringsexamen;
- bereidheid om de cursuskosten van de MBO te betalen.

Doelgroep

Begin 2009 zijn 20 inburgeraars begonnen met een taalkennisvoorziening. Door de aanbestedingsprocedure konden de afgelopen maanden geen nieuwe cursisten instromen. Sinds kort zijn nieuwe aanmeldingen mogelijk - en inmiddels zijn er al 140

nieuwe aanmeldingen, van zowel inburgeraars als MBO-leerlingen die behoefte hebben aan extra taalbegeleiding,

Bij de cursisten komen oudkomers en nieuwkomers voor. Belangrijke doelgroepen zijn asielgerechtigden die hun vakkennis in een Nederlands diploma willen omzetten, oudkomers die zich willen kwalificeren en werkende mensen die door middel van een diploma willen groeien op de arbeidsmarkt. Uitkeringsgerechtigden komen bij deze groepen niet voor: zij mogen immers geen voltijds opleiding volgen.

Hetzelfde traject wordt (onder de noemer GIT-traject) aangeboden aan mensen die al eerder zijn vrijgesteld van inburgeringsplicht, maar die nog wel extra taalbegeleiding nodig hebben. Dit zijn bijvoorbeeld jongeren die al 8 jaar onderwijs in Nederland hebben genoten.

De toelatingseisen zijn relatief hoog: taalbeheersing op A2 of B1-niveau. Het taalgedeelte betaalt de gemeente, maar de beroepsopleiding moet de inburgeringsplichtige zelf betalen. Voor niveau 1 en 2 is dat € 400 per jaar, voor niveau 3 € 800/900. Dat maakt de drempel hoog om via het beroepsonderwijs in te burgeren.

Traject

De taalkennisvoorziening is gericht op verwerving van de kennis van de Nederlandse taal die noodzakelijk is voor het kunnen afronden van een MBO opleiding.

Taalkennisvoorzieningen worden nog door weinig gemeenten ingezet. In Amsterdam wordt de taalkennisvoorziening sinds begin 2009 aangeboden door het ROC van Amsterdam.

In de taalkennisvoorziening wordt taalonderwijs gecombineerd met de beroepsbegeleidende leerweg voor het MBO, waardoor zowel wordt gewerkt aan de startkwalificatie als aan het in praktijk brengen van het geleerde. Inburgeraars met een redelijke taalbeheersing kunnen door middel van de taalkennisvoorziening hun MBO-diploma halen - en daarmee vrijgesteld worden van hun inburgeringsplicht. De cursisten worden aangemeld voor MBO 1 of MBO 2 in de opleidingen zorg en welzijn, beveiliging, handel, horeca en techniek. Direct beginnen aan een MBO-3 opleiding in combinatie met de taalkennisvoorziening is niet toegestaan, maar soms wordt dispensatie verleend.

De opleiding voor MBO 1 duurt een half jaar. Met dit niveau kan iemand echter nauwelijks werk vinden. MBO 2 duurt een jaar.

De inburgeraar doorloopt een intensief traject van 4 dagen in de week. Eerst 4 dagen school, dan 3 dagen school en 1 dag stage, gevolgd door 2 dagen school en 2 dagen stage. Afhankelijk van het taalniveau wordt daar extra tijd voor uitgetrokken.

Taal is het eerste half jaar een belangrijke moot (met name vaktaal) en neemt dan af in de wetenschap dat een kandidaat op de werkplek leert communiceren.

De taal wordt geplaatst in de context van het vak waarvoor mensen leren - en dit motiveert ze sterk.

De cursisten worden begeleid door een taalcoach.

Kandidaten maken een vrij snelle ontwikkeling door en maken daardoor grotere stappen dan hun gezin. Daar komt bij dat oudkomers soms stevig in de schulden en

andere problemen zitten. Dat betekent veel werk voor de zorgcoördinator om kandidaten hierin te begeleiden.

De werkgeversbenadering krijgt in Amsterdam dit jaar de volle aandacht. Werkgevers werken graag mee aan trajecten op maat. Binnen de werkgeversaanpak wordt creatief ingezet op de taalkennisvoorziening.

Resultaten

Het belangrijkste effect van taal in combinatie met een beroepsopleiding is dat mensen in staat zijn om hun MBO-opleiding af te ronden, werkervaring opdoen en een startkwalificatie verwerven. Anders dan andere inburgeringstrajecten leidt de taalkennisvoorziening en MBO tot een vakdiploma - waarmee een steviger basis wordt gelegd voor de arbeidsmarkt.

Door de taal geïntegreerd met een beroepsopleiding in te zetten, wordt de schooluitval sterk teruggebracht. De inburgeraars zijn sterk gemotiveerd omdat zien waar zij naartoe werken.

De inburgeraar combineert werk en opleiding als hij MBO 2 of 3 doet. Ook het vinden van vast werk is daarna eenvoudiger. Mensen zijn enorm blij dat ze iets met opleiding en werk kunnen doen. Het concept scholing wordt helder; er is een groep die de taalkennisvoorziening aangrijpt om hoger op te komen.

Meegegeven aandachtspunten

- Instanties als DWI (of UWV) zijn geïnformeerd over de mogelijkheid van de taalkennisvoorziening. Fulltime scholing wordt echter selectief toegestaan, bijvoorbeeld voor vluchtelingen of in combinatie met werkgeversarrangementen.
- Inburgeraars die kiezen voor een beroepsopleiding met taalkennisvoorziening willen werken. Zij zijn gemotiveerd om een lang en intensief traject te volgen om dat werk te bemachtigen. In bepaalde branches, zoals de zorg, wordt minimaal niveau 3 gevraagd. Gezien het personeelstekort in de zorg zou het wenselijk zijn om een 'aanloopfunctie' op niveau 2 te creëren.

Conclusie

De *taalkennisvoorziening* vraagt om een hoog leervermogen - en een redelijke taalvaardigheid bij aanvang van het traject. De taalkennisvoorziening koppelt taallessen aan een beroepsopleiding en directe werkervaring. Daardoor biedt deze vorm van inburgering perspectief op het halen van een startkwalificatie en daarmee een goede basis voor het vinden van betaalde arbeid: cursisten behalen een Nederlands vakdiploma, waarmee hun kennis ook op de Nederlandse arbeidsmarkt erkend wordt.

4.2.3 Ondernemerschap

Belevingen inburgeraars

De inburgeraars die wij spraken komen uit Marokko, India en Amerika. Het zijn oudkomers en nieuwkomers, verplichte en vrijwillige inburgeraars.

Sommigen zijn (deels) ondernemer; zij hebben een eigen garage, een cosmeticabedrijf, bouwen een praktijk op als therapeut. Een enkeling is zich aan het oriënteren op ondernemerschap.

Kandidaten associëren inburgering met woorden als 'sociaal' (cultuur leren kennen, contact maken), 'taal' (door inburgering is het makkelijker om te leren) en 'informatie' (je leert hoe Nederland werkt). De beelden die gesprekspartners kiezen om hun situatie te typeren voorafgaand aan het traject en tijdens, of na afloop daarvan laten zien dat zij zich geholpen voelen, maar ook dat veel instanties aan hen trekken, dat Nederland een land is van heel veel regeltjes.

Onze gesprekspartners zijn kritisch over de workshops ondernemerschap. Voor ondernemers is het geen haalbare kaart om op zaterdag deel te nemen. De kandidaten die de workshops wel volgen hebben behoefte aan meer lessen dan de 6 uur per maand en meer verdieping. Het is goed om ingewijd te worden in de regels en bureaucratie, maar vervolgens is er behoefte aan maatwerk.

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Effect
Inburgeraars (verplicht en vrijwillig) In 1 instantie voor mensen die zich oriënteren op het ondernemerschap; ook voor mensen met eigen bedrijf. Pas 25 cursisten: 7 inburgeraars, 18 SE-kandidaten.	<ul style="list-style-type: none"> Kan duaal (i.c.m. eigen bedrijf of werk) of regulier als voorbereiding op SE Taal/KNS met workshops voor portfolio ondernemerschap Evt. individuele coaching 	Inburgeringsexamen met profiel ondernemerschap of Staatsexamen I of II	<ul style="list-style-type: none"> Oriëntatie op ondernemerschap Zelfstandig ondernemerschap Werk 	Traject is nog door niemand afgerond. Enkele cursisten hadden al voor de start een eigen bedrijf en hebben dat nog steeds. Andere cursisten oriënteren zich op het ondernemerschap.
Deelname garandeert geen keuze voor ondernemerschap - werk is ook mogelijk. Met doorlopen van het traject wordt wel aan inburgeringseisen voldaan. Weinig lessen en workshops - lastige tijdstippen voor mensen met eigen bedrijf. Lastig doelperspectief ("ondernemer word je niet; ondernemer ben je"). Effect is vooral kennis van Nederlandse structuur en regelgeving (KvK, belastingen etc.).				

Doelgroep

Op dit moment zijn er ruim 18.000 inwoners van Amsterdam die een inburgeringstraject volgen.

De pilot Inburgering en Ondernemerschap die wij onderzochten in Amsterdam is bedoeld voor een groep van ca. 100 inburgeraars tot 1 januari 2011. Op dit moment zijn pas 7 inburgeraars gestart met het profiel ondernemerschap en 18 mensen die het staatsexamen doen. De groep cursisten is zeer divers van herkomst, opleidingsniveau en leeftijd; zowel nieuwkomers als oudkomers, zowel inburgeringsplichtigen als inburgeringsbehoefteigen. Ook mensen die al aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, kunnen de workshops volgen. Door de grote diversiteit verschilt ook het taalniveau zeer sterk - van 0 tot B2.

De kandidaten voor het inburgeringsexamen hebben geen werk of tijdelijk werk. Bij de staatsexamenkandidaten zien we meer mensen met een eigen bedrijf. Het overstappen van de ene naar de andere trajectaanbieder is moeilijk in Amsterdam; daardoor zijn alleen cursisten ingestroomd die direct voor het profiel ondernemerschap hebben gekozen. In de pilotfase tot 1 maart 2010 werd het profiel in maar 1 van de 14 stadsdelen aangeboden, door slechts één trajectaanbieder. Sinds maart mogen ook andere taalaanbieders ondernemerschaptrajecten starten. Het aantal cursisten is vooralsnog zeer gering.

Traject

Ondernemerschap is een nieuw doelperspectief dat, evenals maatschappelijke participatie, pas sinds 1 januari 2010 kan worden gekozen. In Amsterdam is door Taal en Coast op Maat in combinatie met het ROC van Amsterdam een pilot ontwikkeld voor het profiel ondernemerschap.

Door de (vooralsnog) lage instroom is ervoor gekozen om geen afzonderlijk inburgeringstraject te ontwikkelen, dit was qua omvang van de groep en verschil in niveau niet haalbaar. Kandidaten voor het inburgeringsexamen volgen een regulier inburgeringstraject en stellen daarbij een portfolio samen dat zich concentreert op het profiel ondernemerschap. De mensen die zich voorbereiden op het staatsexamen kunnen daar een traject voor volgen of kunnen zich zelfstandig voorbereiden. Voor hen geldt geen portfolio-verplichting.

Als aanvulling op het inburgeringstraject of het traject ter voorbereiding op het staatsexamen worden 13 workshops aangeboden. Iedere workshop duurt 3 uur en sluit aan bij een concrete praktijksituatie (CP) uit het portfolio Ondernemerschap. Steeds staat een thema centraal zoals wat doet de KvK, hoe werken de belastingen? De workshops richten zich daarmee niet zo sterk op ondernemersvaardigheden als wel op versterken van de kennis van de Nederlandse structuur en regelgeving.

De cursisten kunnen daarnaast individuele coachingsgesprekken krijgen.

Resultaten

De cyclus van workshops is nog niet afgerond; daardoor kan er nog geen sprake zijn van uitstroom.

Professionals en cursisten zijn kritisch over het gebrek aan diepgang tijdens de workshops. De cursisten zijn niet allemaal toe aan zelfstandig ondernemerschap. Mensen die al voor het traject een eigen bedrijf hadden, hebben dit bedrijf na het volgen van het traject nog steeds. Voor andere mensen zijn de workshops vooral een kennismaking met ondernemerschap in Nederland. Zij bieden geenszins een garantie voor het opzetten van een succesvol bedrijf. Er zijn ook cursisten die tijdens de workshops erachter komen dat ondernemen niets voor hen is.

Het lijkt erop dat de behoefte aan dit profiel is overschat. Er zijn te weinig mensen die dit doelperspectief kiezen. Dat heeft ook met de beperkte insteek te maken. Die

is nu gericht op het starten van een bedrijf. Niet op: hoe draai je een bedrijf en hoe zet je het voort. Het gaat nu echt om oriëntatie. Je bent geen ondernemer als je dit traject hebt gedaan. Het gaat om bewustzijn, inzicht: als ik dit wil welke richting ga ik dan op?

Het daadwerkelijk starten van een eigen bedrijf vergt veel energie - en in veel gevallen begeleiding op maat.

Meegegeven aandachtspunten

- Het niveau van het profiel ondernemerschap (qua taal én kennis) is relatief hoog ten opzichte van de andere profielen, waardoor inburgeraars minder snel hiervoor worden aangemeld en inburgeraars hiervoor minder snel kiezen.
- Zolang de inburgeraar bij één taalaanbieder blijft, kan hij relatief makkelijk switchen van het ene naar het andere profiel. Overstap naar een andere taalaanbieder, zoals tot voor kort nodig was om het profiel ondernemerschap te volgen, is moeilijk. De zakelijke en juridische insteek als gevolg van de aanbesteding en bijbehorende contracten met de taalaanbieders maken dit ingewikkeld. Hiervan kan de inburgeraar de dupe zijn.
- In de ijver om mensen in te burgeren, sneeuwt de vrije conversatie nog wel eens onder.
- Je zou net als in het voortgezet onderwijs een brugklas, of vormingsklas moeten hebben om geleidelijk te bekijken wat een kandidaat het beste past. Na 200 uur algemene taalverwerving zou je kunnen kijken welke richting goed aansluit. Je moet dus eerst beginnen met taal en dan verder kijken. Nu oordeelt de klantmanager nogal eens dat een bepaald traject te hoog gegrepen is. Het is moeilijk om bij de start de juiste beslissing te nemen. In de nieuwe aanbesteding (ingangsdatum per 1 maart 2010) is afgestapt van de modulestructuur. Zowel in de oude als nieuwe aanbesteding kan tussentijds worden geswitcht van profiel, dit staat de taalaanbieder/ inburgeraar vrij. Voorts kan altijd (binnen bepaalde regels) tussentijds een wijzigingsverzoek voor de lengte en niveau van het traject worden ingediend.
- Creëer een plek waar inburgeraars zich op beroepen kunnen oriënteren. Geen website, maar een plek van waaruit zij een kijkje kunnen nemen op de werkvloer.

Conclusie

De pilot voor *Ondernemerschap* is vooralsnog onvoldoende uit de verf gekomen. De workshops en ook het portfolio richten zich vooral op kennismaking met de instanties en regelgeving waarmee ondernemers in Nederland te maken en niet op de vaardigheden om een goed draaiend bedrijf op te zetten. Het effect op participatie is dan ook dun: Inburgeraars zonder eigen bedrijf kunnen bekijken of zelfstandig ondernemerschap iets voor hen is. Voor inburgeraars die al een eigen bedrijf hebben, is het ondernemersdeel herhaling van kennis die zij al in de praktijk hebben opgedaan.

4.3 **ENSCHEDÉ**

4.3.1 **Algemeen**

In Enschede vallen volgens de oorspronkelijke schatting van de gemeente ruim 4400 personen onder de Wet Inburgering (WI).

Het proces kwam in 2007 langzaam op gang. Pas in de loop van 2008 kon echt worden gestart met de inburgeringstrajecten. Het aantal inburgeraars dat is uitgestroomd is nog beperkt: circa 1600 kandidaten, waarvan zo'n 600 het traject volg(d)en naar werk. De grotere groepen inburgeraars stromen nu uit. Daarmee ontstaat ook meer zicht op de effecten van inburgering op participatie.

Voor 2010 zijn zo'n 780 nieuwe inburgeringstrajecten gepland: 650 naar OGO en andere voorzieningen, 130 naar werk. Bij de laatste groep gaat het vrijwel zonder uitzondering om verplichte inburgeraars met bijstand.

Enschede beschouwt inburgering, educatie en re-integratie als het vliegwiel voor participatie. Basisvaardigheden om te participeren zijn sociale vaardigheden en het beheersen van de taal, nodig om mensen toe te leiden naar (vrijwilligers)werk. Enschede biedt alle trajecten dus dual aan (taal in combinatie met (vrijwilligers)werk), waarbij wordt ingezet op een hoger taalniveau (B1) dan de WI vereist.

Kinderopvang is een belangrijke randvoorwaarde voor inburgeraars om het traject te doorlopen. De gemeente regelt die opvang en koppelt deze aan voor- en vroegschoolse educatie (VVE) om taalachterstanden bij kinderen van inburgeraars zo vroeg mogelijk aan te pakken.

De gemeente biedt een alfabetiseringstraject aan als voorschakeltraject voor inburgering. Alle Enschedese burgers met een taalachterstand krijgen een aanbod.⁹ Aan de voorkant loopt bovendien een experiment om het lezen bij jonge kinderen onder de 6 jaar te intensiveren. Resultaten laten zien dat de taalvaardigheid en het woordbegrip van deze kinderen spectaculair toenemen.

In de participatievisie gaat Enschede uit van vier participatiedomeinen: burgerschap, werknemerschap, vakmanschap en ondernemerschap. In stadsdelen en wijken krijgt burgerschap invulling voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die wel in staat zijn om zinvol bij dragen aan de maatschappij, bijvoorbeeld door activiteiten te ondernemen in hun wijk.

Het participatiebudget heeft Enschede in één dienst met één manager en hooguit twee bestuurders samengebracht, wat de slagkracht vergroot.

Gewerkt wordt met de participatieladder waarin arbeidsactivering en werk centraal worden gesteld:

⁹ Volgens berekeningen van het CINOP leven in Enschede circa 10.000 tot 15.000 analfabeten. Inschatting is: een aanzienlijk deel met bijstand. Van deze groep is ongeveer 1/3 allochtoon.

Betaald werk of zelfstandig ondernemerschap
Terugkeerbaan
Participatiebaan
Vrijwilligerswerk
Burgerschap

Deze participatieladder is gemeengoed aan het worden op het Werkplein waar ook Taal & Inburgering is ondergebracht en wordt het houvast bij iedere cliënt.

Enschede startte het loodsenproject voordat het Rijk het taalcoachesproject introduceerde. De loodsen worden ingezet voor alle inburgeringstrajecten. De praktijk is wel dat een combinatie met een intensief traject soms moeilijk is te realiseren. Enschede investeert in een positieve benadering en public relations. Zo gebruikt de gemeente positieve prikkels, zoals de 2-maandelijkse diploma-uitreiking en het inburgeringsfeest om inburgeraars te motiveren. Een groep inburgeraars organiseerde een feest voor de uitvoerders. En zo zet de gemeente inburgeraars in als ambassadeurs voor het werven van nieuwe groepen, waarbij de link wordt gelegd naar de wijkaanpak.

4.3.2 Werk

De beleving van inburgeraars

De inburgeraars die wij spraken komen uit Irak, Amerika, Togo, Turkije, Afghanistan. Zij studeerden, probeerden te overleven, waren aan het werk als elektriciën, apotheker, huisvrouw. We gingen in gesprek met mensen van verschillende leeftijden.

Gesprekspartners duiden inburgering in een enkel woord als 'positief' (je leert Nederland kennen), 'plan' (er is een plan, een richting nodig om de eigen toekomst te kennen, een plan dat helpt om verder te kijken; de Nederlandse taal verbeteren, de omgang en de regels kennen is immers nog maar een eerste stap), 'goed' (het is goed om de taal te leren en de cultuur van Nederland), 'lastig' (Nederlands is heel belangrijk, maar als je bijna 60 bent moeilijk om te leren), 'nodig' (want het is nu niet leuk. Ik wil werk, ik wil verder, niet steeds die korte banen). Groen is een kleur die meerdere malen wordt gekozen als symbool van een startpunt, 'de eerste stap, het begin van leven, het stoplicht'.

De beelden die gesprekspartners kiezen om hun situatie te typeren voorafgaand aan het traject en tijdens, of na afloop daarvan, laten een opwaartse beweging zien. Twee foto's springen eruit waarmee zij 'voor' en 'na' illustreren: een persoon die een helpende hand krijgt aangeboden en een persoon die de trap op klimt. Iedereen ervaart het inburgeringstraject als een opstap naar de toekomst.

Dit laat onverlet dat het inburgeringstraject lang niet altijd aansluit bij hun wensen. Zo willen oudkomers situaties in het portfolio die aansluiten bij hun leven. Daar hoort een gang naar het consultatiebureau niet bij, als ze daar al jaren komen.

Gedeelde frustratie is dat werkervaring en diploma's hier niets meer waard lijken te zijn. Mensen kunnen niet meer aan het werk in hun eigen metier. "Doe niet alsof we niets kunnen."

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Resultaat
Verplicht voor inburgeraars met bijstand Ook vrijwillige inburgeraars Generaal pardonners Geen vast werk Grote groep	Duaal traject: <ul style="list-style-type: none"> Taal/KNS i.c.m. interne leerplekken, stages en participatiebanen Portfolio werk of ondernemerschap 	Inburgeringsexamen met profiel werk of ondernemerschap of Staatsexamen I of II	<ul style="list-style-type: none"> Betaald werk (moeizaam in deze tijd) Ondernemerschap 	600 cursisten, waarvan 101 geslaagd. 42 van hen zijn doorgestroomd naar scholing, of aan het werk in een niet-reguliere baan. De overige 59 mensen hebben regulier werk of zijn ondernemer.
Inbesteding via DCW/WorkStep (sociale werkvoorziening). Sterke samenwerking tussen casemanagers van gemeente en aanbieder. Inzet accountmanager VROM om werkgevers te interesseren. Aandacht voor PR: inburgeraars als ambassadeur. Reguliere werkgevers afhoudend, eenzijdig aanbod van participatiebanen. Hoge werkloosheid in Twente (ruim 14%) belemmert vinden van regulier en vast werk → bij afronding van het traject vervalt ook de participatiebaan.				

Doelgroep

De groep inburgeraars die het traject volgt naar werk bestaat nu vooral uit verplichte inburgeraars met bijstand. Maar ook vrijwillige inburgeraars konden en kunnen dit traject volgen, al dan niet vanuit een werkende positie. Enschede investeerde eerst doelbewust in de gemotiveerde mensen, in verhouding een hoog percentage inburgeraars. De minder gemotiveerden zagen de goede voorbeelden en gingen en gaan makkelijker overstag.

Van de totale categorie van - naar schatting - 4.400 inburgeringsplichtigen hebben circa 500 mensen een uitkering (WWB'ers) en circa 3.900 mensen geen uitkering (NUGgers). De groep WWB'ers volgt in de regel een werkgericht inburgeringstraject. Onder hen bevinden zich veel Generaal Pardonners: circa 322.

Het aantal inburgeringsbehoefigen in de categorie uitkeringsgerechtigden is circa 1.300. In de categorie NUGger circa 8.000.

Enschede registreert wel de landen van herkomst, maar maakt hier geen overzichten van. De reden van de komst naar Nederland wordt niet onderzocht maar is vaak te herleiden uit het land van herkomst. Bij de intake worden persoonskenmerken meegewogen bij het formuleren van een van een traject of het uitstel daarvan.

Traject

De afdeling Taal & Inburgering (T&I) van de gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet inburgering. De Uitvoeringsorganisatie is sinds 2007 ingebed in de gemeentelijke organisatie onder één regie: de afdeling is gehuisvest op het Werkplein en werkt samen met de collega's aldaar.

Op dit moment is een accountmanager vanuit het Rijk gedetacheerd om in verschillende regio's in 9 maanden trajecten van de grond te krijgen bij werkgevers en deze onderdeel te maken van het reguliere Werkplein-proces.

De gemiddelde kosten voor een werkgericht traject zijn circa € 7.000,-.

De inburgeringstrajecten naar werk bestaan uit een programma van 36 uur per week, opgebouwd uit taal, werkpraktijk en sociale vaardigheden. Vanuit één uitvoeringsregie wordt het taaltraject gekoppeld aan werkervaring opdoen in de praktijk door middel van stages, participatiebanen en terugkeerbanen, gericht op reguliere banen en zelfstandig ondernemerschap.

Deze werkgerichte trajecten laat Enschede in eigen beheer uitvoeren bij WorkStep via de Dienst Complementaire Werkgelegenheid (DCW), de sociale werkvoorziening van Enschede. Enschede is de enige gemeente die op deze manier 'inbestedt' en inburgering integreert met een bestaande infrastructuur om mensen via werk naar werk te brengen. Gemeente en WorkStep hebben samen aan de wieg gestaan van dit product, de methodiek, waardoor beide partijen zich verantwoordelijk voelen. De gemeente houdt zelf zicht op de vorderingen en tevredenheid van inburgeraars.

De werkgerichte trajecten zijn zeer tijdrovend. 36 uur in de week is niet niks. Niettemin zijn inburgeraars over het algemeen goed te motiveren. Gedurende het traject valt zo'n 10 tot 15% uit. Bij slechts 3% is de uitval te wijten aan gebrek aan motivatie. In de meeste gevallen gaat het om een overstap naar een ander traject, of verhuizing.

Werkgevers willen nog wel eens kanttekeningen plaatsen bij de intensiteit van het traject.

Starten met een werkgericht traject betekent direct aan de slag bij de gemeente om in een werkritme te komen en meteen in te zetten op de doelen van de inburgeraar. WorkStep heeft 30 FTE-plekken ter beschikking op de inpakafdeling en postzaken, in de kwekerij, de catering, de schoonmaak en de houtbewerking. In principe is er voor iedereen een plek. Daarnaast neemt de trajectbegeleider van WorkStep 2-wekelijks het portfolio door met de inburgeraars onder het motto 'zelf doen'!

Enschede zet in op betrokkenheid van inburgeraars en professionals, waardoor dwangmiddelen eigenlijk niet nodig zijn. Mensen worden verantwoordelijk gemaakt, krijgen ruimte op basis van duidelijke afspraken. Binnenshuis is flink geïnvesteerd in een cultuuromslag om te zorgen dat er snel iets geregeld kan worden.

Loodsen (taalcoaches) kunnen worden ingezet als de situatie van de inburgeraar daarom vraagt. Met name mensen die in een isolement zitten, hebben baat bij een loods.

Sommige inburgeraars combineren een arbeidsplaats met een AKA-overeenkomst (arbeidsmarktgekwalificeerd assistent) als opstap naar een vakgerichte vervolgopleiding. AKA is een vorm van een taalkennisvoorziening die door het ROC wordt aangeboden. Inburgeraars halen hiermee een startkwalificatie op MBO 1-niveau waarmee zij voldoen aan de eisen van inburgering.

Resultaten

Enschede heeft de ambitie dat minimaal 90% van de inburgeraars binnen 1,5 jaar het inburgeringsexamen haalt. De bekostiging ook van de externe private partners is afgestemd op dit gemiddelde. Er zijn geen aanwijzingen dat dit percentage niet wordt gerealiseerd. Maar het wordt niet regelmatig gemeten.

Ongeveer 1/3 van de behaalde examens is op het niveau B1 of hoger, de overigen halen dus het standaardniveau van de inburgeringseis. Op dit moment onderzoekt de Universiteit Twente het effect van de inzet van de loodsen. Er zijn nog geen resultaten, deze worden in 2011 verwacht.

In de periode 2007 t/m half 2010 zijn 600 inburgeraars gestart met een werkgericht traject. 101 mensen stroomden uit. 42 van hen zijn doorgestroomd naar scholing, of aan het werk in een niet-reguliere baan, de overigen zitten nog in een traject. De resterende 59 mensen hebben regulier werk of zijn ondernemer.

De onderstaande tabel laat zien wat het effect van de crisis is eind 2008.

	2007	2008	2009	2010	totaal
Uitstroom werk	17	30	5	0	52
Uitstroom zelfstandige	5	2	0	0	7

16% van de sinds september 2007 geplaatste cursisten vond regulier werk tijdens het traject (eind 2008). Nu is het vinden van een vaste baan bijzonder moeilijk. Zeker omdat Enschede met een relatief hoog werkloosheidspercentage kampt van ruim 14%. Bij een ongewijzigde economische situatie is de kans groot dat mensen na een participatiebaan terugvallen in werkloosheid. Professionals maken zich hier zorgen over. Aan de ene kant maken mensen stapjes op de participatieladder. "Je ziet mensen zich ontwikkelen, opbloeien, maar onze zorg houdt een keer op. Als mensen in hun eigen omgeving niets met het geleerde kunnen doen, gaat het effect teniet." In ieder geval houdt WorkStep contact met mensen die ergens op een werkplek zijn geplaatst en houdt T&I een vinger aan de pols door iedereen die nu slaagt te benaderen om terug en vooruit te kijken.

Kijkend naar andere steden ervaart de accountmanager van VROM dat Enschede een eenheid is, geen stammenstrijd voert, goed communiceert, waarbij de aanjaagfunctie duidelijk is belegd bij de afdeling T&I.

De Universiteit Twente heeft een integratiemeetlat ontwikkeld en toegepast. In 2004 en 2006 is een 0-meting gehouden: voor inburgeraars in Enschede is de mate van integratie vastgesteld. Het onderzoek wordt nu deels herhaald. Daarmee kan worden vastgesteld welk effect het in 2007 ingezette participatiebeleid heeft op integratie.

Naast de management rapportages via ISI en de eigen systemen vindt er door de UT een effectonderzoek plaats. Dit onderzoek is zowel kwalitatief als kwantitatief. Enschede heeft de intentie om dergelijke onderzoeken te blijven uitvoeren.

Meegegeven aandachtspunten

- De behoeften van inburgeraars sluiten lang niet altijd aan bij het traject dat wordt geboden.
- Kijk uit met enthousiasme. Economisch gaat het echt minder, daar moeten betrokkenen van doordrongen worden.
- De inspanningen van de accountmanager richten zich op inburgeringstrajecten op de werkvloer, dus op mensen die al werken. Het is weerbarstig om werkgevers bereid te vinden om hun werknemers een (langlopend) traject aan te bieden en hen ervan te overtuigen dat met het systeem van de taalkennisvoorziening ook de vakkennis wordt versterkt.
- Vraag is wat alle collega's op de werkvloer nodig hebben om goed te kunnen communiceren met collega's uit verschillende culturen.

Conclusie

Het profiel *Werk* wordt vormgegeven als een duaal traject, waarbij lessen in de Nederlandse taal en samenleving worden gecombineerd met het opdoen van concrete werkervaring, bijvoorbeeld in de vorm van een participatiebaan. Uitkeringsgerechtigde inburgeraars wordt een gecombineerde voorziening aangeboden, waarbij inburgering is gekoppeld aan de re-integratie naar werk. Veel inburgeraars (in de onderzochte casus meer dan 50%) stromen na het inburgeringstraject door naar een reguliere baan. Het vinden van betaald werk wordt de laatste jaren echter ernstig belemmerd door de situatie op de arbeidsmarkt. Het effect van een werktraject op de daadwerkelijke participatie staat of valt met een arbeidsplaats na afronding van het traject. Het effect van een participatiebaan kan grotendeels teniet worden gedaan als er geen passend werk is na afronding van het traject.

4.4 TILBURG

4.4.1 Algemeen

In de periode van 1-1-2007 tot 1-6-2010 doorliepen en doorlopen ruim 1.900 inburgeraars in Tilburg een inburgeringstraject. Van hen hebben inmiddels 676 examens afgelegd - met een slagingspercentage van 76%.

De grote meerderheid van deze inburgeraars (1.395 ofwel 73%) volgde een traject ter voorbereiding op het examenprofiel Onderwijs, Gezondheid en Opvoeding. Een gecombineerde voorziening gericht op het profiel werk werd aangeboden aan 339 inburgeraars - allen uitkeringsgerechtigden.

4.4.2 OGO & Maatschappelijke participatie

De beleving van de inburgeraars

De inburgeraars die wij spraken, komen uit Algerije, Brits Guyana, Thailand en Turkije. Twee Turkse vrouwen zijn al resp. 12 en 30 jaar in Nederland en hebben een werkende partner en al wat oudere kinderen. De andere vier, waaronder een huisvader, zijn de afgelopen 7 jaar voor gezinsvorming naar Nederland gekomen. De hele groep is verplicht om in te burgeren.

De cursisten vinden het leuk en prettig om taalles te krijgen en Nederland beter te leren kennen. Twee van hen spreken echter goed Nederlands en willen het liefst zo snel mogelijk betaald werk vinden. Zij associëren inburgering met 'mooie' kleuren als roze, blauw en paars en oranje als kleur van de koningin en van Nederland.

De beelden die gesprekspartners kiezen om hun situatie te typeren voorafgaand aan het traject en tijdens, of na afloop daarvan laten zien dat een aantal uit een isolement is gekomen. Zij kiezen foto's met een bloem die tot bloei komt, een jazzorkest en een jonge blijde vrouw. Iedereen ervaart dat hij of zij baat heeft bij inburgering.

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Resultaat
Vooraf verplichte inburgeraars. Sinds vorig jaar ook vrijwillige inburgeraars. Niet-uitkeringsgerechtigden.	Duaal traject: <ul style="list-style-type: none"> Taal/KNS Vrijwilligerswerk en activering Portfolio 	Inburgeringsexamen met profiel OGO, maatschappelijke participatie of werk	<ul style="list-style-type: none"> Activering Emancipatie Vrijwilligerswerk Soms betaald werk Ouder-betrokkenheid: investeren in kinderen 	Waar mogelijk plaatsing op een vrijwilligersplek.
Oudkomers en nieuwkomers, alle nationaliteiten - weinig gepardonnerden; die vind je vooral bij het profiel werk.	Kandidaten voor OGO en maatschappelijke participatie volgen het zelfde traject. Hoog leerbare volgen een traject van 6 tot 12 maanden bij Alexander	of Staatsexamen I of II		Na het behalen van het examen voert de gemeente -op basis van de rapportage van de trajectaanbieder- een gesprek met de inburgeraar waarbij eventuele vervolgmogelijkheden besproken worden.

Doelgroep	Traject	Examen	Perspectief	Resultaat
Moeders zonder werk, enkele huisvaders. OGO/maatschappelijke participatie is de grootste groep: 73% van alle inburgeringstrajecten in Tilburg.	Calder; laag leerbaren een traject van 18 maanden bij NCB Inzet van taalcoaches			
<p>Gemengde groepen (OGO, maatschappelijke participatie, werk). Intensief: 4 dagen per week. De nazorg is nu beperkt: na afronding raakt inburgeraar uit beeld. De nieuwe aanbesteding voorziet in een half jaar nazorg door de trajectaanbieder. Ook heeft de gemeente extra capaciteit ingekocht bij vrijwilligersorganisaties om inburgeraars te begeleiden.</p>				

Doelgroep

Tot voor kort (in 2009) was het profiel van de cursisten: verplichte oudkomers (minimaal 8 jaar in Nederland), vooral uit Turkije, Marokko en Afrikaanse landen met als kenmerken:

- isolement: taal niet voldoende machtig
- gezin: vaak meer dan twee kinderen (5 tot 8 is geen uitzondering)
- gemotiveerd: vaak mensen die graag willen

Nu - in 2010 - zijn het bij Alexander Calder vooral behoeftige nieuwkomers uit Polen (deze groep bereidt zich vaak voor op het staatsexamen) en Tsjechië. Bij NCB komen ook iets meer nieuwkomers, ook Aziaten. Het zijn bijvoorbeeld jonge stellen die zich willen settelen.

Het loket nieuwkomers van de gemeente is een stimulerende factor.

Uitkeringsgerechtigden komen bij de doelperspectieven OGO en maatschappelijke participatie niet voor; aan hen wordt een gecombineerde voorziening aangeboden met het profiel werk. Het grootste deel van de cursisten is vrouw en moeder, maar er komen ook huisvaders voor met een werkende echtgenote.

De groepen zijn gemengd samengesteld, zeer heterogeen; alle profielen zitten bij elkaar, oudkomers, nieuwkomers die een diversiteit aan leeftijden en culturen vertegenwoordigen. Cursisten worden ingedeeld op praktische gronden. Mensen die werken, komen vaak 's avonds. De middaggroep is het meest gemengd van samenstelling.

Traject

De trajecten OGO en maatschappelijke participatie worden door 2 aanbieders gegeven: Alexander Calder (re-integratiebedrijf) samen met zusterbedrijf Capabel Taal en NCB. Maatschappelijke participatie is een nieuw doelperspectief dat heel recent is opgepakt. Dit profiel is op veel mensen van toepassing, bijvoorbeeld voor mensen met oudere kinderen, die met andere praktijksituaties te maken hebben dan

de portfolio in het OGO-profiel. De deelnemers aan dit traject kunnen er overigens ook voor kiezen om zich voor te bereiden op het examenprofiel werk, wat betekent dat zij portfolio-opdrachten doen in de sfeer van werk.

Elk van de aanbieders richt zich op een specifieke doelgroep:

- NCB richt de cursussen op de langzaam lerenden. NCB biedt alleen 18 maanden trajecten aan. De organisatie alfabetiseert niet en leidt niet op tot werk.
- Calder richt de cursussen op mensen die goed leerbaar zijn. Calder biedt korte trajecten aan: 6, 8, 12 maanden. Soms zijn trajecten nog veel korter en doen mensen na 6 weken al inburgeringsexamen om daarna te gaan studeren.

In de periode van 2007 t/m 2009 heeft het ROC de 12 maanden OGO-trajecten aangeboden. Vanaf januari 2010 is dit overgenomen door Alexander Calder/Capabel Taal. Op dit moment zitten er dus ook nog OGO-inburgeraars bij het ROC in traject.

De cursisten krijgen een aanbod op basis van de Tiwi-toets en het intakegesprek. Alexander Calder gebruikt na een aantal maanden een eigen toets als hulpmiddel om de taalvaardigheid vast te stellen. Bij NCB is er geen proeftijd maar melden kandidaten zich in de praktijk als het te makkelijk of te moeilijk is.

De cursisten worden aangesproken op participatie. Zij moeten het zelf gaan doen, moeten zelfredzaam worden en zich bewust worden van hun eigen kunnen. Al naar gelang hun leerbaarheid worden de cursisten er zo snel mogelijk op uit gestuurd om zelf opdrachten uit te voeren. De docent gaat mee als dat nodig is. Van tevoren wordt geoefend in de klas, vaak met rollenspellen. De leerbaren worden minder aan de hand genomen en gebruiken ook vaker de computer in het klaslokaal.

Het is een intensief traject, waarbij de cursisten vier dagdelen per week in groepsverband les krijgen en daarnaast zelfstandig studeren en opdrachten uitvoeren. De cursisten worden begeleid door 2 docenten en zo nodig krijgen zij een taalcoach toegewezen voor extra begeleiding.

Beide aanbieders zetten in op een hoog slagingspercentage - en dat wordt ook gehaald: 87% bij NCB en 97% bij Alexander Calder.

Resultaten

Cursisten maken een enorme persoonlijke ontwikkeling door. Zij komen vaak schuchter binnen, vanuit een veilige, besloten situatie en binnen 2 maanden zie je de ontwikkeling, heel fysiek: een glimlach die doorbreekt, een twinkeling in de ogen. Binnen een aantal weken hebben cursisten veel contacten binnen het gebouw waar zij de inburgering krijgen en nemen ze eigen initiatieven, zoals het maken van kookboeken.

Veel cursisten hebben jarenlang buiten de maatschappij gestaan - zij zorgden voor het huishouden en de kinderen, maar moesten zich voor contacten buitenshuis laten bijstaan door man of kinderen. Tijdens de cursus worden ze daadkrachtig: "hier ben ik!" Ze worden zelfverzekerd, krijgen meer lef en worden assertief. Door de taalbeheersing gaan zij actief deelnemen aan de samenleving.

De cursussen dragen bij aan emancipatie. Vrouwen komen bijvoorbeeld toch naar les als zij het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, leren fietsen, laten zich niet kisten als hun man patrouilleert voor het klaslokaal. Sommige cursisten nemen de stap om te scheiden.

Het effect van inburgering kan in een brede maatschappelijke context worden geplaatst van ouders die hun kinderen grootbrengen en daarin een steun in de rug kunnen gebruiken. "Leid een vrouw op en je leidt een familie op". Dat voorkomt veel problemen later.

Via Contour (ingeschakeld door de gemeente) worden cursisten minimaal een aantal maanden ingezet als vrijwilliger - en in veel gevallen blijven zij na de cursus vrijwilligerswerk doen. Tijdens de Kansenbeurs kunnen cursisten zich oriënteren op mogelijkheden om door te groeien in het vrijwilligerswerk of om de stap te maken naar betaald werk. Gestimuleerd door het vrijwilligerswerk kiezen veel oud-cursisten voor het volgen van een opleiding. Opleidingsinstituten zijn overigens niet altijd enthousiast om inburgeraars op te nemen - zij vrezen veel tijd kwijt te zijn aan de begeleiding.

Op basis van de rapportage van de taalaanbieder voert de gemeente een slotgesprek met de inburgeraar waarin vervolgmogelijkheden worden besproken. Het ontbreekt echter aan goede nazorg. De gemeente zet alle energie op het vinden van werk door uitkeringsgerechtigde inburgeraars. Er is geen capaciteit om ook de groep niet-uitkeringsgerechtigden te bemiddelen naar een vervolopleiding of naar betaald werk.

Hierin gaat verandering komen: Alexander Calder biedt zijn cursisten een half jaar nazorg aan - met goede resultaten. In de nieuwe aanbestedingsprocedure zal de gemeente bij alle taalaanbieders een nazorgtraject inkopen.

Zonder nazorg en blijvende activering is het risico op terugval groot: mensen verliezen snel de taalvaardigheid die zij hebben opgedaan en kunnen terugvallen in isolement.

De gemeente stimuleert de samenwerking tussen de trajectuitvoerders en de uitvoerders van Taal en Participatietrajecten. Op 1 juni 2010 heeft er een Kansenbeurs plaatsgevonden waarbij alle deelnemende instanties vanuit 1001 Kracht aanwezig waren en waarbij de OGO-trajectaanbieders met hun (vrouwelijke) inburgeraars aanwezig waren. En 7 juni 2010 heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden waarbij alle trajectaanbieders en alle deelnemende organisaties van Taal en Participatietrajecten in Tilburg aanwezig waren. Hierbij zijn al concrete afspraken tussen verschillende partijen gemaakt.

Meegegeven aandachtspunten

- Kinderopvang is een belangrijke randvoorwaarde; cursisten moeten echter lang wachten op een kindplaats.

- Aanbieders lopen regelmatig aan tegen verwachtingen die niet kloppen als zij een deelnemer voor het eerst binnen krijgen. Die denkt bijvoorbeeld dat hij alleen een Nederlandse taalcursus gaat volgen en weet niets van de portfolio.
- Voor het vullen van hun portfolio moeten inburgeraars opdrachten uitvoeren bij banken, uitzendbureaus en instellingen. Deze instanties reageren nogal eens afhoudend.
- De portfolio's zijn te veel standaard, te sterk aan formats gebonden. (Bijvoorbeeld: opdracht is om te bellen om het kind op te geven voor zwemles. Zelf naar het loket telt dan niet mee). Je zou meer aan moeten kunnen sluiten bij individuele behoeften en creativiteit
- De toets 'gesproken Nederlands' is te moeilijk voor cursisten uit China, Thailand, de Filipijnen. Bepaalde klanken zijn voor hen niet te leren. De computer herkent hun uitspraak niet.
- De taalniveaus binnen de groepen verschillen sterk. Voor het individu en voor de groep is het heel vervelend als cursisten het tempo niet kunnen bijbenen. Idealiter zou je een aparte groep moeten maken van de laagst leerbaren, maar dat is vaak geen haalbare kaart.
- Vrijstelling zou makkelijker gegeven moeten worden. Het is wreed om eisen aan mensen te stellen die aantoonbaar niet leerbaar zijn.

Conclusie

De profielen *OGO* en *maatschappelijke participatie* zijn gericht op de inburgeraars met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, in veel gevallen oudkomers met een lage opleiding en weinig of geen werkervaring. Voor deze groep is de stap naar betaalde arbeid meestal te groot. Cursisten worden echter met succes geactiveerd tot bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid en deelname aan georganiseerde activiteiten. Tijdens het traject maken zij kennis met verschillende vrijwilligersorganisaties, waarna veel van hen als vrijwilliger aan de slag gaan. De investering in inburgering van ouders vertaalt zich door in een betere ondersteuning van het leerproces van hun kinderen - en daarmee tot betere leerprestaties van de volgende generatie.

5

VERGELIJKING MET BESTAAND ONDERZOEK

Bestaand onderzoek op het gebied van inburgering is sterk gericht op de vraag welke gemeenten de meeste inburgeringsvoorzieningen hebben afgegeven, in welke mate zij inburgeraars bereiken en in welke mate deze inburgeraars met succes en binnen de gestelde termijn het examen afleggen. Een enkel onderzoek richt zich op de kwaliteit van de inburgeringstrajecten. Weinig is echter bekend over de uiteindelijke effecten van inburgeringsvoorzieningen op de maatschappelijke positie van inburgeraars en hun mate van participatie in het maatschappelijk leven.

Wat vertelt de literatuur tot nu toe over de effecten van inburgering op participatie en herkennen wij deze bevindingen?

Waarde Nederlandse taal

Het beheersen van het Nederlands blijkt sterk samen te hangen met werk en carrière en migranten die het Nederlands goed beheersen gaan vaker met autochtone Nederlanders om dan migranten die het Nederlands niet goed machtig zijn. Investeren in inburgering en in aanvullend taalonderwijs loont. Het volgen van een inburgeringscursus levert een zelfstandige bijdrage aan de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing¹⁰.

- Het staat buiten kijf dat mensen de taal moeten leren. Het wordt beklemtoond door alle professionals en inburgeraars die wij spraken. Het begint met taal. Mensen kunnen nog zo talentvol zijn, zonder taalvaardigheid wordt het heel lastig om mee te doen.

Lastig om de inburgeringsplichtigen en -behoefte in beeld te krijgen

Gemeenten ontvangen van DUO het BPI - bestand potentieel inburgeringsplichtigen. Een veel gehoorde klacht van gemeenten is dat dit vaak sterk vervuild is¹¹. Het bevat veel personen die in de praktijk niet tot de doelgroep behoren, bijvoorbeeld omdat ze al zijn ingeburgerd of hiervan zijn vrijgesteld.

- Onze gesprekspartners kunnen aantallen slechts bij benadering geven. Soms, bijvoorbeeld in Almere, bestaat er verschil van inzicht tussen de gemeente en het Rijk over de inschatting van het aantal inburgeraars.

Groep die minimaal niveau resultaatverplichting niet haalt

Het leervermogen van inburgeraars speelt een rol in de verklaring van teleurstellende resultaten tot nu toe. Een groep van 40 tot 50 procent van de inburgeringkandidaten heeft in het land van herkomst hoogstens lagere school gehad of is helemaal niet

¹⁰ Jaarboek Minderheden 2010, Inburgering in Nederland, hoofdstuk De waarde van taal, Jaco Dagevos.

¹¹ Jaarboek Minderheden 2010, Inburgering in Nederland.

naar school geweest¹². Er is een groep mensen die in het kader van de WIN al een inburgeringscursus hebben doorlopen, maar niet het gewenste taalniveau hebben bereikt. Gemeenten uiten de behoefte om meer personen van de doelgroep te kunnen ontheffen van de inburgeringsplicht. De adviesraad Diversiteit en Integratie van de gemeente Amsterdam geeft het advies om voor de populatie van oudere en laaggeschoolde oudkomers de verplichting van het inburgeringsexamen te laten vervallen.¹³

- Het vraagstuk van leerbaarheid is in verschillende gesprekken langs gekomen: hoe veel energie moet je stoppen in mensen die wel gemotiveerd, maar nauwelijks leerbaar zijn? Ook op onderdelen is gesproken over leerbaarheid. Zo wordt de toets 'gesproken Nederlands' te moeilijk gevonden voor cursisten uit Aziatische landen. Professionals constateren dat bepaalde klanken voor hen niet zijn te leren en dat de spraakcomputer hun uitspraak niet herkent.

Inburgeringsexamen complex en grote belasting

Ten aanzien van het inburgeringsexamen merken gemeenten in het jaarboek Minderheden 2010 op dat het aantal examenonderdelen erg groot is, met een forse belasting voor de inburgeraar tot gevolg. Dit leidt tot het risico dat de lessen vooral zijn gericht op het behalen van de tests, waardoor het hoofddoel - namelijk het leren van de taal - buiten beeld dreigt te raken.

- De mate waarin inburgeraars het examen als complex en tijdrovend ervaren, is sterk persoonsgebonden en afhankelijk van randvoorwaarden die zijn vervuld, bijvoorbeeld het regelen van kinderopvang. Hoe meer het traject aansluit bij de context, het toekomstperspectief van een kandidaat, hoe minder zwaar het valt. We spraken inburgeraars die bij voorbaat niet stonden te trappelen om mee te doen, maar enthousiast raakten door de groep en de leerstof.

Kosten van inburgering verschillen per gemeente

In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft SGBO/BMC een kostenvergelijkingsonderzoek inburgering uitgevoerd, waarbij de steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Haarlemmermeer en Haarlem zijn vergeleken. Het onderzoek heeft betrekking op 2008 gebaseerd op de begrote (en dus niet werkelijke) kosten.

Tabel resultaten gecorrigeerde kostenvergelijking voor het jaar 2008 (volgens begroting) uit Kostenvergelijking uitvoering Wet inburgering, SGBO

¹² Verslag bijeenkomst Inburgering in kader van de Gemeenschappelijke Integratie Agenda, 23 januari 2009, inleiding Arend Odé.

¹³ Het Waterloo van de inburgering, Adviesraad Diversiteit en Integratie, maart 2010, blz. 22.

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Haarlemmer- meer	Haarlem
1. Cursuskosten	€ 5.749	€ 4.415	€ 3.000	€ 4.730	€ 4.371	€ 4.400
2. Uitvoeringskosten	€ 1.813	€ 1.843	€ 3.429	€ 2.000	€ 759	€ 520
3. Overige kosten	€ 370	€ 746	€ 440	€ 90	€ 0	€ 480
Totale kostprijs	€ 7.932	€ 7.005	€ 6.869	€ 6.820	€ 5.130	€ 5.400
Gemiddeld aantal lessen	440	351	-	432/508	450	-

Over de relatie kosten en resultaten is geen uitspraak gedaan in het onderzoek¹⁴.

Mogelijke verklarende factoren voor kostenverschillen:

- Verschillen in taak. De taak waar gemeenten voor staan heeft betrekking op het aantal inburgeraars en op de te bereiken niveaustijging. Van belang is b.v. de scholingsafstand van een inburgeraar ten opzichte van het examen: is iemand hoger opgeleid, laag opgeleid of analfabeet? Hoe groter de afstand tot het examen, hoe meer inspanningen nodig zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat de taak waar de G4 voor staan veel groter is dan in de andere gemeenten.
- Verschillen in contractafspraken tussen gemeente en taalaanbieders. B.v. kleinere klassen, afspraken over additionele begeleiding om voortijdig schooluitval te voorkomen, etc.
- Inschattingsverschillen
- Verschillen in de totale overheadkosten per gemeente
 - Wij komen in de door ons onderzochte gemeenten een bandbreedte tegen van circa € 3.000,- tot circa € 7.000,- per traject, afhankelijk van de intensiteit van de begeleiding. De inzet van het Persoonlijk InburgeringsBudget (PIB) werkt kostenbesparend.

Kritiek op het taalonderwijs

Uit het Rekenkamer Onderzoek van Den Haag¹⁵ blijkt dat er veel kritiek is op het taalonderwijs. Er zijn klachten over de methodiek, het feit dat veel tijd achter de computer doorgebracht moet worden. Hoger opgeleiden missen een duidelijk plan, een structuur in de lessen en doelen waaraan gewerkt wordt. Een ander kritiekpunt is de heterogene samenstelling van de groepen. Men heeft het idee dat te weinig rekening gehouden wordt met de verschillende behoeften van mensen als het gaat om leerstijl en niveau. Ook het feit dat er voortdurend nieuwe mensen in de groep bijkomen, wordt als storend ervaren.

¹⁴ Een gemiddeld inburgeringstraject duurt 1,5 tot 2 jaar. De Wet inburgerings-trajecten kwamen pas goed op gang in 2008. Het was op het moment van het onderzoek nog niet mogelijk om een uitspraak te doen over de resultaten van de inburgeringstrajecten van de Wet inburgering.

¹⁵ Feitenrapport, "Onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Den Haag", oktober 2009. Rekenkamer Den Haag.

- Wij herkennen het commentaar van hoger opgeleiden dat zij aan de slag willen op basis van een helder toekomstplan. De kandidaten die wij spraken die het staatsexamen doen, of het werkgerichte traject vinden het frustrerend dat zij te weinig perspectief hebben op volgende stappen. Met name deze groep mist de aansluiting op de achtergrond die zij hebben. Het liefst willen zij voortbouwen op de kennis en werkervaring die zij in hun land van herkomst opdeden.

Kritiek op de inhoud van de trajecten

Uit het Rekenkamer Onderzoek van Den Haag blijkt dat cursisten vinden dat er onevenredig veel aandacht uitgaat naar portfoliolessen en KNS, ten koste van de Nederlandse taal. Zeker oudkomers die zich al lange tijd hier in Nederland hebben weten te redden, ervaren deze lessen en praktijkoefeningen niet als zinvol en soms zelfs als betuttelend. Mensen voelen zich niet altijd gehoord als het gaat om hun wensen en vinden dat ze onvoldoende worden gekend in hun capaciteiten.

- In onze gesprekken klonk de roep om meer maatwerk zonder meer door. In die zin wordt het als prettig ervaren dat het aantal doelperspectieven is uitgebreid met maatschappelijke participatie en ondernemerschap en er daardoor meer keuzemogelijkheden zijn. Kanttekening daarbij is dat deze profielen nog in de kinderschoenen staan. Onze gesprekspartners gaven verder aan dat de portfolio nu erg strikt gehanteerd moeten worden, waardoor opdrachten hun oorspronkelijke doel nogal eens voorbij schieten.

Cursus eerste opstap om verder te komen

In Den Haag blijkt dat inburgeraars de cursus vooral ervaren als een opstap om verder te komen. Voor nieuwkomers is het belangrijk om de Nederlandse normen en waarden te leren en te leren omgaan met dagelijkse zaken. Ook oudkomers geven aan dat ze nu actiever in de samenleving staan dan voorheen. Ook leren ze tijdens de cursus andere mensen kennen, helpen ze elkaar en ontstaan er vriendschappen. Echter dit blijkt nog geen garantie voor succes te zijn. Slechts een klein deel slaagt voor zijn examen of weet een baan te krijgen en te houden zo blijkt uit het rekenkameronderzoek¹⁶.

- Het beeld van de trap wordt stelselmatig gekozen door inburgeraars en professionals: de inburgering wordt beleefd als een of meer treden hoger komen op de ladder naar de toekomst.

Weinig gegevens over effecten inburgering

Het Jaarrapport Integratie 2009 van het SCP wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan inburgering. Hierin wordt geconstateerd dat over de doorstroom van inburgeraars naar verdere vervolgactiviteiten -zoals werk, onderwijs of sociale activering- geen informatie voorhanden is. De kennis over inburgering is beperkt en heeft voornamelijk betrekking op het inburgeringsproces zelf. Ook het SCP roept de vraag op welke verderstreckende resultaten met inburgering worden bereikt, in het

¹⁶ Feitenrapport "Onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Den Haag", oktober 2009, Rekenkamer Den Haag.

bijzonder voor de mogelijkheden van participatie in domeinen van de samenleving als de buurt, het onderwijs en de arbeidsmarkt.

In het jaarboek Minderheden 2010 wordt het als volgt verwoord: "Het toekomstig succes van het inburgeringsbeleid zal vooral afhangen van de aantrekkingskracht van het cursusaanbod op de kandidaten, zowel de vrijwillige als verplichte inburgeraars. Voor een deel heeft dit te maken met een effectieve uitvoering. Voor een ander deel is dit echter afhankelijk van het maatschappelijk perspectief dat een inburgeringsexamen zal kunnen bieden. In het bijzonder gaat het dan om de mogelijkheden om met dit examen door te stromen naar het reguliere onderwijs, duurzaam in te stromen op de arbeidsmarkt of meer aansluiting te vinden bij de Nederlandse samenleving. Deze mogelijkheden zullen, naar verwachting, het uiteindelijke oordeel over het nut van de verplichte inburgering in belangrijke mate gaan bepalen.¹⁷ Het maatschappelijk perspectief staat centraal in deze studie.

- De gemeenten die wij consulteerden hebben alle het voornemen om zicht te krijgen op de effecten van inburgering op participatie. Enschede heeft daar met een 0-meting in 2004 en 2006 al concrete voorbereidingen voor getroffen. Die slag naar effectiviteit kan nu ook worden geslagen, omdat grotere groepen uitstromen uit trajecten. Bovendien werkt VROM aan een volgsysteem.

¹⁷ Blz 32 Jaarboek Minderheden 2010.

6

BEANTWOORDING HOOFDVRAGEN

6.1

INLEIDING

In dit laatste hoofdstuk formuleren we een antwoord op de twee hoofdvragen van het onderzoek:

- 1) *In hoeverre leidt deelname aan een inburgeringstraject tot meer participatie van de deelnemers in de Nederlandse samenleving?*

- 2) *Op welke wijze zou de inburgering moeten worden aangepast om meer participatie van de deelnemers in de Nederlandse samenleving te bereiken?*

Bij de beantwoording van deze vragen leggen we een relatie met het doel van inburgering zoals dat is vastgelegd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet inburgering. Het doel van inburgering is dat iedereen de Nederlandse taal spreekt en kennis heeft van de Nederlandse samenleving en de belangrijkste Nederlandse waarden en normen. Met deze kennis heeft iedereen een basis om actief deel te kunnen nemen aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven in Nederland. Daarmee vormt inburgering een eerste stap op weg naar integratie. Het integratieproces moet uiteindelijk leiden tot volwaardig burgerschap in Nederland zodat de inburgeraar zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen, zich houdend aan basale Nederlandse normen.

Het Deltaplan inburgering verbindt inburgering onlosmakelijk aan participatie: 'Inburgering bevordert de participatie en een inburgeringsprogramma heeft een grotere kans van slagen als de inburgeraar tegelijkertijd participeert.' Participatie is daarmee meer dan alleen een behaald inburgeringsexamen. Participatie wordt verder omschreven als actieve deelname op de arbeidsmarkt, een voor de Nederlandse samenleving noodzakelijk oogmerk, al was het maar met het oog op de te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Voor arbeidsparticipatie kan re-integratie nodig zijn. Zo deelname op de arbeidsmarkt niet mogelijk is, kan participatie ook vorm krijgen door bijvoorbeeld het verrichten van vrijwilligerswerk. Vanuit de invalshoek van persoonlijke ambities wordt participatie ook in verband gebracht met het volgen van onderwijs (mo, ho, bo) en met opvoeding van kinderen. Voor inburgeraars waarvoor de stap richting arbeidsmarkt nog te groot is, pleit het Deltaplan voor een wijkgerichte aanpak, waarbij de participatiecomponent wordt vormgegeven in samenwerking met bijvoorbeeld de basisschool, een buurthuis, een vrouwenontmoetingscentrum of de woningbouwcorporatie.

In het Deltaplan wordt ingezet op 'lerend participeren' met als mogelijke vormen:

- Inburgering met re-integratie (*dit is de gecombineerde voorziening*);
- Inburgering met werk;
- Inburgering met ondernemerschap;
- Inburgering met (beroeps)opleiding (*dit is de taalkennisvoorziening*);
- Inburgering met vrijwilligerswerk;
- Inburgering met opvoedingsondersteuning.

Participatie kan daarmee verschillende vormen aannemen, waarbij persoonlijke mogelijkheden en persoonlijke ambities leidend zijn voor het na te streven doelperspectief.

Met het oog op deze verschillende vormen van participatie maken we gebruik van de participatieladder, die is ontwikkeld in verband met de invoering van het participatiebudget.

De ladder gaat uit van een brede definitie van participatie niet alleen betaald werk wordt als participatie gezien, maar ook onbetaald werk, deelname aan opleidingen, informele sociale contacten etc.

De ladder heeft één dimensie. Arbeidsparticipatie staat bovenaan in de hiërarchie. Er zijn ook groepen voor wie betaald werk geen einddoel is. Deze groepen kunnen ook op de ladder zichtbaar worden gemaakt. Het einddoel voor deze groepen ligt echter niet op de hoogste trede van de ladder. Dat betaald werk niet voor iedereen haalbaar is, doet niets af aan het streven om zo veel mogelijk mensen naar betaald werk te begeleiden.

We benadrukken met klem dat het onderzoek een kwalitatief karakter heeft en dat het slechts momentopnames ("foto's") betreft van de huidige stand van zaken voor de onderzochte profielen in de onderzochte gemeenten. De conclusies van het onderzoek kunnen daarmee geenszins als representatief worden beschouwd.

De onderzochte gemeenten spreken elk de wenselijkheid uit om de effecten van inburgering op participatie te monitoren en om ook te kunnen volgen of en op welke wijze inburgeraars na het inburgeringstraject blijven participeren in de Nederlandse samenleving. Het daarvoor benodigde volgsysteem wordt thans in opdracht van het ministerie van VROM ontwikkeld.

6.2 EFFECTEN VAN INBURGERING OP PARTICIPATIE

Algemeen kan worden gesteld dat iedere inburgeraar door het volgen van een inburgeringstraject een stapje maakt naar meer participatie in de Nederlandse samenleving. Door het leren van de taal en het beter leren begrijpen hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit, wordt het voor inburgeraars eenvoudiger om contacten te leggen en zelfstandig handelingen te verrichten in het maatschappelijke verkeer. Inburgering neemt twee cruciale belemmeringen voor participatie weg,

namelijk het beheersen van de Nederlandse taal en het (in meer of minder mate) begrijpen van de Nederlandse samenleving.

Een sterke impuls hieraan wordt gegeven door de inrichting van het inburgeringstraject, waarbij de inburgeraar in de meeste gevallen intensief optrekt met medecursisten uit verschillende landen en een Nederlandse taaldocent. Een sterke impuls wordt ook gegeven door de portfolio-eis. De inburgeraar is, ter voorbereiding op zijn inburgeringsexamen, genoodzaakt om bepaalde contactsituaties in de praktijk te oefenen en om daarvan bewijzen te verzamelen. Het inburgeringstraject heeft daarmee op zich al een participatie-element. Een sterke impuls wordt tenslotte gegeven door het duale karakter van inburgeringstrajecten. Door lessen in de Nederlandse taal en samenleving aan te bieden in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, opleiding, opvoeding en onderwijs of maatschappelijke activering en door de lessen ook duidelijk op deze profielen in te richten, worden inburgeraars gefaciliteerd om te participeren op een wijze die bij hun eigen mogelijkheden en behoeften aansluit.

Voor één methode van inburgering maken wij echter een nadrukkelijk voorbehoud. Dit is de korte vrijstellingstoets. De korte vrijstellingstoets is in het leven geroepen om inburgeraars die feitelijk al ingeburgerd zijn -en in veel gevallen betaalde arbeid verrichten- de kans te geven om te bewijzen dat zij geen inburgeringstraject en aansluitend examen nodig hebben. De KVT wordt evenwel afgenomen op taalniveau B1, vergelijkbaar met het staatsexamen I. Dit ligt ver boven niveau A2 van het normale inburgeringsexamen - en is daarmee onhaalbaar voor de meeste inburgeraars. Het gevolg hiervan is dat nog niet de helft van de kandidaten die opgaan voor de KVT deze toets doorstaan, terwijl zij wel zouden slagen als de toets zou worden afgenomen op A2-niveau. Voor het hoge percentage gezakte kandidaten rest geen andere weg dan het alsnog volgen van een inburgeringstraject - hetgeen voor werkende mensen een zware belasting vormt.

In volgende figuur is het effect van inburgeringstrajecten op de participatie van deelnemers in de Nederlandse samenleving afgezet tegen de participatieladder.

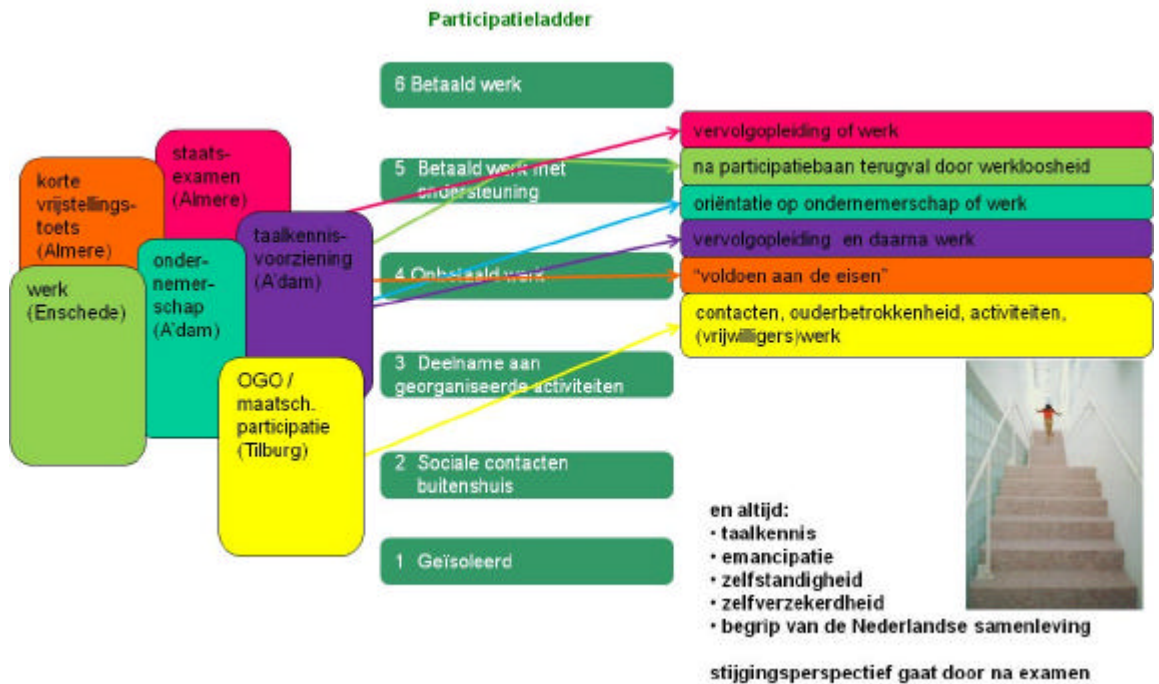
We beginnen daarbij (rechtsonderin) met de algemene effecten die steeds optreden, ongeacht de achtergrond van de inburgeraar en het traject dat hij of zij doorloopt.

Inburgering leidt tot:

- *verhoging van de taalkennis*: Inburgeraars leren de Nederlandse taal te verstaan en te lezen en leren zich mondeling en schriftelijk uit te drukken in de Nederlandse taal.
- *zelfstandigheid*: Inburgeraars verruilen een geïsoleerde positie waarin zij afhankelijk zijn van hun partner, kinderen en mensen in hun omgeving voor zelfstandigheid. Zij verrichten zelfstandig activiteiten (boodschappen, school, officiële instanties), kunnen zelf hun weg vinden (soms letterlijk: reizen met het openbaar vervoer) en hebben geen of minder ondersteuning nodig.

- *emancipatie*: Inburgeraars -en zeker vrouwelijke inburgeraars- leren op te komen voor eigen belangen, leggen contacten buitenshuis en nemen deel aan georganiseerde activiteiten.
- *zelfverzekerdheid*: Inburgeraars bouwen zelfvertrouwen op. Met één kanttekening: eerder verworven competenties lijken in de beleving van onze gesprekspartners in Nederland van weinig waarde.
- *begrip van de Nederlandse samenleving*: Inburgeraars ervaren Nederland als een ingewikkeld land, met omgangsvormen die zij niet kennen, regels en procedures. Het inburgeringstraject helpt ze om deze omgangsvormen, regels en procedures toe te passen - en te begrijpen.

Voor veel inburgeraars is het inburgeringstraject slechts een eerste stap - een stap die na vele jaren wordt gezet (oudkomers) of een stap die de opmaat vormt om op het niveau terug te komen dat zij in hun thuisland hadden (nieuwkomers). Door het begrip van de Nederlandse taal en samenleving en het teruggevonden zelfvertrouwen, krijgen zij een impuls om zich verder te ontwikkelen. De stijging op de sociale ladder stopt niet met het voldoen aan de inburgeringseisen. Voor velen is het slechts een opmaat naar een vervolgopleiding of een zoektocht naar werk.



De mogelijke stijging op de participatieladder hangt sterk samen met de leerbaarheid van de inburgeraar, de vooropleiding die hij of zij al in het land van herkomst heeft genoten en zijn of haar werkervaring in Nederland.

De keuze voor het inburgeringsprofiel wordt hier dan ook mede op gebaseerd, hoewel er binnen de verschillende profielen en (problematischer) binnen verschillende groepen sterke niveaoverschillen bestaan.

- De *korte vrijstellingstoets (KVT)* vormt, zoals gezegd, een uitzondering. Een effect op participatie heeft deze toets niet - anders dan dat inburgeraars die slagen ontheven worden van hun inburgeringsplicht en dat inburgeraars die zakken alsnog inburgeringsexamen moeten afleggen.
- Het *staatsexamen* is voorbehouden aan inburgeraars met een hoog leervermogen, die vaak al over een hoge vooropleiding in hun land van herkomst beschikken en zich snel de Nederlandse taal machtig kunnen maken. Het staatsexamen leidt op tot taalkennis op MBO (SE I) of HBO/universitair niveau (SE II) en vraagt om een hoge mate van zelfwerkzaamheid/zelfstudie. Verschillende trajectaanbieders werken met klassen waarin zowel kandidaten zitten die zich voorbereiden op het inburgeringsexamen als kandidaten die zich voorbereiden op het staatsexamen. De staatsexamenkandidaten doen examen op een hoger niveau, maar hoeven geen portfolio op te bouwen. In de praktijk wordt deze vorm van inburgering veelal gekozen door inburgeraars die al betaald werk hebben en door inburgeraars die een vervolgstudie ambiëren. Het effect van het staatsexamen op participatie is moeilijk vast te stellen: het betreft een doelgroep die al participeert.
- De *taalkennisvoorziening* vraagt eveneens om een hoog leervermogen - en een redelijke taalvaardigheid bij aanvang van het traject. De taalkennisvoorziening koppelt taallessen aan een beroepsopleiding en directe werkervaring. Daardoor biedt deze vorm van inburgering perspectief op het halen van een startkwalificatie en daarmee een goede basis voor het vinden van betaalde arbeid: cursisten behalen een Nederlands vakdiploma, waarmee hun kennis ook op de Nederlandse arbeidsmarkt erkend wordt.
- De pilot voor *Ondernemerschap* is vooralsnog onvoldoende uit de verf gekomen. De workshops en ook het portfolio richten zich vooral op kennismaking met de instanties en regelgeving waarmee ondernemers in Nederland te maken en niet op de vaardigheden om een goed draaiend bedrijf op te zetten. Het effect op participatie is dan ook dun: Inburgeraars zonder eigen bedrijf kunnen bekijken of zelfstandig ondernemerschap iets voor hen is. Voor inburgeraars die al een eigen bedrijf hebben, is het ondernemersdeel herhaling van kennis die zij al in de praktijk hebben opgedaan.
- Het profiel *Werk* wordt vormgegeven als een duaal traject, waarbij lessen in de Nederlandse taal en samenleving worden gecombineerd met het opdoen van concrete werkervaring, bijvoorbeeld in de vorm van een participatiebaan. Uitkeringsgerechtigde inburgeraars wordt een gecombineerde voorziening aangeboden, waarbij inburgering is gekoppeld aan de re-integratie naar werk. Veel inburgeraars (in de onderzochte casus meer dan 50%) stromen na het inburgeringstraject door naar een reguliere baan. Het vinden van betaald werk wordt de laatste jaren echter ernstig belemmerd door de situatie op de arbeidsmarkt. Het effect van een werktraject op de daadwerkelijke participatie staat of valt met een arbeidsplaats na afronding

van het traject. Het effect van een participatiebaan kan grotendeels teniet worden gedaan als er geen passend werk is na afronding van het traject.

- De profielen *OGO* en *maatschappelijke participatie* zijn gericht op de inburgeraars met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, in veel gevallen oudkomers met een lage opleiding en weinig of geen werkervaring. Voor deze groep is de stap naar betaalde arbeid meestal te groot. Cursisten worden echter met succes geactiveerd tot bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid en deelname aan georganiseerde activiteiten. Tijdens het traject maken zij kennis met verschillende vrijwilligersorganisaties, waarna veel van hen als vrijwilliger aan de slag gaan. De investering in inburgering van ouders vertaalt zich in een betere ondersteuning van het leerproces van hun kinderen - en daarmee tot betere leerprestaties van de volgende generatie.

6.3 HOE KAN HET EFFECT VAN INBURGERINGSTRAJECEN WORDEN VERSTERKT?

Een sterke troef bij de vormgeving van het inburgeringsbeleid is de nadruk op duale trajecten. Taallessen winnen sterk aan effect als hieraan de mogelijkheid wordt gekoppeld om het geleerde direct in praktijk te brengen.

Evenzeer sterk is de mogelijkheid van verschillende inburgeringsprofielen of -zoals dat in de uitvoering wordt genoemd- doelperspectieven. De inburgeringstrajecten worden hiermee gericht op een concreet perspectief op participatie dat aansluit bij de mogelijkheden en belangstelling van de inburgeraar.

De uitvoering van het inburgeringsbeleid is erg ingewikkeld gemaakt door de snelle opeenvolging van wetswijzigingen, de verplichte aanbesteding en de focus op targets.

Het zijn deze drie elementen waarin de meeste mogelijkheden liggen voor verbetering:

1. versterking van het duale karakter;
2. een meer persoonsgerichte benadering, aansluitend bij de mogelijkheden, leefwereld en behoeften van de inburgeraar en de omgeving;
3. ruimte voor de uitvoering.

Ad 1) Versterking van het duale karakter

Taal in de context

Met name de taalkennisvoorziening en het profiel Werk plaatsen de taallessen in hun context: niet alleen theorie, maar vooral veel praktijk en sterk gericht op de toekomstige beroepsuitoefening. Bij andere profielen zou intensiever met partners moeten worden samengewerkt om de praktijkcomponent in te vullen.

De leefsituatie: inburgering in de wijk

Ten aanzien van de profielen *OGO* en *Maatschappelijke participatie* neemt de belangstelling en betrokkenheid van cursisten toe als de koppeling wordt gelegd met de leefsituatie van inburgeraars. Het is hier vooral de wijkgerichte benadering, eerder benadrukt in het Deltaplan Inburgering, die mogelijkheden biedt. Bedrijven en

instellingen vinden het nu soms lastig om grote groepen inburgeraars te ondersteunen bij het vullen van hun portfolio. Er zal daarom intensiever samenwerking moeten worden gezocht met bijvoorbeeld scholen, wijkcentra, sportclubs en vrijwilligersorganisaties. Juist voor deze organisaties wordt het moeilijker om vrijwilligers te werven. Leg een verbinding tussen vraag en aanbod.

Barrières wegnemen

Een intensiever samenwerking op wijkniveau kan ook leiden tot het wegnemen van barrières voor inburgering die voortvloeien uit persoonlijke problemen: uitkeringsafhankelijkheid, schulden, gezinsproblematiek en sociaal isolement. Een belangrijk knelpunt is ook de beschikbaarheid van kinderopvang. Veel inburgeraars moeten lang wachten op een kindplaats voordat zij met een inburgeringscursus kunnen starten.

Bij het wegnemen van barrières hoort voorts het aanbieden van cursussen op het moment dat ook werkenden en ondernemers deze kunnen bijwonen. Flexibiliteit is, juist voor deze groep die al op hoog niveau participeert, een noodzakelijke randvoorwaarde.

Ad 2) Een meer persoonsgerichte benadering

Participatiebudget

Het participatiebudget koppelt de beleidsterreinen inburgering, educatie en re-integratie. Kenmerkend daarbij is een persoonlijke benadering, gericht op die vormen van participatie die het best aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de inburgeraar en de omgeving / arbeidsmarkt.

Een Persoonlijk InburgeringsBudget biedt de inburgeraars zelf de mogelijkheid om maatwerk in te kopen. Deze PIB-trajecten lijken echter met name geschikt voor de zelfredzame inburgeraars.

Eerder verworven competenties

Met name asielgerechtigden en gepardonneerden beschikken vaak over een hoge vooropleiding. De diploma's die deze inburgeraars in hun eigen land hebben gehaald zijn niet geldig in Nederland, althans in de beleving van de mensen die wij spraken. Via het normale inburgeringstraject beginnen zij op een (te) laag niveau en worden eerdere competenties niet op waarde geschat. Dit leidt tot verlies van potentieel, zowel voor de inburgeraar als voor de Nederlandse samenleving. In dit onderzoek is het thema niet uitgediept. Het loont om de feiten en cijfers onder de loep te nemen en bijvoorbeeld met instanties als het UAF te bezien welke mogelijkheden er zijn om sneller toe te werken naar diploma's die recht doen aan de eerder verworven competenties en of die mogelijkheden nu ook ten volle worden benut.

Differentiatie naar leerbaarheid

De bestaande profielen bieden een goede mogelijkheid om trajecten in te richten die elk wat wils bieden, maar ook een voor ieder haalbaar participatieperspectief. Het effect wordt echter belemmerd door de grote niveauverschillen binnen de groepen. Voor hoog leerbaren biedt de leerstof te weinig uitdaging, voor minder leerbaren is

de leerstof te moeilijk en binnen de groepen bepaalt de langzaamste cursist het tempo.

Het is dan ook verbazend dat in veel steden kandidaten voor het inburgeringsexamen en staatsexamenkandidaten gezamenlijk in één groep zitten.

Vrijstellingen

Er is een groep die niet leerbaar is. Zij beschikken, ook na een langdurig traject, niet over de taalvaardigheid om examens af te leggen op A1 of A2 niveau. Dit leidt tot grote frustratie bij henzelf, bij docenten en bij medecursisten. De professionals pleiten ervoor om deze kandidaten ruimhartiger vrij te stellen van de taalvereisten. Dit is een verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Evenzeer blijkt de toets gesproken Nederlands knelpunten op te leveren bij Aziaten en Spaanstaligen. Het Nederlands kent verschillende klanken en klankcombinaties die voor hen niet uit te spreken zijn.

Nazorg

Opvallend is de persoonlijke aandacht voor uitkeringsgerechtigden in het kader van re-integratie. We zien in alle steden dat de nazorg na het inburgeringstraject -de bemiddeling naar een betaalde arbeidsplaats- vooral op deze groep gericht is. De capaciteit ontbreekt om ook niet-uitkeringsgerechtigden door te leiden naar daadwerkelijke mogelijkheden voor participatie, al dan niet via betaald werk. Om het effect van inburgering op participatie te vergroten en blijvend te maken, is deze nazorg hard nodig. Inburgeraars die na het traject niet daadwerkelijk gaan participeren, lopen een groot risico om terug te vallen in oude patronen van isolement en contacten met voornamelijk landgenoten.

Ad 3) Ruimte voor de uitvoering

Leg de focus op effecten in plaats van targets

Het debat over inburgering wordt al enige jaren overheerst door cijfers over de instroom van inburgeraars in trajecten en het aantal afgelegde examens. Gemeenten en trajectaanbieders werkten graag mee aan dit onderzoek naar de effecten van inburgering op participatie. Het valt evenwel op dat op dit moment geen of weinig informatie wordt verzameld over de daadwerkelijke participatie door inburgeraars en ingeburgerden.

Versnippering van het aanbod

Veelal is de aanbesteding zo vorm gegeven dat alle trajectaanbieders alle profielen moeten aanbieden. Deze versnippering leidt tot schaalproblemen: om groepen vol te krijgen, worden inburgeraars van verschillende niveaus samengebracht. De versnippering leidt ook tot kwaliteitsverlies. Intensievere samenwerking, waarbij bijvoorbeeld één aanbieder alle cursussen gericht op ondernemerschap verzorgt, zou deze problemen weg kunnen nemen.

Zorg voor continuïteit en kwaliteit

De snelle opeenvolging van wetswijzigingen en de aanbestedingsprocedures hebben geleid tot doorbreking van de continuïteit en verlies van kwaliteit. De evaluatie van de Wet inburgering komt feitelijk te vroeg - verschillende trajecten zijn nog door geen enkele inburgeraar volledig doorlopen. De uitvoering zou gebaat zijn met enige rust, waarbij sterke elementen worden geborgd en de kwaliteit kan worden verbeterd. Met name de kwaliteit van het lesmateriaal en de interculturele competenties van taaldocenten vragen nog om aandacht.

Korte vrijstellingstoets

Het taalniveau van de korte vrijstellingstoets ligt op staatsexamenniveau (B1), terwijl deze toets bedoeld is om aan te tonen dat een inburgeraar voldoet aan de inburgeringseisen (niveau A1/A2). Het ware redelijk om dan ook de korte vrijstellingstoets in te richten op A1/A2 niveau.

BIJLAGE 1: LIJST MET AFKORTINGEN

BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
BPI	Bestand Potentiele Inburgeringsplichtigen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
DWI	Dienst Werk en Inkomen
EER	Europese Economische Ruimte
ISI	Informatiesysteem Inburgering
KNS	Kennis van de Nederlandse samenleving
KvK	Kamer van Koophandel
KVT	Korte vrijstellingstoets
ROC	Regionaal opleidingen centrum
SCP	Sociaal-cultureel Planbureau
SE	Staatsexamen
TiWi	Toolkit intake Wet inburgering
	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
VROM	Milieubeheer
Wi	Wet inburgering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers (tot 31-12-2006)
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WWI	Wonen, wijken en integratie