

Vergaderjaar 2000–2001

27 083

Inburgering

Nr. 17

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2001

Hierbij bied ik u aan, mede namens de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de notitie oudkomers, de derde meting van de stand van zaken wachtlijsten NT2 (stand per 15 februari 2001)¹ en een rapportage van de werkzaamheden van de Taskforce Inburgering (TI)¹.

Inleiding

De verschillende bijlagen staan uiteraard in nauwe relatie tot elkaar. Zo is bij het opstellen van de notitie oudkomers nadrukkelijk gebruik gemaakt van de resultaten die de verschillende metingen van de wachtlijsten hebben opgeleverd en van de ervaringen die de TI het afgelopen jaar heeft opgedaan.

De notitie oudkomers bevat de voornemens van het kabinet om te komen tot een oudkomersbeleid, waarmee werkzoekenden en opvoeders, die al langer in Nederland zijn, een passend inburgeringstraject krijgen aangeboden.

De derde meting van de wachtlijsten (stand per 15 februari jl.) geeft te zien dat bijna 80 procent van de wachtlijst, die op 1 juli vorig jaar bestond, is weggewerkt. Op dit moment wordt de vierde meting van de wachtlijsten op 1 mei jl. uitgevoerd. De projectleider van de TI, mevrouw Vogelaar, schat in dat op 1 mei jl. de wachtlijst van vorig jaar voor omstreeks 95 procent is weggewerkt. Dankzij de inspanningen van gemeenten, Regionale opleidingen centra (ROC's) en de TI, is naar verwachting dus aan ruim 9 500 personen versneld een taalaanbod gedaan. De aanvankelijke verwachting dat de wachtlijsten gedurende het afgelopen jaar ook weer zouden aangroeien, is bewaarheid geworden. Daarnaast hebben de wachtlijstonderzoeken voor het eerst een goed inzicht geboden in de precieze samenstelling van de reeds jarenlang aanwezige wachtlijsten. Nieuw in de bijgevoegde derde meting is het resultaat van het volgen van de personen op de wachtlijst van een aantal ROC's.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Overleg met de uitvoeringsorganisaties

Over de verschillende bijlagen is nauw overleg gevoerd met de uitvoerende instellingen.

In vervolg op de werkconferentie inburgering die op 21 juni 2000 plaatsvond, heeft op 25 april jl. een tweede werkconferentie inburgering plaatsgevonden met bestuurders van gemeenten, ROC's en Centra voor werk en inkomen (CWI's), onder voorzitterschap van de Minister-president, in aanwezigheid van de vier direct bij het inburgeringsbeleid betrokken bewindspersonen van OCenW, VWS, SZW en GSI. Tijdens deze werkconferentie is gesproken over de wijze waarop de wachtlijstproblematiek structureel kan worden opgelost en over de bouwstenen van de notitie oudkomers. Daarnaast zijn de activiteiten van de TI gepresenteerd ter verbetering van de uitvoering van de inburgering. Deze activiteiten treft u aan in de bijgevoegde rapportage van de TI.

De notitie oudkomers is tevens onderwerp van gesprek geweest in het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) van 22 mei jl. Bovendien heeft een expertmeeting over oudkomersbeleid in de praktijk plaatsgevonden, waaraan 5 gemeenten en de in die gemeenten betrokken instellingen participeerden. Doel van deze bijeenkomst was het toetsen van de praktische uitvoerbaarheid van voornemens ten aanzien van het oudkomersbeleid en gelijktijdig het inventariseren van de voornaamste knelpunten in de uitvoering. Zowel tijdens de werkconferentie als in de expertmeeting toonden de aanwezigen een sterke betrokkenheid en bleek het draagvlak voor de voorstellen groot. Het kabinet heeft er daarom vertrouwen in dat het inburgeringsbeleid in de komende periode alle aandacht en energie zal krijgen die noodzakelijk is om de uitvoering verder te optimaliseren. De uitvoering van het inburgeringsbeleid is een gemeentelijke taak en zal dan ook op lokaal niveau moeten worden ingevuld. Het Rijk heeft de afgelopen periode gefaciliteerd met aanvullende financiële middelen en de inzet van de TI, maar het is aan de gemeente, ROC en andere uitvoeringsorganisaties om de inburgering tot een succes te maken.

In het kader van het wegwerken van de wachtlijsten is met name de TI actief geweest in de contacten met gemeenten en ROC's. Met bestuurders van de gemeenten en de ROC's, waar grote wachtlijsten bestonden, is ook bestuurlijk overleg gevoerd, met als doel de voortgang te bespreken en eventuele knelpunten op te lossen. De TI heeft met de gemeenten en ROC's waar de grootste wachtlijsten bestonden, convenanten gesloten.

Hoewel de verschillende bijgevoegde notities voor zichzelf spreken, volgt hieronder een aantal toelichtende opmerkingen.

Wachtlijstonderzoek

Wachtlijsten blijken een stugge materie te zijn om inzicht in te krijgen. Niet alleen zijn er grote verschillen in wie op welk moment op een wachtlijst wordt geplaatst, ook blijken gegevens te ontbreken of zijn niet volledig en worden, door de verschillende manier van registratie, op diverse wijzen geleverd. De achtereenvolgende rapporten over de wachtlijsten NT2 getuigen daarvan.

Uit het derde wachtlijstonderzoek NT2 blijkt dat het overgrote deel van de wachtenden inmiddels een aanbod NT2 is gedaan, maar dat een harde kern van wachtenden overblijft. Naar de oorzaken van het feit dat zij nog op een wachtlijst staan zal door Cinop/Regioplan bij de vierde en laatste meting onderzoek worden gedaan. De Taskforce vermoedt dat deze voornamelijk gelegen zijn in de specifieke kenmerken van de betreffende personen en hun specifieke wensen. Ook blijkt dat de beperkte capaciteit van de kinderopvang een structureel probleem is bij het wegwerken van wachtlijsten. In de notitie oudkomers wordt dan ook bijzondere aandacht besteed aan de problematiek van de kinderopvang.

Zoals gezegd is de vierde en laatste meting, die de stand van zaken weergeeft per 1 mei 2001, momenteel in uitvoering. De kwantitatieve gegevens van deze meting zullen u vlak voor het zomerreces worden toegezonden. Een kwalitatieve evaluatie en beoordeling ontvangt u na dit reces.

De uitvoering van de onderscheiden wachtlijstenonderzoeken heeft veel informatie opgeleverd over de toestroom, de daadwerkelijke instroom en doorstroom van de wachtenden. Het heeft ook inzicht gegeven in de verscheidenheid van het beleid dat ROC's voeren ten aanzien van het NT2. Een paar van de voornaamste conclusies op een rij:

- Het beheer van de wachtlijsten bleek zeer verschillend.
- De reductie van het aantal wachtenden blijkt groot. Uit het cohortonderzoek dat de onderzoekers hebben uitgevoerd aan de hand van een zevental ROC's, blijkt evenwel dat een groot percentage van de wachtenden niet reageert op het aanbod dat het ROC hen doet, en dat de uitval na plaatsing (nog voor het begin van de cursus of tijdens het volgen ervan), ook groot is. Door dit cohortonderzoek beschikken wij voor het eerst over inzicht in de uitvalpercentages van NT2 cursussen bij de ROC's. In de oudkomersnotitie worden gerichte voorstellen gedaan om de uitval, die ons grote zorgen baart, terug te dringen. De Taskforce maakt dit eveneens tot een van de speerpunten van haar werkzaamheden.
- Van belang is ook dat uit het CINOP/Regioplan-onderzoek blijkt dat de grootte van de wachtlijst en de diversiteit van het aanbod aan cursussen geen significante samenhang toont. Er zijn andere factoren, zoals gemeentelijke prioriteiten voor andere groepen, onvoldoende kinderopvangfaciliteiten, onvoldoende middelen voor (specifieke) volume-uitbreiding, maar ook het wachtlijstbeleid van de instellingen zelf (bijvoorbeeld het wel of niet terugplaatsen op de wachtlijst bij weigering of uitval) die van invloed zijn op de omvang van de wachtlijst.

De TI doet, naar aanleiding van de gegevens die het onderzoek heeft opgeleverd, een aantal voorstellen. Die liggen onder meer op het terrein van een beter beheer van de wachtlijsten en daarmee samenhangend, een wachtlijstbeleid. Gemeenten en ROC's moeten de wachtlijstproblematiek als een gezamenlijk probleem aanvaarden en tot onderlinge afspraken komen om een beter zicht te krijgen op de behoeften van de cursisten en tot een betere doorstroming te komen en daarmee de wachttijd te verkorten. De VNG en de BVE Raad sluiten hierover met de Taskforce een convenant en dragen dit gezamenlijk uit naar de uitvoerende instanties. Het kabinet onderschrijft deze voorstellen.

Notitie oudkomers

In de notitie oudkomers komen de volgende centrale vraagstellingen aan de orde: de keuze voor en het bereik van de prioritaire groepen, de invulling van het aanbod en het tegengaan van uitval.

Het kabinet kiest ervoor werklozen en eerstelijns opvoeders als prioritaire groepen voor het oudkomersbeleid te benoemen. Hiermee wordt de lijn, die al was ingezet met de Regelingen inburgering oudkomers, gecontinueerd. Werklozen worden bereikt via de aanpak van het ministerie van SZW, die conform de huidige inzichten uiterlijk in 2002 volledig sluitend zal zijn. Er zullen in dit kader afspraken met werkgevers worden gemaakt. Opvoeders worden benaderd via consultatiebureaus, de voor- en vroegschoolse educatie en de basisschool (brede scholen-aanpak). Het kabinet voert aldus een stimulerend en activerend beleid om zoveel mogelijk oudkomers te bereiken, maar kan niet voorkomen dat een deel van de doelgroep zich hieraan onttrekt, door bijvoorbeeld gebrek aan belangstel-

ling. Het volgen van een programma is voor oudkomers – met uitzondering van bijstandsgerechtigde werklozen – vrijwillig.

Van belang is dat ook een vrijwillig gestart traject door een oudkomer wordt afgemaakt. Om deelnemers te motiveren moet het aanbod zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van de cursisten: kernbegrippen zijn diversiteit, maatwerk, laagdrempelig aanbod en duale trajecten (combinatie van werk/stages en inburgering of een gecombineerd traject waarin het leren van de Nederlandse taal wordt gecombineerd met voorlichting over opvoeding, het Nederlands schoolsysteem en gezondheidszorg).

Binnen dit gegeven hebben oudkomers nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid bij het afmaken van een traject en moeten op die verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Daarom wordt in de notitie voorgesteld om diegenen die een aangeboden programma volgen, een contract te laten sluiten met de gemeente, zodat drang ontstaat om het programma af te ronden en zonodig sancties kunnen worden toegepast.

Op deze wijze moet het met een goed aanbod, met het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer én met de verplichting tot deelname, voor gemeenten en onderwijsinstellingen mogelijk zijn de uitval te voorkomen.

Tevens wordt ernaar gestreefd het beleid, op zowel rijks- als gemeentelijk niveau, een betere samenhang te geven en de regelgeving te vereenvoudigen. Het kabinet zet in op een meer op output gerichte financiering. Onderzocht wordt hoe dit zal worden geëffectueerd.

Analyse van de huidige beleidsinstrumenten heeft opgeleverd dat de komende jaren rond de 200 000 oudkomers een actief aanbod kan worden gedaan. Daarnaast wordt er vanaf 2001 een extra structurele intensivering gepleegd van 50 miljoen gulden per jaar en zal het kabinet in de begroting 2002 verdere voorstellen tot ophoging van die intensivering doen.

De staatssecretaris van VWS heeft op 8 mei 2000 de hoop uitgesproken u nog voor de zomer van 2001 een uitgewerkte schets van beleidsvoornemens ten aanzien van oudere migranten aan te bieden (Kamerstukken II, 1999/2000, kamervraag 1218). Deze beleidsvoornemens ten aanzien van oudere migranten zijn uiteengezet in drie stukken, namelijk de – met deze brief meegestuurde – notitie oudkomers, de kabinetsreactie op de rapportage minderheden van het SCP en de kabinetsreactie op het advies «Interculturalisatie van de zorg» van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

Kinderopvang en oudkomers

Uit de verschillende (bestuurlijke) overleggen die zijn gevoerd met de uitvoeringsorganisaties en uit de rapportage van de TI blijkt, dat het gebrek aan kinderopvang wordt ervaren als een belangrijke bottle-neck bij het succesvol inburgeren van de oudkomers. Het kabinet is van mening dat de belemmering die een gebrek aan kinderopvang kan opleveren voor de inburgering van oudkomers, zowel op de korte als op de lange termijn moet worden weggenomen.

Voor de korte termijn (tot 2003) zal het kabinet in het kader van het BANS met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overleg voeren om te komen tot een (financiële) oplossing ten aanzien van adequate en flexibele kinderopvang voor oudkomers, die actief zullen worden benaderd met een inburgeringsaanbod. Daarbij zal het kabinet als voorwaarde stellen dat gemeenten in de loop van 2002 rapporteren over de belemmeringen op voorzieningenniveau, die oudkomers ondervinden bij het volgen van het inburgeringsaanbod.

Op de lange termijn (vanaf 2003) wordt gewaarborgd dat de deelname van oudkomers aan inburgeringstrajecten niet door gebrek aan kinderopvang wordt belemmerd. Aan de hand van de uitkomsten van deze evaluatie kan worden bezien hoe deze belemmeringen weg worden genomen. De mogelijke opties hiervoor zouden zijn om gemeenten te verzoeken de kinderopvang voor oudkomers te realiseren met behulp van gemeentelijke middelen die vrijvallen bij inwerkingtreding van de Wet basisvoorziening kinderopvang, om gemeenten voor deze kinderopvang structurele middelen toe te kennen, om kinderopvang te regelen in relatie tot het peuterspeelzaalwerk en VVE-middelen, of om kinderopvang voor oudkomers op een nader te bepalen wijze te koppelen aan de Wet basisvoorziening kinderopvang.

Rapportage Taskforce Inburgering (TI)

In de voortgangsrapportage inburgering die op 14 april 2000 aan de Kamer is aangeboden, werd de instelling van de Taskforce Inburgering aangekondigd. De TI kreeg de taak om de uitvoering van de inburgering te verbeteren (deelproject 2) en de registratie- en monitoringfunctie (deelproject 3) beter op te zetten. Naar aanleiding van de motie-Melkert die tijdens het Integratiedebat van 18 en 20 april 2000 werd aangenomen, kreeg de TI tevens de opdracht de op dat moment bestaande wachtlijsten NT2 voor oudkomers binnen een jaar weg te werken (deelproject 1). Over de activiteiten die de TI op dit laatste terrein heeft ondernomen bent u inmiddels verschillende malen geïnformeerd. Nu deze laatste opdracht ten einde loopt is het tijd de stand van zaken op te maken.

In de toegezonden rapportage doet de TI verslag van haar activiteiten. Ten aanzien van deelproject 1, het wegwerken van de wachtlijsten, heeft de TI op basis van haar ervaringen, een aantal voorstellen gedaan die de afstemming van vraag en aanbod moeten verbeteren. Wachtlijstbeheer en -beleid zijn hierbij kernbegrippen.

Uit de vervolgmetingen die Cinop/Regioplan hebben uitgevoerd is duidelijk geworden dat het afgelopen jaar gestaag een nieuwe wachtlijst is gevormd. Om hier een structurele oplossing voor te vinden zijn nieuwe maatregelen nodig. De aanpak die het kabinet op dit punt voor ogen staat, treft u aan in de notitie oudkomers.

De afgelopen maanden is de TI gestart met de uitvoering van het deelproject 2: de verbetering van de uitvoering van het inburgeringsbeleid te starten. Uitgangspunt hierbij is de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerders. Dat betekent dat de TI een faciliterende en stimulerende rol zal vervullen en dat de gemeenten en uitvoeringsorganisaties een eigen bijdrage leveren aan het verbeteren van het inburgeringsproces.

De TI zet in op drie sporen. Allereerst betreft dit het bevorderen van de verbetering van het inburgeringsproces op decentraal niveau door het opzetten van regionale taskforces, waarin naast gemeenten ook uitvoeringsorganisaties participeren. Primair richt de TI zich hierbij op gemeenten die behoren tot de 25 grote steden en 17 gemeenten die reeds enige tijd een oudkomersbeleid voeren. De TI zal de regio's stimuleren good practices in te brengen en deel te nemen aan ontwikkeltrajecten dan wel landelijke uitwisseling en professionalisering. Ten tweede spoor betreft het opzetten van ontwikkeltrajecten. Veel van de lokale c.q. regionale problemen zijn niet uniek. Oplossingen kunnen dus gezamenlijk worden ontwikkeld en daarna een bredere verspreiding krijgen. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties die tot de G25 en G17 horen worden door de TI gestimuleerd zich te melden als partner bij een ontwikkeltraject en zich te verbinden aan het realiseren van de gestelde doelen en resultaten. Het derde spoor betreft de professionalisering van de inburgering door het verspreiden van de ervaringen, kennis en resultaten die voortkomen uit de ontwikkeltrajecten. Dit gebeurt door middel

van netwerkbijeenkomsten, conferenties, het voeren van een «databank», een nieuwsbrief, brochures en een website.

In het kader van het derde deelproject – de aanpak van de informatievoorziening – zal de TI een informatiemodel ontwikkelen ten behoeve van een optimale beleids- en verantwoordingsinformatie voor de rijksoverheid op het terrein van inburgering. Ook zal de TI zich bezig houden met het ontwikkelen van good practices over de wijze waarop de gegevensuitwisseling over inburgering tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties op het decentrale niveau georganiseerd kan worden. Hierbij zal rekening worden gehouden met relevante ontwikkelingen in de inburgering, de implementatie van het oudkomersbeleid, de evaluatie van de WEB en de WIN en de invoering van het onderwijsnummer. In de rapportage van de TI treft u een fasering aan van de activiteiten die in het kader van dit deelproject zullen worden ondernomen.

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

NOTITIE OUDKOMERS

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Inleiding | 8 |
| 2. | Voornemens ten aanzien van het oudkomersbeleid op de middellange termijn | 9 |
| 2.1. | Twee prioritaire groepen: werklozen en eerstelijns opvoeders. | 12 |
| 2.2. | Verbetering van de aansluiting tussen het aanbod NT2 en de behoeften van de doelgroep oudkomers | 13 |
| 2.3. | Stimuleren van wachtlijstbeleid en wachtlijstbeheer | 14 |
| 2.4. | Intensivering van het aanbod | 15 |
| 2.5. | Een contractuele verplichting tussen de oudkomer die een traject wil volgen en de gemeente | 15 |
| 2.6. | Versterking van de regierol van gemeenten in het oudkomersbeleid | 15 |
| 2.7. | Afspraken met werkgevers | 16 |
| 2.8. | Invoeren van een vorm van outputfinanciering | 17 |
| 2.9. | Een samenhangend beleid, zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau | 17 |
| 3. | Het SCP rapport | 19 |
| 4. | Aanvullend beleid zorg en welzijn voor oudere migranten | 19 |
| | Bijlage | 23 |

1. Inleiding

Voldoende taalbeheersing is een belangrijke voorwaarde om volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij. Het inburgerings- en integratiebeleid wordt daarom gekenmerkt door een sterke nadruk op het leren van Nederlands (NT2: Nederlands als tweede taal). Met de invoering van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) in 1998 is voor nieuwkomers een verplichting gecreëerd om Nederlands te leren. Krachtens de WIN krijgen alle nieuwkomers in Nederland, die in een achterstandspositie dreigen te geraken, een inburgeringsprogramma met een verplichtend karakter aangeboden, waarin onder meer NT2-onderwijs en maatschappijoriëntatie is opgenomen. Het inburgeringsprogramma is de eerste stap op weg naar integratie.

Vóór de invoering van de WIN werden, met name vanaf 1996, onderdelen van het inburgeringsprogramma ook al aan nieuwkomers aangeboden, vanwege de toen geldende Regeling Inburgering Nieuwkomers. Er was echter geen sprake van een verplichting voor nieuwkomers tot het volgen van lessen NT2. Ditzelfde geldt voor de groep die zich vóór 1996 in Nederland heeft gevestigd.

Deze groep *eerste generatie* immigranten, die zich vóór de inwerkingtreding van de WIN in Nederland heeft gevestigd, wordt in deze notitie aangeduid als «oudkomers».

Het huidige kabinet heeft, bij zijn aantreden in 1998, een specifiek oudkomersbeleid ingezet, waarvoor nu, nog geen drie jaar na het Regeerakkoord, op jaarbasis ongeveer 100 miljoen gulden beschikbaar is. De Tweede Kamer heeft aan dit oudkomersbeleid ook nadrukkelijk een impuls gegeven. Het beschikbare budget vormt een aanvulling op de reeds beschikbare budgetten voor educatie in het kader van de Wet educatie en beroepsopleiding (WEB). Het specifieke oudkomersbeleid richt zich op twee prioritaire groepen: werkzoekenden en opvoeders. Daarmee is een extra impuls gegeven aan de inburgering, een terrein waarop Nederland in Europa vooruit loopt en waarnaar andere landen met belangstelling kijken. Zo wordt momenteel in verschillende ons omringende landen overwogen om taallessen voor nieuwkomers verplicht te stellen.

Bij oudere migranten ten aanzien van wie geldt dat, vanwege hun leeftijd, een traject naar werk of opvoedingsondersteuning niet zinvol is, blijkt juist de zorgvraag relevant. Voor deze oudere migranten is aanvullend beleid op het terrein van zorg en welzijn nodig.

De Tweede Kamer heeft het kabinet tijdens het Integratiedebat (april 2000) gevraagd om een plan voor het oudkomersbeleid op de middellange termijn, waarin wordt aangegeven welke financiële en organisatorische maatregelen nodig zijn om uiteindelijk de hele groep oudkomers in de gelegenheid te stellen een inburgeringsprogramma te volgen. Het kabinet heeft toegezegd om in het verlengde van de voortgangsnotitie inburgering en van de huidige inzet om wachtlijsten weg te werken, aan te geven wat het perspectief zou zijn, binnen de huidige budgettaire kaders, om in een bepaalde periode de taalachterstand bij andere oudkomers weg te werken. De gedecentraliseerde beleidsuitvoering, waarbij de facilitering vanuit het Rijk gebeurt en de uitvoering op lokaal niveau, heeft tot nu toe brede steun vanuit de Tweede Kamer gekregen en is uitgangspunt geweest. De gegevens die de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en KPMG hebben opgeleverd en de activiteiten van de Taskforce Inburgering (TI) zijn bij de opstelling van deze notitie meegenomen.

Omdat een goed inzicht in de individuele achtergrondkenmerken van de groep oudkomers ontbrak, heeft het kabinet het Sociaal en Cultureel Planbureau eind 2000 gevraagd hiernaar onderzoek te doen. In februari 2001 heeft het kabinet het SCP-rapport «Oudkomers in beeld» aan de Tweede Kamer¹ toegestuurd. Uit dit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de groep oudkomers nog in een achterstandspositie verkeert. Een combi-

¹ 21 februari 2001 (27 083, nr. 16).

natie van een gemiddeld hoge mate van uitkeringsafhankelijkheid, onvoldoende beheersing van het Nederlands en een gemiddeld laag opleidingsniveau zijn typerende kenmerken voor een significant deel van deze groep.

Het oudkomersbeleid van het kabinet is erop gericht om aan de oudkomers die dit nodig hebben een gericht aanbod te kunnen doen. Dat aanbod moet er toe leiden dat de achterstandspositie wordt verkleind of wordt weggelaten. Om dit gerichte aanbod te kunnen realiseren is het van belang om:

- de doelgroepen te bepalen voor het oudkomersbeleid op de middellange termijn;
- een directe relatie te leggen tussen het aanbod aan en de *behoefte* van de doelgroep oudkomers;
- een goed inzicht te hebben in het huidige beleid waarmee de doelgroep oudkomers wordt bereikt en een prognose te formuleren van het aantal oudkomers dat hiermee bereikt zal worden. Ook moet duidelijk worden in hoeverre het huidige beleid moet worden aangepast ten aanzien van de doelgroep en of er aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn;
- uit te gaan van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de gemeenten. De Rijksoverheid formuleert de doelen van het beleid en creëert de financiële mogelijkheden voor de uitvoering ervan, terwijl de daadwerkelijke uitvoering ligt bij de gemeenten, die een regierol moeten vervullen;
- te constateren dat de behoefte aan NT2-onderwijs groeit naarmate het aanbod toeneemt. Dit blijkt uit de recente onderzoeken naar de wachtlijsten NT2. Dit heeft consequenties voor de benodigde capaciteit (beschikbare locaties, aantallen docenten e.d.);
- een goed inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden om de toegankelijkheid van instellingen en hun medewerkers ten opzichte van hulpvragen van personen met een migrantenachtergrond te verbeteren;
- de activiteiten van de TI ter verbetering van het inburgeringsproces en van de informatievoorziening in verband te brengen met het oudkomersbeleid op de middellange termijn;
- de samenhang met de evaluatie van de WIN en de WEB onder ogen te zien.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 presenteert het kabinet zijn voornemens ten aanzien van het oudkomersbeleid voor de twee prioritaire doelgroepen (werklozen en opvoeders) voor de middellange termijn. Ieder afzonderlijk voornemen wordt in dat hoofdstuk nader toegelicht. Tevens wordt de samenhang met de activiteiten van de TI en de evaluatie van de WIN en de WEB duidelijk gemaakt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het SCP-rapport «Oudkomers in beeld». Hierin wordt aangeduid op welke wijze het SCP tot een schatting van de prioritaire doelgroep van 464 000 personen is gekomen. Tevens geeft het kabinet aan op welke wijze het rapport van invloed is geweest bij het formuleren van het oudkomersbeleid op de middellange termijn. Tenslotte presenteert het kabinet in hoofdstuk 4 haar aanvullend beleid in zorg en welzijn voor de oudere migranten.

In de bijlage wordt het huidige beleid ten aanzien van de doelgroep oudkomers geschetst. Tevens wordt een indicatie gegeven van het aantal oudkomers dat hiermee de komende jaren bereikt zal worden.

2. Voornemens ten aanzien van het oudkomersbeleid op de middellange termijn

De doelstelling van het kabinet is om oudkomers die zich in een achterstandssituatie bevinden een adequaat aanbod te doen. Tot nu toe heeft het specifieke oudkomersbeleid gestalte gekregen binnen 54

gemeenten (zie de bijlage). Het kabinet zal nu – uiteraard voor zover dat doelmatig is – zorgdragen voor een verdere implementatie van het oudkomersbeleid

Uitgangspunt van het oudkomersbeleid op de middellange termijn is, dat de participatie van en het maatwerk voor oudkomers zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd binnen bestaande beleidsinstrumenten. Waar aan de behoeften van (een deel van de) oudkomers door middel van het reguliere beleid niet tegemoet kan worden gekomen, moet het huidige beleid worden aangepast of moeten voldoende aanvullende maatregelen worden getroffen. In de bijlage wordt het huidige beleid uitvoerig beschreven. Daarom zal in dit hoofdstuk, alvorens in te gaan op de voornemens van het kabinet voor het oudkomersbeleid op de middellange termijn, worden volstaan met een korte samenvatting van het huidige beleid, dat reeds wordt aangewend voor deze doelgroep.

Huidig beleid

Reïntegratiemiddelen

Sluitende aanpak en sociale activering

Met de sluitende aanpak van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gerealiseerd dat *alle* werklozen, dus zowel de nieuw instromende werklozen als het zittende bestand van langdurige werklozen, een passend aanbod krijgen dat zoveel mogelijk is gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt. De aanpak richt zich op uitkeringsgerechtigden en op werkzoekenden zonder uitkering en zal voor zowel de nieuwe instroom als het zittende bestand uiterlijk in 2002 volledig sluitend zijn. Voor oudkomers geldt bij uitstek dat het aanbod goed moet aansluiten bij de behoefte van de oudkomer. Om het aanbod te laten aansluiten op de behoefte, moet het onder meer mogelijk zijn om taalcursussen voor oudkomers als (verplicht) onderdeel van een reïntegratietraject aan te bieden. Het is op dit moment al mogelijk om de middelen die voor trajecten in het kader van de sluitende aanpak beschikbaar zijn, aan te wenden voor taalcursussen wanneer onvoldoende kennis van de Nederlandse taal een belemmering voor arbeidsdeelname vormt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is met de 25 grote steden in gesprek om concrete afspraken te maken over het aanbieden van gecombineerde trajecten aan oudkomers.

Ook op het terrein van sociale activering worden steeds meer activiteiten ondernomen, die zijn gericht op taalverwerving. Zo is in 2000 de Stimuleringsregeling sociale activering van kracht geworden. Doelstelling van deze regeling is om sociale activering een stimulans te geven door ten behoeve van de (verdere) ontwikkeling van het beleid en van de infrastructuur een eenmalige subsidie te vertrekken.

Educatiemiddelen

Met de invoering van de WEB zijn twee componenten in één systeem samengebracht, die daarvoor gescheiden waren: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Projecten binnen Regionale opleidingen centra (ROC's), die educatie met beroepsonderwijs combineren, worden verschillend aangeduid: doorlopende leerlijnen, gecombineerde programma's NT2-beroepsonderwijs en geïntegreerde trajecten.

Volgens de Monitor educatie 2000 wordt door de ROC's circa 50% van het educatiebudget besteed aan NT2. Ongeveer 20 000 cursusplaatsen per jaar worden ingezet voor oudkomers. De lengte van een NT2 traject kan per deelnemer verschillen, afhankelijk van het eindniveau dat de deelnemer wil halen, van het soort traject (intensief of extensief) en van de leerderscapaciteiten van de deelnemer.

Specifieke oudkomersmiddelen

In het regeerakkoord 1998–2002 is voor de intensivering van het oudkomersbeleid een budget aangekondigd voor taal- en inburgeringsprogramma's voor oudkomers. Als specifieke doelgroepen zijn opvoeders en werklozen genoemd. De in het regeerakkoord beschikbaar gestelde middelen (12,5 miljoen in 1999, oplopend tot 50 miljoen in 2002) waren, gezien de omvang van de doelgroep oudkomers, niet toereikend om een verdere implementatie vanaf de start mogelijk te maken. Het kabinet heeft er daarom in eerste instantie voor gekozen de middelen in de zogenaamde GSB-gemeenten in te zetten. Mede op verzoek van de Tweede Kamer is het aantal gemeenten in 2000 en 2001 uitgebreid, zodat nu 54 gemeenten beschikken over specifieke oudkomersgelden (nu jaarlijks ongeveer 100 miljoen gulden). Het kabinet heeft deze 54 gemeenten verzocht meerjarige ontwikkelingsplannen voor oudkomers te ontwikkelen, met een samenstel van lokale maatregelen. Uit de voornemens van de 54 gemeenten ten aanzien van het bereik van de groepen opvoeders en werklozen blijkt, dat er op jaarbasis ongeveer 10 000 personen worden bereikt.

Hoewel er zeer verschillende vormen van trajecten zijn, heeft het merendeel van deze trajecten een duaal karakter. Hierin wordt voor werklozen NT2 gecombineerd met werk/opleiding en wordt voor opvoeders NT2 gecombineerd met opvoedingsondersteuning.

Conclusies:

- een substantieel deel van de doelgroep oudkomers krijgt vanuit het huidige beleid een aanbod. De groep *werkloze* oudkomers krijgt vanwege het huidige beleid van het ministerie van SZW een passend aanbod, waarin, waar nodig, ook de NT2-component van het traject zal worden meegenomen. Dit NT2-deel kan slechts ten dele worden gefinancierd uit reïntegratiemiddelen. Deze aanpak moet in 2002 zijn gerealiseerd. Vanuit de budgetten van de ministeries van OCenW en BZK kunnen jaarlijks ongeveer 30 000 NT2-trajecten worden aangeboden, waarvan een deel een duaal karakter zal hebben. Tot en met 2006 betekent dit 180 000 te realiseren NT2-trajecten. Een deel van het oudkomersbeleid, dat het kabinet voor ogen staat, kan hiermee worden geëffectueerd;
- de 54 gemeenten, die specifieke oudkomersmiddelen ontvangen, hebben – met uiteenlopende intensiteit – een start gemaakt met het aanbieden van duale trajecten, het samenwerken met verschillende instellingen, het versterken van hun regierol en het financieren op output. Door het beleid van het ministerie van SZW zal er meer samenhang ontstaan tussen de sluitende aanpak en het aanbieden van NT2-trajecten. Daarmee is eveneens een start gemaakt met het samenhangende beleid om het oudkomersbeleid op de middellange termijn effectief te laten zijn.

Overige beleidsterreinen

Naast de hierboven genoemde beleidsterreinen en middelen, die specifiek voor de doelgroep oudkomers kunnen worden inzet, zijn er vanwege belendende beleidsterreinen (consultatiebureaus, brede school/VVE/kinderopvang) middelen beschikbaar die met de reïntegratie-, educatie- en oudkomersmiddelen gecombineerd kunnen worden. Dit teneinde een breed en adequaat aanbod voor oudkomers te realiseren. Daarvoor wordt verwezen naar de bijlage met een uitvoeriger beschrijving van het huidige beleid.

Toekomstig beleid

Om oudkomers een aanbod te kunnen doen zal het kabinet:

1. het beleid dat is gericht op twee prioritaire groepen, namelijk werklozen en opvoeders continueren;
2. de aansluiting verbeteren tussen het aanbod NT2 en de behoeften van de doelgroep oudkomers;
3. wachtlijstbeleid en -beheer door gemeenten gaan stimuleren;
4. het aanbod intensiveren;
5. de totstandkoming bevorderen van een contractuele verplichting tussen de oudkomeer die een traject wil volgen en de gemeente;
6. gemeenten aanzetten tot het adequaat vervullen van de regierol;
7. zich inspannen om tot afspraken te komen met werkgevers over hun aandeel in trajecten;
8. inzetten op het invoeren van een vorm van outputfinanciering;
9. een samenhangend beleid realiseren, op zowel Rijksniveau als gemeentelijk niveau.

2.1. Twee prioritaire groepen: werklozen en eerstelijns opvoeders.

Overeenkomstig het reeds ingezette beleid van het kabinet, wordt ook de komende jaren met voorrang een aanbod gedaan aan werklozen en opvoeders. Aanleiding voor deze prioritering is dat veel leden uit etnische minderheidsgroepen, die al langer in Nederland verblijven, de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen om een zelfstandig bestaan op te bouwen en hun kinderen goed te ondersteunen bij de opvoeding en hun schoolcarrière. Bovendien is het belang dat het kabinet hecht aan de taalontwikkeling van kinderen uit etnische minderheidsgroepen, een extra argument voor de keuze voor de groep opvoeders. De prioritering van werklozen betekent een actief aanbod voor oudkomers tot 57,5 jaar. Werklozen boven deze leeftijdsgrens kunnen uiteraard in aanmerking komen voor een programma, indien zij zich daarvoor zelf melden. Binnen de groep opvoeders zal het kabinet in eerste instantie prioriteit geven aan de eerstelijns opvoeders (de ouders). Hiermee wordt de groep etnische ouderen, voor zover zij zich ook met de opvoeding van kleinkinderen bezighouden, voorlopig buiten de prioritaire groepen van het oudkomersbeleid gelaten en geen actief aanbod gedaan.

Hiermee volgt het kabinet de lijn, weergegeven in de kabinetsreactie op het SCP-rapport inzake de positie van etnische ouderen. Daarin werd duidelijk aangegeven welke mogelijkheden tot participatie het kabinet zag voor de ouderen uit etnische minderheden, rekening houdend met hun positie. Een (verplichtend) traject richting volwasseneneducatie en arbeidsmarkt lag hierbij niet in de rede. Overwegingen die hierbij een rol hebben gespeeld, zijn gelegen in het feit dat de maatschappelijke participatie van de ouderen niet *primaire* is gericht op arbeid of opvoeding en dat de kenmerken van deze groep (bijvoorbeeld analfabetisme, terugval op de moedertaal, minder lerend vermogen) niet direct aansluiten bij de voorgestane intensivering van het aanbod. Voor diegenen die kunnen en willen moeten echter mogelijkheden open staan. Zoals in de kabinetsreactie op het SCP-rapport inzake de positie van etnische ouderen werd aangekondigd, is daarom een verkenning uitgevoerd naar het huidige taalaanbod voor ouderen. Dit heeft een aantal voorbeelden opgeleverd van kleinschalige projecten in buurthuizen en ROC's. Naar de mening van het kabinet ligt hier voornamelijk een taak voor het gemeentelijk welzijnsbeleid. Ten behoeve van een beter maatschappelijk functioneren zou de prioriteit voor de groep ouderen volgens het kabinet vooral moeten liggen in de verbetering van de randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld het interculturaliseren van de instellingen en de voorlichting over beschikbaarheid en gebruik van voorzieningen (zie hoofdstuk 4).

2.2. Verbetering van de aansluiting tussen het aanbod NT2 en de behoeften van de doelgroep oudkomers

In de afgelopen 15 jaar is veel aandacht en geld besteed aan het NT2-onderwijs. Niet duidelijk is, vanwege een gebrek aan gegevens, of de prioritaire groepen van het kabinet daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van het NT2-aanbod. Uit de gegevens van de onderzoeken naar de wachtlijsten en uit de ervaringen die zijn opgedaan met het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers, blijkt echter dat een deel van de cursisten niet (adequaat) heeft kunnen profiteren van het aanbod. Eén van de redenen daarvoor kan zijn dat mensen die een NT2-traject hebben gevolgd, vanwege het feit dat ze zich weinig buiten de eigen kring begeven, weer terugvallen in taalniveau. Een andere aannemelijke reden is, dat de traditionele wijze waarop NT2-onderwijs in het verleden is aangeboden, niet het beoogde effect heeft gehad voor alle cursisten. Illustratief is de wijze waarop trajecten werden vormgegeven die etnische minderheden moesten toeleiden naar de arbeidsmarkt. Over het algemeen werden de onderdelen van dergelijke trajecten gestapeld: eerst werd Nederlands geleerd, dan volgde een beroepsopleiding of een ander traject naar de arbeidsmarkt en daarna volgde de plaatsing op een vacature. De trajectonderdelen werden niet in samenhang met elkaar gezien, waardoor mensen vaak (te) lang bezig waren met het eerste deel van het traject, het leren van het Nederlands. De lengte van het traject, gecombineerd met de huidige krapte op de arbeidsmarkt, leidt in voorkomende gevallen tot vroegtijdige uitval. Het is dan ook van belang dat in de komende periode het NT2-onderwijs niet geïsoleerd wordt aangeboden, maar in een (sociaal-maatschappelijke) context, die voldoende stimulerend is om het taalniveau te onderhouden en te verbeteren. Verondersteld mag worden dat daarom het bestaande aanbod van NT2-onderwijs, in elk geval voor een deel van de oudkomers, moet worden gedifferentieerd. Dit kan door middel van het aanbieden van een *duaal* traject, dat wil zeggen een traject waarin het leren van het Nederlands wordt gecombineerd met bijvoorbeeld werken, een beroepsopleiding of informatievoorziening op een bepaald terrein in cursusverband (zoals lessen voor zwangere vrouwen, voorlichting over het schoolstelsel of over de gezondheidszorg). Hoewel het bij elkaar brengen van vraag en aanbod voornamelijk een gemeentelijke taak is, heeft het kabinet de TI opdracht gegeven om op het terrein van duale trajecten NT2 en werk een aantal pilots uit te voeren om de duale aanpak te beproeven. De TI wil, door middel van deze pilots, onder andere de mogelijkheden onderzoeken om, via de aanpak van duale trajecten, kandidaten een voldoende beroepskwalificatie te verschaffen voor de arbeidsmarkt. Bij gebleken succes zal de TI zich inspannen voor het verspreiden van de methodiek over het land. Ten aanzien van de opvoeders moet rekening worden gehouden met het feit dat voor een groot deel van deze groep het primaire doel van het deelnemen aan een NT2-cursus zich in eerste instantie beperkt tot sociale/maatschappelijke participatie (zogenaamde sociale redzaamheid). Hiervoor zijn NT2-cursussen bij een ROC, waarmee wordt gestreefd naar een NT2-niveau in de kwalificatiestructuur, niet het meest voor de hand liggende aanbod. Verbindingen met het welzijnswerk (buurthuizen) of bibliotheken, of zelfs samenwerkingsrelaties tussen welzijnswerk en ROC's of andere scholingsinstellingen, vormen in die gevallen waarschijnlijk een betere oplossing. Er zijn enkele ROC's die al buurthuisachtige activiteiten aanbieden voor deze doelgroep. Een deel van de opvoeders zal waarschijnlijk willen en kunnen doorstromen in vervoltrajecten bij de ROC's of andere scholingsinstellingen, waarin vervolgens wel nadruk wordt gelegd op het halen van een kwalificatie op het terrein van NT2. Dit met het oog op het volgen van (vervolg)onderwijs of het vinden van werk. Kortom: het aanbod moet zijn gericht op het (toekomstig) maatschappelijk

functioneren van de persoon en moet aansluiten bij de situatie van de betrokkene als opvoeder, werkloze of zorgbehoevende.

De vraag is nu of alle oudkomers met een taalachterstand behoefte hebben aan een NT2-cursus. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de *manifeste* en *latente* behoefte¹. De wachtlijsten voor NT2-cursussen zijn een uiting van de manifeste behoefte om Nederlands te leren. In het onderzoek «Oudkomers in beeld» van het SCP (zie hoofdstuk 3) wordt vooral de latente behoefte om Nederlands te leren aangeduid. In welke mate de latente behoefte wordt omgezet in een manifeste is momenteel moeilijk aan te geven, maar wel duidelijk is dat vooral externe factoren stimuleren dat de behoefte zich manifesteert (zoals de voorbeeldfunctie, het verplicht stellen via andere regelingen, het niet meer in een eigen inkomen kunnen voorzien, het niet kunnen begeleiden van kinderen in hun schoolwerk). Het is van belang dat gemeenten potentiële NT2-leerders *actief* gaan benaderen voor deelname aan een taal cursus. Over de inhoudelijke behoeften van de groep oudkomers aan taaltrajecten is ook nog weinig bekend. De onderzoeken naar de wachtlijsten voor taallessen geven summier informatie over de wensen van kandidaten ten aanzien van het NT2-onderwijs. Als ze al bekend zijn, gaat het voornamelijk om de organisatorische randvoorwaarden van het onderwijs en niet zozeer over de inhoud. Dit is voor het kabinet reden geweest om de TI opdracht te geven een quick scan te laten uitvoeren naar de cursusbehoeften van potentiële NT2-leerders (oudkomers). Hiertoe zullen kandidaten worden geïnterviewd die zich nog niet hebben aangemeld voor NT2-onderwijs. De resultaten van deze quick scan zullen in het najaar van 2001 worden opgeleverd. De informatie zal via de TI worden verspreid onder gemeenten. Ook krijgen gemeenten een instrument aangeboden waarmee ze zelf de behoeften onder oudkomers kunnen gaan meten. Daarnaast zal de monitoring van de oudkomersplannen van de 54 gemeenten, die middelen voor oudkomersbeleid ontvangen, meer inzicht verschaffen in de behoeften van oudkomers. Dit is relevante informatie om het NT2-aanbod waar nodig te kunnen differentiëren. Ook deze informatie zal onder gemeenten worden verspreid.

2.3. Stimuleren van wachtlijstbeleid en wachtlijstbeheer

De eerste deelopdracht van de TI bestond uit het wegwerken van de wachtlijsten voor taallessen van 1 juli 2000 voor 1 mei 2001. De voortgang van deze opdracht heeft de TI door de onderzoeksbureaus CINOP en Regioplan laten monitoren. De metingen hebben de volgende inzichten opgeleverd:

- meer inzicht is nodig in de discrepantie tussen de vraag van de wachtenden en het aanbod van het ROC (andere scholingsinstellingen zijn niet bij de metingen betrokken geweest);
- de aansturing door gemeenten moet worden verbeterd;
- het wachtlijstbeleid en -beheer van ROC's moet eenduidig en zorgvuldiger zijn.

Hierbij moet worden opgemerkt dat uit de wachtlijstmetingen blijkt, dat bij een oproep door het ROC 20% tot 50% van de opgeroepen daaraan geen gehoor geeft. Van de groep die een NT2-traject start, valt in het eerste half jaar vervolgens nog eens een behoorlijk aantal uit. Dit kan iets zeggen over het aanbod van de ROC's, over de wijze waarop de wachtlijsten worden beheerd, als ook over de wachtenden zelf, in die zin dat zij niet (langer) gebruik willen maken van de aangeboden voorziening.

Het kabinet neemt zich derhalve voor:

- gemeenten nog meer aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor wachtlijstbeleid en -beheer, door gemeenten te verzoeken dit

¹ C. Gelauff-Hanzon, «Cursussen voor etnische minderheden: vraag en aanbod», 1988, COMT Leiden.

- onderdeel te maken van de contracten tussen gemeenten en ROC's of andere scholingsinstellingen;
- in aansluiting op de WIN ook voor oudkomers een maximale wachttijd van 4 maanden af te spreken;
- alleen personen op de wachtlijst te laten plaatsen die geen onderwijsaanbod krijgen op grond van omstandigheden die door de gemeente of de onderwijsinstelling beïnvloedbaar zijn (onvoldoende capaciteit; niet op elkaar aansluiten van vraag en aanbod of onvoldoende kinderopvang);
- nadruk te leggen op een goede registratie van personen op de wachtlijst (en overigens ook van personen die aan de trajecten deelnemen);
- ten minste ieder half jaar de wachtlijsten door de gemeenten te laten schonen.

Op grond van het bovenstaande ontwikkelt de TI momenteel, in opdracht van het kabinet, een gemeenschappelijke gedragslijn met de BVE-raad en de VNG, die vervolgens in een convenant wordt vastgelegd.

2.4. Intensivering van het aanbod

Zoals gezegd is het kabinet van mening dat aan zoveel mogelijk oudkomers uit de prioritaire groepen, werklozen en eerstelijns opvoeders, een adequaat aanbod wordt gedaan dat aansluit bij hun behoefte. Behalve op het differentiëren van het aanbod (kwalitatieve verbetering) zet het kabinet ook in op het vergroten van het aanbod.

In de Voorjaarsnota wordt structureel 50 miljoen gulden op jaarbasis toegevoegd aan het bestaande oudkomersbudget van ongeveer 100 miljoen gulden. Naar schatting kunnen hiermee op jaarbasis ongeveer 5000 extra oudkomerstrajecten worden aangeboden. Bij de begroting 2002 zal het kabinet voorstellen doen tot een verdere intensivering.

2.5. Een contractuele verplichting tussen de oudkomer die een traject wil volgen en de gemeente

Uitkeringsgerechtigde oudkomers met een arbeidsplicht zijn verplicht om gebruik te maken van een aanbod in het kader van de reïntegratie. Hoewel de overige oudkomers niet verplicht zijn gebruik te maken van het aanbod, hecht het kabinet veel belang aan afronding van het overeengekomen traject als een oudkomer eenmaal heeft besloten tot deelname. Bovendien zal de gemeente de oudkomer duidelijk moeten maken dat het aanbod eenmalig is en er, tenzij van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden sprake is, geen tweede aanbod zal volgen. Het kabinet heeft het voornemen om te komen tot een contractuele verplichting tussen de oudkomer die een traject wil volgen en de gemeente, waarbij gemeenten tot sancties zullen moeten overgaan indien de oudkomer zijn verplichting zonder geldige reden niet nakomt.

2.6 Versterking van de regierol van gemeenten in het oudkomersbeleid

Het grootste deel van het huidige beleid en de bijbehorende budgetten (zie de bijlage) zijn, vanuit de verschillende departementen, gedecentraliseerd naar de gemeenten, zodat zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij de lokale behoeften. Binnen de gemeenten komen de budgetten weer bij verschillende diensten terecht. Daarnaast ontvangen ook andere instanties, zoals de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV), middelen voor de reïntegratie van werklozen.

Dit stelt hoge eisen aan de regierol van de gemeenten. Het is namelijk van groot belang dat een samenhangend beleid wordt gevoerd. Dit vereist afstemming tussen en nauwe samenwerking met de verschillende partijen die een rol spelen in het integratiebeleid, zoals scholingsinstellingen,

Centra voor werk en inkomen (CWI's)/arbeidsbureaus, zelforganisaties van en voor etnische minderheden, buurthuis- en welzijnsinstellingen, provinciale steunfuncties, vrijwilligersorganisaties en consultatiebureaus. Daarnaast moeten de huidige budgetten zo goed mogelijk met elkaar worden verknoopt. Voorkomen moet worden dat de vele financiële stromen vanuit het Rijk het niet beoogde en ongewenste effect hebben van een verkokerde inzet van middelen binnen de gemeenten. Natuurlijk is daarbij voorwaarde dat ook op Rijksniveau de verkokering van beleid en van middelen wordt tegengegaan.

Daarom worden in deze notitie dwarsverbanden aangegeven tussen de verschillende terreinen, die het beleid ten aanzien van de oudkomers bepalen.

Bovendien is een goede informatievoorziening tussen gemeentelijke diensten onderling, tussen gemeenten en inburgeringspartners in de regio en tussen gemeenten en Rijk van groot belang. Zowel de gemeenten als het Rijk ervaren dat op deze terreinen de nodige verbeteringen moeten worden aangebracht. De TI zet zich de komende tijd actief in om deze verbeteringen te realiseren.

Sinds de publicatie van het Beleidskader lokaal sociaal beleid, in januari 1998, van de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, is een beleid in gang gezet om gemeenten te ondersteunen in hun regierol op dat terrein. Binnen lokaal sociaal beleid heeft het lokale welzijnsbeleid, waarvan de financiering geheel naar gemeenten is gedecentraliseerd, een makelende en schakelende rol. Het lokale welzijnswerk moet, zo stelt ook de laatste Welzijnsnota¹, verbinden, aanvullen en activeren en dat geldt zeker niet op de laatste plaats ten aanzien van de oudkomers. Gemeenten kunnen daarop sturen. Vooral richting de wat oudere oudkomers en de opvoeders kan het lokale welzijnswerk, onder meer gebruikmakend van buurt- en wijkaccommodaties, in een wat ongedwongen, huiselijke sfeer, een aanbod doen op het vlak van actieve taalverwerving (conversatie). Het is ook aan gemeenten om te bevorderen dat leden van kleinere etnische groeperingen, zoals bijvoorbeeld Chinezen, worden bereikt. Op landelijk niveau kan een beroep worden gedaan, met name bij het instituut FORUM, op deskundigheid in de vorm van methoden, wijzen van aanpak en goede praktijken. Ook het NIZW ontwikkelt expertise, waaronder het project «het multiculturele buurthuis». Provinciale steunfuncties kunnen het welzijnswerk bij veranderingen begeleiding bieden. Het gegeven dat het welzijnswerk ten opzichte van andere sectoren in groei achterblijft, kan bij dit alles uiteraard de vraag oproepen welke prioriteiten er voor dit werk gelden. Het antwoord op die vraag is aan de gemeenten.

2.7. Afspraken met werkgevers

Ook werkgevers hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om het bieden van een passend aanbod aan werknemers uit de doelgroep. In de nota arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, plan van aanpak 2000–2003², is de visie van het kabinet op de verantwoordelijkheid van werkgevers en sociale partners ten aanzien van werkenden en werzoekenden uit etnische minderheidsgroepen beschreven. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot maatregelen gericht op taalverwerving van werknemers. In de besprekingen met grote bedrijven in het kader van de convenanten inzake multicultureel personeelsbeleid, instroom en doorstroom van etnische minderheden bij grote ondernemingen, wordt door de ministers van SZW en voor GSI ook gewezen op de noodzaak van het bieden van een aanbod gericht op taalverwerving aan werknemers uit de doelgroep. De ministers van SZW en voor GSI hebben inmiddels met een aantal ondernemingen afspraken over duale trajecten gemaakt in het kader van deze convenanten. Enkele bedrijven hebben inmiddels al een instroomprogramma, gecombineerd met een taalverwervingsaanbod,

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 477, nrs. 1–2; Kamerstukken II, 1999–2000, 26 477, nr. 5.

² TK, vergaderjaar 1999–2000, 27 223, nr. 1.

opgezet waaraan zowel nieuwkomers als oudkomers kunnen deelnemen. Zoals gezegd hebben deze duale trajecten een meerwaarde ten opzichte van inburgeringsprogramma's waarbij mensen alleen een NT2 cursus volgen en geen werkervaring opdoen. In het Comité van aanbeveling dat rond de eerder genoemde pilots met duale trajecten is geformeerd, hebben ook sociale partners zitting, die daarmee een bijdrage zullen leveren aan verdere verspreiding van de ervaringen met duale trajecten. Daarnaast vraagt het kabinet bij de voorbereiding van het derde Minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid, aandacht voor duale trajecten die werk en het leren van de Nederlandse taal combineren, ingeval werknemers de taal nog onvoldoende beheersen. Daarbij komen de mogelijkheden voor werkgevers en de verantwoordelijkheid die zij daarvoor hebben aan de orde.

2.8. Invoeren van een vorm van outputfinanciering

Het kabinet zal in het oudkomersbeleid, waar het gaat om de oudkomersmiddelen, gaan werken met een vorm van outputfinanciering. Dit wil zeggen dat er heldere afspraken tussen het Rijk en de gemeenten worden gemaakt over de te leveren prestaties en dat het Rijk de gemeenten op die afspraken afrekent. Een belangrijk element hierbij is een goede registratie van de deelnemers aan taaltrajecten, zodat niet alleen de aantallen deelnemers bekend zijn, maar ook het aantal *afgeronde* trajecten. Vanzelf spreekt dat de effecten van een dergelijke outputfinanciering, in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties, moeten worden onderzocht. Zo kan zonder meer afrekenen op prestaties het ongewenste neveneffect hebben dat «afroming» van de doelgroep plaatsvindt, in die zin dat vooral de kansrijke oudkomers een traject aangeboden krijgen. De komende maanden zal het kabinet bedoeld onderzoek (laten) verrichten.

2.9. Een samenhangend beleid, zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau

Uit de bijlage over het huidige beleid blijkt, zoals reeds opgemerkt in paragraaf 2.6, dat er vanuit het Rijk verschillende financiële stromen richting de gemeenten gaan. Zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau dreigt dit tot verkokering te leiden, en werken regelingen elkaar soms eerder tegen dan dat ze elkaar versterken. Ook komt het voor dat één NT2-leerder tijdens zijn traject uit verschillende middelen wordt betaald. De diverse regelingen kennen een verschillend verantwoordingsmoment richting het Rijk, hetgeen bij gemeenten tot ongemak leidt. Het kabinet streeft ernaar om bij de inzet van de middelen voor het oudkomersbeleid op de middellange termijn, zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau, een zo groot mogelijke samenhang te creëren. Zo moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn om een werkloze, over wie in het kader van de sluitende aanpak wordt geconstateerd dat hij een taaldeficiet heeft, niet alleen een reïntegratietraject aan te bieden, maar tegelijkertijd, als onderdeel van dit traject, een taalcursus. Zoals in de bijlage is weergegeven, heeft het kabinet reeds een start gemaakt met het aanbrengen van samenhang bij de inzet van verschillende beleidsmiddelen. Het kabinet gaat dit verder uitbouwen.

Het kabinet heeft in deze paragraaf voornemens geuit ten aanzien van het toekomstig oudkomersbeleid. Het kabinet zal de komende maanden onderzoeken op welke wijze de afspraken over het aanvullende beleid tussen het Rijk en de gemeenten kunnen worden vastgelegd. Die afspraken moeten de volgende elementen bevatten: het gezamenlijk uitvoeren van een inburgeringsonderzoek door de gemeente, de scholinginstelling en het CWI/arbeidsbureau, het vastleggen van trajectafspraken, het formuleren van streefniveaus NT2 en het hierop toetsen aan het eind

van het traject en het invoeren van trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding.

Het is van belang het oudkomersbeleid op de middellange termijn in relatie te bezien tot de activiteiten van de TI en de evaluaties van de WEB en de WIN.

De TI is momenteel bezig met de uitvoering van haar tweede deelopdracht, te weten de verbetering van de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Om tot een gerichte aanpak te komen wordt vanuit de TI ingezet op drie sporen. Het eerste spoor heeft betrekking op het bevorderen van de verbetering van het inburgeringsproces op decentraal niveau door het opzetten van regionale taskforces. Het tweede spoor betreft het initiëren, faciliteren en coördineren van ontwikkeltrajecten op de belangrijkste knelpunten in het inburgeringsproces. Het derde spoor gaat om het professionaliseren van de uitvoeringspraktijk door onder meer het verspreiden van good practices en van kennis en ervaring, opgedaan in ontwikkeltrajecten. Deze sporen voeden en versterken elkaar en grijpen in elkaar voor wat betreft hun effectiviteit.

De ontwikkeltrajecten concentreren zich elk op een bepaald thema van het inburgeringsproces. Het betreft hier de versterking van de gemeentelijke regiefunctie, de intergemeentelijke samenwerking, de inkoopfunctie, het vraagstuk van afstemming vraag en aanbod, uitval- en sanctiebeleid met daaronder begrepen het inburgeringsonderzoek, duale trajecten, de verbetering van het huidige onderwijsprogramma, de kinderopvang en de traject- en maatschappelijke begeleiding. Al werkende weg worden in de praktijk verbeteringen beproefd, good practices gebruikt en modellen ontwikkeld. De producten, die op deze wijze tot stand komen en verbeteringen van het inburgeringsproces betekenen, worden door de TI gedistribueerd naar andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Zo ontstaat er een olievlekwerking waarbij de verschillende regio's gebruik maken van elkaars expertise.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties die tot de G25 of de G17 behoren worden door de TI gestimuleerd om zich als partner bij een ontwikkeltraject te melden. Vervolgens zal op interactieve wijze de verdere aanpak van het ontwikkeltraject met de geïnteresseerde gemeenten en uitvoeringsorganisaties worden uitgewerkt. De partners die deelnemen aan een ontwikkeltraject doen dit op basis van vrijwilligheid, maar verbinden zich wel aan het realiseren van de gestelde doelen en resultaten. Ook een deel van de verbeteringen in het oudkomersbeleid zullen derhalve door de activiteiten van de TI kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast is een start gemaakt met deelopdracht 3 van de TI, te weten de verbetering en stroomlijning van de informatievoorziening en monitoring op het terrein van inburgering tussen gemeentelijke geledingen onderling, tussen gemeenten en inburgeringspartners en tussen gemeenten en het Rijk.

De werkzaamheden van de TI eindigen eind 2002. De TI zal met haar activiteiten dan een belangrijke impuls hebben gegeven aan het inburgeringsbeleid in het algemeen, waardoor ook het oudkomersbeleid op de middellange termijn zal zijn gestimuleerd.

In de evaluaties van de WEB en de WIN worden ook thema's meegenomen die van belang kunnen zijn voor het oudkomersbeleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de regierol van de gemeente, de samenwerking tussen de verschillende inburgeringspartners, de opbrengst van het inburgeringsprogramma voor de inburgeraar, de intergemeentelijke samenwerking en de besteding van middelen. De evaluatie van de WEB wordt in de zomer van 2001 afgerond en de evaluatie van de WIN in het voorjaar van 2002.

3. Het SCP rapport

Omdat een goed inzicht in de individuele achtergrondkenmerken van de groep oudkomers ontbrak, heeft het kabinet het Sociaal en Cultureel Planbureau eind 2000 gevraagd hiernaar onderzoek te doen. In februari 2001 heeft het kabinet het door het SCP, in samenwerking met het NIDI, opgeleverde rapport «Oudkomers in beeld» aan de Tweede Kamer toegestuurd. Het SCP geeft aan dat de genoemde aantallen in het rapport niet het resultaat zijn van een integrale telling, maar van een schatting op basis van steekproefgegevens.

Het SCP heeft, op basis van een combinatie van de criteria taalbeheersing, opleidingsniveau en relatie tot de arbeidsmarkt, berekend hoe groot de groep oudkomers is die in een achterstandspositie zou kunnen geraken. Het SCP heeft met name inzicht gegeven in het aandeel werklozen en opvoeders, omdat deze in het huidige kabinetsbeleid reeds zijn benoemd tot prioritaire groepen. Daarbij maakte het SCP onderscheid tussen de klassieke en de nieuwe migranten.

Het SCP komt van de totale groep oudkomers van 957 000 personen uit op een groep van circa 464 000 personen. Daarbij gelden de volgende kanttekeningen:

Ten eerste is dit, zoals gezegd, een schatting en geen integrale telling van het aantal werklozen en opvoeders:

- voor de klassieke migranten kon het aandeel aan de hand van onderzoeksgegevens berekend worden en bleken in totaal 251 000 personen tot de prioritaire groep te behoren. Hiervan is naar schatting 96% opvoeder en 13% werkloos (er is dus sprake van een kleine overlap);
- van de groep nieuwe migranten is, vanwege het ontbreken van gegevens, niet duidelijk hoe groot de groep opvoeders en de groep werklozen is. Het SCP heeft derhalve alle personen die aan één of meer van de criteria werkloosheid, slechte taalbeheersing of lage opleiding voldoen, tot de prioritaire groep gerekend.

Ten tweede is het SCP uitgegaan van een combinatie van factoren (taalbeheersing, opleiding en verhouding tot de arbeidsmarkt/werkloosheid). Het is dan ook niet zo dat de hele groep een taalachterstand heeft.

Ten derde is de mate van taalbeheersing niet tot stand gekomen op basis van een test, maar op basis van een eigen, dus subjectief, oordeel van de betrokken oudkomer over de vraag of hij moeite heeft met de Nederlandse taal. Aan betrokkenen is niet de vraag voorgelegd of er behoefte bestaat aan een taal cursus. De uitkomsten zeggen eerder iets over de subjectieve beoordeling van het taalniveau dan over de behoefte aan NT2-onderwijs. Het zou dan ook te ver voeren om er zonder meer vanuit te gaan dat voor de hele groep van 464 000 oudkomers een aanbod NT2 noodzakelijk of wenselijk is.

Het rapport van het SCP biedt derhalve een indicatief kader en geen aanknopingspunten voor de nadere prioritering.

4. Aanvullend beleid zorg en welzijn voor oudere migranten

Kwetsbare categorie

Het kabinet heeft besloten op terreinen van zorg en welzijn aanvullend faciliterend beleid voor ouder wordende migranten te ontwikkelen¹. Vooral de zogenaamde interculturalisatie van zorg- en welzijnsinstellingen is daarbij van groot belang. Daaronder wordt verstaan het versterken binnen de instellingen van op de migrant gerichte kennis, vaardigheden, bejegeningsmethodieken en attitudes, naast een personeelsbeleid dat rekening houdt met de veranderende samenstelling van de bevolking². Tot nu toe vormen de oudere migranten een onderbelichte categorie. Dat geldt met name voor erkende vluchtelingen en asielgerechtigden. Hun

¹ Toezegging aan de kamerleden Arib en Gortzak (vergaderjaar 1999–2000, nr. 1218) en kabinetsreactie op rapportage minderheden van SCP.

² Brief Minister van VWS (d.d. 13 november 2000) met reactie op advies «Interculturalisatie van de zorg» van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ), en uitkomsten van het Algemeen Overleg op 22 februari 2001.

maatschappelijke positie biedt een somber beeld, aldus ook het SCP¹. Het gebrek aan perspectief en afhankelijkheid eisen veelal hun tol blijkens gezondheidsklachten, problemen tussen de generaties en sociale achterstand. Zo laat de Armoedemonitor 2000 zien dat driemaal zoveel huishoudens van migranten dan huishoudens van autochtonen van een minimumuitkering moeten leven.

Samenwerking binnen de infrastructuur

De infrastructuur van landelijke, provinciale, regionale en lokale voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn dient te zijn gericht op een efficiënte samenwerking. Deze is onmisbaar om de resultaten van opgedane kennis en ervaringen breder te communiceren met het oog op een optimale hulp- en dienstverlening, in casu in een interculturele context. Op landelijk niveau dragen – in opdracht van het ministerie van VWS – het NIZW en FORUM gezamenlijk verantwoordelijkheid voor informatievoorziening en werkontwikkeling. Onder oudere migranten ontbreekt het vaak aan kennis en vaardigheden om zelfstandig hulpvragen te formuleren en bij de juiste instanties oplossingen te vinden. Het gevolg is een tekort aan noodzakelijke hulp en ondergebruik van voorzieningen.

VraagWijzer zorg en welzijn

Om de toegankelijkheid, bereikbaarheid en vraaggerichtheid van voorzieningen op het terrein van zorg en welzijn te bevorderen, zal aansluiting worden gezocht bij het project Loket Zorg en Welzijn, ofwel VraagWijzer. Dit is een initiatief van de Rijksoverheid. Het ministerie van VWS steunt onder andere met financiële middelen de ontwikkeling ervan. Maar het zijn de gemeenten en lokale en regionale organisaties, die deze VraagWijzer vorm moeten geven. Inmiddels hebben zich tientallen gemeenten en instellingen aangesloten. Ook oudere migranten kunnen er binnenkort aankloppen. De mensen die VraagWijzer in de praktijk gestalte geven, moeten in staat zijn om hun concrete problemen te herkennen en hen ondersteuning te bieden. Als die behoefte helder is, kan met de oudere migrant een begaanbare route door het woud van informatie en dienstverlenende organisaties worden uitgestippeld. Omdat de behoeften van de burger bepalend zijn, is VraagWijzer een instrument bij uitstek voor vraaggerichte dienstverlening. Daarbij zal speciale aandacht worden besteed aan oudere migranten, die extra kwetsbaar zijn en als gevolg daarvan moeite hebben hun vragen concreet te presenteren.

Welzijn

De afgelopen vijf jaar zijn initiatieven genomen ter oplossing van specifieke welzijnsproblemen van oudere migranten. Op landelijk niveau heeft het NIZW een aantal projecten ontwikkeld en deze zijn in diverse gemeenten, interactief met lokale eigen organisaties en betrokken ouderen in gang gezet. De bestaande mogelijkheden op het gebied van intercultureel welzijn moeten naar de mening van het kabinet worden uitgebreid, verbeterd en verdiept. Daarbij lijkt het vooral een kwestie te zijn van overdracht van methodieken, vaardigheden en kennis, gebaseerd op «best practices».

Het kabinet is van mening dat de zelfstandigheid en het zelfrespect van de ouder wordende migrant kunnen worden bevorderd door hun maatschappelijk isolement tegen te gaan en de toegankelijkheid van bestaande zorg-, welzijn- en sportvoorzieningen te bevorderen. Een effectief aanbod dient te worden geboden, ongeacht de etnische en culturele achtergrond van deelnemers.

¹ SCP rapportage minderheden 1999.

De behoefte onder de ouder wordende migranten aan zorg is volgens het SCP gelijk aan die van autochtonen. Erkende vluchtelingen en asielgerechtigden zijn in het SCP-onderzoek van 1998 nog niet meegenomen. De specifieke problematiek van deze categorieën, vaak bepaald door hun gedwongen migratie, vereist bijzondere aandacht in de zorgverlening. Het aanbod sluit vaak niet goed aan op cultuurbepaalde zorgvragen van migranten. Er is de afgelopen jaren zeker vooruitgang geboekt. Toch blijft een zekere ontoegankelijkheid van instellingen en hun medewerkers ten opzichte van hulpvragen van personen met een migrantenachtergrond zorgen baren. Veelal is er sprake van gebrek aan voldoende geïnformeerd zijn in cultureel opzicht, aan de juiste kennis en vaardigheden en aan de vereiste attitude voor een soepeler omgang met leden uit etnische minderheidsgroepen. Dit kan leiden tot afsluiting, tot vermijdingsgedrag en miscommunicatie. In onze pluriforme samenleving, met haar hoge normen aan sociale kwaliteit, dient hierin verandering te komen.

Concrete actiepunten inzake interculturalisering van de zorg, die voornamelijk zijn ontleend aan het RVZ-advies zijn:

1. De ontwikkeling van een infrastructuur en een centraal aanspreekpunt om aanwezige kennis en expertise inzake interculturalisering te bevorderen;
2. De organisatorische inbedding van zorgconsulenten uit etnische minderheidsgroepen;
3. Het stimuleren van onderzoek, ontwikkeling en monitoring;
4. De interculturalisering van opleidingen;
5. Intercultureel management en personeelsbeleid;
6. Meer aandacht voor vraaggerichte zorg door versterking van de positie en de inbreng van leden uit etnische minderheidsgroepen;
7. Effectieve voorlichting over het bestaan en efficiënt gebruik van het persoonsgebonden budget;
8. De verbetering en eventuele uitbreiding van het aantal steunpunten voor gezondheidsvoorlichters.

In de Kamer¹ is steun uitgesproken voor dergelijke maatregelen. Recent is een projectorganisatie ingericht die belast is met de opstelling van een actieplan dat in september 2001 naar de Kamer wordt gezonden.

Personeelsplan zorgsector voor de komende vijftien tot twintig jaar

Uit diverse rapporten en adviezen blijkt dat een gedifferentieerde zorgvraag voor ouderen uit etnische minderheidsgroepen zal ontstaan. De personeelssamenstelling in de sectoren zorg en welzijn dient, in lijn met het kabinetsbeleid, een afspiegeling te zijn van de gehele samenleving. Om in 2015 aan deze toenemende interculturele zorgvraag te kunnen voldoen, is een intensivering nodig van het huidige interculturele personeelsbeleid. Het ministerie van VWS geeft in dit verband mede richting aan het algemene arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid van het kabinet. In onderlinge samenhang zijn daartoe drie trajecten in gang gezet. Ten eerste heeft het ministerie van VWS met sociale partners en Arbeidsvoorziening Nederland een arbeidsmarktconvenant afgesloten. Het beleid richt zich vooral op het verminderen van de dreigende tekorten aan met name verplegend en verzorgend personeel. Op de tweede plaats zijn er afspraken gemaakt over de instroom van zorgpersoneel uit etnische minderheidsgroepen. Tijdens het project Topaz (1994–1999) zijn in totaal 12 000 allochtonen in de zorgsector ingestroomd. De expertise opgedaan met het project Topaz wordt ondergebracht in het Kenniscentrum doelgroepen van de Sectorfondsen zorg en welzijn, zodat niet alleen continuïteit is gewaarborgd, maar ook intensiveringen in gang kunnen worden gezet. Dit regiepunt zal de regio's en zorginstellingen faciliteren. Het is de

¹ Algemeen Overleg op 22 februari 2001.

bedoeling dat dit kenniscentrum nog in 2001 operationeel zal zijn. Op de derde plaats worden door het ministerie van VWS de mogelijkheden verkend om, in samenspraak met de sociale partners, specifiek beleid te ontwikkelen dat is gericht op de combinatie van inburgering en toeleiding naar banen in de zorg.

Het kabinet heeft in februari 2001 een commissie Arbeidsdeelname vrouwen uit etnische minderheden geïnstalleerd, met als taak de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te bevorderen. Er is een onderzoek gestart naar stimulansen en kansen en belemmeringen van deze vrouwen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. In de commissie wordt vanuit de zorg- en welzijnssector op bestuurlijk niveau deelgenomen. De bevindingen van deze commissie worden meegenomen in het bovengenoemde arbeidsmarktconvenant bij het tot stand komen van het jaarplan 2002 en 2003. De afspraken over de instroom van zorgpersoneel uit etnische minderheidsgroepen in de jaarplannen kunnen dan nader worden geconcretiseerd naar actief beleid op het gebied van werving, begeleiding, training, instroom én het behoud van werk voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in deze sectoren. De intensivering van het huidige interculturele personeelstraject strekt zich overigens niet alleen uit over de komende jaren. Om te kunnen inspelen op de prognoses van het SCP, dient deze intensivering ook te gelden voor de (middel)lange termijn tot 2008 en 2015:

1. Bij de vormgeving van dit beleid is een bestaand instrument beschikbaar dat jaarlijks arbeidsmarktverkenningen uitvoert. Deze jaarlijkse verkenning geeft niet alleen inzicht in de huidige tekorten per branche en per functieniveau, maar tevens is te zien welke tekorten kunnen ontstaan tot en met 2008 bij ongewijzigd beleid;
2. Ook kan een verdere ontwikkeling van her-, en bijscholingstrajecten voor zij-instromers uit etnische minderheidsgroepen, inclusief het aanleren van vaktaal-bekwaamheden, een bijdrage bieden om te voorzien in een toenemende interculturele zorgvraag;
3. Daarnaast dient bij zorginstellingen, maar ook bij het zorgonderwijs en personeelsopleidingen de aandacht voor interculturalisatie te worden bevorderd wat betreft kennis, vaardigheden en attitudes.

Met deze intensivering van intercultureel personeelsbeleid met het oog op de instroom van gekwalificeerd personeel in de totale zorgsector zal geruime tijd gemoeid zijn. In 2002 zal het kabinet u over de stand van zaken berichten.

Uitgangspunt van het oudkomersbeleid op de middellange termijn is, dat de participatie van en maatwerk voor oudkomers zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd binnen bestaande beleidsinstrumenten. Waar aan de kenmerken en behoeften van (een deel van de) oudkomers door het reguliere beleid niet tegemoet kan worden gekomen, moet of het huidig beleid worden aangepast of moeten voldoende aanvullende maatregelen worden genomen.

Gebruik makend van het huidige budget kan voor een deel van de oudkomers in het huidige beleid reeds voorzien worden in een aanbod. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de middelen die de Rijksoverheid verstrekt en wordt het beleid geschetst.

Reïntegratiemiddelen

Sluitende aanpak en sociale activering

Met de sluitende aanpak van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gerealiseerd dat alle werklozen, dus zowel de nieuw instromende werklozen als het zittende bestand van langdurige werklozen, een passend aanbod krijgen dat zoveel mogelijk is gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt. De aanpak richt zich zowel op uitkeringsgerechtigden als op mensen zonder uitkering. Aan werklozen voor wie directe arbeidstoeleiding niet de geëigende weg is, zal een anderszins passend traject worden aangeboden, dat zich in eerste instantie richt op sociale activering. Van belang is actieve afstemming tussen de instrumenten inburgeren, sociale activering en het arbeidsmarkt-instrumentarium. Aangezien er steeds nieuwe instroom plaatsvindt, valt moeilijk in te schatten hoeveel etnische minderheden de komende jaren exact onder de sluitende aanpak zullen vallen. Met gemeenten zijn echter afspraken gemaakt over een evenredige participatie van etnische minderheden in het aanbod van trajecten. De aanpak voor zowel de nieuwe instroom als het zittende bestand zal uiterlijk in 2002 volledig sluitend zijn. De sluitende aanpak voor WW-gerechtigden is naar verwachting eind 2001 al volledig sluitend. In de grote gemeenten is de sluitende aanpak voor de nieuwe instroom op dit moment al sluitend.

Voor oudkomers geldt bij uitstek dat het aanbod goed moet aansluiten bij de behoefte van de oudkomer. Om het aanbod te laten aansluiten op de behoefte, moet het onder meer mogelijk zijn om taalcursussen voor oudkomers als (verplicht) onderdeel van een reïntegratietraject aan te bieden. Het is op dit moment al mogelijk om de middelen die voor trajecten in het kader van de sluitende aanpak beschikbaar zijn, aan te wenden voor taalcursussen wanneer onvoldoende kennis van de Nederlandse taal een belemmering voor arbeidsdeelname vormt. Het is van belang dat gemeenten de kansen die met de sluitende aanpak worden geboden optimaal benutten, door alle hiervoor beschikbare middelen zo effectief mogelijk en gecombineerd in te zetten. Voor het kabinet heeft deze aanpak prioriteit.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakt hierover afspraken met de gemeenten. Naar aanleiding van de intentieverklaring van de VNG «*Een agenda voor de toekomst*» zijn op 24 april 2001 concrete afspraken gemaakt over de aandacht voor minderheden in het reïntegratiebeleid en de sluitende aanpak binnen gemeenten. In aanvulling daarop worden met de grote gemeenten concrete afspraken gemaakt over het realiseren van een sluitende keten van reïntegratie voor oudkomers, waarbij de gemeenten hebben aangegeven zich de komende periode te gaan richten op het combineren van reïntegratieactiviteiten en taalcur-

sussen. Ook met de G21 zullen dergelijke afspraken worden gemaakt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hierover met deze gemeenten in gesprek.

Ook op het terrein van sociale activering worden steeds meer activiteiten ondernomen gericht op taalverwerving. Zo is in 2000 de Stimuleringsregeling sociale activering van kracht geworden. Doelstelling van deze regeling is om sociale activering een stimulans te geven door ten behoeve van de (verdere) ontwikkeling van het beleid en van de infrastructuur een eenmalige subsidie te verstrekken. In totaal was met de regeling 40 miljoen gulden beschikbaar, verspreid over vier jaren. Aan 444 gemeenten is subsidie toegekend, waardoor het totale budget van de regeling nagenoeg is besteed. Ten aanzien van oudkomers is een combinatie van taalverwerving en sociale-activeringsactiviteiten bij sociale activering zeer gewenst. Bij de ontwikkeling van sociale activering krijgt de doelgroep etnische minderheden in relevante gemeenten dan ook aandacht. Zo is er een aanbod ontwikkeld om etnische minderheden via taal(werk)stageprojecten te activeren. Doelstellingen daarbij zijn om etnische minderheden op de werkplek de Nederlandse taal te laten oefenen, om sociale vaardigheden aan te leren die nodig zijn op de werkvloer en om werkritme op te doen. Al naar gelang de afstand tot de arbeidsmarkt ligt de nadruk in deze projecten primair op de verwerving van taal en sociale vaardigheden of op het opdoen van arbeidsritme. Hiervan is ook afhankelijk of de stage in het vrijwilligerswerk wordt verricht of op een «echte» werkplek. Ook zijn er projecten die primair zijn gericht op de verbetering van de sociale zelfredzaamheid van etnische minderheden. Nederlandse taaltrainingen, met name conversatielessen, maken hiervan deel uit.

Het Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA), een samenwerkingsverband van de ministeries van SZW en VWS, laat een handreiking sociale activering voor etnische minderheden ontwikkelen. Gemeenten en organisaties krijgen hiermee handvatten aangeboden voor de manier waarop zij de doelgroep kunnen bereiken en kunnen activeren in het kader van sociale activering. In juni 2001 wordt deze handreiking verspreid.

Educatiemiddelen

Met de invoering van de WEB zijn twee componenten in één systeem samengebracht, die daarvoor gescheiden waren: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Educatie staat open voor alle volwassenen en is gericht op de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren; zo worden cursussen aangeboden als sociale redzaamheid of inburgering, maar ook voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als onderdeel van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Projecten binnen ROC's, die educatie met beroepsonderwijs combineren, worden verschillend aangeduid: doorlopende leerlijnen, gecombineerde programma's NT2-beroepsonderwijs en geïntegreerde trajecten.

Volgens de Monitor educatie 2000 wordt door de ROC's circa 50% van het educatiebudget besteed aan NT2. Op jaarbasis zijn naar schatting 20 000 cursusplaatsen beschikbaar voor oudkomers. De kosten van een NT-2 cursus lopen echter per gemeente sterk uiteen. Zozeer zelfs, dat het niet mogelijk is een gemiddelde kostprijs te geven. Bepalend is primair het niveau van de cursist en secundair wat de gemeente en het ROC overeenkomen in hun contract. Doorgaans wordt gewerkt met kleine groepen van 8 tot 12 deelnemers. Onderwijs per computer in open leercentra maakt het mogelijk dat de cursisten in hun eigen tempo werken, daarin liggen wellicht ook mogelijkheden om meer oudkomers op te vangen. Meestal vormen ROC's niveaugroepen, oud- en nieuwkomers zitten daarom meestal in één groep. De lengte van een NT2 traject kan per deelnemer

verschillen, afhankelijk van het eindniveau dat de deelnemer wil halen, van het soort traject (intensief of extensief) en van de leerderscapaciteiten van de deelnemer.

Specifieke oudkomersmiddelen

Bijdrageregelingen oudkomers

In het regeerakkoord 1998–2002 is voor de intensivering van het oudkomersbeleid een budget aangekondigd voor taal- en inburgeringsprogramma's voor oudkomers. Als specifieke doelgroepen zijn opvoeders en werklozen genoemd. De in het regeerakkoord beschikbaar gestelde middelen waren, gezien de omvang van de doelgroep oudkomers niet toereikend om een verdere implementatie vanaf de start mogelijk te maken. Het kabinet heeft er daarom in eerste instantie voor gekozen de middelen op die plaatsen in te zetten waar de problematiek het grootst is, namelijk in de G25¹, en ze daarom toe te voegen aan de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid G25. Daarnaast is besloten om 30% van deze oudkomersmiddelen ten goede te laten komen aan 17 gemeenten², niet behorend tot de G25, met 7% of meer etnische minderheden in hun populatie. Dit is geregeld in de Bijdrageregeling Oudkomers G17, die in november 1999 in werking is getreden. Omdat het streven van het kabinet erop gericht is tot een verdere implementatie te komen, is door het kabinet vanaf 2000 een budget gereserveerd voor een intensivering van het bestaande oudkomersbeleid. Een deel van deze middelen is inmiddels gebruikt voor een volgende uitbreiding van het oudkomersbeleid en is aan een nieuw geselecteerde groep van 12 gemeenten³ verstrekt. Deze gemeenten hebben evenals de G17 7% of meer etnische minderheden in hun totale populatie, maar het betreft kleinere gemeenten met een inwoneraantal van minimaal 18 000 en maximaal 60 000 inwoners. Dit is geregeld in de Bijdrageregeling Oudkomers G12 (november 2000).

Het kabinet heeft de 54 gemeenten verzocht meerjarige ontwikkelingsplannen voor oudkomers te ontwikkelen met een samenstel van lokale maatregelen. Daaraan liggen de volgende doelstellingen ten grondslag: het vergroten van deelname aan en succesvolle afronding van trajecten voor beheersing van Nederlandse taal door werklozen en opvoeders uit de groep oudkomers. In het meerjarenplan moeten de gemeenten een beschrijving geven van de omvang en de samenstelling van de groepen, waarop het gemeentelijk oudkomersbeleid is gericht. Daarnaast moeten de gemeenten een beschrijving geven van de maatregelen die zij willen nemen en moeten zij hieraan streefcijfers koppelen. Deze streefcijfers geven aan welke prestaties ten opzicht van de vastgestelde beginsituatie zullen worden bereikt. In 2004, als het meerjarenplan is afgelopen, doen de gemeenten inhoudelijk en financieel verslag aan het Rijk over de besteding van de middelen. Wel zal vanuit het Rijk tussentijds ondersteuning plaatsvinden door middel van evaluaties en monitoring. Om de voortgang van de projecten te kunnen volgen heeft het kabinet een monitor laten ontwikkelen, die vanaf de zomer 2001 operationeel zal zijn.

Uit de ingediende plannen van de 54 gemeenten ten aanzien van het bereik van de groepen opvoeders en werklozen blijkt, dat er op jaarbasis ongeveer 10 000 personen worden bereikt. Hoewel er zeer verschillende vormen van trajecten zijn, heeft het merendeel van deze trajecten een duaal karakter. Hierin wordt voor werklozen NT2 gecombineerd met werk/opleiding en wordt voor opvoeders NT2 gecombineerd met opvoedingsondersteuning. De uitvoering van de NT2-lessen is vaak in handen van het ROC. Verder zijn er nog andere instellingen betrokken bij de uitvoering van een dergelijk traject. Zij worden meestal bij de opzet van de trajecten reeds betrokken. Men kan hier in het

¹ Almelo, Arnhem, Amsterdam, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Hengelo, Helmond, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht, Venlo en Zwolle.

² Alkmaar, Almere, Amersfoort, Bergen op Zoom, Capelle aan den IJssel, Delft, Gouda, Hoorn, Lelystad, Nieuwegein, Oss, Purmerend, Roosendaal, Spijkenisse, Vlaardingen, Zaanstad en Zoetermeer.

³ Culemborg, Diemen, Gorinchem, Harderwijk, Hoogezand-Sappemeer, Leerdam, Maas-luis, Roermond, Tiel, Weesp, IJsselstein, Zeist.

geval van opvoeders denken aan: kinderopvanginstellingen, het onderwijsveld (vaak scholen en schoolbesturen), welzijnsinstellingen en consultatiebureaus. Bij taal/werktrajecten worden weer andere organisaties betrokken, zoals welzijnsorganisaties, Arbeidsvoorziening, vrijwilligerswerk, Vluchtelingenwerk en CWI's.

Gemeenten achten het betrekken van zelforganisaties van en voor de doelgroep noodzakelijk. Ook bij de werving van deelnemers voor trajecten kunnen zij een grote rol spelen. Vaak worden deelnemers via laagdrempelige activiteiten geworven (moskee, scholen). De groepen die een traject volgen bestaan gemiddeld uit ongeveer 15 personen. Gemeenten leggen in het beleid vooral de nadruk op opvoeders. De gemeenten zelf voeren bij deze trajecten de regierol en worden hierin soms ondersteund door een projectgroep waarin ook een aantal vertegenwoordigers van betrokken (zelf)organisaties zitting hebben. Met de betrokken organisaties worden vaak prijs- en productafspraken gemaakt, zodat de gemeente op afstand kan sturen op output.

De opzet van de trajecten is over het algemeen zodanig dat doorstroom naar bestaande projecten mogelijk is en vaak wordt beoogd. De rol van een casemanager wordt in zo'n geval erg belangrijk geacht.

Conclusies:

- een substantieel deel van de door het kabinet geprioriteerde groep krijgt vanuit het huidige beleid een aanbod. De groep *werkloze* oudkomers krijgt vanwege het huidige beleid van het ministerie van SZW een passend aanbod, waarin, waar nodig, ook de NT2-component van het traject zal worden meegenomen. Dit NT2-deel kan slechts ten dele worden gefinancierd uit reïntegratiemiddelen. Deze aanpak moet in 2002 zijn gerealiseerd. Vanuit de budgetten van de ministeries van OCenW en BZK kunnen jaarlijks ongeveer 30 000 NT2-trajecten worden aangeboden, waarvan een deel een duaal karakter zal hebben. Tot en met 2006 betekent dit 180 000 NT2-trajecten. Een deel van het oudkomersbeleid, dat het kabinet voor ogen staat, kan hiermee worden geëffectueerd;
- de 54 gemeenten, die specifieke oudkomersmiddelen ontvangen, hebben – met uiteenlopende intensiteit – een start gemaakt met het aanbieden van duale trajecten, het samenwerken met verschillende instellingen, het versterken van hun regierol en het financieren op output. Door het beleid van het ministerie van SZW zal er meer samenhang ontstaan tussen de sluitende aanpak en het aanbieden van NT2-trajecten. Daarmee is eveneens een start gemaakt met het samenhangende beleid om het oudkomersbeleid op de middellange termijn effectief te laten zijn.

Het kabinet wil hierbij nog het volgende opmerken:

- hoewel het bovenstaande overzicht kwantitatieve informatie geeft over het bereik van oudkomers de komende jaren, is er geen goed inzicht in het aantal oudkomers dat in het verleden is bereikt. Het is dus ook niet duidelijk hoeveel oudkomers in de komende jaren een aanbod nodig zullen hebben;
- hoewel met het huidige beleid een forse investering in het oudkomersbeleid mogelijk is, zal ook goed moeten worden gekeken naar de kwaliteit van de aangeboden trajecten. Het feit dat toch een aanzienlijk deel van de oudkomers nog steeds in een achterstandspositie verkeert, kan erop duiden dat het aanbod wellicht een ander karakter moet krijgen. Het kabinet investeert daarom in een goede afstemming tussen vraag en aanbod.

Overige beleidsterreinen

Naast de hierboven genoemde beleidsterreinen en middelen die specifiek voor de doelgroep oudkomers kunnen worden inzet, zijn er vanwege belendende beleidsterreinen middelen die goed met de reïntegratie-, educatie- en oudkomersmiddelen kunnen worden gecombineerd, teneinde een breed en adequaat aanbod voor oudkomers te realiseren.

De consultatiebureaus

De consultatiebureaus, die een sociaal-medische taak vervullen, spelen een belangrijke rol bij het bereik van ouders uit achterstandsgroepen met kinderen van zeer jonge leeftijd. Voor een effectieve signalering, doorverwijzing en motivering en begeleiding van ouders is een sluitend netwerk van in ieder geval consultatiebureau's, GGD'en, peuterspeelzalen en basisscholen vereist. Hiervoor is per 1 januari 2001 structureel 35 miljoen gulden beschikbaar met enkele relevante taakomschrijvingen voor het oudkomersbeleid¹:

- outreachend werken (extra inspanningen om ouders te motiveren om het consultatiebureau te bezoeken);
- ondersteunen van ouders;
- actieve doorverwijzing (extra inspanningen).

Dit jaar gaat een tijdelijke specifieke regeling «vroegsignalering achterstandsgroepen jeugdgezondheidszorg» van kracht. In artikel 2 van deze regeling wordt als (sub)doel van de uitkering vermeld:

- verwijzing en begeleiding van jonge kinderen met een taalontwikkelingsachterstand of een -naar het oordeel van het consultatiebureau- verhoogd risico daarop, naar voorschoolse voorzieningen en intensieve educatieve programma's, alsmede begeleiding van de ouders of verzorgers in dat kader;
- ondersteuning van ouders of verzorgers van jonge risico-kinderen, toegespitst op het door het consultatiebureau gesignaleerde risico.

Deze taak van de consultatiebureaus kan goed aansluiten op het doel de groep opvoeders een duaal traject aan te bieden.

Brede school /VVE

De laatste jaren is op veel plaatsen in Nederland, onder verschillende namen, de brede school ontwikkeld. Op lokaal niveau wordt het initiatief genomen om samenwerking tot stand te brengen tussen onderwijs en welzijn, met als doel de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. De brede school is op de eerste plaats bedoeld voor kinderen, maar zal zich ook vaak op de ouders richten, waardoor ouders zich zo kunnen ontwikkelen dat zij op hun beurt hun kinderen beter kunnen ondersteunen. Het aanbod van een brede school wordt lokaal bepaald. Opvoedingsondersteuning aan oudkomers kan dus één van de activiteiten zijn. De gemeente heeft hierbij de regie en kan de verschillende financiële stromen gecombineerd inzetten.

Ook voor- en vroegschoolse educatie kan onderdeel uitmaken van de brede school. Peuterspeelzalen en kinderopvang vormen op dit moment de belangrijkste partners van scholen die breed zijn.

In 2000 is een regeling voor- en vroegschoolse educatie (VVE) gepubliceerd waarmee in 172 gemeenten extra middelen kunnen worden ingezet voor het verhogen van deelname van jonge kinderen aan gestructureerde (taal)achterstandsprogramma's. In achtereenvolgens 2001 en 2002 wordt het VVE-budget structureel uitgebreid waardoor in 2002 376 gemeenten hun aanbod kunnen ontwikkelen of uitbreiden. De afgelopen jaren waren in veel gemeenten al programma's ontwikkeld voor 3-5 jarigen, gericht op het vroegtijdig aanpakken van achterstanden bij kinderen uit etnische minderheidsgroepen en autochtone kinderen. Gemeenten is uitdrukkelijk

¹ Per brief (kenmerk DJB/APJB-2 073 228) van 9 juni 2000 door de Staatssecretaris van VWS en de Staatssecretaris van OCenW gemeld aan de Tweede Kamer.

gevraagd een relatie te leggen met taalactiviteiten voor oudkomers. Dit is één van de onderwerpen die opgenomen moeten zijn in het activiteitenverslag van de gemeente.

Zowel op het terrein van de brede school/VVE als het terrein van de consultatiebureaus gaat het om het realiseren van een integrale aanpak in het bereiken van de doelgroep en het realiseren van een aanbod voor de oudkomers.

Kinderopvang

Op dit moment zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitbreiding van de kinderopvang. Zij ontvangen daartoe een Rijksbijdrage die gekoppeld is aan het realiseren van de uitbreidingstaakstelling. Onder de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) zal de financieringsstructuur en de verantwoordelijkheidsverdeling veranderen. Ouders die gebruik maken van kinderopvang krijgen een inkomensafhankelijke tegemoetkoming zodanig dat samen met de (ook inkomensafhankelijke) ouderbijdrage in tweederde van de kosten van kinderopvang is voorzien. Het resterende deel dient via CAO-afspraken/werkgeversbijdragen gefinancierd te worden. Voor bepaalde doelgroepen wordt in de wet geregeld dat de gemeente of de uitkeringsinstantie verplicht is de werkgeversbijdrage te voldoen. Het gaat hierbij om de volgende doelgroepen: nieuwkomers, Abw-gerechtigden, WW'ers, arbeidsgehandicapten en herintreders. Ook worden studerende ouders en de sociaal-medisch geïndiceerden onder de doelgroepen van de WBK gerekend.

Daarnaast heeft de gemeente de vrijheid om in aanvulling daarop ten behoeve van door hen zelf te bepalen categorieën kinderopvang in te kopen. Materieel betekent deze financieringsstructuur voor de kinderopvang onder de WBK dat daar waar sprake is van verplichte trajecten in het kader van inburgering of reïntegratie, danwel sprake is van een sociaal medische indicatie, dat men onder de landelijk bepaalde doelgroepen valt, terwijl anderszins de gemeenten de mogelijkheid hebben voor diegenen die hier niet voor in aanmerking komen te voorzien in een tegemoetkoming kinderopvang.