

Vergaderjaar 1998–1999

26 210

Minderhedenbeleid 1999

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 april 1999

In de afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer er blijk van gegeven dat het beleid ten aanzien van oudkomers haar ter harte gaat. Zowel tijdens de behandeling van het Jaaroverzicht 1997 en 1998 als bij overleg in het kader van het wetsvoorstel inburgering nieuwkomers, heeft zij benadrukt dat een dergelijk beleid noodzakelijk is en stevig moet worden aangepakt, ook in relatie tot de discussie over wachtlijsten in de volwasseneneducatie. Ook het huidige kabinet beschouwt de oudkomersproblematiek als een van de aandachtspunten van zijn beleid. In het Regeerakkoord is een budget gereserveerd van 12,5 miljoen in 1999 tot oplopend tot 50 miljoen in 2002 voor taal-/inburgeringsprogramma's voor deze groep, waarbij het met name gaat om werklozen en opvoeders van jongere kinderen.

In de afgelopen maanden is over de wijze van inzet van de middelen overleg gevoerd, zowel met deskundigen en uitvoerders in het veld als interdepartementaal.

Hierbij is een aantal overwegingen aan de orde geweest.

Het oudkomersbeleid betreft in principe een structurele en landelijke problematiek: leden van etnische minderheidsgroepen wonen verspreid over Nederland (circa 62% woont in de grote steden).

Het oudkomersbeleid betreft ook een problematiek die met de aanpak en mogelijkheden tot nu toe niet kon worden opgelost. Dit is deels terug te voeren op het feit dat tot nu toe geen structureel beleid, gericht op deze doelgroep, is ontwikkeld. Maar deels wordt dit ook veroorzaakt doordat het een doelgroep betreft die niet gemakkelijk te bereiken is. De doelgroep is zeer divers van samenstelling, zowel wat betreft leeftijd, culturele achtergrond als opleiding. Dit heeft als consequentie dat, om het oudkomersbeleid effectief te laten zijn, er niet een algemeen aanbod aan de doelgroep moet worden gedaan maar een specifiek, gericht op verschillende te onderscheiden segmenten van de doelgroep. Kortom, een aanbod op maat. Dit is van belang omdat het merendeel van de doelgroep geen verplichting tot deelname kan worden opgelegd.

Een specifiek aanbod, zo direct mogelijk aansluitend op de situatie van de (potentiële) deelnemer kan de motivatie om deel te nemen verhogen.

Doelstelling/doelgroepen

Doel van het oudkomersbeleid is personen die reeds langer in Nederland wonen en de Nederlandse taal nog niet machtig zijn, in een relatief korte periode voldoende Nederlands te leren zodat zij direct bemiddelbaar zijn voor de arbeidsmarkt of het Nederlands zodanig beheersen dat zij hun kinderen kunnen ondersteunen in hun schoolloopbaan.

In het Regeerakkoord worden twee doelgroepen oudkomers genoemd: werklozen en opvoeders.

Dit betekent dat het om verschillende programma's gaat, met elk een eigen einddoel. Het uitgangspunt van maatwerk betekent dat tevens voor elke oudkomer moet worden bekeken welke elementen aansluiten bij zijn of haar specifieke situatie.

In het Regeerakkoord wordt een aanpak voorgestaan die op hoofdpunten vergelijkbaar is met het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers.

Kenmerkend voor dit beleid is een gemeentelijke regie waarbij een integrale aanpak en maatwerk centraal staan. Gemeenten worden in staat geacht tot een dergelijke aanpak. Zij hebben in de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Onderdelen van bestaande inburgeringsprogramma's kunnen deel uitmaken van dit aanbod maar er zal ook behoefte zijn aan vernieuwende en creatieve ideeën.

Werklozen

Doel van het programma-aanbod moet dusdanig zijn dat de deelnemer op een niveau wordt gebracht dat toegang geeft tot de arbeidsmarkt en werk, al dan niet gesubsidieerd.

Het programma moet daarom in ieder geval de mogelijkheid bieden om taalverwerving te combineren met beroepsgerichte activiteiten en verwerving van sociale vaardigheden.

Hierop voortredenerend moet het programma bestaan uit een korte module Nederlands als Tweede taal (vooral gericht op zogenaamd vakjargon), en Beroepen- of Beroepsoriëntatie, aangevuld met onderwerpen uit de Maatschappelijke Oriëntatie die te maken hebben met arbeidsverwerving.

De hoofdmoot van het programma bestaat uit een taal- en/of werkstage, naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie.

Het verdient aanbeveling bij de vormgeving en aanvullende financiering van een dergelijk programma voor werkloze oudkomers aan te sluiten bij de mogelijkheden van het scholings- en activeringsbudget in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW). Werkloze oudkomers behoren voor zover zij bijstandsgerechtigd en/of langdurig werkloos zijn reeds tot de doelgroep van de WIW. Indien zij bijstandsgerechtigd zijn met een arbeidsverplichting kan deze groep worden verplicht tot deelname aan het programma.

Bij nadere prioritering in de doelgroep werklozen voor deelname aan een dergelijk programma verdient het aanbeveling om in eerste instantie een aanbod te doen aan die personen, die met een betere beheersing van de Nederlandse taal direct de arbeidsmarkt op kunnen. Van belang is dus dat er voor deze groep een specifiek aanbod wordt ontwikkeld langs de lijnen zoals hierboven aangegeven. Bevorderd moet worden dat hierbij een relatie wordt gelegd met de instroom in sectoren waar een personele groei is voorzien.

Opvoeders

Voor de doelgroep opvoeders is het doel te bereiken dat ouders hun kinderen kunnen ondersteunen bij het leren van de Nederlandse taal door thuis ook Nederlands te spreken.

Daarnaast moeten zij worden voorgelicht over de verwachtingen die een school heeft met betrekking tot de startsituatie van hun kind en met de rol die ouders daarbij kunnen vervullen. Daarvoor is het nodig dat opvoeders inzicht krijgen in de effecten van hun eigen pedagogisch handelen op de ontwikkeling van hun kind en kennis hebben van de voorzieningen die hen daarbij kunnen ondersteunen. Waar mogelijk kan daarbij gebruik worden gemaakt van programma's ontwikkelingsstimulering die thuis kunnen worden ingezet.

Hieruit volgt dat het programma-aanbod voor deze groep zal bestaan uit Nederlands als tweede taal, in combinatie met ontwikkelingsstimulering, opvoedingsondersteuning, gezondheidsvoorlichting en voorlichting over de werking van het Nederlands onderwijssysteem.

Het bereiken van de doelgroep zal niet eenvoudig te realiseren zijn, aangezien er geen eenduidig criterium is aan te geven om de groep in te kaderen. Benadering van de ouders kan geschieden via het consultatiebureau of de school. Uit ervaringen tot nu toe blijkt dat het in veel gevallen nodig zal zijn om hen te motiveren om een start te maken met een programma en vooral te blijven deelnemen. Om deze motivatie te verhogen en te behouden moeten de programma's strak aansluiten bij de interessesfeer van de (potentiële) deelnemers. Om van beide kanten aan te geven dat het om een serieus aanbod gaat kan daarnaast worden gedacht aan het op vrijwillige basis afsluiten van een contract.

Beschikbare middelen

Van 1999 tot 2003 is een budget beschikbaar van 12,5 miljoen, oplopend tot 50 miljoen. Dit is niet toereikend om een landelijke implementatie vanaf de start mogelijk te maken. Hoewel de doelgroep een landelijke spreiding kent laten de cijfers zien dat het grootste deel zich concentreert in de grote steden. Het kabinet is van mening dat wanneer het er om gaat schaarse middelen zo effectief mogelijk in te zetten er dan ook keuzes moeten worden gemaakt. In dit licht heeft het kabinet er dan ook voor gekozen om, in de eerste drie jaar, te starten in de G25. Daartoe wordt het in het Regeerakkoord vrijgemaakte budget voor oudkomers toegevoegd aan het in te stellen fonds leefbaarheid en veiligheid in verband met het GSB, waarbij toedeling van de middelen voor oudkomers aan gemeenten in beginsel gebeurt op grond van het aantal volwassen inwoners uit de vier grote etnische minderheidsgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen). In de doelen die aan dit fonds worden meegegeven zal het thema oudkomers worden opgenomen. Aan de gemeenten wordt gevraagd in hun ontwikkelingsplannen duidelijk te beschrijven hoe zij zullen bevorderen dat oudkomers, met name werklozen en opvoeders, met nadruk op de laatste categorie, deel gaan nemen aan programma's zoals hierboven beschreven, en deze ook met succes afronden.

Doel is in de jaren 1999, 2000 en 2001 een zodanige ontwikkeling in methodiek en ervaring te laten plaatsvinden dat in 2002 een bredere implementatie mogelijk is. Vanaf 2002 zullen gemeenten, buiten de G25, worden uitgenodigd te participeren in het oudkomersbeleid. Deze constructie houdt in dat het budget voor de G25 in het 4e jaar wordt gehandhaafd op 37,5 miljoen en dat er 12,5 miljoen beschikbaar komt voor een bredere inzet buiten de G25.

Ontwikkeling methodiek

Op dit moment zijn er geen kant en klare programma's, c.q. programma-modulen beschikbaar voor oudkomers, noch voor werklozen, noch voor opvoeders. Wel zijn er al enkele projecten op deelterreinen van start gegaan, gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

In Gouda gaat het om een project waarbij ouders uit etnische minderheden worden gestimuleerd deel te nemen aan activiteiten die worden georganiseerd in het kader van onderwijsvoorlichting en waarbij deze ouders worden gestimuleerd deel te nemen aan educatie. Een soortgelijk project is van start gegaan in Bos en Lommer, Amsterdam.

Ervaringen bij de start van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers hebben geleerd dat de uitvoering van een nieuw te ontwikkelen beleid zonder een landelijk kader waarin doelen, kwaliteitseisen en selectie van succesvolle aanpak worden gegeven, kan leiden tot signalen van onvrede van zowel de kant van de aanbieders (gemeenten, instellingen) als van de afnemers. Daarom is besloten om gemeenten die het beleid voor oudkomers willen opstarten zo goed mogelijk te ondersteunen via een landelijke ontwikkelstructuur, waarin methodiekontwikkeling, monitoring en evaluatie plaatsvinden. Ten behoeve hiervan wordt elk jaar een klein deel (maximaal 3%) afgezonderd van het totaal beschikbare budget. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen die met het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers zijn opgedaan. Ook ervaringen, die hier en daar al zijn opgedaan met de prioritaire doelgroepen, te weten werklozen en opvoeders, zullen als input voor verdere ontwikkeling worden gebruikt. Dit betekent dat bestaand materiaal wordt geselecteerd en eventueel bewerkt om te worden ingezet. Dit zal gebeuren in goed overleg tussen de tot nu toe bij de opzet van het oudkomersbeleid betrokken departementen. Op deze wijze is het mogelijk ondersteuning en begeleiding te bieden aan de gemeenten die als eerste tot uitvoering van een oudkomersbeleid overgaan. Door monitoring en evaluatie kunnen methoden die succesvol blijken in de jaren daarop een bredere verspreiding krijgen. Hierdoor wordt de voorgestane landelijke implementatie vergemakkelijkt.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel