

LITERATUURSCAN
EFFECTEN VAN INBURGERING OP
PARTICIPATIE
BIJLAGE BIJ HET VERSLAG VAN VIER KWALITATIEVE
CASESTUDIES NAAR DE EFFECTEN VAN INBURGERING OP
PARTICIPATIE

Den Haag 18 augustus 2010

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	Onderzoekskader	6
2	Het inburgeringsbeleid	9
2.1	Oud- en nieuwkomers zijn verplicht tot inburgering	9
2.2	Verplichte inburgeraars hebben resultaatverplichting	10
2.3	Iedere inburgeraar heeft eigen verantwoordelijkheid	11
2.4	Gemeenten en inburgeraars hebben keuzevrijheid	11
2.5	Nadruk op sociale redzaamheid en participatie	12
3	De inburgeraars	13
3.1	Hoe ziet de doelgroep er uit?	13
3.2	Aantallen	15
3.3	Inburgeraars aan het woord	16
4	De uitvoering	19
4.1	Gemeente als spil	19
4.1.1	Inburgering op de werkvloer	20
4.1.2	Taalcoaches	21
4.2	Het proces van werving tot examen	21
4.2.1	Werving - Intake - Aanbod	22

4.2.2	Traject	23
4.2.3	Inburgeringsexamen	25
5	Maatschappelijk perspectief	29
5.1	Participatie	29
5.2	Participatie onder etnische minderheden	31
6	Bestaand onderzoek effecten inburgering	35
7	Lokale uitwerking: selectie van cases	41
7.1	Selectie van gemeenten voor de casestudies	41
	Bijlage 1: Toelichting op de ladder	45

1

INLEIDING

Sinds 1 januari 2007 Wet
inburgering

Lopend: evaluatie naar
doelbereik in opdracht van
VROM/WWI

Initiatief Tweede Kamer:
inzicht in effecten van
inburgering op participatie

Sinds 1998 bestaat verplichte inburgering. Al ruim een decennium¹ voert Nederland daarmee een actief beleid om migranten, oud- en nieuwkomers, in Nederland in te burgeren. Het stelsel is in deze periode diverse keren gewijzigd naar aanleiding van beperkte resultaten tot dan toe. Sinds 1 januari 2007 is de Wet inburgering van kracht. Die wet wordt op dit moment geëvalueerd in opdracht van het ministerie van VROM/WWI. De evaluatie richt zich op de werking en het beoogde doelbereik van de Wet inburgering, namelijk het behalen van het inburgeringsexamen op een bepaald niveau, binnen een bepaalde termijn, en niet op de behaalde effecten. De Tweede Kamer wenst echter in het kader van deze evaluatie ook te beschikken over inzicht in de effecten van inburgeringstrajecten op de uiteindelijke participatie van de inburgeraars in de Nederlandse samenleving. In het kader van de Onderzoek- en toekomstagenda voor 2010 van de Tweede Kamer laat zij hiernaar een zelfstandig kwalitatief onderzoek uitvoeren waarin vier verdiepende casestudies centraal zullen staan.

Ten behoeve van dit kwalitatieve onderzoek naar de effecten van inburgering op participatie is een literatuurscan gehouden. Deze rapportage bevat de resultaten van die literatuurscan. Met behulp van de scan schetsen we in deze rapportage de huidige stand van zaken van het inburgeringsbeleid. Het gaat dan om vragen als:

- Wat is het beleid?
- Op wie richt het zich?
- Welke partijen spelen welke rol?
- Hoe is de uitvoering georganiseerd?
- Wat is het maatschappelijk perspectief?
- Werkt het beleid in de praktijk?

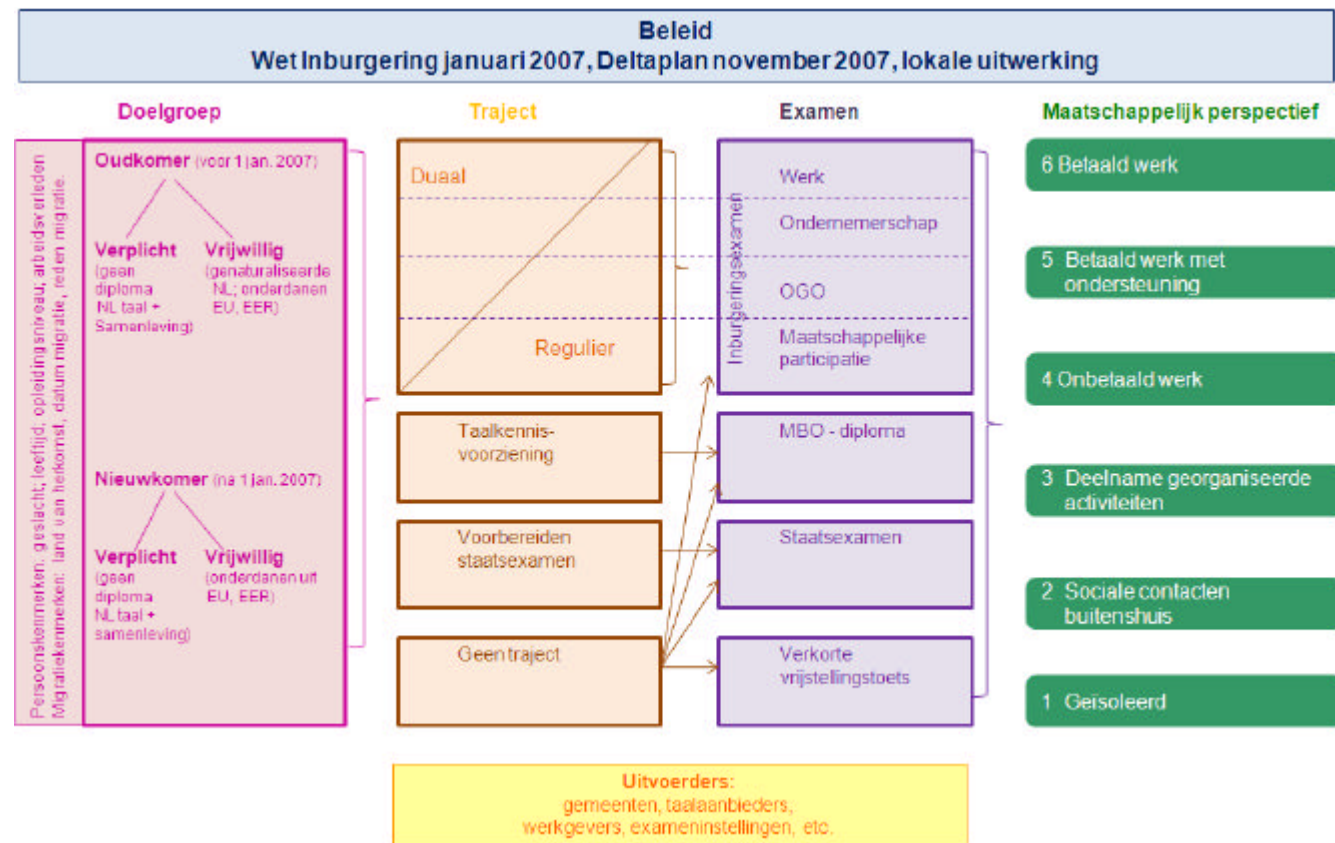
¹ De eerste wet inburgering dateert uit 1998 en met deze wet is voor nieuwkomers inburgering verplicht gesteld. Voor 1998 waren sommige gemeenten ook al actief met inburgering.

Belangrijk hierbij is op te merken dat we ons richten op de huidige organisatie van het inburgeringsbeleid en dus alleen recente literatuur kunnen gebruiken.

Doel van deze literatuurscan is om inzichtelijk te maken hoe het huidige inburgeringsbeleid werkt, zodat de bevindingen in de vier casestudies getoetst en verder ingevuld kunnen worden. Tevens heeft de literatuurscan tot doel om te bepalen welke gemeenten we selecteren voor die vier verdiepende casestudies gelet op wat er al bekend is.

1.1 ONDERZOEKSKADER

Onderstaand schema geeft op basis van de literatuurscan het huidige inburgeringsbeleid weer.



Dit schema zullen we in de komende hoofdstukken toelichten. Hierbij gaan we in hoofdstuk 2 in op het beleid, in hoofdstuk 3 op de doelgroep - de inburgeraars - , in hoofdstuk 4 op de uitvoering (het traject, examens en de uitvoerders) en in hoofdstuk 5 op het maatschappelijk perspectief.

Hoofdstuk 6 bevat de ervaringen en bevindingen die gevonden zijn in de literatuur over de werking en effecten van het huidige inburgeringsbeleid.

In hoofdstuk 7 tot slot komen we tot een selectie van onze casestudies.

2

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 (blok "rijksbeleid" van het onderzoekskader). Kort gezegd komt de huidige stand van zaken op het volgende neer. De eindtermen zijn verplicht gesteld voor een grote groep oud- en nieuwkomers. 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.

Hieronder beschrijven we de uitgangspunten die op dit moment van kracht zijn. Waar relevant geven we afwijkingen ten opzichte van de situatie daarvoor aan.

2.1

OUD- EN NIEUWKOMERS ZIJN VERPLICHT TOT INBURGERING

Oud- en nieuwkomers
verplicht, met paar
groepen uitgezonderd.

Sinds 1 januari 2007 is de Wet inburgering (Wi) van kracht. Met deze wet is er sprake van een algemene inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen van 16 - 65 jaar die duurzaam in Nederland (willen) verblijven. Dat geldt voor oudkomers die al voor de nieuwe Wet inburgering in Nederland (1 januari 2007) waren en dat geldt voor nieuwkomers die na 1 januari 2007 in Nederland worden toegelaten. Er is een aantal groepen oud- en nieuwkomers die niet verplicht kunnen worden om in te burgeren. Het gaat dan om onderdanen uit de EU of EER of om genaturaliseerde Nederlanders die niet tijdens de leerplichtige leeftijd gedurende acht jaar in Nederland hebben gewoond.

Onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), de voorloper van de Wi, waren alleen nieuwkomers verplicht tot inburgering.

Sancties

Een gemeente kan een inburgeringsplichtige die niet meewerkt of het examen niet binnen de gestelde termijn haalt een bestuurlijke boete opleggen. Voor vrijwillige inburgeraars legt de gemeente de gevolgen van niet nakoming van afspraken vast in de overeenkomst waarmee de inburgeringsvoorziening door de inburgeraar wordt aanvaard. 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.

Een gemeente kan ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen als de gemeente oordeelt dat het voor een inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. De inburgeringsplichtige moet hiervoor aantoonbare inspanningen hebben verricht.

Het inburgeringsexamen behalen is een voorwaarde voor naturalisatie.

2.2 VERPLICHTE INBURGERAARS HEBBEN RESULTAATVERPLICHTING

Geslaagd binnen 3,5 jaar

Van iedere verplichte inburgeraar wordt verwacht dat hij of zij binnen een termijn van 3,5 jaar slaagt voor het inburgeringsexamen². De inburgeraar beheerst dan Nederlands op A2 niveau³. Onder de WIN was er alleen sprake van een inspanningsverplichting.

² Voorheen was er sprake van verschillende examentermijnen van vijf jaar en drieënhalve jaar. Alleen voor mensen die in het buitenland al een basisexamen inburgering hadden gedaan was sprake van een termijn van drieënhalve 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 drieënhalve jaar gaat gelden.

³ 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.

2.3 IEDERE INBURGERAAR HEEFT EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Januari 2007 Wet inburgering:
grote verantwoordelijkheid
inburgeraar

Sinds 1 november 2007:
gemeente grotere rol in
aanbieden cursussen

Sinds 1 januari 2009: meer
dwang mogelijk door
gemeente

Sinds 1 januari 2010:
Persoonlijk
Inburgeringsbudget (PIB)
opgenomen in Wi

In de Wet inburgering wordt meer dan in de WIN uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Bij de invoering van de nieuwe wet in 2007 is de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid erg groot geweest. Het uitgangspunt was dat inburgeraars zelf bepalen hoe zij zich voorbereiden op een examen en hiervoor zelf de kosten dragen. 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.

Later is dit weer deels teruggedraaid. Met ingang van 1 november 2007 hebben gemeenten de mogelijkheid om aan alle inburgeringsplichtigen een aanbod te doen. Dit betekent dat veel inburgeringsplichtigen niet langer zelf op zoek hoeven te gaan naar een cursusaanbieder. De rol van gemeente als aanbieder van cursussen is hiermee veel groter geworden. En met ingang van 1 januari 2009 kunnen gemeenten indien nodig inburgeraars dwingen om hun verantwoordelijkheid ten aanzien van hun eigen inburgering te nemen. Dit houdt in dat voor een inburgeringsplichtige een inburgeringsaanbod kan worden vastgesteld, zonder dat die daarmee hoeft in te stemmen⁴.

In het kader van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars is het ook mogelijk om een inburgeraar een Persoonlijk Inburgerings Budget (PIB) te geven. Vanaf 1 januari 2010 is het PIB opgenomen in de Wet inburgering. De inburgeraar kan zelf de cursus inkopen al naar gelang zijn wensen en behoeften. De gemeente dient het programma uiteindelijk goed te keuren. De bekostiging van het PIB verloopt voor de gemeente op dezelfde wijze als een "gewone" inburgeringsvoorziening. De financiële middelen voor het PIB komen niet in handen van de inburgeraar. De gemeente heeft veel beleidsruimte om het instrument PIB naar eigen inzicht in te vullen (welke doelgroepen, hoogte budget, uitvoeringsproces, etc.) maar moet dit wel in haar inburgeringsverordening vaststellen.

2.4 GEMEENTEN EN INBURGERAARS HEBBEN KEUZEVRIJHEID

⁴ De bevoegdheid van gemeenten om dergelijke voorzieningen vast te stellen kan pas in werking treden als de gemeentelijke verordening op dit punt is aangepast.

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

Sinds 1 januari 2010 zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en educatie samengevoegd in de brede doeluitkering van het Participatiebudget. Het Participatiebudget geeft gemeenten meer keuzevrijheid en mogelijkheden tot het leveren van maatwerk voor de burger en betekent een vermindering van verantwoordingslasten. Het centrale doel van de drie beleidsterreinen die door het participatiebudget onder één noemer worden gebracht, is om zoveel mogelijk burgers naar een zo zelfstandig mogelijke positie in de maatschappij te begeleiden, waarbij economische zelfstandigheid het maximaal te bereiken doel is.

2.5 NADRUK OP SOCIALE REDZAAMHEID EN PARTICIPATIE

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 worden 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 een karakter van participatie krijgt.

Ook in het inburgeringsexamen is meer aandacht voor participatie en een minimaal niveau van zelfredzaamheid. Er is meer aandacht voor het oefenen van praktijksituaties. Met portfolio's en assessments worden mensen gedwongen in de praktijk de taal toe te passen.

3

DE INBURGERAARS

3.1 HOE ZIET DE DOELGROEP ER UIT?

In het onderzoekskader maken we onderscheid op basis van doelgroepen, persoonskenmerken en migratiekenmerken.

De doelgroep van het inburgeringsbeleid is zeer divers kijkend naar persoonskenmerken en migratiekenmerken.

Ten aanzien van de doelgroepen springt met name het onderscheid tussen oudkomers en nieuwkomers en het onderscheid tussen verplicht en vrijwillig in het oog.

De inburgeringsplicht geldt zowel voor groepen oudkomers als voor groepen nieuwkomers in de leeftijdsgroep 16 - 65 jaar die duurzaam in Nederland (willen) verblijven. Onderdanen uit de EU en de EER en genaturaliseerde Nederlanders kunnen niet worden verplicht tot inburgering; zij kunnen wel vrijwillig inburgeren.

In een schema kunnen we laten zien hoe divers deze doelgroepen zijn:

DOELGROEPEN	VERPLICHT	VRIJWILLIG
voorwaarden	* 16-65 jaar * Niet tijdens leerplichtige leeftijd 8 jaar in NL gewoond. * Géén diploma dat kennis NL taal en samenleving aantoont.	* Onderdanen uit EU of EER * Genaturaliseerde Nederlanders
OUDKOMER Vóór 1-1-2007 in Nederland	- arbeidsmigranten - asielmigranten - gezinsmigranten	- EU of EER-onderdanen - Antillianen en Arubanen - genaturaliseerde gezinsmigranten
NIEUWKOMER Ná 1-1-2007 in Nederland	- asielmigranten - gezinsmigranten	- EU of EER-onderdanen - Antillianen en Arubanen - genaturaliseerde gezinsmigranten
Sancties	Binnen 3,5 jaar na voorziening inburgeringsexamen halen;	Wwb-ers die niet meewerken kunnen worden

	bij niet meewerken kan boete worden opgelegd.	gekort op hun uitkering. Voor andere vrijwillige inburgeraars géén sanctie.
--	---	---

Elke oud- of nieuwkomer die tijdens de leerplichtige leeftijd 8 jaar in Nederland heeft gewoond en beschikt over een diploma dat kennis van de Nederlandse taal en samenleving aantoon, is volgens de definitie ingeburgerd en komt dus niet meer in aanmerking voor een inburgeringsvoorziening.

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.

Behalve naar doelgroep, kan een onderscheid worden gemaakt naar migratiekenmerken en persoonskenmerken. Onderstaande tabel laat ook voor deze kenmerken zien hoe divers de populatie van (potentiële) inburgeraars is samengesteld.

MIGRATIEKENMERKEN	PERSOONSKENMERKEN
Land van herkomst: - Middellandse Zeegebied - Oost-Europa - Midden- & Zuid-Afrika - Azië - Midden- & Zuid-Amerika - overig	Huidige werkzaamheden: - geen werk / uitkeringsgerechtigd - geen werk / niet-uitkeringsgerechtigd - verzorging van kind(eren) of ouder(s) - vrijwilligerswerk - betaalde arbeid < 24 uur/week - betaalde arbeid > 24 uur/week - opleiding of scholing
Datum migratie: - > 10 jaar geleden - 5 tot 10 jaar geleden - 3 tot 5 jaar geleden - < 3 jaar geleden	Opleidingsniveau: - analfabeet - < 3 jaar basisschool - basisschool / VMBO - MBO - HBO / WO
Reden migratie: - asielmigratie - arbeidsmigratie - gezinsmigratie	Arbeidsverleden: aantal jaren betaalde arbeid
	Leeftijd
	Man/vrouw

3.2 AANTALLEN

Het totale aantal inburgeringsplichtigen en personen die in aanmerking zouden komen voor vrijwillige inburgering is tot op heden niet met zekerheid vastgesteld. In antwoord op Kamervragen van de leden Karabulut en Dibi⁵ geeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan dat de groep potentieel inburgeringsplichtigen begin 2007 werd geschat op 250.000 personen, een aantal dat nagenoeg overeen komt met de beginstand van het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI). Bekend was echter dat ongeveer 4 op de 10 personen in het BPI vanwege o.a. reeds verkregen vrijstellende diploma's, het volgen van een opleiding of anderszins, niet als inburgeringsplichtig kon worden aangemerkt.

Op 2 december 2009 omvatte het BPI ca. 80.000 personen; 58.000 personen hebben een voorziening aangeboden gekregen en ruim 31.000 personen hebben een handhavingsbeschikking ontvangen. De overige ca. 80.000 personen zijn alsnog vrijgesteld van inburgeringsplicht, hebben een ontheffing ontvangen of zijn verhuisd naar het buitenland. In schema:

Begin 2007:	250.000
Voorziening	58.000
Handhaving	31.000
Geschrapt uit BPI	80.000
2-12-2009	80.000

Naast de personen uit het BPI hebben in de periode 2007 t/m 2009 nog 42.000 vrijwillige inburgeraars een voorziening aangeboden gekregen.

Meer gegevens zijn opgenomen in het *Jaarrapport Integratie 2009 van het SCP*:

* De ruime meerderheid, 83 procent, van de inburgeringsvoorzieningen werd aangeboden aan verplichte inburgeraars.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangsel van de Handelingen 1230.

- * Bijna de helft van het totaal aantal inburgeringsvoorzieningen werd in 2008 aangeboden aan nieuwkomers. In 2007 was dit minder dan een derde.
- * De belangrijkste categorieën inburgeringsplichtigen die in 2007 en 2008 een voorziening aangeboden kregen waren niet-uitkeringsgerechtigden zonder werk (39% in 2007 en 31% in 2008) en uitkeringsgerechtigden (25% in 2007).

Sinds de invoering van de nieuwe wet in 2007, in de periode tot 31 december 2008 hebben ruim 10.300 personen aan de inburgeringseisen voldaan. Het gaat om zowel inburgeringsplichtigen als personen die vrijwillig het inburgeringsexamen hebben afgelegd. Zij hebben met succes alle onderdelen van het inburgeringsexamen behaald, hebben het staatsexamen NT2 gehaald of zijn geslaagd voor de Korte vrijstellingstoets. Ruim 3800 personen van hen hebben van de gemeente een inburgeringsvoorziening ontvangen. De rest heeft zich zelfstandig voorbereid op het inburgeringsexamen. Opvallend is dat een groot deel van de geslaagden voor het inburgeringsexamen (c.q. staatsexamen, korte vrijstellingstoets), dit examen behaald lijkt te hebben zonder een door de overheid gefinancierde inburgeringsvoorziening.

3.3 INBURGERAARS AAN HET WOORD

In het jaarboek Minderheden 2010 staat inburgering centraal. In hoofdstuk 6 komen inburgeraars aan het woord. Dit levert de volgende inzichten op:

Empowerment is voor veel vrouwelijke inburgeraars belangrijk. Door het volgen van een empowermentcursus waren de vrouwen in staat om meer uit de cursus te halen en zich zeker te voelen.

Mannen formuleren andere behoeften dan vrouwen. Veel oudere mannen die als arbeidsmigrant naar Nederland komen, geven aan eigenlijk geen behoefte meer te hebben aan taallessen. Deze mannen zijn vaak werkloos of arbeidsongeschikt en zien weinig noodzaak om nog beter Nederlands te leren. ... Veel jonge mannen willen wel hun Nederlands verbeteren om hun maatschappelijke ambities waar te maken.

Het doelperspectief waarmee inburgeraars een cursus zouden willen volgen, heeft invloed op de wensen die zij hebben ten aanzien van het traject. Veel jonge vrouwen willen de taal leren en uitzicht op werk houden. Oudere vrouwen kijken vooral ook naar het belang van inburgering in relatie tot de mogelijkheid om buitenhuis sociale contacten te kunnen opbouwen. Een serieus inburgeringsexamen hoeft voor hen niet altijd. Voor veel mannen blijkt

de behoefte aan vakken over meer kennis van de Nederlandse samenleving minder urgent. Deze mannen formuleren vooral behoeften die direct gekoppeld zijn aan de mogelijkheden van maatschappelijke participatie.

Wat opvalt in uitgevoerde studies in Amsterdam en Rotterdam is dat vele inburgeraars tevreden zijn over de cursussen. Een belangrijke reden voor tevredenheid is in de eerste plaats het vergroten van de kennis van het Nederlands, waardoor mensen zelfstandiger kunnen functioneren. Uit de Rotterdamse pilot blijkt dat vrouwen die de cursus hebben gevolgd, zelfstandiger kunnen functioneren, ze gaan zelf naar de dokter en durven leraren aan te spreken op de school van de kinderen.

Verder is het sociale aspect van deelname een belangrijke motivator voor cursisten. Het is een plek waar inburgeraars elkaar ontmoeten en het betekent een doorbreking van de dagelijkse sleur. Het zijn vooral vrouwen die dit als een belangrijke meerwaarde ervaren.

Ook het zicht op een uitstroomdoel vergroot de tevredenheid en werkt motiverend. Inburgeraars die meer kans willen maken op werk of hun positie op de arbeidsmarkt willen verbeteren, geven aan daarvoor eerst beter Nederlands te moeten spreken. Opvallend is dat dit vooral voor jonge vrouwen een belangrijke reden is. Zij zien zichzelf in de eerste plaats als moeder en huisvrouw, maar zouden toch graag willen gaan werken in de toekomst⁶.

⁶ Jaarboek Minderheden 2010 Inburgering in Nederland.

4

DE UITVOERING

In dit hoofdstuk staan we stil bij de blokken “trajecten”, “examens” en “uitvoerders” van het onderzoekskader.

4.1

GEMEENTE ALS SPIL

Gemeenten hebben een spilfunctie in het vormgeven van het lokale inburgeringsbeleid en hebben veel beleidsvrijheid om dit in te richten.

Het rijk streeft naar 60.000 inburgeraars in 2010. In 2009 zijn met alle gemeenten bestuurlijke afspraken gemaakt onder andere over het aantal inburgeringsvoorzieningen dat zij in 2010 willen aanbieden. Uitgangspunt was om 60.000 trajecten te realiseren. Daarnaast is landelijk afgesproken dat 60 procent van deze voorzieningen in 2010 een duaal karakter zal hebben. Ook is landelijk de ambitie dat 60 procent van de inburgeraars voor het examen slaagt. Alle 431 gemeenten gezamenlijk hebben aangegeven 55.919 trajecten te willen aanbieden. De 51 grootste gemeenten nemen 41.692 trajecten voor rekening.

2009: afspraken
rijk-gemeenten

Om het inburgeringsbeleid uit te voeren moeten gemeenten een gemeentelijke inburgeringsverordening vaststellen. Gemeenten zijn vrij om de verordening aan hun eigen wensen en omstandigheden aan te passen mits de verordening voldoet aan de wettelijke kaders. Gemeenten moeten kiezen voor hetzij het “aanbodstelsel”, hetzij het “vaststellingsstelsel”. Een gemeente die het aanbodstelsel hanteert is, als ze een aanbod doet, afhankelijk van de medewerking van de inburgeringsplichtige. De inburgeringsplichtige kan het aanbod aanvaarden, maar ook afwijzen. Een gemeente die het vaststellingsstelsel hanteert, is niet afhankelijk van de bereidheid van de inburgeringsplichtige akkoord te gaan met de voorziening, maar kan de voorziening dwingend opleggen.

Inburgeringsverordening:
aanbodstelsel,
vaststellingsstelsel

Met de invoering van de Wet inburgering is ook de registratiesystematiek veranderd. Alle gegevens rondom inburgering moeten geregistreerd worden in ISI (Informatiesysteem Inburgering). Dit bestand wordt beheerd door

de DUO⁷. Het bestand wordt gevuld door de gemeenten (bijvoorbeeld handhavingen en voorzieningen) en door DUO (bijvoorbeeld afgelegde examens en resultaten).

Participatie-budget

Met ingang van 1 januari 2010 is het participatiebudget ingevoerd. Voor wat betreft het deelbudget inburgering gaat verdeling over gemeenten plaatsvinden op basis van de output. Bepalend daarin zijn:

- het aantal vastgestelde inburgeringsvoorzieningen,
- het aantal vastgestelde duale inburgeringsvoorzieningen of taalkennisvoorzieningen,
- het aantal geslaagden voor het inburgeringsexamen of staatsexamen NT2 I of II

Gemeenten worden dus gestimuleerd om duale inburgeringsvoorzieningen of taalkennisvoorzieningen aan te bieden en om zoveel mogelijk mensen te laten slagen voor het inburgeringsexamen of het staatsexamen.

Om duale trajecten zoveel mogelijk te stimuleren heeft het rijk twee recente regelingen ingesteld. De tijdelijke Stimuleringsregeling op de Werkvloer en de regeling taalcoaches.

4.1.1 Inburgering op de werkvloer

In april 2010 is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Inburgering op de Werkvloer bekend gemaakt. Werkgevers worden in 2010 gestimuleerd tot het organiseren van inburgering op de werkvloer. Dit betekent dat de werkgever zijn werknemers faciliteert om inburgering binnen zijn bedrijf vorm te geven. Dit gaat in samenspraak met de werknemer en de gemeente die de werknemer een duale inburgeringsvoorziening met werk of taalkennisvoorziening aanbiedt. Tot 31 oktober 2010 kunnen werkgevers een subsidieaanvraag indienen. De subsidie is een bijdrage in de kosten van de ondersteunende activiteiten die de werkgever verricht om de inburgering mogelijk te maken.

Deze bijdrage bedraagt € 1.000,- per werknemer die een duale inburgeringsvoorziening met werk of taalkennisvoorziening door de gemeente heeft aangeboden gekregen in het jaar 2010. Eén werkgever kan voor meerdere werknemers subsidie aanvragen, tot een maximum van 25 werknemers à € 25.000,-.

Het totaal beschikbare bedrag is 7 miljoen euro. Dit betekent dat er voor 7.000 inburgerende werknemers subsidie beschikbaar is.

⁷ Voorheen IB-groep.

4.1.2 Taalcoaches

Het ministerie VROM/WWI stimuleert dat gemeenten taalcoaches inzetten. Een taalcoach is een vrijwilliger die een inburgeraar helpt bij het leren van de Nederlandse taal. Het taalcoachproject wordt uitgevoerd in het kader van het Deltaplan Inburgering

Gemeenten hebben zich in 2008 kunnen schrijven voor deelname aan het taalcoachproject. 217 gemeenten hebben dat gedaan. De mogelijkheid tot inschrijven is inmiddels gesloten.

Gemeenten ontvangen per taalkoppel € 750. In totaal hebben de gemeenten aangegeven 19.400 taalkoppels te willen realiseren. Het totaal bedrag dat hiertoe in het gemeentefonds wordt gestort is € 14,55 miljoen. De gemeente bepaalt zelf welke organisaties middelen ontvangen voor bovengenoemde activiteiten en hoeveel middelen deze organisaties ontvangen. De uitvoering van het project loopt tot en met 2011. Het is dus de bedoeling dat de vrijwillige taalcoaches gekoppeld worden aan mensen die deelnemen aan een inburgeringscursus. In de praktijk zien we dat organisaties van vrijwilligers een commitment van een half jaar of een heel jaar vragen.

4.2 HET PROCES VAN WERVING TOT EXAMEN

Onderstaand schema⁸ geeft het inburgeringsproces weer:

Inburgeraar	DUO	Gemeente	Aanbieder: ROC's & particuliere aanbieders winnaars van aanbestedingsprocedures	DUO
Verplicht	Identificatie als potentiële inburgeraar	Oproep Intake Aanbod/handhaving Contract Melding bij aanbieder	Tiwi-toets (Toolkit intake wet inburgering) Doorlopen traject Decentrale examinering	Centrale examinering Certificeren van exameninstellingen
Vrijwillig		Werving Intake Aanbod/handhaving Contract Melding bij aanbieder		
Regiefunctie gemeente: aanpak verzuim, aanpak flankerende problemen en handhaving				

⁸ Uit Feitenrapport Onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Den Haag, Rekenkamer Den Haag, oktober 2009.

4.2.1 Werving - Intake - Aanbod

Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen

Gemeenten ontvangen van DUO het BPI - bestand potentieel inburgeringsplichtigen. Inburgeringsplichtige nieuwkomers moeten in principe binnen zes weken na inschrijving in de gemeente worden opgeroepen. Zij worden geïnformeerd over hun inburgeringsplicht, krijgen al dan niet een cursusaanbod van de gemeente en een kennisgeving waarin de termijn is genoemd waarbinnen zij aan hun inburgeringsplicht moeten voldoen.

Oproep nieuwkomers binnen 6 weken Gefaseerde oproep oudkomers

Oudkomers worden gefaseerd aangeschreven door gemeenten om financiële en organisatorische redenen. Gemeenten geven aan dat voor het bereiken van de moeilijke doelgroepen, veelal de oudkomers die niet reageren op een uitnodiging en ook niet zelf komen melden, een meer proactieve werkwijze noodzakelijk is. Vaak geven gemeentes prioriteit aan specifieke groepen. Bijvoorbeeld vrijwillige inburgeraars met een uitkering (Wwb).

Een inburgeraar ontvangt een oproep van de gemeente om naar de klantmanager of inburgeringsconsulent te gaan. Daar wordt in een gesprek bepaald of men een aanbod krijgt van de gemeente om een inburgeringstraject te volgen. Dat kan eventueel ook een traject zijn naar een staatsexamen Nederlands als tweede taal. Als iemand nog niet volledig is gealfabetiseerd, wordt er eerst - zij het via een andere wettelijke regeling - een alfabetiseringstraject aangeboden. De zogeheten instapvoorziening inburgering. Dit is een voorziening die de inburgeringsplichtige of de vrijwillige inburgeraar in staat stelt zich voor te bereiden, om vervolgens aan de inburgeringsvoorziening te kunnen deelnemen.

Nadat een inburgeraar vervolgens een uitgebreide intake heeft gehad, wordt hij of zij geplaatst bij een taalaanbieder. Die zoekt zo snel mogelijk uit in welke groep de nieuwe deelnemer past. Daarbij wordt gekeken naar het niveau, naar de leercapaciteit, naar het gewenste examen, naar beschikbaarheid om lessen te volgen en zo mogelijk naar nabijheid van de aangeboden leslocatie.

Inburgeraars kunnen na een gesprek met de gemeente ook besluiten zelfstandig op zoek te gaan naar een taalaanbieder, of om zich op eigen kracht voor te bereiden op het inburgeringsexamen (mits de gemeente niet vast heeft gelegd in een verordening dat de verplichte inburgeraar het aanbod moet accepteren). De gemeente controleert dan alleen of zij het examen hebben behaald binnen de wettelijke termijn.

Vrijwillige inburgeraars kunnen een aanbod van de gemeente krijgen voor inburgering. Dit aanbod kan, zonder consequenties, worden geweigerd. Indien de vrijwillige inburgeraars het aanbod accepteren wordt een overeenkomst gesloten en is er sprake van een verplichting om de in de overeenkomst vastgelegde afspraken na te komen.

4.2.2

Traject

Gemeenten kopen het traject in en bepalen hoe het traject eruit ziet en hoe lang het duurt (aantal uur en tijdsperiode).

De gemeenten bepalen in overleg met de inburgeraar welke vorm van examen, het inburgeringsexamen, het Staatsexamen NT2 of de taalkennisvoorziening, het beste aansluit bij de wensen en vermogens van de inburgeraar. Vervolgens bepaalt de gemeente in overleg met de onderwijsinstellingen op welke wijze de inburgeraar het beste op het gekozen examen kan worden voorbereid. Daar zijn vanuit het rijk geen richtlijnen voor opgesteld. Het budget is echter gelimiteerd. De gemeente moet zelf bepalen welke groepen het eerst een aanbod krijgen.

Hieronder beschrijven we de verschillende trajecten.



Aansluiten bij
inburgeraar

Duaal

Een inburgeringsvoorziening die gecombineerd is met activiteiten gericht op het bevorderen van de actieve deelname van de inburgeraar aan de Nederlandse samenleving. Een duaal 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 duaal 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 duaal is de gecombineerde inburgeringsvoorziening. Hierbij wordt inburgering gecombineerd met re-integratie. Alleen inburgeraars met een re-integratietraject kunnen een gecombineerde inburgeringsvoorziening volgen. De gemeente, het UWV, de eigenrisicodrager, de overheidswerkgever en het CWI werken samen om te komen tot een aanbod voor een gecombineerde inburgeringsvoorziening.

Uit de jaarrapportage Integratie 2009 blijkt dat in 2008 13.986 duale trajecten werden aangeboden. Het betreft de volgende combinaties:

- inburgering met re-integratie	35%
- inburgering met werk	15%
- inburgering met ondernemerschap	-
- inburgering met (beroeps)opleiding	1%
- inburgering met vrijwilligerswerk	5%
- inburgering met opvoedingsondersteuning	8%
- overig duaal	34%
- onbekend	2%

Regulier

In de reguliere inburgeringsvoorzieningen staat het leren van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving centraal. Overigens is met de nieuwe inburgeringsexamens waarin met portfolio's gewerkt wordt (zie paragraaf 4.4) altijd sprake van oefenen in praktijksituaties. Niet geheel duidelijk is welke precieze voorwaarden gelden voor een duaal traject. Is een korte "snuffelstage" al voldoende voor het predicaat "dual"?

Taalkennisvoorziening: een taalkennisvoorziening 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 deelnemers 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.

Vorbereiding staatsexamen

Gemeenten kunnen verplichte en vrijwillige inburgeraars ook een traject aanbieden dat direct toeleidt naar het Staatsexamen NT2 niveau I of II.

4.2.3 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 aan de hand 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.

Het decentrale deel wordt afgenomen door gecertificeerde examenbureaus. Dit kunnen ROC's, particuliere taalaanbieders of re-integratiebedrijven zijn.

Het centrale deel wordt afgenomen door DUO (voorheen IB-groep). Er zijn zes locaties waar inburgeraars het centrale examen kunnen afleggen; Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Breda, Eindhoven of Zwolle.

Centraal examen

Decentraal examen:
groot portfolio of klein
portfolio met
assessment

Vier examenprofielen

Er zijn vier profielen voor het inburgeringsexamen



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.

Ondernemerschap (sinds tweede helft 2009): voor inburgeraars die een zelfstandige 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.

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.

Voor elk domein zijn er cruciale praktijksituaties (CP's) beschreven die leidend zijn voor het portfolio of assessment. Naast het gekozen profiel is in ieder portfolio of assessment ook aandacht voor burgerschap.

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 decentrale praktijkgedeelte van het inburgeringsexamen en voor het elektronisch praktijkexamen van het centrale gedeelte van het examen.

Daarnaast zijn er mogelijkheden geschapen voor gemeenten om inburgeraars met meer ambitie en capaciteit een aanbod te doen 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. Voor inburgeringsplichtigen die een mbo-opleiding op niveau 1 of 2 volgen, kan de gemeente tevens een taalkennisvoorziening aanbieden die de inburgeraar kan ondersteunen bij het behalen van het mbo-examen. Het behalen van het mbo-diploma stelt de inburgeraar vrij van het inburgeringsexamen.

Aanbod inburgeraars met
meer ambitie en capaciteit

De 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 verkorte vrijstellingstoets. Het niveau van de vrijstellingstoets ligt iets hoger dan dat van het inburgeringsexamen. Wanneer mensen deze toets halen, hoeven ze geen inburgeringsexamen te doen.

Verkorte vrijstellingstoets

5

MAATSCHAPPELIJK PERSPECTIEF

5.1 PARTICIPATIE

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 uitsluiting⁹ 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.

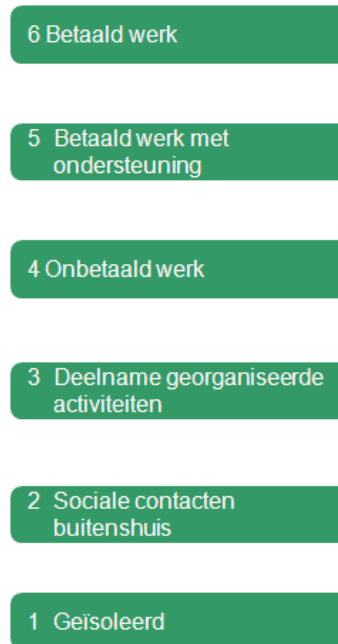
Deze participatieladder is door twaalf gemeenten¹⁰ en de VNG met ondersteuning van Regioplan ontwikkeld¹¹. Concrete aanleiding voor de participatieladder was de invoering van het participatiebudget. Men wilde komen tot een ladder die bruikbaar is voor de drie betrokken 'sectoren' (re-integratie, inburgering en volwasseneducatie) en een meer integraal beeld geeft.

⁹ SCP (2004), sociale uitsluiting in Nederland.

¹⁰ Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Rotterdam, Schiedam, Sneek, Utrecht, Venlo en Zwolle.

¹¹ De participatieladder – meetlat voor het participatiebudget – Regioplan, november 2008.

De participatieladder ziet er als volgt uit:



Enkele uitgangspunten bij de participatieladder:

- De ladder meet daadwerkelijke participatie
- De participatieladder meet outcome in plaats van directe output
- 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)
- Het groeipotentieel wordt opgenomen in de participatieladder. (Gemeenten gebruiken de ladder om te zien of burgers nog kunnen groeien naar hogere participatieniveaus)

Het feit dat deze ladder door en voor gemeenten is ontwikkeld in het kader van het participatiebudget, is voor ons een belangrijke reden om deze participatieladder aan te houden in onze kwalitatieve studie. Daarbij is de participatieladder concreet uitgewerkt en kent ieder participatieniveau een precieze afbakening. Ook krijgt het volgen van een inburgeringscursus een plek op de ladder (zie bijlage 1 toelichting op de ladder).

In onze casestudies zullen we nagaan of gemeenten dit instrument zelf hebben toegepast en (schriftelijke) resultaten van de participatieladder betrekken in de studie. Daarnaast zullen wij in sessies met professionals en inburgeraars de resultaten op de participatieladder vast proberen te stellen.

5.2 PARTICIPATIE ONDER ETNISCHE MINDERHEDEN

Ofschoon weinig gegevens beschikbaar zijn over de effecten van inburgeringsvoorzieningen op de participatie van etnische minderheden, bestaat wel informatie over de participatie van de betreffende doelgroepen als geheel. De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan het Jaarrapport integratie 2009 en de *Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie 2009* van het ministerie van VROM.

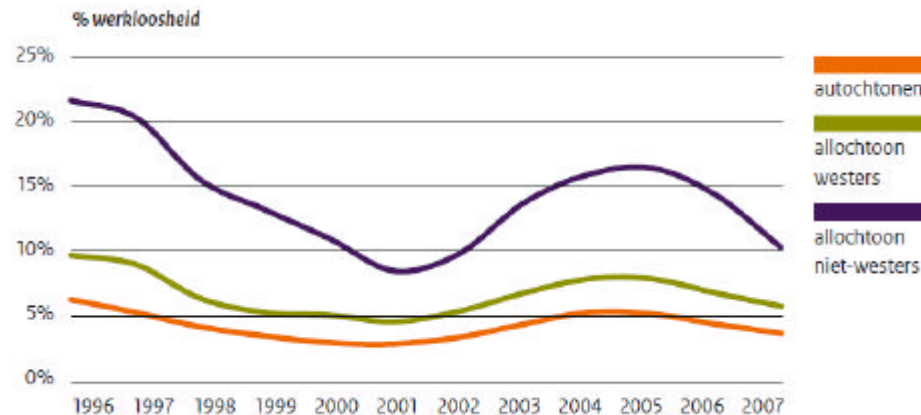
Het *Jaarrapport integratie 2009* signaleert een toenemende instroom van niet-westerse migranten in het hoger onderwijs en in verband daarmee een algehele stijging van het opleidingsniveau onder niet-westerse groepen. Steeds meer leden van niet-westerse groepen beheersen de Nederlandse taal en spreken die met partner en kinderen. Ook is er een verbetering zichtbaar op de arbeidsmarkt, zowel in arbeidsdeelname als in beroepsniveau. Dit wordt evenwel voor een deel verklaard doordat steeds meer migranten tot de 2^e generatie behoren. Ook op de woningmarkt gaan migranten duidelijk vooruit: ze kopen vaker een huis en hebben meer ruimte ter beschikking. Niet-westerse vrouwen, vooral van de 2^e generatie, krijgen minder en later kinderen. Dit draagt ertoe bij dat ook zij zich meer op de arbeidsmarkt zijn gaan richten.

Het SCP signaleert dat migrantengroepen evenals Nederlanders de gevolgen van de economische crisis voelen. De werkloosheid loopt op en vooral jongeren worden hiervan de dupe. Eén op de vijf niet-westerse jongeren is werkloos, ondermeer doordat zij niet beschikken over een startkwalificatie. De participatie en integratie wordt voorts gehinderd door de aanzienlijke woon- en schoolsegregatie die verder toeneemt.

Uit de Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie 2009 van het ministerie van VROM blijkt het volgende.

Werkloosheid

De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is in de jaren 1996-2001 sterk afgenomen. Na 2001 verslechterde de arbeidsmarktsituatie, hetgeen vooral een snelle stijging van de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen tot gevolg had. In de periode 2001-2005 steeg de werkloosheid onder hen van 8,5 naar 16 procent, terwijl onder autochtonen deze stijging redelijk beperkt bleef (van 3 naar 5%). Van 2005 tot 2007 is het verschil tussen beide groepen weer geringer geworden door het gunstiger economische klimaat.



De gemiddelde *duur* van de werkloosheid van niet-westerse allochtonen is echter beduidend hoger voor niet-westerse allochtonen dan voor autochtonen. Dit heeft met name gevolgen voor het percentage bijstandsuitkeringen: In 2007 ontving 11,7 procent van de niet-westerse allochtone beroepsbevolking een bijstandsuitkering; van de autochtonen was dit slechts 1,7 procent.

Inkomen

Het inkomen van allochtonen ligt lager dan het inkomen van de autochtone bevolking. Bij uitsplitsing naar land van herkomst blijkt dat vooral Turken, Marokkanen en Antillianen beduidend minder te besteden hebben. Het inkomen van niet-westerse allochtonen lag in 2007 tussen de € 7.000 en € 8.000 lager dan dat van autochtonen. Alleen voor Surinamers is de achterstand geringer.

Opleiding

In vergelijking met de autochtonen beroepsbevolking zijn niet-westerse allochtonen lager geschoold - ofschoon de laatste jaren een positieve ontwikkeling is waar te nemen. Van de autochtone beroepsbevolking had in 2006 24 procent uitsluitend basisonderwijs of vmbo genoten; bij de niet-westerse allochtonen is dit 36 procent. Dat betekent dat deze groepen *niet* voldoen aan het algemeen gehanteerde niveau voor een startkwalificatie op mbo-2 niveau. HBO- of WO-niveau wordt bereikt door 32 procent van de autochtonen tegen 18 procent van de niet-westerse allochtonen.

De voortijdige schooluitval in 2006/2007 was onder allochtone jongeren twee maal zo hoog (8%) als onder autochtone jongeren (4%).

Een-ouder gezinnen

Opvallend is dat het aantal een-oudergezinnen onder allochtonen relatief hoog is (10% van de allochtone huishoudens tegenover 5% van de autochtone huishoudens). Juist om deze reden besteedt het kabinet extra aandacht aan de beschikbaarheid van kinderopvangvoorzieningen voor inburgeraars.

6

BESTAAND ONDERZOEK EFFECTEN INBURGERING

Het inburgeringsstelsel is in 2007 ingrijpend gewijzigd met de Wet inburgering. Al vrij snel na de invoering van de Wi bleek dat de uitvoering in het nieuwe stelsel in de praktijk stagneerde. In de jaren daarna zijn in de geest van het Deltaplan Inburgering (november 2007) verschillende regelingen en besluiten aangepast, waarin nieuwe accenten zijn aangebracht in het inburgeringsbeleid. Dit betekent dat alleen recente literatuur over de organisatie en effecten van inburgering bij deze studie betrokken kunnen worden.

Bestaand onderzoek op het gebied van inburgering is in sterke mate 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. Erg 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 valt op uit literatuur tot nu toe?

Waarde Nederlandse taal

Het beheersen van het Nederlands blijkt sterk samen te hangen met werk en werk op hoger niveau 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 effect is niet heel erg groot, maar het is er wel. Het volgen van een inburgeringscursus levert een zelfstandige bijdrage aan de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing¹². Met andere woorden: inburgering draagt bij aan het beter

¹² Jaarboek Minderheden 2010, Inburgering in Nederland, hoofdstuk De waarde van taal, Jaco Dagevos.

beheersen van de Nederlandse taal en het beter beheersen van de taal leidt tot meer participatie (in de zin van werk en contacten met autochtonen).

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 is¹³. Het bevat veel personen die in de praktijk niet tot de doelgroep behoren, bijvoorbeeld omdat ze al zijn ingeburgerd of hiervan zijn vrijgesteld.

Inburgeraars niet altijd gemotiveerd, "makkelijke" groep raakt op

Er bestaan aanzienlijke problemen om leden van de doelgroep ertoe te bewegen aan een inburgeringstraject te beginnen. Eén van de knelpunten is dat de "makkelijke" groep langzaam opraakt¹⁴. Het gaat hierbij vooral om nieuwkomers en de groep van oudkomers die zichzelf bij de gemeente komen melden. Voor de moeilijkere doelgroepen (vaak inburgeringsplichtige en -behoefte oudkomers) moeten vaak enorme inspanningen geleverd worden om hen te bewegen aan de cursussen deel te nemen. Velen zien geen meerwaarde van inburgering voor henzelf. Het blijkt daarbij in de praktijk lang niet eenvoudig om voor deze inburgeraars voldoende maatwerk te realiseren.

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 naar school geweest¹⁵. 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 verwoordt het als volgt: "Gebleken is dat veel ouderen niet kunnen voldoen aan de exameneisen. Nu is het adagium: laat ze het maar drie keer proberen en geef ze dan ontheffing. Onmenselijker kunnen we het niet organiseren."¹⁶ De adviesraad geeft het advies om voor de populatie van oudere en laaggeschoolde oudkomers de verplichting van het inburgeringsexamen te laten vervallen.

¹³ Jaarboek Minderheden 2010, Inburgering in Nederland.

¹⁴ Jaarboek Minderheden 2010, Inburgering in Nederland, hoofdstuk Vijf gemeenten aan het woord, Jaco Dagevos, Arend Odé.

¹⁵ Verslag bijeenkomst Inburgering in kader van de Gemeenschappelijke Integratie Agenda, 23 januari 2009, inleiding Arend Odé.

¹⁶ Het Waterloo van de inburgering, Adviesraad Diversiteit en Integratie, maart 2010, blz. 22.

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.

Kosten van inburgering verschillen per gemeente

In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft SGB/BMC een kostenvergelijkingsonderzoek inburgering uitgevoerd, waarbij de volgende steden zijn vergeleken: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Haarlemmermeer, Haarlem. 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, SGB

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Haarlemmermeer	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 onderzoek¹⁷. 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 bijvoorbeeld hoe groot de scholingsafstand is 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. Bijvoorbeeld kleinere klassen, afspraken over additionele begeleiding om voortijdig schooluitval te voorkomen, etc.
- Inschattingsverschillen
- Verschillen in de totale overheadkosten per gemeente

Kritiek op het taalonderwijs

Uit het Rekenkamer Onderzoek van Den Haag¹⁸ 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.

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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Feitenrapport, "Onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Den Haag", oktober 2009. Rekenkamer Den Haag.

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 rekenkameronderzoek¹⁹.

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 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.²⁰ Het maatschappelijk perspectief staat centraal in deze studie.

¹⁹ Feitenrapport "Onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Den Haag", oktober 2009, Rekenkamer Den Haag.

²⁰ Blz 32 Jaarboek Minderheden 2010.

7

LOKALE UITWERKING: SELECTIE VAN CASES

7.1 SELECTIE VAN GEMEENTEN VOOR DE CASESTUDIES

Voor het onderzoek worden 4 gemeenten geselecteerd. Binnen deze gemeenten gaan wij in gesprek met mensen die professioneel aan inburgeringstrajecten werken - en in direct contact zijn met inburgeraars. Daarnaast gaan wij in gesprek met inburgeraars die op dit moment een traject volgen en met inburgeraars die maximaal een half jaar geleden hun inburgeringsexamen hebben behaald.

De 4 cases concentreren zich op 4 (combinaties van) profielen:

- 1 gemeente waarin we ons concentreren op inburgeringsexamen; profiel werk en ondernemerschap
- 1 gemeente waarin we ons concentreren op inburgeringsexamen; profiel opvoeding, gezondheid en onderwijs (OGO) en maatschappelijke participatie
- 1 gemeente waarin we ons concentreren op het MBO-diploma (taalkennisvoorziening)
- 1 gemeente waarin we ons concentreren op het staatsexamen

Professionals uit omliggende gemeenten, met name aanbieders die voorzien in bijzondere opleidingstrajecten, worden benaderd om aan te schuiven bij de gesprekken met professionals.

De gemeenten worden gekozen op basis van de volgende criteria:

- De inburgeringsopgave is groot. Er is een hoog aantal potentiële inburgeraars en een groot deel van hen is daadwerkelijk begonnen met de voorbereiding op het examen of heeft het examen inmiddels afgelegd. Uit deze groepen zullen immers de gesprekspartners moeten worden geworven. Ter vergelijking wordt ook een gemeente geselecteerd waar het aantal inburgeringstrajecten achterblijft ten opzichte van het afgesproken aantal.
- Gelet op de opgave (toeleiding naar actieve participatie) heeft het kabinet als uitgangspunt gekozen dat zoveel mogelijk gekozen moet worden voor duale trajecten. Er worden zowel gemeenten gekozen die een zware nadruk leggen op duale trajecten als gemeenten die hier een minder zware nadruk leggen.
- De selectie bestaat uit één van de vier grote steden (G4) en drie middelgrote steden (G27). Steden als Den Haag, waar reeds een onderzoek is uitgevoerd worden niet als case benaderd; de uitgevoerde onderzoeken dienen als referentiemateriaal. De te selecteren steden vertonen een zekere regionale spreiding.
- Enige voorkeur wordt gegeven aan de steden die als pilot hebben geparticipeerd bij de ontwikkeling van de participatieladder. Dit betreft de steden Alkmaar, Almelo, Deventer, Eindhoven, Amsterdam en Zwolle.

Het kabinet heeft met 51 steden afspraken gemaakt over de realisatie van 47.000 tot 60.000 inburgeringstrajecten in 2010, waarbij de taakstelling voor 2010 is om tenminste 60 procent van de trajecten dual in te vullen en een slagingspercentage van 60 procent te realiseren. Gelet op de gewenste omvang beperken we ons tot de gemeenten waar tot nu toe 100 of meer inburgeringsvoorzieningen zijn afgegeven. Dit levert het volgende beeld:

	opgave geheel 2010	realisatie t/m februari 2010	geëxtrapoleerde realisatie 2010	percentage dual	geslaagden inburgerings-examen	slagingspercentage	selectie
Den Haag	5409	602	97%	98%	110	55%	
Amsterdam	7500	550	63%	6%	241	60%	*
Rotterdam	6500	324	25%	59%	212	64%	
Almere	1497	286	163%	79%	68	80%	*
Enschede	779	178	171%	88%	14	52%	*
Dordrecht	541	175	177%	95%	26	67%	
Eindhoven	900	143	125%	59%	39	71%	*
Tilburg	734	116	102%	53%	34	67%	
Utrecht	1955	101	76%	70%	47	32%	

Interessante steden zijn met name:

- Den Haag, vanwege op het hoge percentage duale trajecten - Den Haag is echter reeds onderzocht door de Haagse rekenkamer;
- **Amsterdam**, vanwege de achterblijvende producten, het opvallend lage percentage duale trajecten en de deelname bij de ontwikkeling van de participatieladder;
- **Almere**, vanwege het hoge slagingspercentage;
- **Enschede**, vanwege het lage slagingspercentage;
- **Eindhoven**, vanwege het lage percentage duale trajecten en de deelname bij de ontwikkeling van de participatieladder.

Voor alle vier de steden zal het complete palet aan inburgeringsvoorzieningen in kaart worden gebracht. De gesprekken met inburgeraars zullen evenwel worden geconcentreerd op bepaalde profielen:

De profielen *werk* en *ondernemerschap* worden nader belicht in *Enschede* in verband met het hoge percentage duale trajecten in die gemeente.

De profielen *OGO* en *maatschappelijke participatie* komen aan de orde in de gemeente *Eindhoven*, waar juist sprake is van een laag percentage duale trajecten.

Het *MBO-diploma* (taalkennisvoorziening) wordt nader belicht in de gemeente *Amsterdam*.

Het *staatsexamen* tenslotte komt aan de orde in *Almere*.

BIJLAGE 1: TOELICHTING OP DE LADDER

Afbakening treden participatieladder



Niveau 6 Betaald werk

- Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er EN
- ontvangt geen aanvullende uitkering van gemeente of andere uitkeringsinstantie EN
- wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega's begeleid bij het uitvoeren van het werk EN
- maakt geen gebruik van WSW of gemeentelijke participatie-instrumenten.

Niveau 5 Betaald werk met ondersteuning

- Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er en ontvangt daarbij ondersteuning, dat wil zeggen:
- maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten OF
- ontvangt een aanvullende uitkering OF
- werkt in WSW-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) OF
- volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie.

Voorbeelden

- Baan met arbeidscontract
- Baan met arbeidscontract en pro forma nazorg (geen nazorg die gemeenten apart inkopen, maar nazorg als impliciet onderdeel van een re-integratietraject, waarbij geen sprake is van echte ondersteuning. De nazorg beperkt zich hierbij tot een- of tweemaal telefonisch contact)
- Zzp'ers
- Ondernemers

Voorbeelden

- WSW (intern/gedetacheerd/begeleid werken)
- Werk (parttime) met aanvullende uitkering van gemeente of UWV
- Werk met loonkostensubsidie
- Werk waarbij uitkering wordt verloond (o.a. bepaalde vormen van Work First)
- Werk met apart ingekocht instrument nazorg waarbij sprake is van echte ondersteuning
- Werk met externe begeleiding/jobcoach
- Werkt en volgt daarnaast een inburgeringsaanbod
- Werkt en volgt daarnaast een educatieaanbod
- Bbl-opleiding (4 dagen werken in leerbedrijf en 1 dag opleiding)
- Werken met stagevergoeding en zonder aanvullende uitkering

Niveau 4 Onbetaald werk

- Doet onbetaald werk, dat wil zeggen:
- heeft geen arbeidscontract EN
- voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen EN
- heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk.

Niveau 3 Deelname aan georganiseerde activiteiten

- Neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband zoals verenigingen of opleiding EN
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) EN
- neemt minimaal eens per week deel aan die activiteit waarbij hij/zij in fysiek contact komt met anderen.

Niveau 2 Sociale contacten buiten de deur

- Heeft minimaal één keer per week fysiek contact met mensen die geen huisgenoten zijn EN
- die contacten vinden niet plaats in georganiseerd verband EN
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) EN
- die contacten beperken zich niet alleen tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverleners et cetera.

Niveau 1 Geïsoleerd

- Heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten EN
- de contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs, etc.).

Voorbeelden

- Werken met behoud van uitkering (Work First, participatiebanen e.d.)
- Duale inburgeringstrajecten met een werkcomponent
- Re-integratie-instrument met werkcomponent
- Stages
- Vrijwilligerswerk (minimaal 1 x per week contact)
- Bol-opleiding (dagopleiding met zo nu en dan stage)
- GIT-trajecten (Ge-integreerde Trajecten - scholings-trajecten waarbij een beroepsopleiding met stages wordt gecombineerd met het leren van de Nederlandse taal)

Voorbeelden

- Volgen van een inburgeringsaanbod, educatieaanbod of re-integratie-instrument zonder werkcomponent
- Volgen van andere cursussen of opleidingen zonder werkcomponent
- Lidmaatschap vereniging (regelmatig een activiteit volgen waarbij je in contact komt met andere mensen)
- Regelmatig sport beoefenen in georganiseerd verband
- Vrijwilligerswerk (minder dan 1x per week contact)

Voorbeelden

- Mensen ontmoeten zoals burens, buurtbewoners en ouders van vriendjes van kinderen
- Regelmatig activiteiten buiten de deur ondernemen, zoals bezoek aan vrienden, bioscoopbezoek, museumbezoek, etc.
- Regelmatige mantelzorg voor niet-huisgenoten (die niet via een organisatie is georganiseerd)
- Individuele sporten zoals sportschool
- Neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband maar minder dan 1x per week
- Regelmatig kerk-/moskeebezoek (minimaal 1 x per week)

Voorbeelden

- Nauwelijks contacten buiten de deur
- Mantelzorg voor huisgenoten
- Alleen actieve contacten via internet/e-mail
- Dakloos zonder contacten met niet-daklozen behalve hulpverleners.