

Vergaderjaar 1998–1999

**26 426**

## Integratiebeleid etnische minderheden

**Nr. 2**

**NOTA**

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>Capaciteit en kwaliteit van het NT2-onderwijs</b>	<b>34</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>	6.1	NT2-capaciteit	34
1.1	Onderzoeksvraag	9	6.1.1	Ontwikkeling NT2-capaciteit	34
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	9	6.1.2	Capaciteitsvergroting door plaatsing naar vooropleiding	35
1.3	Opzet van het onderzoek	9	6.1.3	NT2-wachlijsten	35
1.4	Indeling rapport	10	6.1.4	Gevolgen van uitbreiding NT2 voor het algemene aanbod	35
	<b>Deel 1: Beleidsmaatregelen 1996–1997</b>	<b>11</b>	6.2	Kwaliteit van het NT2-onderwijs	36
			6.3	Conclusies	37
<b>2</b>	<b>Achtergronden</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>Doelgroepbereik en resultaten NT2-onderwijs</b>	<b>38</b>
2.1	Ontwikkelingen in het beleid	13	7.1	Doelgroep en bereik breed NT2-onderwijs	38
2.2	Bestuurlijke verantwoordelijkheid	14	7.2	Doelgroep en bereik inburgeringsbeleid	38
2.3	Beschrijving van maatregelen 1996–1997	15	7.3	Verdringing van oudkomers door nieuwkomers	39
2.3.1	Aantal maatregelen en verantwoordelijke ministeries	15	7.4	Taalverwerving: het bereikte niveau	40
2.3.2	Beleidsinstrumenten	16	7.5	Aansluiting op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt	40
2.3.3	Verantwoordelijkheid uitvoering	17	7.6	Conclusies	41
2.3.4	Doelgroepen	17			
2.4	Conclusies	18	<b>8</b>	<b>Eindconclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
<b>3</b>	<b>Onderbouwing van het beleid</b>	<b>19</b>	8.1	Eindconclusies	43
3.1	Argumentatie voor specifiek beleid	19	8.1.1	Beleidsmaatregelen	43
3.2	Relatie met doelstellingen integratiebeleid	19	8.1.2	Casus NT2	44
3.3	Conclusies	21	8.2	Aanbevelingen	44
<b>4</b>	<b>Inzicht in resultaten</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>Reacties en commentaar van de Rekenkamer</b>	<b>46</b>
4.1	Monitoring en evaluatie van maatregelen	23	9.1	Deel 1: Beoordeling van beleidsmaatregelen	46
4.2	Toetsbaarheid van doelstellingen	24	9.1.1	Reacties van de ministers	46
4.3	Conclusies	26	9.1.2	Commentaar van de Rekenkamer	48
	<b>Deel 2: Casus Nederlands als tweede taal voor volwassenen</b>	<b>27</b>	9.2	Deel 2: Casus Nederlands als tweede taal voor volwassenen	49
			9.2.1	Reacties van de ministers	49
<b>5</b>	<b>Achtergronden</b>	<b>29</b>	9.2.2	Commentaar van de Rekenkamer	51
5.1	Stand van zaken	29	9.3	Nawoord	52
5.2	Ontwikkelingen in het beleid	29			
5.3	Bestuurlijke verantwoordelijkheid	30	Bijlage 1	Overzicht van maatregelen per departement	53
5.4	Bekostiging	30	Bijlage 2	Schema van maatregelen met externe werking (naar departement)	86
5.5	Doelgroepen en beleidsdoelstellingen	31			
5.6	Conclusies	32	Bijlage 3	Evaluaties en monitors gebruikt voor casus NT2	88
			Bijlage 4	Kwaliteit van het NT2-onderwijs	90
			Bijlage 5	Berekening omvang doelgroepen en bereik (inburgeringsbeleid en breed NT2-onderwijs)	92



## **SAMENVATTING**

Sinds de jaren tachtig voert de regering beleid om de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving te bevorderen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze dit integratiebeleid is opgezet en onderbouwd, en in hoeverre er bij de verantwoordelijke ministers inzicht bestaat in de resultaten van dit beleid.

Voor een deelsterrein van het integratiebeleid, het onderwijs in Nederlands als tweede taal, heeft de Rekenkamer de beleidsresultaten onderzocht aan de hand van beschikbare onderzoeken van anderen uit de periode 1989–1998.

De belangrijkste conclusie van de Rekenkamer is dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid. Dit komt doordat van het merendeel van de 230 maatregelen die in de periode 1996–1997 van kracht waren ter bevordering van de integratie van minderheden, het beoogde doel niet duidelijk genoeg is geformuleerd. Bovendien wordt de werking van de maatregelen te weinig geëvalueerd. Slechts bij 3% van de maatregelen is geen van deze tekortkomingen aan de orde.

Bijna alle departementen zijn bij het integratiebeleid betrokken en met de uitvoering ervan zijn ook lagere overheden en andere instellingen buiten het rijk belast. In het huidige kabinet is de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) coördinerend minister voor het integratiebeleid. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het integratiebeleid op het eigen beleidsterrein, terwijl de coördinerend minister verantwoordelijk is voor de voortgang en de samenhang van het beleid.

Gezien het grote aantal maatregelen en de vele vertakkingen die het integratiebeleid en de uitvoering ervan kenmerken, acht de Rekenkamer inzichtelijkheid van het beleid, door een goede beleidsonderbouwing en inzicht in de beleidsresultaten, van groot belang.

### **Deel 1: Beleidsmaatregelen 1996–1997**

Voor haar onderzoek naar het integratiebeleid heeft de Rekenkamer de in 1996 en 1997 van kracht zijnde maatregelen geïnventariseerd. Hierbij is de Rekenkamer overigens gebleken dat het Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden van de coördinerend minister niet alle relevante maatregelen en de bijbehorende relevante informatie bevat.

Op basis van haar inventarisatie heeft de Rekenkamer de onderbouwing van het beleid en het inzicht in de beleidsresultaten beoordeeld aan de hand van zes criteria. Daarnaast heeft de Rekenkamer beoordeeld welke beleidsresultaten zijn bereikt bij het onderwijs in Nederlands als tweede taal voor volwassenen.

#### *Beleidsontbouwing*

De Rekenkamer heeft verscheidene tekortkomingen gesignaleerd in de beleidsonderbouwing. Zo is de noodzaak van specifiek beleid voor minderheden is bij 26% van de maatregelen niet voldoende beargumenteerd (criterium 1). Het integratiebeleid heeft als uitgangspunt dat algemeen beleid (in principe geldend voor alle Nederlandse ingezetenen) de regel is en specifiek beleid (speciaal gericht op etnische minderheden) de uitzondering, waartoe alleen kan worden besloten als de noodzaak ervan aantoonbaar is.

Bij 7% van de maatregelen is geen verband aangegeven met de doelen van het integratiebeleid (criterium 2).

Voor 63% van de maatregelen geldt dat in de doelstelling alleen de door de minister te leveren beleidsprestatie, of alleen het beoogde maatschappelijk effect is vastgelegd (criterium 3). Voor de inzichtelijkheid van het

beleid is het naar het oordeel van de Rekenkamer gewenst dat zowel beleidsprestatie als beoogd effect worden geformuleerd en in verband worden gebracht met de doelstellingen van het integratiebeleid.

#### *Toetsbaarheid doelstellingen*

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de doelstellingen van een groot aantal maatregelen onvoldoende toetsbaar zijn geformuleerd. Bij 39% van de maatregelen is de beoogde situatie bij doelbereiking te vaag omschreven, en bij nog eens 48% is deze wel meetbaar te maken (criterium 4), maar hiervoor is dan nog een interpretatieslag nodig. Bij 86% van de maatregelen ontbreekt de termijn waarbinnen de beoogde situatie bereikt moet zijn (criterium 5).

#### *Monitoring en evaluatie*

Ook het inzicht in de beleidsresultaten is volgens de Rekenkamer nog onvoldoende. Bij 39% van de maatregelen is geen evaluatie uitgevoerd of aangekondigd (criterium 6). In die gevallen kan niet worden beoordeeld of de doelstellingen van maatregelen worden gerealiseerd en kan geen relatie gelegd worden tussen inzet van middelen en resultaten.

#### *Criteria in samenhang*

Wanneer alle zes eerdergenoemde criteria voor de onderbouwing van het beleid en het inzicht in de beleidsresultaten worden toegepast, blijkt slechts 3% van de maatregelen hieraan te voldoen; 17% van de maatregelen voldoet aan vijf van de zes criteria. Daarmee moet worden vastgesteld dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid.

## **Deel 2: Casus Nederlands als tweede taal**

De Rekenkamer heeft bestaande evaluaties en monitors gebruikt om de beleidsresultaten te beoordelen op een deelterrein van het integratiebeleid: Nederlands als tweede taal (NT2) voor volwassenen. Veel van bovenstaande bevindingen worden in dit deelonderzoek geïllustreerd.

Er zijn op het NT2-beleidsterrein relatief veel evaluaties beschikbaar, maar door verschillen in definities en begrippenkaders zijn de gegevens daaruit vaak moeilijk vergelijkbaar; bovendien ontbreekt er informatie.

De beschikbare gegevens maken wel duidelijk dat het NT2-onderwijsaanbod is verbeterd zowel – in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Maar ondanks deze verbeteringen zijn er nog steeds wachtlijsten.

Het maximaal haalbare doelgroepbereik onder nieuwkomers was in 1997 (op basis van de door het rijk gefinancierde plaatsen) circa 65%. In het licht van de Wet Inburgering Nieuwkomers, die op 30 september 1998 van kracht is geworden, is dit onvoldoende; volgens deze wet moeten *alle* nieuwkomers die kans hebben op een achterstand, een onderwijstraject aangeboden krijgen («sluitende aanpak»).

Ook de onderwijsresultaten van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers zijn teleurstellend. Het merendeel van de deelnemers aan het inburgeringstraject (90%) behaalde (in 1996) binnen de afgesproken periode niet het beoogde taalvaardigheidsniveau van professionele en educatieve zelfredzaamheid. Doorstroming naar beroepsgericht onderwijs en bemiddeling naar de arbeidsmarkt vinden nog nauwelijks plaats.

De verwachting is dan ook dat zonder substantiële beleidsimpulsen noch dit 100%-doelgroepbereik, noch het beoogde taalvaardigheidsniveau in de komende jaren gerealiseerd kunnen worden.

De aandacht die in het kader van het inburgeringsbeleid uitgaat naar nieuwkomers gaat voor een deel ten koste van taalonderwijs aan degenen die al langer in Nederland zijn («oudkomers»).

## **Aanbevelingen**

De Rekenkamer doet op grond van haar onderzoek de volgende aanbevelingen:

- De vakministers moeten bij de beleidsvoorbereiding meer aandacht besteden aan de inhoud, de meetbaarheid van de doelstellingen van maatregelen, en aan de tijd waarbinnen resultaten bereikt moeten worden. De coördinerend minister moet daarbij een attenderende en stimulerende rol vervullen.
- De noodzaak van specifiek beleid moet door de vakministers systematisch en zoveel mogelijk aan de hand van empirische evaluatiegegevens worden beargumenteerd.
- De beleidsresultaten moeten systematisch worden geëvalueerd en geanalyseerd, zodat kan worden beoordeeld of de doelstellingen van maatregelen worden gerealiseerd en of er een relatie gelegd kan worden tussen ingezette middelen en bereikte resultaten.
- Een gemeenschappelijk begrippenkader en coördinatie van de informatievoorziening zijn nodig om ontbrekende en onvergelykbare informatie te voorkomen. Dat is des te belangrijker nu de uitvoering van het beleid voor een groot deel bij lagere overheden en andere instellingen buiten het rijk plaatsvindt.
- Binnen het NT2-beleidsterrein is meer (eenduidige) informatie gewenst over de omvang en de kenmerken van de doelgroep, het doelgroepbereik, het leerrendement van onderwijsvormen, en de doorstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Het gaat daarbij niet alleen om nieuwkomers, maar ook om de «oudkomers» die al langer in Nederland verblijven.
- Voor het brede NT2-onderwijs, dat onder de Wet Educatie en Beroeps-onderwijs wordt gegeven en met name van belang is voor de oudkomers, moeten toetsbare doelstellingen worden geformuleerd, zoals dat is gebeurd voor het NT2-onderwijs in het inburgeringstraject.
- Bij het inburgeringsbeleid is, gelet op de teleurstellende resultaten, een bezinning op de realiseerbaarheid van de doelstellingen gewenst. Te overwegen zijn bijstelling en differentiatie van de beoogde resultaten (de «sluitende aanpak») en het beoogde taalvaardigheidsniveau, óf nieuwe beleidsimpulsen.
- Het «Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden» kan een belangrijk instrument vormen voor het bieden van inzicht in de samenhang en voortgang van het beleid, mits op een aantal punten verbetering wordt aangebracht.

## **Bestuurlijke reacties**

De Rekenkamer heeft reacties ontvangen op het conceptrapport van de betrokken ministers en van het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA). De ministers en de Arbeidsvoorziening reageerden op hoofdlijnen positief op het rapport. Zij zeiden in het rapport goede aanknopingspunten voor verbetering van het beleidsproces te vinden en namen de meeste aanbevelingen over.

De minister voor GSI heeft daarnaast een aantal kanttekeningen geplaatst. Hij stelt dat de beoordelingscriteria van de Rekenkamer afwijken van die in de Coördinatiebrief en hij betreurt het dat het onderzoek van de Rekenkamer naar de beleidsresultaten niet het hele integratiebeleid afdekt, doch slechts een onderdeel daarvan.

De Rekenkamer wijst er op dat de gehanteerde criteria zijn afgeleid uit de Coördinatiebrief, maar ook uit de Contourennota. De Rekenkamer ziet de zorg voor onderbouwd en toetsbaar beleid en evaluatie van beleidsresultaten overigens niet uitsluitend als een taak van de coördinerend

minister; zij benadrukt dat ook de vakministers hierin een eigen verantwoordelijkheid hebben. Zij wilde aan de hand van het onderzoek naar NT2 laten zien wat de waarde is van het systematisch verzamelen van informatie over beleidsresultaten. Zij roept de departementen op om vergelijkbare onderzoeken zelf ter hand te nemen.

In zijn reactie op het deelonderzoek naar het NT2-onderwijs oordeelt de minister voor GSI dat de schattingen die de Rekenkamer heeft gemaakt van het doelgroepbereik van het inburgeringsbeleid, te laag en onzeker zijn. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wijst op het speerpunt «Oudkomers» dat in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» is opgenomen.

Beide ministers kondigen maatregelen aan om de informatie over beleidsresultaten te verbeteren. Zij achten het nog te vroeg voor een bezinning op de haalbaarheid van de doelstellingen van het nieuwkomersbeleid. Zij zullen dit als aandachtspunt meenemen bij de monitoring en evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers.

De Rekenkamer beaamt dat de schattingen van doelgroep en doelgroepbereik van het inburgeringsbeleid onzekerheden bevatten. Het maximaal haalbare doelgroepbereik ligt volgens de Rekenkamer tussen de lage en de hoge schatting in. Gezien de grote afstand tussen de doelen van de Wet Inburgering Nieuwkomers en de huidige praktijk, betreurt de Rekenkamer het dat de betrokken ministers de evaluatie van de wet willen afwachten alvorens zich op de haalbaarheid van de doelen te bezinnen. De Rekenkamer waardeert de actieve houding van de ministers om de informatievoorziening rondom NT2 te verbeteren. Zij merkt op dat het niet zozeer om meer informatie gaat, maar om informatie die beter afgestemd is op de vraag.

Tot slot stelt de Rekenkamer dat de uitwerking van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» en de herstructurering van het «Jaaroverzicht minderheden» kansen bieden om de inzichtelijkheid, onderbouwing en toetsbaarheid van het minderhedenbeleid te verbeteren.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Onderzoeksvraag

De Algemene Rekenkamer heeft van mei 1997 tot en met augustus 1998 een onderzoek uitgevoerd naar het integratiebeleid voor etnische minderheden. Zij is nagegaan op welke wijze het integratiebeleid is gestructureerd en onderbouwd en in hoeverre inzicht bestaat in de resultaten van dit beleid.

## 1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Beleid voor etnische minderheden wordt vanaf de jaren tachtig gevoerd en is gericht op integratie in de Nederlandse samenleving. Bijna alle departementen zijn erbij betrokken. Onder de werking van het landelijk integratiebeleid minderheden vallen ruim 1 miljoen mensen.

Er zijn veel beleidsmaatregelen die een verbetering van de positie van etnische minderheden beogen én er zijn beleidsonderzoeken waaruit blijkt dat etnische minderheden op veel terreinen nog steeds in een achterstandspositie verkeren. Door de veelheid van maatregelen en onderzoeken bestaat het risico dat het zicht op het beleid en op de effecten daarvan wordt belemmerd. Voorts is onzeker of de resultaten van de beleidsonderzoeken, gelet op de versnippering, ten volle worden benut in de beleidsvoorbereiding.

In het «Jaaroverzicht integratiebeleid 1998» heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangegeven dat voor 1998 een bedrag van f 1 435 miljoen is begroot voor minderhedenbeleid.<sup>1</sup> Het totale financiële belang van het beleid is echter niet te achterhalen, omdat kosten van algemeen beleid dat wordt toegepast op etnische minderheden budgettair vaak niet toegerekend kunnen worden aan het minderhedenbeleid; voor onderwijsvoorrangsbeleid is dat bijvoorbeeld wel het geval, maar voor sociale uitkeringen en huursubsidies niet.

## 1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit twee delen:

*Deel 1: Inventarisatie en beoordeling van rijksoverheidsmaatregelen die in 1996 en/of 1997 van kracht waren, en van hierop gerichte evaluatieonderzoeken.*

Om een overzicht te krijgen van deze maatregelen heeft de Rekenkamer de Jaaroverzichten integratiebeleid van 1993 tot en met 1998 geanalyseerd, alsmede begrotingen, wetgeving en Kamerstukken. Het resultaat is voorgelegd aan en aangevuld door de negen betrokken departementen en de Arbeidsvoorziening.<sup>2</sup> De onderbouwing van de maatregelen is op de volgende aspecten beoordeeld:

- Het integratiebeleid heeft als uitgangspunt dat algemeen beleid (voor alle ingezetenen) de regel is en specifiek beleid de uitzondering, waarvan de noodzaak aantoonbaar moet zijn. De Rekenkamer heeft beoordeeld of de keuze voor specifiek beleid voldoende beargumenteerd is.
- Afzonderlijke maatregelen moeten bijdragen aan de algemene doelstellingen van het integratiebeleid. De Rekenkamer heeft beoordeeld of in de doelstellingen van de maatregelen een relatie is gelegd met de algemene doelstellingen van het integratiebeleid.

<sup>1</sup> Daarnaast vloeit geld voor de uitvoering van minderhedenbeleid via het gemeentefonds naar de gemeenten, en is er een Europese geldstroom.

<sup>2</sup> Waar verder wordt gesproken over ministeries, wordt bedoeld ministeries én de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Evaluatieonderzoek en monitoring zijn belangrijke instrumenten om informatie te verkrijgen waaruit duidelijk wordt of met het beleid beoogde

resultaten worden bereikt. De Rekenkamer heeft in dit licht twee aspecten beoordeeld:

- Om zich een beeld te vormen van de mate waarin het beleidsterrein wordt afgedekt met evaluatieonderzoek, is de Rekenkamer nagegaan of in opdracht van de betrokken ministeries evaluaties zijn uitgevoerd.
- Omdat toetsbaarheid van doelstellingen een voorwaarde voor evaluatieonderzoek is, heeft de Rekenkamer beoordeeld in welke mate de doelstellingen van de maatregelen toetsbaar zijn.

*Deel 2: Vergroting van inzicht in resultaten van het integratiebeleid op het deelterrein (casus) «Nederlands als tweede taal voor volwassenen».*

Door het samenvoegen en interpreteren van gegevens uit evaluatieonderzoeken (evaluatiesynthese) kan meer inzicht worden verkregen in resultaten van beleid. De Rekenkamer heeft een dergelijke evaluatiesynthese uitgevoerd voor een deelterrein van het integratiebeleid, waarop relatief veel evaluatieonderzoeken beschikbaar bleken, namelijk Nederlands als tweede taal voor volwassenen (NT2).<sup>1</sup> Bij dit beleidsterrein zijn vier ministeries betrokken, namelijk de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en – via de Arbeidsvoorziening – van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Rekenkamer heeft de doelstellingen van het NT2-beleid van het rijk geïnventariseerd en zich op basis van beschikbare onderzoeken van anderen uit de periode 1989–1998 een beeld gevormd van de beleidsresultaten.

De Rekenkamer heeft haar bevindingen in januari 1999 voor commentaar gezonden naar de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI), naar de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Economische Zaken (EZ), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Buitenlandse Zaken (BuiZa), Ontwikkelingssamenwerking, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en naar het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening. De reacties van de bewindspersonen zijn op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 9.

#### **1.4 Indeling rapport**

Het rapport is als volgt ingedeeld. De hoofdstukken 2 tot en met 4 betreffen deel 1 van het onderzoek. Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergronden van en maatregelen uit het integratiebeleid. In hoofdstuk 3 wordt de onderbouwing van het beleid (beleidsmotivering en relatie tussen maatregelen en beleidsdoelstellingen) beschreven. In hoofdstuk 4 komen de afdekking van het beleid met evaluaties en de toetsbaarheid van de doelstellingen aan de orde.

De hoofdstukken 5 tot en met 7 betreffen deel 2 van het onderzoek. In hoofdstuk 5 worden de achtergronden van het NT2-beleid geschetst. In hoofdstuk 6 wordt geanalyseerd in welke mate de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de capaciteit en de kwaliteit van het NT2-onderwijs zijn gerealiseerd. Hoofdstuk 7 vermeldt de resultaten (doelgroepbereik en gerealiseerd taalvaardigheidsniveau).

In hoofdstuk 8 staan de eindconclusies van het onderzoek en de aanbevelingen van de Rekenkamer.

<sup>1</sup> De Rekenkamer heeft zich hierbij geconcentreerd op het NT2-onderwijs voor volwassenen dat plaatsvindt in de basiseducatie en het Voortgezet Algemeen Vormend Onderwijs (VAVO), en sinds 1996 in Regionale Opleidingscentra (ROC's). Taalcursussen in het beroepsonderwijs vallen buiten het onderzoek.



**DEEL 1 BELEIDSMATREGELEN 1996-1997**



## 2 ACHTERGRONDEN

### 2.1 Ontwikkelingen in het beleid

De hoofdlijnen van het integratiebeleid minderheden liggen vast in de «Nota Minderhedenbeleid 1983»<sup>1</sup> en in de «Contourennota 1994».<sup>2</sup> Het minderhedenbeleid richt zich op de samenleving als geheel en onderscheidt daarnaast een aantal specifieke doelgroepen, waarop de integratiedoelstelling zich in het bijzonder richt. Sinds het begin van de jaren tachtig zijn dat legaal in Nederland verblijvende personen uit de volgende categorieën: Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en Arubanen, vluchtelingen, Zuid-Europeanen (Grieken, Italianen, (ex-)Joegoslaven, Kaapverdiëners, Portugezen, Spanjaarden, Tunesiërs), Molukkers, woonwagenbewoners en zigeuners.<sup>3</sup> De vijf eerstgenoemde zijn aangemerkt als prioriteitsgroepen.

Vanaf 1983 is de hoofddoelstelling van het integratiebeleid «de totstandkoming van een samenleving waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben». Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in drie subdoelstellingen:

- het scheppen van voorwaarden die noodzakelijk zijn om te kunnen emanciperen in en te kunnen deelnemen aan de samenleving;
- het verminderen van sociale en economische achterstand;
- het voorkomen en zo nodig bestrijden van discriminatie.

Hoewel de hoofd- en subdoelstellingen sinds 1983 dezelfde zijn gebleven, zijn er wel veranderingen in het beleid opgetreden. Deze zijn verwoord in de Contourennota 1994.

Al in de Minderhedennota 1983 was het uitgangspunt dat achterstanden van minderheidsgroepen zoveel mogelijk dienden te worden bestreden met algemeen beleid, dat in principe voor alle ingezetenen geldt. Als dit algemeen beleid aantoonbaar niet effectief was voor leden van etnische minderheidsgroepen, dan kon specifiek beleid, bedoeld voor alle of bepaalde minderheidsgroepen, worden ingezet. Specifiek beleid was uitdrukkelijk bedoeld als tijdelijk en aanvullend op het algemene beleid. Dit uitgangspunt is in de Contourennota uit 1994 versterkt.

Het accent is voorts meer komen te liggen op de verantwoordelijkheid van iedere ingezetene voor de eigen ontplooiing. De primaire doelstelling van het integratiebeleid werd daarbij de realisering van «*activerend burgerschap*», waarbij burgers verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf en de samenleving en daarop aangesproken kunnen worden.

Het coördinerend Ministerie van BZK heeft het begrip activerend burgerschap niet geoperationaliseerd en heeft evenmin vastgelegd hoe dit begrip zich verhoudt tot de oorspronkelijke doelstellingen.

In een gesprek met de Rekenkamer heeft het ministerie toegelicht dat de volgende drie aspecten de kern vormen van activerend burgerschap:

- wederzijdse aanpassing van allochtonen en autochtonen;
- zelfredzaamheid;
- een faciliterende rol van de overheid.

Voorts heeft het ministerie toegelicht dat activerend burgerschap als middel én als doel gezien moet worden. Activerend burgerschap moet als middel bijdragen aan de hoofddoelstelling van het integratiebeleid. Daarnaast is activerend burgerschap een precisering van de hoofddoelstelling: het begrip «volwaardig» uit de hoofddoelstelling kan alleen gerealiseerd zijn als etnische minderheden voldoen aan het kenmerk van activerend burgerschap.

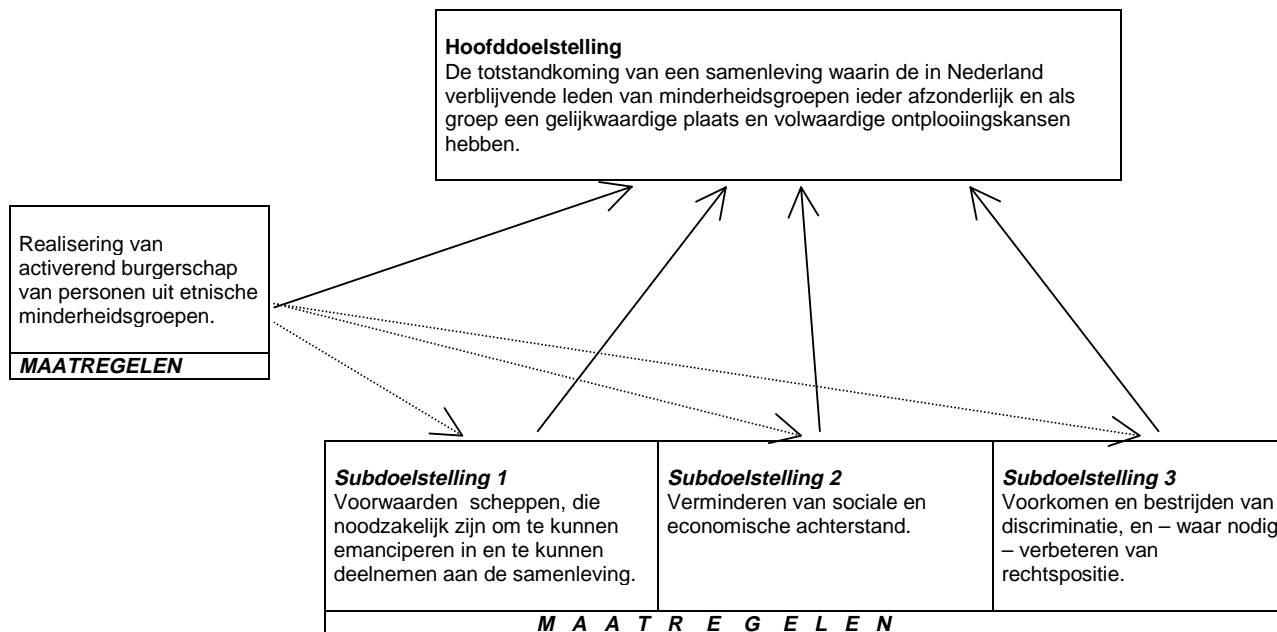
<sup>1</sup> Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 684, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Het onderzoek heeft overigens geen betrekking op woonwagenbewoners en zigeuners.

In overleg met het ministerie zijn de verhoudingen tussen de doelstellingen van het minderhedenbeleid vastgesteld zoals is weergegeven in schema 1.

**Schema 1: Doelstellingen van het integratiebeleid minderheden**



## 2.2 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Ter bevordering van de samenhang van het beleid en van een effectieve inzet van middelen en maatregelen is in 1979 de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aangewezen als coördinerend minister voor het integratiebeleid. In het huidige kabinet is de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI),<sup>1</sup> verbonden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), hiermee belast.

De coördinerend minister heeft de verantwoordelijkheid voor het beleid vastgelegd in de Coördinatiebrief.<sup>2</sup> Daarin is bepaald dat alle ministers die verantwoordelijkheid dragen voor een bepaalde sector van het rijksbeleid, tegenover het parlement ook verantwoordelijk zijn voor de effectiviteit van het beleid dat op dat terrein wordt gevoerd voor de integratie van etnische minderheden. De coördinerend minister is daarentegen verantwoordelijk voor het tot stand brengen van de uitgangspunten voor een samenhangend integratiebeleid, en de uitwerking daarvan in een algemene beleidsfilosofie. Hij is voor de Kamer de eerste gesprekspartner als het gaat om de totstandbrenging, de richting en de inhoud van die filosofie. Voor de uitwerking van die algemene filosofie in sectorbeleid zijn de vakministers de eerste gesprekspartners van de Kamer.

De taken van de coördinerend minister zijn onder meer:

- Periodiek nagaan in hoeverre de doelstellingen van het minderhedenbeleid zijn gerealiseerd.
- Beoordelen of de maatschappelijke positie van de doelgroepen rechtvaardigt dat zij in aanmerking komen voor extra faciliteiten van het minderhedenbeleid.

<sup>1</sup> Verder wordt gesproken over de coördinerend minister, zijnde de huidige minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid of zijn voorganger, de minister van Binnenlandse Zaken.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 472, nr. 15.

- Het uitblijven van aangekondigde voornemens signaleren en waar nodig het initiatief nemen om beleid te doen ontwikkelen of bij te sturen.
- Bewaken van de voortgang en samenhang in de beleidsuitvoering.
- Evalueren van de effectiviteit van de beleidsuitvoering.

Voor de uitoefening van zijn coördinerende taken hanteert de minister onder meer de volgende instrumenten:

- Politieke afstemming van het beleid in de Ministerraad en ambtelijke beleidscoördinatie in de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid.
- Toets op het effect voor minderheden van het algemene overheidsbeleid.
- Voortgangsbewaking door het publiceren van een Jaaroverzicht integratiebeleid. Dit wordt samengesteld uit rapportages van de vakministers. De coördinerend minister heeft voor de opstelling van deze rapportages door de vakministers geen regels gegeven.
- Onderzoek en monitoring voor het evalueren van maatregelen en voor het verwerven van inzicht in de ontwikkeling van de positie van etnische minderheden. Vakdepartementen kunnen voor medefinanciering een beroep doen op het onderzoeksbudget. De coördinerend minister heeft evenwel geen volledig beeld van de evaluatie-inspanningen van de vakministers.

## **2.3 Beschrijving van maatregelen 1996–1997**

### *2.3.1 Aantal maatregelen en verantwoordelijke ministeries*

De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de beleidsmaatregelen en beleidsactiviteiten die in 1996 en 1997 van kracht waren of zijn geworden, onder aansturing van het rijk. De eerste inventarisatie op basis van de Jaaroverzichten integratiebeleid en overige bronnen omvatte 400 maatregelen. Bij het samenstellen van de inventarisatie is gebleken dat de Jaaroverzichten op diverse punten gebreken vertonen, door het ontbreken van afspraken over de wijze waarop de rapportages door de vakministeries dienen te worden opgesteld. Gesignaleerde gebreken zijn:

- De programmatische samenhang tussen maatregelen is niet altijd helder; maatregelen worden door de jaren heen onder verschillende aanduidingen opgenomen.
- Er wordt niet consequent duidelijk welke maatregelen zijn beëindigd of niet zijn uitgevoerd.
- De maatregelen zijn verschillend van omvang en financieel belang en de zwaarte wordt niet aangegeven.

Na opschoning bleven 296 maatregelen en beleidsactiviteiten over, waarvan er 230 een externe werking in de zin van resultaat voor de doelgroep beogen.<sup>1</sup> Deze 230 maatregelen staan centraal in de beschrijving en de beoordeling (zie bijlagen 1 en 2 voor een vergelijking tussen departementen).

De inventarisatie omvat 112 maatregelen die speciaal gericht zijn op etnische groepen (specifieke maatregelen). Anderzijds omvat de inventarisatie 118 maatregelen die in principe gelden voor alle ingezetenen, maar die (ook) betekenis hebben voor etnische minderheden (algemene maatregelen). Dat kan het geval zijn doordat de maatregel zich richt op een maatschappelijke doelgroep waaronder veel etnische minderheden vallen (bijvoorbeeld maatregelen gericht op werklozen) of doordat de beoogde werking van belang is voor etnische minderheden (bijvoorbeeld anti-discriminatiebeleid).

<sup>1</sup> De overige 66 maatregelen hebben een intern beleidsondersteunend karakter. Het gaat om algemene coördinatie-taken en het (doen) verzamelen van beleidsinformatie en expertise.

Een voorbeeld van een specifieke maatregel is de financiering van een vooropleiding voor «Algemene Ondernemersvaardigheden voor Anderstaligen». Een voorbeeld van een algemene maatregel is de subsidiëring op grond van de Wet huursubsidie, die is gericht op mensen met lage inkomens. Een ander voorbeeld is de extra formatie in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid voor individuele basisscholen, dat ook (maar niet alleen) op etnische groepen is gericht.

In tabel 1 zijn de aantallen geïnventariseerde maatregelen per departement weergegeven. De ministeries van VWS en van OCenW zijn verantwoordelijk voor de grootste aantallen maatregelen. De ministeries van VWS en van Justitie kennen overwegend specifiek integratiebeleid, terwijl de ministeries van VROM en van SZW overwegend door algemene maatregelen beogen bij te dragen aan het integratiebeleid.

**Tabel 1: Aantal maatregelen met externe werking per departement**

Ministerie	algemene maatregelen	specifieke maatregelen	totaal
VWS	27	48	75 (32%)
OCenW	31	21	52 (23%)
BZK	13	9	22 (10%)
SZW	15	7	22 ( 9%)
Justitie	5	11	16 ( 7%)
Arbeidsvoorziening	11	5	16 ( 7%)
VROM	12	1	13 ( 6%)
EZ	4	5	9 ( 4%)
BuiZa	–	3	3 ( 1%)
Defensie	–	2	2 ( 1%)
Totaal	118	112	230 (100%)

Arbeidsmarkt-/werkgelegenheidsbeleid (34 maatregelen), de verschillende onderwijssectoren (40 maatregelen), racisme- en discriminatiebestrijding (19 maatregelen) en inburgering nieuwkomers (18 maatregelen) zijn wat het aantal maatregelen betreft de grotere beleidsterreinen.

### 2.3.2 Beleidsinstrumenten

De maatregelen zijn getypeerd als beleidsinstrumenten en ingedeeld in de volgende hoofdcategorieën.

- Financiële instrumenten: 137 maatregelen (59%)
- Producten/diensten:<sup>1</sup> 34 maatregelen (15%)
- Wet- en regelgeving: 34 maatregelen (15%)
- Communicatieve instrumenten:<sup>2</sup> 19 maatregelen (8%)
- Aanpassen interne organisatie:<sup>3</sup> 6 maatregelen (3%)

Meer dan de helft van de beleidsmaatregelen betreft een financieel instrument. Het gaat vooral om subsidies (52%) en in mindere mate om financiële vergoedingen van in wet- en regelgeving vastgestelde taken (6%) en fiscale maatregelen (1%).

De maatregelen zijn ook getypeerd naar mate van continuïteit. Het gaat daarbij om de vraag of zij een structureel, experimenteel<sup>4</sup> of niet-structureel<sup>5</sup> karakter hebben.

Ruim een derde deel van de maatregelen heeft een niet-structureel (26%) of experimenteel (14%) karakter. Vooral het Ministerie van VWS heeft naar verhouding veel (56%) niet-structurele maatregelen, die overigens voor een deel binnen bredere beleidsprogramma's worden uitgevoerd.

<sup>1</sup> Producten en diensten van uiteenlopende aard, die door het rijk zelf worden geleverd.

<sup>2</sup> Maatregelen waarbij sprake is van voorlichting of informatievoorziening, alsmede van verder overleg, pressie of afsluiten van convenanten.

<sup>3</sup> Maatregelen die beogen de eigen organisatie van de departementen een multicultureel karakter te geven.

<sup>4</sup> Inclusief proef- of pilotprojecten.

<sup>5</sup> Maatregelen waarbij een beslissing nodig is voor continuïteit.

### 2.3.3 Verantwoordelijkheid uitvoering

Bij de uitvoering van de maatregelen zijn veel verschillende partijen betrokken (tabel 2). Stichtingen of instellingen en daarnaast gemeenten nemen een belangrijke plaats in. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van 46% van de maatregelen.

**Tabel 2: Uitvoering van de maatregelen**

Uitvoerende instantie	algemene maatregelen	specifieke maatregelen	totaal
Gemeenten	29	23	52 (23%)
Scholen, opleidingsinstituten	20	8	28 (12%)
Rijk	11	13	24 (10%)
Zelfstandig bestuursorgaan en/of rechtspersoon met een wettelijke taak	10	13	23 (10%)
Arbeidsorganisaties en/of sociale partners	3	9	12 ( 5%)
Andere instellingen*	18	34	52 (23%)
Combinatie van eerdergenoemde	21	9	30 (13%)
Overige	6	3	9 ( 4%)
Totaal	118	112	230 (100%)

\* Voornamelijk stichtingen, maar ook fondsen, belangenorganisaties, bureaus, steunpunten, vrijwilligersorganisaties, federaties en dergelijke. Niet: scholen/opleidingsinstituten, zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak.

### 2.3.4 Doelgroepen

Een deel van de maatregelen is niet direct gericht op de *uiteindelijke* doelgroep, maar dient de uiteindelijke doelgroep te bereiken via een *intermediaire* doelgroep die van belang is voor de positie van etnische minderheden.<sup>1</sup> Bij zestig maatregelen (26%) is sprake van een intermediaire doelgroep. Het betreft instanties/instellingen (25 maatregelen), beroepsgroepen (19 maatregelen) en ondernemers (16 maatregelen).

De *uiteindelijke* doelgroepen van de maatregelen zijn getypeerd naar etniciteit en maatschappelijke positie.

Tabel 3 toont het onderscheid naar etniciteit van de doelgroep. Van de 230 maatregelen hebben er 119 (52%) geen etnische doelgroep; deze zijn gericht op alle inwoners. Als wel sprake is van een etnische doelgroep, dan gaat het meestal om alle etnische minderheden als totaliteit.

**Tabel 3: Maatregelen naar doelgroep (eticiteit)\***

Doelgroep (eticiteit)	Aantal en % maatregelen
Geen etnische doelgroep	119 (52%)
Alle leden van etnische groepen	73 (32%)
Nieuwkomers	14 ( 6%)
Vluchtelingen	9 ( 4%)
Antillianen	8 ( 4%)
Marokkanen	7 ( 3%)
Surinamers	7 ( 3%)
Turken	5 ( 2%)
Arubanen	3 ( 1%)
Andere met name genoemde etnische groepen	10 ( 4%)

\* De percentages hebben betrekking op 230 maatregelen; omdat meer dan één doelgroep per maatregel mogelijk is, tellen de percentages op tot meer dan 100%.

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen: werkgevers zijn een intermediaire doelgroep, die moet streven naar evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden in het personeelsbestand.

Tabel 4 toont het onderscheid naar *maatschappelijke positie* van de doelgroep. Van de 230 maatregelen hebben er 102 (44%) geen betrekking op een specifieke maatschappelijke categorie. Waar dat wel het geval is

gaat het vooral om leerlingen (29 maatregelen), werklozen en uitkeringsgerechtigden (28 maatregelen) en werknemers (26 maatregelen).

**Tabel 4: Maatregelen naar doelgroep (maatschappelijke positie)\***

Doelgroep (maatschappelijke positie)	Aantal en % maatregelen
Geen specifieke categorie	102 (44%)
Leerlingen/leerplichtigen	29 (13%)
Werklozen, uitkeringsgerechtigden (Potentiële werknemers)	28 (12%)
Bewoners achterstandswijken	26 (11%)
Personen met laag inkomen	11 ( 5%)
Personen in aanraking met Justitie	10 ( 4%)
Ouders	9 ( 4%)
Personen met geen of lage opleiding	9 ( 4%)
Andere categorie	7 ( 3%)
	11 ( 5%)

\* De percentages hebben betrekking op 230 maatregelen; omdat meer dan één doelgroep per maatregel mogelijk is tellen percentages op tot meer dan 100%.

## 2.4 Conclusies

In 1994 is het accent van het integratiebeleid meer komen te liggen op «activerend burgerschap». De coördinerend minister heeft het begrip activerend burgerschap evenwel niet geoperationaliseerd en heeft niet vastgelegd hoe dit begrip zich verhoudt tot de oorspronkelijke doelstellingen, die vooral gericht waren op:

- het scheppen van voorwaarden die noodzakelijk zijn om te kunnen emanciperen in en te kunnen deelnemen aan de samenleving;
- het verminderen van sociale en economische achterstand;
- het voorkomen en zo nodig bestrijden van discriminatie.

Door het ontbreken van afspraken voor de rapportages van de vakministeries is niet gewaarborgd dat het «Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden» alle relevante maatregelen en de relevante informatie over deze maatregelen bevat. De omvang en het financieel belang van de maatregelen is bijvoorbeeld niet zichtbaar. Bovendien is niet duidelijk welke maatregelen uit voorgaande jaren nog van kracht zijn. Het coördinerend ministerie heeft geen volledig overzicht van de onderzoeks- en evaluatie-inspanningen van de afzonderlijke vakministers.

De ministeries van VWS en van OCenW hebben het grootste aandeel in de 230 maatregelen met externe werking (55%). De uitvoering vindt voor een belangrijk deel plaats door derden, waarbij stichtingen/instellingen en gemeenten een belangrijke rol spelen. Vooral subsidiëring is een veel gebruikt instrument; 52% van de maatregelen heeft het karakter van een subsidie.

Bij een dergelijke cumulatie van maatregelen van uiteenlopende aard en waarbij veel actoren een rol spelen bestaat het risico dat deze elkaar gaan overlappen of tegenwerken. Een systematische beleidsonderbouwing en een systematische evaluatie van de resultaten zijn instrumenten om dit risico te verkleinen.

Bijna eenderde deel van de maatregelen heeft een niet-structureel of experimenteel karakter. Vooral het Ministerie van VWS neemt veel niet-structurele maatregelen. Het risico van dergelijke maatregelen is dat ervaringen en resultaten onvoldoende beklijken.



### 3 ONDERBOUWING VAN HET BELEID

#### 3.1 Argumentatie voor specifiek beleid

Specifieke maatregelen voor minderheden moeten volgens de uitgangspunten van het integratiebeleid voorzien zijn van een motivatie. De Rekenkamer heeft de motivaties geïnventariseerd. In overeenstemming met de beleidsuitgangspunten zijn de volgende motivaties als voldoende beoordeeld:

- De achterstandspositie van minderheden maakt specifieke maatregelen nodig voor oplossing van hun problemen.
- Het toenemend aantal minderheden vraagt om aanpassing van algemeen beleid.
- De specifieke maatregel is in het belang van het functioneren van een instelling of van het algemeen beleid.
- Specifiek beleid is de enige mogelijkheid: het probleem komt alleen voor bij etnische minderheden en oplossing ervan is een maatschappelijk ervaren noodzaak.
- Het betreft een specifieke behoefte van etnische groepen.

In tabel 5 is aangegeven in hoeverre de 112 specifieke maatregelen zijn gemotiveerd en in hoeverre gebruik is gemaakt van bovenstaande motivaties.

**Tabel 5: Motivering van specifieke maatregelen**

Motivering	aantal en % maatregelen	
Geen	23 (21%)	
Onvoldoende argumentatie	6 ( 5%)	
Goede argumentatie:	83 (74%)	
• Achterstandspositie minderheden	•	37 (33%)
• Inherent de enige mogelijkheid	•	13 (11%)
• Belang van de organisatie	•	11 (10%)
• Toenemend aantal minderheden	•	9 ( 8%)
• Specifieke behoefte minderheden	•	4 ( 4%)
• Overige	•	9 ( 8%)
Totaal	112 (100%)	

Uit tabel 5 blijkt dat de meeste specifieke maatregelen (33%) met een achterstandsredenering worden gemotiveerd. Eveneens wordt duidelijk dat 29 van de 112 specifieke maatregelen (26%) niet of onvoldoende zijn gemotiveerd. Hiertoe behoren 20 maatregelen van het Ministerie van VWS.

#### 3.2 Relatie met doelstellingen integratiebeleid

De Rekenkamer heeft de doelstellingen van de maatregelen geïnventariseerd en beoordeeld of deze aansluiten bij de doelstellingen van het integratiebeleid zoals die sinds 1983 van kracht zijn. Daarnaast is beoordeeld of de doelstellingen van de maatregelen aansluiten bij het streven naar activerend burgerschap. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.

**Tabel 6: Relatie van de maatregelen met de doelstellingen van het integratiebeleid**

	Aantal en % maatregelen	
Geen doelstelling	3	( 1%)
Geen verband gelegd met één van de subdoelen van het integratiebeleid	16	( 7%)
Draagt bij aan één of meer subdoelen:	211	(92%)
• Subdoel 1: Voorwaarden scheppen om te kunnen emanciperen	•	64 (28%)*
• Subdoel 2: Verminderen sociale en economische achterstand	•	159 (69%)*
• Subdoel 3: Voorkomen discriminatie en verbeteren rechtspositie	•	31 (13%)*
Draagt bij aan primaire doelstelling van activerend burgerschap	21	( 9%)

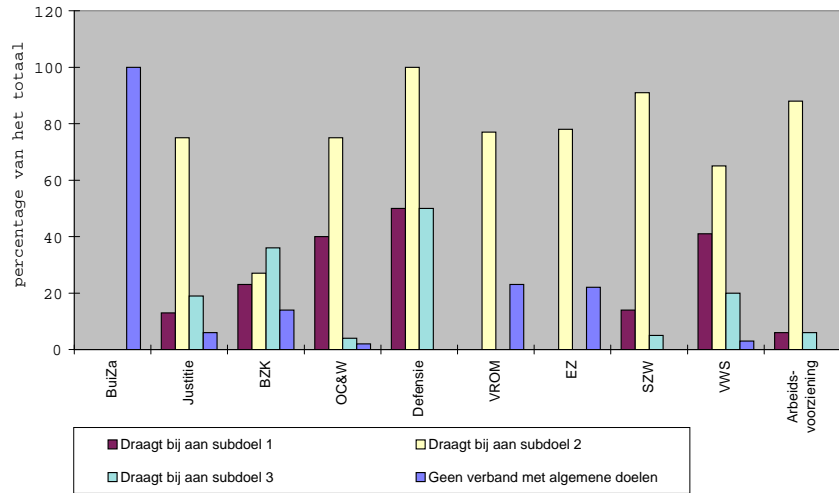
\* De percentages hebben betrekking op 230 maatregelen; omdat een maatregel aan meer doelstellingen kan bijdragen tellen percentages op tot meer dan 100%.

Het zwaartepunt van de maatregelen ligt bij het verminderen van sociale en economische achterstand: 69% van de maatregelen beoogt hieraan bij te dragen. Verder beoogt 28% emancipatievoorwaarden te scheppen en is 13% gericht op discriminatiebestrijding en rechtspositieverbetering. Bij zestien maatregelen (7%) wordt de doelstelling niet direct gerelateerd aan één van de subdoelen van het integratiebeleid.

In 1994 is de realisering van activerend burgerschap geïntroduceerd als primaire doelstelling van het integratiebeleid. Eenentwintig maatregelen (9%) sluiten daarbij aan, waarvan er overigens acht vóór 1994 van kracht waren. Het betreft voor een belangrijk deel maatregelen op de beleids-terreinen inburgering en arbeidsmarkt/werkgelegenheid.

Grafiek 1 geeft een uitsplitsing per departement. Een groot deel van de maatregelen van de ministeries van VWS en van OCenW sluit aan bij subdoel 1 (voorwaarden scheppen om te emanciperen). Het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorziening zijn verantwoordelijk voor veel maatregelen die moeten bijdragen aan subdoel 2 (verminderen sociale en economische achterstand) en het Ministerie van BZK kent veel maatregelen die aansluiten op subdoel 3 (voorkomen discriminatie en verbeteren rechtspositie).

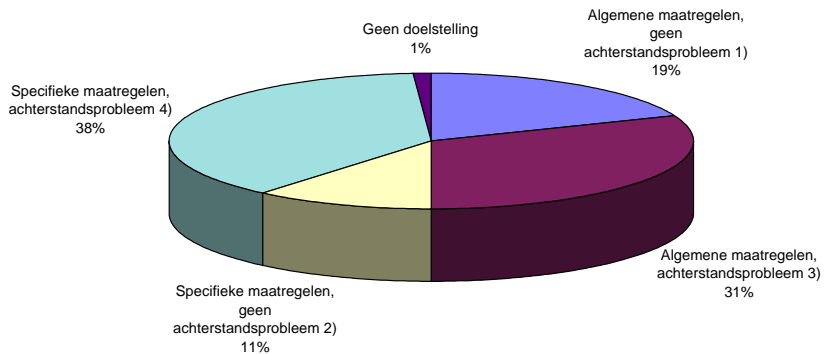
**Grafiek 1: Relatie van de maatregelen met de doelstellingen van het integratiebeleid: overzicht per departement\***



\* De percentages hebben betrekking op 230 maatregelen; omdat een maatregel aan meer doelstellingen kan bijdragen, tellen de percentages op tot meer dan 100%.

Door de percentages die het onderscheid tussen algemeen en specifiek beleid weergeven te combineren met de percentages die betrekking hebben op het onderscheid tussen maatregelen die wél, en maatregelen die niet beogen bij te dragen aan het verminderen van sociale en economische achterstand, ontstaat een duidelijk beeld van het aandeel van de maatregelen dat zijn beleidsbasis vindt in (algemeen of specifiek) achterstandsbeleid. In grafiek 2 wordt dit beeld weergegeven.

**Grafiek 2: Beleidsbasis van het integratiebeleid minderheden**



- 1) Voorbeeld: regelgeving met betrekking tot racisme en discriminatiebestrijding.
- 2) Voorbeeld: subsidiëring van museale projecten waarin een nieuwe omgang met het culturele heden en verleden tot uitdrukking komt.
- 3) Voorbeeld: maatregelen in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid.
- 4) Voorbeeld: Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Alloctonen (thans Wet Samen).

**3.3 Conclusies**

Het uitgangspunt van het integratiebeleid is dat algemeen beleid de regel is, en specifiek beleid onder bepaalde voorwaarden kan worden toegepast. Er zijn 118 algemene en 112 specifieke maatregelen geïnventariseerd. De relevantie van specifieke maatregelen wordt niet altijd

aangetoond in de geraadpleegde bronnen: 27% van de specifieke maatregelen blijkt niet of onvoldoende gemotiveerd.

De meeste doelstellingen van de maatregelen sluiten aan bij de algemene doelen van het integratiebeleid. Voor zestien maatregelen (7%) geldt echter dat de doelstelling niet in verband wordt gebracht met de doelen van het integratiebeleid.

Bij 9% van de maatregelen kan een verband worden gelegd met het streven naar de realisering van activerend burgerschap. Daarmee is de sinds 1994 beoogde accentverschuiving in de richting van activerend burgerschap in de beschrijving van de maatregelen vooralsnog beperkt zichtbaar.

## 4 INZICHT IN RESULTATEN

### 4.1 Monitoring en evaluatie van maatregelen

Evaluatieonderzoek kan een belangrijke rol spelen in het bewaken van de doelmatigheid en de efficiency van het beleid. In het integratiebeleid is evaluatie in het bijzonder van belang om te kunnen vaststellen of algemeen beleid voor etnische minderheden werkt, en om te kunnen bepalen of specifiek beleid noodzakelijk is. De coördinerend minister heeft in de Contourennota 1994 benadrukt dat systematische evaluatie en monitoring gebruikt moeten worden voor de evaluatie van effecten van zowel algemeen als specifiek beleid.

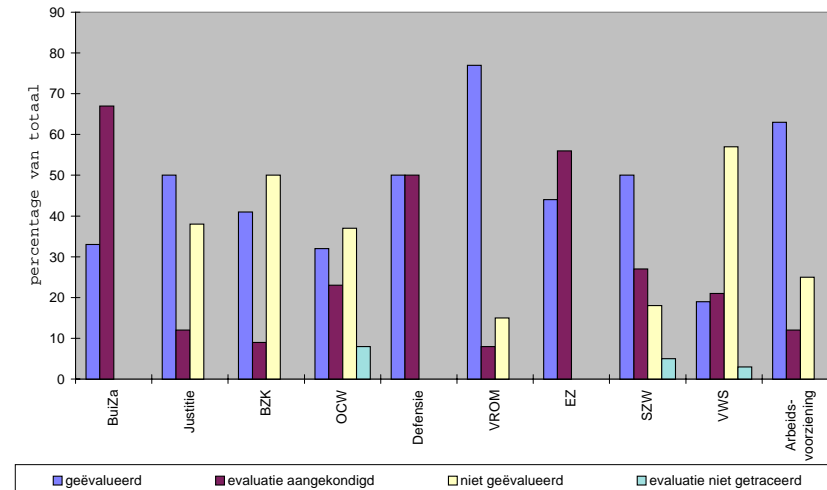
De Rekenkamer heeft onderzocht of de 230 maatregelen in opdracht van de minister zijn geëvalueerd,<sup>1</sup> dan wel of een dergelijke evaluatie is gepland. Dit levert het volgende beeld op:

- 86 maatregelen (37%) zijn geëvalueerd;
- 48 maatregelen (21%) zijn nog niet geëvalueerd, maar er is wel een evaluatie aangekondigd;
- 7 maatregelen (3%) zouden geëvalueerd zijn, maar de evaluatie kon niet meer worden getraceerd;
- 89 maatregelen (39%) zijn niet geëvalueerd en er is ook geen evaluatie aangekondigd.

Het zijn vooral de 59 niet-structurele maatregelen die niet geëvalueerd zijn en waarbij ook geen evaluatie is aangekondigd (53%).

Grafiek 3 geeft een overzicht van de mate waarin maatregelen van de afzonderlijke ministeries zijn afgedekt met evaluatieonderzoek. Bij de ministeries van VROM en van SZW en bij de Arbeidsvoorziening ligt de afdeckingsgraad, als ook de aangekondigde evaluaties worden meegeteld, op (meer dan) driekwart van de maatregelen. Bij het ministerie van VWS ligt de afdeckingsgraad bij dezelfde berekeningswijze lager dan gemiddeld (40%).

**Grafiek 3: Evaluatie van maatregelen, per ministerie**



<sup>1</sup> Onder «evaluaties» verstaat de Rekenkamer onderzoeken die getypeerd kunnen worden als: (1) ex-post-evaluatieonderzoeken naar de wijze van uitvoering, de beleidsprestaties en/of de gerealiseerde (neven-)effecten van beleid; (2) monitors: indicatoren en kengetallen waarmee periodiek inzicht wordt verkregen in prestaties van overheidsactiviteiten en in de mate waarin doelen gehaald worden; (3) organisatiedoorlichtingen. Ex-ante-evaluaties, begrotingsgegevens, financiële jaarverslagen en financiële verantwoordingen waarin geen indicatoren/kengetallen voorkomen vallen niet onder deze definitie.

Volgens de criteria in het Handboek Administratie en Financiële Informatie Rijksdienst dient een subsidiemaatregel in elk geval na vijf jaar geëvalueerd te zijn. Van de 21 subsidiemaatregelen in het onderzoek die dateren van vóór 1994 blijken er vijf (24%) niet geëvalueerd te zijn, en voor deze maatregelen is ook geen evaluatie aangekondigd.

Volgens de nieuwe criteria, die naar verwachting in 1999 gaan gelden, zouden alle maatregelen binnen een beleidsterrein (dus ook niet-subsidiemaatregelen) in elk geval na vijf jaar geëvalueerd moeten zijn. Dat gaat betekenen dat de 52 maatregelen die dateren van vóór 1994, in principe geëvalueerd zouden moeten zijn. Dat blijkt bij vijftien van de 52 (29%) niet het geval te zijn.

#### 4.2 Toetsbaarheid van doelstellingen

De coördinerend minister heeft in de Contourennota benadrukt dat zoveel mogelijk gewerkt moet worden met controleerbare taakstellingen en produkten. Meer in het algemeen geldt als voorwaarde voor evaluatieonderzoek dat doelstellingen toetsbaar geformuleerd moeten zijn. De Rekenkamer heeft de toetsbaarheid van de doelstellingen van de 230 maatregelen beoordeeld.<sup>1</sup>

Een doelstelling kan op twee manieren geformuleerd zijn, namelijk als een beleidsprestatie of als een beoogd maatschappelijk effect. Een *beleidsprestatie* is een direct door de minister of door de organisatie die maatregelen van de minister uitvoert te realiseren resultaat; een *maatschappelijk effect* is het uiteindelijk te bereiken maatschappelijk resultaat, dat echter ook van andere en niet direct door de minister te beïnvloeden factoren afhankelijk is. Voor de inzichtelijkheid van de beleidsvorming en -uitvoering zou volgens de Rekenkamer zowel de beoogde beleidsprestatie als het beoogde maatschappelijk effect geformuleerd moeten zijn.

Bij de beoordeling van de 230 maatregelen heeft de Rekenkamer in drie gevallen (1%) geen doelstelling aangetroffen. Vijfentachtig maatregelen (37%) voldeden aan de norm dat zowel de beleidsprestatie als het maatschappelijk effect in de doelstelling was geformuleerd.<sup>2</sup> De volgende doelstelling is hiervan een voorbeeld: «Financieel mogelijk maken dat de Stichting Omroep Migranten raamprogramma's voor regionale en lokale migranten-omroepen verzorgt» (*beleidsprestatie*) teneinde te «bevorderen dat de media in voldoende mate een afspiegeling vormen van de multiculturele samenleving» (*maatschappelijk effect*). Bij 72 maatregelen (31%) was echter alleen een beleidsprestatie geformuleerd en bij 70 (30%) alleen een maatschappelijk effect.

De beleidsprestatie en het beoogde maatschappelijk effect moeten bij voorkeur ook in toetsbare (in de formulering van de coördinerend minister: controleerbare) termen zijn geformuleerd. De Rekenkamer is nagegaan of de doelstellingen voldoen aan de volgende aspecten van toetsbaarheid:

- *Voorzien van een tijdshorizon*  
Duidelijk moet zijn binnen welke termijn of op welk tijdstip de doelstelling gerealiseerd moet worden.
- *Meetbaarheid van de situatie bij realisatie doelstelling*  
De doelstelling moet een zo meetbaar mogelijke omschrijving geven van de situatie die de minister met het beleid wenst te bereiken. Dat wil zeggen: de genoemde indicatoren zijn eenduidig en de beoogde situatie is kwantitatief geformuleerd.

Bij dertig van de 230 maatregelen (13%) was aangegeven op welke termijn de doelstelling gerealiseerd moet zijn. Er is bijvoorbeeld een einddatum van de maatregel aangegeven, of er is sprake van een bepaalde frequentie. Bij 197 maatregelen (86%) bevatte de doelstelling echter geen tijdsaanduiding. Het aspect meetbaarheid van de beoogde situatie bij realisatie doelstelling heeft de Rekenkamer als volgt beoordeeld:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Alleen formeel (in Kamerstukken of in andere bij de Kamer bekende stukken) vastgelegde doelstellingen zijn beoordeeld, omdat van een doelstelling zonder formele status onduidelijk is of de minister daarop aanspreekbaar is.

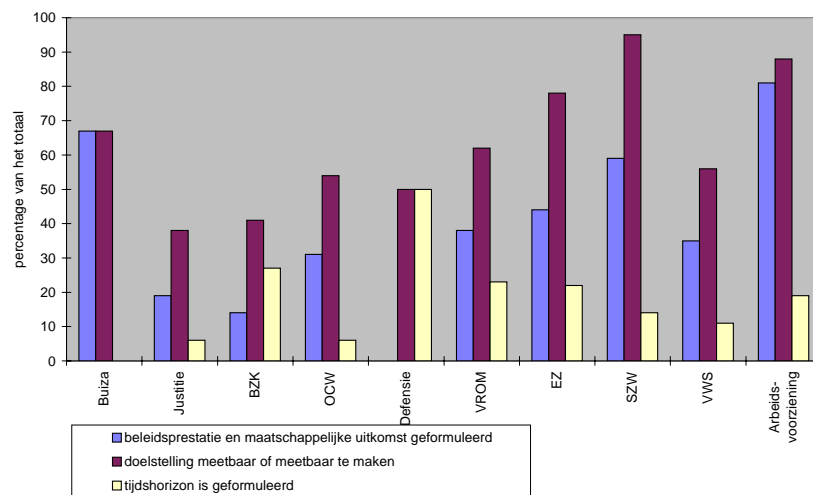
<sup>2</sup> De Rekenkamer heeft overigens niet beoordeeld hoe de beleidsprestatie en het maatschappelijk effect zich inhoudelijk tot elkaar verhouden.

<sup>3</sup> De doelstellingen zijn op het meest positieve onderdeel beoordeeld. Zodra deze voor een deel in toetsbare termen is geformuleerd, is de doelstelling in zijn geheel positief beoordeeld.

- Bij 28 maatregelen (12%) is de doelstelling direct meetbaar geformuleerd. Bijvoorbeeld: het creëren van 40 000 banen voor langdurig werklozen.
- Bij 110 maatregelen (48%) is de doelstelling niet direct meetbaar geformuleerd, maar is deze met een relatief eenvoudige interpretatieslag eenduidig meetbaar te maken. Bijvoorbeeld: het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van Antilliaanse en Arubaanse jongeren en het tot stand brengen van aansluiting met de arbeidsmarkt.
- Bij de resterende 89 maatregelen (39%) is de beoogde situatie bij realisatie van de doelstelling te vaag omschreven. Bijvoorbeeld: de bevordering van maatschappelijke integratie van allochtone delinquenten.

In grafiek 4 zijn de aspecten van toetsbaarheid per departement vermeld. Het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorziening scoren op twee aspecten hoger dan gemiddeld: het vermelden van zowel beleidsprestatie als maatschappelijk effect, en de (potentiële) meetbaarheid van de beoogde situatie. De ministeries van BZK en Justitie scoren op diezelfde aspecten duidelijk lager dan gemiddeld.

**Grafiek 4: Aspecten van toetsbaarheid van doelstellingen per ministerie**



Bij de maatregelen die door de rijksoverheid zelf of door scholen worden uitgevoerd, is minder vaak dan gemiddeld zowel de beleidsprestatie als het beoogde maatschappelijk effect geformuleerd. Bovendien is de beoogde situatie minder vaak in meetbare termen geformuleerd. Maatregelen die door een zelfstandig bestuursorgaan en/of rechtspersoon met een wettelijke taak worden uitgevoerd scoren op dezelfde aspecten beter dan gemiddeld.

Omdat de coördinerend minister in 1994 het belang van controleerbare doelstellingen heeft benadrukt, is de Rekenkamer nagegaan of vanaf 1995 hierin verbetering zichtbaar is. Het volgende is gebleken:

- Het percentage maatregelen met een doelstelling die zowel de beleidsprestatie als het maatschappelijk effect omvat is toegenomen: van 31% van de maatregelen van vóór 1994 tot 39% van de maatregelen van 1994 of later.
- Het percentage maatregelen met een meetbaar of meetbaar te maken doel is afgenomen: van 65% tot 60%.

- Het percentage maatregelen waarin de doelstelling een tijdshorizon bevat is gelijk gebleven (13%).

### 4.3 Conclusies

Bij 31% van de 230 maatregelen met externe werking (i.e. gericht op resultaat voor de doelgroep) is de doelstelling alleen in termen van een afgesproken beleidsprestatie geformuleerd en bij 30% alleen in een beoogd maatschappelijk effect. De Rekenkamer meent dat het voor de inzichtelijkheid van de beleidsvorming en -uitvoering wenselijk is dat zowel de beleidsprestatie als het beoogde maatschappelijk effect wordt vastgelegd in de doelstelling van een maatregel. Op dit moment voldoet slechts 37% van de maatregelen hieraan. Vanaf 1995 is hierin een lichte verbetering opgetreden.

Bij 12% van de maatregelen is de doelstelling in direct meetbare termen omschreven. Bij 39% van de maatregelen is echter sprake van een doelstelling waarin de beoogde situatie bij doelbereiking te vaag is omschreven. Bij 48% is de doelstelling wel meetbaar te maken, doch hiervoor is dan nog wel een interpretatieslag nodig. Verder ontbreekt bij de meeste maatregelen (86%) in de doelstelling ook de termijn waarbinnen de beoogde situatie bereikt moet zijn. Het in de Contourennota 1994 geformuleerde streven naar meer aandacht voor controleerbare taakstellingen, heeft nog onvoldoende resultaat.

Ook het in de Contourennota 1994 geformuleerde streven naar meer aandacht voor systematische evaluatie van het integratiebeleid heeft nog onvoldoende resultaat. Van de maatregelen is 39% niet geëvalueerd, en voor deze maatregelen is ook geen evaluatie gepland. Bij 24% van de subsidiemaatregelen is niet voldaan aan de norm dat deze binnen vijf jaar geëvalueerd zouden moeten zijn. Bij het ministerie van VWS is de mate waarin maatregelen zijn afgedekt met evaluatieonderzoek, het geringst. Een kwart van de 33 experimentele maatregelen, waarbij een expliciete beslissing tot voortzetting moet worden genomen, is niet geëvalueerd.



## **DEEL 2 CASUS NEDERLANDS ALS TWEEDE TAAL VOOR VOLWASSENEN<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Een overzicht van de in deel 2 gebruikte monitoren en evaluaties is toegevoegd als bijlage 3; de tussen haakjes geplaatste nummers in de tekst verwijzen naar deze bijlage. De Rekenkamer heeft uitsluitend gegevens gebruikt die een kwaliteitstoets konden doorstaan (zie bijlage 4 voor de analyse).



## 5 ACHTERGRONDEN

### 5.1 Stand van zaken

Sinds het eind van de jaren tachtig is de maatschappelijke en politieke aandacht voor het onderwijs in het Nederlands als tweede taal (NT2) voor allochtonen<sup>1</sup> gegroeid. Recent nog werd in het Regeerakkoord 1998 gesteld: «Het beheersen van de Nederlandse taal en de kennis van de Nederlandse samenleving zijn onmisbaar voor integratie.»

Het NT2-beleid moet bijdragen aan het oplossen van een maatschappelijk probleem: de geringe beheersing van de Nederlandse taal door de allochtone bevolking. Hoeveel allochtonen moeite hebben met de Nederlandse taal, respectievelijk in welke mate zij die beheersen, is niet bekend. Wel zijn gegevens beschikbaar over de beheersing van de Nederlandse taal door hoofden van huishoudens van vier specifieke groepen in 1991, 1994 en 1998 (tabel 7).

**Tabel 7: Mate waarin hoofden van huishoudens van vier etnische groepen moeite hebben met de Nederlandse taal in een gesprek (in %).**

	Turken			Marokkanen			Antillianen en Arubanen			Surinamers		
	1991	1994	1998	1991	1994	1998	1991	1994	1998	1991	1994	1998
spreekt geen Nederlands, resp. vaak moeite	43	36	37	37	31	27	6	5	3	4	4	3
soms moeite	38	35	37	38	40	38	24	22	26	12	11	14
nooit moeite	19	29	26	25	30	34	70	73	71	85	85	83
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Instituut voor Sociaal Economisch Onderzoek (ISEO) en Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 1991, 1994, 1998.

### 5.2 Ontwikkelingen in het beleid

Vanaf 1989 heeft de minister van onderwijs een groot aantal lokale NT2-projecten geïnitieerd en ondersteund. In 1992 heeft hij staatsexamens NT2 ingevoerd.<sup>2</sup> Sindsdien heeft de ontwikkeling van het NT2 in de volwasseneneducatie drie belangrijke impulsen gekend:

1. *Actieplan «Weg met de wachtlijsten»*

In 1992 heeft de minister van Onderwijs – mede namens zijn collega van Binnenlandse Zaken – een actieplan «Weg met de wachtlijsten» opgesteld, naar aanleiding van groeiende wachtlijsten voor cursussen NT2. In de periode 1993–1995 kregen 75 gemeenten met relatief veel volwassen allochtonen van de rijksoverheid een extra bijdrage om de capaciteit en kwaliteit van het NT2-onderwijs te vergroten.

2. *Invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*

Op 1 januari 1996 is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs ingevoerd.<sup>3</sup> Door fusies van instellingen ontstonden Regionale Opleidingscentra (ROC's) die worden aangestuurd door de gemeenten en waarin de instellingen voor basiseducatie en Voortgezet Algemeen Vormend Onderwijs (VAVO) zijn opgenomen. Daarbij werd ook een andere bekostigingsstructuur van kracht.

3. *Inburgeringsbeleid en invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers*

In januari 1996 is een begin gemaakt met het zogenoemde inburgeringsbeleid. De voorlopige wettelijke basis voor verplichtstelling van de deelname lag in de Algemene Bijstandswet. In het kader van dit beleid wordt aan nieuwe immigranten met een relatief grote kans op achterstand door gemeenten een inburgeringstraject aangeboden, dat onder meer circa 500 uur NT2-onderwijs omvat. Per 30 september 1998 is het inburgeringsbeleid formeel geregeld in de

<sup>1</sup> Anders dan in deel 1 wordt in deel 2 van dit rapport gesproken over allochtonen (en niet over etnische minderheden), omdat dit de doelgroep van NT2 beter dekt.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 001, nr. 1–2.

<sup>3</sup> Stb. 501, 1995.

Wet Inburgering Nieuwkomers,<sup>1</sup> waarbij een verplichting tot deelname geldt en het onderdeel NT2-onderwijs vanaf 1998 werd uitgebreid van gemiddeld 500 naar gemiddeld 600 uur.

### 5.3 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het NT2-onderwijs ligt op lokaal niveau, bij (samenwerkende) gemeenten. De gemeenten hebben de regie en werken samen met verschillende partners op regionaal niveau, zoals onderwijsinstellingen en Arbeidsvoorziening.

De rijksoverheid heeft een faciliterende rol en is eindverantwoordelijk voor het resultaat op landelijk niveau. Hierbij zijn verschillende ministers betrokken:

- De *minister van OCenW* is verantwoordelijk voor het algemene NT2-beleid. Hij is eerstverantwoordelijk voor het actieplan «Weg met de Wachtlijsten» en voor de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Daarnaast is hij medeverantwoordelijk voor het inburgeringstraject, met name de educatieve<sup>2</sup> component daarin.
- De *minister van GSI* is betrokken:
  - als coördinerend bewindspersoon voor het integratiebeleid (zie paragraaf 2.2);
  - als coördinerend bewindspersoon voor het inburgeringsbeleid.
- De *minister van VWS* is medeverantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid, met name de welzijnscomponent hierin.<sup>3</sup>
- De *minister van SZW* is belast met taken inzake het NT2-beleid op basis van de Algemene Bijstandswet. Uitkeringsgerechtigden kunnen verplicht worden deel te nemen aan scholing (waaronder NT2) en het inburgeringstraject.<sup>4</sup>
- De *Arbeidsvoorziening* heeft een taak in het geschikt maken voor de arbeidsmarkt van moeilijk plaatsbare werkzoekenden, in het bijzonder door scholing; NT2-onderwijs in vaktaal kan hiervan deel uitmaken.

### 5.4 Bekostiging

NT2-onderwijs wordt vanuit het rijk als volgt bekostigd.

- *Reguliere educatiemiddelen*  
De reguliere educatiemiddelen worden als «lump sum» aan de gemeenten verstrekt door het Ministerie van OCenW. Gemeenten hebben bestedingsvrijheid, onder voorwaarde dat de bestemming educatie betreft.
- *Inburgeringsbudget: educatieve component*  
Het inburgeringsbudget voor de educatieve component wordt door het Ministerie van OCenW – geormerkt voor inburgeringsbeleid – naar de gemeenten overgeheveld.<sup>5</sup> Tevens ontvangen gemeenten van het Ministerie van VWS een budget voor de welzijnscomponent. De middelen voor de twee componenten zijn onderling uitwisselbaar.
- *Extra gelden*  
De rijksoverheid maakt bij gelegenheid geld vrij voor extra impulsen. Zo is in het Regeerakkoord 1998 aangegeven dat f 50 miljoen gefaseerd beschikbaar zal komen voor de inburgering (inclusief NT2-onderwijs) van degenen die al langer in Nederland zijn (oudkomers).<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Stb. 261, 1998.

<sup>2</sup> Dit omvat NT2, maatschappij- en beroepsoriëntatie.

<sup>3</sup> Dit omvat onder meer centrale intake, gemeentelijke coördinatie, individuele trajectbegeleiding, registratie en toetsing van start en vorderingen en overdracht aan een vervolgopleiding of aan een organisatie die toetreding tot de arbeidsmarkt begeleidt.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 114, nr. 3.

<sup>5</sup> Oudkomers zijn allochtonen die zich vóór 1996 in Nederland hebben gevestigd en allochtonen die zich vanaf die datum in Nederland hebben gevestigd, maar die niet binnen 4/10 maanden zijn gestart met een inburgeringstraject. Gemeenten hebben bij onderuitputting enige ruimte om te schuiven richting oudkomers.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 9. Ook uit gelden van de Wet Werken aan Inkomen en Werk kunnen NT2-trajecten worden gefinancierd; de omvang is niet bekend.

Tabel 8 geeft een meerjarig overzicht van de rijksuitgaven voor NT2. In 1998 bedroegen deze f 428 miljoen.

**Tabel 8: Budget NT2 in de periode 1993–1999 (in mln.)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
VAVO totaal <sup>1</sup>	209	227	239	181	196	177	} 415	} 400	} 412
Basiseducatie totaal <sup>1</sup>	179	209	258	278	244	224			
Inburgering (educatieve comp.) <sup>1</sup>	0	0	0	0	0	128	152	196	189
Educatie totaal <sup>1</sup> (=BE+VAVO+Inburgering)	387	436	497	458	440	529	568	596	601
• waarvan berekende uitgaven NT2 <sup>2</sup>			• 234	• 262	• 237	• 353	• 403	• 428	

<sup>1</sup> Begrotingscijfers uit de respectievelijke begrotingen van twee jaar erna, behalve 1998 en 1999 (uit begroting 1999). De budgetten VAVO en BE betreffen het hele budget, waarvan NT2 onderdeel is.

<sup>2</sup> Door OCenW berekende bedragen van gerealiseerde uitgaven voor het aandeel NT2 in educatie van het OCenW-budget voor 1993–1998, stand begroting 1999. De bedragen zijn inclusief incidentele toevoegingen en inclusief inburgeringsgelden.

## 5.5 Doelgroepen en beleidsdoelstellingen

Het NT2-onderwijs kent twee doelgroepen:

- *NT2-doelgroep in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*  
Deze doelgroep omvat personen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is, voor wie beheersing daarvan in het dagelijks leven en in het maatschappelijke functioneren van wezenlijk belang is,<sup>1</sup> en bij wie deze beheersing naar de Rekenkamer aanneemt nog onvoldoende is. Deze doelgroep wordt aangeduid als de «brede doelgroep NT2-onderwijs».
- *Doelgroep Wet Inburgering Nieuwkomers*  
Deze doelgroep omvat nieuwkomers die naar het oordeel van de gemeente van eerste huisvesting het risico lopen in een achterstands-situatie te geraken. Onder «nieuwkomers» vallen personen van zestien jaar en ouder die zich met een niet-tijdelijk doel vestigen in Nederland en als vluchteling of om humanitaire redenen toegelaten zijn, óf die gezinshereniger of -vormer zijn, óf die Nederlander zijn en zich voor het eerst in Nederland vestigen (inclusief personen afkomstig van de Nederlandse Antillen en Aruba, en exclusief personen uit landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie (EU) en/of de Europese Economische Ruimte). EU-onderdanen en personen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) vallen niet meer onder de doelgroep van de Wet inburgering nieuwkomers maar nog wel onder de onderwijsregeling nieuwkomers 1998.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Toelichting op eindtermen NT2, I en II, in: Uitleg, nr. 31a, 20 dec. 1995.

<sup>2</sup> Wet Inburgering Nieuwkomers, Stb 261, 1998; Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 114, nr. 3; Regeling Tijdelijke handhaving en wijziging van de onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1998 (Uitleg nr. 17b, 1998). Bij de invoering van het inburgeringsbeleid in januari 1996 gold de doelgroep uit de Wet Inburgering Nieuwkomers ook, maar vanaf achttien jaar. Verder vielen personen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) wel onder de doelgroep, en Nederlanders die zich voor het eerst in Nederland vestigden niet (met uitzondering van personen afkomstig van de Antillen en Aruba). Bovendien was vanwege het ontbreken van een wettelijke basis de verplichting tot deelname beperkt tot uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. Nieuwkomers zonder uitkering konden wel op vrijwillige basis een inburgeringstraject volgen.

De doelgroep van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers verschilt op drie punten van de brede doelgroep van het NT2-onderwijs: «oudkomers» vallen er niet onder, er geldt een beperking in de tijd van gemiddeld 600 (voorheen gemiddeld 500) uur en er is sprake van een verplicht karakter. De brede doelgroep van het NT2-onderwijs verschilt ook van de doelgroep zoals gedefinieerd door de coördinerend minister voor het algemene integratiebeleid minderheden: het NT2-aanbod staat open voor alle allochtonen ongeacht hun herkomst, terwijl de doelgroep van het integratiebeleid beperkt is tot personen uit acht specifieke categorieën (zie paragraaf 2.1).

In schema 2 zijn de beleidsdoelstellingen van het NT2-beleid van de rijksoverheid weergegeven, geordend naar vier hoofdaspecten namelijk capaciteit, kwaliteit, doelgroepbereik en resultaat van het NT2-onderwijs.

**Schema 2: Beleidsdoelstellingen van NT2**

	<i>Actieplan Weg met de wachtlijsten</i> Periode: 1993–1995 Doelgroep: Potentiële deelnemers NT2 en basiseducatie	<i>NT2 in het kader van de WEB</i> Periode: 1996 – heden Doelgroep: Personen voor wie Nederlands niet de moedertaal is	<i>Inburgeringsbeleid en WIN</i> Periode: 1996 – heden Doelgroep: Nieuwkomers
Capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende capaciteit om voor eind 1993 de wachtlijsten weg te werken</li> <li>• Verschuiving van 6000 hoger opgeleiden van BE naar VAVO</li> <li>• Behoud algemeen aanbod basiseducatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toegankelijkheid van het onderwijs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende capaciteit om alle nieuwkomers binnen vier maanden na eerste vestiging een traject van gemiddeld 600 (eerst gemiddeld 500) uur te kunnen bieden</li> </ul>
Kwaliteit van het aanbod	<p>Maatwerk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• verbeterde intake-procedure</li> <li>• vastleggen van afspraken in deelnemerscontracten</li> <li>• verhogen intensiteit</li> </ul> <p>Professionalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rendementsverbetering door invoeren certificatenstelsel en eindtermen</li> </ul>	<p>Maatwerk door een breed en gedifferentieerd aanbod met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoud van de opleidingen (niveau)</li> <li>• duur en inrichting van leerwegen (intensiteit)</li> <li>• onderwijskundige vormgeving</li> </ul> <p>Professionalisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• docenten moeten voldoen aan benoembaarheidsvereisten WEB</li> <li>• einddoelen en toetsing</li> </ul>	<p>Maatwerk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitbreiden aantal instroommomenten in verband met plaatsing nieuwkomers binnen vier maanden</li> <li>• inburgeringscontracten/onderwijsovereenkomsten sluiten</li> <li>• gestructureerde intake/begeleiding</li> <li>• Professionalisering:</li> <li>• aansluiting op vervolgotraject</li> </ul>
Bereik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen van verdringing van oudkomers in de basiseducatie</li> </ul>		<p><i>Per inwerkingtreding WIN:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluitende aanpak: bereik alle nieuwkomers met risico op achterstand</li> </ul>
Resultaat		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheersing van Nederlands in het kader van werk en opleiding (eindtermen staatsexamens NT2 op twee resultaatniveaus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergroten van sociale redzaamheid<sup>1</sup> en mogelijkheden tot verdere scholing en toetreding tot arbeidsmarkt (streefniveau: NT2 3 uit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs)<sup>2</sup></li> <li>• Aansluiting op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt</li> </ul>

Bronnen: Weg met de wachtlijsten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 22 656, nr 1); Wet en wetsvoorstel Educatie en Beroepsonderwijs ; Onderwijsregelingen inburgering nieuwkomers 1996, 1997 en 1998; Wet en wetsvoorstel Inburgering Nieuwkomers ; notitie «Inburgering nieuwkomers, aanpak vanaf 1 januari 1996», Ministerie van Binnenlandse Zaken, oktober 1995; Eerste Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 114, r 122d.

<sup>1</sup> Taalniveau dat relevant is in de naturalisatieprocedure.

<sup>2</sup> Taalniveau dat relevant is voor vervolgonderwijs of arbeidsbemiddeling.

## 5.6 Conclusies

Op het NT2-beleidsterrein zijn vanaf 1989 twee doelgroepen te onderscheiden, namelijk de brede doelgroep van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en de doelgroep van de Wet Inburgering Nieuwkomers. De brede doelgroep van het NT2-onderwijs is ruimer dan de doelgroep van het inburgeringsbeleid. De doelgroepen van het NT2-onderwijs zijn weer andere dan de specifieke doelgroep van het integratiebeleid minderheden. Het naast elkaar bestaan van verschillende doelgroepen en doelstellingen voor NT2, en het bestaan van verschillen tussen de NT2-doelgroepen en de doelgroep van het integratiebeleid, draagt in zich het risico van onduidelijkheid voor de uitvoerders en voor de potentiële deelnemers.

De volgende conclusies uit deel 1 van het onderzoek worden geïllustreerd in de casus NT2:

- De NT2-doelstellingen blijken veelal alleen geformuleerd in termen van

het beoogde maatschappelijke effect; slechts zelden is ook de beleidsprestatie aangegeven.

- Een deel van de NT2-doelstellingen, onder meer de doelstelling betreffende de toegankelijkheid van het onderwijs, is onvoldoende toetsbaar geformuleerd. De capaciteits- en bereikdoelstellingen voor nieuwkomers vormen een uitzondering in positieve zin.

## 6 CAPACITEIT EN KWALITEIT VAN HET NT2-ONDERWIJS

### 6.1 NT2-capaciteit

Met het actieplan «Weg met de wachtlijsten» van 1992 heeft de toenmalige minister van Onderwijs zich ten doel gesteld de capaciteit van het NT2-onderwijs zodanig uit te breiden dat de wachtlijsten konden worden weggewerkt. Ook het inburgeringsbeleid bevat impliciet een capaciteitsdoelstelling voor het NT2: deze capaciteit moet toereikend zijn om alle nieuwkomers binnen vier maanden na eerste vestiging een inburgeringstraject aan te bieden van gemiddeld 600 uur (in 1996 en 1997 was dat gemiddeld 500 uur).

#### 6.1.1 Ontwikkeling NT2-capaciteit

##### *Basiseducatie*

Het aantal cursisten NT2 in de basiseducatie is niet bekend; wel bekend is het aantal allochtone cursisten, voor NT2 en andere cursussen samen. In 1996 waren dat er ruim 75 000 (tabel 9). Hun aantal nam snel toe in de periode 1989–1993, maar na 1994 trad een daling op.

De omvang van het onderwijsaanbod wordt in de basiseducatie uitgedrukt in aantal contacturen per jaar.<sup>1</sup> Het aantal contacturen voor NT2 is van 1992–1994 toegenomen. Een terugval in 1995 is in 1996 weer ongedaan gemaakt.

**Tabel 9: Basiseducatie: aantal allochtone cursisten (NT2 en andere cursussen samen) en aantal contacturen voor NT2 (gefinancierd uit regulier budget en door Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening en gemeenten samen).**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
allochtone cursisten*	46 941	56 983	60 588	69 640	82 892	83 072	76 511	75 295
contacturen NT2 (x 1000)		4 155	3 810	6 891	8 125	9 387	8 563	9 498

\* Aantal allochtone cursisten is berekend uit percentage allochtonen en aantal cursisten; afrondingsverschillen kunnen voorkomen.  
Bron: CBS (20)

De toename van het cursusaanbod NT2 in de basiseducatie is niet alleen het gevolg van de uitbreiding van de financiële middelen die de rijks-overheid voor de basiseducatie beschikbaar stelde; ook een deel van de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening (RBA's) en gemeenten stelden extra geld voor NT2 beschikbaar (15).<sup>2</sup> De afname van het aantal contacturen voor NT2 en van het aantal allochtone cursisten in de basiseducatie in 1995 en 1996 kan in verband gebracht worden met de teruglopende bijdrage van de RBA's (van 2,2 miljoen in 1994 naar 0,8 miljoen in 1996). De afname van het aantal allochtone cursisten kan verder samenhangen met het intensiveren van het onderwijs, onder meer door een toename van het aantal lessen per cursist.

##### *Voortgezet Algemeen Vormend Onderwijs (VAVO)*

Voor het VAVO wordt het aantal ingeschreven cursisten NT2 bijgehouden (tabel 10).

In 1996 volgden ruim 21 000 cursisten NT2-onderwijs aan het VAVO. In dat jaar trad voor het eerst een afname op van het aantal cursisten NT2. Deze afname kan net als in de basiseducatie samen hangen met het intensiveren van het onderwijs en de teruglopende bijdrage van de RBA's. Gegevens over het totaal aantal lessen NT2 in het VAVO en de omvang van de RBA-bijdragen zijn echter niet beschikbaar.

<sup>1</sup> Door deelnemers bestede klokuren onder begeleiding van bevoegde medewerkers.

<sup>2</sup> Het aantal uren basiseducatie dat door de RBA's werd bekostigd groeide tussen 1991 en 1994 van 1,0 tot 2,2 miljoen uur per jaar. In 1994 werd 87% van de door het RBA bekostigde uren besteed aan NT2 (20).



**Tabel 10: Aantal cursisten NT2 in het VAVO**

peildatum	1992	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
aantal cursisten NT2	ong. 12 000	19 810	20 557	22 375	21 299

Bronnen: 1992: SVE (23). 1993/94 tot en met 1996/97: CBS (20).

### 6.1.2 Capaciteitsvergroting door plaatsing naar vooropleiding

De basiseducatie is in principe bedoeld voor mensen met maximaal twee jaar voortgezet onderwijs, het VAVO voor mensen met een hogere vooropleiding. In 1992 constateerde de minister van onderwijs dat te veel mensen met een hogere vooropleiding deelnamen aan NT2 in de basiseducatie en hij achtte een verplaatsing van hoger opgeleiden van de basiseducatie naar het VAVO wenselijk. Doel was in drie jaar 6 000 hoger opgeleide anderstaligen op te nemen in het VAVO. Daarmee zou een bedrag oplopend tot f 21 miljoen in 1995 moeten worden bespaard.<sup>1</sup>

Uit tabel 11 blijkt dat, conform de intentie van de minister, het aantal allochtone cursisten in de basiseducatie ten opzichte van het piekjaar 1993 wel is afgenomen, maar niet met de beoogde 6 000 personen. In 1996 namen nog ruim 10 000 allochtone cursisten met een hogere vooropleiding aan de basiseducatie deel.

**Tabel 11: Allochtone cursisten met diploma voortgezet onderwijs in de basiseducatie\* (absoluut en als % van alle allochtone cursisten)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
allochtone cursisten in de BE met diploma voortgezet onderwijs	6 665 (11%)	8 357 (12%)	14 092 (17%)	9 969 (12%)	9 946 (13%)	10 541 (14%)

Bron: CBS (20)

\* Het betreft gegevens over alle allochtone deelnemers (NT2 en andere cursussen samen). Aparte cijfers over cursisten NT2 zijn niet beschikbaar (zie paragraaf 6.1.1).

### 6.1.3 NT2-wachlijsten

In november 1991 was er in de basiseducatie een wachtlijst van 11 800 personen.<sup>2</sup> Over wachtlijsten voor NT2 in het VAVO waren toen geen gegevens.

Het vergelijken van gegevens van na 1993 over het aantal personen op de wachtlijst wordt bemoeilijkt doordat er in achtereenvolgende jaren verschillende definities zijn gehanteerd en doordat de gegevens betrekking hebben op verschillende groepen onderwijsinstellingen en wachtenden.<sup>3</sup> Uit de gegevens maakt de Rekenkamer op dat de wachtlijsten in 1993 en 1994 ongeveer even lang waren als bij de start van het actieplan (tussen de 11 000 en 15 000 personen).

De wachtlijstproblematiek is daarna blijven bestaan. In 1996 stonden er volgens een schatting van de Onderwijsinspectie nog 8 000 personen op wachtlijsten. Het probleem doet zich vooral voor in het westen van het land. Daar bevindt zich meer dan de helft van de wachtenden,<sup>4</sup> met een concentratie in de vier grote steden.<sup>5</sup> Recentere gegevens over wachtlijsten zijn niet beschikbaar.

### 6.1.4 Gevolgen van uitbreiding NT2 voor het algemene aanbod

In het kader van het actieplan «Weg met de wachtlijsten» verzocht de minister van OCenW de gemeenten om prioriteit te geven aan NT2. Tegelijkertijd zou het algemene aanbod van de basiseducatie behouden moeten blijven.

<sup>1</sup> De gemiddelde kosten per deelnemer per jaar raamde het ministerie in de basiseducatie op f 500, en in het VAVO op f 2 000.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 656, nr. 1.

<sup>3</sup> Degenen die korter dan twee maanden hadden gewacht, waren niet altijd afgetrokken. Bovendien was de teldatum verschillend. Ook konden de gegevens betrekking hebben op alle instellingen of alleen op instellingen uit het actieplan. Soms waren ook wachtenden voor andere cursussen meegeteld. De onbetrouwbaarheid werd verder vergroot door non-respons en door omrekenen van steekproefgegevens naar de landelijke situatie op basis van onzekere aannames.

<sup>4</sup> SVE: BE: 73% in 1993, 61% in 1994 en 55% in 1995; VAVO: 72% in 1994 en 1995.

<sup>5</sup> SVE: BE: 58% in 1993, 40% in 1994 en 36% in 1995; VAVO: 49% in 1994 en 39% in 1995; Inspectie: 52% in 1995 en 54% in 1996.

In 1995 stelde 95% van de gemeenten aan onderwijsinstellingen de voorwaarde dat prioriteit werd gegeven aan NT2 (3). In dat jaar bouwde 89% van de instellingen het aanbod af van die programmaonderdelen die ook voor niet-allochtonen van belang zijn af (3). Het gaat onder meer om cursussen Nederlands of Engels voor autochtonen, rekenen en informatiekunde. In 1996 ging 31% van de instellingen hier nog mee verder (4). Als gevolg van deze prioriteitsstelling liep het aanbod van andere cursussen dan NT2 terug van 3,9 miljoen uur in 1992 naar 2,2 miljoen uur in 1996 (20).

## 6.2 Kwaliteit van het NT2-onderwijs

Tot de doelen van het actieplan «Weg met de Wachtlijsten» behoorde een betere afstemming van het aanbod op de vraag, onder meer door het vergroten van de intensiteit van het cursusaanbod. In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en de Wet Inburgering Nieuwkomers wordt aandacht gevraagd voor kwaliteitsverbetering, waarbij behalve maatwerk ook professionalisering aan de orde is.

De Rekenkamer is nagegaan hoe de kwaliteit van het NT2-onderwijs voor volwassenen zich heeft ontwikkeld.<sup>1</sup> Hierbij is de gebrekkige toetsbaarheid van doelstellingen van het integratiebeleid (paragraaf 4.2) bevestigd: doordat de minister alleen de richting en niet de beoogde situatie bij realisatie van de doelstelling heeft geformuleerd, kan alleen worden vastgesteld of de veranderingen in de gewenste richting gaan, maar kan geen uitspraak worden gedaan over het bereiken van doelstellingen. In schema 3 wordt de ontwikkeling van de kwaliteit van het NT2-onderwijs weergegeven. Op alle punten is verbetering zichtbaar. Tevens wordt gekeken naar eventuele neveneffecten en aandachtspunten (zie bijlage 4 voor toelichting). In dit verband is onder meer gebleken dat het nieuwe aanbod, met intensieve cursussen en vormen van zelfstandig leren, niet direct aansluit bij de mogelijkheden van bepaalde groepen, zoals analfabeten, langzaam lerenden, vrouwen met zorgtaken en mensen met psychische problemen.

**Schema 3: Ontwikkeling kwaliteit NT2-onderwijs**

Aspecten en indicatoren	Ontwikkeling in door minister beoogde richting	Neveneffecten en aandachtspunten
<b>Maatwerk</b>		
– Differentiatie naar niveau	onduidelijk	minder alfabetisering
– Intensivering van de cursussen	ja	minder mogelijkheden voor extensieve cursussen nadelig voor bepaalde groepen (werkenden, ouderen, vrouwen met kleine kinderen en mensen met psychische problemen).
– Uitbreiding aantal instroommomenten	ja	niveaueverschillen in groep
– Mogelijkheid voor overstap andere richting	ja	overstap naar ander beroepspectief
– Verbetering intake en begeleiding	ja	gebruik moedertaal
– Zorg voor door- en uitstroom	ja	samenwerking arbeidsbureaus
<b>Professionalisering</b>		
– Kwaliteit docenten	ja	beschikbaarheid bekwame docenten
– Onderwijsproces	ja	profijt van flexibilisering voor langzaam lerenden

<sup>1</sup> De criteria (schema 3) betreffen enerzijds kwaliteitsstandaarden die de Onderwijsinspectie hanteert en anderzijds indicatoren die aansluiten bij de doelstellingen van de minister.

### 6.3 Conclusies

De omvang van het onderwijsaanbod in de basiseducatie en in VAVO wordt op verschillende manieren bijgehouden. Daardoor zijn landelijk geen totaalgegevens over de capaciteit van het NT2-onderwijs beschikbaar. Wel is duidelijk dat in beide onderwijsvormen de capaciteit van NT2-onderwijs in de betekenis van het aantal cursisten is toegenomen; in 1995–1996 is hierin stagnatie opgetreden, mogelijk als gevolg van intensivering van het onderwijs. Over de periode na 1996 waren bij afsluiting van het onderzoek nog geen gegevens beschikbaar. De beoogde verschuiving van cursisten met een hogere vooropleiding van de basiseducatie naar het VAVO is maar gedeeltelijk gerealiseerd.

De minister heeft ondanks de capaciteitsvergroting zijn beleidsdoelstelling, namelijk het wegwerken van wachtlijsten, niet gerealiseerd. De wachtlijsten zijn sinds 1993 korter geworden, maar zij zijn niet verdwenen. In 1996 stonden er nog circa 8 000 personen op de wachtlijst.

De capaciteitsvergroting voor NT2 ging samen met een inkrimping van het aanbod van andere cursussen in de basiseducatie, die ook voor niet-allochtonen van belang zijn, hoewel de minister vond dat dit aanbod gehandhaafd moest blijven.

Het inburgeringsbeleid heeft een impuls betekend voor de kwaliteit van het NT2-onderwijs, maar de verbeteringen hebben niet voor elke groep evenveel opgebracht. Zo lijkt het nieuwe aanbod, met intensieve cursussen en zelfstandig leren, niet direct aan te sluiten bij de mogelijkheden van bepaalde groepen (analfabeten en langzaam lerenden, met zorgtaken en mensen met psychische problemen).

De volgende conclusie uit deel 1 van het onderzoek wordt geïllustreerd in de casus NT2:

- De kwaliteit van het NT2-onderwijs heeft zich op de onderzochte punten ontwikkeld in de door de minister beoogde richting. Doordat hiervoor geen toetsbare doelen zijn geformuleerd, kan echter niet worden beoordeeld of *voldoende* verbetering is opgetreden.

## 7 DOELGROEPBEREIK EN RESULTATEN NT2-ONDERWIJS

### 7.1 Doelgroep en bereik breed NT2-onderwijs

In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs is de brede doelgroep voor NT2 omschreven (zie paragraaf 5.5). De wet bevat geen doelstellingen voor het aantal te bereiken personen, maar het principe van toegankelijkheid van het onderwijs impliceert dat iedereen die tot de doelgroep behoort afhankelijk van zijn of haar potenties en behoeften de mogelijkheid moet krijgen om NT2-onderwijs te volgen.

Er zijn geen exacte gegevens beschikbaar over de omvang van de brede doelgroep van het NT2-onderwijs. De Rekenkamer schat de omvang van deze doelgroep, gedefinieerd als degenen die vaak of soms moeite hebben met het Nederlands, op minimaal 160 000 personen (in januari 1998; bijlage 5). Het betreft een *potentiële* doelgroep, want niet alle personen die hiertoe behoren zullen behoefte hebben aan NT2-onderwijs. Het doelgroepbereik is niet te bepalen, want er zijn geen totaalgegevens over het aantal NT2-cursisten en het is niet bekend hoe lang cursisten een cursusplaats bezet houden.

### 7.2 Doelgroep en bereik inburgeringsbeleid

De potentiële doelgroep van het inburgeringsbeleid in 1996 en 1997 omvat alle nieuwkomers van achttien jaar en ouder die aan bepaalde criteria voldoen (zie paragraaf 5.5). Met de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers is een sluitende aanpak als doel gesteld, hetgeen inhoudt dat alle nieuwkomers die kans lopen in een achterstandssituatie terecht te komen, verplicht zijn een inburgeringstraject te volgen. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om deze potentiële doelgroep door te lichten op (de kans op) achterstand; dit achterstandscriterium kan door elke gemeente op eigen wijze worden ingevuld.

De exacte omvang van de potentiële doelgroep en van de uiteindelijke gemeentelijke doelgroep<sup>1</sup> is niet bekend. Het Ministerie van BZK maakt ten behoeve van het bekostigingstraject prognoses voor de omvang van de gemeentelijke doelgroep. Daarbij wordt een deel van de immigranten meegerekend; dit zou het aandeel nieuwkomers dat kans heeft op een achterstand moeten weerspiegelen.

Volgens de Rekenkamer zijn de prognoses voor 1996 en 1997 laag. Dit wordt, behalve door een grotere toestroom dan verwacht, veroorzaakt door veronderstellingen die het ministerie hanteert met betrekking tot de berekening van de leeftijdsgrens en het aantal landen van herkomst dat wordt meegeteld. In 1996 en 1997 hield het ministerie voorts rekening met uitval, omdat in de voorwettelijke situatie deelname aan het inburgeringstraject nog niet voor alle nieuwkomers verplicht was.

De Rekenkamer heeft de realisatie van de omvang van de doelgroep berekend, waarbij enkele veronderstellingen uit de prognose van het ministerie konden worden vervangen door realisaties omtrent de immigratieomvang. Omdat de Rekenkamer het bereik van nieuwkomers wil bepalen, heeft zij in haar berekening niet (zoals het ministerie) op voorhand rekening gehouden met uitval vanwege het niet verplichte karakter van deelname.

De Rekenkamer heeft een lage en een hoge variant berekend. In de lage variant is aangesloten bij de systematiek van het ministerie, waarin slechts een beperkt aantal landen van herkomst is meegenomen. In de hoge variant worden meer landen meegenomen; maar de instroom uit deze landen bestaat voor een onbekend deel uit immigranten die niet de intentie hebben zich blijvend te vestigen (bijvoorbeeld degenen met een

<sup>1</sup> Over 1996 en 1997 is getracht een overzicht te maken van onder meer het aantal nieuwkomers en de vorderingen in het traject (30). Deze monitor is niet bruikbaar, onder andere vanwege de weinig eenduidige registratie bij en opgave van gemeenten.

werkvergunning). Het werkelijke aantal nieuwkomers ligt tussen de lage en de hoge variant in.

Tabel 12 geeft de resultaten weer van de prognoses en berekeningen, alsmede het aandeel van de nieuwkomers dat met de beschikbare rijksmiddelen kan worden bereikt (zie bijlage 5 voor de berekeningen). Bij de door de Rekenkamer berekende doelgroepomvang dient men zich te realiseren dat de sluitende aanpak (100%-doelgroepbereik) in de voorwettelijke situatie nog niet van toepassing is.

**Tabel 12: Schatting doelgroep en mogelijk bereik inburgeringsbeleid, op basis van rijksmiddelen 1996–1998 (absolute aantallen x 1 000)**

	1996	1997
Aantal immigranten	109	110
Door rijksoverheid gefinancierde plaatsen voor nieuwkomers	19	22
<i>Prognose van BZK</i>		
Omvang gemeentelijke doelgroep inburgeringsbeleid	23	24
<i>Berekening realisatie – lage variant (systematiek BZK)</i>		
Omvang gemeentelijke doelgroep inburgeringsbeleid	35	31
Mogelijk doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen	56%	72%
<i>Berekening realisatie – hoge variant (systematiek Rekenkamer)</i>		
Omvang gemeentelijke doelgroep inburgeringsbeleid	38	39
Mogelijk doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen	50%	57%

Bronnen: Ministerie van BZK, Bepaling omvang doelgroep inburgering in respectievelijk 1997, 1998, 1999; (bewerking van) CBS-gegevens (20), Onderwijsregelingen 1996, 1997, 1998.

Over het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk een inburgeringstraject heeft gestart, zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Gegevens uit de financiële verantwoording van gemeenten waren bij afsluiting van het onderzoek nog niet beschikbaar. Wel is bekend hoeveel plaatsen de rijksoverheid heeft gefinancierd in het kader van de educatieve component van het inburgeringsbeleid. Daaruit is af te leiden dat het mogelijk doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen tussen 1996 en 1997 is gestegen. In 1997 kon naar schatting circa 65% van de doelgroep worden bereikt.<sup>1</sup>

### 7.3 Verdringing van oudkomers door nieuwkomers

In 1995 heeft de commissie-Ter Veld gewezen op het risico van verdringing<sup>2</sup> bij de NT2-cursussen van oudkomers door nieuwkomers. De minister besloot daarom vanaf 1996 f 17 miljoen per jaar extra beschikbaar te stellen om verdringing van oudkomers door nieuwkomers te voorkomen.

Er zijn weliswaar geen feitelijke gegevens voorhanden over verdringing, maar dat dit fenomeen optreedt is waarschijnlijk, gelet op het volgende:

- Een toenemend aantal instellingen is in de periode 1993–1995, toen het inburgeringsbeleid werd voorbereid, prioriteit gaan toekennen aan nieuwkomers (3).
- Instellingen hebben na de start van het inburgeringsbeleid in 1996 het aanbod NT2 voor oudkomers verminderd, door terugbrengen (65% van de instellingen), extensiveren (48%) of beëindigen (46%) van dit aanbod (4).
- De wachtlijsten voor NT2 bestonden in 1996 overwegend (87%) uit oudkomers (4).
- Na afloop van het inburgeringstraject worden nieuwkomers met voorrang geplaatst voor een vervolgcursus NT2 (4, 12).

<sup>1</sup> Deze 65% is het gemiddelde van de uitkomsten van beide berekeningen (57% en 72%)

<sup>2</sup> Van verdringing is sprake wanneer bepaalde groepen, die behoren tot de doelgroep van het NT2-onderwijs, niet in evenredige mate van het aanbod gebruik kunnen maken doordat het aanbod voor hen niet of minder toegankelijk is.

- Elf van 28 onderzochte instellingen hadden in 1996 oudkomers, die al met een cursus NT2 waren gestart, uitgeschreven om plaats te maken voor nieuwkomers (4).

Toen bleek dat de beschikbare cursusplaatsen voor NT2 beter benut konden worden,<sup>1</sup> heeft de minister van OC&W in 1997 de financieringsregeling voor nieuwkomerstrajecten gewijzigd. Gemeenten die op het budget voor nieuwkomers geld overhouden, mochten dit vanaf 1996 gebruiken voor oudkomers. Dit heeft in een aantal gemeenten geleid tot kortere wachttijden voor oudkomers (4, 12).

#### **7.4 Taalverwerving: het bereikte niveau**

De doelstelling van het brede NT2-onderwijs is dat cursisten zich op adequate wijze van het Nederlands kunnen bedienen in het kader van werk en opleiding. Staatsexamen NT2-1 is bedoeld om toegang te geven tot opleidingen onder MBO-niveau en om te kunnen functioneren in lagere, maar boven het niveau van ongeschoolde arbeid gelegen functies. Staatsexamen NT2-2 is bedoeld om toegang te geven tot hogere vormen van onderwijs (MBO, HBO en WO) en om midden- en hogere functies te bekleden.

Niet alle cursisten nemen ook deel aan het staatsexamen. Tussen 1992 en juli 1997 hebben 53 130 personen deelgenomen, waarvan tot medio oktober 1997 15 750 kandidaten (30%) het volledige diploma NT2 behaalden.

Doelstelling van het educatieve traject van het inburgeringsbeleid is het vergroten van de sociale redzaamheid en van de mogelijkheden tot verdere scholing en toetreding tot de arbeidsmarkt. Er wordt gestreefd naar NT2-niveau 3, en als dat niet haalbaar blijkt naar minimaal NT2-niveau 2.

Het gemiddelde van 500 uur NT2 uit het inburgeringstraject in de voorwettelijke situatie was voor negen van de tien nieuwkomers niet voldoende om het streefniveau 3 te halen. Het algemene beeld is dat in 500 uur hooguit NT2-niveau 2 (sociale redzaamheid) wordt gehaald. Analfabeten behalen vaak ook dat niveau niet. Het percentage nieuwkomers dat het voor het volgen van een beroepsopleiding vereiste niveau haalt, is te verwaarlozen (4, 12, 24). Naar schatting gaat daarom de helft van de cursisten na het inburgeringstraject door met NT2-onderwijs (12).

In de Wet Inburgering Nieuwkomers is het aantal uren uitgebreid naar gemiddeld 600. Volgens studies over de tijd die het vergt een hoger niveau te bereiken zou dit bij de op dat moment geldende stand van het onderwijs voor de meerderheid nog niet voldoende zijn om het streefniveau te behalen. Als vuistregel wordt gehanteerd dat 200 à 300 uur lestijd nodig is om een hoger niveau te bereiken (23).

De meeste deelnemers aan het inburgeringsprogramma volbrengen het programma tot het einde; 20% tot 25% verliet onder de voorwettelijke situatie het traject voortijdig (4, 12). De uitval is hoger naarmate deelnemers een lagere vooropleiding hebben.<sup>2</sup>

#### **7.5 Aansluiting op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt**

Over vervolgotrajecten voor uitgestroomde nieuwkomers zijn weinig gegevens beschikbaar (4,12). Nog weinig nieuwkomers hadden ten tijde van de onderzoeken het traject afgerond en vervolgotrajecten werden nog weinig systematisch geregistreerd. Uit gegevens van de Onderwijsinspectie (4) blijkt dat er in zeer geringe mate sprake is van doorstroming naar beroepsbegeleidende of -gerichte opleidingen (6%) en werk (4%). Dit

<sup>1</sup> In oktober 1996 kwamen 28 onderzochte instellingen samen 4 875 plaatsen voor oudkomers tekort, terwijl zij voor nieuwkomers 4 806 plaatsen over hadden (4).

<sup>2</sup> De uitval varieert van 73% onder mensen met maximaal basisonderwijs tot 29% onder mensen met een MBO-opleiding of hoger (12).

beeld wordt in andere onderzoeken bevestigd (12, 20) en in verband gebracht met een te geringe taalvaardigheid. Arbeidsvoorziening acht een minimum taalvaardigheidsniveau-3 noodzakelijk voor het volgen van kwalificerende opleidingen.

Nieuwkomers die wel NT2-niveau 2 of 3 hebben gehaald worden door trajectbegeleiders verwezen naar vervolotrajecten. Meestal betreft het beroepsgerichte cursussen, gefinancierd door het RBA, en soms een HBO-opleiding. Een enkeling wordt doorverwezen naar arbeidsbemiddeling (12). Een hoger taalvaardigheidsniveau gaat samen met een hoger percentage personen dat werk heeft gevonden (18). In 1996 werd onderzoek gedaan naar bekendheid en waardering van staatsexamens NT2. In de praktijk bleek bij sollicitaties bijna nooit naar het diploma te worden gevraagd. Bij verzoek om toelating tot een opleiding wordt vaker naar het diploma van het staatsexamen NT2 gevraagd; vooral universiteiten hanteren dit als toelatingscriterium (26).

## **7.6 Conclusies**

Veel van de voor het vaststellen van het doelgroepbereik benodigde informatie is niet betrouwbaar of ontbreekt. De betrokken ministers zijn daardoor niet in staat te beoordelen of het NT2-beleid voldoende resultaat heeft.

De Rekenkamer schat de doelgroep van het inburgeringsbeleid op tussen de 31 000 en 39 000 personen voor 1997; in relatie tot het aantal gefinancierde plaatsen zou voor 1997 circa 65% van de doelgroep bereikt kunnen worden. Met de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Nieuwkomers op 30 september 1998 zal aan alle nieuwkomers die in een achterstands-situatie kunnen geraken een traject moeten worden aangeboden (100%-doelgroepbereik).

Hoewel de minister in 1995 extra middelen beschikbaar heeft gesteld, is het waarschijnlijk dat oudkomers in het NT2-onderwijs zijn verdrongen. Dit is een gevolg van de prioriteitsstelling voor nieuwkomers in het kader van het inburgeringsbeleid. Precieze gegevens hierover ontbreken echter.

Ook over resultaten van NT2-onderwijs is weinig bekend. Recente gegevens hebben vooral betrekking op de resultaten van het inburgeringstraject voor nieuwkomers, en betreffen het eerste jaar waarin de voorwettelijke regeling landelijk van kracht was. Zij wijzen in de volgende richting.

Het traject van gemiddeld 500 uur was voor 90% van de nieuwkomers te kort om het door de minister beoogde streefniveau van educatieve en professionele redzaamheid (NT2-niveau 3) te bereiken. Ook bij uitbreiding naar 600 uur zal dit naar verwachting voor de meeste nieuwkomers het geval blijven. Het niveau van sociale redzaamheid (NT2-niveau 2) blijkt voor veel nieuwkomers wel haalbaar.

Als gevolg van het lage taalvaardigheidsniveau vinden doorstroming naar beroepsgericht onderwijs en bemiddeling naar de arbeidsmarkt nog nauwelijks plaats.

De uitval onder de voorwettelijke situatie van 20% tot 25% van de nieuwkomers uit het inburgeringstraject vormt een risico voor het realiseren van de sluitende aanpak uit de Wet Inburgering Nieuwkomers. De in de wet opgenomen verplichting tot deelname biedt de mogelijkheid om dit risico te verminderen.

Van de resultaten van het brede NT2-onderwijs in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs is alleen bekend dat 53 130 kandidaten opgingen voor het staatsexamen; ongeveer 30% van hen slaagde voor het



volledige diploma NT2. De bekendheid en waardering van het staats-examen bij werkgevers is nog beperkt.

In zijn algemeenheid wordt de volgende conclusie uit deel 1 van het onderzoek geïllustreerd in de casus NT2:

- Het inzicht in de beleidsresultaten is nog onvoldoende. Daardoor kan niet worden beoordeeld of de doelstellingen van maatregelen worden gerealiseerd en kan geen relatie gelegd worden tussen inzet van middelen en resultaten.



## 8 EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 8.1 Eindconclusies

#### 8.1.1 Beleidsmaatregelen

Ruim een kwart (27%) van de 112 specifieke maatregelen van het integratiebeleid blijkt niet of onvoldoende te zijn gemotiveerd. In die gevallen is de noodzaak van specifiek beleid niet controleerbaar voor het coördinerend ministerie en voor de Tweede Kamer.

Wanneer gekeken wordt naar het geheel van de maatregelen uit de onderzochte periode (algemene en specifieke maatregelen tezamen), dan blijkt dat de meeste doelstellingen aansluiten bij de algemene doelstellingen van het integratiebeleid. Voor 7% van de maatregelen geldt echter dat deze niet in verband wordt gebracht met de doelen van het integratiebeleid.

Bij bijna tweederde (63%) van de maatregelen is in de doelstelling alleen de door de minister te leveren – respectievelijk direct te beïnvloeden beleidsprestatie of alleen het beoogde maatschappelijk resultaat vastgelegd. Voor de inzichtelijkheid van het beleid is het gewenst dat beide worden geformuleerd en met elkaar in verband worden gebracht.

Het «Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden» vertoont diverse gebreken.

Omdat de coördinerend minister geen duidelijke afspraken met de vakministeries heeft gemaakt over de informatie die moet worden aangeleverd, is niet gewaarborgd dat het Jaaroverzicht alle relevante maatregelen en de relevante informatie over deze maatregelen bevat. Verder is uit het Jaaroverzicht niet af te leiden welke maatregelen uit eerdere jaren nog steeds van kracht zijn en ontbreekt inzicht in het gewicht en het financiële belang van de maatregelen. Ook ontbreekt een overzicht van de evaluatie-inspanningen.

Bij 39% van de maatregelen is sprake van een doelstelling waarin de beoogde situatie bij verwezenlijking van de doelstelling te vaag is omschreven. Bij 48% is de doelstelling wel meetbaar te maken, maar hiervoor is dan nog wel een interpretatieslag nodig. Bij 86% van de maatregelen ontbreekt ook de termijn waarbinnen de beoogde situatie bereikt moet zijn.

De gebrekkige toetsbaarheid van doelstellingen wordt bij de casus over Nederlands als tweede taal (NT2) voor volwassenen bevestigd.

Bij 39% van de onderzochte maatregelen is geen evaluatie uitgevoerd of aangekondigd. De aandacht van de vakministers voor evaluatie loopt uiteen. Terwijl bij het Ministerie van VROM, bij het Ministerie van SZW en bij de Arbeidsvoorziening driekwart of meer van de maatregelen is afgedekt met evaluatieonderzoek, is dat in het geval van het Ministerie van VWS bij slechts 40% het geval.

Wanneer alle zes criteria worden toegepast aan de hand waarvan de Rekenkamer voor de onderbouwing van het beleid en het inzicht in de beleidsresultaten heeft beoordeeld, blijkt slechts 3% de maatregelen hieraan te voldoen; 17% van de maatregelen voldoet aan vijf van de zes criteria. Daarmee moet worden vastgesteld dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid.

### 8.1.2 Casus NT2

Op het beleidsterrein NT2, waar relatief veel evaluaties en monitors beschikbaar waren, blijken zwakke plekken in de informatie te bestaan. De gegevens uit verschillende onderzoeken bleken moeilijk vergelijkbaar, mede door verschillen in definities en begrippenkaders; dit geldt voor de gegevens over de omvang van het aanbod en over de wachtlijsten. Ook ontbreekt informatie, onder meer over de omvang en de achtergrondkenmerken van de doelgroep en het leerrendement van onderwijsvormen (het bereikte taalvaardigheidsniveau in relatie tot kenmerken van de doelgroep en kenmerken van het NT2-onderwijs). Over nieuwkomers is in het algemeen meer informatie beschikbaar dan over degenen die al langer in Nederland verblijven (oudkomers).

Voor het beleidsterrein NT2 is vastgesteld dat het onderwijsaanbod is verbeterd, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin; ondanks verbeteringen zijn er echter nog steeds wachtlijsten, en ook de uitkomsten in de betekenis van gerealiseerde doelen en behaalde onderwijsresultaten stellen teleur. Onder nieuwkomers zou op basis van de door het rijk gefinancierde plaatsen in 1997 circa 65% van de doelgroep bereikt kunnen worden. Van de cursisten uit het inburgeringsbeleid behaalde (in 1996) slechts 10% het beoogde taalvaardigheidsniveau van professionele en educatieve zelfredzaamheid binnen de afgesproken periode. Het niveau van sociale redzaamheid blijkt voor veel nieuwkomers wel haalbaar. Als gevolg van het lage taalvaardigheidsniveau vinden doorstroming naar beroepsgericht onderwijs en bemiddeling naar de arbeidsmarkt nog nauwelijks plaats.

De sluitende aanpak (100%-doelgroepbereik) en het taalvaardigheidsniveau die met de Wet inburgering Nieuwkomers worden beoogd, zullen daarom naar verwachting niet haalbaar zijn.

Het inburgeringsbeleid heeft een impuls gegeven aan het NT2-onderwijs, maar dit is ten koste gegaan van de aandacht voor oudkomers. Voor nieuwkomers bestaat een verplichting en een recht op NT2-lessen en de bijbehorende trajectbegeleiding, voor oudkomers niet.

## 8.2 Aanbevelingen

Om de inzichtelijkheid van het beleid te vergroten en het beleid controleerbaar te maken, is het gewenst dat de noodzaak van specifiek beleid door de vakministers systematisch en zoveel mogelijk aan de hand van empirische evaluatiegegevens wordt aangetoond.

De vakministers moeten een scherper beeld geven van de eigen beleidsprestatie en deze in relatie brengen met de beoogde maatschappelijke situatie en de uiteindelijke doelstellingen van het integratiebeleid. Zij moeten de doelstellingen van maatregelen zoveel mogelijk in meetbare termen formuleren en voorzien van een tijdshorizon; voorts moeten zij afspreken aan welke indicatoren de beleidsinspanning zal worden afgemeten. De coördinerend minister moet in dit verband een attenderende en stimulerende rol vervullen.

Er moet systematisch aandacht geschonken worden aan evaluatie van de beleidsresultaten, zodat kan worden beoordeeld of de doelstellingen van maatregelen worden gerealiseerd, en er een relatie gelegd kan worden tussen de inzet van middelen en de gerealiseerde resultaten.

Het «Jaaroverzicht integratiebeleid» kan een belangrijk instrument vormen voor het bieden van inzicht in de samenhang en voortgang van het beleid, mits op een aantal punten verbetering wordt aangebracht.

De coördinerend minister moet de vakministeries richtlijnen geven over de informatie die moet worden aangeleverd voor het Jaaroverzicht. De zwaarte en het financieel belang van maatregelen moet worden aangegeven, en er moet duidelijk zijn langs welke weg (een programma van) maatregelen beogen bij te dragen aan de doelstellingen van het integratiebeleid. In het Jaaroverzicht zou zichtbaar moeten zijn welke maatregelen uit voorgaande jaren nog van kracht zijn. Voorts zouden de ministeries een overzicht moeten geven van hun evaluatie-inspanningen, om de benutting hiervan door derden (waaronder andere ministeries) te bevorderen.

Een gemeenschappelijk begrippenkader en coördinatie van het geheel aan informatie zijn nodig om onvergelykbaarheid van informatie en witte vlekken in de informatievoorziening te voorkomen.

Juist gezien de vele vertakkingen die het integratiebeleid en de uitvoering ervan kenmerken, acht de Rekenkamer inzichtelijkheid van het beleid van groot belang.

Veel van het bovenstaande kan worden geconcretiseerd aan de hand van het NT2-beleidsterrein. Behalve een gemeenschappelijk begrippenkader zouden goede gegevens beschikbaar moeten komen over het doelgroepbereik, het leerrendement van onderwijsvormen en de doorstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt.

Zonder substantiële beleidsimpuls lijken de sluitende aanpak uit de Wet Inburgering Nieuwkomers en het beoogde taalvaardigheidsniveau niet op korte termijn gerealiseerd te kunnen worden. Een bezinning op de realiseerbaarheid van deze doelstellingen is gewenst, waarbij onder meer gedacht moet worden aan een differentiatie van het beoogde taalvaardigheidsniveau (afhankelijk van de vooropleiding, de mogelijkheden en het toekomstperspectief van de cursist). Inzicht in het leerrendement kan hieraan bijdragen. Ook kunnen hieruit aanwijzingen voor verdere kwaliteitsverbeteringen in het opleidingsaanbod worden afgeleid.

Ten slotte is van belang de positie van oudkomers te bewaken. De omvang en de behoeften van deze groep moeten in beeld worden gebracht. Ook voor hen moeten toetsbare doelstellingen worden geformuleerd.

## 9 REACTIES EN COMMENTAAR VAN DE REKENKAMER

### 9.1 Deel 1: Beoordeling van beleidsmaatregelen

#### 9.1.1 Reacties van de ministers

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De minister voor GSI heeft te kennen gegeven – mede namens de staatssecretaris van VWS – de algemene lijn van de aanbevelingen voor een belangrijk deel te onderschrijven en hierin goede aanknopingspunten te vinden voor een verdere verbetering van het beleidsproces. Hij verwijst naar de kabinetsnota «Kansen krijgen, kansen pakken»<sup>1</sup> met nieuwe voorstellen voor het integratiebeleid, die door hem verder geconcretiseerd zullen worden in een uitvoeringsplan.

Hij betreurt echter dat het onderzoek van de Rekenkamer weinig inzicht biedt in de resultaten van het integratiebeleid als geheel. De door de Rekenkamer gebruikte criteria voor de beoordeling van de beleidsmaatregelen zouden geen uitspraken toelaten over de werking en de resultaten van het beleid en zouden bovendien afwijken van het beoordelingskader uit de Coördinatiebrief, waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd. Volgens de minister zou dit niet conform de afspraken zijn. Doordat bovendien slechts één onderdeel van het beleid (NT2) ook op resultaten is beoordeeld, ontstaat volgens de minister een vertekend beeld van de werking van het integratiebeleid. Bij beoordeling van de resultaten op een breder terrein zou zijn gebleken dat ook opmerkelijke resultaten zijn bereikt. De minister vindt dan ook dat op basis daarvan de eindconclusie «dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over de werking van het integratiebeleid» niet kon worden getrokken.

De minister heeft verder de volgende kanttekeningen geplaatst. In reactie op de constatering dat ruim een kwart van de specifieke maatregelen niet (voldoende) is gemotiveerd, wijst de minister erop dat in het algemeen slechts wordt gekozen voor een specifieke maatregel als duidelijk is dat met een algemene maatregel de doelgroep of de doelstelling van het integratiebeleid niet effectief of niet efficiënt kan worden bereikt. Hij onderschrijft wel de aanbeveling dat het bestaansrecht van specifieke maatregelen regelmatig moet worden geëvalueerd.

De constatering van de Rekenkamer, dat enkele maatregelen niet aansluiten bij de algemene doelstelling van het integratiebeleid kan volgens de minister verschillende oorzaken hebben; de maatregel kan bijvoorbeeld een bredere doelstelling of doelgroep hebben. De minister meent voorts dat het niet in alle gevallen mogelijk en realistisch is om met controleerbare taakstellingen en producten te werken, met name als rijksbeleid door intermediaire actoren zoals gemeenten en instellingen wordt uitgevoerd. Er zou dan veelal geen strakke relatie gelegd kunnen worden tussen de inzet van rijksmiddelen en het te bereiken doel binnen een gegeven tijdshorizon. Waar dat wel mogelijk is moet het volgens de minister wel gebeuren. Ten slotte wijst de minister erop dat uit het rapport van de Rekenkamer niet altijd is af te leiden op welke individuele maatregelen de opmerkingen betrekking hebben; in die gevallen is voor hem niet te controleren of de constatering van de Rekenkamer juist zijn.

De minister onderschrijft eveneens dat in de systematische aandacht voor de evaluatie van beleidsmaatregelen verbeteringen zijn te bereiken. Hij meent echter dat er een wat vertekend beeld bestaat over het aantal evaluaties op het terrein van VWS. Het zou in veel gevallen gaan om

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 210, nr. 5.

projectsubsidies binnen deelprogramma's uit de Welzijnsnota 1995–1998 die in hun geheel worden geëvalueerd. De uitkomst zou gunstiger geweest zijn als niet het aantal maatregelen als criterium was gehanteerd maar de met de maatregelen gemoeide financiële middelen. Bovendien is een voorwaarde bij subsidieverstrekking dat de gesubsidieerde een inhoudelijk verslag indient dat inzicht moet bieden in resultaten en succes- en faalfactoren.

Voorts wijst de minister erop dat de resultaten van niet-structurele maatregelen van het Ministerie van VWS veelal overdraagbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een gedegen beschrijving. De minister is van oordeel dat niet-structurele maatregelen zich uit kosten-oogpunt slecht lenen voor externe evaluaties. Een voorwaarde bij subsidieverstrekking is echter dat de gesubsidieerde een inhoudelijk verslag indient dat inzicht moet bieden in resultaten en succes- en faalfactoren. De minister onderschrijft dat alleen al door de veelheid en diversiteit van maatregelen de samenhang in het geding is. In de nieuwe Welzijnsnota 1999–2002 zullen centrale beleidsdoelstellingen meer het karakter moeten krijgen van concreet beoogde maatschappelijke effecten en zal de samenhang van projectmaatregelen versterkt worden. In het kader van deze nota zullen voor niet-structurele maatregelen op voorhand duidelijke eisen worden opgesteld waaraan producten moeten voldoen, zodat ook zonder uitvoerige evaluatie vastgesteld kan worden of het doel is bereikt.

De minister is het met de Rekenkamer eens dat de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer via het Jaaroverzicht verbeterd kan worden en heeft de Kamer op dit punt reeds toezeggingen gedaan. Hij meldt op korte termijn met de ministeries afspraken te zullen maken over de aard van de informatie die voor het Jaaroverzicht moet worden geleverd. Het Jaaroverzicht zou echter geen catalogus van maatregelen en evaluatie-inspanningen van ministeries moeten worden.

#### Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De minister van OCenW meent dat het onderzoek goede aanknopingspunten biedt voor verdere verbeteringen van het beleid. De minister meldt dat de aanbevelingen waar dat van toepassing en mogelijk is, zullen worden overgenomen, en daar waar geen evaluaties hebben plaatsgevonden of waar de doelstellingen moeilijk toetsbaar geformuleerd zijn, ziet de minister een opdracht om dit te verbeteren.

Ook de minister van OCenW verwijst naar de kabinetsnota «Kansen krijgen, kansen pakken». Hij meldt dat voor 1 april 1999 een plan zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer waarin de actiepunten uit de nota worden voorzien van een tijdpad, middelen, meetbare doelen en taakverdeling tussen de betrokken actoren. Aan het Jaaroverzicht Minderheden zullen in dit verband kengetallen, doelstellingen, resultaatmeting en analyses worden toegevoegd.

Ten slotte wijst de minister erop dat het ontbreken van evaluatieonderzoeken nog niet betekent dat geen of onvoldoende beoordeling van de beleidsuitvoering heeft plaatsgevonden. Hij verwijst naar drie projectsubsidies, die periodiek worden beoordeeld aan de hand van criteria voor doelbereiking, die zijn vastgelegd in de wetten respectievelijk besluiten waarop de subsidies zijn gebaseerd. Voorts wijst de minister op de toegenomen aandacht voor monitoring bij het ministerie van OCenW, ook ten aanzien van het integratiebeleid.

## Overige ministers

De minister van SZW onderschrijft de aanbevelingen van de Rekenkamer in het eerste deel van het onderzoek. De minister geeft aan in deze richting al stappen te hebben gezet.

Het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening meldt dat het de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer in algemene zin onderschrijft. In de positieve beoordeling van de maatregelen van Arbeidsvoorziening ziet het bestuur een stimulans om het beleid ten aanzien van etnische minderheden voort te zetten.<sup>1</sup>

De minister van EZ onderschrijft de opvatting van de Rekenkamer dat de doelstellingen van het integratiebeleid toetsbaar moeten zijn en dat inzicht moet worden verkregen in de beleidsresultaten. Gelet op de beoordeling van de maatregelen meent zij dat van haar kant geen nadere acties nodig zijn.

De minister van Defensie deelt mee dat de maatregelen van zijn ministerie voortdurend worden gezien op hun werking en zo nodig worden aangepast.

De minister van VROM meldt de aanbevelingen van de Rekenkamer te zullen overnemen.

De minister van Justitie sluit zich aan bij de reactie van de minister van GSI en meldt dat hij bij de verdere uitwerking van het justitiële integratiebeleid rekening zal houden met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Dit geldt in het bijzonder voor de empirische onderbouwing van beleidsvoornemens en evaluatie en analyse van beleidsresultaten.

De ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking melden dat het conceptrapport hen geen aanleiding geeft tot commentaar. Van de minister van BZK is geen reactie ontvangen.

### *9.1.2 Commentaar van de Rekenkamer*

De Rekenkamer is verheugd dat de betrokken vakministers, ieder in eigen bewoordingen, aangeven dat zij de geformuleerde aanbevelingen waar van toepassing zullen overnemen. Zij leidt daaruit af dat de door de Rekenkamer gehanteerde criteria voor onderbouwing, toetsbaarheid en evaluatie van beleid door de vakministers op hoofdlijnen worden onderschreven.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de minister van GSI over de gehanteerde criteria merkt de Rekenkamer op dat deze voortvloeien uit de Coördinatiebrief uit 1991 en de Contourennota uit 1994. Met deze criteria heeft de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden in maart 1998 ingestemd. De Rekenkamer wijst erop dat zij in haar onderzoek geen oordeel geeft over de effecten en resultaten van het integratiebeleid in zijn geheel en evenmin over alle taken en instrumenten van de coördinerend minister. Zij heeft beoogd een beeld te geven van de onderbouwing en toetsbaarheid van het beleid en het inzicht in de beleidsresultaten. Daar waar het beleid onvoldoende is onderbouwd en onvoldoende toetsbaar is gemaakt en er weinig zicht is op de beleidsresultaten, handhaaft de Rekenkamer haar mening dat er onzekerheid bestaat over de werking van het beleid.

Het belang van goede beleidsonderbouwing en inzicht in beleidsresultaten heeft de Rekenkamer willen illustreren in het deelonderzoek NT2. De Rekenkamer koos voor dit deelterrein omdat de beheersing van de Nederlandse taal als een belangrijke voorwaarde voor integratie wordt beschouwd. Ook waren over dit deel van het beleid relatief veel gegevens beschikbaar. In dit deelonderzoek worden aan de hand van bestaand evaluatieonderzoek uitspraken gedaan over doelbereiking en resultaten. Zij hoopt daarmee de meerwaarde van een systematische ordening van

---

<sup>1</sup> Het Bestuur meldt dat (deels recent) nog enkele evaluaties zouden hebben plaatsgevonden. Aangezien het onderzoek is afgesloten, heeft de Rekenkamer deze niet meer gecontroleerd en verwerkt in het rapport.

onderzoeksresultaten en het relateren daarvan aan beleidsdoelstellingen aan te tonen en mogelijkheden en valkuilen daarbij zichtbaar te maken. Zij acht het een taak van de betrokken ministers om verder te gaan met het systematisch uitvoeren en gebruiken van evaluatieonderzoek.

De Rekenkamer blijft van mening dat het voor een goed inzicht in de onderbouwing van het beleid gewenst is dat per individuele maatregel de relatie met de doelstellingen van het integratiebeleid duidelijk is en dat de motivatie voor het inzetten van een specifiek beleid expliciet en daarmee controleerbaar wordt gemaakt.

Over het formuleren van toetsbare doelen bij maatregelen die door intermediaire organisaties worden uitgevoerd, merkt de Rekenkamer op dat dit ongeveer 80% van de maatregelen betreft. De minister zou er volgens de Rekenkamer in deze gevallen naar moeten streven de doelstelling te formuleren in termen van wat hij van deze organisaties verwacht. Dit is namelijk de door hem te beïnvloeden beleidsprestatie.

De Rekenkamer heeft de gegevens over individuele maatregelen afgestemd met de verantwoordelijke vakdepartementen. Zij heeft de maatregelen van het Ministerie van VWS onder programma's gevoegd voor zover dit door het ministerie tijdens het onderzoek was aangegeven. Zij heeft de maatregelen van het Ministerie van VWS onder programma's gevoegd voor zover dit door het ministerie tijdens het onderzoek was aangegeven. Monitors en evaluaties van algemene programma's en subsidieregelingen zijn relevant als de betreffende maatregel hierin aan de orde komt en als daarin aandacht wordt besteed aan de positie van minderheden. Wanneer uitsluitend verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde beschikbaar was, is dat niet beschouwd als evaluatieonderzoek. Overigens heeft de Rekenkamer niet als criterium gehanteerd dat evaluatieonderzoek altijd extern moet worden uitgevoerd, doch wel dat evaluatieonderzoek gebaseerd moet zijn op empirische gegevens.

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de voornemens met betrekking tot de nieuwe Welzijnsnota 1999-2002 van het Ministerie van VWS.

De Rekenkamer blijft het gewenst vinden dat een totaaloverzicht van alle van kracht zijnde maatregelen en evaluatie-inspanningen beschikbaar komt voor degenen die hierbij belang hebben. Zij acht daarbij alle evaluaties van belang, ongeacht of deze in opdracht van de coördinerend minister of van vakministers zijn verricht. Als de coördinerend minister hiervoor niet het Jaaroverzicht wil gebruiken zou hij een ander, goed toegankelijk instrument moeten ontwikkelen.

## **9.2 Deel 2: Casus Nederlands als tweede taal voor volwassenen**

### *9.2.1 Reacties van de ministers*

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De minister heeft zijn reactie op dit onderdeel beperkt tot NT2 in het kader van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers. Zoals gemeld onderschrijft de minister de algemene lijn van de aanbevelingen voor een belangrijk deel en meent hij hierin goede aanknopingspunten te vinden voor een verdere verbetering van het beleidsproces. Hij plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

De minister meent dat er onder invloed van het inburgeringsbeleid een ontwikkeling heeft plaatsgevonden bij ROC's en ondersteuningsin-



stellingen, waardoor er voldoende mogelijkheden zijn om een passend aanbod te doen aan alle groepen. Dit geldt volgens de minister ook voor nieuwkomers die gezien hun achtergronden niet kunnen profiteren van intensieve cursussen en zelfstandig leren.

De door de Rekenkamer berekende omvang van de doelgroep van het inburgeringsbeleid mag volgens de minister niet worden vergeleken met de prognoses van zijn ministerie. Deze prognoses waren opgesteld ten behoeve van de bevoorschotting van gemeenten. Omdat er in 1996 en 1997 nog geen sluitende aanpak was, hoefde de prognose niet de omvang van de totale doelgroep te representeren. Het ministerie laat daarom twee groepen buiten de berekening: de verwachte tussentijdse uitvallers en de nieuwkomers die naar verwachting niet voor het inburgeringsprogramma in aanmerking zouden komen omdat zij geen kans lopen op een achterstand. Gelet op het doel van de prognose is de minister het niet eens met de Rekenkamer dat zijn schatting laag was. De minister heeft overigens wel toegezegd dat bij de opstelling van de nieuwe landelijke prognose rekening zal worden gehouden met de opmerkingen die de Rekenkamer heeft gemaakt bij de huidige prognose van het ministerie.

Wat de schatting van het mogelijke doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen betreft meent de minister dat zowel de hoge als de lage schattingen van de Rekenkamer van het doelgroepbereik een aantal onzekerheden bevatten. Ook zijn ze volgens de minister te laag, omdat geen rekening zou zijn gehouden met het feit dat een deel van de nieuwkomers niet in aanmerking komt voor het inburgeringstraject omdat zij zich niet in een achterstandssituatie bevinden. Een daadwerkelijk inzicht in het bereik van het inburgeringsbeleid zal naar zijn mening pas kunnen ontstaan op grond van de verantwoording die gemeenten jaarlijks moeten indienen. Bovendien worden met de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek (vanaf 1998/2000) nieuwe criteria gehanteerd voor de prestaties van de gemeenten. De minister meldt verder dat het taalvaardigheidsniveau dat nieuwkomers in het inburgeringstraject bereiken een belangrijk aandachtspunt zal zijn in de evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers.

#### Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De minister kenschetst de mogelijke verdringing van oudkomers door nieuwkomers als een ernstige zaak. Hij stelt vast dat verdringing is opgetreden ondanks het feit dat vanaf 1996 de mogelijkheid bestond om bij onderuitputting het budget van nieuwkomers te gebruiken voor oudkomers. Hij wijst op het voornemen in het regeerakkoord om via het aanbieden van taal- en inburgeringsprogramma's de achterstandspositie van oudkomers te verminderen en zo mogelijk ongedaan te maken. Nog dit jaar zal volgens de minister aan het beleid voor oudkomers uitvoering gegeven worden, te beginnen met projecten voor werklozen en opvoeders van jonge kinderen.

De minister meldt voorts een aantal maatregelen om de gesignaleerde gebreken in de informatie over het NT2-beleid te verminderen. Hij noemde de invoering van een Informatiestatuut voor de sector beroeps- onderwijs en volwasseneneducatie, waarin afspraken zijn vastgelegd met gemeenten en instellingen over de levering van bepaalde gegevens. Daardoor zal vanaf 1999 meer informatie beschikbaar komen over de omvang van de doelgroep en mogelijk ook over het leerrendement. Voorts heeft de minister het voornemen geuit dit jaar informatie in te winnen over de recente stand van zaken met betrekking tot de wachtlijsten.



De minister acht het nog te vroeg om een uitspraak te doen over de haalbaarheid van de sluitende aanpak en het taalvaardigheidsniveau die met de Wet Inburgering Nieuwkomers worden beoogd. Net als de coördinerend minister stelt hij dat de evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers en de in dat kader opgezette monitor meer informatie daarover zullen genereren.

### *9.2.2 Commentaar van de Rekenkamer*

Hoewel de Rekenkamer waardering heeft voor de ontwikkelingen in de ROC's en de pogingen om met een gedifferentieerd aanbod het onderwijs op de behoeften van de cursisten af te stemmen, blijkt uit verschillende bronnen dat deze ontwikkelingen nog niet geleid hebben tot een aanbod op maat voor alle groepen. Knelpunten doen zich vooral voor bij nieuwkomers die niet gebaat zijn bij intensieve cursussen en zelfstandig leren.

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de toezegging van de minister van GSI dat bij de opstelling van nieuwe prognoses rekening zal worden gehouden met de door haar gesignaleerde afwijkingen. De Rekenkamer beoogde niet de juistheid van de prognose voor de bevoorschotting te beoordelen, maar wilde de omvang van de doelgroep afzetten tegen het maximaal haalbare bereik binnen het beschikbare budget. Zij achtte de prognoses van het ministerie over 1996 en 1997 niet alleen laag vanwege het buiten de berekening houden van verwachte uitval, maar ook omdat het ministerie volgens de Rekenkamer uitging van onjuiste veronderstellingen met betrekking tot de berekening van de leeftijdsgrens en de omvang van de instroom. Bovendien heeft het ministerie de groep waarbij geen achterstand is te verwachten, volgens de Rekenkamer te ruim ingeschat.

De Rekenkamer beaamt dat zowel de hoge als de lage schatting van de realisatiecijfers van het mogelijk doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen onzekerheden bevatten. Door de weergave van beide schattingen wordt de bandbreedte waarbinnen het mogelijk doelgroepbereik valt aangeduid. Bij de schatting van de realisatiecijfers heeft de Rekenkamer overigens, net als het ministerie, de verwachte groep die op grond van het achterstandscriterium niet in aanmerking komt voor een inburgerings-traject buiten beschouwing gelaten. Betere informatie over omvang en bereik van de doelgroep acht zij gewenst.

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van het feit dat het probleem van de mogelijke verdringing van oudkomers is onderkend in het Regeerakkoord van Paars II. Zij heeft ook gezien dat hiervoor nadere voorstellen zijn gedaan in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken». Zij hoopt dat de uitwerking van dit plan zal leiden tot een verbetering van het aanbod voor oudkomers. Het zou ook een goede gelegenheid zijn om toetsbare doelen te formuleren en om de omvang van de doelgroep en de behoefte aan NT2 in kaart te brengen, zodat de resultaten van dit beleid toetsbaar worden. Voornemens daartoe heeft de Rekenkamer in de huidige plannen nog niet aangetroffen. De Rekenkamer zal met belangstelling de ontwikkeling van het toegezegde beleid en de resultaten daarvan volgen.

Uit het antwoord van de betrokken ministers spreekt een actieve houding ten aanzien van de verbetering van de informatie(voorziening) rondom NT2. De Rekenkamer wil benadrukken dat het hierbij niet per definitie om meer informatie dient te gaan; juist het gericht afstemmen van de informatiestroom op de vragen zou tot een samenhangend beeld rond het NT2-beleid moeten leiden. Een betere coördinatie van de informatievoorziening, zowel departementaal, als interdepartementaal, en met gemeenten en instellingen, is hiervoor vereist.

De Rekenkamer betreurt het dat de betrokken ministers het nog te vroeg vinden om zich te bezinnen op de haalbaarheid van de doelstellingen van de Wet Inburgering Nieuwkomers. Zij realiseert zich dat de huidige gegevens betrekking hebben op de aanloopjaren van het inburgeringsbeleid. Echter, de afstand tussen doelen enerzijds en resultaten in de praktijk en de beschikbare middelen anderzijds is groot. Zij vraagt zich af of dergelijke doelstellingen dan nog wel als stimulerend richtpunt beschouwd worden door de uitvoerende organisaties.

### **9.3 Nawoord**

Dit rapport verschijnt op het moment dat het integratiebeleid voor etnische minderheden belangrijke nieuwe impulsen krijgt. Ten eerste is in november 1998 de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» verschenen. Een uitwerking hiervan is door de minister voor GSI voor 1 april 1999 toegezegd aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer acht het van cruciaal belang dat hierin een stap voorwaarts gezet wordt wat de formulering van doelstellingen en het meten van resultaten betreft. Ook voor het onderwijs in het Nederlands als tweede taal aan oudkomers kan deze nota een goede impuls betekenen. Verder heeft de minister aangekondigd dat hij de opzet van het Jaaroverzicht Minderheden het komende jaar zal wijzigen.

De Rekenkamer is van mening dat ook hier zich bij uitstek een kans voordoet om de inzichtelijkheid en toetsbaarheid van het integratiebeleid te verbeteren. Daarmee ontstaat een betere basis voor beleidsevaluaties. Zij is het met de minister voor GSI eens dat hiermee geen effectief beleid is gegarandeerd, maar zij acht het wel belangrijke voorwaarden om te komen tot gerichtere sturing en uiteindelijk tot grotere effectiviteit van het integratiebeleid etnische minderheden.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Het verbeteren van de onderbouwing en de toetsbaarheid van het integratiebeleid en het inzicht in de resultaten ervan acht zij overigens niet alleen een verantwoordelijkheid van de coördinerend minister maar ook van de vakministers. Zij ziet daarbij op alle departementen mogelijkheden tot verbetering.

Met de casus NT2 heeft de Rekenkamer willen laten zien wat het belang is van goed inzicht in beleidsresultaten en welke rol evaluatieonderzoek daarin kan spelen. Waar de minister voor GSI het jammer vindt dat de Rekenkamer de effecten van andere onderdelen van het beleid niet heeft onderzocht, roept de Rekenkamer de departementen op om vergelijkbare onderzoeken zelf ter hand te nemen. Overigens heeft de Rekenkamer het voornemen om in 1999 nader aandacht te besteden aan de problematiek van inburgering en oudkomers.

**BIJLAGE 1****OVERZICHT VAN MAATREGELEN PER DEPARTEMENT****Ministerie van Buitenlandse Zaken**

## Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids- terrein	jaar in werking	beleids- basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiële bijdrage aan de Stichting Steun Migranten (SSR) voor het migratie-steunpunt in Berkane (Marokko)	remigratie	1997	specifiek	ja	financieel	niet structureel	direct	stichting	aangek.
Werkgelegenheidsprojecten Suriname: subsidiëring van twee pilotprojecten om Surinamers te helpen, die willen assisteren bij de opbouw van hun land	economische ontwikkeling van land van herkomst	1996	specifiek	ja	financieel	experimenteren	direct	stichting	uitgev. + nieuwe aangek.
Opbouw van een fonds voor het opzetten van joint-ventures tussen Nederland en Suriname, Marokko, Turkije, Ghana of voor het opstarten van een eigen bedrijf in Suriname	economische ontwikkeling van land van herkomst	1997	specifiek	nee	financieel	structureel	direct	stichting	aangek.

<sup>1</sup> Wel of niet gemotiveerd, ongeacht de kwaliteit van de motivatie. De Rekenkamer beoordeelde de motivatie bij 6 maatregelen als onvoldoende.

**Ministerie van Justitie**

## Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking	beleidsbasis	gemo- tiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Beter afstemmen van voorzieningen op de terreinen jeugd-bescherming en reclassering op de problematiek van allochtone cliënten: maatregelen in het personeelsbeleid (handboek inclusief werkconferenties, instroombevordering, uitstroom in beeld brengen)	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	aanpassen interne organisatie	structureel	interm.	Rijk	uitgev.

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking	beleidsbasis	gemo- tiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Beter afstemmen van voorzieningen op de terreinen jeugdbescherming en reclassering op de problematiek van allochtone cliënten: netwerkvorming, gericht op het meer betrekken van allochtonen en hun (zelf-)organisaties bij uitvoering van het beleid (5 pilotprojecten, intussen ingebed in bestaande organisatie)	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1993	specifiek, achterstands- beleid	ja	producten	experimen- teel	interm.	Rijk	uitgev.
Subsidiering van projecten, gericht op het vormen van netwerken rond Marokkaanse jongeren die in de problemen komen en criminaliteit (dreigen te) plegen, en versterking van Marokkaanse kaders	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1994	specifiek, achterstands- beleid	ja	financieel	experimen- teel	interm.	gemeente	uitgev.
Bevorderen dat meer resocialisatieprojecten worden ontwikkeld voor ex-gedetineerde jongeren uit minderheids- groepen	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1997	specifiek, achterstands- beleid	nee	communica- tief	experimen- teel	direct	arbeids- organisaties en/of sociale partners	nee
Activiteit Taskforce Antilliaanse Jongeren: financiële ondersteuning van gemeentelijke projecten gericht op Antilliaanse/ Arubaanse first offenders in Dordrecht, Amsterdam en Hoogvliet als onderdeel van brede projecten gericht op de integratie van Antillianen en Arubanen in Nederland	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1994	specifiek, achterstands- beleid	ja	financieel	experimen- teel	direct	gemeente	uitgev.
Activiteit Taskforce Antilliaanse Jongeren: intensivering van de samenwerking tussen de Rijksdelen op het gebied van de jeugdbescherming	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1994	specifiek, achterstands- beleid	ja	communica- tief	structureel	interm.	overig	aangek.
Financiële ondersteuning van (driejarige) buurtpreventie- projecten	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1997	algemeen	nvt	financieel	experimen- teel	direct	gemeente	aangek.
Project Justitie in de buurt	criminaliteits- preventie en/of jeugd- bescherming	1997	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	experimen- teel	direct	Rijk	uitgev. + aangek.

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking	beleidsbasis	gemo-tiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Uitwerking van het thema communicatie in justitiële inrichtingen (sectoren gevangeniswezen, jeugd en TBS-inrichtingen): o.m. vertaling van brochures en onderzoek naar relatie personeel-gedetineerde	justitiële inrichtingen	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	producten	structureel	intern.	Rijk	nee
Project Werving, Selectie en Integratie van allochtone personeelsleden	justitiële inrichtingen	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	aanpassen interne organisatie producten	structureel	direct	Rijk	uitgev. + nieuwe aanpak.
Afstemming begeleidings-programma penitentiaire inrichtingen op de specifieke groep van allochtone verslaafde gedetineerden	justitiële inrichtingen	1990 of later	specifiek, achterstands-beleid	nee	producten	structureel	intern.	Rijk	nee
Werkzame detentie: bevordering van maatschappelijke integratie door onderwijs in de Nederlandse taal, scholing en voorbereiding op werk voor allochtone gedetineerden	justitiële inrichtingen	1994	specifiek, achterstands-beleid	ja	producten	structureel	direct	Rijk	aangepak.
Regelgeving met betrekking tot discriminatie (Richtlijn Discriminatiezaken 1993; aanpassing 1-9-1997)	racisme en discriminatiebestrijding	1993	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	combinatie	nee
Deskundigheidsbevordering bij politie en Openbaar Ministerie met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van discriminatie (o.m. studiedagen, symposia, werkconferentie, expertise-centrum) (wat betreft politie: gedeelde verantwoordelijkheid met BZK)	racisme en discriminatiebestrijding	1996	algemeen	nvt	producten	structureel	intern.	combinatie	nee
Richtlijnen (5 handleidingen) en uitgangspunten voor de vervolging van discriminatoire handelingen van rechts-extremisten (in verband met de verhoging van de effectiviteit van vervolging)	racisme en discriminatiebestrijding	1995	algemeen	nvt	producten	structureel	direct	Rijk	uitgev.
Financiering Tolkencentra	overig	vóór 1990	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	uitgev.

## Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleidssterrein	jaar in werking
Project Criminaliteit en etnische minderheden (CRIEM) (gedeelde verantwoordelijkheid met BZK)	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1996
Subsidiëring Landelijk Bureau Racismebestrijding	racisme en discriminatie-bestrijding	1995
Onderzoek naar noodzaak tot en mogelijkheden voor verbetering van het bereik van slachtofferhulp voor allochtone slachtoffers	overig	1996

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Coördinatie integraal veiligheidsbeleid 1995–1998: ontwikkeling stappenplan voor lokaal veiligheidsbeleid, bevordering netwerkvorming, afstemming veiligheidsbeleid	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1995	algemeen	nvt	producten	structureel	interm.	gemeente	aangek.
Coördinatie integraal veiligheidsbeleid 1995–1998: opstellen en implementeren actieplan jeugdcriminaliteit	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1995	algemeen, achterstands-beleid	nvt	producten	structureel	interm.	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Activiteiten Gezamenlijke Taskforce Antilliaanse Jongeren: instelling van een Centrum Voorlichting Nederland (Voorpost Opvang Nieuwkomers) op de Antillen	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1997	specifiek	ja	financieel	structureel	direct	overig	nee
Subsidiëring van projecten met als doel het tegengaan van overlast en criminaliteit van jongeren gericht op groepen jongeren die in de wijk overlast geven	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1993	algemeen	nvt	financieel	experimenteel	direct	stichting	uitgev.
Subsidiëring van projecten met als doel het tegengaan van overlast en criminaliteit van jongeren gericht op groepen jongeren die in de wijk overlast geven: specifieke projecten voor jongens van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst	criminaliteitspreventie en/of jeugd-bescherming	1993	specifiek	ja	financieel	experimenteel	direct	stichting	uitgev.
Coördinatie inburgering: invoering van inburgeringscontracten vanaf 1-1-1996	inburgering nieuwkomers	1996	specifiek	ja	wettelijk	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Coördinatie inburgering: voorbereiding Wet Inburgering nieuwkomers	inburgering nieuwkomers	1990 of later	specifiek	ja	wettelijk	structureel	direct	gemeente	nee

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Wettelijk regelen van de uitplaatsing van statushouders	inburgering nieuwkomers	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	wettelijk	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Uitvoering Algemene Wet Gelijke Behandeling (inclusief Commissie Gelijke Behandeling)	racisme en discriminatie- bestrijding	1994	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	combinatie	aangek.
Europees anti-discriminatie-/anti-racismebeleid: herzien van het Verdrag van Maastricht	racisme en discriminatie- bestrijding	1990 of later	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	Rijk	nee
Implementatie Algemene Verklaring tegen Rassendiscriminatie	racisme en discriminatie- bestrijding	1992	algemeen	nvt	communicatief	niet structureel	direct	combinatie	uitgev.
Financiële ondersteuning van de Stichting «Nederland Bekent Kleur»	racisme en discriminatie- bestrijding	1993	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	stichting	nee
Bevorderen van de aanwezigheid van contactfunctionarissen	racisme en discriminatie- bestrijding	1992	algemeen	nvt	producten	structureel	interm.	overig	nee
discriminatie bij politiebureaus	racisme en discriminatie- bestrijding	1997	algemeen	nvt	communicatief	structureel	direct	Rijk	nee
Oprichting Nationaal Comité Anti-racisme	racisme en discriminatie- bestrijding								
Uitvoering Basisremigratie-subsidieregeling, 1985	remigratie	vóór 1990	specifiek	ja	wettelijk	structureel	direct	ZBO/RWT	nee
Uitvoering Remigratieregeling 1985	remigratie	vóór 1990	specifiek	ja	wettelijk	structureel	direct	ZBO/RWT	nee
Afsluiten van convenanten met de vier grote steden	sociale vernieuwing/ grote steden	1995	algemeen, achterstands-beleid	nvt	communicatief	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Afsluiten van convenanten met 15 grote gemeenten, in navolging van de vier grote steden	sociale vernieuwing/ grote steden	1995	algemeen, achterstands-beleid	nvt	communicatief	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Vorming van regionale besturen (uitmondend in stadsprovincies), op grond van de Kaderwet bestuur in verandering	sociale vernieuwing/ grote steden	1994	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	Rijk	nee
Bevorderen van multi-cultureel personeelsbeleid bij de politie	overig	1994	specifiek, achterstands-beleid	ja	producten	structureel	interm.	ZBO/RWT	uitgev.
Wijziging van de wet op de lijkbezorging	overig	1990 of later	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	nee
Uitvoering Wet Rietkerk-uitkeringen	overig	vóór 1990	specifiek	ja	producten	structureel	direct	Rijk	nee

### Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking
Aanwijzing van de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon voor de samenhang van het integratiebeleid, vanaf het moment dat de verblijfstitel is verleend	coördinatie minderhedenbeleid	vóór 1990

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking
Instelling Tijdelijke wetenschappelijke commissie minderhedenbeleid (1992–1996; inmiddels opgeheven)	coördinatie minderhedenbeleid	1992
Opstellen Jaaroverzichten integratiebeleid etnische minderheden voor de Tweede Kamer	coördinatie minderhedenbeleid	vóór 1990
Coördinatie onderzoek: opstellen longitudinaal onderzoeksprogramma Toegankelijkheid en Evenredigheid (T&E/SPVA-survey)	coördinatie minderhedenbeleid	vóór 1990
Coördinatie onderzoek: opdracht geven voor een jaarlijkse rapportage etnische minderheden door het SCP	coördinatie minderhedenbeleid	1993
Coördinatie onderzoek: aansturen en medefinancieren van overig onderzoek in het kader van het minderhedenbeleid: a. TWCM-Onderzoek	coördinatie minderheden-beleid	1993
b. Themagericht onderzoek (interdepartementaal vast te stellen)		
Organiseren van Ronde Tafel gesprekken	coördinatie minderhedenbeleid	1996
Uitvoering Nota Registratie en rapportage minderhedenbeleid	coördinatie minderhedenbeleid	1993
Uitvoering Wet overleg Minderhedenbeleid	coördinatie minderhedenbeleid	1997
Gezamenlijke Taskforce Antilliaanse Jongeren (met participatie van de Antillen en Nederland): uitvoering vice-voorzitterschap en secretariaat voor Nederland	criminaliteitspreventie	1996
Coördinatie inburgering: opstellen en uitvoeren Regeling financiering en afrekenings-systematiek (zie ook 08.085 en 16.004)	inburgering nieuwkomers	1996
Europees anti-discriminatie-/anti-racismebeleid: omvormen van de advies-commissie voor de bestrijding van racisme en xenofobie (ingesteld door de Raad van Europa) tot een permanente instelling en databank op dit terrein	racisme en discriminatiebestrijding	1997
Jaarlijkse rapportering aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de WBEAA in de overheidssectoroverig	1994	
Ontwikkelen van cursuspakket interculturele communicatie	overig	1993

## Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Bevordering leerlingwezen: uitvoeren Regeling Extra Impuls Leerlingwezen	meerdere onderwijssectoren (bve)	1996	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	structureel	interm.	scholen	uitgev.
Bestrijden voortijdig schoolverlaten: uitvoeren Regeling aanvullende vergoeding voortijdig schoolverlaten MBO 1997	meerdere onderwijssectoren (bve)	1997	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	uitgev.
Bestrijden voortijdig schoolverlaten: inbrengen van expertise uit vormingswerk voor jeugdigen in beroepsopleidingen	meerdere onderwijssectoren (bve)	1995	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	scholen	nee
Opstellen landelijke kwalificatietructuur (eindtermen) voor het beroeps-onderwijs en voor de volwasseneneducatie (om de transparantie te vergroten)	meerdere onderwijssectoren (bve)	1996	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	scholen	aangek.



titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Faciliteitenregeling ROC-vorming (Regionale Opleidings Centra)	meerdere onderwijssectoren (bve)	1995	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	uitgev. + nieuwe aangek.
Subsidiering ontwikkeling van reguliere assistentopleiding (voor situaties waarin minimum startkwalificatie niet haalbaar is)	meerdere onderwijssectoren (bve)	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	nee
Opzetten van een stelsel van kwaliteitszorg	meerdere onderwijssectoren (bve)	1996	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	intern.	scholen	aangek.
Bevordering leerlingwezen: afdrachtkorting Leerlingwezen; fiscale faciliteit voor werkgevers, die beoogt de beschikbaarstelling van leerarbeidsplaatsen en praktijkleerplaatsen in het leerlingwezen te bevorderen	meerdere onderwijssectoren (bve)	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	intern.	Rijk	nee
WEB; Wet Educatie Beroepsonderrwijs (o.a. van belang in het kader van het nieuwkomers-beleid)	meerdere onderwijssectoren (bve)	1995	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	scholen	uitgev. + nieuwe aangek.
Bevorderen van deelname van allochtone en herintredende vrouwen van 18 jaar en ouder aan bepaalde opleidingen, waar het deelnemersbestand voor 10% of minder uit vrouwen bestaat	meerdere onderwijssectoren (bve)	1994	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	uitgev.
Regeling vaststelling bedragen nascholing BVE 1997	meerdere onderwijssectoren (bve)	1997	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	intern.	scholen	nee
Scheppen van voorwaarden om migranten toegang tot de media te verlenen in personeel opzicht: subsidiering actieplan «Meer kleur in de media» (gericht op evenredige personele vertegenwoordiging)	cultuur + media	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	combinatie	aangek.
Scheppen van voorwaarden om migranten toegang tot de media te verlenen in programmatisch en journalistiek opzicht: subsidiering Stichting Service Organisatie Migranten Media (SOM-Media; verzorgt raamprogramma's voor regionale en lokale migrantenomroepen)	cultuur + media	niet vermeld	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	nee

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Scheppen van voorwaarden om migranten toegang tot de media te verlenen in programmatisch en journalistiek opzicht: subsidie voor de Stichting Omroep Allochtonen (STOA)	cultuur + media	1997	specifiek, achterstands	ja	financieel	structureel	direct	stichting	nee
Scheppen van voorwaarden om migranten toegang tot de media te verlenen in programmatisch en journalistiek opzicht: subsidiëring van projecten die bijdragen aan een grotere participatie van minderheden in de media (met bijzondere aandacht voor projecten op het terrein van omroep en pers)	cultuur + media	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	nee
Subsidiëring van een opleidings-traject van de Organisatie Lokale Omroepen Nederland (OLON) dat gericht is op een actieve participatie van minderheden in lokale omroepen	cultuur + media	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Scheppen van voorwaarden om migranten toegang tot de media te verlenen in programmatisch en journalistiek opzicht: financiële ondersteuning van het Stimuleringsfonds voor Nederlandse Culturele Omroep-producties (gericht op stimuleren van de ontwikkeling van programma's over de dagelijkse realiteit in de grote steden en het i.s.m. andere organisaties aandacht besteden aan ervaringstrajecten, trainingen en scenario cursussen voor minderheden)	cultuur + media	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	nee
Subsidiëring van museale projecten (sommige ondersteund via de Mondriaanstichting) waarin een nieuwe omgang met het culturele heden en verleden tot uitdrukking komt zowel in de vaste presentatie als in het verzamelbeleid	cultuur + media	1990 of later	specifiek	ja	financieel	structureel	interm.	stichting	aangek.
Financiële ondersteuning van deskundigheidsbevordering bij museum personeel en stimulering van intercultureel beleid bij musea en daaraan gelleerde instellingen	cultuur + media	1990 of later	specifiek	ja	financieel	structureel	interm.	stichting	aangek.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Geoornd budget in de Letterenbegroting voor financiële ondersteuning van projecten gericht op – stimuleren van deelname minderheden aan Nederlandse literatuur – vergroten van de belangstelling van het Nederlandse lezerspubliek voor de migrantenliteratuur	cultuur + media	1990	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	structureel	direct	combinatie	nee
Financiering kunstvakonderwijs (onder meer de interculturele vooropleiding theater van De Nieuw Amsterdam en dans-opleiding van Five o'clock class)	cultuur + media	1993	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	aangek.
Subsidiëring interculturele theaterproducties van de Stichting Artisjok Nultwintig	cultuur + media	vóór 1990	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	stichting	niet aangetroffen
Financiële ondersteuning jaarlijkse festival Music Meeting	cultuur + media	vóór 1990	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	stichting	niet aangetroffen
Subsidiëring van ontwikkelings-trajecten op het terrein van cultuureducatie	cultuur + media	1990 of later	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	nee
Wettelijke taak voor NPS met betrekking tot het verzorgen van programma's voor minderheden en programma's over de multiculturele samenleving	cultuur + media	1995	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	ZBO/RWT	niet aangetroffen
Wettelijke taak voor Radio 5 m.b.t. het verzorgen van programma's van informatieve en educatieve aard, gericht op specifieke publieksgroepen (b.v. programma-onderdelen in de eigen taal van minderheden)	cultuur + media	1995	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	ZBO/RWT	niet aangetroffen
Mediawet, art. 39f: het bieden van de mogelijkheid voor kerkgemeenschappen of genootschappen op geestelijke grondslag om zendtijd te krijgen (kleine zendgemachtigden)	cultuur + media	vóór 1990	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	ZBO/RWT	nee
Starten van een post-HBO-opleiding voor het onderwijs in het NT2 voor PO, VO en Volwassenenonderwijs	inburgering nieuwkomers	1990 of later	specifiek	ja	financieel	structureel	interm.	scholen	nee
Invoeren van staatsexamens NT2	inburgering nieuwkomers	1992	specifiek, achterstands-beleid	ja	producten	structureel	direct	ZBO/RWT	nee

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Uitvoeren WRR-convenant (overeenkomst onderwijs minderhedenbeleid) inzake NT2-geldstroom naar behoeve van	inburgering nieuwkomers	1991	specifiek, achterstands-beleid	ja	communicatief	structureel	intern.	gemeente	uitgev.
– eerste opvang leerplichtige nieuwkomers									
– vergroting deskundigheid onderwijspersoneel									
– aanpassing onderwijsprogramma gericht op vervolgtraject									
Actieprogramma «Weg met de wachtlijsten»	inburgering nieuwkomers	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Inburgering nieuwkomers: financiële ondersteuning van Teleac ten behoeve van Nederlandse lessen voor nieuwkomers	inburgering nieuwkomers	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	omroep/ ZBO/RWT	aangek.
Inburgering nieuwkomers: uitvoeren Onderwijsregeling (bekostiging educatieve component; zie 16.004 voor bekostiging wezijnscomponent)	inburgering nieuwkomers	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Onderwijs in eigen taal en cultuur: toekennen specifieke uitkering aan gemeenten voor onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) (wordt voor het PO in 1998 Onderwijs in Allochtone Levende Talen OALT)	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1990 of later	specifiek	ja	financieel	structureel	direct	gemeente	nee
Onderwijs in eigen taal en cultuur: besluit, waarbij het bezit van een bewijs van bekwaamheid met betrekking tot de Nederlandse taal benoemingsvoorwaarde is voor OETC-leraren in het PO	primair onderwijs	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	wettelijk	structureel	intern.	scholen	uitgev.
Klassenverkleining in het basisonderwijs	primair onderwijs	1997	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	scholen nee	
Onderwijsvoorrangsbeleid: wetgeving en (vierjarig) beleidskader met voorwaarden voor bekostiging van gebiedsactiviteiten	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1993	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	intern.	scholen	uitgev. + nieuwe aangek.
Onderwijsvoorrangsbeleid: extra formatie voor individuele basisscholen waar doelgroep-leerlingen op zitten	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	voor 1990	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	intern.	scholen	uitgev. + nieuwe aangek.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Onderwijsvoorrrangsbeleid: 1.90 gewichtenregeling	primair onderwijs	vóór 1990	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	interm.	scholen	uitgev. + nieuwe aangek.
Intercultureel onderwijs: bevorderen van reguliere inbedding van intercultureel onderwijs in het algemene schoolbeleid (in het kader van herziening van de kerndoelen van het onderwijs en herinrichting van het voortgezet onderwijs)	meerdere onderwijssectoren (po, vo, ho en bve)	1994	algemeen	nvt	producten	structureel	interm.	combinatie	aangek.
Intercultureel onderwijs: bevorderen van reguliere inbedding van intercultureel onderwijs in de lerarenopleidingen (in het kader van de vernieuwing van lerarenopleidingen)	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1990 of later	algemeen	nvt	producten	structureel	interm.	scholen	nee
Uitvoeren Integrale regeling specifieke doelgroepen 1997	meerdere onderwijssectoren (bve)	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	uitgev.
Vergroten ouderbetrokkenheid: uitgeven van onderwijsjgidsen voor het primair en voortgezet onderwijs in het Nederlands, Turks, Arabisch en Engels, en voorlichting hierbij (via Postbus 51 en videobanden)	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	communicatief	niet structureel	direct	Rijk	aangek.
Vergroten ouderbetrokkenheid: voorlichtingscampagne over de rol en betrokkenheid van ouders in het primair en voortgezet onderwijs (twee deelcampagnes «Participatie in het onderwijs» en «Samen school maken»)	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	communicatief	niet structureel	direct	Rijk	nee
Bestrijden voortijdig schoolverlaten: handhaven Leerplichtwet 1969 (per 1-8-1994 gewijzigd)	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1994	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	aangek.
Bestrijden voortijdig schoolverlaten: tijdelijke regeling voor de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC)	meerdere onderwijssectoren (vo + bve)	1994	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Bestrijden voortijdig schoolverlaten: voorlichtingscampagne bestaande uit 3 deelcampagnes «Je staat er niet alleen voor», «Leren doe je samen», en «U spreekt met mijn vader».	meerdere onderwijssectoren (po en vo)	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	uitgev. + nieuwe aangek.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiering van Schoolbegeleiding Allochtone Meisjes in het voortgezet onderwijs	voortgezet onderwijs	1994	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimen-teel	direct	scholen	aangek.
Uitvoeren Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen WVO	voortgezet onderwijs	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	scholen	uitgev.
Beïnvloeden van de schoolkeuze van ouders en zichtbaar maken van prestaties van leerlingen op schoolniveau (in de vorm van een openbaar jaarverslag; om zwarte en witte scholen tegen te gaan)	meerdere onderwijs-sectoren (po en vo)	1990 of later	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	scholen	nee
Uitvoering Wet gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid (GOA): versterking van bevoegdheden van gemeenten inzake het gemeentelijk onderwijsbeleid en wettelijke basis voor doeluitkering voor bestrijding onderwijsachterstanden	meerdere onderwijs-sectoren (po en vo)	1997	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	aangek.
Leesbevorderingsbeleid: financiële ondersteuning van implementatie van voor allochtonen effectief gebleken instrumenten (Stichting Lezen)	overig	1996	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev.

### Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleidssterrein	jaar in werking
Instelling en financiering van Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO)	hoger onderwijs	1994
Bestrijden voortijdig schoolverlaten: Nationale expertisebundeling (Almanak)	meerdere onderwijssec-toren (vo + bve)	1994
Onderwijsvoorrrangsbeleid: instelling Commissie Indicatiestelling Onderwijs-achterstanden (taken: advisering over de indicatiestelling en over de mogelijkheid om een «profiel» van leerlingen op te stellen)	primair onderwijs	1996
Subsidiering Landelijk steunpunt educatie Molukkers	overig	vóór 1990
Leesbevorderingsbeleid: subsidiëring Stichting Lezen	overig	1992
Leesbevorderingsbeleid: geoormerkt budget voor Stichting Lezen t.b.v. allochtonen	overig	1994

## Ministerie van Defensie

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking	beleidsbasis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
<p>Maatregelen en faciliteiten ter bevordering van de instroom en integratie van minderheden in de krijgsmacht: Werving en selectie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– specifiek wervingsplan voor minderheden</li> <li>– voorlichtingsfilm voor en door etnische minderheden</li> <li>– wervingsacties op evenementen voor allochtonen</li> <li>– bij de werving inschakelen van intermediairs tussen Defensie en de doelgroepen</li> <li>– naast reguliere test- en selectie-circuits een allochtonencircuit aanhouden</li> <li>– trainen van selectiefunctionarissen;</li> </ul> <p>Integratie: – aandacht voor nieuwkomers met taalproblemen en problemen van culturele aard in de opstapcursus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– twee formatieplaatsen geestelijke verzorging voor Moslim en Hindoe militairen</li> <li>– uitvoering van de «Regeling faciliteiten voor Joodse, Moslim en Hindoe militairen»</li> <li>– faciliteiten op het gebied van voeding en religieuze feest- en gedenkdagen</li> </ul> <p>Tegengaan uitstroom: – exit-interviews</p> <p>Maatregelen en faciliteiten ter bevordering van de instroom en integratie van minderheden in de krijgsmacht: bevorderen van een gunstig werkklimaat voor de instroom en integratie door aandacht voor culturele en religieuze achtergronden in de cursussen voor al het personeel en specifiek voor leidinggevend en opleidingsfunctionarissen</p>	overig	1991	specifiek, achterstandsbeleid	ja	aanpassen interne organisatie	structureel	interm.	Rijk	uitgev. + nieuwe aanpak.
<p>Maatregelen en faciliteiten ter bevordering van de instroom en integratie van minderheden in de krijgsmacht: Werving en selectie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– specifiek wervingsplan voor minderheden</li> <li>– voorlichtingsfilm voor en door etnische minderheden</li> <li>– wervingsacties op evenementen voor allochtonen</li> <li>– bij de werving inschakelen van intermediairs tussen Defensie en de doelgroepen</li> <li>– naast reguliere test- en selectie-circuits een allochtonencircuit aanhouden</li> <li>– trainen van selectiefunctionarissen;</li> </ul> <p>Integratie: – aandacht voor nieuwkomers met taalproblemen en problemen van culturele aard in de opstapcursus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– twee formatieplaatsen geestelijke verzorging voor Moslim en Hindoe militairen</li> <li>– uitvoering van de «Regeling faciliteiten voor Joodse, Moslim en Hindoe militairen»</li> <li>– faciliteiten op het gebied van voeding en religieuze feest- en gedenkdagen</li> </ul> <p>Tegengaan uitstroom: – exit-interviews</p> <p>Maatregelen en faciliteiten ter bevordering van de instroom en integratie van minderheden in de krijgsmacht: bevorderen van een gunstig werkklimaat voor de instroom en integratie door aandacht voor culturele en religieuze achtergronden in de cursussen voor al het personeel en specifiek voor leidinggevend en opleidingsfunctionarissen</p>	overig	1993	specifiek, achterstandsbeleid	ja	aanpassen interne organisatie	structureel	interm.	Rijk	uitgev.

## Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids- terrein	jaar in werking	beleids- basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Indicatief nieuwbouwprogramma woningen 1996/2000	huisvesting	1996	algemeen	nvt	producten	structureel	direct	combinatie	uitgev.
Beleid gericht op een evenwichtige verdeling van de woning- voorraad (EVW-beleid)	huisvesting	niet vermeld	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	structureel	direct	combinatie	uitgev. + nieuwe aangek.
Subsidiëring op grond van de Huursubsidiewet	huisvesting	1997	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	Rijk	aangek.
Subsidiëring van de herstructu- rering van steden, gericht op de versterking van de economische en sociale vitaliteit van de stad en differentiatie van het woningaanbod	huisvesting	1997	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	combinatie	uitgev. + nieuwe aangek.
Bereikbaarheidstoelage in het Besluit Woninggebonden Subsidies 1995 (BWS)	huis- vesting	1995	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev.
Oplossen van problemen die een minder goed woon- en leefmilieu veroorzaken: regelgeving, in casu huisvestingsverordening op basis van de Huisvestingswet	huisvesting	1993	algemeen, achterstands- beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	uitgev.
Oplossen van problemen die een minder goed woon- en leefmilieu veroorzaken: subsidiëring door middel van objectsubsidies	huisvesting	1990 of later	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev.
grond van het Besluit Woning- gebonden Subsidies 1995 (BWS)	huisvesting	1990 of later	algemeen, achterstands- beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	uitgev.
Oplossen van problemen die een minder goed woon- en leefmilieu veroorzaken: regelgeving, in casu Wet op de Stads- en Dorpvernieuwing	huisvesting	1995	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	nee
Voeding van het BWS-budget voor de komende vier jaar met stimuleringspremies voor ruim 15.000 sociale huurwoningen	huisvesting	1994	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev.
Aanvullende rijksbijdragen voor woningbouw op functieverande- ringslocaties in bestaand stedelijk gebied en voor functieveranderingslocaties die buiten de definitie van stadsver- nieuwing vallen	huisvesting	1994	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev.



titel van de maatregel	beleids- terrein	jaar in werking	beleids- basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Opdracht aan de toegelaten instellingen bij voorrang personen te huisvesten die gezien hun inkomen of andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende woonruimte	huisvesting	1993	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	stichting	nee
Huisvesting van bepaalde categorieën verblijfs-gerechtigden	huisvesting	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	wettelijk	structureel	direct	gemeente	uitgev.
Uitvoeren Stadsvernieuwings-beleid	huisvesting	1990	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.

### Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking
Regelgeving (art. 79 Huisvestingswet), op basis waarvan gemeenten de mogelijkheid hebben om verhuurders verslag te laten uitbrengen over huisvesting van woningzoekenden, die om andere redenen dan hun inkomen moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting	huisvesting	1990 of later
Rapportageverplichting voor toegelaten instellingen in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH; art. 26 lid 2 sub b; jaarlijks moet een verslag worden opgesteld, waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het gevoerde beleid voldoet aan art. 70, lid 6 van de Woningwet)	huisvesting	1990 of later
Jaarlijkse rapportering aan de Tweede Kamer over de monitoring van voorgenomen activiteiten (in de meibrief) en over de geleverde prestaties (in de decemberbrief) van woning-corporaties	huisvesting	1995

### Ministerie van Economische Zaken

#### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids- terrein	jaar in werking	beleids- basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Verlenen van vrijstellingen in het kader van Ramadan (op basis van de Winkeltijdenwet 1996)	ondernemer-schap	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	aangek.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Vergroting van de ruimte om te ondernemen in het algemeen en voor starters en doorgroeiërs in het zelfstandig ondernemerschap in het bijzonder (onder meer door fiscale en lastenverlichtende maatregelen, vermindering van de regeldruk, versterking van de kwaliteit van het ondernemerschap en vergroting van de financieringsmogelijkheden)	ondernemerschap	1995	algemeen	nvt	producten	structureel	direct	combinatie	aangek.
Project MOTOR: subsidiëring van proefprojecten in Amsterdam, Rotterdam en Enschede in de sfeer van verbetering van advisering, begeleiding en onderwijs aan startende allochtone medewerkers	ondernemerschap	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimen-teel	direct	combinatie	aangek.
Project MOTOR: subsidiëring van een Landelijk expertisecentrum advisering, begeleiding en onderwijs aan startende allochtone ondernemers	ondernemerschap	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	aan gek.
Opleidingen ten behoeve van allochtoon ondernemerschap (project MOTOR): – financiering van een cursus Een eigen bedrijf beginnen in Nederland – financiering van een vooropleiding Vestigingsdiploma's Anderstaligen (VVA)	ondernemerschap	vóór 1990	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	combinatie	uitgev. + nieuwe aangek.
Financiering van drie regionale proefprojecten om een meer op de vraag gerichte opvang van starters vanuit een uitkerings-situatie te realiseren	ondernemerschap	1997	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	experimen-teel	direct	combinatie	uitgev. + nieuwe aangek.
Subsidiëring van een tweejarijg project gericht op het samen-brengen van (bestaande) franchisegevers en ondernemers uit minderheidsgroepen	ondernemerschap	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimen-teel	intern.	combinatie	uitgev.
Subsidie aan het IMK voor het geven van voorlichting aan startende respectievelijk gevestigde ondernemers	ondernemerschap	1991	algemeen	nvt	financieel	structur eel	direct	stichtinguit-gev.	
Instemmen met een driejarige proef inzake de mogelijkheid om het examen Algemene Ondernemersvaardigheden in het Turks en Arabisch af te leggen	ondernemerschap	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	wettelijk	experimen-teel	direct	stichting	aangek.

## Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids- terrein	jaar in werking	beleids- basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEEA) (per 1-1-1998 overgegaan in de wet Samen)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1994	specifiek, achterstands- beleid	ja	wettelijk	niet structureel	interm.	arbeids- organisaties en/of sociale partners	uitgev.
Flankerend beleid WBEEA: – overleg met sociale partners om knelpunten weg te nemen – subsidies in het kader van flankerend beleid – voorlichtingstraject	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1995	specifiek, achterstands- beleid	ja	producten	structureel	interm.	arbeids- organisaties en/of sociale partners	uitgev. + nieuwe aangek.
Wet Vermindering langdurig werklozen (VLW) (fiscale faciliteit voor werkgevers die door een verlaging van loonkosten de beschikbaarstelling van laaggeschoolde functies beoogt te bevorderen; onderdeel van Wet Vermindering Afdracht loonbelasting WVA)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1996	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	interm.	combinatie	uitgev.
Verbeteren arbeidsomstandighe- den van thuiswerkers in het kader van het Besluit thuiswerk	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1994	algemeen	nvt	wettelijk	structureel	direct	arbeids- organisaties en/of sociale partners	nee
Tijdelijk besluit subsidiëring van experimenten activering van uitkeringsgelden (Melkert II): subsidiëring van 60 algemene projecten en van 3 op allochto- nen gerichte projecten (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1995	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	experimen- teel	interm.	gemeen- ten	aangek.

<sup>1</sup> Wel of niet gemotiveerd, ongeacht de kwaliteit van de motivatie. De Rekenkamer beoordeelde de motivatie bij 6 maatregelen als onvoldoende.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Verlenen van toestemming voor gemeentelijke experimenten (op basis van art. 144 Algemene Bijstandswet) gericht op sociale activering van uitkeringsgerechtigden (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1996	algemeen, achterstandsbepaald	nvt	wettelijk	experimenteel	direct	gemeenten	aangek.
Jeugdwerkgarantiewet (JWG) (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1991	algemeen, achterstandsbepaald	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeenten	uitgev.
Regeling nieuwkomers Jeugdwerkgarantiewet (JWG) (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW, waarvan ook nieuwkomers de doelgroep zijn)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1994	specifiek, achterstandsbepaald	ja	wettelijk	structureel	direct	gemeenten	aangek.
Experimenten uitplaatsing van Jeugdwerkgarantiewet (JWG) naar het leerlingwezen (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1995	algemeen, achterstandsbepaald	nvt	wettelijk	experimenteel	direct	gemeenten	aangek.
Minderhedenakkoord sociale partners: voor- en najaarsoverleg met de sociale partners over de voortgang van de implementatie van het minderhedenakkoord 1990 en over de voorbereiding van het nieuwe minderhedenakkoord «Met minderheden meer mogelijkheden»	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1997	specifiek, achterstandsbepaald	ja	communicatief	niet structureel	intern.	arbeidsorganisaties en/of sociale partners	aangek.
Verruimen van de werkgelegenheid voor laaggeschoolden door inzetten van uitkeringsgelden voor langdurig werklozen om op grote schaal eenvoudige functies te creëren (Melkert I/40.000 banenplan bij gemeenten en zorgsector)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1995	algemeen, achterstandsbepaald	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	nee
Tijdelijke financieringsmaatregel (1995-1997) zelfstandig VEM-bureau (Vrouwen uit Minderheidsgroepen): productontwikkeling middels haalbaarheidsstudies	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1995	specifiek, achterstandsbepaald	nee	financieel	niet structureel	intern.	stichting	uitgev.
Subsidiering van negen experimentele projecten met als doel het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van Antilliaanse en Arubaanse jongeren	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1994	specifiek, achterstandsbepaald	ja	financieel	experimenteel	direct	gemeente	uitgev.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Rijksbijdreregeling Banenpools (subsidiering bij uitstroom uit Banenpool of Jeugdwerk-garantiewet naar reguliere arbeid of scholing) (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1990	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev.
Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren (AAJ)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1992	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uit gev.
Regeling kinderopvang buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (gaat per 1-1-1998 op in Wet inschakeling werkzoekenden WIW)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1996	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Regeling experiment marktverruiming schoonmaakbranche (gaat per 1-1-1998 over in de Regeling schoonmaakdiensten particulieren)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1996	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	experimen- teel	intern.	arbeids- organisaties en/of sociale partners	uitgev.
Besluit (samen met sociale partners) inzake taakstelling minderheden voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (evenredigheidsdoelstelling met betrekking tot werklozen uit de minderheidsgroepen)	arbeidsmarkt/ werkgelegen- heid	1991	specifiek, achterstands- beleid	ja	communica- tief	niet structureel	intern.	ZBO/RWT	uitgev.
Subsidiering project Opportunity in Bedrijf	emancipatie	1996	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Conferentie « Lokale democratie: vernieuwing en diversiteit »	emancipatie	1997	algemeen	nvt	communica- tief	niet structureel	intern.	combinatie	aangek.
Subsidiering databank « Toplink »	emancipatie	1995	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	stichting	niet aangetrof- fen
Project « Bestrijding armoede onder vrouwen »	emancipatie	1997	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	structureel	direct	combinatie	nee

### Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleidssterrein	jaar in werking
Minderhedenakkoord sociale partners: subsidie Landelijk Expertise-Centrum (LEC) ten behoeve van een inventarisatie van ervaringen met de uitvoeringskant van CAO-afspraken over scholing en werk voor etnische minderheden	arbeidsmarkt/werkgelegenheid	1996
Uitvoeren project « Sekse en etniciteit »	emancipatie	1997
Project AISA: financiële ondersteuning van de emancipatie van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen	emancipatie	1994
Implementatie van de resultaten van de Vierde VN-Wereld-vrouwen-conferentie te Beijing in het emancipatiebeleid van de Rijksoverheid	emancipatie	1995

titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking
Instelling «Commissie Groenman» ter voorbereiding van de Nationale Implementatie Rapportage over de uitvoering van het Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen	emancipatie	1996
Verhogen van de zichtbaarheid van allochtone vrouwen in cijfers en beleid, onder meer in de emancipatiemonitor en het Jaarboek emancipatie	emancipatie	1994
Aandacht voor allochtone vrouwen in het interdepartementale project «Vergroting van de deelname van vrouwen aan de maatschappelijke besluitvorming»	emancipatie	1994
Subsidie aan het ILO-project «Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in the world of work»: ten behoeve van inventariseren en evalueren van educatie en trainingen in nondiscriminatoire gedrag voor personeelsfunctionarissen, bestuurders en kaderleden van vakbonden en werknemers van RBA's	racisme en discriminatiebestrijding	1994
Instellen Meldpunt werving en selectie, waar sollicitanten klachten over sollicitatieprocedures kunnen melden	racisme en discriminatiebestrijding	1997

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids- terrein	jaar in werking	beleids- basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Programma «Allochtonen en gehandicaptenzorg»: subsidiëring van projecten op het gebied van informatie en voorlichting, deskundigheidsbevordering, begeleiding, netwerk-ontwikkeling	gehandicapten- beleid	1995	specifiek, achterstands- beleid	ja	communica- tief	niet structureel	direct	Rijk	aangek.
Programma «Vernieuwing en Implementatie Gehandicapten-beleid»: financiering projecten gericht op verbetering van toegankelijkheid en kwaliteit van zorg- en dienstverlening voor thuiswonende allochtonen met handicap	gehandicapten- beleid	1995	specifiek, achterstands- beleid	ja	financieel	structureel	interm.	gemeente	aan gek.
Bekostiging inburgering: inburgeringsprogramma voor nieuwkomers met een inburgeringscontract met sancties op het niet-naleven ervan (welzijnscomponent; zie 08.085 voor bekostiging onderwijscomponent)	inburgering nieuwkomers	1996	specifiek, achterstands- beleid	nee	financieel	structureel	interm.	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: subsidiëring van experiment inhoudelijke invulling traject sociale redzaamheid	inburgering nieuwkomers	1995	specifiek, achterstands- beleid	nee	financieel	experimen- teel	direct	gemeente	aangek.

<sup>1</sup> Wel of niet gemotiveerd, ongeacht de kwaliteit van de motivatie. De Rekenkamer beoordeelde de motivatie bij 6 maatregelen als onvoldoende.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: subsidiëring van experimenten ten behoeve van integratie van nieuwkomers en verblijfsgerechtigden, door stimuleren van participatie van deze groepen in Nederlands vrijwilligerswerk	inburgering nieuwkomers	1995	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	experimen-teel	direct	stichting	aangek.
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: subsidiëring VON vrouwenproject «Op de drempel van een nieuw bestaan»	inburgering nieuwkomers	1995	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: subsidiëring pilotproject in 3 gemeenten om de opvang van nieuwkomers van 15 tot en met 17 jaar verder te ontwikkelen	inburgering nieuwkomers	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimen-teel	direct	gemeente	niet aangetrof-fen
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: ontwikkelen van materialen op auditief en visueel gebied in overleg met bij de integratieprogramma's direct betrokkenen	inburgering nieuwkomers	1996	specifiek, achterstands-beleid	nee	finan-cieel	niet structureel	direct	ZBO/RWT	nee
Uitgeven brochure ten behoeve van Turkse nieuwkomers	inburgering nieuwkomers	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	communica-tief	niet structureel	direct	Rijk	nee
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: voorlichting over homoseksualiteit in de nieuwkomers-programma's	inburgering nieuwkomers	1995	specifiek	nee	financieel	structureel	direct	gemeente	nee
Bekostiging inburgering: bekostigingsbesluit welzijns-beleid en welzijns-regeling inburgering nieuwkomers (op basis van de Welzijnswet 1994; deel van wettelijke basis van inburgering)	inburgering nieuwkomers	1994	algemeen, achterstands-beleid	nvt	wettelijk	structureel	direct	gemeente	nee
Implementatie Minderheden-accorder sociale partners: instroom van 3000 allochtonen in de intramurale gezondheidszorg in de periode 1993-1997	intercultureel management	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	communica-tief	niet structureel	direct	arbeids-organisaties en/of sociale partners	uitgev.
Implementatie Minderheden-accorder sociale partners: instroom van 800 allochtonen in de bejaardenoorden in de periode 1993-1997	intercultureel management	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	communica-tief	niet structureel	direct	arbeids-organisaties en/of sociale partners	uitgev.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Implementatie Minderheden- accorder sociale partners: subsidiering pilotstudie naar de verbetering van de uitvoering van de WBEAA in de zorgsector, waar het gaat om het maken van in de wet gevraagde registraties	intercultureel management	1990 of later	specifiek	nee	financieel	experimen- teel	interm.	ZBO/RWT	nee
Implementatie Minderheden- accorder sociale partners: subsidiering van sectorfondsen van sociale partners, die taakstellingen hebben afgespro- ken t.a.v. instroom van allochto- nen in de gezondheidszorg, diverse instrumenten ontwikkeld hebben en projecten gefinan- cierd hebben	intercultureel management	1993	specifiek, achterstands- beleid	nee	financieel	niet structureel	interm.	arbeids- organisaties en/of sociale partners	uitgev.
Implementatie Minderheden- accorder sociale partners: in het kader van de WBEAA implemen- teren van intercultureel management binnen de departementen	intercultureel management	1990 of later	algemeen, achterstands- beleid	nvt	aanpassen interne organisatie	niet structureel	interm.	Rijk	nee
Financiële ondersteuning van deskundigheidsbevordering inzake intercultureel manage- ment, o.a. a. cursussen van de sector- fondsen over intercultureel management in de gezondheids- zorg b. handboek intercultureel management voor de zorgsector c. handboek Alloctonen- personeelsbeleid	intercultureel management	1993	algemeen, achterstands- beleid	nvt	financieel	niet structureel	interm.	combinatie	nee
Subsidiering van de experimen- ten van de Stichting Industrieel Vakmanschap in samenwerking met de Algemene Werkgevers- vereniging op het gebied van informatieverstrekking over intercultureel management volgens een kleinschalige, regionale en branchegerichte structuur	intercultureel management	1990 of later	algemeen	nvt	financieel	experimen- teel	interm.	arbeids- organisaties en/of sociale partners	nee
Facilitering en ondersteuning van gemeenten in het kader van het preventieve jeugdbeleid	jeugdbeleid	1995	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	structureel	direct	gemeente	aangek.



titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Implementatie intercultureel management in de jeugdzorg: project instroom allochtone medewerkers (PIAM) van de werkgeversorganisatie Vereniging van Ondernemers in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (is vanaf 1998 opgenomen in project JEWEL)	jeugdbeleid	niet vermeld	specifiek	ja	producten	niet structureel	direct	arbeids-organisaties en/of sociale partners	aangek.
Implementatie intercultureel management in de jeugdzorg: project gericht op instroom van allochtone leiders in de kinderopvang (is inmiddels beëindigd)	jeugdbeleid	1993	specifiek, achterstands-beleid	ja	producten	niet structureel	direct	arbeids-organisaties en/of sociale partners	nee
Implementatie intercultureel management in de jeugdzorg: subsidiëring en begeleiding van een project «het geschikt maken van diagnostische instrumenten op de doelgroep en het introduceren van methoden van intercultureel management» (is vanaf 1998 opgenomen in project JEWEL)	jeugdbeleid	1990 of later	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	niet structureel	interm.	stichting	aangek.
Financiering project «Jongeren in meervoudige achterstands-situaties»	jeugdbeleid	1994	algemeen, ?	nvt	financieel	niet structureel	direct	overig	nee
Verbreiding van het gesubsidieerde project «Vrouwen 50+ nemen de ruimte» tot migranten-vrouwen	ouderen-beleid	1995	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	overig	nee
Zelforganisaties faciliteren: Jaarlijks trekkingsrecht en subsidiëring voor aantal vernieuwende projecten, experimenten en onderzoek van de Nederlands Islamitische Bond van Ouderen (NISBO)	ouderen-beleid	1990 of later	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimen-teel	direct	stichting	nee
Subsidiëring van het NIZW-programma «Oudere migranten en voorzorgingen» (inmiddels «Multiculturele aspecten van zorg en welzijn»).	ouderen-beleid	1991	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	aan gek.
Projecten Waardig Oud worden In Nederland (WIN)	ouderen-beleid	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	gemeente	aangek.
Subsidiëring van het project «Chinese ouderen thuis» door NIZW	ouderen-beleid	1996	specifiek	ja	financieel	experimen-teel	direct	stichting	uitgev.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Stimulering van lokale initiatieven tot het doorbreken van sociaal isolement en tot hulp dichtbij huis aan alleenstaande allochtone oudere vrouwen: subsidiëring van experimenten met jongere allochtone vrouwen als intermediairs tussen allochtone oudere vrouwen en de vaak grotendeels onbekende wereld om hen heen	ouderens-beleid	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimenteren	direct	gemeente	aan gek.
Subsidiëring experiment verlenende schooldag (met OCW gedeelde verantwoordelijkheid)	primair en VO onderwijs	1992	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimenteren	direct	scholen	uitgev.
Implementatie intercultureel management: financiering werkgelegenheidsplan van de Stichting Averroës voor 280 arbeidsplaatsen voor buurtmoeders bij de Opstap- en Opstapje-projecten	primair en VO onderwijs	1994	specifiek, achterstands-beleid	nee	producten	niet structureel	direct	combinatie	nee
Subsidiëring gezinsgericht stimuleringsprogramma: Op-Stap (Opnieuw)	primair en VO onderwijs	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	scholen	aangek.
Subsidiëring gezinsgericht stimuleringsprogramma: Opstapje	primair en VO onderwijs	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	gemeente	uitgev.
Subsidiëring gezinsgericht stimuleringsprogramma: Instapje	primair en VO onderwijs	1994	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	gemeente	uitgev. + nieuwe aangek.
Subsidiëring gezinsgericht stimuleringsprogramma: Overstap	primair en VO onderwijs	1992	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	scholen	uitgev.
Financiering tutorproject in vervolg op Overstap voor leerlingen van groep 4, waarbij leerlingen uit groep 4 samen lezen met leerlingen uit groep 8: «Stap door»	primair en VO onderwijs	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimenteren	direct	scholen	aangek.
Subsidiëring van het experiment Stap In: overzichtelijke beschrijving van het lokale voor- en buitenschoolse aanbod en inventarisatie van de vraag naar voor- en buitenschoolse activiteiten, voor kinderen van etnische minderheden	primair en VO onderwijs	1997	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	experimenteren	direct	stichting	niet aangetroffen

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiering van experimenten voorschoolse vorming en aansluiting onderbouw basisonderwijs (met OCW gedeelde verantwoordelijkheid): a. Programma High Scope, b. Programma CITO/Slavin, thans Piramide	primair en VO onderwijs	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	experimen-teel	direct	gemeente	aangek.
Discriminatiebestrijding: financiële ondersteuning van het Anti-Discriminatie Overleg (ADO) voor activiteiten die liggen op het terrein van media, onderwijs, voorlichting en arbeidsmarkt	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld	algemeen	nvt	financieel	structureel	direct	overig	nee
Discriminatiebestrijding: subsidiëring van activiteiten en instellingen in het kader van het jeugdvoorlichtingsbeleid WO-II-heden	racisme en discriminatiebestrijding	1995	algemeen	nvt	financieel	structureel	intern.	combinatie	nee
Discriminatiebestrijding: subsidiëring van projecten gericht op jongeren bijv. Nederland bekend Kleur, Pop against Racism, School zonder Racisme	racisme en discriminatiebestrijding	1993	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	direct	combinatie	nee
Discriminatiebestrijding: subsidiëring van projecten op het raakvlak van welzijn, onderwijs en cultuur, gericht op wegnemen van vooroordelen en bevorderen van verdraagzaamheid (bijv. uitgave schoolagenda, pilotprojecten in scholen van Instituut voor Publiek en Politiek, tentoonstelling Reispaleis)	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	direct	overig	nee
Subsidiëring van projecten met als doel vrijwilligersorganisaties te transformeren tot multiculturele organisaties	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Stimuleren van projecten met als doel deelname van leden uit minderheidsgroepen aan het vrijwilligerswerk als gewoon lid, kaderlid of bestuurslid	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	niet structureel	direct	stichting	aangek.
Bevordering bestuurlijke participatie: subsidiëring van het «Participatie Project Allochtonen» van de stichting Stimulans	racisme en discriminatiebestrijding	1990 of later	specifiek	nee	financieel	niet structureel	direct	stichting	uitgev.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiële ondersteuning van het landelijk project «de wijk is van ons allemaal» uitgevoerd door Forum	racisme en discriminatiebestrijding	1996	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	direct	combinatie	nee
Bevordering bestuurlijke participatie: subsidiëring Trainingstraject Joint Venture voor zwarte en migrantenvrouwen met bestuursaspiraties	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld	specifiek	ja	financieel	structureel	direct	stichting	nee
Aandacht voor relatie tussen minderheden en allochtonen in gesubsidieerde cursussen in vormings- en ontwikkelingswerk	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	interm.	scholen	nee
Programma sport en sociale vernieuwing: initiëren en subsidiëren van Project «Grenzeloos voetbal»	sport	1995	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Programma sport en sociale vernieuwing: subsidiëring Sport=Gaaf projecten in diverse gemeenten	sport	vóór 1990	specifiek, achterstandsbeleid	nee	financieel	experimenteel	direct	combinatie	uitgev.
Programma sport en sociale vernieuwing: subsidiëring van sportstimulering van allochtonen binnen multiprojecten in achterstandswijken in diverse gemeenten (in het kader van sociale vernieuwing en meer recent het Grote Steden Beleid)	sport	1995	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	gemeente	aangek.
Programma sportparticipatie specifieke bevolkingsgroepen (allochtonen): – wegnemen van drempels voor allochtonen bij sportbeoefening – bevorderen van de participatie van allochtonen in kaderfuncties in de sport	sport	niet vermeld	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	producten	niet structureel	direct	combinatie	uitgev.
– ondersteunen van landelijke, provinciale en lokale sportstimuleringsprojecten voor allochtonen	sport	1996	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	niet structureel	direct	overig	aangek.
Subsidiëring van het vierjarig project «Jeugd in Beweging» met onder meer specifieke aandacht voor allochtone jongeren	sport								

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiële ondersteuning van initiatieven van landelijke sportorganisaties en plannen van gemeenten of provincies betreffende alloctonen en sport, bijv. – subsidiëring van een zwemsportstimuleringsproject in Gelderland – Nieuwe Kansen Sport Project – Nieuw Kader, Eindhoven	sport	vóór 1990	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	structureel	direct	combinatie	uitgev.
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: subsidie voor voorlichting en deskundigheidsbevordering van vrijwillig kader, op het terrein van anti-discriminatie in de sport (zoals opgenomen in het gezamenlijk werkplan van de landelijke organisaties) en aanpassing van reglementen en tuchtrecht tak-van-sport-bonden	sport	1995	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: gedragscode «Discriminatie Buitenspel», richtlijn en toetssteen voor reacties van kaderfunctionarissen in gevallen van discriminatie. VWS verstrekt subsidie aan landelijke organisaties/LOSB voor diverse projecten	sport	1994	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	interm.	stichting	nee
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: cursusblokken over discriminatie in de opleidingen van trainers, scheids-rechters en bestuurders	sport	1994	algemeen	nvt	financieel	structureel	interm.	stichting	nee
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: door de Permanente Commissie Voetbalvandalisme van de Raad van Europa opgestelde maatregelen van preventieve, bestrijdende en coördinerende aard die gericht zijn op voetbal-supporters en de jaarlijkse rapportage van de aangesloten landen daarvan. VWS-directie Sport vertegenwoordigt Nederland hierin en vervult een voortrekkerrol	sport	1990 of later	algemeen	nvt	communicatief	structureel	direct	Rijk	nee

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: internationale inspanningen wat betreft «Tolerantie en fair play» in grote evenementen, waaronder organisatie van een internationale bijeenkomst op 11 april 1996 in Nederland onder de naam «Sport, Tolerance and Fair Play», over het in Europees verband tegengaan van discriminatie in de sport	sport	1996	algemeen	nvt	communicatief	structureel	direct	Rijk	nee
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: onderzoek naar de haalbaarheid van een landelijke campagne «Als racisme wint, verliest de sport» en opstellen van actieplan voor Nederland over «sport, tolerantie en fair play». VWS financiert de geïknamige stichting	sport	1996	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: ondersteuning van een project van de Federatie van Supportersverenigingen van het betaald voetbal, waarin supporters middels nieuwsbrieven en bijeenkomsten worden voorgelicht en opgeroepen om stelling te nemen tegen discriminatie	sport	1995	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Programma «Anti-discriminatiebeleid in de sport»: subsidiëring van de ontwikkeling lespakket voor lessen lichamelijke opvoeding, verzorging, sport en maatschappijleer in de multiculturele samenleving, voor het voortgezet onderwijs («interactief») door de Stichting Pop against racism en de Stichting Podium	sport	niet vermeld	algemeen	nvt	financieel	niet structureel	intern.	stichting	nee
In voorlichtingscampagnes streven naar foldermateriaal voor de gezondheidszorg in de diverse talen en toegeschreven op de diverse doelgroepen. VWS subsidieert het bureau Voorlichting gezondheidszorg buitenland-ers (onderdeel van NIZW)	volksgezondheid	1997	specifiek, achterstandsbeleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	nee

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiering van programma «Zorginnovatie bijzondere doelgroepen», waarin de zorg voor deze groepen kwalitatief verbeterd of aangevuld wordt d.m.v.	volksgezondheid	1997	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	stichting	aangek.
a. stimulering van management b. verbetering van voorlichting aan allochtonen c. implementatie van resultaten van ontwikkelingsprojecten in de beroepsopleiding									
Programma van interventies, gericht op het terugdringen van sociaal-economische gezondheidsverschillen (SEGV-II, periode 1995–1999). Hieronder valt ervaring opdoen met interventies, monitoring en vergroten van kennis	volksgezondheid	1997	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	experimen-teel	direct	gemeente	nee
(Deel)financiering van ondersteuningsvormen om werkdruk van huisartsen in achterstandswijken te verlagen (tolkcentra, studies/ handboeken interculturele communicatie)	volksgezondheid	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	intern.	stichting	nee
Initiatieven tot versterking van de positie van de huisarts in achterstandswijken door middel van (financiële) compensatie	volksgezondheid	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	intern.	Rijk	nee
Subsidiering programma «Allouchtone voorlichtsters in de gezondheidszorg» en steunpunt voor verdere ontwikkeling daarvan (project waarin Turkse en Marokkaanse vrouwen voorlichting geven aan Turkse en Marokkaanse vrouwen in hun eigen taal)	volksgezondheid	1995	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	structureel	direct	overig	uitgev.
Subsidiering van een voorlichtingsproject over erfelijkheid en aangeboren afwijkingen voor (aanstaande) Turkse en Marokkaanse echtparen	volksgezondheid	1997	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	niet structureel	direct	combinatie	nee
Subsidiering van het project «Zorgvernieuwing» van het Nederlands Centrum Buitenlanders	volksgezondheid	1995	specifiek	ja	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Financiering van een voorlichtingsproject voor het voorkomen van tiener-zwangerschappen en abortussen bij Surinaamse en Antilliaanse meisjes	volksgezondheid	1995	specifiek	ja	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Implementatie intercultureel management: subsidie aan het Projectbureau Voortgezette Scholing in Dienstverband (VSID) voor cursussen met bijzondere aandacht voor interculturele hulpverlening	welzijn algemeen	niet vermeld	specifiek	ja	financieel	structureel	intern.	stichting	nee
Implementatie intercultureel management: algemene geldstroom naar NIZW, dat in projecten aandacht besteedt aan hulpverlening aan cliënten uit minderheidsgroepen in opvangcentra	welzijn algemeen	niet vermeld	specifiek	ja	financieel	niet structureel	intern.	stichting	nee
Tijdelijke subsidiëring (maximaal 5 jaar) van vrijwilligersorganisaties van minderheden, vluchtelingen en Chinezen, die integratie in de samenleving beogen	welzijn algemeen	1996	specifiek, achterstands-beleid	ja	financieel	niet structureel	direct	stichting	nee
Subsidiëring van het Technisch Trainingsintermaat Klein Warnsborn via de Stichting Optie	welzijn algemeen	niet vermeld	specifiek, achterstands-beleid	nee	financieel	structureel	direct	stichting	nee

### Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking
Programma «Allochtonen en gehandicaptenzorg»: instelling werkgroep van het Gestructureerd Overleg Gehandicaptenbeleid VWS (GOG-werkgroep allochtonen) (adviesorgaan)	gehandicaptenbeleid	1995
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: financiering volg- en registratiesysteem «Diagram»	inburgering nieuwkomers	1996
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: informatievoorziening aan betrokkenen d.m.v. a. internetsite	inburgering nieuwkomers	1996
b. handboek maatschappij-oriëntatie		
c. tweemaandelijks nieuwsbrief (interdepartementaal)		
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: subsidiëring van cursussen gemeentelijke coördinatoren en trajectbegeleiders nieuwkomers en vluchtelingen	inburgering nieuwkomers	1993
Ondersteuning en ontwikkeling inburgering: handboek «Regie in de inburgering» ten behoeve van gemeenten	inburgering nieuwkomers	1997
Implementatie Minderhedenaccorder sociale partners: medefinanciering Tijdelijk Ondersteuningspunt Allochtonen in de Zorgsector (TOPAZ)	intercultureel management	1994
Het monitoren en stimuleren van het proces van interculturalisatie van de welzijnsinstellingen	intercultureel management	niet vermeld



titel van de maatregel	beleidsterrein	jaar in werking
Bevordering uitwisseling van kennis en produkten op het gebied van intercultureel management met internationale instellingen	intercultureel management	niet vermeld
Vervaardiging boek «Integraal op schaal», als ondersteuning voor gemeenten bij de ontwikkeling van integraal educatief beleid	jeugdbeleid	1990 of later
Zelforganisaties faciliteren: subsidie aan het «Ronde Tafeloverleg Oudere Medelander» van het Nederlands Centrum Buitenlanders	ouderenbeleid	1995
Handreiking voor lokaal educatief beleid voor kinderen van etnische minderheden: «Het Jonge Kind Lokaal Centraal»	primair en VO onderwijs	1997
Discriminatiebestrijding: financiële ondersteuning activiteiten Anti-Racisme Informatie Centrum (ARIC)	racisme en discriminatiebestrijding	niet vermeld
Samenstellen van een «Vademecum vrijwilligerswerk door allochtonen»	racisme en discriminatiebestrijding	1996
Onderzoek: – naar de doelgroep allochtonen als onderdeel van studie naar de sociaal integratieve functie van sport (programma Normen en Waarden in de Sport)	sport	1995
– sport en allochtonen, feiten, ontwikkelingen en beleid		
Instelling Overleggaan gezondheidszorg en multiculturele samenleving (adviesorgaan)	volksgezondheid	1994
Instelling van een commissie met als taak het ontwikkelen van een visie op de manier waarop de lokale bestuurlijke aandacht voor de collectieve preventie kan worden versterkt en het ontwikkelen van een actieprogramma daarvoor	volksgezondheid	1996
Subsidiering van Platform «Allochtone vrouwen in de gezondheidszorg» (Targuia)	volksgezondheid	1994
Gezondheidsenquête onder Marokkaanse ingezetenen in zes grote gemeenten	volksgezondheid	1997
Subsidiering van een project om inzicht te verwerven in de doodsoorzaken van allochtone kinderen en over de factoren die bijdragen aan hun verhoogde sterfterisico	volksgezondheid	1996
Subsidie aan de Federatie Opvang voor het opzetten van een cliëntenregistratiesysteem van maatschappelijke hulpverleners (met registratie naar herkomst)	welzijn algemeen	1994
Subsidiering van FORUM (instituut voor multiculturele ontwikkeling), voorheen Stichting Nederlands Expertisecentrum Multiculturele Samenleving (NEMS)	welzijn algemeen	1997
Meerjarig onderzoeksprogramma met betrekking tot de arbeidsmarkt in de zorgsector van de Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA).	welzijn algemeen	1994
Instelling van de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (adviesorgaan)	welzijn algemeen	1997

## ARBEIDSVORZIENING

### Maatregelen met externe werking

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Vakopleiding door Centra Vakopleiding Volwassenen (CVV)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	structureel	direct	combinatie	uitgev.
Vakopleiding door vrouwen-opleidingen voor vrouwen	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld	algemeen, achterstandsbeleid	nvt	financieel	structureel	intern.	combinatie	uitgev.
b. trainingen van praktijkbegeleiders en personeelsfunctionarissen in multi-etnisch personeelsbeleid									
Aktiviteiten in het kader van taalscholing: Nederlands als tweede taal (NT2)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld	specifiek, achterstandsbeleid	ja	producten	structureel	direct	ZBO/RWT	uitgev.

<sup>1</sup> Wel of niet gemotiveerd, ongeacht de kwaliteit van de motivatie. De Rekenkamer beoordeelde de motivatie bij 6 maatregelen als onvoldoende.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Plaatsing gesubsidieerde arbeid: a. Kaderregeling arbeidsinpassing (KRA) b. Banenpool c. Jeugdwerkgarantie Wet (JWG)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1990	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	structureel	interm.	ZBO/RWT	uitgev. + nieuwe aangek.
d. Wet Inschakeling Werkzoekenden (opvolger Banenpool en JWG per 1998)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1990	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	structureel	interm.	ZBO/RWT	uitgev.
Sectoraal beleid Arbeidsvoorziening: samenwerking met sectoren en branches bij de werving en opleiding van werkzoekenden, met afspraken in CAO's als uitgangspunt	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	niet structureel	direct	ZBO/RWT	uitgev.
Projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld	specifiek, achter- stands-beleid	ja	producten	structureel	interm.	ZBO/RWT	nee
Deskundigheidsbevordering: consultantschap vluchtelingen	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1997	specifiek, achterstands- beleid	ja	producten	structureel	direct	ZBO/RWT	nee
Uitvoeren project «Initiatief minderhedenbeleid»	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1992	specifiek, achterstands- beleid	ja	communicatief	structureel	interm.	ZBO/RWT	uitgev.
Aanstellen van 51 bedrijfsadviseurs minderheden, waarvan 50 bij Arbeidsvoorziening en 1 bij de bouwsector (door Arbeidsvoorziening betaald), die bedrijven adviseren over personeelsbeleid ten aanzien van etnische minderheden	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1997	algemeen, achterstands- beleid	nvt	producten	structureel	direct	stichting	nee
Samenwerking van Arbeidsvoorziening, Start en Vedor ASB in de Stichting ASV	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1996	specifiek	ja	producten	structureel	direct	ZBO/RWT	aangek.
Arbeidsvoorziening-dienstverlening aan nieuwkomers	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1992	algemeen	nvt	aanpassen interne organisatie	structureel	interm.	ZBO/RWT	aangek.

titel van de maatregel	beleids-terrein	jaar in werking	beleids-basis	gemotiveerd <sup>1</sup>	soort maatregel	continuïteit	intermediair of direct	uitvoering	evaluatie
Algemene Arbeidsvoorziening-activiteiten t.b.v. moeilijk plaatsbare werkzoekenden: a. geschikt maken voor inschakeling in arbeid, in het bijzonder door scholing b. leveren van bijzondere inspanningen voor hun arbeidsbemiddeling (opstellen/ uitvoeren bemiddelingsplannen voor werkzoekenden fasen 2 en 3)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld	algemeen, achterstands-beleid	nvt	producten	structureel	direct	ZBO/RWT	uitgev. + nieuwe aangek.
Algemene Arbeidsvoorzie-ning-diensten t.b.v. werkzoekenden en werkgevers (zoals registratie van vacatures en werkzoekenden, geven van informatie en advies, volgen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1990 of later	algemeen, achterstands-beleid	nvt	producten	structureel	direct	ZBO/RWT	uitgev. + nieuwe aangek.
Toe-kennen scholingsubsidies: Kaderregeling Scholing (KRS)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1991	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	direct	ZBO/RWT	nee
Toe-kennen scholingsubsidies: Bijdrageregeling bedrijfstaksge-wijze scholing werklozen (BBSW)	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1996	algemeen, achterstands-beleid	nvt	financieel	structureel	intern.	combinatie	nee

### Beleidsondersteunende maatregelen

titel van de maatregel	beleidssterrein	jaar in werking
Specifieke projecten voor allochtone vrouwen bij Vrouwenvak scholen: marktverkenningen naar de kansen voor zwarte-, migranten- en vluchtelingenvrouwen	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	niet vermeld
Doelgroepafbakening en identificatie als basis voor een goede registratie van etnische minderheden	arbeidsmarkt/ werkgelegenheid	1992

**BIJLAGE 2**

**SCHEMA VAN MAATREGELEN MET EXTERNE WERKING (NAAR DEPARTEMENT)**

Beschrijving van de maatregelen met externe werking: jaar inwerking, type maatregel, beleidsbasis, uitvoerende instantie, afdekking met evaluaties (per ministerie in absolute aantallen)

	aantal maatregelen met externe werking			type maatregel*					beleidsbasis**				aantal structurele maatregelen		aantal intermediair maatregelen		uitvoerende instantie						afdeckingsgraad	
	in 1990	in of na 1990	in of na 1994	C	F	W	A	P	A	AA	S	SA			Rijk	ge-meente	ZBO/RWT	stichting	arbeidsorgan./ sociale partners	onderwijsinstelling	afgedekt met evaluatie	evaluatie aangekondigd		
BuiZa	3	3	3	-	3	-	-	-	-	-	3	-	1	-	-	-	-	3	-	-	1	2		
Justitie	16	16	10	2	4	1	2	7	4	1	-	11	10	7	8	3	-	1	1	-	8	2		
BZK	22	22	11	4	4	9	-	5	9	4	7	2	19	4	4	8	3	3	-	-	9	2		
OCenW	52	51	33	3	35	11	-	3	9	22	4	17	45	15	3	8	5	10	-	23	17	12		
Defensie	2	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2	2	2	2	-	-	-	-	-	2	-		
VROM	13	12	7	-	7	4	-	2	2	9	-	1	13	-	1	8	-	1	-	-	10	1		
EZ	9	9	7	-	6	2	-	1	2	2	-	5	5	1	-	1	-	3	-	-	4	5		
SZW	22	22	18	3	12	6	-	1	2	13	-	7	9	9	-	10	1	3	5	-	11	6		
VWS	75	63	44	6	62	1	1	5	14	11	10	39	19	17	6	14	2	27	6	5	14	16		
Arbeidsvoorziening	16	10	4	1	4	-	1	10	1	10	1	4	15	7	-	-	12	1	-	-	10	2		
<b>totaal</b>	<b>230</b>	<b>210</b>	<b>137</b>	<b>19</b>	<b>137</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>72</b>	<b>25</b>	<b>87</b>	<b>138</b>	<b>62</b>	<b>24</b>	<b>52</b>	<b>23</b>	<b>52</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>86</b>	<b>46</b>		

\* C = communicatief instrument  
 F = financieel instrument  
 W = wet- en regelgeving  
 A = aanpassen interne organisatie  
 P = producten en diensten  
 \*\* A = algemene maatregel  
 AA = algemene maatregel, achterstandsbeleid  
 S = specifieke maatregel gericht op etnische groep  
 SA = specifieke maatregel gericht op etnische groep, achterstandsbeleid

Beschrijving van de maatregelen met externe werking: motivering specifiek beleid, consistentie en toetsbaarheid doelen (per ministerie in absolute aantallen)

	aantal maatregelen met externe werking	specifieke maatregelen	niet of onvolgende gemotiveerde specifieke maatregelen	maatregelen met doelstelling	consistentie met algemene doelen				type doelstelling			toetsbaarheid doelstelling		
					beoogt bijdrage aan doel 1	beoogt bijdrage aan doel 2	beoogt bijdrage aan doel 3	omvat activerend burgerschap	beleidsprestatie	maatsch. effecten	beleidsprestatie en maatsch. effecten	bevat tijds-horizon	is toetsbaar	is toetsbaar te maken
BuiZa	3	3	2	3	-	-	-	-	-	1	2	-	-	2
Justitie	16	11	2	16	2	12	3	1	10	3	3	1	1	5
BZK	22	9	-	22	5	6	8	2	10	9	3	6	2	7
OCenW	52	21	2	52	21	39	2	4	21	15	16	3	2	26
Defensie	2	2	-	2	1	2	1	-	2	-	-	1	1	-
VROM	13	1	-	12	-	10	-	-	2	5	5	3	4	4
EZ	9	5	-	9	-	7	-	1	1	4	4	2	-	7
SZW	22	7	2	22	3	20	1	3	2	7	13	3	6	15
VWS	75	48	20	73	31	49	15	9	21	26	26	8	8	34
Arbeidsvoorziening	16	5	1	16	1	14	1	1	3	-	13	3	4	10
<b>totaal</b>	<b>230</b>	<b>112</b>	<b>29</b>	<b>227</b>	<b>64</b>	<b>159</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>72</b>	<b>70</b>	<b>85</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>110</b>

Nr	Titel
1	<b>Het begin bekeken;</b> eerste evaluatie van het actieplan Weg met de wachtlijsten voor cursussen NT2 in basiseducatie en VAVO Onderwijsinspectie; rapport nr. 1994-3
2	<b>Onderweg met de wachtlijsten</b> Onderwijsinspectie; rapport nr. 1995-3
3	<b>Wacht u voor wachtlijsten</b> Onderwijsinspectie; rapport nr. 1996-2
4	<b>Inburgering...uitgeschreven;</b> evaluatie van het aanloopjaar van de inburgeringstrajecten Onderwijsinspectie, 1997
5	<b>Examenverslag beroepsopleidingen en NT2</b> Onderwijsinspectie; rapport nr. 1997-15
6	<b>Examens 1996 getoetst</b> Onderwijsinspectie; rapport 1996-10
7	<b>Examens 1995 getoetst</b> Onderwijsinspectie; rapport nr. 1995-9
8	<b>Antillianen en Arubanen in Nederland (SPVA)</b> Kerncijfers 1996; Martens & Verweij
9	<b>Surinamers in Nederland (SPVA)</b> Kerncijfers 1996; Martens & Verweij
10	<b>Turken in Nederland (SPVA)</b> Kerncijfers 1996, Martens & Verweij
11	<b>Marokkanen in Nederland (SPVA)</b> Kerncijfers 1996, Martens & Verweij
12	<b>Evaluatie inburgeringsbeleid voor nieuwkomers:</b> eindrapport Regioplan, 1997
13	<b>Kijk op de klas;</b> verslag van beschrijvend onderzoek van het onderwijs Nederlands als tweede taal in zes klassen volwassen anderstaligen M. Huizinga en A. van Kalsbeek, 1996
14	<b>Monitoring 1994:</b> basiseducatie, VAVO, actieplan Weg met de wachtlijsten T. Huisman, Stichting Landelijk Studie- en Ontwikkelingscentrum voor de volwasseneneducatie (SVE), 1995
15	<b>Monitoring 1995:</b> basiseducatie, VAVO, actieplan Weg met de wachtlijsten T. Huisman, Stichting SVE, 1996
16	<b>Allochtonen in Nederland 1996, 1998</b> CBS, 1996, 1998
17	<b>Rapportage minderheden 1996, 1997</b> P. Tesser, e.a., Sociaal Cultureel Planbureau 1996, 1997
18	<b>Effecten van de basiseducatie; deel 1: het NT2-onderwijs</b> J. Neuvel, Stichting SVE, 1995
19	<b>NT2; ervaringen en opvattingen van cursisten</b> F.J. Buijs, 1996
20	<b>Volwasseneneducatie en basiseducatie (diverse jaren vanaf 1991)</b> CBS, 1992-1998
21	<b>Het tweede Nederlands:</b> een evaluatie-onderzoek van het NT2-onderwijs in het dag en avondonderwijs Onderwijsinspectie; rapport 1992-3
22	<b>Het tweede Nederlands:</b> een evaluatie-onderzoek van het NT2-onderwijs in de basiseducatie Onderwijsinspectie; rapport 1992-4

Nr	Titel
23	<b>Nieuw in Nederland:</b> de educatieve opvang van nieuwkomers T. Abbenhuis, e.a. , Stichting SVE, 1995
24	<b>Inburgering aan den lijve;</b> onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen in het inburgeringsbeleid Vluchtelingen Onderwijs Nederland / Vluchtelingenwerk Nederland, 1997
25	<b>Terugslageffecten van het staatsexamen NT2</b> M. Mekking, 1997
26	<b>Bekendheid, waardering en effect van het staatsexamen NT2</b> R. Timmermans, e.a. , KPC Onderwijs Adviseurs, 1997
27	<b>Minderheden in Nederland;</b> sociale positie en voorzieningen-gebruik allochtonen en autochtonen 1991 (SPVA) Martens, Roelandt en Veenman, ISEO , 1992
28	<b>Derde inventarisatie praktijkervaring inburgeringsprojecten nieuwkomers over het jaar 1996, 1997</b> Stichting Optie / Landelijk Expertise Centrum, 1998
29	<b>Monitor-gegevens OCenW</b> Ministerie van OCenW Directie BE en VAVO
30	<b>Monitor inburgering 1996 en 1997;</b> diverse metingen Regioplan, 1996–1997
31	<b>Immigratiecijfers uit de tijdreeks Mens en Maatschappij</b> CBS, 1998
32	<b>Kerngegevens basiseducatie 1993 / Weg met de wachtlijsten</b> Stichting SVE , 1994

**Maatwerk***Differentiatie naar niveau*

Er is sprake van een gedifferentieerd aanbod, waarbij sinds 1993 een lichte verschuiving is opgetreden van het alfabetiseringsniveau naar het midden- en hoge niveau (15). Onderwijs voor analfabeten lijkt met name bij kleinere instellingen problemen op te leveren omdat hun aantal te klein is voor aparte cursusgroepen (12).

*Intensivering van de cursussen*

Er is sinds 1993 sprake van een toenemende intensiteit van het cursusaanbod NT2, in de zin van meer lessen per cursist (1, 12, 15, 28). In de praktijk ligt de intensiteit meestal rond 15 uur per week (12, 24). Het intensieve aanbod was in 1996 en 1997 bij enkele instellingen niet of minder toegankelijk voor oudkomers (4,12).

Voor bepaalde groepen is de huidige intensiteit problematisch; met name werkenden, ouderen, vrouwen met kleine kinderen en mensen met psychische problemen wensen cursussen met een extensief karakter (12, 19, 24). Recent is de aandacht voor zelfstandig leren als vorm van intensivering van het onderwijs gegroeid (zie paragraaf 4.3).

*Uitbreiding aantal instroommomenten*

Met de start van het inburgeringsbeleid in 1996 is het aantal instroommomenten vergroot. Dit was onder meer nodig om de wettelijke termijn waarbinnen gestart moet worden met een traject (vier maanden) te halen. De verruiming van het aantal instroommomenten is met name ten goede gekomen aan nieuwkomers; oudkomers profiteren hier nauwelijks van (4, 12). Een groot aantal instroommomenten leidt overigens tot grote niveauverschillen tussen de cursisten in de groepen of tot tussentijdse wijzigingen in de cursusgroepen.

*Mogelijkheden voor overstap naar ander niveau en richting*

Bij alle instellingen bleek het in 1997 mogelijk om tussentijds over te stappen naar een ander NT2-niveau. De overstap naar een andere NT2-richting wat betreft het opleidings- of beroepsperspectief was met respectievelijk 70% en 30% van de instellingen beperkter (4).

*Intake en begeleiding van de cursist*

De intake en begeleiding van de cursist hebben zich in de periode 1993–1997 positief ontwikkeld (1, 3, 4).

In 1996 werd bij 74% van de nieuwkomers bij de intake een onderwijs-overeenkomst afgesloten waarin wederzijdse intenties en verplichtingen werden vastgelegd (3, 4). Dit gebeurt in mindere mate bij oudkomers (3). Dit is overigens ook pas verplicht vanaf de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs in 1997.

Van de instellingen gebruikte in 1997 85% een cursistenvolgsysteem. Er werd nog weinig gebruik gemaakt van een officiële tolk en van voorlichtingsmateriaal in de eigen taal.

Behalve intake en begeleiding vanuit de onderwijsinstelling bevat het inburgeringstraject ook een intake en begeleiding van nieuwkomers door de gemeente (trajectbegeleiding). In praktijk blijkt dat in minder dan de helft van de gemeenten structureel voortgangsgesprekken worden gevoerd met cliënten. Vaak worden de gesprekken beperkt tot de cursisten



die dreigen uit te vallen (12). Voor oudkomers wordt deze gemeentelijke trajectbegeleiding niet gefinancierd en vindt deze daardoor vermoedelijk ook minder vaak plaats.

#### *Zorg voor door- en uitstroom naar vervolgtrajecten van onderwijs en/of arbeidsmarkt*

Taallessen die voorbereiden op het taalgebruik in een arbeids- of opleidingsomgeving vormen een belangrijk onderdeel van de zorg voor doorstroom naar vervolgonderwijs en/of arbeid. In 1997 bleek dit zogenaamde «functioneel Nederlands» meer verbreid te zijn dan voorheen, maar een vijfde van de instellingen besteedt er nog geen systematische aandacht aan (1, 3, 4).

De in het inburgeringsbeleid vastgelegde samenwerking met Arbeidsvoorziening was in 1997 in de helft van de inburgeringsprojecten van de grond gekomen (12, 28). Verschillen in registratie-systemen en in werkwijze belemmeren de contacten met Arbeidsvoorziening. Voorts achten veel arbeidsbureaus een minimum taalvaardigheidsniveau nodig (12), dat in de praktijk nog zelden gehaald wordt.

### **Professionalisering**

#### *Kwaliteit van de docenten*

In de kwaliteit van het docentenkorps is ten opzichte van 1993 een duidelijke verbetering zichtbaar. Vrijwel alle NT2-docenten waren in 1995 geschoold en bevoegd om les te geven. Toch meende in 1996 35% van de instellingen dat de bekwaamheid bij docenten nog te wensen overlaat. 59% zegt geen bekwaame docenten te kunnen aantrekken vanwege de onzekere aanstellingsgrondslag (4).

#### *Onderwijsproces*

Tussen 1991 en 1997 is het gebruik van leerplan, einddoelen en toetsing sterk gegroeid (1, 3, 4). Lesmethodes waren en zijn zeer divers (12, 30). Recent is de aandacht voor mogelijkheden voor flexibel en zelfstandig leren sterk gegroeid. Vooral degenen die snel leren kunnen hiervan profiteren (12, 28). De faciliteiten hiervoor (zoals geëigende lesmethoden, een studiehuis of multi-mediale voorzieningen) ontbreken nog in veel instellingen (4, 12, 28).

**1 DOELGROEP INBURGERINGSBELEID****1.1 Berekeningswijze omvang doelgroep**

*Prognose Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Het ministerie maakte ten behoeve van het bekostigingstraject prognoses voor de omvang van de gemeentelijke doelgroep voor inburgerings-trajecten. Daarbij is de volgende berekening gehanteerd.

*Prognose Ministerie van BZK:  $A + y\% \cdot B$*

*A = prognose van het aantal te verlenen statussen in jaar x (bron: Min. van Justitie)*

*B = prognose van het aantal gezinsherenigers en -vormers vanaf 18 jaar uit een geselecteerd aantal landen in jaar x.*

*Het gaat hierbij om Turkije, Marokko, Suriname, Antillen/Aruba en een 23-tal overige landen (Oost-Europa, voormalige Sovjet-Unie, Pakistan, Ghana en Kaapverdië). De gegevens zijn afkomstig van het CBS, Bevolkingsprognose 1995, middenvariant.*

*Van elk van deze landen wordt van het aantal instromers een apart % meegeteld. Die percentages lopen uiteen van 50 tot 90%. Het percentage dat niet wordt meegenomen weerspiegelt het aandeel nieuwkomers dat geen (nauwelijks) kans heeft op een achterstand, danwel het aandeel waarvan verwacht wordt dat zij niet zullen deelnemen aan een inburgeringstraject ondanks hun risico op achterstand (uitval).*

*Wat leeftijd betreft gaat het ministerie ervan uit dat tweederde van de instromers ouder dan achttien jaar is.*

In de berekening van het ministerie zijn enkele afwijkingen te benoemen, die leiden tot een onderschatting van het aantal nieuwkomers.

- Gezinssherenigers en -vormers komend uit andere dan de onder B genoemde landen zijn niet meegeteld. Voor de gezinssherenigers en -vormers uit «asielanden» is een correctie toegepast door 1 000 personen op te tellen. De Rekenkamer signaleert het risico dat het aantal meegetelde gezinssherenigers en -vormers te laag is.
- Van de gezinssherenigers en -vormers uit de landen die meegeteld zijn wordt een beperkt deel meegenomen (50% tot 90%). Het percentage dat niet wordt meegenomen weerspiegelt het aandeel nieuwkomers dat geen (nauwelijks) kans heeft op een achterstand, danwel het aandeel waarvan verwacht wordt dat zij niet zullen deelnemen aan een inburgeringstraject ondanks hun risico op achterstand (uitval). De Rekenkamer signaleert het risico dat de percentages te laag zijn gesteld. Vanuit het perspectief van een doelgroepdefinitie zou niet op voorhand rekening gehouden moeten worden met uitval.
- Voor de leeftijdsberekening is er van uit gegaan dat tweederde van de instromers achttien jaar of ouder is. In werkelijkheid blijkt dat 73% te moeten zijn.

*Realisatieberekening Rekenkamer*

De Rekenkamer heeft de realisatie van de omvang van de doelgroep voor inburgeringsprogramma's geschat. Daarbij onderscheidt zij een lage en een hoge variant.

De lage variant volgt de systematiek van de prognoseberekening van het Ministerie van BZK. Prognosecijfers zijn vervangen door realisatiecijfers. Bovendien zijn twee aannamen die afwijkingen van de werkelijke

doelgroepomvang veroorzaken (leeftijdsberekening en aftrek van uitvalpercentages), niet meegenomen.

*Realisatieberekening Rekenkamer: lage variant:  $A + y\% \cdot B$*

*A = het aantal te verlenen statussen in jaar x (bron: Ministerie van Justitie)*

*B = aantal gezinsherenigers en -vormers vanaf achttien jaar uit een geselecteerd aantal landen in jaar x.*

*Het gaat hierbij om Turkije, Marokko, Suriname, Antillen/Aruba en een 23-tal overige landen (Oost-Europa, voormalige Sovjet-Unie, Pakistan, Ghana en Kaapverdië). De gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek.*

*Van de Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse immigranten wordt van het aantal instromers een apart % meegeteld. Het percentage dat niet wordt meegenomen weerspiegelt het aandeel nieuwkomers dat geen (nauwelijks) kans heeft op een achterstand.*

*Wat leeftijd betreft is ervan uitgegaan dat 73% van de groep ouder dan achttien jaar is.*

De volgende berekening van de Rekenkamer leidt tot de hoge variant.

*Realisatieberekening Rekenkamer: hoge variant:  $(A-B-C-D) \cdot 93/100$*

*A = aantal immigranten in jaar x (Bron: CBS)*

*Het gaat om vestiging vanuit het buitenland, waarbij betrokkene wordt opgenomen in het Nederlandse persoonsregister. Daartoe moet sinds oktober 1994 de verwachte verblijfsduur in Nederland in het halfjaar volgend op de vestiging ten minste vier maanden bedragen. Asielzoekers worden pas opgenomen wanneer zij een vergunning tot verblijf of A-status hebben gekregen, danwel wanneer zij langer dan één jaar in een opvangcentrum verblijven.*

*B = aantal immigranten met als land van nationaliteit: Nederland, exclusief personen met de Nederlandse nationaliteit, afkomstig uit Aruba en de Nederlandse Antillen, in jaar x.*

*C = percentage van de Antillianen, Arubanen en Surinamers. Dit percentage weerspiegelt het aandeel nieuwkomers dat geen (nauwelijks) kans heeft op achterstand. Omdat er geen beter onderbouwde gegevens zijn hanteert de Rekenkamer dezelfde percentages als het Ministerie van BZK.*

*D = aantal niet-Nederlandse immigranten met als land van herkomst een land waar relatief weinig nieuwkomers vandaan komen die kans lopen in een achterstandssituatie te geraken, in jaar x. Hieronder vallen: België, bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Japan, Canada, Verenigde Staten van Amerika, Australië.*

*Dat zijn niet alle landen waarvan gesteld kan worden dat er relatief weinig nieuwkomers vandaan komen die kans lopen in een achterstandssituatie te geraken. De beschikbare cijfers bevatten bijvoorbeeld niet de landen en gebieden: Luxemburg, Denemarken, Griekenland, Oostenrijk, Finland en Zweden, Nieuw-Zeeland en de Republiek van Zuid-Afrika. Van deze landen zijn wel de cijfers over alle leeftijden bekend. Bij vergelijking met bovenstaande cijfers over alle leeftijden blijkt dat tot een overschatting van het aantal nieuwkomers van ongeveer 7% te leiden. Daarvoor is gecompenseerd door de toevoeging « $\cdot 93/100$ ».*

De volgende factoren verklaren het verschil tussen de hoge en lage realisatie-berekening.

- 1 In 1996 en 1997 is de *instroom van nieuwkomers* groter geweest dan voorspeld.
- 2 Het *berekeningsmodel* van het ministerie bevat een aantal aannames die tot een lage schatting van de omvang van de doelgroep leiden. Het gaat om:
  - *Berekening van leeftijdsgrens*  
In de formulering van de doelgroep is in 1996 en 1997 de leeftijdsgrens op 18 jaar gesteld. In de berekening van het ministerie is er

van uitgegaan dat tweederde van de instromers achttien jaar of ouder is, terwijl dat in werkelijkheid 73% is

– *Centering*

Van de gezinsherenigers en -vormers uit de landen die meegeteld zijn wordt door het ministerie een beperkt aandeel meegenomen (tussen de 50 en 90%). Het percentage dat niet wordt meegenomen van de groepen Antillianen, Arubanen en Surinamers zou het aandeel nieuwkomers dat niet of nauwelijks kans heeft op een achterstand moeten weerspiegelen. De Rekenkamer signaleert het risico dat de percentages te laag zijn gesteld, maar heeft deze cijfers toch ook in haar berekeningen opgenomen, bij gebrek aan beter onderbouwde gegevens.

Wat betreft het percentage dat niet wordt meegeteld in de prognose voor de groepen Turken, Marokkanen en gezinsherenigers en -vormers uit overige landen gaat het om de verwachte uitval. Vanuit het perspectief van doelgroepberekening is deze ten onrechte weggelaten uit de prognose. Dit is daarom niet overgenomen in de realisatieberekeningen.

3 In de lage variant wordt, in aansluiting op het prognosemodel, een *beperkt aantal landen van herkomst* meegenomen.

Wat de immigratie van gezinsherenigers en -vormers betreft rekent het ministerie in de prognose de instroom uit Turkije, Marokko, Suriname, Antillen/Aruba en een twintigtal overige landen mee. In de lage variant van de realisatieberekening is hierbij aangesloten. In de berekening van de hoge variant zijn een groot aantal landen meer meegeteld (bijvoorbeeld China, India, Colombia enzovoort). De instroom uit deze landen bestaat uit gezinsherenigers en -vormers (die tot de inburgeringsdoelgroep behoren), maar ook uit mensen die voor een tijdelijk verblijf in Nederland komen, bijvoorbeeld om hier te werken. Het aandeel van deze groepen is niet bekend. Daarom is een lage schatting gemaakt waarin de instroom uit deze landen niet is meegeteld (conform de systematiek van Ministerie van BZK) en een hoge schatting waarin de instroom uit deze landen wel is meegeteld.

In 1997 is het verschil tussen de lage en de hoge variant groter dan in 1996. Dat vindt zijn oorzaak in het volgende. Juist het aandeel gezinsherenigers en -vormers is sterk toegenomen tussen 1996 en 1997, meer dan het aantal statusverleningen aan asielzoekers. Daardoor telt het al dan niet meerekenen van een aantal landen waar gezinsherenigers en -vormers vandaan komen extra zwaar in het resultaat van de berekeningen mee.

## 1.2 Berekeningswijze doelgroepbereik

Voor de berekening van doelgroepbereik is de volgende formule gehanteerd:

$$\text{Percentage doelgroepbereik: } (A/B) * 100$$

*A = aantal door de rijksoverheid gefinancierde educatieve plaatsen (bron: Onderwijsregelingen).*

*B = netto doelgroep van het inburgeringsbeleid volgens realisatieberekening Rekenkamer.*

De eerdergenoemde onzekerheden ten aanzien van de omvang van de doelgroep gelden vanzelfsprekend ook hier. Bovendien is van belang dat het gaat om door het Rijk gefinancierde plaatsen in het inburgeringsbeleid. Gemeenten kunnen meer inburgeringstrajecten realiseren, bijvoorbeeld uit middelen van de welzijnscomponent, algemene gemeentelijke middelen, reguliere onderwijsmiddelen, bijzondere bijstand enzovoort (12).

### 1.3 Resultaten

Schatting doelgroep en mogelijk bereik inburgeringsbeleid, op basis van rijksmiddelen 1996–1997 (absolute aantallen x 1 000)

	1996	1997
Door rijksoverheid gefinancierde plaatsen	19	22
<i>Prognose (door ministerie van BZK)</i>		
Omvang netto-doelgroep inburgering	23	24
<i>Berekening realisatie – lage variant (systematiek BZK)</i>		
Omvang netto-doelgroep inburgering	35	31
Mogelijk doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen	56%	72%
<i>Berekening realisatie – hoge variant (door Rekenkamer.)</i>		
Omvang netto-doelgroep inburgering	38	39
Mogelijk doelgroepbereik op basis van rijksmiddelen	50%	57%

Bronnen: CBS; Ministerie van OCenW, Onderwijsregeling 1996, 1997 en 1998; Ministerie van BZK

## 2 BREDE DOELGROEP NT2-ONDERWIJS

### 2.1 Omvang doelgroep

De Rekenkamer heeft een benadering gemaakt van de potentiële doelgroep van het brede NT2-onderwijs op 1 januari 1998. Dit omvat zowel nieuwkomers als oudkomers. Het betreft het aantal Surinamers, Antillianen, Arubanen, Marokkanen, Turken en toegelaten vluchtelingen op 1 januari van het jaar x in Nederland, waarvan, gezien de ervaringsgegevens rond hun taalvaardigheid, verwacht mag worden dat zij moeite hebben met de Nederlandse taal, vermeerderd met (een deel van) de instroom van inburgeringsnieuwkomers in een bepaald jaar.

*Brede doelgroep van het NT2-beleid:  $(Ayz * Byz) + \dots + (Ayz * Byz) + (50\%C) + D$*

*Ayz = percentage personen van groep y, leeftijd z dat in gesprek soms of vaak moeite heeft met Nederlands (Bron: SPVA-1994).*

*De gegevens zijn er van Marokkanen, Surinamers, Turken en Antillianen en Arubanen en voor de leeftijdscategorieën: 15–24, 25–34, 35–44, 45–64, 65 e.o. Alle cellen zijn opgeteld voor jaar x. Het aantal 15–24-jarigen is vermenigvuldigd met 7/10, om de leeftijd naar achttien jaar te tillen.*

*Byz = aantal bewoners van Nederland van groep y, leeftijd z, op 1 januari 1996 (ISEO).*

*C en D = benadering aantal inburgeringsnieuwkomers in 1996 resp. 1997.*

*Bij C wordt 50% genomen omdat ongeveer de helft van de nieuwkomers na het afsluiten van een inburgeringstraject doorstroomt naar een vervolg-NT2-cursus.*

Omdat de berekening een aantal onzekerheden kent (naast de onzekerheden in de berekening van de inburgeringsnieuwkomers) die een onderschatting kunnen betekenen, beschouwt de Rekenkamer deze berekening als minimumvariant. Het gaat om de volgende onzekerheden:

- De SPVA-meting is in 1994 verricht. Mogelijk is de gemiddelde taalvaardigheid van de verschillende bevolkingsgroepen in die tijd veranderd. Dit zou tot een overschatting van het aantal potentiële deelnemers leiden.
- De SPVA-meting bevat alleen gegevens over vier groepen. Daardoor is het niet mogelijk de oudkomers met onvoldoende taalvaardigheid van andere bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld vluchtelingen) in de berekening mee te nemen. Dit leidt tot een onderschatting van het aantal potentiële deelnemers.

- De SPVA-meting bevat gegevens van hoofden van huishoudens, die kan afwijken van die van hun gezinsleden. Dat zal dan meestal in positieve zin zijn, hetgeen dan leidt tot een onderschatting van het aantal potentiële deelnemers.
- Van de inwoners van Nederland op 1 januari 1996 is een deel in 1996 of 1997 weer geëmigreerd. Dit leidt tot een overschatting van het aantal potentiële deelnemers.
- Van de inwoners van Nederland op 1 januari 1996, die toen niet voldoende Nederlands spraken, kan een aantal in 1996 en 1997 zover gevorderd zijn dat zij geen behoefte meer hebben aan NT2. Dit leidt tot een overschatting van het aantal potentiële deelnemers.

## 2.2 Resultaat

Schatting van het aantal potentiële deelnemers aan NT2 per 1 januari 1998:

aantal Surinamers met onvoldoende taalvaardigheid	26 210
aantal Turken met onvoldoende taalvaardigheid	40 285
aantal Marokkanen met onvoldoende taalvaardigheid	38 189
aantal Antillianen/Arubanen met onvoldoende taalvaardigheid	17 611
50% van aantal inburgeringsnieuwkomers 1996	19 201
100% van aantal inburgeringsnieuwkomers1997	19 322
<b>TOTAAL</b>	<b>160 818</b>