

Achtste voortgangsrapportage GPIO

De rapportage heeft de volgende opbouw:

- 1 Resultaten monitor oudkomers, tweede helft 2003
 - 1.1. De uitkomsten van alle gemeenten samen
 - 1.1.1. De G54 en de niet-G54 gemeenten vergeleken
 - 1.2. Resultaten G54, tweede helft 2003
 - 1.2.1. Kwaliteitsverbetering van gegevensinformatie
 - 1.2.2. Resultaten van de gegevensverzameling Monitor Oudkomers G54, tweede helft 2003
 - 1.2.3. Accountantscontrole op de aangeleverde gegevens t.b.v. de Monitor Oudkomers
 - 1.3. Resultaten niet-G54 gemeenten, tweede helft 2003
 - 1.3.1. Kwaliteitsverbetering niet-G54 gemeenten
 - 1.3.2. Resultaten niet-G54
 - 1.4 De ontwikkelingen vanaf 2000
- 2 Voortgang oudkomersbeleid
 - 2.1. Financiën op het gebied van het oudkomersbeleid
 - 2.2. Informatievoorziening
- 3 Resultaten onderzoek wachtlijsten NT2 oudkomers, meting d.d. 1 mei 2004
- 4 Duale trajecten
- 5 Frontoffice inburgering

Bijlage A: Kwalitatieve analyse van de Monitor Oudkomers, resultaten tweede helft 2003

Bijlage B: Onderzoek wachtlijsten NT2 oudkomers

1 Resultaten monitor oudkomers, tweede helft 2003

Inleiding

De G54 en niet-G54 gemeenten moesten vóór 1 april 2004 via de Monitor Oudkomers gegevens aanleveren over de tweede helft van 2003. Voor de G54 was het de vijfde maal, de niet-G54 leverden voor de tweede maal aan¹. Op basis van een kwalitatieve analyse van de aangeleverde gegevens worden de resultaten van deze peiling in de volgende paragrafen nader gepresenteerd. Het grote aandeel van de G54 gemeenten in het totaal van de

¹ Over de resultaten van de eerste monitor over de jaren 2000 en 2001, is gerapporteerd in de tweede voortgangsrapportage GPIO (Tweede Kamer, 2001-2002, 27 083, nr. 24). De kwaliteit van de gegevens was zeer divers omdat gemeenten niet van tevoren op de hoogte waren dat er gegevens moesten worden aangeleverd. De aanwijzing tot Groot Project kwam immers pas in juli 2001. Over de resultaten van de tweede monitor over de eerste helft van 2002 is gerapporteerd in de derde voortgangsrapportage (Tweede Kamer 2002-2003, 27 083, nr. 31). Over de resultaten van de derde monitor over de tweede helft van 2002 is gerapporteerd in de vijfde voortgangsrapportage (Tweede Kamer, 2002-2003, 27 083, nr. 38, bijlage 1). Over de resultaten van de vierde monitor over de eerste helft van 2003 is gerapporteerd in de zesde voortgangsrapportage (Tweede Kamer, 2003-2004, 27 083, nr. 39, bijlage 1).

beschikbare gegevens betekent dat de uitkomsten in paragraaf 1.1 sterk gedomineerd worden door het beeld in de G54 gemeenten.

1.1. De uitkomsten van alle gemeenten samen

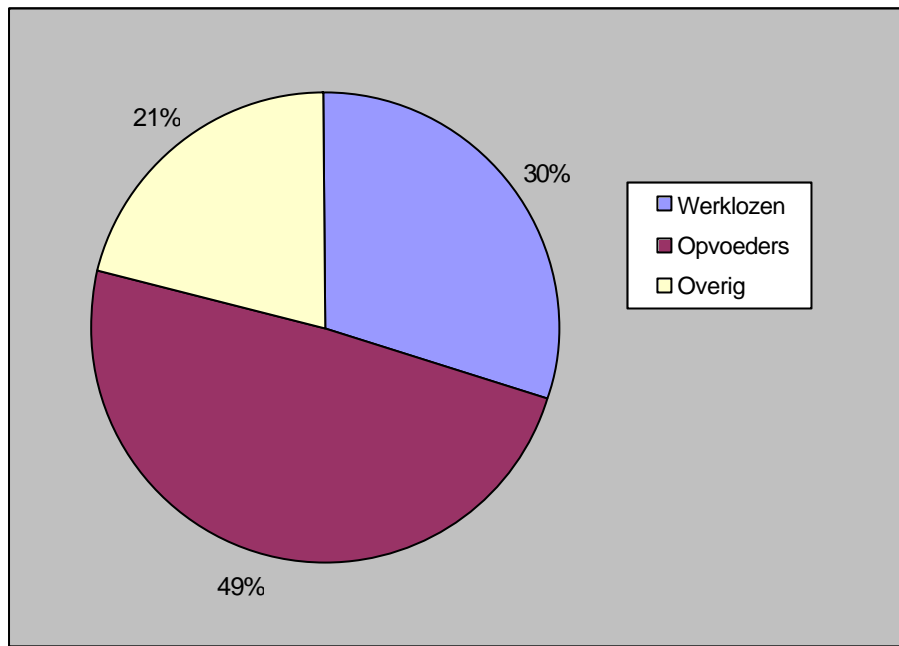
De verschillende oudkomersregelingen worden door 339 gemeenten uitgevoerd, hiervan hebben 324 gemeenten (96%) de vragenlijst ingeleverd. In totaal hebben 179 van de 324 gemeenten die de monitor hebben ingevuld, deelnemers in de tweede helft van 2003. In die 179 gemeenten namen 27.542 oudkomers deel aan een inburgeringsprogramma. Ongeveer de helft hiervan (13.568) betrof starters. Van nog eens 11.610 deelnemers is in de vorige meting aangegeven, dat zij in het programma zouden blijven. In de periode van 1 juli 2003 tot 31 december 2003 zijn 13.568 oudkomers gestart en hebben 4.318 oudkomers (16%) hun programma afgerond. Daarnaast zijn 2.315 (8%) oudkomers volgens de aangeleverde gegevens voortijdig uitgevallen.

Veruit de meeste deelnemers behoren tot de G54 gemeenten. Van alle deelnemers behoren 1.962 (7%) tot de niet-G54 gemeenten en van de starters wonen 1.595 oudkomers (12%) in een niet-G54 gemeente. Maar het percentage deelnemers van de niet-G54 gemeenten neemt langzamerhand toe. Dit is het gevolg van het feit dat steeds meer niet-G54 gemeenten met de feitelijke uitvoering van de inburgering van oudkomers zijn begonnen. In de eerste helft van 2003 hadden nog maar 32 niet-G54 gemeenten deelnemers, in de tweede helft was dat aantal gestegen tot 126 gemeenten.

Kenmerken van deelnemers

Van alle deelnemers in de tweede helft van 2003 is ongeveer de helft (13.488) opvoeder. Daarnaast behoort iets minder dan een derde van de deelnemers (8.253) tot de prioritaire doelgroep werklozen.

Figuur 1: Verdeling van de deelnemers in alle gemeenten (179 gemeenten)



Kenmerken van starters

Driekwart van alle starters is vrouw. Het percentage vrouwen onder de opvoeders ligt veel hoger dan onder de werklozen, maar ook bij de werklozen zijn vrouwen in de meerderheid.

Starters van Turkse of Marokkaanse afkomst vormen de grootste etnische groepen. Iets meer dan de helft van alle starters behoort tot één van deze twee groepen. Bij opvoeders ligt het percentage deelnemers van Turkse of Marokkaanse afkomst hoger (bijna driekwart van alle opvoeders) dan bij de werklozen (ruim een derde van alle werklozen).

Van alle starters is 60% jonger dan 40 jaar. De opvoeders zijn gemiddeld iets jonger; 66% van de opvoeders is jonger dan 40 jaar tegenover 56% van de werklozen.

Kenmerken programma's

Bij de programma's zijn de twee grootste categorieën duale trajecten met NT2 en arbeidsmarktgerichte activiteiten en duale trajecten met NT2 en opvoeding/gezondheid. Er zijn ongeveer evenveel nieuwe programma's met arbeidsmarktgerichte activiteiten als nieuwe programma's met opvoeding/gezondheid. Wel blijkt er een groot verschil te zijn tussen de deelname van de prioritaire doelgroepen aan programma's. Zo zijn er nauwelijks opvoeders (4%) die een programma met arbeidsmarktgerichte activiteiten volgen en nauwelijks werklozen (2%) die een programma met opvoeding/gezondheid volgen. De meeste nieuwe programma's zijn van relatief korte duur. Slechts een kwart van de nieuwe programma's (20%) duurt meer dan één jaar.

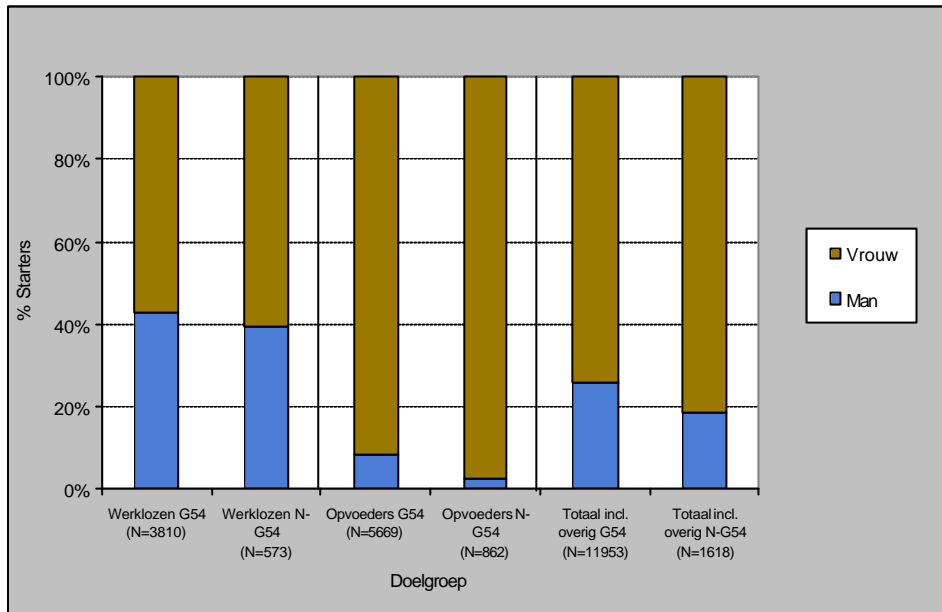
1.1.1. De G54 en de niet-G54 gemeenten vergeleken

Het is nu voor het eerst mogelijk om een vergelijking te maken tussen gegevens over starters en programma's van de G54 en de niet-G54. Hieronder zijn vergelijkingen opgenomen waar opvallende verschillen uit zijn gekomen.

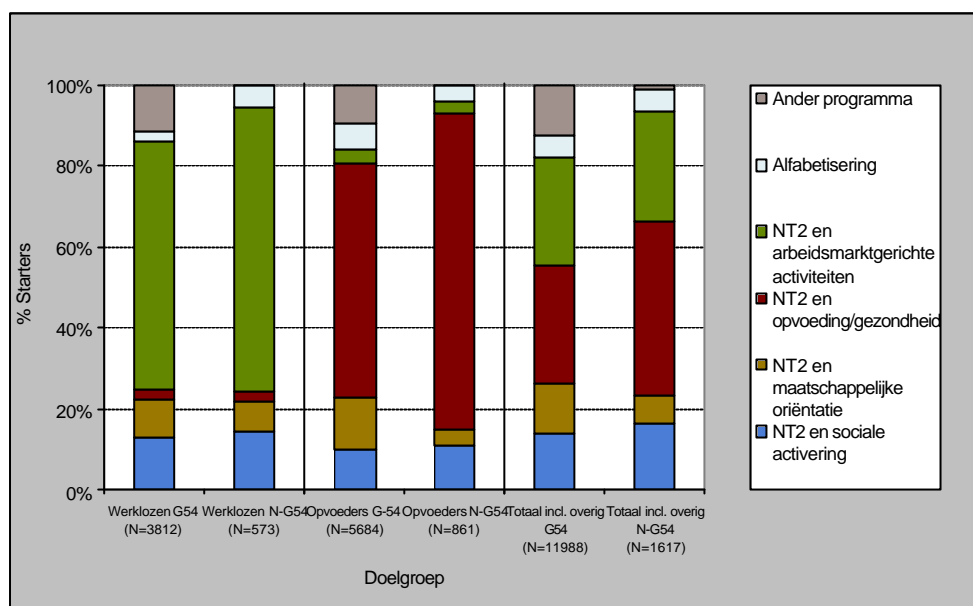
Kenmerken starters

In de niet-G54 gemeenten zijn vrouw zijn relatie meer starters vrouw. Figuur 2 laat zien dat 82% van de niet-G54 starters van het vrouwelijke geslacht is, ten opzichte van 74% van de G54 starters. Het verschil lijkt vooral te worden veroorzaakt door de prioritaire doelgroep opvoeders. Deze groep bestaat voor de G54 gemeenten relatief gezien uit meer mannen.

Figuur 2: Vergelijking van starters naar geslacht en doelgroep (171 gemeenten)



Het meest opvallende verschil tussen de G54 en de niet-G54 gemeenten is het feit dat de G54 gemeenten meer starters van Turkse en Marokkaanse herkomst kennen. Binnen de G54 gemeenten is 59% van de starters van Turkse of Marokkaanse herkomst, terwijl dit percentage bij de niet-G54 gemeenten 51% is. Een ander opvallend verschil is dat bij de niet-G54 gemeenten vooral mensen van Irakese, Afghaanse en Oost-Europese herkomst relatief sterker zijn vertegenwoordigd. Deelnemers van 'overig Afrikaanse' afkomst zijn echter sterker vertegenwoordigd in de G54 gemeenten.

Figuur 3: Vergelijking programma's G54 en niet-G54

Kenmerken programma's

In de niet-G54 gemeenten wordt relatief vaker een programma NT2 en opvoeding en gezondheid gevolgd; 43% van de programma's in de niet-G54 gemeenten zijn van deze soort ten opzichte van 29% bij de G54 gemeenten.

1.2. Resultaten G54, tweede helft 2003

1.2.1. Kwaliteitsverbetering van gegevensinformatie

Om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen en waar nodig te verbeteren worden zowel gemeenten als accountants van de gemeenten² ondersteund door het Ministerie van Justitie.

Werkconferentie

Tijdens de werkconferentie op 9 februari 2004 zijn de G54 gemeenten geïnformeerd over de resultaten en invulling van de monitor oudkomers over de eerste helft van 2003. Ter voorbereiding op de monitorperiode tweede helft 2003 heeft het ministerie van Justitie de gemeenten gewezen op de belangrijkste wijzigingen in het auditprotocol en de monitor oudkomers.

Individuele rapportage

De afzonderlijke gemeenten hebben een individuele rapportage ontvangen over de eerste helft 2003³. In deze rapportage worden de individuele prestaties van de gemeente toegelicht en vergeleken met de verrichtingen van de gemeenten uit de eigen G-groep en de totale G-groep.

² Zie paragraaf 1.2.3. voor accountantscontrole.

³ Na elke peilperiode ontvangen de gemeenten een individuele rapportage.

Helpdesk Inburgering

Voor alle vragen rond de monitor kunnen gemeenten, net als bij de voorgaande metingen, terecht bij de helpdesk inburgering van de Cfi (Centrale financiën instellingen)

Verbetering monitor

In de peilperiode tweede helft 2003 is een aantal technische wijzigingen aangebracht in de monitor inburgering. Verbeteringen betreffen een uitgebreidere consistentiecontrole en het scherper formuleren van het onderscheid tussen “starters”(mensen die in een bepaalde periode aan een inburgeringstraject beginnen) en “deelnemers” (mensen die zich in de peilperiode in een inburgeringstraject bevinden). Daarnaast zijn er verbeteringen op het gebied van het tellen van de zogenaamde “taalpunten” en van het bijhouden van het totaal aantal gemeenten, dat in (en na) de openstellingsperiode van de vragenlijst deze reeds hebben verstuurd. Tevens zijn er meer rapportagemogelijkheden gecreëerd. Deze rapportagemogelijkheden behelzen het per gemeente (op één A4 en on-line) teruggeven van de trends ten opzichte van de vorige monitorperiode, de percentages door-, en uitstroom en de eerder aangegeven prognoses. Na afsluiting van de openstellingsperiode omvat deze rapportage ook een “reflectie” van het eigen functioneren ten opzichte van relevante groepen gemeenten.

Verder is de monitor oudkomers G54-gemeenten volledig overgezet naar de monitor inburgering. De monitor wordt steeds meer gebruikt als communicatie- en informatiemiddel met de gemeenten. De welkomspagina is aangepast zodat de gemeenten sneller de relevante documenten en informatie kunnen vinden.

Rappelprocedure aanlevering gegevens

Om de tijdigheid van de informatie aanlevering te bevorderen is net als bij de vorige meting een strikte rappelprocedure opgesteld. De registratie van de aangeleverde informatie en het verzenden van de rappelbrieven wordt uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie Cfi. Gemeenten worden een maand vóór de deadline reeds herinnerd aan tijdige aanlevering. Gemeenten die niet tijdig hebben geleverd ontvangen een eerste rappelbrief. Deze brief wordt verzonden aan de contactpersonen van de betreffende gemeenten. Gemeenten die binnen twee weken na het aflopen van de deadline nog steeds in gebreke blijven, ontvangen een tweede aanmaning. Deze rappelbrief wordt ook verzonden aan de betreffende colleges van B&W. Tenslotte ontvangen de gemeenten die vier weken na verstrijken van de deadline geen of onvoldoende informatie hebben aangeleverd een zogenaamde sanctiebrief. In deze brief aan het college van B&W wordt erop gewezen dat het niet inzenden van de monitor financiële consequenties kan hebben.

1.2.2. Resultaten van de gegevensverzameling Monitor Oudkomers G54, tweede helft 2003

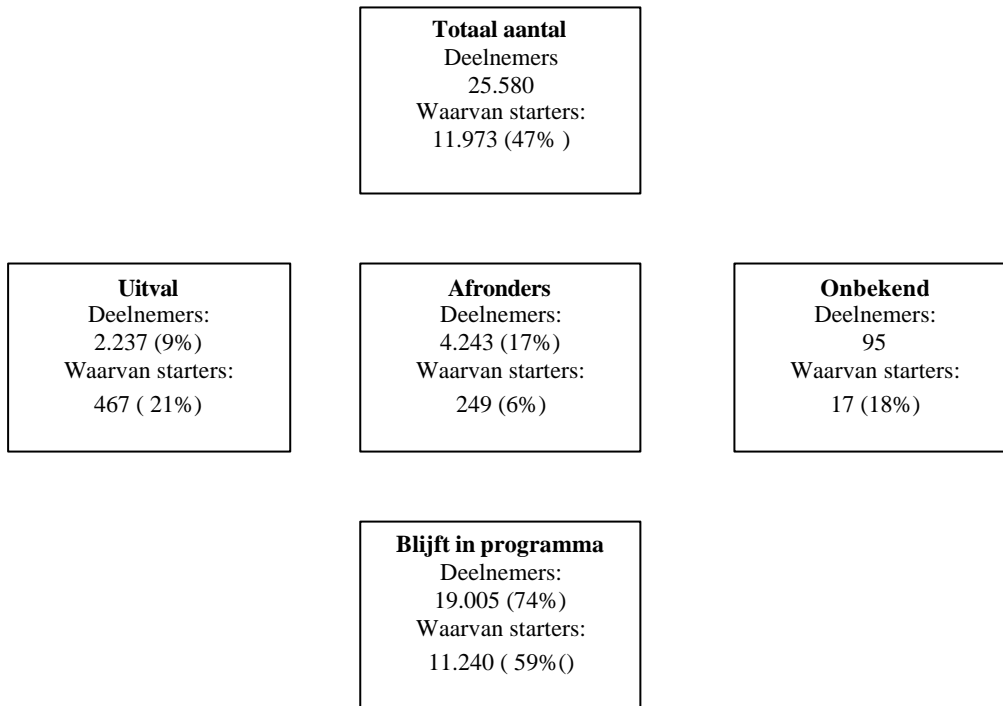
Kwaliteit en consistentie

In totaal hebben 53 gemeenten de vragenlijst elektronisch ingevuld, wat een respons geeft van 98%⁴. Voor het eerst beantwoordden alle 53 gemeenten elke vraag. Dit is een verbetering van de invulling. Zelfs de taalvraag, die de vorige meting nog maar door 85% van gemeenten werd beantwoord, is nu door alle gemeenten beantwoord. In voorgaande metingen bleek de kwaliteit per meting steeds te verbeteren. Nu echter lijkt sprake te zijn van een stabilisering en op sommige punten zelfs een lichte afname van de kwaliteit. Dit is vooral het geval bij antwoorden die betrekking hebben op de resultaten (doorstroom, redenen van uitval en taalvaardigheid). Zo bleek minder dan de helft van de aangeleverde gegevens over de vier deelvragen betreffende de stijging van het taalniveau correct. Het percentage uitvallers (22%) van wie de reden van uitval niet bekend is, als ook het percentage afronders van wie de doorstroom niet bekend is (54%), is zelfs hoger dan bij de vorige meting.

Tenslotte is ook een controle op de "externe" consistentie uitgevoerd. Daarvoor zijn gegevens van de vorige meting vergeleken met de gegevens van de huidige meting, d.w.z. het aantal oudkomers dat aan het einde van de eerste helft 2003 in het programma blijft, en het aantal starters in de tweede helft van 2003, moet gelijk zijn aan het aantal deelnemers in de tweede helft van 2003. Dit is niet het geval. Een aantal gemeenten heeft (geringe) afwijkingen in hun gegevens waarover gemeenten soms ook een opmerking maken in de monitor.⁵ Er is echter een klein aantal grotere gemeenten met grote verschillen. Zij geven aan dat de verschillen een gevolg zijn van een verbeteringsslag in de registratie.

⁴ Eén gemeente uit de G12 heeft niet kunnen aanleveren. De effecten hiervan op de totale aantallen wordt door het bureau dat de kwalitatieve analyse heeft uitgevoerd, gering geacht. In de vorige peiling was deze gemeente goed voor 0,6% van het totaal aantal van de deelnemers.

⁵ In totaal gaat het om 95 personen. Dit is meer dan de 79 personen in de vorige peilperiode en duidt op een verbetering in de registratie en invulling van de monitor.

Overzicht 1: kerngegevens monitor oudkomers G54, tweede helft 2003

De categorie onbekend duidt op het onverklaarbare verschil tussen het totaal aantal deelnemers en de som van de aantallen afronders, uitval en blijft in het programma. In deze periode zijn dat er 95 (minder dan 0,4%) tegen 79 in de vorige peilperiode

Aantal deelnemers

In de tweede helft van 2003 volgden in 53 gemeenten 25.580 oudkomers een programma, waarvan 53% in de G4. Het aantal starters onder de deelnemers (11.973) is veel hoger dan in de vorige peilperiode (eerste helft 2003). Toen startten 5.309 oudkomers.

Tabel 1 laat de verdeling zien naar prioritaire groep (werklozen/opvoeders) binnen de totale groep van deelnemers en starters. In vergelijking met de vorige meting verschilt procentueel de verdeling tussen prioritaire groepen niet veel. Wel treden verschuivingen op binnen de G-groepen.

Tabel 1: Overzicht van deelnemers en starters (deelverzameling) in de tweede helft 2003 naar doelgroep en gemeentegroep

		G12	G17	G21	G4	Totaal
Deelnemers	<i>Aantal</i>	1.938	5.065	5.108	13.469	25.580
	<i>% werklozen</i>	30%	37%	43%	22%	30%
	<i>% opvoeders</i>	55%	49%	39%	51%	48%
	<i>% overig</i>	15%	14%	18%	27%	22%
Starters	<i>Aantal</i>	1.078	2.537	2.218	6.140	11.973
	<i>% werklozen</i>	28%	39%	43%	26%	32%
	<i>% opvoeders</i>	55%	42%	41%	50%	47%
	<i>% overig</i>	17%	19%	16%	24%	21%

Aantal afgesloten overeenkomsten

Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat de G54 in totaal 11.617 overeenkomsten hebben afgesloten met oudkomers in de tweede helft van 2003. Aangezien er in totaal 11.973 starters zijn, kan uit deze gegevens geconcludeerd worden dat met bijna alle starters een overeenkomst is gesloten.

Kenmerken starters

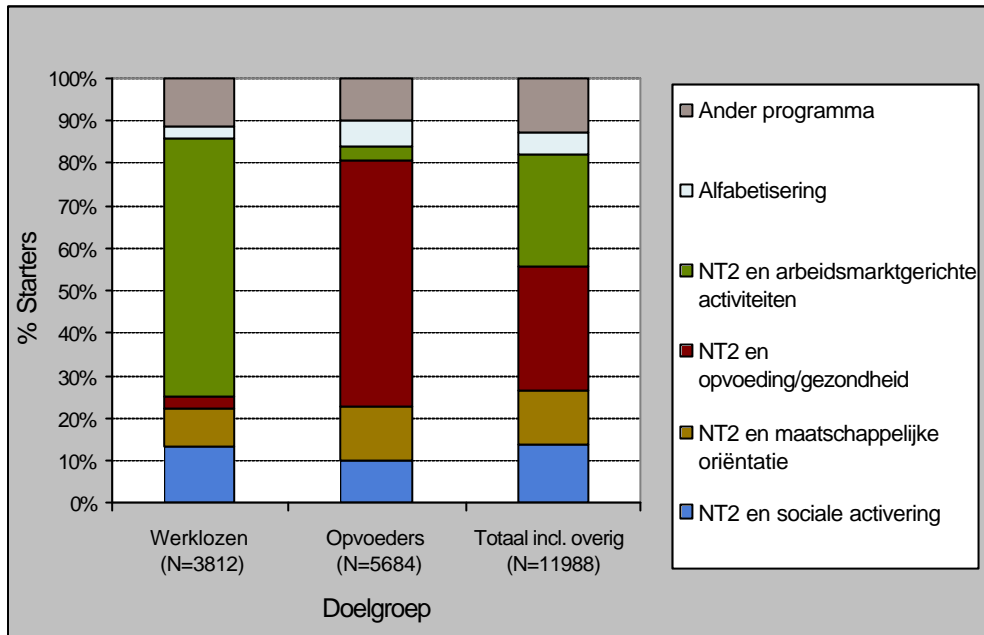
Tabel 2: Kenmerken starters uit 4 peilperioden: tweede helft 2003, eerste helft 2003, tweede helft 2002, eerste helft 2002 (in percentages)

	<i>Opvoeders</i>				<i>Werklozen</i>				<i>Totaal inclusie "overig"</i>			
	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002
Vrouw	92	93	94	91	57	62	64	62	74	79	81	70
Turks/ Marokkaans	74	76	67	76	37	41	36	35	59	63	54	57
Jonger dan 40 jaar	68	64	69	68	58	60	64	60	61	59	65	66

In bovenstaande tabel is een overzicht opgenomen van enkele kengetallen voor de kenmerken van starters vanaf de eerste helft van 2002. Hoewel de cijfers enkele schommelingen laten zien tussen de peilperioden, laten de uitkomsten in tabel 2 vooral een stabiel beeld zien van kenmerken van de starters.

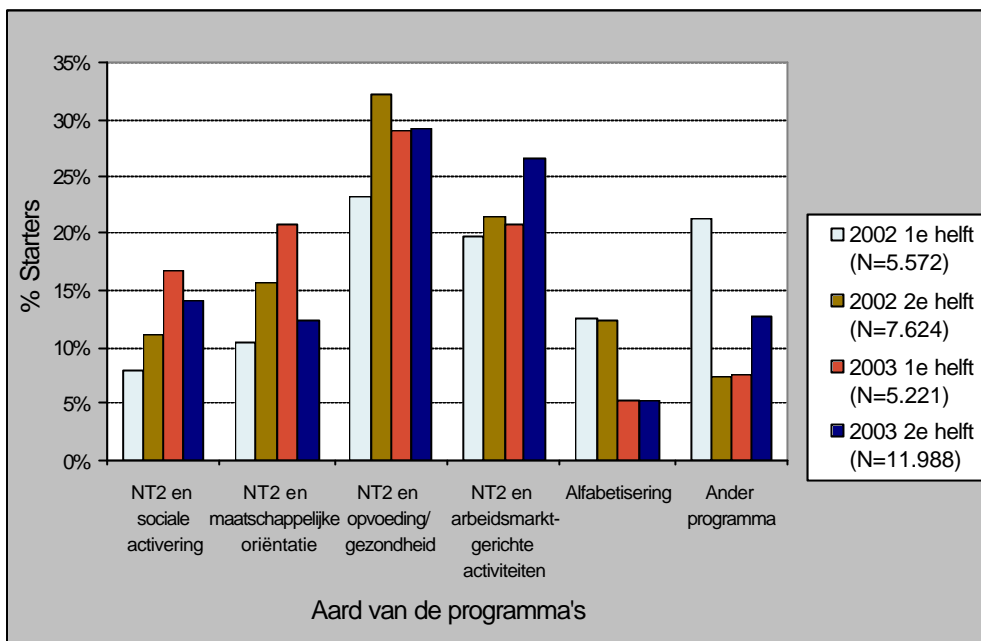
Kenmerken programma's

Figuur 4: Kenmerken van programma's van starters in de G54



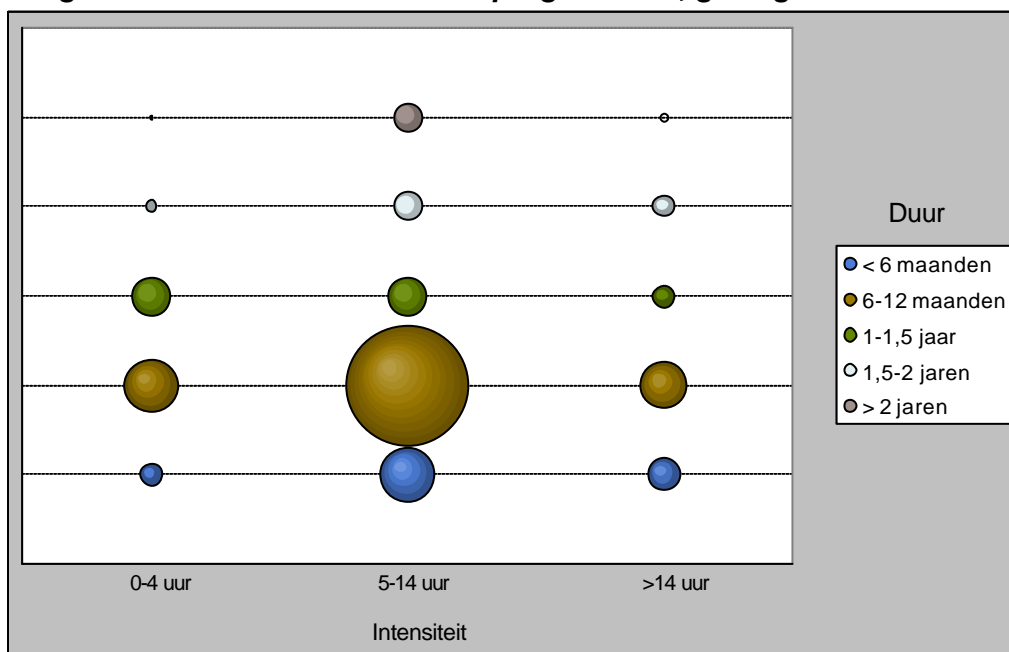
Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat de programma's grotendeels worden afgestemd op de prioritaire doelgroepen. Zo volgt de meerderheid van de werklozen (61%) een programma NT2 en arbeidsmarktgerichte activiteiten en een meerderheid van de opvoeders (58%) een programma NT2 en opvoeding/gezondheid. Verder wordt een programma NT2 en sociale activering relatief meer gevolgd door werklozen, terwijl een programma NT2 en maatschappelijke oriëntatie relatief meer wordt gevolgd door opvoeders. Ongeveer 13% van alle starters (1.518 starters) volgt een 'Ander programma', waarbij het vooral gaat om een programma met alleen een taalcomponent of een programma zonder taalcomponent.

Figuur 5: Ontwikkeling in de aard van de nieuwe programma's tussen de eerste helft van 2002 en de tweede helft van 2003



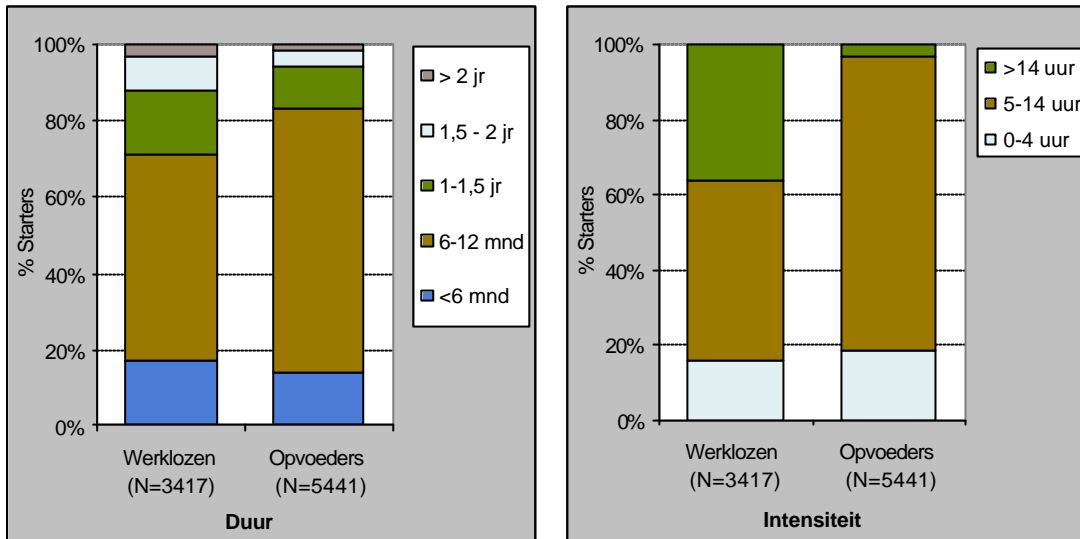
Figuur 5 geeft aan dat er mogelijk sprake is van een trendbreuk ten opzichte van de voorgaande peilperioden. Zo is er een daling in het aandeel programma's met NT2 en sociale activering of NT2 en maatschappelijke oriëntatie te zien, terwijl het relatieve aantal programmals in deze twee categorieën in de drie vorige perioden steeds toenam. Het percentage programma's met NT2 en arbeidsgerichte activiteit en het percentage 'ander programma' is echter duidelijk toegenomen.

Figuur 6: Duur en intensiteit van programma's, gevolgd door starters



Uit Figuur 6 blijkt dat programma's met een duur van 6 tot 12 maanden en een intensiteit van 5 tot 14 uur per week het meeste voorkomen⁶. In totaal volgen 5.520 starters (48%) een programma met die duur en intensiteit. Net als in de voorgaande twee metingen, maar in tegenstelling tot de eerste helft van 2002, komen korte programma's van minder dan 6 maanden niet veel voor (15%).

Figuur 7: Duur (links) en intensiteit in uren per week (rechts) van de nieuwe programma's naar prioritaire doelgroep



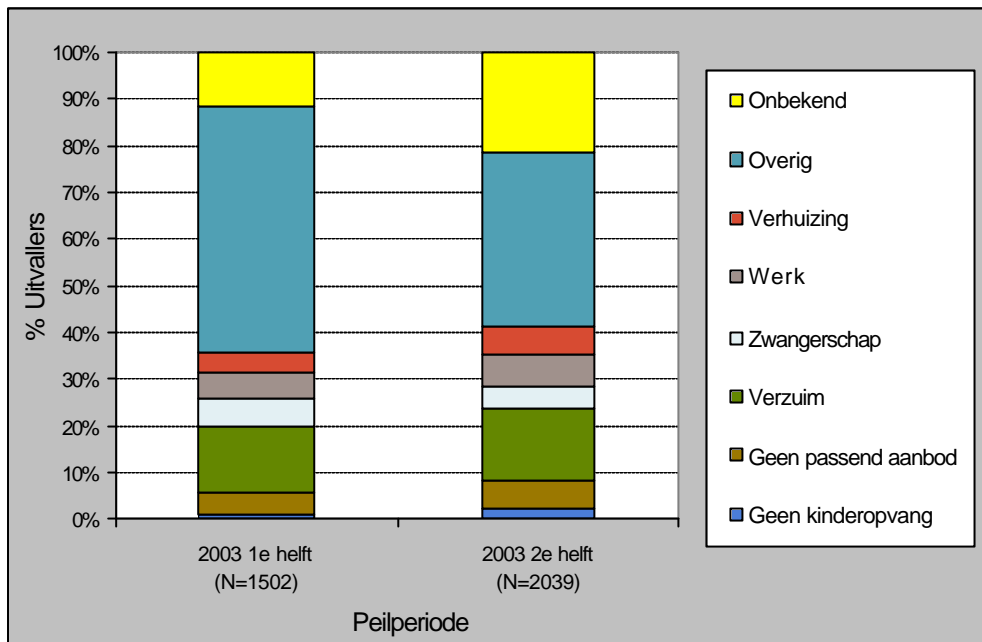
In figuur 7 wordt het verschil zichtbaar tussen de duur en intensiteit van nieuwe programma's voor werklozen en voor opvoeders. De programma's voor werklozen zijn relatief langer en intensiever dan de programma's voor opvoeders. Zo duurt 29% van de nieuwe programma's voor werklozen langer dan een jaar en maar 17% van de programma's voor opvoeders. Verder heeft 36% van de programma's voor werklozen een intensiteit van meer dan 14 uur. Bij de opvoeders is dat 3% van de programma's.

Uitval

In de monitor oudkomers wordt gevraagd naar de reden van uitval. Gemeenten kunnen gebruik maken van de al aangegeven categorieën (geen passend aanbod, zwangerschap of gebrek aan kinderopvang, verzuim, werk en verhuizing). Daarnaast bestond de categorie overig. Van deze laatste mogelijkheid maakten gemeenten veelvuldig gebruik. Daarom is met ingang van de vorige peilperiode besloten deze categorie te splitsen in "onbekend" en "overig"; bij gebruikmaking van de laatste categorie moet de gemeente een reden aangeven.

⁶ Opgemerkt moet worden dat dit de duur en intensiteit zijn zoals deze worden ingeschat bij aanvang van het programma. In werkelijkheid kunnen programma's soms langer duren dan werd voorzien.

Figuur 8: Reden van uitval in de tweede helft van 2003 vergeleken met de eerste helft van 2003



In figuur 8 is een overzicht opgenomen van de redenen van uitval in de eerste en tweede helft van 2003. De vergelijking is tot deze twee peilperioden beperkt omdat pas vanaf de eerste helft van 2003 de categorie 'onbekend' is toegevoegd als mogelijke antwoordcategorie op de vraag naar redenen van uitval.

In de tweede helft van 2003 is voor bijna een kwart van de uitvallers (22% of 441 uitvallers) de reden van uitval niet bekend. Dat is een toename ten opzichte van de eerste helft van 2003 toen voor 11% van de uitvallers de reden onbekend was. In 37% (756 uitvallers) van de gevallen wordt de categorie "overig" gebruikt. Veel voorkomende redenen in deze categorie zijn gezondheidsproblemen (genoemd door zes gemeenten), persoonlijke problemen (drie gemeenten), zorgtaken (drie gemeenten) of gebrek aan motivatie (vier gemeenten).

Vergelijking tussen de twee doelgroepen (werklozen t.o.v. opvoeders) laat zien dat er weinig verschil is in reden van uitval. Bij opvoeders komen 'zwangerschap' en 'kinderopvang' iets meer voor dan bij werklozen. Ook zijn geen duidelijke verschuivingen in de afgelopen vier peilperioden te ontdekken in de specifieke redenen van uitval.

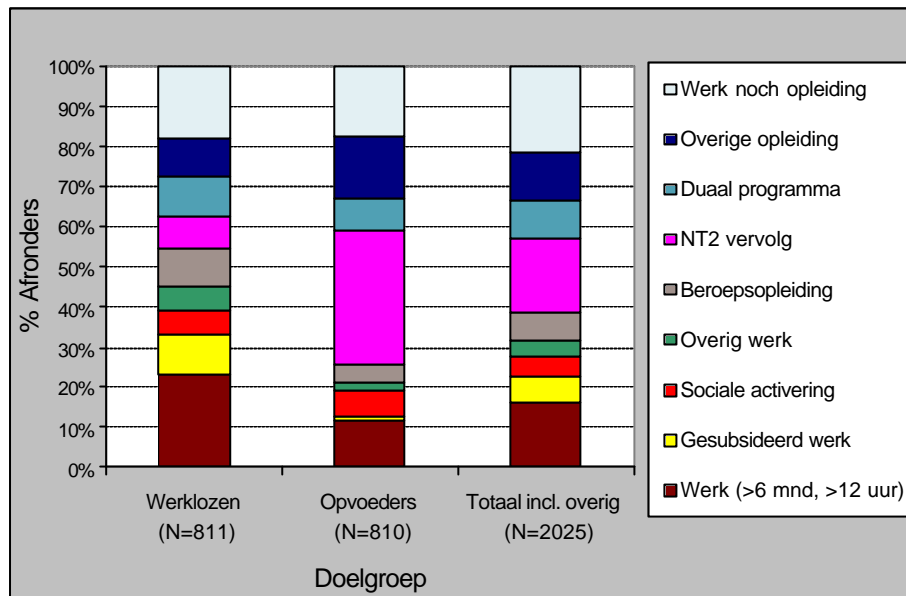
**Tabel 3: Cijfers over de reden voor uitval in de laatste vier peilperioden.
Het betreft de aantallen uitvallers (inclusief de percentages)**

Reden	Opvoeders				Werklozen			
	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002
Kinderopvang	25 (3%)	12 (2%)	36 (4%)	28 (5%)	14 (2%)	5 (1%)	1 (0%)	6 (2%)
Aanbod	48 (5%)	34 (5%)	46 (5%)	17 (3%)	48 (7%)	23 (5%)	17 (3%)	17 (5%)
Verzuim	141 (14%)	101 (14%)	85 (9%)	41 (8%)	100 (16%)	70 (16%)	54 (10%)	42 (12%)
Zwangerschap	58 (6%)	55 (8%)	45 (5%)	36 (7%)	18 (3%)	16 (4%)	20 (4%)	5 (1%)
Werk	51 (5%)	37 (5%)	51 (6%)	36 (7%)	47 (7%)	26 (6%)	31 (6%)	32 (9%)
Verhuizing	58 (6%)	30 (4%)	37 (4%)	22 (4%)	44 (7%)	28 (6%)	16 (3%)	13 (4%)
Overig	380 (39%)	425 (58%)	627 (68%)	366 (67%)	250 (39%)	172 (38%)	401 (74%)	231 (67%)
Onbekend	223 (23%)	39 (5%)	n.v.t. (0%)	n.v.t. (0%)	124 (19%)	108 (24%)	n.v.t. (0%)	n.v.t. (0%)
Totaal	984 (100%)	733 (100%)	927 (100%)	546 (100%)	645 (100%)	448 (100%)	540 (100%)	346 (100%)

Uit- en doorstroom

In totaal hebben 50 gemeenten 4.243 afronders. Van 2.331 afronders (54%) (was 43% in de vorige peilperiode) is niet bekend wat zij doen na afronding van het programma. Dit hoge percentage maakt dat voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de uitkomsten. Het percentage 'onbekend' is overigens hoger bij opvoeders dan bij werklozen (58% tegen 31%).

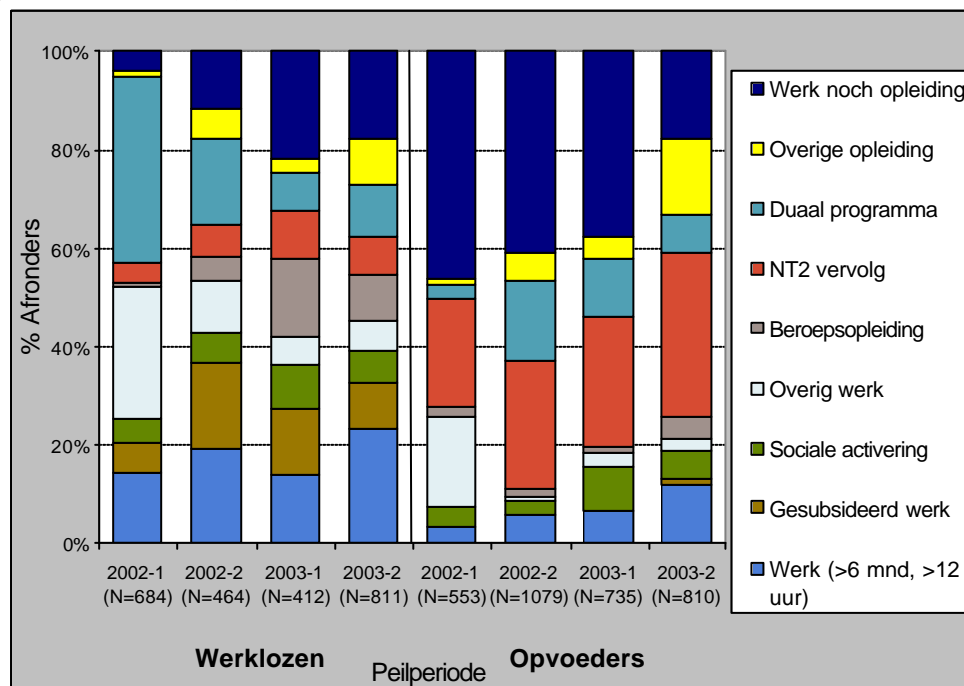
Figuur 9: Uit- en doorstroom van oudkomers die een programma afronden, naar doelgroep



In figuur 9 is een overzicht opgenomen van de doorstroom van de 46% afronders van wie gegevens bekend zijn. Van de werklozen stroomt meer dan de helft (54%) door naar een vorm van werk (inclusief sociale activering) of een beroepsopleiding. Opvoeders stromen overigens vaker door naar een opleiding dan werklozen (64% tegenover 37%). Eén op de vijf (433 of 21%) stroomt na afronding noch naar werk, noch naar een vervolgopleiding door.

De resultaten uit de vier peilperioden zijn in figuur 10 met elkaar vergeleken.

Figuur 10: Ontwikkeling in de G54 in de uit- en doorstroom van oudkomers die een programma afronden; alleen afronders van wie de uit- en doorstroom bekend is



Figuur 10 laat een duidelijke afname zien van het aantal opvoeders dat na afronding van het programma werk noch opleiding heeft. In de eerste helft van 2002 had 46% van de opvoeders geen werk of opleiding na afronding van het programma; in de tweede helft van 2003 was dat 18%. Deze afname is het gevolg van zowel een toename in doorstroom naar verschillende vormen van werk als van een toename in de doorstroom naar diverse categorieën opleiding, vooral NT2.

Bij de werklozen zijn de ontwikkelingen minder duidelijk. Er is een afname in de doorstroom naar een duaal programma en, in tegenstelling tot het beeld bij de opvoeders, een toename in het aantal werklozen dat na afronding werk noch opleiding heeft.

Tabel 4: Doorstroom naar doelgroep, in percentages

<i>Doorstroom</i>	<i>Opvoeders</i>	<i>Werklozen</i>
Enige vorm van werk	21%	45%
Beroepsopleiding	4%	9%
NT2-vervolg, duaal programma, overige opleiding	57%	28%
Geen werk, noch opleiding	18%	18%
Totaal	100%	100%

Taalbeheersing

Evenals in vorige metingen kunnen veel gemeenten de vraag naar vooruitgang in taalvaardigheid bij afronding van het programma niet volledig invullen. Dit wordt veroorzaakt doordat bij de start van het programma het beginniveau in taalvaardigheid niet is vastgesteld of doordat er geen eindtoets is afgenomen. Pas vanaf de tweede helft van 2002 is het afnemen van een begin- en eindtoets verplicht. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling betreffende de laatste vier peilperioden.

Tabel 5: Overzicht van ontwikkeling in gegevensaanlevering t.a.v. de vraag naar verbetering van het taalniveau; aantal gemeenten, aantal afronders (%)

<i>Peilperiode</i>	<i>Aantal gemeenten dat vraag correct beantwoord</i>	<i>Aantal afronders</i>	<i>Percentage van totaal aantal afronders</i>
2e helft 2003	21	408	10%
1e helft 2003	26	515	21%
2e helft 2002	16	286	9%
1e helft 2002	4	77	3%

Vanwege het geringe aantal afronders waarover wordt gerapporteerd kunnen de uitkomsten, ondanks de geconstateerde verbetering, nog steeds hooguit als indicatief worden beschouwd voor de taalontwikkeling van de gehele groep afronders.

In tabel 5 is te zien dat het aantal gemeenten én het aantal afronders van wie de resultaten bekend zijn, lager is dan bij de vorige peiling. Uit tabel 6 wordt duidelijk dat ook de behaalde resultaten lager zijn dan in de vorige peilperiode. De redenen hiervoor zijn niet bekend.

Tabel 6: Ontwikkeling in taalbeheersing, gemiddeld over de vier vaardigheden lezen, schrijven, spreken en luisteren (in percentages) van oudkomers in de G54 die een programma afronden in 2002 en 2003

Peilperiode	Gemiddeld NT2-niveau bij start programma			Niveaustijging bij het afronden van een programma		
	Niveau 0	Niveau 1	Niveau 2 of hoger	Geen niveaustijging*	Eén niveau	Twee of meer niveaus
2^e helft 2003 (N=408)	45%	30%	25%	59%	31%	10%
1^e helft 2003 (N=515)	43%	32%	25%	52%	33%	15%
2^e helft 2002 (N=286)	65%	20%	16%	53%	41%	6%
1^e helft 2002 (N=77)	39%	43%	18%	23%	68%	9%

* geen meetbare stijging. Er kan wel vooruitgang zijn geboekt, maar niet zodanig dat dit leidt tot een stijging in NT2-niveau.

Tevens laat tabel 6 zien dat driekwart van de oudkomers bij aanvang van het programma geen of slechts zeer elementaire kennis van de Nederlandse taal heeft (niveau 0 of niveau 1). Na afronding van het programma heeft 59% (gemiddelde over alle vaardigheden) geen stijging bereikt in NT2-niveau, 31% boekt een stijging van één NT2-niveau en 10% een stijging van twee of meer niveaus.

1.2.3. Accountantscontrole op de aangeleverde gegevens t.b.v. de Monitor Oudkomers

In deze peilperiode hebben 42 gemeenten tijdig een gewaarmerkte fysieke monitor met een accountantsrapport aangeleverd. In de eerste helft van 2003 waren dit er 45. Maar het aantal gemeenten dat over de peilperiode tweede helft 2003 een goedkeurende verklaring ontving steeg sterk. In de eerste helft van 2003 kregen 18 gemeenten een goedkeurende verklaring. Over de tweede helft van 2003 hebben 30 gemeenten een goedkeurende verklaring ontvangen. Ten opzichte van de peilperiode eerste helft 2003 daalde het aantal gemeenten dat een verklaring met beperking ontving van 12 naar 6. Geen van de gemeenten die tijdig en compleet aanleverden ontving een afkeurende verklaring. In de eerste helft 2003 ontvingen 2 gemeenten een afkeurende verklaring.

Het aantal goedkeurende accountantsverklaringen is dus aanzienlijk gestegen. Eén van de G4 gemeenten ontving over de tweede helft van 2003 een goedkeurende verklaring. Over de eerste helft van 2003 ontving geen enkele G4 gemeente een goedkeurende verklaring. Een ruime meerderheid van de G54 gemeenten heeft de organisatie van het oudkomerstraject goed op orde. De al in eerdere rapportages geconstateerde positieve trend wordt daarmee voortgezet. Het aantal gemeenten dat tijdig en compleet heeft aangeleverd daalde licht.

Tabel 7: Overzicht aanlevering Monitor Oudkomers en accountantsrapport naar soort

Aanlevering G54	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002

Aanlevering G54	2 ^e helft 2003	1 ^e helft 2003	2 ^e helft 2002	1 ^e helft 2002
Elektronische aanl. Monitor Oudkomers G54	53	53	53	53
Fysieke aanl. Monitor Oudkomers G54 met accountantsrapport	49	51	52	50
Waarvan:	42 op tijd*	45 op tijd**	46 op tijd***	39 op tijd****
Goedkeurende accountantsverklaring	30	18	12	7
Verklaring met beperking	6	12	6	2
Afkeurende verklaring	0	2	0	1
Oordeelonthouding	6	13	24	19
Rapport van bevindingen zonder oordeel	0	0	4	10

* d.w.z. tot uiterlijk 03/05/04, conform de rappelprocedure

** d.w.z. tot uiterlijk 03/11/03, conform de rappelprocedure

*** d.w.z. tot uiterlijk 02/05/03, conform de rappelprocedure

**** d.w.z. tot uiterlijk 15/11/02, 6 weken na 1/10/02

Inhoud aangeleverde accountantsrapporten

Uit de rapporten komt naar voren dat gemeenten op het gebied van de administratieve organisatie en inrichting van het oudkomersproject flinke vooruitgang hebben geboekt. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende gegevens.

Bij 36 gemeenten is het projectplan ten behoeve van de uitvoering en implementatie van het oudkomersproject goedgekeurd. Bij de vorige meting hadden 29 gemeenten een goedgekeurd uitvoeringsprojectplan. Bij 25 gemeenten is het aanleggen van de individuele dossiervorming van de oudkomers op orde. In de voorgaande peilperiode waren er 22 gemeenten waarbij de individuele oudkomersregistratie op orde was. De kwaliteit van de contractregistratie en dossiervorming ten aanzien van de uitvoerende instellingen is ook gestegen. In de periode tweede helft 2003 zijn bij 38 gemeenten de contracten en dossiers met de uitvoerende instellingen op orde. Over de eerste helft 2003 was dit bij 30 gemeenten het geval. Het maken van afspraken over de gegevensaanlevering met instellingen is voldoende in 33 gemeenten, tegen 25 in de vorige peilperiode. Bij 29 gemeenten heeft er een adequate interne controle op de administratie van het project plaatsgevonden. In de vorige periode hadden 15 gemeenten de volledigheid van de oudkomersadministratie gecontroleerd.

Controlewerkzaamheden accountants

Uit de analyse van de accountantsverklaringen en rapporten over de eerste helft van 2003 zijn een aantal punten naar voren gekomen die bijzondere aandacht vroegen. Het auditprotocol voor de meting tweede helft 2003 is daarom op een aantal punten aangescherpt. De wijzigingen hebben betrekking op de controle werkzaamheden van accountants, de aanlevering van gegevens en de registratie van gegevens via de monitor oudkomers. Het inleveren van een rapport van bevindingen conform de standaardindeling is verplicht gesteld. Accountants zijn daarnaast verplicht gebruik te maken van de voorgeschreven standaardaccountantsverklaring en de checklist. De checklist bevat

belangrijke aanwijzingen voor de oordeelsvorming van de accountant. De controle aanwijzing voor de accountant met betrekking tot het verzuim bij de oudkomertrajecten is verduidelijkt. Accountants dienen alléén te controleren of de gemeenten beleid over verzuim hebben geformuleerd.

Uit de analyse van de aangeleverde accountantsrapportages over de tweede helft van 2003 komt naar voren dat accountants in enkele gevallen afwijken van de standaardformuleringen voor de accountantsoordelen. Aansluiting bij de NIVRA teksten zal het interpretatieverschil kunnen wegnemen. Voorts is gebleken dat de aanwijzingen voor de beoordeling van enkele aspecten van de administratieve organisatie nog enige verduidelijking behoeven. Het Ministerie van Justitie zal in afstemming met de DAD nader in overleg treden over mogelijke aanscherpingen van het protocol bij de volgende monitoring.

Reviews Departementale Auditdienst Justitie

In het kader van het huidige reviewbeleid heeft de Departementale Auditdienst van Justitie(DAD) bij zes G54 gemeenten reviews uitgevoerd (zie paragraaf 4.2.3 DAD rapportage).

1.3. Resultaten niet-G54 gemeenten, tweede helft 2003

1.3.1. Kwaliteitsverbetering niet-G54 gemeenten

De niet-G54 gemeenten kwamen deze periode voor de tweede keer in aanraking met de verplichte monitoring. In tegenstelling tot de G54 gemeenten zijn de niet-G54 gemeenten niet verplicht om de monitor te voorzien van een accountantsverklaring. Om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen en waar nodig te verbeteren worden de gemeenten ondersteund door het Ministerie van Justitie.

Werkconferenties

Voor de niet-G54 gemeenten zijn werkconferenties “monitor inburgering” gehouden op 10 en 12 februari 2004. In het ochtenddeel werd zowel inhoudelijk als procedureel een terugkoppeling van de monitor over de eerste helft van 2003 gegeven en werden alle aspecten over de nieuwe invulronde uitvoerig toegelicht. Aan de 38 gemeenten, die zich eind 2003 bij de tweede aanmeldingsronde hebben ingeschreven voor de regeling inburgering oudkomers is specifiek uitleg gegeven over tijdstip en wijze van invulling van de monitor in 2004

Helpdesk Inburgering

Zowel in de aanloop van de peilperiode als tijdens de openstelling van de site kunnen gemeenten met hun vragen rond de monitor inburgering oudkomers terecht bij de Helpdesk Inburgering van de Cfi.

Rappelprocedure aanlevering gegevens

Om de tijdigheid van de informatievoorziening te verzekeren is ook voor de niet-G54 gemeenten een rappelprocedure opgesteld. De procedure is vrijwel identiek aan de procedure bij de G54 gemeenten. De niet-G54 gemeenten hebben echter niet de plicht de aan te leveren monitorstukken te voorzien van een accountantsverklaring.

Individuele rapportage

De niet-G54 ontvangen eveneens per peilperiode een individuele rapportage waarin de eigen prestaties worden vergeleken met de andere gemeenten uit hun groep.

In deze rapportages zullen de gemeenten per periode een vergelijking krijgen tussen de gemeentelijke prognose en de realisatie.

1.3.2. Resultaten niet-G54*Kwaliteit en consistentie*

De Regeling inburgering oudkomers trad 14 september 2002 in werking⁷.

Van de 285 niet-G54 gemeenten die deelnemen aan de Regeling inburgering oudkomers hebben 271 gemeenten elektronisch gegevens aangeleverd. Van deze 271 gemeenten geven 126 gemeenten (44%) aan deelnemers te hebben. Het aantal deelnemers per gemeente is met gemiddeld 16 licht gestegen (was 14). Hoewel uit de analyse van de gegevens blijkt dat de vragen consistent en volledig zijn ingevuld moet, gezien dit geringe aantal deelnemers, nog enige voorzichtigheid worden betracht met het trekken van conclusies over de karakteristieken van inburgering in de niet-G54 zelf en in vergelijking met de G54. Meer dan de helft van de gemeenten heeft nog geen deelnemers en van het door de gemeenten geprognosticeerde aantal deelnemers is nog maar 20% met een programma gestart. Wel geven de cijfers een representatief beeld van de huidige situatie in de niet-G54 gemeenten, zeker gezien het feit dat de kwaliteit van de invulling goed is.

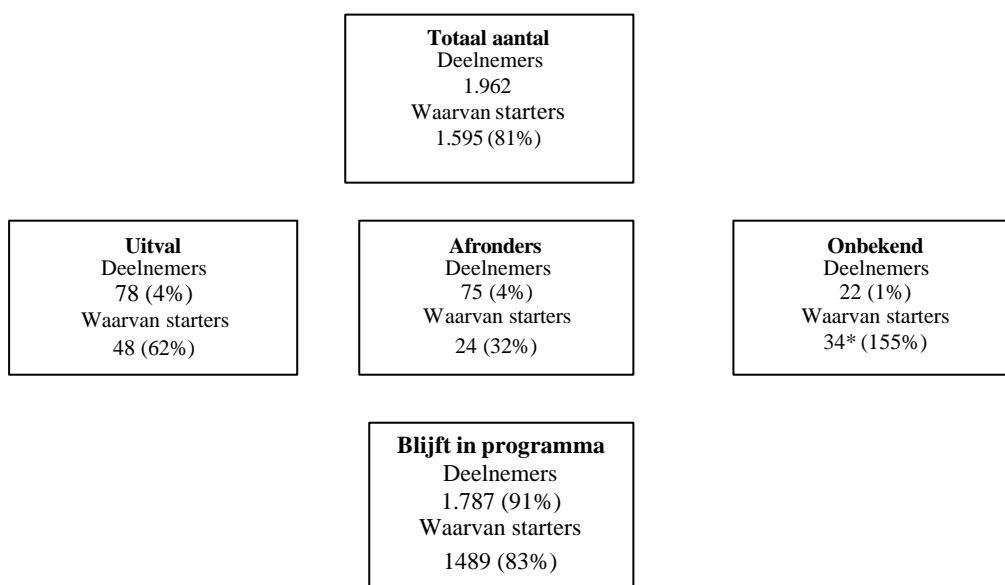
Hoewel gemeenten die nog geen deelnemers hebben er niet toe verplicht zijn, geven een aantal van hen aan in welke fase van voorbereiding zij zijn. In de vorige peilperiode betrof het nog 82 van de 239 gemeenten die in voorbereiding waren, nu zijn het 38 gemeenten. In onderstaande tabel wordt hiervan een overzicht gegeven.

⁷ Gepubliceerd in de Stcrt. 12 september 2002, nr. 175, p. 16

Tabel 8: Overzicht status van voorbereiding en uitvoering oudkomersbeleid niet-G54 gemeenten

Status	Gemeenten (aantal, percentage)
Start van trajecten gepland in 1 ^e helft 2004	24 (63%)
Nog in initiële voorbereidende fase	3 (8%)
Nog niet gestart vanwege problemen	8 (21%)
Besloten geen gebruik te maken van regeling	3 (8%)
Totaal	38 (100%)

Overzicht 2: Kerngegevens Monitor Oudkomers niet-G54, tweede helft 2003



* Het aantal starters met onbekend resultaat ligt hoger dan het totaal aantal deelnemers met onbekend resultaat omdat de indeling naar cohort voor de vraag naar het resultaat afwijkt van de indeling in de eerste vraag (waarop het aantal van 1.595 is gebaseerd).

Aantal deelnemers

Het aantal deelnemers is ten opzichte van de vorige meting sterk gestegen. Namen in de eerste helft van 2003 nog 437 oudkomers deel aan een inburgeringstraject, in de tweede helft zijn dit er 1.962.

Aantal afgesloten overeenkomsten

Met elke starter moet een overeenkomst worden afgesloten. Zonder deze overeenkomst kan een gemeente geen aanspraak maken op subsidie voor de betreffende oudkomer. Voor 90%

van de starters is daadwerkelijk een overeenkomst afgesloten. Dit is vergelijkbaar met de vorige meting, toen voor 94% van de starters een overeenkomst werd afgesloten. Zes gemeenten hebben geen overeenkomsten afgesloten met starters, terwijl 11 gemeenten slechts voor een deel van de starters een overeenkomst heeft afgesloten.

Kenmerken starters

In deze periode zijn de meeste deelnemers starters: 81% van de deelnemers is begonnen met een inburgeringstraject. Dit aantal (1.595) is veel groter dan het aantal deelnemers dat over is uit de eerste helft van 2003, deze cohort maakt slechts voor 19% deel uit het totale aantal deelnemers.

Net als bij de vorige meting is een grote meerderheid van de starters van het vrouwelijke geslacht, namelijk 82%. Opvoeders zijn bijna allemaal vrouwelijk, 97% van deze doelgroep. Bij de werklozen is dat percentage 61%.

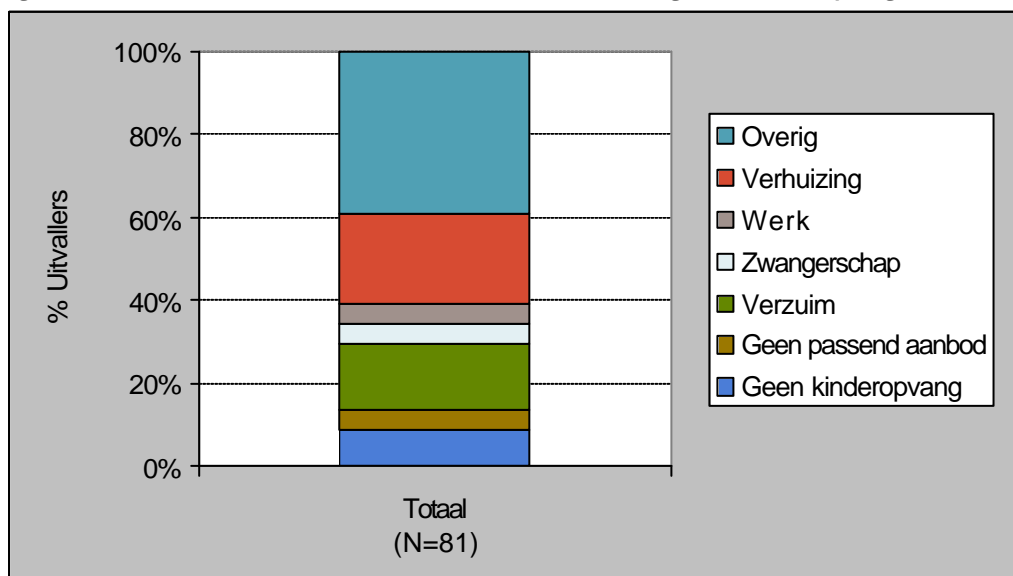
De helft van de starters (51%) is van Turkse of Marokkaanse herkomst. Van deze groep is 27% (430 oudkomers) van Turkse herkomst en 24% (376 oudkomers) van Marokkaanse herkomst. In vergelijking met de vorige peilperiode valt op dat de Marokkanen, die de vorige meting slechts een klein percentage vormde van de starters, deze meting bijna een kwart van de starters vormen.

Een kleine meerderheid van de starters (57%) is jonger dan 40 jaar.

Uitval

Het aantal uitvallers en afronders is nog relatief laag; 78 deelnemers vielen voortijdig uit en 75 deelnemers ronden hun traject af. Dit resulteert in een uitval- c.q. afrondingspercentage van 4%. Van 1% van de deelnemers (22 deelnemers) is niet bekend wat het resultaat is. De overige 91% blijft in het programma en zal ook in de eerste helft van 2004 deelnemen aan inburgeringsprogramma's.

Figuur 11: Redenen voor uitval voor de niet-G54 gemeenten (31 gemeenten)



Van de totale uitval behoort 39% tot de categorie 'overig', waarbij gemeenten in hun opmerkingen niet aan hebben gegeven welke redenen het betreft. Voor de categorie onbekend zijn geen gegevens ingevuld.

Naast de categorie 'overig' zijn verhuizing (21% of 17 personen) en verzuim (16% of 13 personen) de meest voorkomende redenen van uitval. Kinderopvang is in 9% van de gevallen de reden van uitval. Geen passend aanbod, zwangerschap en werk zijn elk verantwoordelijk voor 5% van de uitval.

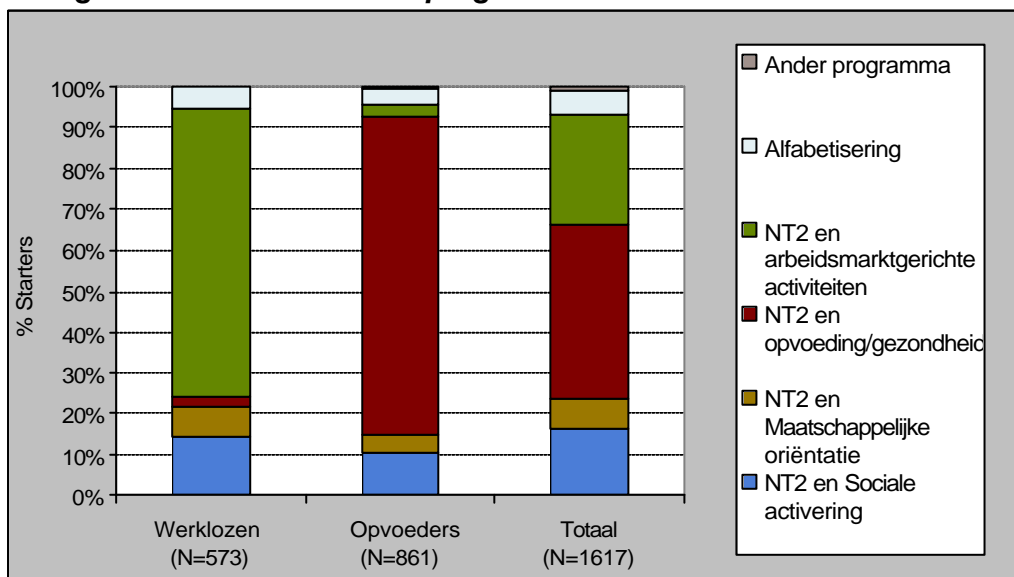
Kenmerken programma's

Bij de vorige meting was het aantal opvoeders en werklozen nagenoeg gelijk, maar deze meting zijn er meer opvoeders dan werklozen, 35% van alle deelnemers (699) behoort tot de categorie werklozen. 52% van de deelnemers (965) is opvoeder. De overige 13% (295 deelnemers) behoort tot de overige doelgroepen.

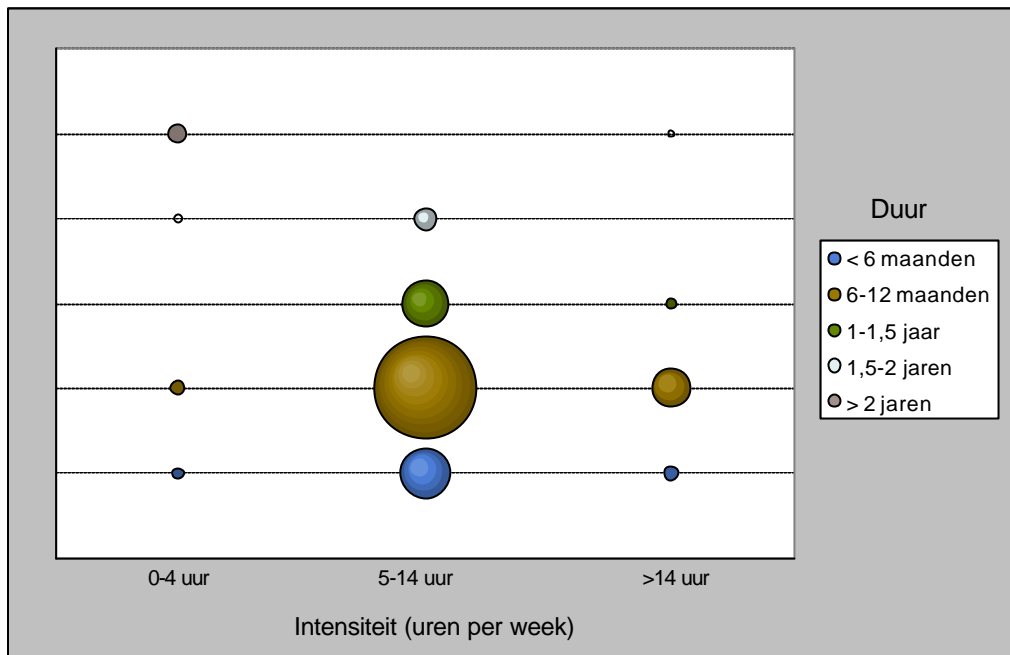
Dit lijkt overeen te stemmen met het beeld bij de G54 waar opvoeders telkens de best vertegenwoordigde doelgroep blijken te zijn. Het relatief grote aantal werklozen in de vorige meting voor de niet-G54 kan het gevolg zijn geweest van de kleine aantallen deelnemers in die eerste peilperiode.

Voor de monitor oudkomers moeten gemeenten gegevens aanleveren over de nieuwe programma's voor de starters. Deze gegevens zijn in figuur 12 opgenomen.

Figuur 12: Kenmerken van programma's van starters in de niet-G54



Een groot percentage starters (43%) volgt het programma NT2 en opvoeding en gezondheid. NT2 en arbeidsmarktgerichte activiteiten wordt door 27% van de starters gevolgd, NT2 en sociale activering door 16% van de starters. Als per doelgroep wordt gekeken naar de aard van de programma's, valt op dat de programma's afgestemd zijn op de doelgroep. NT2 en opvoeding en gezondheid is bij de opvoeders veruit het meest voorkomende programma (78% van de programma's) en NT2 en arbeidsmarktgerichte activiteiten is bij de werklozen veruit het meest voorkomende programma (70% van de programma's)

Figuur 13: Duur en intensiteit van programma's gevolgd door starters

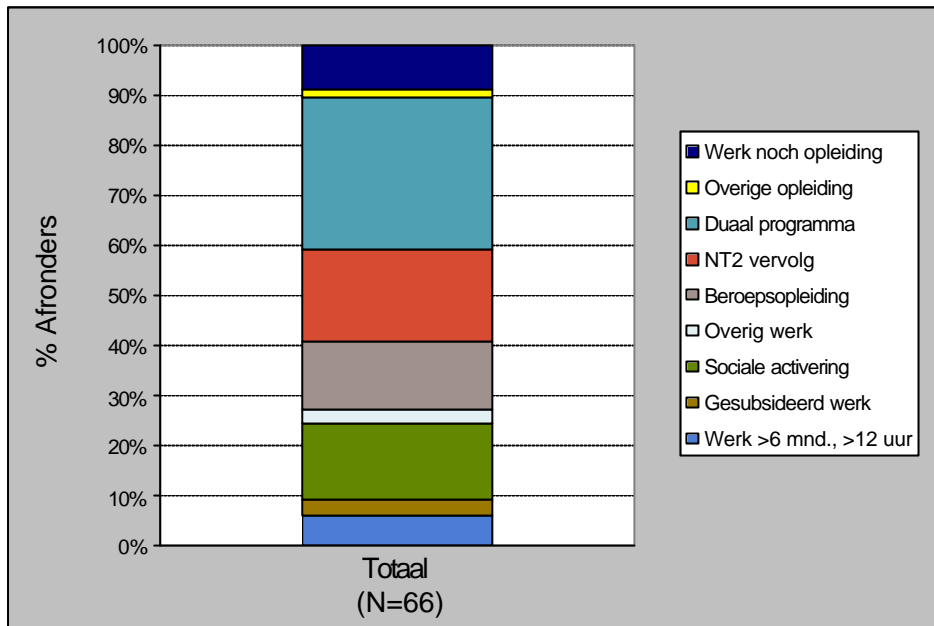
Uit figuur 13 blijkt dat de programma's met een duur van 6 tot 12 maanden en een intensiteit van 5 tot 14 uur het meeste voorkomen.⁸ Een grote meerderheid van de programma's (80%) heeft een duur van minder dan een jaar en 84% van de programma's heeft een intensiteit van tussen 5 en 14 uur per week. In de eerste helft van 2003 had 68% van de programma's een duur van maximaal een jaar. Verder had 79% van de programma's een intensiteit van tussen de 5 en 14 uur per week.

Tussen de doelgroepen opvoeders en werklozen zijn weinig verschillen te onderkennen. Het meest opvallende verschil is dat opvoeders iets langere trajecten lijken te volgen dan werklozen.

Uit- en doorstroom

In totaal hebben 14 gemeenten afronders. Van 66 oudkomers is de uitstroom bekend. Van hen stroomt 30% (20 oudkomers) door naar nieuwe duale trajecten. Daarna vormen doorstroming naar NT2 vervolg (18%), doorstroming naar sociale activering (15%) en doorstroom naar beroepsopleiding (14%) het grootste onderdeel van de uitstroom.

⁸ Opgemerkt moet worden dat dit de duur en intensiteit zijn zoals deze worden ingeschat bij aanvang van het programma. In werkelijkheid kunnen programma's langer duren dan werd voorzien.

Figuur 14: Uit- en doorstroom voor de niet-G54 gemeenten

In figuur 14 wordt de verdeling van de uitstroom weergegeven. Van 8 oudkomers (11%) is de uit- en doorstroom onbekend.

Taalbeheersing

Over het taalniveau kunnen nog geen uitspraken worden gedaan. De respons was te gering om, zelfs met de grootste voorzichtigheid, hierover uitspraken te kunnen doen.

1.4 De ontwikkelingen vanaf 2000

De monitor oudkomers verzamelt gegevens over de inburgering van oudkomers in de G54 gemeenten vanaf 2000. In die periode zijn in totaal 42.752 oudkomers gestart met een inburgeringsprogramma. Daarvan hebben 14.935 oudkomers (35%) het programma inmiddels afgerond en zijn 9.487 oudkomers (22%) uitgevallen. Iets minder dan de helft, nl. 20.792 oudkomers (49%) blijven in het programma. Doordat niet alle gemeenten gegevens voor alle peilperioden hebben geleverd zijn deze gegevens waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke aantallen.

Tabel 9: Resultaat voor alle G54 gemeenten in de periode van 2000 tot 2003 (afgerond op honderden)

	Totaal vanaf 2000	Aantallen per jaar			
		2000	2001	2002	2003
Starters	42.800	4.200	8.500	12.800	17.300
Afronders	14.900	400	2.200	5.600	6.700
Uitvallers	9.500	600	1.100	4.100	3.700

In tabel 9 is een overzicht opgenomen van het aantal starters, afronders en uitvallers per jaar. Gezien de beperkte kwaliteit van de gegevens voor de peiljaren 2000 en 2001 worden de cijfers in de tabel afgerond op honderden.

Het aantal starters is elk jaar groter, maar in 2003 opvallend hoog. Het aantal starters voor de 44 gemeenten die vanaf 2000 elke peilperiode gegevens hebben geleverd ligt in de tweede helft van 2003 op 9.268, meer dan twee keer zo hoog als het aantal starters (3.898) in de eerste helft van 2003. Er zijn twee mogelijke verklaringen voor deze sterke toename. Ten eerste lijkt een seizoenseffect op te treden waardoor het aantal starters in de tweede helft van het jaar structureel hoger ligt dan in de eerste helft van het jaar. Dat kan komen doordat relatief meer programma's aan het begin van het schooljaar starten. Ten tweede liepen eind 2003 de bijdrageregelingen voor de G54 af. Mogelijk hebben gemeenten extra inspanningen gedaan om oudkomers voor eind 2003 te laten instromen om zo maximaal gebruik te kunnen maken van de beschikbare gelden.

Tabel 10: Overzicht 4 cohorten: 1 januari 2002-31 december 2003; starters, afronders, uitvallers per periode⁹

Cohort	Aant. starters	2 ^e helft 2003		1 ^e helft 2003		2 ^e helft 2002		1 ^e helft 2002		Totaal		Nog in programma
		A	U	A	U	A	U	A	U	A	U	
2 ^e helft 2003	11.973	2%	4%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2%	4%	94%
1 ^e helft 2003	5.441	20%	12%	6%	6%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	26%	18%	56%
2 ^e helft 2002	3.875	15%	6%	15%	10%	3%	6%	n.v.t.	n.v.t.	33%	22%	45%
1 ^e helft 2002	2.715	7%	3%	10%	3%	23%	13%	18%	14%	58%	33%	9%

U = uitvallers, A = Afronders

Vergelijking tussen de cohorten laat zien dat de uitval dalende is. Het cohort dat in de eerste helft van 2002 startte had in deze periode een uitval van 14%. De twee volgende cohorten hadden een uitval van 6%. Het laatste cohort, dat in de tweede helft van 2003 startte, had in haar eerste periode een uitval van 4%. Dezelfde dalende lijn is te zien als de volgende peilperioden van de verschillende cohorten met elkaar worden vergeleken.

⁹ De cijfers voor de starters zijn inclusief de deelnemers die tot deze cohort horen maar van wie pas in latere peilperioden gegevens zijn geleverd. In tabel 10 zijn in de vergelijkingen over de perioden alleen gegevens gebruikt van gemeenten die alle betreffende metingen consistent hebben ingevuld. Daardoor zijn de totalen van het aantal starters in deze tabel niet hetzelfde als de totalen in andere tabellen in de voortgangsrapportage. Dit geldt evenzeer voor tabel 10 in de zesde voortgangsrapportage. Een controleanalyse heeft echter laten zien dat het al of niet meenemen van gegevens van alle gemeenten in de berekeningen niet tot grote veranderingen in de percentages afronders en uitvallers leidt.

2 Voortgang oudkomersbeleid

2.1 Financiën op het gebied van het Oudkomersbeleid

G54 gemeenten

Het oudkomersbeleid is, binnen de G54, van start gegaan in 1999. Dit beleid en de financiering ervan maakt deel uit van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van het grotestedenbeleid. In dat kader hebben gemeenten in 1999 en 2000 plannen ingediend die door het Rijk, vanuit de GSB-filosofie, werden goedgekeurd. Het geld, dat in de periode 1999-2003 is verstrekt moet vóór 15 juli 2005 door de gemeenten worden verantwoord. De hiervoor noodzakelijke accountantsprotocollen zijn in voorbereiding. De protocollen voor de G12 en de G17 zullen in juli 2004 worden afgerond. Het protocol voor de G25 zal worden opgenomen in de verantwoording van de BDU-SIV, waarin naast oudkomersgeld ook andere middelen zijn opgenomen.

Deze financiële verantwoording staat los van de beleidsinformatie, die via de Monitor Oudkomers en bijgaande accountantsrapportages per half jaar wordt aangeleverd. Als gevolg hiervan is op Rijksniveau geen inzicht in de daadwerkelijke projectkosten per half jaar op gemeentelijk niveau. Wel is bekend over welke budgetten de betrokken gemeenten jaarlijks beschikken. Voor de G54 zijn deze in de regelingen opgenomen.

Voor de inburgering van Oudkomers in de G54 gemeenten was voor 2003 in totaal € 44.284.298,- beschikbaar. In 2003 is een bedrag van € 44.072.910,- uitbetaald aan de desbetreffende G54-gemeenten. De bestedingen waren daarmee conform verwachting.

Voor 2004 zijn de verschillende oudkomersregelingen voor de G54 samengevoegd in één nieuwe regeling, de Regeling inburgering oudkomers 54 gemeenten. Deze nieuwe regeling is gebaseerd op outputfinanciering: de bijdrage voor de gemeente wordt afhankelijk van de prestaties die worden geleverd. Aan gemeenten is gevraagd de ambities voor 2004 te formuleren. Hierbij gaat het om het aantal inburgeringstrajecten voor oudkomers dat een gemeente in 2004 wil starten. In het kader van deze regeling is in 2004 € 72.524.800,- beschikbaar voor gemeenten.

Niet G54-gemeenten

Ten aanzien van oudkomers wordt ook in de kleinere gemeenten (de zogenaamde Niet-G54 gemeenten) beleid gevoerd. Gemeenten, niet behorend tot de G54, die zich nog niet hadden ingeschreven voor de Regeling inburgering oudkomers (niet-G54) zijn eind 2003 alsnog in de gelegenheid gesteld om zich in te schrijven. Naar aanleiding van deze tweede inschrijfronde hebben zich 38 nieuwe gemeenten aangemeld voor de regeling inburgering oudkomers. Hiermee is het totaal aantal deelnemende gemeenten eind 2003 op 323 gekomen. Deze 38 gemeenten die nu voor het eerst deelnemen, zullen pas bij de volgende peilperiode gegevens voor de monitor leveren.

Uiteindelijk is, nadat een aantal gemeenten hun prognose had bijgesteld, in het jaar 2003 € 25.212.289,- uitbetaald aan de desbetreffende gemeenten. De bestedingen waren ook hier conform verwachting.

De voor het oudkomersbeleid begrote en de daadwerkelijke uitgaven zijn terug te vinden onder operationele doelstelling 6.4.2. van de Justitieverantwoording over het jaar 2003. Door de wijze van financieren van het oudkomersbeleid zijn er op Rijksniveau geen financiële risico's.

2.2. Informatievoorziening

In deze peilperiode is de website monitor inburgering (www.monitorinburgering.nl) voor de eerste keer door de G54 gemeenten gebruikt voor de gegevensaanlevering. De niet-G54 gemeenten gebruiken de monitor inburgering vanaf de start van hun monitoring (eerste helft 2003). Daarmee heeft de monitor inburgering definitief de monitor oudkomers vervangen.

In het licht van het besluit van de Tweede Kamer tot afschaffen van de Groot Projectstatus zal deze voortgangsrapportage in de huidige vorm geen vervolg meer kennen. Wel zal de Tweede Kamer op passende wijze worden geïnformeerd over het oudkomersbeleid volgens de VBTB-cyclus. De eerst volgende uitvraag over de resultaten van het jaar 2004, via de website monitor inburgering, zal naar verwachting plaats vinden in de periode van 1 januari tot 28 februari 2005.

Dan zullen voor de eerste keer de inburgeringsgegevens van zowel oudkomers als de nieuwkomers op hetzelfde tijdstip worden verzameld en aangeleverd.

3 Resultaten onderzoek wachtlijsten NT2 oudkomers, meting d.d. 1 mei 2004

Inleiding

Het onderzoek Wachtlijsten NT2 wordt al vanaf juli 2000 uitgevoerd. Er zijn twee peilmomenten per jaar, op 1 mei en 1 december. De gegevens geven door deze langere periode van metingen een goed overzicht van de ontwikkeling van deze wachtlijsten, de door- en uitstroom en de achtergrondkenmerken van de wachtenden.

In het navolgende worden de belangrijkste uitkomsten van de meting van 1 mei 2004 weergegeven. Tevens wordt waar nuttig een vergelijking gemaakt met voorgaande metingen.

Uitkomsten peiling 1 mei 2004

De peiling van 1 mei 2004 geeft aan dat er 8.030 personen langer dan twee maanden staan ingeschreven bij een ROC. In vergelijking met de vorige meting op 1 december 2003 is dat een afname met 2.042 personen. Evenals de vorige keer is de dynamiek van de wachtlijst geanalyseerd. Dit is gedaan aan de hand van een aantal criteria:

- een vergelijking tussen de twee maanden- en viermaandentermijn¹⁰;

¹⁰ Dit betekent dat personen pas op een wachtlijst worden geplaatst twee, resp. vier maanden nadat zij zich hebben aangemeld voor een cursus NT2. De Taskforce Inburgering, de Bve Raad en de VNG hebben in juni 2001 in hun advies aanbevolen een viermaandentermijn te hanteren. Met dit advies werd aangesloten bij de termijn in de WIN. In de praktijk hanteren veel ROC's echter een

- de verhouding tussen de nieuwe instroom en de restgroepen uit de vorige metingen;
- de mate van snelheid waarmee de restgroep van de wachtlijst verdwijnt;
- het aantal nieuwe inschrijvingen.

Hieruit blijkt het volgende.

- Het hanteren van de viermaandentermijn i.p.v. een tweemaandentermijn betekent een reductie van de wachtlijst met 18%. In voorgaande metingen lag dit percentage rond de 25%;
- De verhouding tussen nieuwe instroom en de restgroep (personen die in vorige metingen al op de wachtlijst stonden) is circa 45-55%. In de metingen van mei en december 2003 was dit fiftyfifty en in de eerdere metingen tweederde/eenderde.
- Het tempo waarmee de restgroep van de wachtlijst wordt afgevoerd is minder hoog, hetgeen overeenkomt met de vorige meting van mei 2003;
- Het aantal nieuwe inschrijvingen (3.395) ligt beduidend lager dan bij alle eerdere metingen .

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de hoogte van de wachtlijst van mei 2004 voornamelijk wordt veroorzaakt door een slechte doorstroming. Dat de wachtlijst toch veel lager is wordt voornamelijk veroorzaakt door een sterk verminderd aantal nieuwe inschrijvingen. Dit gegeven betekent een trendbreuk in vergelijking met alle voorafgaande metingen. Dit wordt bevestigd door een ander verschijnsel dat zich voor het eerst voordoet. Tot aan deze meting toonden de gegevens aan dat de wachtlijstproblematiek er vooral een is van de grote gemeenten. Andere ROC's hebben bij tijd en wijle wel een groeiende wachtlijst maar deze wordt in volgende peilperioden weer weggewerkt. Bij de meting van 1 mei 2004 is er ook voor het eerst weer sprake van een groei van de wachtlijsten buiten de G4. In de volgende paragraaf wordt dit nader geanalyseerd.

De ROC's in de G4

De wachtlijsten zijn niet evenredig verspreid over de ROC's. De G4 hebben samen 73% (was in december 2003 83%) van het totaal aantal wachtenden. Als alleen naar de nieuwe instroom wordt gekeken staat 61% (was 77% in december 2003) ingeschreven bij een ROC in een van de G4. Dit betekent een omkering van de tot nu toe gesignaleerde trend, waarbij de balans in het aantal wachtenden dat ingeschreven stond bij een ROC van een van de G4 of elders, steeds meer doorsloeg naar de G4. Ter illustratie: tussen juli 2000 en december 2003 nam de concentratie van de wachtlijsten in de G4 toe van 63% naar 83%.

In tabel 11 is te zien hoe de instroom zich op de ROC's in de G4 zich vanaf 2000 tot nu heeft ontwikkeld. Ook hieruit blijkt het gewijzigde patroon. In de G4 is het aantal nieuwe wachtenden (zeer) sterk afgenomen. In Den Haag is de daling met 86% het sterkst. In Rotterdam is sprake van een daling van 57%, in Amsterdam met 42% en in Utrecht met 37%. Daarentegen is het aantal nieuwe inschrijvingen in de overige ROC's voor het eerst sinds mei 2002 weer toegenomen van 23 naar 39%.

Tabel 11: Aantal nieuwe wachtenden bij de ROC's in de vier grote steden en de ROC's in de overige steden op zeven peildata

Nieuw op de wachtlijst	op 1 dec. 2000	op 1 mei 2001	op 1 dec. 2001	op 1 mei 2002	op 1 dec. 2002	op 1 mei 2003	op 1 dec. 2003	Op 1 mei 2004
Rotterdam	1.987	1.605	1.708	1.889	1.747	1.619	1.620	792
Amsterdam	806	1.109	926	793	1.384	1.593	1.904	1.105
Utrecht	473	134	289	199	203	168	185	116
Den Haag	608	417	415	506	649	534	457	62
Overige ROC's	2.319	1.917	1.102	1.564	1.548	1.429	1.258	1.320
Totaal	6.193	5.182	4.440	4.951	5.531	5.343	5.424	3.395

Het onderzoeksbureau heeft ook een analyse uitgevoerd op de samenstelling van de wachtlijsten in de G4. Hieruit blijkt dat de doorstroom in Den Haag het hoogst is en in Amsterdam en Utrecht het laagst. In Amsterdam is sprake van stagnering en is sprake van een geringe nieuwe instroom. In Rotterdam valt op dat tussen 1 december 2003 en 1 mei 2004 een groot deel van de wachtlijst is verdwenen en daarnaast weinig nieuwe instroom is. De wachtlijst van Den Haag werd tot december 2002 gekenmerkt door een snelle doorstroming. Vanaf die tijd stagneert deze maar omdat de instroom van december 2003 wat lager uitvalt dan in de meting van mei 2003, is er geen sprake van een groeiende wachtlijst. In de meting van 1 mei 2004 wordt dit patroon geheel doorbroken. In Utrecht is er sprake van een lage instroom. Omdat ook de doorstroom groter wordt neemt de wachtlijst van Utrecht al vanaf mei 2002 af.

De ROC's buiten de G4

Tabel 12: Vergelijking stand van zaken wachtlijsten van de 37 ROC's, gevestigd buiten de G4

	1 mei 2004	1 december 2003	1 mei 2003	1 december 2002	1 mei 2002
Grotere wachtlijst	16	8	14	13	21
Kortere wachtlijst	7	14	12	15	9
Geen wachtlijst	14	14	11	9	6
Meer dan 100 wachtenden	11	7	10	6	9
Totaal aantal wachtenden	2.140 (gemiddeld 57,8 wachtenden per ROC)	1.650 (gemiddeld 44,5 wachtenden per ROC)	1.957 (gemiddeld 52,8 wachtenden per ROC)	1.838 (gemiddeld 49,6 wachtenden per ROC)	2.108 (gemiddeld 56,9 wachtenden per ROC)

Uit tabel 12 blijkt dat de situatie op de ROC's buiten de G4 verslechterd is in vergelijking met de vorige meting. Het aantal wachtenden is groter, Het aantal ROC's met een groeiende wachtlijst is hoger en het aantal ROC's met een wachtlijst van meer dan 100 personen is gegroeid.

Van de 10.202 personen die op de oorspronkelijke wachtlijst van 1 juli 2000 stonden zijn nog 18 personen (0,2%) over. Zij staan bij 4 ROC's ingeschreven.

De kenmerken van personen op de wachtlijst van 1 mei 2004

Niet alle ROC's beschikken over gegevens over alle achtergrondkenmerken van personen die op de wachtlijst worden geplaatst omdat zij ervoor kiezen dit pas in een later stadium, bijvoorbeeld in het intakegesprek of bij de start van het taalprogramma, te registreren.

De achtergrondkenmerken die bekend zijn worden door de onderzoekers bij elke meting verzameld. Hieruit blijkt dat een aantal gegevens redelijk in overeenstemming zijn met die uit vorige metingen. Zo is, net als bij de meting van 1 december 2003, 43% afkomstig uit de traditionele migrantengroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en Arubanen). Ook nu staan, evenals in de vorige metingen, meer vrouwen dan mannen op de wachtlijst. Van de wachtenden is bijna drie vijfde ouder dan 31 jaar. Dit scheelt een paar procent met de vorige meting, maar ligt nog altijd een stuk hoger dan in de eerste metingen toen een beduidend groter aantal personen jonger dan 30 jaar was.

Bijna tweederde van de personen op de wachtlijst heeft ten hoogste 2 jaar middelbare school genoten. Iets minder dan de helft van deze groep heeft de basisschool niet afgemaakt.

Van de personen op de wachtlijst van 1 mei 2004 woont 57% sinds 1996 in Nederland.

Opvallend is het lage percentage personen op de wachtlijst dat pas sinds 2003 in Nederland is. In eerder metingen lag dit percentage hoger.

WachtlIJstbeheer en -beleid

In juni 2001 hebben de VNG, de Bve Raad en de Taskforce Inburgering gezamenlijk aanbevelingen gedaan over het wachtlIJstbeheer en –beleid voor oudkomers. Dit werd gedaan omdat uit het wachtlIJstonderzoek bleek dat de ROC's heel verschillend omgingen met de vraag wie wanneer op een wachtlIJst werd geplaatst. Sindsdien wordt het effect van deze afspraken opgenomen in het wachtlIJstonderzoek NT2 oudkomers.

De aanbeveling om alleen die personen op de wachtlIJst te plaatsen aan wie geen aanbod geboden kan worden vanwege capaciteitsgebrek of een niet-passend aanbod, vindt de meeste navolging. Eveneens als in december 2003 maken in mei 2004 27 van de 40 ROC's hierover afspraken met de gemeente.

Het hanteren van een viermaanden- i.p.v. een tweemaandentermijn wordt door een derde (14) van de ROC's gehanteerd, een meer dan bij de vorige meting. Slechts 5 ROC's maken afspraken met de gemeenten over het opschonen van de wachtlIJsten. Per 1 mei 2004 is Den Haag als eerste van de G4 ertoe overgegaan om samen met het ROC de wachtlIJst op te schonen.

Mogelijk vooruitlopend op ontwikkelen rond het afschaffen van de gedwongen winkelnering hebben enkele gemeenten het plaatsings- en wachtlIJstbeleid in eigen hand genomen. Dat betekent dat niet langer het ROC de wachtlIJst bijhoudt, maar de gemeente. Zo moet in Den Haag nu iedereen die een NT2-cursus wil gaan volgen zich melden bij Haags Startpunt Nieuwkomers. Zij doen de intake en regelen de plaatsing.

Draaideureffect

Vanaf de meting van mei 2002 wordt onderzocht of diegenen die van de wachtlIJst verdwijnen of stoppen met de cursus zich weer opnieuw melden en op de wachtlIJst worden geplaatst.

Uit de gegevens van mei 2002 bleek deze groep 1,5% te zijn en in december 2002 5%. Inmiddels is dit opgelopen tot 8%. Uit het oplopende percentage blijkt dat een aantal mensen, na uitgevallen te zijn, zich opnieuw inschrijft voor een cursus.

4 Duale trajecten

Op het gebied van duale trajecten hebben zich ook de afgelopen periode verschillende ontwikkelingen voorgedaan. In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste zaken.

Servicepunt Geïntegreerde Trajecten

In samenwerking met RuimBaan voor Minderheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het ministerie van Justitie een subsidie verstrekt om ondersteuning te verlenen bij het opstarten en uitvoeren van duale trajecten door bedrijven uit het Raamconvenant Grote Ondernemingen. De subsidie loopt tot en met 31 maart 2005. In het eerste kwartaal van 2004 maakten zeven bedrijven gebruik van het aanbod. Dit richt zich niet alleen op het stimuleren en uitbouwen van de duale trajecten, maar ook op

bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering bij Human Resource Management op het gebied van selectie van medewerkers, het inschatten van taalniveaus en het afnemen van assessments.

Onlangs heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met de opdrachtnemer, waarop de tussentijdse resultaten van het project besproken zijn. Good practices en leerpunten uit het project zullen worden verspreid onder die instanties en organisaties die daarmee hun voordeel kunnen doen.

Expertmeeting duale trajecten

Op 11 mei 2004 heeft het ministerie van SZW een expertmeeting over duale trajecten georganiseerd ter voorbereiding op de kabinetsreactie op het SER- en het advies van de Raad voor Werk en Inkomen over duale trajecten. Veel verschillende organisaties en departementen waren aanwezig om input te geven voor deze kabinetsreactie, die naar verwachting in oktober 2004 naar de Kamer zal worden gestuurd.

Pilots in gemeenten

De pilots die in het kader van het ontwikkelen van een cursusaanbod voor opvoeders zijn opgezet, lopen nagenoeg af. Naar verwachting vindt de afronding van de cursus aan het einde van het jaar plaats. Momenteel wordt een uitgever gezocht, die de cursus ter beschikking kan stellen aan het veld.

5 Frontoffice inburgering

De Frontoffice Inburgering (FOI) was in de tweede helft van 2003 nog steeds nauw betrokken bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid. De FOI ondersteunt gemeenten op een vraaggerichte manier. Uitgangspunt is dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor beleidsvorming en efficiënte uitvoering in de praktijk. De belangrijkste taak van de FOI heeft betrekking op de communicatie met gemeenten. De FOI organiseert in nauwe samenspraak met het Kenniscentrum Integratie en Etnische Minderheden (KIEM) bijeenkomsten die bedoeld zijn om kennis en expertise te verspreiden. Tijdens de conferenties, en ook in de andere contacten die de Frontoffice onderhoudt met gemeenten, worden knelpunten gesignaleerd en wordt een vertaling gemaakt van het Rijksbeleid naar het gemeentelijke niveau. De accountmanagers van de FOI vormen op die manier een belangrijke schakel tussen Rijk en gemeenten.

De FOI ondersteunt gemeenten ook door een helpdesk, een nieuwsbrief en een actuele website. Bij gecompliceerde vragen heeft de ondersteuning de vorm van coaching in de gemeente zelf.