

Perspectief op integratie

IBO naar de doelmatigheid
van het inburgeringsbeleid

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	1
SAMENVATTING.....	2
1. INBURGERING IN HET PERSPECTIEF VAN INTEGRATIE	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Inburgering als maatschappelijke opdracht	8
1.3 Politiek en beleidsmatig belang.....	10
1.4 Inhoud en plaats van het IBO Inburgering.....	11
1.4.1 Inhoud en centrale onderzoeksvraag	11
1.4.2 Plaats ten opzichte van andere trajecten.....	11
1.5 Onderzoeksvragen, aanpak en structuur van het rapport	12
1.5.1 Onderzoeksvragen	12
1.5.2 Onderzoeksaanpak	13
1.5.3 Structuur van het rapport	13
2. INBURGERINGSBELEID IN NEDERLAND.....	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Achtergronden en doelstellingen van het Nederlandse Inburgeringsbeleid.....	14
2.3 Organisatie en aansturing	16
2.3.1 Wet- en regelgeving	16
2.3.2 Financiering	19
2.3.3 Aanbod	20
2.3.4 Voorlichting en expertise.....	21
2.4 Conclusie	22
3. ERVARINGEN MET HET HUIDIGE BELEID	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Effectiviteit	23
3.2.1 Bereik van de doelgroep	23
3.2.2 Kwaliteit van de inburgeringstrajecten	28
3.3 Doelmatigheid.....	29
3.3.1 Empirisch	29
3.3.2 Institutioneel	31
3.4 Conclusies	36
4. BELEIDSARIANTEN VOOR DE TOEKOMST	38
4.1 Beleidsuitdagingen	38
4.2 Uitgangspunten voor institutionele vernieuwing.....	38
4.3 Mogelijke beleidsvarianten	41
4.3.1 Variant 1	41
4.3.2 Variant 2.....	45
4.3.3 Variant 3.....	47
4.4 Conclusies	49
5. OPMAAT TOT NIEUW BELEID	52
5.1 Tijd voor volgende stappen.....	52
5.2 Agenda	53

BIJLAGEN

- I. Taakopdracht
- II. Leden van de werkgroep IBO doelmatigheid inburgeringsbeleid
- III. Deelnemers expert-bijeenkomsten
- IV. Inburgering in internationaal perspectief
- V. Literatuurlijst

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Dit rapport heeft de titel "Perspectief op integratie" meegekregen, waarmee de werkgroep aangeeft inburgering als onmiskenbaar en onmisbaar beginpunt te zien van het integratieproces van immigranten en hun nakomelingen in de Nederlandse samenleving. De werkgroep beschouwt het feit dat zij van het kabinet de opdracht heeft gekregen de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te onderzoeken op een moment dat er nog betrekkelijk kort ervaring is opgedaan met de uitvoering van dit beleid, als een uitdrukking van het maatschappelijk belang en de noodzaak eventuele knelpunten in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen en ondervangen.

Het maatschappelijk belang van het bereiken van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid kan moeilijk worden overschat; de maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp van dit IBO al evenmin. De werkgroep is zich hiervan vanaf het begin van haar werkzaamheden bewust geweest. Het heeft de werkgroep er niet van weerhouden de knelpunten die zij op het spoor is gekomen rond het realiseren van de doelen van het inburgeringsbeleid in alle scherpheid aan te geven en zo concreet mogelijke aanbevelingen te doen om deze te ondervangen. Wel heeft zij haar woorden zorgvuldig gewogen.

De aanbevelingen betreffen enerzijds maatregelen die wat de werkgroep betreft in alle gevallen kunnen worden doorgevoerd en die de uitgangspunten voor institutionele vernieuwing kunnen vormen. Anderzijds heeft de werkgroep in aanvulling op deze uitgangspunten een aantal beleidsvarianten geschetst met daarbinnen vallende uitwerkingen die, al naar gelang het accent dat een nieuw kabinet wenst te leggen, kunnen worden gehanteerd.

Het werk van dit IBO beperkte zich overeenkomstig de opdracht van het kabinet tot de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. De verbeteringen die de werkgroep voorstelt, kunnen naar haar overtuiging echter ook een bijdrage leveren aan de vergroting van de effectiviteit van het beleid gericht op de volgende stappen van integratie. De werkgroep heeft namelijk nadrukkelijk aandacht besteed aan het verbeteren van de aansluiting tussen inburgering en deze volgende stappen, wat moet leiden tot het makkelijker kunnen realiseren van het achterliggend doel: integratie in voldoende mate op sociaal, educatief en professioneel terrein. Zodat voor de doelgroep van het inburgeringsbeleid daadwerkelijk perspectief op integratie bestaat in het belang van henzelf, hun nakomelingen en de Nederlandse samenleving.

Drs. Marjanne Sint

Voorzitter van de Interdepartementale werkgroep IBO Inburgering

SAMENVATTING

Perspectief op integratie

Aanhoudende immigratie heeft de noodzaak opgeroepen na te denken over de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. Inburgering is de belangrijke eerste stap van integratie. De kwaliteit en het succes daarvan bepalen in sterke mate de mogelijkheid om een immigratie-samenleving te zijn, waarin nieuwe burgers een verrijking en een aanwinst zijn. Tal van migranten slagen er in zich probleemloos een plaats in de Nederlandse samenleving te verwerven. Voor een deel van de migranten verloopt de integratie in de verschillende domeinen van de samenleving echter niet zonder problemen: ondanks vooruitgang blijft er bij deze groep en hun nakomelingen sprake van sociaal-economische achterstanden en onvoldoende integratie. Hoewel het gaat om een deel van de migranten is verbeteren van de integratie van deze groepen urgent, omdat problemen anders van jaar tot jaar oplopen en achterstanden worden doorgegeven aan volgende generaties. In deze zin kan gesproken worden van een nieuwe 'sociale kwestie'. De samenleving betaalt een hoge prijs wanneer immigranten niet integreren, zowel sociaal als economisch.

Het voorkomen van sociaal-economische achterstanden en de negatieve gevolgen daarvan voor de gehele samenleving vormen de basislegitimatie voor integratiebeleid en voor inburgeringsbeleid als onderdeel daarvan. Bij inburgeringsbeleid staat centraal het belang om nieuwe burgers zo snel mogelijk de drempel te laten overschrijden naar integratie. Inburgering dient perspectief te bieden op integratie. Waar dat lukt komen de voordelen van de betrokken groepen ook duidelijker in beeld, zoals het feit dat zij relatief jong zijn en een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan toekomstige welvaart en welzijn. Tegen het licht van deze maatschappelijke realiteit is in dit IBO rapport gekeken naar de mogelijkheden om de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te verbeteren. De centrale onderzoeksvraag die de werkgroep heeft vastgesteld is:

Kan de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid worden vergroot door de uitvoering anders aan te sturen, uitgaande van de huidige doelstellingen en doelgroepen?

Dit IBO brengt lijnen bij elkaar die eerder zijn geschetst in de 1^e rapportage over het Groot Project Inburgering (met name gericht op 'oudkomers') en de evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN; gericht op 'nieuwkomers'). Het richt zich nadrukkelijk op de 'systeemvraag' en gaat daarmee verder dan de activiteiten van de Taskforce Inburgering, die zich op de uitvoering van inburgeringsregelingen richt.

Het huidige stelsel: het leggen van een basis voor inburgeringsbeleid

Inburgeringsbeleid als herkenbaar beleidsterrein is in Nederland van recente datum. Pas eind jaren 1990 is een wettelijke basis gelegd voor dit beleid met het in werking treden van de WIN en oudkomersregelingen. Zij vormen het markeerpunt van expliciet inburgeringsbeleid, met een juridisch kader en instrumentarium gericht op het begeleiden van nieuwkomers en oudkomers naar integratie in de Nederlandse samenleving. Zij zijn een eerste uitdrukking van een minder vrijblijvende benadering van inburgering en integratie. Uit de relevante wet- en regelgeving kan het volgende afgeleid worden over de doelstellingen van het beleid:

- Inburgering is een 'eerste stap' op weg naar zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving, waarbij als integratieperspectief geldt: arbeid, scholing of een opvoedingstaak.
- De zelfredzaamheid wordt bevorderd door het bijbrengen van kennis en vaardigheden die belangrijk zijn om dit perspectief te bereiken: het beheersen van de Nederlandse taal (schrijven, lezen, luisteren en spreken), kennis over diverse onderdelen van het maatschappelijk verkeer (werk, geldezaken, wonen, gezondheid, verkeer en vervoer).

De doelgroep van het beleid zijn alle nieuwkomers (gezinsherenigers, gezinsvormers, vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd) en prioritaire groepen oudkomers (werklozen en opvoeders). Belangrijk verschil tussen nieuwkomers en oudkomers is dat bij nieuwkomers echt sprake is van 'een eerste stap' op weg naar zelfstandige deelname aan de maatschappij, terwijl de inburgering van oudkomers meer het karakter heeft van een inhaalslag wegens het ontbreken van inburgeringsbeleid in het verleden. Wel is zelfredzaamheid op sociaal, educatief en professioneel terrein voor beide groepen inburgeraars het uiteindelijke perspectief.

De kennis en vaardigheden die van belang zijn bij inburgering zijn ondergebracht in een zogenaamde 'profieltoets', die nieuwkomers verplicht moeten afleggen aan het eind van het inburgeringsprogramma. Bij oudkomers wordt deze eis niet gesteld, hoewel recent is bepaald dat inzicht gegeven moet worden in het verschil tussen begin- en eindniveau.

Een belangrijk verschil tussen nieuwkomers en oudkomers is dat voor de eerste groep op basis van de WIN een verplichting tot inburgering bestaat, terwijl een inburgeringstraject voor oudkomers een vrijwillig aanbod is en derhalve facultatief. In het algemeen geldt dat de WIN meer eisen en voorwaarden stelt aan de vormgeving en inhoud van het inburgeringstraject dan de oudkomersregelingen. Bij de WIN geldt bijvoorbeeld – rechtstreeks afgeleid van het systeem in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) – de verplichting tot inschakeling van een Regionaal Opleidingen Centrum (ROC) bij het educatieve traject, terwijl een dergelijke verplichting niet bestaat bij oudkomers. De oudkomersregelingen volgen de systematiek van het Grotestedenbeleid, waarbij veel ruimte wordt gelaten aan de gemeenten voor invulling van de dienstverlening en de verantwoording pas na een aantal jaar plaatsvindt. Voor zowel nieuwkomers als oudkomers geldt dat naast de regelgeving die specifiek voor hen geldt (WIN respectievelijk oudkomersregelingen), er financiering van inburgeringstrajecten mogelijk is op basis van 'aanpalende' wet- en regelgeving op (vooral) het terrein van werkgelegenheid en scholing. Dit levert een complex geheel aan verschillende financiële stromen op met bijbehorende verdelings- en verantwoordingssystematieken.

Er worden geen eigen bijdragen gevraagd van inburgeraars. Voor zover sprake van is eigen bijdragen, komt dit voor rekening van werkgevers.

Het centrale aangrijppunt in de uitvoering van het inburgeringsbeleid is de gemeente, waaraan in de meeste gevallen de regie wordt toegekend in de betrokken (rijks-)regelingen. Bij de educatie is een hoofdrol weggelegd voor de ROC's (bij de WIN verplicht), ten aanzien van arbeid (intake en toeleiding) voor de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). Op deze wijze heeft de overheid direct en indirect een grote invloed op het aanbod en de inhoud van inburgeringstrajecten. Er zijn in de praktijk echter ook voorbeelden van nieuwkomers en oudkomers die een 'inburgeringstraject' volgen dat grotendeels wordt gefinancierd en begeleid door private instellingen zoals werkgevers en liefdadigheidsinstellingen.

Het belangrijkste instrument met betrekking tot voorlichting en expertise is de instelling van de *Taskforce Inburgering*, met als doel uitvoeringsorganisaties (tijdelijk) te ondersteunen bij de verbetering van het inburgeringsproces.

Resultaten van inburgering

In het licht van de centrale onderzoeksvraag is gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Effectiviteit kan worden onderverdeeld in het bereik van de doelgroep en de behaalde niveaus aan kennis en vaardigheden. Voor de beoordeling van de doelmatigheid is gekeken naar de relatie tussen de behaalde resultaten en ingezette middelen én naar de prikkels die in het huidige systeem zitten om prestaties te leveren. Dit levert het volgende totaalbeeld op:

- De verplichting tot inburgering voor alle nieuwkomers, die is ingesteld met de WIN, heeft het bereik van nieuwkomers aan het begin van het traject vergroot van ongeveer 80% tot 90%. Over het bereik van oudkomers kan alleen gezegd worden dat de vraag het aanbod voorlopig zal overtreffen, maar dat de bestaande wachtlijsten wel zijn teruggebracht in omvang en duur.
- Bij zowel nieuwkomers als oudkomers is sprake van uitval in alle fasen van het inburgerings-traject. De uitval gedurende het traject varieert van ongeveer 20% bij nieuwkomers tot 35% bij oudkomers. Daarnaast begint 25% van de oudkomers die zich hebben aangemeld nooit aan een cursus.
- Over de behaalde niveaus aan kennis en vaardigheden is alleen voor nieuwkomers beperkte informatie beschikbaar. Deze geeft aan dat de 'streefniveaus' die zouden moeten worden behaald voor taal en maatschappij-oriëntatie door een belangrijk deel van de inburgeraars niet wordt gehaald. Bij taal haalt bijna de helft het streefniveau (NT2 niveau 2) niet, bij maatschappij oriëntatie haalt 40% niet het streefniveau.
- De 'externe effectiviteit' van het beleid bij nieuwkomers is gering: van de bereikte nieuwkomers wordt uiteindelijk maar 17% doorgeleid naar een vervolgtraject en 6 % naar werk. Bij het percentage van werk hoort de kanttekening dat een belangrijke reden voor uitval is dat nieuwkomers gedurende het traject al werk hebben aanvaard. Voor oudkomers zijn geen cijfers beschikbaar over de doorgeleiding.
- Factoren die een mogelijke verklaring vormen voor uitval en teleurstellende resultaten kunnen worden verdeeld in twee clusters:
 1. Kenmerken, omstandigheden en gedragingen van inburgeraars (verhuizing en remigratie, het zwangerschap, psychische klachten, een laag niveau van vooropleiding, het aanvaarden van werk, gebrekkig motivatie).
 2. Kenmerken van de inburgeringstrajecten, waardoor de motivatie van de inburgeraar minder wordt en werk of zwangerschap een reden voor uitval worden (onduidelijk perspectief, weinig prikkels, te weinig sprake maatwerk en combinatietrajecten, bijvoorbeeld combinaties van taal met werk of opvoeding).
- Hoewel maatwerk en combinatietrajecten niet onmogelijk zijn in de huidige situatie, zitten er in het huidige systeem wel een aantal formele en informele kenmerken dat dit bemoeilijkt. Dit geldt met name voor de WIN, die bepaalt dat inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers moeten worden doorlopen bij ROC's en een gerichtheid in zich heeft op het aanbieden van standaardprogramma's van een bepaald aantal (600) uur. Combinatietrajecten worden bemoeilijkt door de complexiteit die bestaat in het combineren van regelingen van aanpalende beleidsterreinen.
- Op basis van beschikbare cijfers is de conclusie gerechtvaardigd dat de relatie tussen inburgeringsresultaten en ingezette middelen kan worden verbeterd. Voorlopige vergelijkingen in een aantal gemeenten tussen de prestaties van ROC's en andere instellingen bij de inburgering van oudkomers laten zien dat met dezelfde of minder middelen (financiëel en qua uren) meer vooruitgang kan worden geboekt. Meer resultaten met dezelfde middelen zijn ook mogelijk door grenzen te stellen aan de structurele reserveringen die nu plaats vinden met de middelen voor inburgeringstrajecten (10 tot 20%). Een laatste bron van doelmatigheidswinst betreft de beperking van administratieve lasten door stroomlijning van de regelgeving die een rol speelt bij het aanbieden van combinatietrajecten.
- Dat de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid ruimte voor verbetering laat kan ook worden afgeleid uit het institutionele aspect: de prikkels voor de betrokken partijen in de uitvoering (inburgeraars, scholingsinstellingen, gemeenten, rijk) om daadwerkelijk prestaties te leveren bij inburgering, zijn in het huidige systeem te zwak. Het ontbreekt aan voldoende duidelijkheid over het perspectief van inburgering en de te behalen niveaus aan kennis en vaardigheden. Dit werkt negatief op de motivatie van de inburgeraar en maakt het moeilijk om afspraken te maken met ROC's en gemeenten over de (honorering van) resultaten van de inburgeringstrajecten. De

complexe verantwoordelijkheidsverdeling van inburgering binnen het rijk zorgt voor onduidelijke prikkels op dat niveau.

Hoe het beleid beter kan

Bovenstaand beeld geeft aan dat de huidige inburgering problemen kent in *kwantitatief* opzicht (non-participatie, uitval) en in *kwalitatief* opzicht (teleurstellende resultaten voor zover die kunnen worden vastgesteld). Dit noodzaakt volgende stappen te zetten in het inburgeringsbeleid. De IBO-werkgroep ziet ruimte en mogelijkheden om de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te vergroten. Het perspectief van inburgering moet duidelijker in beeld komen, betrokken partijen moeten duidelijker gestimuleerd worden tot het boeken van resultaat (van inburgeraar tot rijk) en er moet meer ruimte komen voor verschillende wegen om dit perspectief te bereiken. Uitgaande van deze elementen heeft de IBO-werkgroep mogelijke beleidswijzigingen doordacht en uitgewerkt. Dit is vertaald in een aantal uitgangspunten waaraan volgens de werkgroep iedere beleidswijziging zou moeten voldoen, en een drietal beleidsvarianten die deze uitgangspunten op een verschillende manier invullen. De uitgangspunten en de manier waarop deze in de varianten zijn ingevuld zijn:

1. De introductie van een duidelijke 'inburgeringstoets', die aangeeft welke kennis en vaardigheden en welk niveau aan kennis en vaardigheden van belang worden geacht om ingeburgerd te zijn of te raken in de Nederlandse samenleving. De kennis en vaardigheden die centraal staan in de inburgeringstoets moeten aanknopingspunten bieden voor het vaststellen van de resultaten van inburgering bij zowel nieuwkomers als oudkomers (behalen bepaald niveau of toename in niveau). De introductie van een inburgeringstoets maakt wijziging van de WIN en de ontwikkeling van een systeem van examinering noodzakelijk.
In de varianten wordt de inburgeringstoets als volgt ingevuld: een variant met gelijke eisen voor alle nieuwkomers, een variant waarin de inhoud van de toets wordt gevarieerd met het type inburgeringstraject en een variant waarin de inhoud én de eisen verschillen met het niveau, de mogelijkheden en wensen van de inburgeraar. Naarmate meer wordt gevarieerd ten aanzien van de inhoud en de eisen van de inburgeringstoets, wordt het systeem wel complexer.
2. Het introduceren van financiële en/of juridische consequenties aan het wel of niet halen van de inburgeringstoets op het niveau van de inburgeraar. Er moet voor de inburgeraar iets 'op het spel staan' om zijn of haar motivatie te prikkelen. Dit uitgangspunt impliceert wijziging van de WIN en, afhankelijk van de vormgeving, wijziging van de Vreemdelingenwet.
In de varianten is dit als volgt uitgewerkt: een variant waarin het halen van de toets wordt gekoppeld aan de verblijfsstatus en twee varianten waarin gekozen is voor financiële consequenties (borgstelling, korting op uitkering, premie op afronding). De koppeling met de verblijfsstatus geeft de sterkste prikkel, maar eist aanpassing van de Vreemdelingenwet. Dit laatste kan overigens ook het geval zijn bij de introductie van financiële consequenties.
3. Het loslaten van de verplichting om inburgeringsprogramma's in te kopen en te doorlopen bij de ROC's, wat tot gevolg heeft dat er een open marktmodel ontstaat met verschillende aanbieders. Meer ruimte voor andere aanbieders vergroot de prikkels tot prestatie van ROC's, geeft meer inzicht in hun relatieve prestaties, biedt ruimte voor innovatie in de programma's die worden aangeboden en kan leiden tot een toename in het totale aanbod. Het open marktmodel betekent ook dat ROC's niet meer verplicht zijn om inburgeringsprogramma's aan te bieden als zij besluiten dat inburgering niet meer tot hun kernactiviteiten behoort of te risicovol is.
Dit uitgangspunt vergt aanpassing van de WIN en de WEB. Wel is er nog verschil in de wijze waarop inhoudelijke eisen worden gesteld aan het inburgeringstraject in de varianten: van geen tot eisen over de onderdelen van het traject.
4. De financierings- en verantwoordingsystematiek van de WIN loskoppelen van het aantal afgelegde toetsen of gesloten inburgeringscontracten en richten op de resultaten van inburgering. De huidige koppeling aan het aantal beschikkingen (op basis van gesloten inburgeringscontracten) en verklaringen (op basis van aantal afgelegde profieltoetsen) heeft

geleid tot perverse effecten, waardoor de inhoudelijke functie van de profieltoets is ondergesneeuwd. Ook in de financierings- en verantwoordingssystematiek van de oudkomersregelingen moeten de resultaten van inburgering een duidelijker plaats krijgen. Aanpassing van de financierings- en verantwoordingssystematiek vergt aanpassing van de WIN en oudkomersregelingen.

In de varianten worden een aantal mogelijkheden geschetst: financiering via persoonsgebonden budgetten, financiering via gemeenten op basis van een vast rijksbudget en het aantal nieuwkomers en oudkomers, of financiering koppelen aan de resultaten ten aanzien van inburgering. De eerste en laatste optie impliceren een complexer systeem, wat extra eisen stelt aan de voorwaarden waaronder het kan worden geïmplementeerd.

5. Het vereenvoudigen van de verantwoordelijkheidsverdeling voor inburgering binnen het rijk en het stroomlijnen naar inhoud en planning van de verdelings- en verantwoordingssystematiek van diverse financiële stromen waaruit inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers (kunnen) worden gefinancierd. Dit om de administratieve-/uitvoeringslast voor gemeenten en andere partijen in de uitvoering bij het (laten) aanbieden van maatwerk en combinatietrajecten te verminderen. Daarnaast kan vereenvoudiging van de verantwoordelijkheidsverdeling leiden tot betere prikkels op het niveau van het rijk.

In de varianten wordt dit uitgangspunt op verschillende manieren ingevuld: één variant kiest voor het onderbrengen van de verantwoordelijkheid en middelen voor inburgering bij één departement (zonder keuze welk departement dat zou moeten zijn), één variant voor herschikking afhankelijk van het karakter van het inburgeringstraject (trajecten met reïntegratiekarakter naar SZW, met onderwijskarakter naar OCW) en één variant voor het concentreren van verantwoordelijkheden en middelen bij BZK. In alle varianten heeft dit gevolgen voor het verdelen van de middelen en verantwoordelijkheden ten aanzien van inburgering.

Het doorvoeren van de institutionele wijzigingen die verbonden zijn aan de uitgangspunten brengt zoals aangegeven een aantal consequenties met zich mee, waaraan kosten zijn verbonden. Deze moeten worden afgewogen tegen de opbrengsten die voortkomen uit de te behalen doelmatigheids-winst. Doelmatigheidswinst is mogelijk door het verbeteren van de prikkels voor de betrokken partijen en geven van meer ruimte aan flexibiliteit en innovatie. Deze kunnen naar het oordeel van de werkgroep bijdragen aan het terugbrengen van de (substantiële) uitval die zich nu voordoet en het verbeteren van de kwaliteit van inburgeringsprogramma's die in de huidige situatie tekort schiet. Een andere bron van doelmatigheidswinst betreft het terugdringen van de administratieve lasten (met name voor gemeenten) die gepaard gaan met de complexe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het rijk en de huidige verschillen in de financierings- en verantwoordingssystematieken van aanpalende beleidsterreinen. De winst die op deze terreinen te behalen is en het belang van een goede inburgering rechtvaardigen volgens de werkgroep dat (deels tijdelijke) kosten worden gemaakt voor het succesvol implementeren van de bijbehorende wijzigingen. Daarbij past wel de kanttekening dat hoe hoger de complexiteit van het nieuwe systeem, hoe hoger de kosten zullen zijn om dit succesvol te implementeren.

Opmaat tot nieuw beleid

Uiteindelijk zal op politiek niveau de afweging moeten worden gemaakt welke institutionele wijzigingen het meest wenselijk worden geacht in het licht van de bijbehorende (te verwachten) doelmatigheids-winsten en kosten. Na een politiek besluit daarover kan op korte termijn de implementatie van institutionele wijzigingen worden voorbereid. Om de implementatie soepel te laten verlopen beveelt de werkgroep aan zoveel mogelijk gebruik te maken van de onderdelen van het huidige systeem en aan te sluiten bij al lopende initiatieven. Bij het ontwikkelen van de inburgeringstoets kan gebruik worden gemaakt van de inhoud van de profieltoets. Niet zozeer de inhoud daarvan als wel de positionering in het huidige systeem is de oorzaak van gesignaleerde knelpunten. Een belangrijk lopend initiatief ten

aanzien van het stroomlijnen van de verdelings- en verantwoordingsystematiek betreft het in kaart brengen van de verschillen tussen de bestaande systematieken bij de huidige financiële stromen. Het is van belang dat dergelijke initiatieven politiek en beleidsmatig voldoende steun (blijven) krijgen. Bij het loslaten van de verplichting om inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers bij ROC's in te kopen en te doorlopen kan gebruik worden gemaakt van ervaringen met trajecten voor oudkomers. De voorlopige resultaten daarvan zijn hoopvol. Gemeenten kunnen op dit punt ook gebruik maken van de ervaringen die ze recent hebben opgedaan bij de introductie van het inkoopmodel bij reïntegratie. Op andere punten zullen nieuwe trajecten in gang gezet moeten worden; de urgentie om het inburgeringsbeleid een succes te maken, rechtvaardigt dat dit gebeurt. Bij onzekerheid over mogelijke gevolgen en onwenselijke neveneffecten kunnen pilots of kleinschalige experimenten uitkomst bieden. Het bestuderen en leren van ervaringen in het buitenland is een andere mogelijkheid.

Welke institutionele vernieuwingen de komende tijd ook worden doorgevoerd, een aandachtspunt is de wijze waarop het beleid wordt gevoed door informatie en geëvalueerd. Op dit moment is de relatie tussen de doelstellingen van het beleid, de verzameling van informatie en het rapporteren daarover te zwak. Met het oog op de evaluatie van het inburgeringsbeleid is het van belang dat er één persoonsvolgend (basis)registratiesysteem komt dat duidelijkheid geeft over de vooruitgang in kennis en vaardigheden die onderdeel zijn van de inburgeringstoets. Om de onafhankelijkheid, volledigheid en kwaliteit van evaluaties op basis van deze registraties te waarborgen, adviseert de werkgroep de opzet van toekomstige evaluaties van het inburgeringsbeleid nader uit te werken in een samenwerkingsverband tussen de betrokken departementen, planbureaus en wetenschappelijke instellingen.

1. INBURGERING IN HET PERSPECTIEF VAN INTEGRATIE

1.1 Inleiding

Inburgering wordt wel omschreven als 'eerste stap' van integratie. Daarmee wordt aangeduid dat inburgering niet het gehele integratieproces omvat, maar wel een belangrijk beginpunt daarvan is. Over het integratieproces van immigranten en hun nakomelingen in de Nederlandse samenleving is de laatste maanden een aantal rapporten verschenen die een beeld geven over de successen en problemen die zich hier voordoen¹. Tegen de achtergrond van deze rapporten gaat dit hoofdstuk in op de plaats en inhoud van het onderhavige rapport, dat zich richt op de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid.

1.2 Inburgering als maatschappelijke opdracht

De maatschappelijke opdracht die verbonden is aan inburgering c.q. integratie kan pas goed worden begrepen als ze wordt geplaatst in het perspectief van (aanhoudende) immigratie. Immigratie dwingt om na te denken over vragen omtrent burgerschap en de inhoud van het begrip natie. Het gaat om fundamentele vragen als wat individuen in een samenleving bindt, om concrete politieke vraagstukken omtrent de rechten die worden toegekend aan immigranten en om de vraag welke eisen worden gesteld aan (staats)burgerschap en nationaliteit. Met betrekking tot de plaats in de samenleving is het van belang in hoeverre immigranten en hun nakomelingen deelnemen aan de arbeidsmarkt, het onderwijs en andere domeinen van het maatschappelijk leven. Dit zijn vraagstukken die spelen in alle Europese landen die te maken hebben met immigratie².

Doordat landen in West-Europa zich de afgelopen decennia langzaam bewust zijn geworden van de realiteit van blijvende immigratie, is het belang van integratiebeleid duidelijker geworden. Een recent WRR rapport over immigratie en integratie in Nederland³ maakt duidelijk dat immigratie voor Nederland naar verwachting een blijvend verschijnsel is: factoren die tot immigratie aanzetten – mondialisering, grote verschillen in welvaart en veiligheid – blijven voorlopig bestaan en worden wellicht nog sterker. Duidelijk is dat de diversiteit van immigranten in Nederland naar herkomst, opleidingsniveau en culturele en religieuze achtergrond, toeneemt. Uitgedrukt in cijfers is de situatie als in tabel 1.

De tabel laat zien dat de grootste groep immigranten in de jaren 1990 bestaat uit Nederlanders die uit het buitenland terugkeren na eerder geëmigreerd te zijn. In absolute aantallen is de snelstgroeiende categorie echter die van immigranten uit 'overige niet-westerse landen'. Hun relatieve aandeel in het totaal aantal immigranten is gestegen van 21% in 1990 naar 29% in 1998. De categorie 'voormalig Oostblok' groeit daarbinnen relatief het snelst, van 3% in 1990 tot 5% in 1998. Het aandeel van de 'klassieke immigratielanden' loopt terug van 33% in 1990 naar 20% in 1998.

Het overgrote deel van de migranten naar Nederland kenmerkt zich door een onopgemerkt en probleemloos integreren in de Nederlandse samenleving. Dat geldt vooral voor de Nederlanders die terugkeren, voor EU-burgers en voor hoogopgeleide arbeidsmigranten. Tezamen vormden zij eind jaren 90 ongeveer 60% van het totaal aantal immigranten (WRR, 2001). Met betrekking tot de overige migranten verloopt de integratie in de verschillende domeinen van de samenleving minder soepel: ondanks vooruitgang blijft er bij deze groep immigranten en hun nakomelingen sprake van sociaal-

¹ Zie nota "Integratie in het perspectief van immigratie", Tweede Kamer, 2001-2002, 28 198, nr.2.

² Broeders, Dennis (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR Werkdocumenten nr. W125, Den Haag.

³ Zie WRR, "Nederland als Immigratiesamenleving", rapport nr.60, SDU, Den Haag, 2001. Het rapport kan worden gezien als een vervolg op eerdere rapporten van de WRR eind jaren 1970 en 1980 over het alloctonenbeleid. Het laatste rapport is verschenen heeft de WRR eind jaren 1990 opnieuw een studie ondernomen op het gebied van de multiculturele samenleving. In dit kader zijn de afgelopen jaren al een aantal rapporten uitgebracht door de raad over onderwerpen als de Islam in Nederland, immigratie- en integratiebeleid in de V.S. en Nederland, de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland, een demografisch profiel van alloctonen in Nederland en taalonderwijs aan anderstaligen.

economische achterstanden. Dit komt tot uitdrukking in verschijnselen als een lagere arbeidsmarktparticipatie ten opzichte van de autochtone bevolking, een hogere werkloosheid en lager scholingsniveau. Dit geldt voor de 'klassieke minderheidsgroepen' (Turken, Marokkanen, Surinamers, Arubanen en Antillianen, Indonesiërs) en nog sterker voor 'nieuwe' migrantengroepen (Afghanen, Iraniërs, Somaliërs, Ethiopiërs)⁴.

Tabel 1 Immigratie naar geboorteland in absolute aantallen voor 1990 tot en met 1998

Jaar Geboorteland	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nederland	23500	23710	23575	22360	23625	21400	22565	22715	25985
Turkije	12125	12090	8750	7360	4275	4720	6205	6290	5460
Marokko	9550	9145	7395	6110	3450	3195	4530	4890	5535
Suriname	8065	7970	8095	8825	4060	2645	3640	3555	4600
Ned. Ant./ Aruba	6850	6565	4385	3870	3295	3345	3845	4755	7590
Indonesië	1990	1820	1835	1645	1330	1225	1360	1355	1855
Voormalig oostblok	3150	4495	7830	11865	10985	10970	7515	5450	6030
Overige westerse Landen	27230	29615	30550	26955	22930	22655	27050	28205	29590
Overige niet- westerse Landen	24905	23835	24515	30160	25175	25775	32045	32635	35775
Totaal	117350	120245	116930	119150	99315	96105	108745	109860	122420

Bron: CBS, eigen bewerking.

Hoewel het risico op achterstanden betrekking heeft op maar een deel van de mensen die jaarlijks naar Nederland migreren, kan het niet effectief verminderen daarvan leiden tot een cumulatief proces van achterstanden in de loop van de jaren. Daarnaast kunnen achterstanden worden doorgegeven aan volgende generaties die in Nederland worden geboren, met name door een gebrek aan Nederlandse taal in de eerste jaren van de opvoeding.

Voor zowel de betrokken migrantengroepen als de Nederlandse samenleving is onvoldoende geïntegreerd zijn een probleem. Sommigen spreken met betrekking tot onvoldoende integratie zelfs over de 'sociale kwestie' voor het begin van deze eeuw, zoals de achterstand van fabrieksarbeiders de 'sociale quaestie' voor het beleid in de eerste helft van de 20^e eeuw was⁵. Sociaal-economische achterstanden beperken de keuzevrijheid ten aanzien van andere leefdoelgebieden als huisvesting, mobiliteit en deelname aan het maatschappelijk leven (Sen, 1999). Waar achterstanden hardnekkig zijn en uitzichtloosheid groeit, groeien frustraties en sociale spanningen, die een voedingsbodem zijn voor geweld en die 'alternatieve' loopbanen in het illegale circuit aantrekkelijk maken (Glastra, F. en P. Schedler, 2001).

Voor de Nederlandse samenleving betekenen sociaal-economische achterstanden de vernietiging van menselijk kapitaal van de betrokken personen én van de mensen om hen heen, die productiever zouden kunnen zijn als die achterstanden er niet waren. Een moderne samenleving kan het zich niet permitteren talent onbenut te laten, zeker niet tegen de achtergrond van internationalisering, globalisering en de bijbehorende internationale concurrentie. In een welvaartsstaat zoals opgebouwd in Nederland, betekent achterstand in de praktijk al snel het creëren van een situatie van afhankelijkheid van sociale voorzieningen. Voor Nederland is uitgerekend dat een immigrantengezin van man, vrouw en twee kinderen, waarvan de ouders niet en de kinderen slechts ten dele integreren,

⁴ Zie bijvoorbeeld WRR-rapport "Oude en nieuwe allochtonen in Nederland", werkdocument 123, Den Haag, juli 2001; SCP-rapport "oudkomers in beeld", werkdocument 71, Den Haag, maart 2001; survey Sociale Positie en Voorzieningengebruik van Allochtonen (SPVA) van ISEO en SCP.

⁵ Trends, dilemma's en beleid; Essays over ontwikkelingen op langere termijn, CPB/SCP, Den Haag, september 2000, Inleiding.

gemiddeld genomen, gedurende hun hele verblijf in Nederland een netto-kostenpost oplevert van circa € 230.000⁶.

Achterstanden kunnen voorts leiden tot situaties waarin de samenhang van de samenleving (sociale cohesie) onder druk komt te staan en de leefbaarheid en veiligheid van burgers in het geding zijn, zeker in het geval van ongewenste verschijnselen als criminaliteit.

De kosten voor de samenleving die ontstaan door achterstanden (onderbenutting menselijk kapitaal, verslechtering internationale concurrentiepositie, kosten sociale zekerheid, verminderde sociale cohesie) rechtvaardigen dat de overheid zich bemoeit met de integratie van immigranten. Afgezien van dit economische motief is een motief voor overheidsingrijpen dat achterstanden en bijbehorende beperkte keuzemogelijkheden onrechtvaardig worden gevonden en dat de overheid participatie wil bevorderen op het sociaal-culturele en politiek-institutionele vlak. Deze motieven vormen voor de landen die te maken hebben met (aanhoudende) immigratie een belangrijke legitimatie om zich actief te bemoeien met integratie, ook al wordt hier verschillend invulling aan gegeven (bijvoorbeeld verschil tussen nadruk op assimilatie in Frankrijk en op de multiculturele samenleving in Groot-Brittannië). Bij de invulling van deze rol is van belang het perspectief dat men heeft: in bepaalde perioden (jaren 1960 en 1970) en landen is de nadruk gelegd op de rechten van immigranten (*egalitair-liberaal* perspectief), in andere gevallen op de noodzaak tot zelfredzaamheid (*neo-liberaal* perspectief), de wenselijkheid van verplichte inburgering als identificatie met de gemeenschap (*communitarisme*) of het belang van deelname in de besluitvormings-processen van de gemeenschap (*neo-republikeins perspectief*). Inmiddels worden de discussies en het beleid in de meeste West-Europese landen gekenmerkt door mengvormen van deze perspectieven.

Het voorkomen van sociaal-economische achterstanden als legitimatie van integratiebeleid vormt ook de basislegitimatie voor inburgeringsbeleid als onderdeel van dit beleid. Bij inburgeringsbeleid is een extra legitimatie het belang om zo snel mogelijk een stap maken in het integratieproces, in de hoop achterstanden te voorkomen of zo snel mogelijk te verminderen. Inburgering gaat, anders gezegd, om het investeren in nieuwe burgers die pas of al iets langer in Nederland zijn, zodat bestaande achterstanden worden verminderd en geen nieuwe achterstandgroepen ontstaan in de samenleving. Als dit lukt kan een aantal voordelen van de betrokken groepen duidelijker in beeld komen, zoals het feit dat deze groepen relatief jong zijn en een groot aandeel jongeren herbergen die in principe een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan toekomstige welvaart en welzijn.

1.3 Politiek en beleidsmatig belang

Met het groeiend bewustzijn dat Nederland in de praktijk een immigratieland is geworden en integratie van immigranten niet vanzelfsprekend is, is ook het politieke gewicht van immigratie, integratie en inburgering toegenomen. De knelpunten ten aanzien van integratie en inburgering hebben recent ook de nodige media-aandacht gekregen. De politieke aandacht voor het onderwerp wordt onder andere weerspiegeld in het besluit begin juli 2001 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de voortgang van de inburgering van oudkomers als Groot Project aan te wijzen⁷.

Het toenemend belang van inburgering komt ook beleidsmatig tot uitdrukking. In de tweede helft van de jaren 1990 is een aantal regelingen in het leven geroepen omtrent inburgering. Zo zijn met de komst van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 1998 de rechten en plichten van 'nieuwkomers' vastgelegd. Daarvoor (vanaf 1996) waren al de Onderwijs- en Welzijnsregelingen Inburgering

⁶ Zie H.J.M. ter Rele en H.J. Roodenburg, "Hoe meer zielen, hoe minder vreugd", ESB, 19 oktober 2001. Hierin wordt onder integreren verstaan: het overbruggen van de huidige sociaal-economische verschillen tussen de gemiddelde niet-westerse allochtoon en de gemiddelde Nederlander. Zie ook Beets en van Nimwegen (red.), "Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000, NIDI-rapport no.58, blz.197-215, 2000.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 083, nr.18.

Nieuwkomers van kracht, waarin gemeenten verplicht werden te zorgen voor aanbod van inburgeringstrajecten. Hoewel voor 'oudkomers' geen inburgeringsplicht bestaat, is voor hen vanaf 1998 wel specifiek stimuleringsbeleid ontwikkeld, waarbij het kabinet prioriteit geeft aan werkzoekenden en opvoeders. Met de nieuwe regelingen zijn de uitgaven voor inburgering van nieuw- en oudkomers in de afgelopen jaren opgelopen tot meer dan € 230 miljoen per jaar, verdeeld over de begrotingen van BZK, OCenW en VWS.

1.4 Inhoud en plaats van het IBO Inburgering

1.4.1 Inhoud en centrale onderzoeksvraag

De taakopdracht van het IBO Inburgering legt de nadruk op de doelmatigheid van het huidige inburgeringbeleid voor zowel nieuwkomers als oudkomers. Naast de doelmatigheid van de regelingen afzonderlijk wordt het belang van samenhang tussen de regelingen genoemd. Andere aandachtspunten die worden genoemd in de taakopdracht betreffen de prikkels die uitgaan van de bestaande regelingen op betrokken instellingen en individuen, de verbetering van het uitvoeringsproces, de samenhang van inburgering met de verdere integratie van etnische minderheden, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en uitvoeringsorganisaties (inclusief de financiële verhouding) en een internationale vergelijking.

De formuleringen van de taakopdracht geven aan dat 'doelmatigheid' ruim wordt opgevat en de institutionele kant daarvan omvat (aandacht voor prikkels, samenhang tussen verschillende regelingen en samenhang met het vervolgtraject). Daarmee is duidelijk dat het IBO zich richt op de vraag hoe (de uitvoering van) het beleid is georganiseerd en of het mogelijk is doelmatigheidsverbetering te realiseren met een andere organisatie of institutionele vormgeving van het beleid. Bij het onderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid wordt in het IBO uitgegaan van de doelstellingen en doelgroepen van het beleid zoals die nu gelden. Een voordeel hiervan is dat wordt aangesloten bij de politiek gedragen uitgangspunten van het beleid. Een ander voordeel is dat de huidige doelstellingen en doelgroepen een ankerpunt bieden voor de beoordeling van de doelmatigheid: zonder vaststaande doelstellingen en doelgroepen is het niet goed mogelijk de ruimte vast te stellen voor een verbetering van de doelmatigheid. Dit impliceert een beperking ten aanzien van het onderzoek: er wordt primair uitgegaan van huidige doelstellingen en doelgroepen en niet van doelstellingen en doelgroepen die vanuit welk perspectief dan ook meer wenselijk zouden kunnen zijn.

Het IBO richt zich kort gezegd op de vraag of het mogelijk is met een andere organisatie van het inburgeringsbeleid – uitgaande van de bestaande doelstellingen en doelgroepen – meer resultaten te behalen. Met betrekking tot organisatie richt het IBO zich daarbij primair op de rol van de centrale overheid: het stellen van de (wettelijke) kaders van het beleid en het aansturen van de uitvoering. De centrale onderzoeksvraag die de werkgroep zich voor het onderhavige IBO heeft gesteld, luidt:

Kan de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid worden vergroot door de uitvoering anders aan te sturen, uitgaande van de huidige doelstellingen en doelgroepen?

1.4.2 Plaats ten opzichte van andere trajecten

Bij het uitvoeren van het IBO Inburgering is rekening gehouden met een aantal andere trajecten over inburgering die gelijktijdig met het IBO plaatsvonden:

1. De activiteiten van de Taskforce Inburgering.
2. Het Groot Project inburgering.
3. De evaluatie van de WIN.

De *Taskforce Inburgering* is in juni 2000 ingesteld door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid – in afstemming met de bewindslieden van OcenW, VWS en SZW – met als doel uitvoeringsorganisaties tijdelijk te ondersteunen om het inburgeringsproces te verbeteren. De Taskforce heeft zich in eerste instantie vooral gericht op het wegwerken van wachtlijsten voor taallessen Nederlands voor oudkomers. Voor de rest van haar functioneren (tot eind 2002) richt de Taskforce zich daarnaast op de stroomlijning van informatie over nieuwkomers en oudkomers en wordt een aantal ontwikkeltrajecten uitgevoerd in het kader van het verbeteren van het inburgeringsproces. Waar de Taskforce zich vooral richt op het verbeteren van de uitvoering van inburgeringstrajecten binnen de huidige beleidskaders, ligt de nadruk van het IBO op een heroriëntatie op de beleidskaders zelf. Ondanks dit verschil in perspectief is bij het IBO dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen van de Taskforce.

Het *Groot Project inburgering*, waartoe de Kamer in juni 2001 heeft besloten, houdt in dat de Kamer de verdere ontwikkeling van dit beleid op zowel rijks- en gemeentelijk niveau de komende jaren op de voet zal volgen en goed geïnformeerd wil worden over de resultaten van het oudkomersbeleid. Halfjaarlijks moeten kwantitatieve gegevens aan de Kamer worden overlegd over onderwerpen als de uitval bij cursussen, wachtlijstproblematiek en de maatschappelijke effecten. Daarnaast wenst de Kamer over het kwalitatieve verloop van het oudkomersbeleid op de hoogte te worden gesteld. De data en resultaten die zijn gegenereerd voor de eerste rapportage in het kader van het Groot Project zijn benut in het IBO. Het IBO gaat qua reikwijdte verder door niet alleen te kijken naar oudkomers en zich nadrukkelijk bezig te houden met de systeemvraag.

De *evaluatie van de WIN* is gestart in 2001 en de resultaten zijn in maart 2002 aangeboden aan de Tweede Kamer. De evaluatie heeft zich gericht op de effectiviteit en efficiëntie waarmee de WIN wordt uitgevoerd. De evaluatie van de effectiviteit omvat een kwantitatieve analyse van het bereik en de resultaten van de WIN en een kwalitatieve analyse van de uitvoeringspraktijk. Bij de efficiëntie van het beleid is gekeken naar de regie en kwaliteit van het inburgeringsbeleid op lokaal niveau en naar de wijze waarop de financiële middelen zijn ingezet. Een belangrijk verschil met het IBO is dat het IBO zich niet beperkt tot de WIN maar ook kijkt naar de oudkomersregelingen en aanpalende wet- en regelgeving. Een ander verschil is dat het IBO, meer dan de evaluatie van de WIN, beleidswijzigingen heeft doordacht en uitgewerkt. Hierbij is wel gebruik gemaakt van de lessen uit de evaluatie WIN.

1.5 Onderzoeksvragen, aanpak en structuur van het rapport

1.5.1 Onderzoeksvragen

Als gesteld is de centrale onderzoeksvraag voor het onderhavige IBO:

Kan de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid worden vergroot door de uitvoering anders aan te sturen, uitgaande van de huidige doelstellingen en doelgroepen?

Uit deze onderzoeksvraag heeft de werkgroep de volgende vragen afgeleid:

1. Wat zijn de huidige doelstellingen, doelgroepen en middelen van het inburgeringsbeleid en hoe wordt de uitvoering van het beleid nu aangestuurd?
2. Wat is bekend over de resultaten van het beleid dat tot nu toe is gevoerd, de knelpunten die zich voordoen en de oorzaken daarvan?
3. Hoe is het gesteld met de doelmatigheid van het beleid, wat zijn de mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheid en hoe kunnen deze gerealiseerd worden?

De eerste vraag doet recht aan de gekozen afbakening van het IBO en moet worden beantwoord om een helder beeld van de huidige situatie te krijgen. De tweede vraag gaat in op de resultaten van het huidige beleid of, met andere woorden, de effectiviteit. De derde vraag is gericht op de ruimte voor verbetering van de doelmatigheid in het inburgeringsbeleid. Effectiviteit wordt daar gerelateerd aan de ingezette middelen en de institutionele vormgeving van het beleid. Dit impliceert dat doelmatigheid wordt gezien in empirische zin (relatie tussen resultaten en middelen) en in institutionele zin (prikkel, samenhang tussen regelingen).

1.5.2 Onderzoeksaanpak

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is in dit IBO uitgegaan van bestaande informatie uit beleidsnota's, rapporten en de kennis van ervaringsdeskundigen. Voor de beschrijving van het huidige beleid (doelstellingen, doelgroepen, middelen, organisatie; onderzoeksvraag 1) is gebruik gemaakt van beleidsnota's, bestaande wet- en regelgeving, wetenschappelijke artikelen en de kennis van de deelnemers van de werkgroep (zie bijlagen). Voor een beoordeling van de resultaten van het beleid, relevante knelpunten en de doelgerichtheid van het beleid is gebruik gemaakt van bestaande evaluatierapporten enerzijds en de kennis van ervaringsdeskundigen anderzijds. De 'ervaringsdeskundigen' hebben deelgenomen aan twee expert-bijeenkomsten. Zij vertelden hun ervaringen omtrent de knelpunten en dachten mee over mogelijke verbeteringen. Deze informatie is benut voor beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3. Bij het denken over mogelijke verbeteringen is naast voornoemde informatie ook gekeken naar ervaringen in en informatie uit het buitenland (beschikbare beleidsinformatie, onderzoeksrapporten, artikelen, boeken; zie bijlagen).

1.5.3 Structuur van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt een korte beschrijving gegeven van het huidige beleid, bestaande uit een beschrijving van de doelstellingen, doelgroepen, middelen en organisatie van de uitvoering. Belangrijkste doel van dit hoofdstuk is om de situatie waartegen alternatieven worden afgezet, duidelijk te omschrijven. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de ervaringen met het beleid tot nu toe. Gekeken wordt naar de effectiviteit en doelmatigheid, waaruit duidelijk moet worden wat bestaande knelpunten zijn en wat – in het licht van de centrale onderzoeksvraag – de mogelijkheden zijn voor verbetering van de doelmatigheid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de manier waarop verbeteringen in het systeem volgens de werkgroep zouden kunnen worden vormgegeven. In hoofdstuk 5 wordt de advisering van de werkgroep in een breder perspectief geplaatst en zijn de aanbevolen institutionele wijzigingen vertaald in een agenda voor de komende jaren.

2. INBURGERINGSBELEID IN NEDERLAND

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat centraal de wijze waarop de rol van de overheid bij inburgering in Nederland is vormgegeven. Gekeken wordt naar de achtergronden, doelstellingen en doelgroepen, middelen en organisatie van het beleid. Het geheel vormt het 'systeem' van het inburgeringsbeleid dat centraal staat in het IBO.

2.2 Achtergronden en doelstellingen van het Nederlandse Inburgeringsbeleid

Ten aanzien van de leidende gedachten die ten grondslag liggen aan het inburgerings- en integratiebeleid in Nederland is een lijn zichtbaar in het denken, waarbij rapporten van de WRR en adviescommissies een belangrijke rol hebben gespeeld. Deze lijn is samen te vatten als een toenemende nadruk op zelfredzaamheid ten aanzien van de 'sociaal-structurele' component van integratie (Glastra, F. en P. Schedler, 2001). De 'sociaal-structurele' component van integratie benadrukt deelname aan het alledaagse leven, aan educatieve voorzieningen en aan het arbeidsproces. Daarbij geldt dat zelfredzaamheid in alle drie domeinen als meest ideaal wordt gezien. De sociaal-structurele component kan worden onderscheiden van de sociaal-culturele component, die behoud en acceptatie van de eigen cultuur, maatschappelijke en politieke participatie centraal stelt. Het kabinet heeft recent benadrukt dat culturele identiteit meer wordt opgevat als een private zaak, waarbij de overheid alleen hoeder van de 'Nederlandse cultuur' is voorzover bepaalde normen, waarden en grondrechten (grond)wettelijk vastliggen⁸. De sociaal-structurele component staat ook centraal in de doelstellingen van de WIN (MvT):

Het inburgeringsbeleid is erop gericht nieuwkomers de eerste stap aan te bieden die leidt tot zelfstandig deelnemen aan de maatschappij: door inburgering worden nieuwkomers in staat gesteld aansluiting te vinden bij educatie en arbeidsmarkt.

Ten aanzien van zelfredzaamheid zegt de WIN verder:

Het doel van inburgering is bevordering van het integratieproces en daardoor het zoveel mogelijk voorkomen van maatschappelijke achterstand. Het streven is er dan ook op gericht dat de nieuwkomer spoedig zelfredzaamheid bereikt bij het verwerven van een positie in de samenleving.

“Burgerschap” wordt in deze definities dus in relatie gebracht met het voorkómen van sociaal-economische achterstanden door het vergroten van zelfredzaamheid. Het voorkomen van achterstanden stelt de betrokken doelgroepen ook beter in staat invulling te geven aan de sociaal-culturele component. Met andere woorden, hoe beter een persoon vertrouwd is met het alledaagse maatschappelijk verkeer, goed is opgeleid en deelneemt aan de arbeidsmarkt, des te groter zijn diens keuzemogelijkheden om maatschappelijk, politiek en cultureel actief te zijn. In politiek-filosofische termen impliceert bovenstaande een zwaardere nadruk op het neo-liberale perspectief. Anderzijds past de geïntroduceerde verplichting van inburgering voor nieuwkomers met de introductie van de WIN weer goed bij een communitaristisch en neo-republikeins perspectief. Dit geeft aan dat in de praktijk een combinatie van perspectieven mogelijk is, waarbij het puur liberaal-egalitaire perspectief – waarin de rechten van de immigrant en inburgeraar centraal staan – aan gewicht heeft ingeboet.

⁸ Zie nota “Integratie in het perspectief van immigratie”, Tweede Kamer, 2001-2002, 28 198, nr.2.

Bij de WIN bestaat de doelgroep van het beleid uit alle nieuwkomers. Nieuwkomers zijn in de definitie van de WIN mensen boven de 18 jaar die zich voor het eerst in Nederland vestigen met een niet-tijdelijk doel⁹. Het gaat in de praktijk om 'volgmigranten' (gezinsherenigers en gezinsvormers) en 'statushouders' (bij de inwerkingtreding van de WIN vreemdelingen met een permanente verblijfsvergunning, vluchtelingen met A-status of VTV-status; sinds de Vreemdelingenwet 2000 vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd). Hierdoor zijn ook diegenen die daarvoor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) hadden onder de doelgroep van de WIN gebracht. Naast vreemdelingen vallen ook Nederlanders, waaronder Antillianen en Arubanen die zich voor het eerst in Nederland vestigen, onder de WIN.

Naast nieuwkomers bestaat de doelgroep van het inburgeringsbeleid uit de zogenaamde 'oudkomers'. Voor oudkomers zijn afzonderlijke regelingen ingesteld. Oudkomers zijn immigranten die zich vóór de inwerkingtreding van de WIN (1998) in Nederland hebben gevestigd, maar nog maar beperkt zijn 'ingeburgerd' vanwege een te grote afstand tot de arbeidsmarkt en het niet goed beheersen van de Nederlandse taal. Het kabinet heeft een aantal prioritaire groepen onder oudkomers onderscheiden als doelgroep voor het beleid, te weten werklozen en opvoeders¹⁰. Dit vanwege het belang dat het kabinet toekent aan de toeleiding naar werk en het voorkomen van taalachterstand bij de kinderen. Met betrekking tot de doelstellingen van de oudkomersregelingen geldt dat, net als in de WIN, inburgering wordt gerelateerd aan onderwijs en arbeidsmarkt, oftewel de sociaal-structurele component van integratie. In de formuleringen van de oudkomersregelingen luidt het als volgt:

“De regeling in het kader van langer in Nederland verblijvende alloctonen legt als doel aan het oudkomersbeleid het volgende ten grondslag: het vergroten van de deelname aan en succesvolle afronding van trajecten voor beheersing van de Nederlandse taal door werklozen en opvoeders uit de groep oudkomers.” (uit MvT Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid (G25), soortgelijke formulering voor bijdrageregelingen inburgering oudkomers (G17 en G12))

In bovenstaande formulering wordt een concrete vaardigheid genoemd die van belang wordt geacht bij inburgering: taal. Ook in de WIN wordt taal als een belangrijke element van inburgering gezien. Deze nadruk op beheersing van de taal kan op veel steun rekenen in de relevante wetenschappelijke literatuur¹¹. Taal is ook makkelijk te relateren aan de zelfredzaamheid die het kabinet van belang acht: sociaal, educatief en professioneel. Op al deze domeinen is beheersing van de Nederlandse taal van belang. Andere vaardigheden dan taal die nodig zijn om zelfredzaam te kunnen zijn op verschillende domeinen zijn in de WIN op de volgende manier geformuleerd:

- 'inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving' en 'vaardigheden die de basis vormen voor het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer'.
- 'het verwerven van een eerste inzicht in de Nederlandse arbeidsmarkt' en 'vaardigheden gericht op toetreding tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de vorm van taal- en werkstages'.

Inzicht in de concrete vaardigheden die van belang worden geacht in het inburgeringstraject kan worden verkregen door te kijken naar de zogenaamde Profieltoetsen, waarnaar in de onderliggende regelgeving bij de WIN wordt verwezen. Het gaat om de zogenaamde Profieltoets Nederlands als Tweede Taal (NT2) en de Profieltoets Maatschappij Oriëntatie (MO). Bij taal gaat het om de onderdelen schrijven, lezen, luisteren en spreken van de Nederlandse taal. De MO Profieltoets bestaat uit een basistoets die iedere nieuwkomer moet maken en vijf subtoetsen, waarvan de nieuwkomer er twee moet kiezen. De basistoets bestaat uit opgaven over de categorieën 1) Werk,

⁹ Uitgezonderd zijn degenen die tijdelijk werken, studeren en ingezetenen van de EU.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Notitie oudkomers*, Den Haag.

¹¹ Glastra, F. en P. Schedler (2001) 'Taal, taal en nog eens taal. Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid van nieuwkomers', *Migrantestudies*, nr. 1: 2-19.

inkomen en geldzaken, 2) Wonen, 3) Gezondheid, 4) Verkeer en vervoer en 5) Overig (post & telefoon, onderwijs voor meerderjarigen, omgaan met Nederlanders en hulp). De vijf subtoetsen gaan over de onderwerpen Onderwijs, Gezondheidszorg, Vrije tijd, Kinderen en Belastingen. Het onderwerp 'staatkundige verhoudingen' keert niet terug in de MO-toets.

Op grond van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat:

- Inburgering wordt gezien als een 'eerste stap' op weg naar zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving, waarbij als integratieperspectief geldt: arbeid, scholing of een opvoedingstaak.
- De zelfredzaamheid wordt bevorderd door het bijbrengen van kennis en vaardigheden die belangrijk zijn om dit perspectief te bereiken: het beheersen van de Nederlandse taal (schrijven, lezen, luisteren en spreken) en kennis over diverse onderdelen van het maatschappelijk verkeer (werk, geldzaken, wonen, gezondheid, verkeer en vervoer).

2.3 Organisatie en aansturing

Ten aanzien van de organisatie en aansturing van het inburgeringsbeleid is gekeken naar de instrumenten waarmee het rijk de partijen in de uitvoering aanstuurt:

1. Wet- en regelgeving: door formele wetgeving stelt de overheid eisen aan het gedrag van zichzelf, mede-overheden, burgers en andere maatschappelijke instanties. De vraag is wat de overheid wettelijk wel en niet formeel heeft vastgelegd aan verantwoordelijkheden, rechten en plichten ten aanzien van inburgering en in welke vorm (wetten of convenanten, uitgaan van zelfregulering).
2. Financiering: hier gaat het om de vraag wat de overheid collectief beschikbaar stelt om het proces van inburgering te bevorderen, op welke wijze en onder welke voorwaarden deze middelen worden verdeeld en hoe de verantwoording is geregeld. Bij collectieve financiering zijn gradaties mogelijk, waarbij gekozen kan worden voor volledige financiering van bepaalde diensten of gedeeltelijk. In het laatste geval is sprake van eigen bijdragen.
3. Aanbod van diensten: zorgt de overheid zelf voor bepaalde diensten zoals inburgeringsprogramma's of beperkt ze zich tot het financieren daarvan, waarbij ze voor het aanbod uitgaat van de diensten die andere partijen aanbieden?
4. Voorlichting en expertise: de (rijks-)overheid kan over maatschappelijke vraagstukken als inburgering en het beleid op dat terrein, informatie geven aan het 'publiek', mede-overheden en andere maatschappelijke instellingen en zorgen voor ondersteuning door experts. Ze kan uitgaan van een situatie waarin deze kennis al voldoende voorradig is bij betrokken partijen of juist een behoefte waarnemen aan voorlichtingscampagnes en extra expertise.

Uiteindelijk moet de combinatie van ingezette instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid. De combinatie van toegepaste instrumenten zegt iets over het 'bestuurlijke model' dat het rijk hanteert. De combinatie van ingezette instrumenten geeft informatie over de *richting* die de overheid wil geven aan inburgering, de *ruimte* die gegeven wordt aan andere partijen in het realiseren van de doelstellingen en de *rekenschap* die gevraagd wordt over de *resultaten* van geleverde inspanningen.

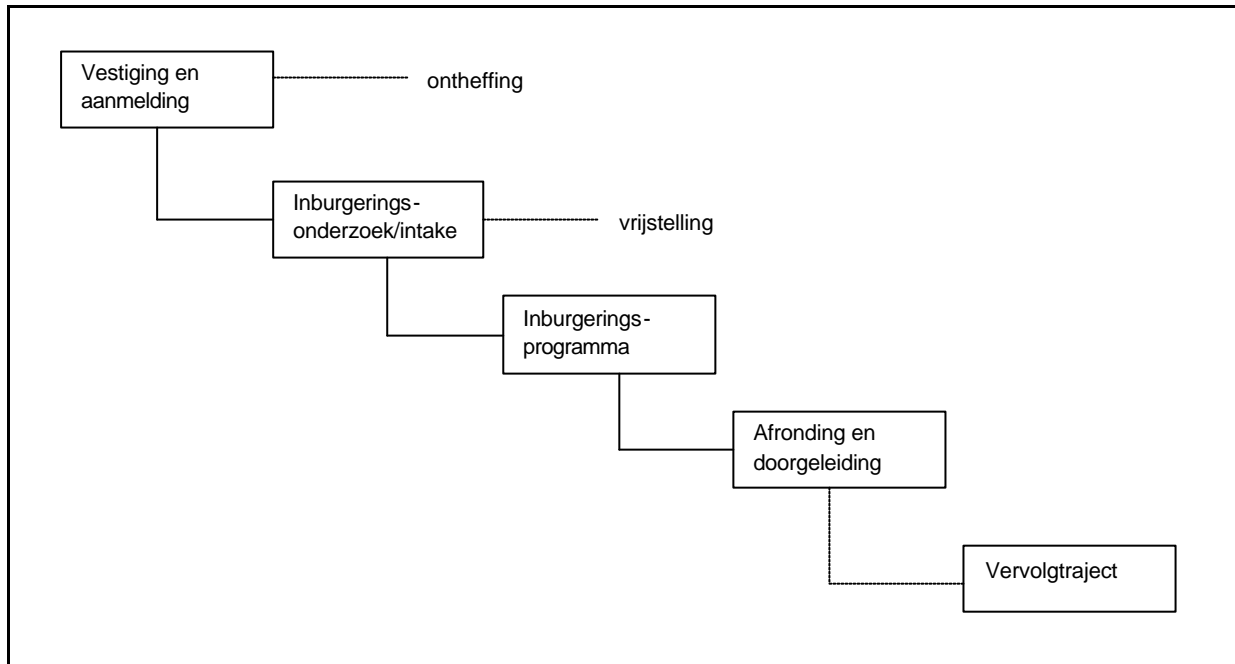
2.3.1 Wet- en regelgeving

De twee belangrijkste regelingen die inburgering als primaire insteek hebben, zijn de WIN en de zogenaamde oudkomersregelingen. De doelstellingen van deze regelingen zijn in voorgaande paragraaf al aan bod gekomen. De verdeling van verantwoordelijkheden die zijn neergelegd in de WIN en oudkomersregelingen is als volgt.

WIN

De verantwoordelijkheidsverdeling bij de inburgering van nieuwkomers, zoals in 1998 vastgelegd in de WIN, laat zich het makkelijkst omschrijven aan de hand van vastgelegde onderdelen van het inburgeringstraject, zoals schematisch is weergegeven in figuur 1. Centrale gedachte is dat de overheid zorgt voor een inburgeringstraject dat nieuwkomers bepaalde kennis en vaardigheden moet bijbrengen die hen beter in staat stellen hun plek in de Nederlandse samenleving te vinden. De centrale regierol is bij de gemeente gelegd, die moet zorgen voor de uitvoering (al dan niet door derden) en de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het inburgeringstraject.

Figuur 1: Het inburgeringstraject voor nieuwkomers



Bron: Publieksinformatie WIN, rapportage Algemene Rekenkamer "Inburgering en taalonderwijs allochtonen" (2000), eigen bewerking.

Het traject begint met de melding bij de gemeente voor een inburgeringsonderzoek. De WIN legt aan nieuwkomers de plicht op dit te doen binnen zes weken na uitreiking van een beschikking op basis van de Vreemdelingenwet of inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Voor mensen die maar tijdelijk in Nederland studeren of werken en burgers uit andere landen van de Europese Unie geldt een ontheffing van de verplichting een inburgeringsprogramma te volgen.

Na de inschrijving en melding bij de gemeente vindt een inburgeringsonderzoek plaats (inclusief test), door middel waarvan de gemeente bepaalt of een nieuwkomer een inburgeringsprogramma moet volgen of in aanmerking komt voor vrijstelling daarvan. Bij het inburgeringsonderzoek dient een Regionaal Opleidings Centrum (ROC) betrokken te zijn voor de educatieve intake), het CWI voor de werkintake en een instelling die de maatschappelijke begeleiding verzorgt (maatschappelijke intake). De afspraken die worden gemaakt op basis van het inburgeringsonderzoek, worden vastgelegd in een beschikking. De WIN bepaalt dat het inburgeringsonderzoek maximaal 4 maanden na inschrijving moet zijn afgerond.

Na het inburgeringsonderzoek kan het inburgeringsprogramma beginnen, dat dient te bestaan uit een educatief programma met als onderdelen taal (Nederlands als Tweede Taal; NT2), Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO). De WIN bepaalt dat het educatief programma moet worden verzorgd door een ROC en moet zijn afgerond binnen een periode van maximaal 12

maanden. De WIN gaat er vanuit dat het programma gemiddeld 600 uur in beslag neemt. Het programma moet worden afgerond door een profieltoets voor de onderdelen NT2 en MO (zie vorige paragraaf). Deze toets dient binnen een jaar na inschrijving bij het ROC te worden afgenomen en heeft als belangrijkste functie het toetsen van het bereikte niveau. De nieuwkomer kan niet zakken of slagen voor de toets.

De WIN bepaalt verder dat er gedurende het inburgeringsprogramma trajectbegeleiding moet zijn en een trajectplan waarin de voortgang wordt gevolgd en geregistreerd. De WIN spreekt ook van maatschappelijke begeleiding, waarvan de inhoud wordt vrijgelaten.

Na afronding van het inburgeringsprogramma is het de bedoeling dat nieuwkomers worden doorgeleid naar een vervolgt traject richting werk, vervolgonderwijs of een andere maatschappelijke taak (vrijwilligerswerk, opvoeding). Het enige dat de WIN op dit punt bepaalt, is dat de doorgeleiding maximaal 6 maanden in beslag mag nemen. De gemeente is verantwoordelijk voor de doorgeleiding, maar wie dit uitvoert wordt vrijgelaten.

Oudkomersregelingen

In de jaren volgend op de inwerkingtreding van de WIN zijn de zogenaamde oudkomersregelingen van kracht geworden. Het gaat om de volgende 'bijdrageregelingen' van het ministerie van BZK¹²:

- De Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid (G25).
- De Bijdrageregeling Inburgering Oudkomers (G17).
- De Bijdrageregeling inburgering oudkomers 12 gemeenten (G12).
- De Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten.

De bovenstaande regelingen zijn subsidieregelingen die de systematiek van het Grotestedenbeleid (GSB) volgen, waarbij op basis van plannen van gemeenten voor een periode van een aantal jaar (meestal 5) middelen beschikbaar worden gesteld, waarmee inburgeringsprogramma's voor oudkomers kunnen worden gefinancierd. In de bijdrageregelingen wordt een aantal voorwaarden gesteld, die vooral betrekking hebben op de inhoud van de plannen die gemeenten indienen. Gemeenten kunnen bij hun aanbod op basis van de bijdragen weer voorwaarden stellen aan oudkomers. De verantwoording over de besteding van de gelden vindt plaats aan het eind van de periode (in de meeste gevallen 2004).

Bij de inrichting en uitvoering van de inburgeringstrajecten voor oudkomers krijgen gemeenten beduidend meer keuzevrijheid dan bij de WIN: er hoeft niet verplicht met een ROC in zee te worden gegaan en ook de plaats die wordt toegekend aan het CWI wordt vrijgelaten. De oudkomersregelingen zeggen ook niets over maatschappij- of beroeporiëntatie, het aantal uren cursus dat zou moeten worden gevolgd, de trajectbegeleiding, doorgeleiding of termijnen die in acht moeten worden genomen. Met de meest recente regeling in het kader van het oudkomersbeleid (Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten) is het beleid op twee punten aangescherpt, namelijk door de invoering van prestatie-indicatoren, waarover gemeenten via een verplichte monitor rapporteren, en door de invoering van een contract dat moet worden afgesloten tussen oudkomer en gemeente.

Een belangrijk verschil tussen de WIN en oudkomersregelingen is dat oudkomers niet verplicht zijn tot het volgen van een inburgeringstraject.

Aanpalende regelgeving

Naast de WIN en de oudkomersregelingen, die onder coördinatie en verantwoordelijkheid staan van het ministerie van BZK, is er een aantal regelingen dat niet uitsluitend of primair is gericht op inburgeraars, maar wel een belangrijke bron van middelen is die kan worden aangewend voor deze

¹² Niet opgenomen is de "Eenmalige bijdrageregeling wegwerken wachtlijsten taallessen" die op 1 december 2000 van kracht werd en inmiddels is afgelopen. Deze regeling was ingesteld in het kader van het wegwerken van de wachtlijsten NT2.

doelgroep. De belangrijkste zijn de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) en de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden), die onder verantwoordelijkheid vallen van respectievelijk de ministeries van OCenW en SZW. Op basis van deze wetten worden onderwijs/educatie- en reïntegratieactiviteiten gefinancierd en uitgevoerd, die ook ten goede komen aan nieuw- en oudkomers. Niet bekend is om hoeveel mensen het precies gaat, maar gezien de achterstandskenmerken van de meeste nieuw- en oudkomers is het redelijk te veronderstellen dat het gaat om een niet onaanzienlijk deel van de personen die in totaal worden bereikt. In de "Horizontale overzichtconstructie integratiebeleid etnische minderheden", die is opgenomen in de begroting van BZK, wordt een aantal cijfers/schattingen genoemd die dit bevestigen: het aandeel bijvoorbeeld van allochtonen in ID-banen (Besluit instroom- en doorstroombanen van SZW) bedroeg in 2000 34%, het aandeel van allochtonen in de volwasseneducatie wordt geschat op 30% (Educatiemiddelen van OcenW).

2.3.2 Financiering

Op basis van de wet- en regelgeving genoemd in de voorgaande paragraaf stelt het rijk publieke middelen ter beschikking voor de uitvoering van het inburgeringstrajecten.

Inburgeringstrajecten voor nieuwkomers

Met de invoering van de WIN is de financiering van de inburgering van nieuwkomers in principe geregeld via één enkele regeling, het Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers. Op basis van dit besluit keren de Ministeries van OCenW en VWS op elkaar afgestemde rijksbijdragen voor inburgering uit aan gemeenten (educatieve- respectievelijk welzijnscomponent). Voor de inburgering van nieuwkomers vormen deze bijdragen het overgrote deel van de publiek beschikbaar gestelde middelen: het gaat gemiddeld om ongeveer 90% vanaf de inwerkingtreding van de WIN. Dit percentage wordt nog hoger als rekening wordt gehouden met de vrijval van reserveringen van voorgaande jaren uit deze bijdragen. De uitgaven die worden gedaan via OCenW en VWS bedragen in totaal zo'n € 136 mln. per jaar.

De financiering via de rijksbijdragen op basis van het Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers heeft een lumpsumkarakter (middelen worden in één bedrag overgeboekt naar de gemeenten) en een outputkarakter (gekoppeld aan bepaalde prestatie van gemeente). De verdeling vindt plaats op basis van de zogenaamde t-2 systematiek. Dit houdt in dat de jaarlijkse bijdrage aan een gemeente, naast een elk jaar opnieuw vast te stellen macrobudget, afhankelijk wordt gesteld van de prestaties van de gemeenten twee jaar eerder (jaar t-2)¹³. Deze systematiek werd gekozen omdat de systematiek in de voorgaande Regelingen inburgering nieuwkomers teveel onzekerheid, veroorzaakt door niet te voorspellen instroom per jaar, met zich bracht. In de t-2 systematiek onder de WIN werd het gemeenten derhalve mogelijk middelen te reserveren voor het uitvoeren van inburgeringstrajecten in toekomstige jaren. Hieraan is geen plafond gesteld.

Overige middelen die door gemeenten worden besteed aan nieuwkomers, zijn afkomstig uit bronnen als de algemene gemeentelijke middelen, reguliere onderwijsmiddelen (WEB), de bijzondere bijstand, de Regeling Kinderopvang, oudkomersmiddelen, gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF-3) en de WIW (scholings- en activieringsbudget, middelen voor WIW-dienstbetrekkingen en WIW-werkervaringsplaatsen). Al deze bronnen kennen hun eigen financierings- en verantwoordings-systematiek, waarbij de gemeente het centrale punt is waarop ze samenkomen en worden aangewend voor de inburgering van nieuwkomers en aanpalende activiteiten (reïntegratie, scholing). De hier genoemde bronnen spelen bij inburgering in enge zin een ondergeschikte rol. Wanneer echter rekening wordt gehouden met het vervolgtraject, dan neemt hun gewicht sterk toe.

¹³ Het gaat om het aantal beschikkingen dat wordt afgegeven (begin van het traject) en het aantal verklaringen over afgelegde profieltoetsen.

Concluderend kan dus gezegd worden dat het overgrote deel van de kosten van inburgeringsprogramma's wordt betaald uit rijksmiddelen. De rest wordt aangevuld door gemeentelijke of Europese middelen. De wetgeving zegt niets over eigen bijdragen voor nieuwkomers¹⁴. Wel kunnen in geval van een arbeidsrelatie werkgevers middelen beschikbaar stellen voor de inburgering van hun werknemers die nieuwkomer zijn. Het gaat hierbij om eigen middelen, opleidings- en ontwikkelingsfondsen of sectormiddelen.

Inburgeringstrajecten voor oudkomers

Een duidelijk op oudkomers gerichte financieringsbron zijn de middelen die via de oudkomers-regelingen naar gemeenten gaan. Zoals eerder aangegeven volgen deze de systematiek van het Grotestedenbeleid. Op jaarbasis is via de oudkomersregelingen circa €95 miljoen beschikbaar. Het budget voor specifiek oudkomersbeleid ziet het kabinet als een aanvulling op de reeds beschikbare budgetten voor educatie in het kader van de WEB.

Een andere potentiële bron voor de financiering van oudkomerstrajecten zijn de reserveringen die gemeenten mogen doen op basis van de WIN. In plaats van deze middelen te bewaren voor toekomstige trajecten voor nieuwkomers mogen ze worden aangewend voor de financiering van oudkomerstrajecten. In de praktijk wordt dit echter weinig gedaan (zie stippellijn figuur 2).

Nog verder kijkend, zijn ook de andere bronnen die zijn genoemd bij de financiering van inburgeringstrajecten van nieuwkomers, relevant voor de financiering van oudkomerstrajecten. De combinatie van alle genoemde middelen geven een beeld zoals opgenomen in figuur 2¹⁵. De belangrijkste verschillen in de financiering van oudkomers- en nieuwkomerstrajecten zijn dus de juridische basis op grond waarvan financiering plaatsvindt (regelingen bij oudkomers en wetgeving voor nieuwkomers) en de verschillen in de verdelings- en verantwoordingsystematiek.

2.3.3 Aanbod

Bij de uitvoering van het inburgeringstraject heeft het rijk de regie in handen gelegd van gemeenten, zowel bij nieuwkomers als oudkomers. Zoals eerder gezegd is bij nieuwkomers in de WIN vastgelegd met welke partijen gemeenten moeten samenwerken bij de uitvoering van (onderdelen van) het inburgeringsbeleid (ROC's, CWI). Dit geldt niet voor de oudkomersregelingen. De maatschappelijke begeleiding die vooral voor nieuwkomers geldt en bestaat uit het wegwijs maken in de Nederlandse samenleving, wordt in de praktijk uitgevoerd door vrijwilligers, meestal van een plaatselijke afdeling van Vluchtelingen Werk of een andere welzijnsinstelling.

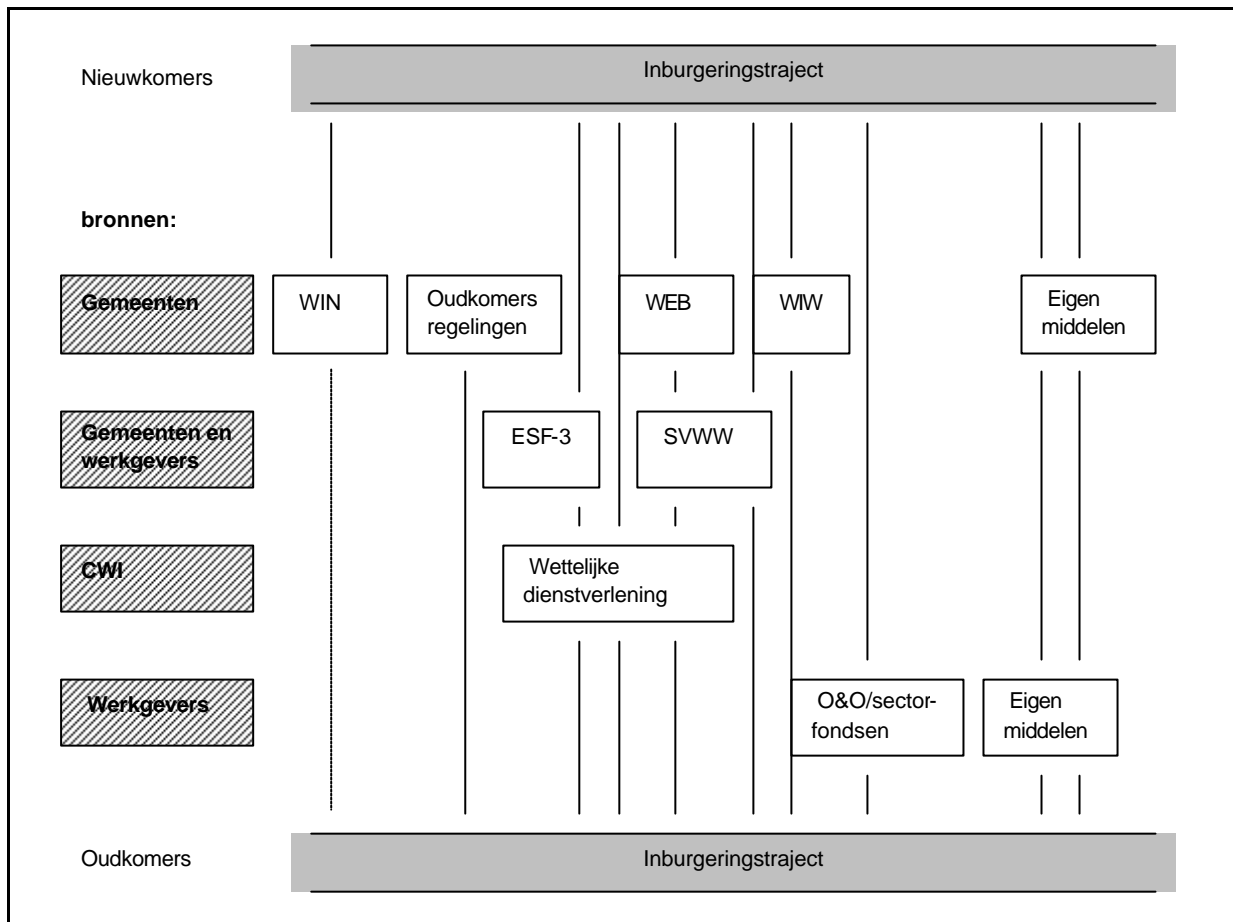
Gemeenten hebben niet alleen de regie, ze voeren ook een aantal inburgeringstaken zelf uit, vooral bij nieuwkomers. Meestal gebeurt de uitvoering van die taken door een onder de gemeente vallend Bureau Nieuwkomers. Hierbij horen de eerste intake, het bijhouden van een registratiesysteem, het doorverwijzen naar andere instellingen voor de educatieve-, werk- en maatschappelijke intake, trajectbegeleiding, het vaststellen van (een beschikking tot het volgen van) een inburgeringsprogramma of ontheffing, het maken van afspraken over bijvoorbeeld uitval met ROC's en doorgeleiding na de afronding van het inburgeringstraject.

Er zijn in de praktijk soms (kleine) verschillen tussen gemeenten – ook mogelijk gemaakt door de WIN – maar de coördinerende rol ligt overal duidelijk bij de gemeenten. Zij hebben de procesbegeleiding. De inhoud wordt veelal overgelaten aan andere semi-publieke instellingen als de ROC's en CWI.

¹⁴ Momenteel worden wel voorstellen uitgewerkt voor de introductie van een eigen bijdrage voor inburgering bij gezinsvorming.

¹⁵ De SVWW (Stimuleringsregel Vacaturevervulling door Werklozen en met Werkloosheid bedreigde werknemers) is een nieuwe subsidieregeling die wordt uitgevoerd door de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), die door gemeenten en werkgevers gebruikt kan gaan worden bij, bijvoorbeeld, de inzet van duale trajecten gericht op arbeidstoeleiding van nieuw- en oudkomers.

Figuur 2: Financiële middelen voor inburgering



Bron: betreffende wet- en regelgeving

Direct (via gemeenten) en indirect (via semi-publieke instellingen) heeft de overheid dus een zeer omvangrijke rol bij de uitvoering van het aanbod van inburgeringstrajecten. Dit neemt niet weg dat er voorbeelden zijn van inburgeringstrajecten die voor het overgrote deel door inburgeraars zelf met steun van private instellingen (non-profit) worden vormgegeven¹⁶.

2.3.4 Voorlichting en expertise

Naar de nieuw- of oudkomer toe heeft de gemeente een begeleidende en informerende rol, die zich in de praktijk vertaalt naar het geven van voorlichting over het inburgeringstraject. Daarnaast is, zoals eerder gezegd, in juni 2000 de zogenaamde *Taskforce Inburgering* ingesteld met als doel uitvoeringsorganisaties tijdelijk te ondersteunen bij de verbetering van het inburgeringsproces. Dit kan gezien worden als het bieden van extra expertise en ondersteuning van rijkswege. De Taskforce verspreidt daarbij informatie over goede ervaringen en kijkt naar toepassingsmogelijkheden in andere gemeenten. Daarnaast ondersteunt de Taskforce de coördinerende rol van de gemeente door verschillende partijen met elkaar in contact te brengen. Het bieden van ondersteuning in de informerende en coördinerende zin is onder andere vertaald in de instelling van regionale en lokale Taskforces.

¹⁶ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om hoogopgeleide vluchtelingen die met behulp van een instelling als het UAF zelf cursussen en een studie kiezen.

2.4 Conclusie

Het Nederlandse inburgeringsbeleid is gericht op voorkomen en verminderen van maatschappelijke achterstanden bij nieuwkomers en oudkomers. Bij nieuwkomers is sprake van 'een eerste stap' op weg naar zelfstandige deelname aan de maatschappij. Bij oudkomers heeft inburgering meer het karakter van een inhaalslag. Zelfredzaamheid op sociaal, educatief en professioneel terrein is voor beide groepen het uiteindelijke perspectief. Om dit te bereiken biedt het inburgeringsbeleid nieuw- en oudkomers een aantal voorzieningen die gericht zijn op het verwerven van kennis en vaardigheden die daarbij van belang zijn. Taal is een centrale vaardigheid. Andere vaardigheden hebben vooral betrekking op het kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Bij nieuwkomers zijn deze vaardigheden onderdeel van de zogenaamde 'profieltoets' die ze moeten afleggen. Bij oudkomers bestaat deze verplichting niet, maar met ingang van 1 juli 2002 moeten gemeenten wel inzicht kunnen geven in de verschillen tussen begin- en eindniveaus voor taal.

Een ander belangrijk verschil tussen nieuwkomers en oudkomers is dat voor de eerste groep op basis van de WIN een verplichting tot inburgering bestaat, terwijl een inburgeringstraject voor oudkomers een vrijwillig aanbod is en derhalve facultatief.

In het algemeen geldt dat de WIN meer eisen en voorwaarden stelt aan de vormgeving en inhoud het inburgeringstraject dan de oudkomersregelingen. Bij de WIN geldt bijvoorbeeld de verplichting tot inschakeling van een ROC bij het educatieve traject, terwijl een dergelijke verplichting niet bestaat bij oudkomers. De oudkomersregelingen volgen de systematiek van het Grotestedenbeleid, waarbij veel ruimte wordt gelaten aan de gemeenten voor invulling van het inburgeringstraject en de verantwoording pas na een aantal jaar plaatsvindt. Voor zowel nieuwkomers als oudkomers geldt dat naast de regelgeving die specifiek voor hen geldt (WIN respectievelijk oudkomersregelingen), er financiering van (delen van) inburgeringstrajecten mogelijk is op basis van 'aanpalende' wet- en regelgeving op (vooral) het terrein van werkgelegenheid en scholing. Dit levert een complex aan verschillende financiële stromen met bijbehorende verdelings- en verantwoordingssystematieken op. Het belang van eigen bijdragen is beperkt en voor zover hier sprake van is, komt dit voor rekening van werkgevers.

Centraal aangrijppunt voor het rijk bij de uitvoering van het beleid is de gemeente, waaraan de regie wordt toegekend in de betrokken (rijks-)regelingen. Bij de educatie is een hoofdrol weggelegd voor de ROC's (bij de WIN verplicht), ten aanzien van arbeid (intake en toeleiding) voor de CWI. Op deze wijze heeft de overheid direct en indirect een centrale plaats in het aanbod van inburgeringstrajecten. Er zijn in de praktijk echter ook voorbeelden van personen die een 'inburgeringstraject' volgen dat grotendeels wordt gefinancierd en begeleid door private instellingen als vluchtelingenorganisaties en werkgevers.

Belangrijkste instrument met betrekking tot voorlichting en expertise is de instelling van de *Taskforce Inburgering*, met als doel uitvoeringsorganisaties tijdelijk te ondersteunen bij de verbetering van het inburgeringsproces.

3. ERVARINGEN MET HET HUIDIGE BELEID

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een beeld gegeven van het inburgeringsbeleid in Nederland. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de ervaringen met dat beleid. Rekening houdend met de centrale vraag van het IBO – kan de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid worden vergroot door de uitvoering anders aan te sturen – richt de aandacht zich op de volgende elementen:

1. De effectiviteit van het beleid: worden de doelen van het inburgeringsbeleid bereikt en in hoeverre is dit ook het gevolg van het beleid? Gekeken is naar twee onderdelen:
 - Het bereik van het inburgeringsbeleid: hoe meer mensen van de doelgroep bereikt worden (nieuwkomers en prioritaire groepen oudkomers), hoe beter.
 - De kwaliteit van inburgeringstrajecten: slaagt men erin met de middelen van het inburgeringsbeleid inburgeraars ook daadwerkelijk de kennis en vaardigheden bij te brengen die van belang zijn voor het vergroten van hun sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid (de ‘interne effectiviteit van de trajecten’)? Onder kwaliteit wordt ook verstaan de vraag of de aansluiting van inburgering met volgende stappen in het integratieproces goed verloopt (de ‘externe effectiviteit’ van de trajecten).
2. De doelmatigheid van het beleid: is het mogelijk met de bestaande publieke middelen van het inburgeringsbeleid meer resultaten te behalen of dezelfde resultaten met minder publieke middelen? Resultaten hebben betrekking op de realisatie van de doelstellingen die ook genoemd zijn onder punt 1 en zijn omschreven in hoofdstuk 2. Doelmatigheid wordt in dit hoofdstuk onderverdeeld in twee onderdelen:
 - Een empirisch aspect: is het mogelijk uitspraken te doen over de relatie tussen bereikte doelen en de daarvoor ingezette middelen?
 - Een institutioneel aspect: is het mogelijk uitspraken te doen over de ‘doelgerichtheid’ van het beleid: in hoeverre worden de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid door de bestaande instituties gestimuleerd de doelen van het inburgeringsbeleid na te streven? Dit element richt zich met andere woorden op de ‘prikkel’ of incentivestructuur.

In de volgende paragrafen wordt beschreven wat op basis van bestaande rapporten en bijeenkomsten met experts¹⁷ gezegd kan worden over bovenstaande onderwerpen en vragen.

3.2 Effectiviteit

3.2.1 Bereik van de doelgroep

Nieuwkomers

Ten aanzien van het bereik van nieuwkomers is de introductie van de WIN met een verplichting tot inburgering voor alle nieuwkomers een belangrijke gebeurtenis. In de regelingen die vooraf gingen aan de WIN bestond alleen een verplichting voor mensen met een uitkering¹⁸. Volgens de direct betrokkenen in de uitvoering heeft de introductie van de WIN geleid tot een toename van het bereik van nieuwkomers. Er is een aantal cijfers dat dit lijkt te bevestigen. Cijfers voor 1997 t/m 1999 voor alle gemeenten met nieuwkomers laten zien dat het bereik in 1997 en 1998 rond de 80% van de instroom is en in 1999 (het eerste volledige verslagjaar na de WIN) omhooggaat naar bijna 90% (Piers Groep, 2001). Vergelijkbare cijfers voor de jaren daarvoor en daarna zijn (nog) niet beschikbaar. Bij de cijfers geldt de kanttekening dat de betrouwbaarheid wordt beperkt door informatieproblemen bij gemeenten. Een probleem bijvoorbeeld bij het vaststellen van de doelgroep is dat de instroom van gezinsvormers en –herenigers, Antillianen en Arubanen niet exact bekend is (Piers groep, 2000).

¹⁷ Zie literatuurlijst en bijlage III, deelnemerslijst experts -bijeenkomsten.

¹⁸ Het gaat om de Onderwijs- en Welzijnsregelingen Inburgering Nieuwkomers die vanaf 1996 van kracht waren.

In de evaluatie van de WIN (deelrapport Regioplan, 2002) zijn cijfers opgenomen over het bereik van nieuwkomers voor een selectie van vijf steden waar een omvangrijke groep nieuwkomers is (2 G4 steden en 3 G21 steden). Voor deze steden is een gemiddeld bereik vastgesteld van 73% voor nieuwkomers van niet-Nederlandse nationaliteit en 64% voor nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit (Antillianen en Arubanen). Daarbij geldt de kanttekening dat de twee grootste (G4) steden het laagst scoorden, terwijl daar het hoogste aantal nieuwkomers is.

Het gaat bij alle bovengenoemde cijfers om het zogenaamde *bruto-bereik*, dat aangeeft met welk deel van de doelgroep een eerste (intake)gesprek heeft plaatsgevonden. Het *netto-bereik*, waarbij rekening wordt gehouden met ontheffingen en vrijstellingen, is lager. Hierbij geldt dat het netto-bereik van de Nederlandse nieuwkomers (Antillianen/Arubanen) beduidend lager is dan dat van niet-Nederlandse nieuwkomers.

Van belang voor het bereik van nieuwkomers is verder de mate van uitval gedurende het inburgeringstraject. Cijfers die in opdracht van het ministerie van VWS zijn verzameld, geven het volgende beeld voor 1998 (Piers groep, 2000). Van de bereikte nieuwkomers bij het begin van het traject (inschrijving/melding) wordt met ongeveer 80% een inburgeringscontract gesloten, start uiteindelijk 71% daadwerkelijk met educatie, rondt ongeveer 60% die ook daadwerkelijk af (binnen een jaar), vindt bij 18% overdracht plaats naar een vervolgtraject en komt 6% aan het werk (alle percentages uitgedrukt als deel van de oorspronkelijk bereikte nieuwkomers). De situatie voor de 4 grote steden - waar de meeste nieuwkomers wonen – is minder rooskleurig. Het aandeel nieuwkomers dat het educatieve programma afrondt, is daar van 1997 op 1998 gedaald van 43% naar 38% van de oorspronkelijk bereikte nieuwkomers (Piers groep, 2000). De cijferreeks voor alle gemeenten met nieuwkomers voor 1999 wijkt niet veel af van de situatie in 1998: met 81% wordt een inburgeringscontract gesloten, ongeveer 62% rondt de educatie ook daadwerkelijk af (binnen een jaar), bij 19% vindt overdracht plaats naar een vervolgtraject en komt 7% aan het werk (Piers groep, 2001). De groep nieuwkomers die niet in een vervolgtraject komt of aan het werk betreft nieuwkomers die hun programma nog niet hebben afgerond (binnen een jaar) of na afronding geen vervolgtraject krijgen. Bij het percentage dat wordt doorgeleid naar werk hoort de kanttekening dat een deel van nieuwkomers die gedurende het traject uitvalt, uitvalt vanwege het aanvaarden van werk vóór de afronding van het inburgeringstraject.

Het beeld dat op grond van bovenstaande gegevens ontstaat, is dat de verplichting tot inburgering die is ingesteld met de WIN, het bereik van nieuwkomers aan het begin van het traject heeft vergroot, maar dat de substantiële uitval gedurende het traject nagenoeg onveranderd blijft. Uitgedrukt als percentage van de gehele doelgroep is het beeld als in figuur 3, die gelijk is aan figuur 1, nu aangevuld met percentages. Het gaat hierbij om cijfers voor 1999, het meest recente jaar waarvoor redelijk betrouwbare cijfers voor alle gemeenten met nieuwkomers beschikbaar zijn.

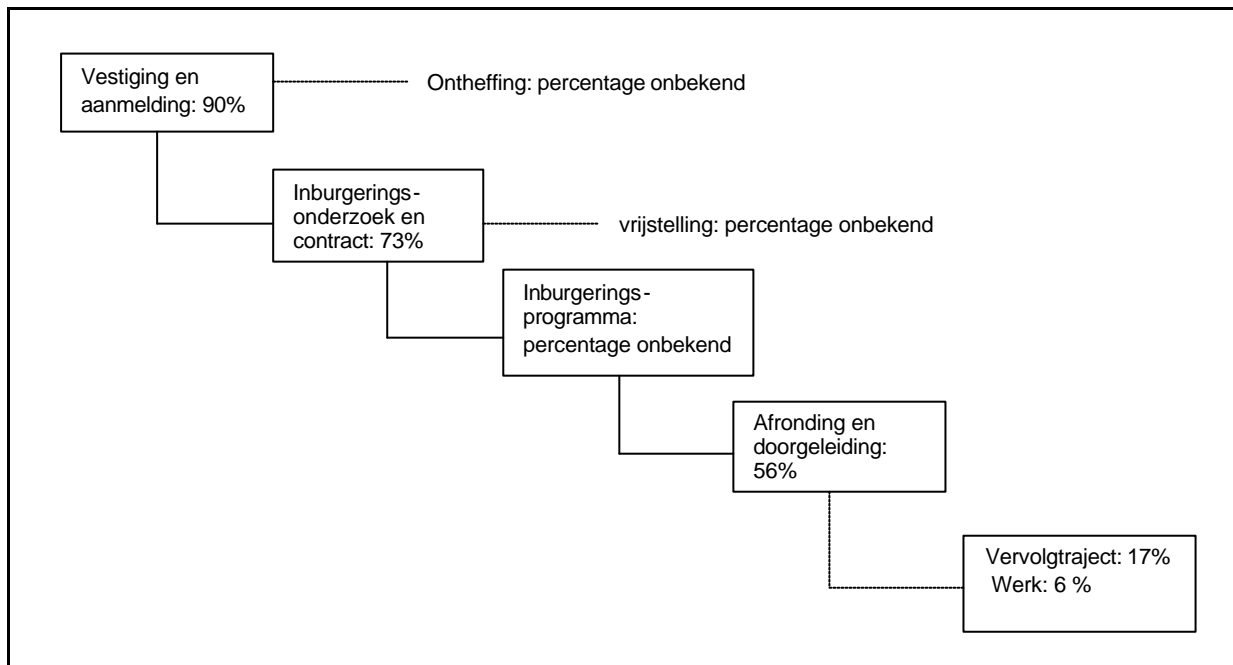
Relatie met het beleid

Over de oorzaken van de hoge uitval gedurende het traject zijn geen uitgebreide en volledige analyses voorhanden. Cijfers die beschikbaar zijn geven aan dat persoonlijke omstandigheden (psychische klachten, lichamelijke klachten, zwangerschap), verhuizing en remigratie, het aanvaarden van werk en gebrek aan motivatie belangrijke redenen zijn voor uitval, met een grote restcategorie 'overige redenen' (Piers Groep, 2001). In de evaluatie van de WIN komen deze factoren ook terug, met een aantal cijfers voor de 5 steden die onderdeel waren van diepte-onderzoek. Werk en zwangerschap komen daarin naar voren als belangrijkste factoren, waarbij werk goed is voor het verklaren van 40% van de uitval bij mannen en zwangerschap voor 36% van de uitval bij vrouwen. Vluchtelingen kampen relatief vaak met ziekte en psychische problemen (naar aanleiding van bijvoorbeeld oorlogstraumas), wat bij hen ruim 27% van de uitval verklaart.

Factoren als psychische en lichamelijke problemen bij vluchtelingen zijn door beleid moeilijk beïnvloedbaar. Ten aanzien van zwangerschap is flankerend beleid met betrekking tot kinderopvang

belangrijk. Bij factoren als werk en een gebrek aan motivatie is volgens experts van belang het kunnen inspelen op persoonlijke mogelijkheden en behoeften. Termen die vaak terugkeren in dit verband zijn combinatietrajecten (werk gecombineerd met inburgering) en maatwerk (aantal instroommomenten, tijdstippen van cursussen, rekening houden met instroomniveau, niet allemaal 600 uur). Volgens de deelnemers aan de experts-bijeenkomsten ontbreekt het in de praktijk nog vaak aan maatwerk en combinatietrajecten. Het gebrek aan maatwerk en combinatietrajecten impliceert dat maar beperkt rekening wordt gehouden met de individuele mogelijkheden en behoeften van de nieuwkomer. Zij worden dan gedwongen tot een keuze tussen inburgering óf werk of tussen inburgering óf opvoeding van kinderen. Het feit dat een belangrijke reden voor uitval bij inburgering het aanvaarden van werk is, geeft aan dat het combineren van verschillende elementen in het inburgeringstraject momenteel niet goed verloopt. Dit terwijl werk van belang is ten aanzien van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid (bevorderen zelfredzaamheid, integratie op sociaal, educatief en professioneel gebied).

Figuur 3: Bereik gedurende het inburgeringstraject bij nieuwkomers, 1999



Bron: Piers Groep (2001, 2002)

Er is de laatste jaren een aantal initiatieven genomen om combinatietrajecten op te zetten¹⁹. Dergelijke initiatieven laten zien dat binnen het huidige systeem van inburgering combinatietrajecten niet onmogelijk zijn. Aan de andere kant past daarbij de kanttekening dat vooral bij nieuwkomers de ruimte voor combinatietrajecten op maat sterk wordt ingeperkt door de verplichting inburgeringstrajecten in te moeten kopen bij de ROC's.

Bij het bepalen van de inhoud van het vervolgtraject spelen de ROC's een dominante rol, wat in een groot aantal gevallen leidt tot het voortzetten van het taalonderwijs bij de eigen ROC. Doorgeleiding naar beroepsonderwijs of werk vindt slechts voor een zeer kleine groep plaats, wat wordt weerspiegeld door de eerder genoemde cijfers in figuur 3. Dit komt niet ten goede aan de externe effectiviteit van het inburgeringsbeleid, dat wil zeggen de aansluiting van dit beleid op volgende fasen

¹⁹ Een goed voorbeeld is het "In-huis-inburgering"-project van PTT Post BV. Binnen dit project worden inburgering (taal), opleiding (beroepskwalificatie) en werkervaring (door middel van een betaalde baan) gecombineerd. Doel is met dit project nieuwkomers en oudkomers met taal- en onderwijsachterstand te voorzien van een startkwalificatie en duurzame arbeidsinpassing en dit zoveel mogelijk binnen de muren van het postbedrijf. Zie ook Halewijn (2002).

van het integratietraject. Aansluiting op de arbeidsmarkt wordt verder belemmerd doordat het voor werkgevers moeilijk is vast te stellen wat de toegevoegde waarde is van inburgeringscursussen. Een probleem met de profieltoets in dit opzicht is, dat deze toets moeilijk vergelijkbaar is met andere standaarden in het bestaande onderwijssysteem (KPMG, 2000). ROC's zijn overigens ook niet allemaal enthousiast over de profieltoets, onder andere vanwege het protocol dat bij het gebruik van de profieltoets is vereist. Een aantal van hen biedt trajecten aan die kunnen worden afgesloten met de staatsexamens NT2 I en II (evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002).

Voor hoogopgeleide nieuwkomers is een probleem dat ROC's geen geschikte programma's hebben op hun niveau. Doorcontracteren via een ROC is wel mogelijk, maar dit levert zoveel administratieve handelingen op dat het in praktijk weinig gebeurt (KPMG, 2000; Evaluatie WIN, deelrapport PWC, 2002). Een andere factor die negatief uitwerkt op de motivatie van nieuwkomers is het bestaan van wachttijden (tijd tussen besluit over deelname cursus en daadwerkelijke start). Dit is afhankelijk van het aantal instroommomenten bij de ROC's, die sterk verschillen per gemeente. Vooral voor analfabeten, vrouwengroepen en groepen die alleen buiten de reguliere tijden cursus kunnen volgen (vanwege bijvoorbeeld werk) is het aantal instroommomenten beperkt. Hierbij geldt de kanttekening dat het aantal instroommomenten bij ROC's en avondopenstellingen de laatste jaren wel is toegenomen, vooral in de grote steden.

Afgezien van het inspelen op de mogelijkheden en behoeften van nieuwkomers zijn beloningen of sancties van invloed op de motivatie van de nieuwkomer. De WIN kent de mogelijkheid van het toepassen van sancties, maar gemeenten blijken daar nauwelijks gebruik van te maken, zelfs niet in het geval van verwijtbaar gedrag van de nieuwkomer (Vrijbaan, 2000). Liever belonen gemeenten nieuwkomers in plaats van hen te sanctioneren. Dit heeft te maken met de twijfel over de kwaliteit van de eigen dienstverlening en de administratieve handelingen die vereist zijn bij het opleggen van een sanctie. Het betreft hier de institutionele vormgeving van de relatie tussen het rijk en mede-overheden, die uitgebreider aan bod komt in paragraaf 3.3.2. Deze relatie is ook van belang voor de toepassing van 'best practices'. Deze hebben betrekking op bijvoorbeeld de mate van samenwerking tussen de betrokken instanties op lokaal niveau, wat een belangrijke factor blijkt te zijn voor het vergroten van het bereik en het beperken van de uitval (zie evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002).

Een ander voorbeeld betreft de wijze waarop informatie wordt geregistreerd en doorgegeven, bijvoorbeeld bij verhuizing (KPMG, 2000). Het implementeren van succesvolle werkwijzen op deze terreinen is vooral een lokale aangelegenheid, maar de mate waarin gemeenten en andere lokale instellingen ook geneigd zijn dit te doen hangt mede af van de prikkels die uitgaan van de sturing vanuit het rijk. Daar hier nog iets te winnen valt wordt duidelijk gemaakt in paragraaf 3.3.2.

Oudkomers

Cijfers over het bereik van en uitval bij oudkomers zijn maar zeer beperkt beschikbaar, zeker voor de periode voorafgaand aan het *Groot Project Inburgering*, waartoe de Tweede Kamer in juli 2001 heeft besloten. De totale omvang van de categorie oudkomers die behoren tot de (prioritaire) doelgroep is in 2001 door het SCP en NIDI geschat op 464.000 personen²⁰. Het kabinet heeft aangegeven dit als indicatief kader te zien, maar vanwege de onzekerheden dit aantal niet te zien als aanknopingspunt voor de nadere prioritering. Met de budgetten die het kabinet heeft vastgesteld voor oudkomers kunnen ongeveer 180.000 trajecten worden aangeboden tot en met 2006.

Hoeveel trajecten in de praktijk zijn aangeboden door gemeenten en hoeveel oudkomers zijn bereikt, is niet bekend. Dit gebrek aan informatie heeft deels te maken met het feit dat oudkomerstrajecten voor een groot deel – in ieder geval tot de komst van de oudkomersregelingen van BZK – zijn gefinancierd op basis van de WEB, waarin bij de informatievoorziening geen onderscheid wordt gemaakt tussen oudkomers en andere personen die trajecten doorlopen op basis van de WEB.

²⁰ Zie "Oudkomers in beeld", werkdocument 71, SCP, Den Haag, 2001.

Daarnaast speelt bij de oudkomersregelingen een rol dat de verantwoording pas in 2004 plaatsheeft en er in de regelingen zelf niets is bepaald over een jaarlijkse rapportage over bereik en uitval. Ook op gemeenteniveau ontbreekt het in de meeste gevallen aan betrouwbare gegevens voor de periode tot 2000 over oudkomers en het aantal trajecten dat door hen is gevolgd met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn via de oudkomersregelingen (Algemene Rekenkamer, 2000).

Na de start van het Groot Project Inburgering, dat met name gericht is op oudkomers, is een zogenaamde monitor oudkomers ingevoerd. Deze moet gegevens opleveren over het aantal oudkomers dat een programma start en succesvol beëindigt, de eventuele uitval tijdens het volgen van een programma en het begin- en eindniveau van taalbeheersing. De monitor maakt onderdeel uit van de landelijke ontwikkel- en ondersteuningsstructuur die is opgenomen in de Regelingen inburgering oudkomers. Zeer recent is de 1^e rapportage in het kader van het Groot Project aan de Tweede Kamer aangeboden²¹. Daarin is een aantal cijfers opgenomen over de uitval bij cursussen NT2 aan een (beperkt) aantal ROC's: 35% van de deelnemers valt voortijdig uit. Daarnaast begint 25% van de mensen die op een wachtlijst staan nooit met een cursus.

Overige cijfers die beschikbaar zijn voor oudkomers hebben vooral betrekking op de wachtlijsten, waarnaar een aantal onderzoeken is gedaan in de afgelopen twee jaar. Het wegwerken van deze wachtlijsten is één van de hoofdtaken geweest van de Taskforce Inburgering. Als gevolg van de inspanningen van de Taskforce en de uitvoeringsorganisaties is het aantal mensen dat meer dan een jaar op een wachtlijst staat teruggebracht van 35% van de wachtlijst in 2000 tot 2% in 2001. Bij deze gemiddelde percentages horen wel grote verschillen tussen de ROC's. De totale omvang van de wachtlijsten daalt minder snel, wat wordt veroorzaakt door de aanmelding van nieuwe cursisten. Uitgedrukt in cijfers is het beeld als in onderstaande tabel.

Tabel 2 Omvang en verloop van de wachtlijst

	1 juli 2000	1 dec. 2000	15 febr. 2001	1 mei 2001	1 dec. 2001
Omvang wachtlijst	10.202	9.668	9.302	8.031	6.856
Aantal personen dat op 1 juli 2001 op wachtlijst stond		3.475	2.124	584	207

Bronnen: Regioplan/Cinop, 2001; 1^e voortgangsrapportage Groot Project, 2002

Ten aanzien van de wachtlijstproblematiek bij oudkomers is er een toenemende concentratie in de vier grote steden: waar op 1 juli 2000 de vier grote steden goed waren voor 63% van de totale wachtlijst is dit percentage opgelopen tot 77% op 1 december 2001. De cijfers over wachtlijsten bevestigen dat het huidige aanbod de vraag van oudkomers niet goed aankan, al is er het afgelopen jaar wel een inhaalslag gerealiseerd.

Relatie met het beleid

De conclusie over de effectiviteit van het beleid met betrekking tot het bereik van oudkomers is, dat gezien de grote omvang van de doelgroep de vraag naar trajecten het aanbod voorlopig zal blijven overstijgen, maar dat de extra inspanningen van de afgelopen jaren er wel voor hebben gezorgd dat de wachtlijsten qua omvang en duur zijn teruggedrongen. Net als bij nieuwkomers is er echter sprake van substantiële uitval gedurende het inburgeringstraject van oudkomers. Over de oorzaken van deze uitval is in dit geval maar beperkt informatie beschikbaar. Cijfers hierover zijn op zijn vroegst in het najaar van 2002 beschikbaar. De 1^e voortgangs-rapportage van het Groot Project Inburgering noemt op basis van gemeentelijke ervaringen zwangerschap en het vinden van werk als belangrijke verklarende factoren. Met betrekking tot werk is bij nieuwkomers gewezen op de beperkte ruimte voor combinatietrajecten en maatwerk vanwege de verplichting trajecten te doorlopen bij ROC's. Op grond van de oudkomersregelingen kunnen voor oudkomers cursussen worden ingekocht bij andere

²¹ Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 6 maart 2002.

instellingen dan ROC's, maar gemeenten blijken in de praktijk nog vaak zaken te doen met de ROC's. De nadelen daarvan die genoemd zijn bij nieuwkomers zijn ook hier van toepassing.

Wat motivatie betreft is van belang de constatering dat oudkomers in ieder geval wél gemotiveerd blijken om zich vrijwillig te melden voor cursussen. Motivatieproblemen na de aanvang van een cursus worden door partijen in de uitvoering gerelateerd aan het ontbreken van maatwerk en combinatietrajecten (zie paragraaf 3.2.2). Om de deelname van oudkomers minder vrijblijvend te maken is recent besloten tot de verplichtstelling van het sluiten van contracten met oudkomers, waarin diens rechten en plichten duidelijker omschreven staan. Deze verplichting zal ingaan per 1 juli 2002. Deze ontwikkeling geeft aan dat op rijksniveau men de prikkels voor de oudkomer onvoldoende achtte, wat betrekking heeft op het institutionele aspect van doelmatigheid (zie paragraaf 3.3.2).

3.2.2 Kwaliteit van de inburgeringstrajecten

Uit voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat aanvankelijk weliswaar een groot deel van de doelgroep van het inburgeringsbeleid – nieuwkomers en prioritaire groepen oudkomers – wordt bereikt, maar dat door substantiële uitval gedurende het traject en de moeizame overgang naar vervolgentrajecten of werk, betwijfeld moet worden of de doelgroep wordt voorzien van de noodzakelijke kennis en vaardigheden teneinde hun uiteindelijke integratie in de Nederlandse samenleving te vergemakkelijken. In deze paragraaf gaat het om de vraag of de nieuwkomers en oudkomers die een inburgeringsprogramma wél afronden, wél worden voorzien van deze kennis en vaardigheden.

Nieuwkomers

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat de kennis en vaardigheden waarop nieuwkomers worden getoetst taal en kennis van het maatschappelijk verkeer zijn. Deze kennis en vaardigheden zijn onderdeel van de toetsen die nu worden genoemd in de WIN: de profieltoets NT2 (Nederlandse taal) en MO (Maatschappij Oriëntatie). Deze toetsen moeten bij nieuwkomers verplicht worden afgelegd binnen een jaar na inschrijving bij het ROC. Ten aanzien van taal wordt gestreefd naar het halen van niveau 2 of 3 van NT2. Dit zijn 'streefniveaus', wat impliceert dat de profieltoets NT2 geen toets is in de zin dat de nieuwkomer daarvoor kan zakken of slagen. Van de nieuwkomers die het inburgeringsprogramma afronden wordt volgens de recente evaluatie van de WIN 95% getoetst (Evaluatie WIN, 2002). Een probleem bij het vaststellen van de behaalde vaardigheden op de toets NT2 (spreken, luisteren, lezen en schrijven) is echter dat de resultaten daarvan slechts beperkt worden vastgelegd, ook al moet dit volgens de WIN in een verklaring en in een advies voor een vervolgentraject. Bij de G4 – die het overgrote deel van nieuwkomers voor hun rekening nemen – was toetsinformatie niet beschikbaar (Piers Groep, 2001). De cijfers die beschikbaar waren in de evaluatie WIN (deelrapport Regioplan, 2002), laten zien dat qua taalniveau veel nieuwkomers blijven steken op niveau NT2 1: niveau 2 wordt gehaald door 49% op het onderdeel luisteren, 44% op het onderdeel lezen, 38% op het onderdeel spreken en 37% op het onderdeel schrijven. Het streefniveau ten aanzien van taalvaardigheid wordt dus in veel gevallen niet gehaald. Eerdere gegevens van de Algemene Rekenkamer noemde een percentage van ongeveer 45% van de deelnemers aan cursussen NT2 dat niet het gewenste streefniveau haalt (Algemene Rekenkamer, 2000).

De meest recente cijfers (1999) voor de profieltoets MO zijn als volgt: 62% van de nieuwkomers dat is getoetst haalt (streef-)niveau 2, 38% niet. Vaardigheden naast taal of maatschappelijke oriëntatie die aandacht krijgen bij inburgering van nieuwkomers zijn onderdeel van de Beroepenoriëntatie (BO) die is voorgeschreven in de WIN. Het is echter moeilijk vast te stellen welke resultaten worden behaald op dit punt met de gevolgde inburgeringstrajecten. Problemen die zich hier voordoen zijn dat er geen duidelijk toetsinstrument is, dat niet alle nieuwkomers op de werkintake verschijnen, dat de oriëntatie op de arbeidsmarkt pas laat in het traject echt aandacht krijgt en dat de rol van de CWI's in de praktijk beperkt is (Evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002). De beperkte rol van CWI's komt in de praktijk tot uitdrukking doordat voor een belangrijk deel van de nieuwkomers geen kwalificerende intake

(Kwint) plaatsvindt aan het eind van het inburgeringstraject of dat weinig wordt gedaan met het advies dat het CWI op basis hiervan geeft (Evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002).

Relatie met het beleid

Mogelijke oorzaken die worden genoemd voor de teleurstellende resultaten bij nieuwkomers zijn het lage startniveau waarmee nieuwkomers in Nederland komen (gebrekkige vooropleiding) en het geringer aantal uren les dat werd gevolgd bij ROC's dan in de beschikkingen was vastgesteld (Piers Groep, 2001). Ook ten aanzien van de beperkte toename in kennis en vaardigheden wordt echter opnieuw gewezen op het ontbreken van maatwerk en combinatietrajecten. Daarbij gaat het dan om de inhoud van het programma en de vorm waarin dat programma met de benodigde onderdelen is gegoten (Nederlandse Taalunie, 2002). De taalverwerving in de inburgeringsprogramma's van ROC's is vaak nog te geïsoleerd van andere elementen van zelfredzaamheid en het vervolgtraject (met name arbeidsmarktperspectief), waardoor de effectiviteit beperkt is (WRR, 2001). ROC's (en de gemeenten als opdrachtgever) zijn sterk gericht op het aanbieden van standaardprogramma's NT2. Hierin is weinig ruimte voor de specifieke mogelijkheden en behoeften van nieuwkomers, die sterk kunnen verschillen per individu. Dat ROC's gericht zijn op standaardprogramma's is te begrijpen vanuit hun ontstaansgeschiedenis. In de tweede helft van de jaren 1980 en de eerste helft van de jaren 1990 zijn zij ontstaan uit de wens het aanbod van beroeps- en volwasseneducatie regionaal te concentreren. Dit met het oog op professionalisering en schaalvoordelen. De aandacht voor het oprichten en inrichten van de organisatie van grote ROC's is echter ten koste gegaan van aandacht voor de inhoud van het aanbod, in het bijzonder voor specifieke groepen als nieuwkomers (Edriouch, 1999). De benadering van deze groep vraagt om organisatorische flexibiliteit die de meeste ROC's niet (kunnen) bieden.

Een bijkomend nadeel van de standaardtrajecten bij de ROC's is dat kortdurend verzuim (wat regelmatig voorkomt) in de meeste gevallen niet ingehaald kan worden (evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002). Dit impliceert minder uren les, wat mede een verklaring kan geven voor de beperkte toename in kennis en vaardigheden bij nieuwkomers.

Oudkomers

Bij oudkomers bestaat geen verplichting tot het afleggen van een profieltoets²². Het educatief gedeelte dat onder de WIN maatschappij-oriëntatie wordt genoemd, wordt in het geval van oudkomers, naar gelang hun behoefte (maatwerk), ingevuld met modules als voorlichting over het Nederlandse schoolsysteem, gezondheidszorg en opvoeding. Gezien het feit dat oudkomers minimaal al vanaf 1998 in Nederland zijn, is het niet geheel vreemd dat het onderdeel maatschappij-oriëntatie bij hen minder gewicht krijgt. Vanwege het ontbreken van de verplichting tot het afleggen van een toets is het nu echter moeilijk inzicht te krijgen in de resultaten van inburgeringstrajecten bij oudkomers. De eerder genoemde verplichting voor gemeenten om met ingang van 1 juli 2002 contracten te sluiten met oudkomers en inzicht te geven in de vooruitgang qua prestaties zou hier verbetering in moeten brengen.

3.3 Doelmatigheid

3.3.1 Empirisch

De vorige paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat er met betrekking tot de effectiviteit van inburgeringsbeleid een aantal knelpunten is, dat deels te maken heeft met het huidige inburgeringsbeleid. Met betrekking tot de doelmatigheid die centraal staat in deze paragraaf, is de vraag of het mogelijk is met middelen van het huidige beleid meer resultaat te behalen of dezelfde resultaten met minder middelen. Resultaat betreft de vraag of personen van de doelgroep worden

²² Wel moet bij oudkomers vanaf 1 juli 2002 het eindniveau ten opzichte van het beginniveau worden bepaald door gemeenten.

voorzien van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om uiteindelijk zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. Het is mogelijk dat de knelpunten ten aanzien van het bereik en de effectiviteit te wijten zijn aan beperkte middelen. Indien dat zo is, is er geen mogelijkheid voor verbetering van de doelmatigheid binnen bestaande budgettaire kaders. Er is echter een aantal redenen om te veronderstellen dat dit niet zo is. Met andere woorden, volgens de werkgroep zijn er mogelijkheden om de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te verbeteren.

Een eerste bron van doelmatigheidswinst betreft het uitbreiden van de mogelijkheden van maatwerk. Eerder is gewezen op de negatieve invloed van het ontbreken van maatwerk op de motivatie van de inburgeraar. Combinatietrajecten kunnen daarbij gezien worden als een vorm van maatwerk. Maatwerk verbetert de doelmatigheid als het leidt tot minder uitval, het verloop van inburgeringstrajecten versnelt of in dezelfde tijd leidt tot een grotere toename van kennis en vaardigheden. Maatwerk kan bijvoorbeeld voorkomen dat hoogopgeleide inburgeraars nodeloos een standaardtraject onder hun niveau moeten volgen of in een lange administratieve procedure terechtkomen als ze via de ROC's doorgecontracteerd moeten worden aan andere instellingen. Cijfers die aangeven dat er doelmatigheidswinst valt te behalen met meer maatwerk zijn nog beperkt beschikbaar. Dit heeft te maken met het feit dat de meeste trajecten worden doorlopen via ROC's en er slecht zicht is op de vooruitgang die nieuwkomers en oudkomers daar halen. Wel kan gekeken worden naar ervaringen bij oudkomers, waar in tegenstelling tot bij nieuwkomers meer ruimte is voor maatwerk en niet de verplichting bestaat cursussen in te kopen bij een ROC. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren in toenemende mate contact gezocht met andere instellingen voor de inburgering van oudkomers, grote steden voorop. De ervaringen van deze steden laten zien dat er voldoende instellingen zijn die een deel of geheel van een inburgeringstraject kunnen en willen verzorgen (van intake tot het daadwerkelijk verzorgen van cursussen)²³. Gemeenten sluiten ook in toenemende mate contracten met deze instellingen. De kwantitatieve gegevens over uitval en bereikte resultaten die er zijn bij deze instellingen wijzen een duidelijke richting op: minder uitval, kortere doorlooptijden en meer vooruitgang in kennis en vaardigheden in minder uren les²⁴. Hoewel pril, rechtvaardigen dergelijke ontwikkelingen het bieden van meer ruimte voor andere instellingen bij zowel nieuwkomers als oudkomers. Naast goede mogelijkheden op doelmatigheidsverbetering is een bijkomend voordeel van meer diversiteit en concurrentie in het aanbod dat prestaties van aanbieders beter met elkaar kunnen worden vergeleken, wat (onder andere) meer duidelijkheid geeft over de relatieve prestaties van ROC's. In economisch vakjargon uitgedrukt leidt de introductie van concurrentie tot een vermindering van de informatie-asymmetrie die nu nog bestaat tussen ROC's en hun opdrachtgevers. Op dit moment is het bijvoorbeeld voor gemeenten moeilijk vast te stellen wat de resultaten zijn geweest van het uitbreiden van het gemiddeld aantal uur voor een inburgeringstraject van 500 uur vóór de komst van de WIN, tot 600 uur na de inwerkingtreding van de WIN. ROC's hebben vaak een voorkeur voor nog (veel) meer uren les, waarbij het voorkomt dat sommige inburgeraars ruim drie jaar cursussen volgen zonder dat er duidelijk zicht op vooruitgang is. Hier staat tegenover de ervaring met andere instellingen bij oudkomers die in (veel) minder dan 600 uur wel duidelijk vooruitgang weten te boeken, afgemeten aan het begin- en eindniveau volgens Cito-maatstaven of de maatstaven behorende bij staatsexamens²⁵.

Een tweede mogelijkheid voor doelmatigheidswinst ziet de werkgroep in het verminderen van de structurele reserveringen die gemeenten momenteel doen met de middelen voor de inburgering van nieuwkomers. Officiële cijfers van Cfi geven het volgende beeld: voor heel Nederland (brief aan TK

²³ Informatie van de gemeente Amsterdam laat zien dat er daar inmiddels circa 30 partijen zijn die cursussen Nederlandse taalbeheersing aanbieden.

²⁴ Naast de gemeente Amsterdam gaat het om ervaringen in de gemeente Utrecht met het James Boswell Instituut van de Universiteit Utrecht.

²⁵ Deze cijfers zijn gebaseerd op ervaringen met inburgering van oudkomers in de gemeente Utrecht.

van 1 dec 1999) was de onderbesteding 12% van het budget in 1996 en 21% van het budget in 1997. In 1998 is door alle gemeenten ongeveer 20% onderbested. Voor 1999 komt het cijfer op 17%. Voor 2000 geldt dat met de gemeenten waarmee is afgerekend het voorlopige percentage uitkomt op ongeveer 14% ten opzichte van het beschikbare budget. Als gekeken wordt naar individuele gemeenten zijn de verschillen groot, met extremen van ruim 60% onderbesteding tot ruim 60% overbesteding (KPMG, 2000). Bij de G4 ligt het percentage reserveringen op 18-19% (Evaluatie WIN, deelrapport PWC).

Gemiddeld is sprake van structurele onderbesteding bij nieuwkomers van rond de 15-20%.

Gemeenten mogen vanaf 1999 deze onderbesteding reserveren voor latere jaren of gebruiken voor oudkomerstrajecten. In de praktijk is er vooral sprake geweest van reservering, wat ten koste is gegaan van de mogelijkheden voor oudkomers. Een en ander geeft aan dat er middelen zijn om het aanbod uit te breiden en daarmee bijvoorbeeld de nog bestaande wachtlijsten verder terug te dringen.

Een derde reden om te veronderstellen dat er ruimte is voor doelmatigheidswinst betreft de mogelijkheden van bundeling van verschillende financiële stromen. Trajecten voor met name oudkomers worden niet alleen gefinancierd uit specifieke regelingen voor deze groep, maar ook uit algemene middelen voor bijvoorbeeld educatie. Wanneer sprake is van toeleiding naar arbeid komen de omvangrijke middelen voor reïntegratie in beeld. In hoofdstuk 2 is in figuur 2 aangegeven welke financiële bronnen er zijn voor inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers.

In de paragraaf over de effectiviteit van het inburgeringsbeleid is al aangegeven dat het combineren van verschillende elementen van inburgering (gericht op sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid) niet goed verloopt. Dit beeld wordt bevestigd door de ervaringen van experts. Zij geven een beeld van de vaak nog gescheiden werelden van inburgering, onderwijs en arbeid. Dit geldt dan voor zowel de financiële stromen met bijbehorende verantwoording vanuit het rijk als de inrichting van het inburgeringstraject op gemeentelijk niveau. Daardoor blijkt het moeilijk te zijn (hoge administratieve-/uitvoeringslasten) bestaande middelen te koppelen voor inburgeringstrajecten die verschillende componenten in zich hebben als taal, opvoedingsondersteuning en arbeid. Een koppeling van middelen biedt ook mogelijkheden om het inburgeringstraject zodanig in te richten dat de overgang van de ene naar de andere stap soepel verloopt. De mogelijkheid van combinatietrajecten waarbij een concreet inburgeringsperspectief centraal staat (verdere scholing, arbeid of opvoeding), heeft als voordeel dat de taalverwerving sneller en beter verloopt. Hoewel geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over deze besparingsmogelijkheid worden zij door de werkgroep gezien als belangrijke bron van mogelijke doelmatigheidswinst.

3.3.2 *Institutioneel*

Naast empirisch kan doelmatigheid institutioneel benaderd worden. Het gaat dan om de vraag in hoeverre de direct betrokken partijen door de huidige 'instituten' al dan niet gestimuleerd worden om de doelstellingen van het beleid te realiseren. Onder instituten wordt hier verstaan het geheel aan instrumenten dat de (rijks-)overheid heeft om de uitvoering aan te sturen (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3). Bij het institutionele aspect van doelmatigheid gaat het met andere woorden om de 'prikkel' die de betrokken partijen ervaren om ook daadwerkelijk de doelen na te streven van het inburgeringsbeleid. 'Prikkel' hebben betrekking op sancties en beloningen die verbonden zijn aan bepaalde vormen van gedrag. Nog anders geformuleerd gaat het om het subjectieve nut dat de betrokken partijen ervaren om de doelen van het inburgeringsbeleid te realiseren. Dit subjectieve nut hoeft niet gelijk te zijn aan het nastreven van de doelen van het inburgeringsbeleid.²⁶ Instituten c.q. prikkels kunnen er voor zorgen dat het subjectieve of private nut van de betrokken partijen zoveel mogelijk in

²⁶ Over het verschil tussen subjectief nut en het realiseren van maatschappelijke doelen binnen de publieke sector is in de afgelopen decennia een aanzienlijke voorraad theoretische en empirische kennis opgebouwd, zie bijvoorbeeld "The Elgar Companion to Public Choice", Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001.

overeenstemming wordt gebracht met het maatschappelijke nut van inburgering. Daarmee wordt de kans groter dat degenen wier gedrag bepalend is voor het succes van het inburgeringsbeleid, gericht zijn op de realisatie van de 'sociale'/maatschappelijke doelen van dat beleid.

Bij de huidige uitvoering van het beleid zijn de volgende partijen van belang voor het realiseren van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid:

- De inburgeraar, wiens kennis en vaardigheden en proces van integratie het aanknopingspunt zijn voor beleid.
- De instelling die een inburgeringstraject verzorgt, in de huidige situatie meestal een ROC.
- De gemeente, die middelen van het rijk ontvangt voor inburgering en deze besteedt aan inburgeringstrajecten bij (veelal) een ROC.
- Het rijk, dat de middelen voor inburgering beschikbaar stelt via verschillende ministeries met daaraan verbonden regels over de verdeling en verantwoording.

De inburgeraar

De inburgeraar is het belangrijkste aanknopingspunt van het beleid: hij of zij is het die we met het beleid willen helpen een stap te zetten in het integratieproces. De motivatie of anders gezegd het subjectieve nut van de inburgeraar is dus van belang bij het slagen van het inburgeringsbeleid. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: in hoeverre stimuleert het huidige beleid de inburgeraar zijn of haar integratie in de Nederlandse samenleving ter hand te nemen?

De beschrijvingen in voorgaande paragrafen maken duidelijk dat op een aantal belangrijke punten het huidige beleid niet motiverend werkt op de inburgeraar met het oog op het verwerven van een zelfstandige plaats in de samenleving. Zowel bestaande rapporten als de bijeenkomsten met experts maken duidelijk dat het ten aanzien van de huidige inburgeringstrajecten ontbreekt aan een helder perspectief. Dit geldt zowel voor nieuwkomers als oudkomers. De vraag waarom zij een traject volgen, met welk doel voor ogen is te weinig duidelijk. Er wordt snel geredeneerd naar standaardtrajecten (WRR, 2001), waarbij het volgen van een bepaald aantal uren – met als ijkpunt de 600 uur die wordt genoemd in de WIN – bij een bepaalde instelling (ROC) binnen een bepaalde tijd centraal staat. Dit is zeker het geval voor nieuwkomers, waarvoor de WIN bepaalt dat inburgeringstrajecten bij ROC's moeten worden gevolgd. Bij oudkomers bestaat er formeel meer keuzevrijheid, maar gemeenten maken daar nog beperkt gebruik van, hoewel er het laatste jaar een duidelijke kentering is waar te nemen bij een aantal grote gemeenten.

Wanneer inburgeringstrajecten bij een ROC wordt of moet worden doorlopen, vormt het aantal instroommomenten een beperking. Dit draagt bij aan het bestaan van wachtlijsten (alleen voor oudkomers) en wachttijden voor deelname aan taallessen. Voor hoogopgeleide nieuwkomers is een probleem dat ROC's geen geschikte programma's hebben. Gecombineerd met het snel toedeneren naar standaardtrajecten is er weinig aandacht voor het goed vaststellen van wat iemand kan (inclusief aandacht voor elders verworven competenties), wil en nodig heeft om een zelfstandige plaats in de samenleving te bereiken. Het gevolg daarvan is dat onduidelijk wordt of een programma wel aansluit op de concrete behoeften en mogelijkheden van de nieuwkomer of oudkomer. Meer duidelijkheid hierover aan het begin van het inburgeringstraject vergroot niet alleen de effectiviteit en doelmatigheid van het aangeboden traject, maar vergroot ook de kansen op goede doorgeleiding (WRR, 2001). Nu wordt vaak te laat nagedacht over het doel van een inburgeringstraject (KPMG, 2000).

Ten aanzien van deze plaats in de samenleving is het vervullen van arbeid een ondergeschoven aspect, wat vreemd is in het licht van de doelstelling van inburgering. Een duidelijk voorbeeld is het pas na het educatieve traject betrekken van het CWI bij de doorgeleiding naar arbeidsmarkt, ook al staat in de WIN voorgeschreven dat het CWI al bij het inburgeringsonderzoek moet worden betrokken. Volgens experts is arbeid een reëel perspectief voor een groot deel van de nieuwkomers. Nieuwkomers geven zelf voor een groot deel aan een positie op de arbeidsmarkt te ambiëren,

waarmee men kan voorzien in het eigen onderhoud en dat van andere gezinsleden. Een indirecte maar duidelijke indicator daarvoor is het belang van werk als reden van uitval uit een inburgeringstraject. Oudkomers hebben soms al ervaring op de arbeidsmarkt. Het centraal stellen van een bepaalde functie op de arbeidsmarkt heeft als voordeel dat het een duidelijk perspectief biedt voor de betrokken persoon. Bij de intake van de inburgering kan al een uitstroomdoel centraal worden gesteld: vanuit een situatie zonder werk naar deelname aan het arbeidsproces. Wat van belang is bij trajecten gericht op werk is de mogelijkheid van combinatietrajecten: de verwerving van taal combineren met bijvoorbeeld werkstages of tijdelijk werk. Zoals eerder opgemerkt wordt het realiseren van deze trajecten bemoeilijkt door de verschillen tussen het inburgeringsbeleid en het reïntegratiebeleid. Dit betreft zowel de oriëntatie van het beleid als de uitvoering. Qua oriëntatie is inburgering vooral gericht op educatie, terwijl het reïntegratiebeleid sterk gericht is op werk. Met betrekking tot de uitvoering wijst een aantal bronnen op de complexiteit van het samenbrengen van de verschillende wetten en regels en de bijbehorende financieringsstromen (ARK, 2000, Taskforce Inburgering, 2001). De volgtijdelijkheid die nu in de praktijk sterk wordt benadrukt in het inburgeringstraject (eerst maatschappelijk opvang en scholing, dan pas arbeidsmarktperspectief), leidt ertoe dat niet deelnemen aan een inburgeringscursus het enige alternatief lijkt voor werkgevers en de inburgeraar die wil werken. De inkomstenderving vanwege het volgen van een cursus kan immers moeilijk worden gecompenseerd. De versnippering van beleid doet zich niet alleen voor op rijksniveau, maar ook op gemeentelijk niveau. Er zijn op dat niveau vaak verschillende gemeentelijke afdelingen verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van combinatietrajecten, die niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. In het algemeen blijkt de aard van trajectbegeleiding grote invloed te hebben op het succesvol afronden van een inburgeringstraject (Piers groep, 2000).

Afgezien van beperkte ruimte en aandacht voor de behoeften en mogelijkheden van de nieuwkomer en oudkomers is een belangrijke vraag in hoeverre het huidige systeem duidelijke eisen stelt aan nieuwkomers en oudkomers. Bij nieuwkomers geldt op basis van de WIN een verplichting tot inburgering. Bij oudkomers geldt deze verplichting niet. Wel geldt vanaf 1 juli 2002 de verplichting tot het sluiten van een overeenkomst tussen de gemeente en oudkomer die met een inburgeringsprogramma wil starten. Afgezien van deze procesmatige eisen stelt het huidige beleid geen duidelijke inhoudelijke eisen aan de inburgering. Er bestaat wel een toets (de profieltoets NT2 en MO), maar hiervoor slagen of zakken is niet mogelijk. Er zijn alleen 'streefniveaus', waaraan geen consequenties zijn verbonden voor de nieuwkomer of oudkomer. De inhoudelijke functie van de profieltoets wordt verder ondermijnd doordat de financiering van inburgeringstrajecten is gekoppeld aan het aantal afgelegde toetsen in plaats van de bereikte inhoudelijke resultaten. Dit heeft onder andere geleid tot het vervroegd afleggen van de profieltoets terwijl het inburgeringstraject nog niet in de afrondende fase is beland (Evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002).

Op basis van de WIN bestaat er de mogelijkheid van het toepassen van sancties bij nieuwkomers. Sancties worden in de praktijk weinig toegepast, zelfs in geval van verwijtbaar gedrag van de nieuwkomer (Vrijbaan, 2000). Dit leidt ertoe dat mensen makkelijk kunnen wegblijven. Het niet opleggen van sancties door gemeenten blijkt samen te hangen met de twijfel bij gemeenten over de kwaliteit van hun eigen dienstverlening en gebrekkige kennis bij gemeenten over de inhoud van de WIN ten aanzien van sanctioneren. Bovendien gaan de bevoegdheden van de gemeente bij het innen van een boete op basis van de WIN minder ver dan bij het ABW-regime, waardoor inning veel tijd en administratie vraagt (evaluatie WIN, deelrapport Regioplan, 2002). Gemeenten gaan er soms wel toe over inburgeraars die een inburgeringstraject afronden te belonen.

Alles overziend kan een aantal serieuze vragen worden gesteld bij de 'prikkel's die uitgaan van het huidige inburgeringsbeleid op nieuwkomers en oudkomers. Aan de ene kant worden hun 'rechten' beperkt doordat snel wordt voorgesorteerd op standaardtrajecten bij ROC's. Een helder maatschappelijk perspectief staat daarbij niet centraal en voor individuele mogelijkheden en behoeften is weinig ruimte. Het ontbreekt met andere woorden aan maatwerk. Ook voor combinatietrajecten blijkt in een dergelijke opzet maar beperkt ruimte te zijn. Aan de andere kant zijn ook de 'eisen' die aan nieuwkomers en oudkomers worden gesteld zeer beperkt of onduidelijk. Voor nieuwkomers bestaat er een verplichting tot inburgering, maar deze verplichting is meer gericht op deelname aan een (standaard) programma dan gericht op bepaalde kennis en vaardigheden die behaald moeten worden. Er is een profieltoets, maar daar kan een nieuwkomer niet voor slagen of zakken. Er zijn voor hem of haar ook geen consequenties verbonden aan het wel of niet halen van bepaalde niveaus aan kennis en vaardigheden, of het nu gaat om taal, maatschappij- of beroepen-oriëntatie. Sancties worden niet of nauwelijks toegepast, ook niet in het geval van verwijtbaar gedrag en ook al bestaan daartoe wettelijke mogelijkheden. Dit resulteert in een situatie van vrijblijvendheid.

ROC's

ROC's hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van inburgeringstrajecten. Onder de WIN bestaat zoals eerder gezegd de verplichting om inburgeringstrajecten door een ROC te laten verzorgen. Ook bij het inburgeringsonderzoek moet verplicht een ROC worden betrokken. Bij oudkomers bestaan deze verplichtingen niet, maar in de praktijk blijken veel gemeenten ook voor dit deel van de doelgroep trajecten te laten verzorgen door de ROC's. Doorcontracteren via een ROC voor hogeropgeleide nieuwkomers is mogelijk, maar dit levert zoveel administratieve handelingen op voor gemeenten en ROC's dat het in praktijk weinig gebeurt. Dit betekent dat de positie van ROC's in de praktijk nog sterker is dan op basis van formele wet- en regelgeving al is bepaald. Een dergelijke situatie roept vragen op over de prikkel's die er voor ROC's zijn om prestaties te leveren ten aanzien van inburgering. De bijna monopoliepositie nodigt hier niet toe uit. Dit zou kunnen worden ondervangen als de financiering van deze programma's gebonden is aan duidelijke prestatie-eisen, bijvoorbeeld in bereikte niveaus (eventueel rekening houdend met beginniveau). Dat is echter in de huidige situatie ook niet het geval: ofwel prestatie-eisen zijn niet opgenomen in de contracten die de gemeenten sluiten met ROC's ofwel ze worden niet nageleefd en leiden niet tot duidelijke consequenties voor ROC's.

Bij de financiering van inburgeringstrajecten is een hoofdrol weggelegd voor het aantal afgelegde profieltoetsen, waardoor de inhoud van de toets ondergeschikt is geraakt aan het financieringsmotief. Dit blijkt zoals eerder gezegd uit het feit dat deze toetsen niet aan het eind maar soms veel eerder in het inburgeringstraject worden afgelegd. Omdat ook de opdrachtgever van de ROC's, de gemeente, geen duidelijke prikkel hebben te letten op de inhoudelijke functie van de profieltoets kan er zonder gevolgen op deze manier worden gehandeld.

Er zijn met andere woorden nauwelijks duidelijke prikkel's voor ROC's om zoveel mogelijk toe te voegen aan de (soms sterk verschillende) kennis en vaardigheden van inburgeraars die hen helpen bij het zelfstandig functioneren in de Nederlandse samenleving. Die zijn er niet vanwege het ontbreken van concurrentie én het ontbreken van een resultaatgerichte aansturing door gemeenten. Hierbij passen bijvoorbeeld constatering dat de ROC's zich niet verantwoordelijk hebben gevoeld voor wachtlijstbeheer²⁷ en dat hun aanbod niet goed aansluit bij de behoeften van de doelgroep. Bij dit laatste past de kanttekening dat de ROC's zelf ook niet altijd de ruimte hebben om de variëren, bijvoorbeeld omdat ze te maken hebben met CAO's die openstelling op ongebruikelijke tijdstippen (avonden, weekeinden, vakantie) moeilijk (lees: duur) maken.

²⁷ Ten aanzien van het wachtlijstbeheer is er inmiddels tussen de Taskforce Inburgering, de VNG en BVE-raad een convenant gesloten.

Gemeenten

De gebrekkige prikkels die zijn gesignaleerd op het niveau van de inburgeraar en de ROC's zijn voor een groot deel ook van toepassing op gemeenten, die geconfronteerd worden met dezelfde wet- en regelgeving en bijbehorende financieringssystematieken. Het ontbreken van duidelijk vastgestelde inhoudelijke toetsen en daaraan gekoppelde financierings- en verantwoordingsssystematieken maakt dat ook gemeenten het realiseren van de uiteindelijke doelstellingen van het inburgeringsbeleid minder duidelijk voor ogen kunnen hebben. Het veiligstellen van de middelen en daarmee financieren van een aantal standaardtrajecten bij ROC's kan dan prioriteit krijgen boven het daadwerkelijk vergroten van de kennis en vaardigheden van inburgeraars om sociaal, educatief en professioneel zelfredzaam te zijn. Dat dit niet ondenkbeeldig is, bewijst het voorbeeld van de te vroeg afgelegde profieltoetsen bij ROC's, waar de gemeenten niet corrigerend optreden.

Een ander punt met betrekking tot de doelmatigheid betreft de reserveringen die gemeenten doen met middelen voor inburgering in plaats van deze te besteden aan inburgeringstrajecten. Een aantal bronnen wijst in dit verband op de onbedoelde maar negatieve invloed van de financierings-systematiek van de WIN, de zogenaamde T-2 systematiek (ARK, 2000, Evaluatie WIN, deelrapport PWC, 2002). De financiering van inburgeringstrajecten wordt in deze systematiek afhankelijk gesteld van een jaarlijks vast te stellen macrobudget en de prestaties van gemeenten in jaar T-2. Dit geeft veel onzekerheid over beschikbare middelen, waardoor gemeenten extra middelen reserveren voor toekomstige jaren. Zij moeten immers 'voorfinancieren' bij een onverwacht grote toestroom. Reserveren is toegestaan, maar hieraan zijn voor gemeenten geen grenzen gesteld. Gemeenten maken dan ook ruim gebruik van deze mogelijkheden om zich in te dekken tegen mogelijke financiële risico's voor de toekomst. Na een aantal jaren van geconstateerde reserveringen van 15-20% doet zich echter de vraag voor in hoeverre dit gerechtvaardigd is. Deze reserveringen gaan ten koste van de mogelijkheid meer inburgeraars een inburgeringstraject aan te bieden.

Een ander probleem voor gemeenten is dat – hoewel het mogelijk is gelden van verschillende oorsprong (WIN, Oudkomersgelden, gelden voor educatie op basis van de WEB, sociale zekerheidsgelden) te combineren voor combinatietrajecten – de afrekensystematiek die de verschillende ministeries nu toepassen, hier niet toe uitnodigen: men vraagt verschillende gegevens voor de verantwoording op verschillende tijdstippen met als gevolg veel administratieve lasten voor gemeenten (ook risico van twee keer hetzelfde opvoeren). Het voorzien in de informatiebehoeften van de ministeries gaat dan vóór op de gerichtheid op het vermeerderen van de kennis en vaardigheden van inburgeraars. Daarbij is het voor gemeenten vaak niet duidelijk wat de rijksoverheid vervolgens met de gegeven cijfers doet. Een duidelijke relatie met de doelstellingen van het beleid of de financiering zien velen niet. Er wordt met andere woorden een administratieve last op gemeenten gelegd, die niet duidelijk ten goede komt aan het realiseren van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid. Er is een onvoldoende scherpe definiëring van de gewenste beleids- en verantwoordingsinformatie, onvoldoende afstemming tussen departementen over de informatievraag aan het decentrale niveau, opvang van informatietekorten via ad hoc onderzoek, en een gebrekkige registratie en gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties (Taskforce Inburgering, 2001). Anders geformuleerd: er wordt in de betrokken wet- en regelgeving (WIN, WEB en regelingen oudkomers) uitgegaan van adequate informatievoorziening, terwijl dat niet het geval is (ARK, 2000). Naast informatieproblemen is er in sommige gevallen gebrek aan kennis, expertise en capaciteit bij gemeenten om het inburgeringsbeleid goed uit te (kunnen) voeren. Kortom, de inhoud van de verschillende wetten leidt tot verschillende prikkels: de WEB 'trekt' naar de 600 uur (taal-)onderwijs, terwijl men bij de WIN sterk gericht is op de profieltoets en het afgeven van beschikkingen.

Rijk

Vanuit de rijksoverheid zijn de inhoudelijk meest betrokken departementen bij inburgering de ministeries van BZK, OCenW, SZW en VWS. BZK heeft met de inwerkingtreding van de WIN een coördinerende taak gekregen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is de financiering van de WIN afkomstig van OCenW en VWS, waar de betreffende middelen op de begroting staan. De betrokkenheid van OCenW, SZW en VWS ligt in relatie met de inhoud van het inburgeringstraject, waarin (taal-)onderwijs, beroepenoriëntatie, werk(-ervaring) en maatschappij-oriëntatie een plaats hebben. Voor de inburgering van oudkomers zijn de oudkomersregelingen in het leven geroepen, die op de begroting van BZK staan²⁸. Dit impliceert dat bij nieuwkomers BZK het coördinerende departement is, terwijl bij oudkomers BZK verantwoordelijk is voor zowel de regelgeving als het budget.

De vraag is in hoeverre de bovengenoemde verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot doelgerichtheid ten aanzien van het behalen van resultaten bij inburgering. De betrokken departementen zijn eerst verantwoordelijk op hun deelterreinen, wat voor respectievelijk OCenW, SZW, VWS impliceert: onderwijs, werkgelegenheid en welzijn. De relatie tussen deze deelterreinen en inburgering is echter niet duidelijk vastgelegd. Op het niveau van de inburgeringstrajecten is eerder al gewezen op de verschillende insteek van de wetten op grond waarvan combinatietrajecten kunnen worden gefinancierd. De inhoudelijke afstemming en afstemming van financierings- en verantwoordings-systematiek laat bij deze trajecten in ieder geval te wensen over.

Het complexe geheel aan perspectieven en verantwoordelijkheden bij inburgering maakt dat niemand zich heel direct verantwoordelijk hoeft te voelen voor het al dan niet slagen van inburgering. De diffuse verdeling van verantwoordelijkheden leidt tot zwakke prikkels ten aanzien van inburgering.

Voor de partijen in de politieke besluitvorming (kabinet, kamer, politieke partijen) leidt de complexe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het rijk ertoe dat het niet makkelijk is vast te stellen welk departement waarop is aan te spreken op het terrein van inburgering.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Op grond daarvan kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De verplichting tot inburgering voor alle nieuwkomers, die is ingesteld met de WIN, heeft het bereik van nieuwkomers aan het begin van het traject vergroot van ongeveer 80% tot 90%. Over het bereik van oudkomers kan alleen gezegd worden dat de vraag het aanbod voorlopig zal overtreffen, maar dat de bestaande wachtlijsten wel zijn teruggebracht in omvang en duur.
- Bij zowel nieuwkomers als oudkomers is sprake van uitval in alle fasen van het inburgerings-traject. De uitval gedurende het traject varieert van ongeveer 20% bij nieuwkomers tot 35% bij oudkomers. Daarnaast begint 25% van de oudkomers die zich hebben aangemeld nooit aan een cursus.
- Over de behaalde niveaus aan kennis en vaardigheden is alleen voor nieuwkomers beperkte informatie beschikbaar. Deze geeft aan dat de 'streefniveaus' die zouden moeten worden behaald voor taal en maatschappij-oriëntatie door een belangrijk deel van de inburgeraars niet wordt gehaald. Bij taal haalt bijna de helft het streefniveau (NT2 niveau 2) niet, bij maatschappij oriëntatie haalt 40% niet het streefniveau.
- De 'externe effectiviteit' van het beleid bij nieuwkomers is gering: van de bereikte nieuwkomers wordt uiteindelijk maar 17% doorgeleid naar een vervolgtraject en 6 % naar werk. Bij het percentage van werk hoort de kanttekening dat een belangrijke reden voor uitval is dat nieuwkomers gedurende het traject al werk hebben aanvaard. Voor oudkomers zijn geen cijfers beschikbaar over de doorgeleiding.

²⁸ De ministeries van BZK en OCW hebben hier in 1998, naar aanleiding van het Regeerakkoord, afspraken over gemaakt.

- Factoren die een mogelijke verklaring vormen voor uitval en teleurstellende resultaten kunnen worden verdeeld in twee clusters:
 1. Kenmerken, omstandigheden en gedragingen van inburgeraars (verhuizing en remigratie, het zwangerschap, psychische klachten, een laag niveau van vooropleiding, het aanvaarden van werk, gebrekkig motivatie).
 2. Kenmerken van de inburgeringstrajecten, waardoor de motivatie van de inburgeraar minder wordt en werk of zwangerschap een reden voor uitval worden (onduidelijk perspectief, weinig prikkels, te weinig sprake maatwerk en combinatietrajecten, bijvoorbeeld combinaties van taal met werk of opvoeding).
- Hoewel maatwerk en combinatietrajecten niet onmogelijk zijn in de huidige situatie, zitten er in het huidige systeem wel een aantal formele en informele kenmerken dat dit bemoeilijkt. Dit geldt met name voor de WIN, die bepaalt dat inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers moeten worden doorlopen bij ROC's en een gerichtheid in zich heeft op het aanbieden van standaardprogramma's van een bepaald aantal (600) uur. Combinatietrajecten worden bemoeilijkt door de complexiteit die bestaat in het combineren van regelingen van aanpalende beleidsterreinen.
- Op basis van beschikbare cijfers is de conclusie gerechtvaardigd dat de relatie tussen inburgeringsresultaten en ingezette middelen kan worden verbeterd. Voorlopige vergelijkingen in een aantal gemeenten tussen de prestaties van ROC's en andere instellingen bij de inburgering van oudkomers laten zien dat met dezelfde of minder middelen (financiële en qua uren) meer vooruitgang kan worden geboekt. Meer resultaten met dezelfde middelen zijn ook mogelijk door grenzen te stellen aan de structurele reserveringen die nu plaats vinden met de middelen voor inburgeringstrajecten (10 tot 20%). Een laatste bron van doelmatigheidswinst betreft de beperking van administratieve lasten door stroomlijning van de regelgeving die een rol speelt bij het aanbieden van combinatietrajecten.
- Dat de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid ruimte voor verbetering laat kan ook worden afgeleid uit het institutionele aspect: de prikkels voor de betrokken partijen in de uitvoering (inburgeraars, scholingsinstellingen, gemeenten, rijk) om daadwerkelijk prestaties te leveren bij inburgering, zijn in het huidige systeem te zwak. Het ontbreekt aan voldoende duidelijkheid over het perspectief van inburgering en de te behalen niveaus aan kennis en vaardigheden. Dit werkt negatief op de motivatie van de inburgeraar en maakt het moeilijk om afspraken te maken met ROC's en gemeenten over de (honorering van) resultaten van de inburgeringstrajecten. De complexe verantwoordelijkheidsverdeling van inburgering binnen het rijk zorgt voor onduidelijke prikkels op dat niveau.

Samengevat kenmerkt het huidige systeem zich door te weinig *richtinggeving* vanuit het rijk ten aanzien van de *resultaten* van inburgeringstrajecten, het te weinig vragen van *rekenschap* over deze resultaten aan de betrokken partijen en het ontbreken van voldoende *ruimte* om in te spelen op de individuele mogelijkheden en behoeften van nieuwkomers en uitkomers. Anders geformuleerd is er sprake van onduidelijke 'plichten' voor de betrokken partijen ten aanzien van het te behalen resultaat en te weinig 'rechten' ten aanzien van de institutionele vormgeving van inburgeringstrajecten.

4. BELEIDSVARIANTEN VOOR DE TOEKOMST

4.1 Beleidsuitdaging

De belangrijkste knelpunten die de werkgroep heeft vastgesteld naar aanleiding van de analyse in hoofdstuk 3, vertaald in elementen van het huidige 'systeem' van inburgering zijn:

1. Te weinig duidelijkheid over de te bereiken resultaten van inburgering, geoperationaliseerd in te behalen niveaus aan kennis of vaardigheden of de te maken vooruitgang daarin (verschil tussen begin- en eindniveau).
2. Te weinig duidelijkheid over de consequenties voor de inburgeraar die volgen uit het wel of niet realiseren van bepaalde niveaus aan kennis of vaardigheden (relatie met probleem van non-participatie, uitval en verzuim).
3. Te zwakke prikkels tot prestatie voor de partijen die een begeleidende rol spelen bij inburgering (gemeenten, aanbieders van trajecten). Dit knelpunt heeft een sterke relatie met het eerste: als er geen duidelijke eisen worden gesteld aan de te behalen niveaus of vooruitgang daarin, is het ook moeilijk duidelijke prikkels te creëren.
4. Te weinig flexibiliteit in het aanbod van inburgeringstrajecten bij nieuwkomers, waardoor maar beperkt wordt en kan worden ingegaan op de mogelijkheden en behoeften van nieuwkomers en oudkomers.
5. Een (te) grote mate van complexiteit bij het combineren van middelen voor inburgering en aanpalende beleidsterreinen voor het tot stand brengen van combinatietrajecten (van belang voor combineren werk-inburgering en opvoeding-inburgering). Deze complexiteit vermindert ook de prikkels tot prestatie binnen het rijk.

Om de bovenstaande knelpunten op te lossen heeft de IBO-werkgroep een aantal institutionele vernieuwingen uitgewerkt, die kunnen bijdragen aan een grotere doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Aan de ene kant is een aantal uitgangspunten vastgesteld waaraan volgens de werkgroep iedere beleidswijziging zou moeten voldoen (paragraaf 4.2). Aan de andere kant is ter invulling van deze uitgangspunten een aantal beleidsvarianten verkend, die een weerspiegeling zijn van verschillende 'bestuursfilosofieën' (paragraaf 4.3). Paragraaf 4.4. bevat de conclusies.

4.2 Uitgangspunten voor institutionele vernieuwing

De IBO-werkgroep komt op basis van bovenstaande knelpunten tot een aantal uitgangspunten dat leidend zou moeten zijn voor toekomstige beleidswijzigingen. Anders geformuleerd gaat het om een aantal 'no regret' maatregelen die de werkgroep adviseert om de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te vergroten. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. De ontwikkeling van een inburgeringstoets, die aangeeft welke kennis en vaardigheden en welk niveau aan kennis en vaardigheden van belang worden geacht om ingeburgerd te zijn of raken in de Nederlandse samenleving. De inburgeringstoets kan bestaan uit verschillende delen, aansluitend bij de kennis en vaardigheden die van belang worden geacht. De kennis en vaardigheden die centraal staan in de inburgeringstoets moeten aanknopingspunten bieden voor het vaststellen van de resultaten van inburgering bij zowel nieuwkomers als oudkomers (behalen bepaald niveau of toename in niveau). Deze maatregel moet het eerste knelpunt genoemd in paragraaf 4.1 wegnemen.
2. Het introduceren van financiële en/of juridische consequenties aan het wel of niet halen van de inburgeringstoets voor de inburgeraar. Er moet – gelet ook op de consequenties voor de samenleving als geheel – voor de inburgeraar iets 'op het spel staan' om zijn of haar motivatie te prikkelen. Deze maatregel moet het tweede knelpunt genoemd in paragraaf 4.1 wegnemen. Het onderscheid tussen een verplichting tot inburgering bij nieuwkomers en keuze tot inburgering bij oudkomers blijft gehandhaafd.

3. De financierings- en verantwoordingssystematiek van de WIN loskoppelen van het aantal afgelegde toetsen of gesloten inburgeringscontracten. Introductie van een 'inkoopmodel', waarbij inburgeringstrajecten worden ingekocht van aanbieders die met elkaar moeten concurreren. De huidige koppeling aan het aantal beschikkingen (op basis van gesloten inburgeringscontracten) en verklaringen (op basis van aantal afgelegde profieltoetsen) heeft geleid tot perverse effecten, waardoor de inhoudelijke functie van de profieltoets is ondergesneeuwd. De introductie van concurrentie moet leiden tot een grotere gerichtheid op het behalen van resultaat. Deze maatregelen moet het derde knelpunt genoemd in paragraaf 4.1 wegnemen.
4. Het loslaten van de verplichting in de WIN – afgeleid van het systeem in de WEB – om inburgeringsprogramma's in te kopen en te doorlopen bij de ROC's, wat tot gevolg heeft dat er een open marktmodel ontstaat met verschillende aanbieders. Meer ruimte voor andere aanbieders vergroot de prikkels tot prestatie van ROC's, geeft meer inzicht in hun relatieve prestaties, biedt ruimte voor innovatie in de programma's die worden aangeboden en kan leiden tot een toename in het totale aanbod. Het open marktmodel betekent ook dat ROC's niet meer verplicht zijn om inburgeringsprogramma's aan te bieden als zij besluiten dat inburgering niet meer tot hun kernactiviteiten behoort of te risicovol is. Dit uitgangspunt heeft betrekking op het oplossen van het derde en vierde knelpunt genoemd in paragraaf 4.1.
5. Beslissen en betalen zoveel mogelijk in één hand brengen binnen het rijk en de inhoud en planning van de verdelingssystematiek en verantwoording die hoort bij de verschillende financiële stromen vanuit het rijk stroomlijnen. Deze maatregelen moeten het laatste knelpunt genoemd in paragraaf 4.1 oplossen.

Tussen de uitgangspunten van institutionele verandering bestaat een sterke onderlinge relatie. De introductie van een inburgeringstoets (1) biedt de mogelijkheid om duidelijker prikkels te creëren voor inburgeraars en de instellingen die hen begeleiden (2 en 3), meer vrijheid te geven ten aanzien van de invulling van het inburgeringstraject (4) en de financierings- en verantwoordingssystematiek meer resultaatgericht te maken en te stroomlijnen (5).

Het doorvoeren van bovengenoemde institutionele wijzigingen heeft voor alle betrokken partijen consequenties ten aanzien van hun verantwoordelijkheden. Deze zijn grafisch weergegeven in figuur 4. Achter elk punt is aangegeven met welk ander kwadrant een directe relatie bestaat. Belangrijkste 'plicht' voor de inburgeraar wordt het halen van de inburgeringstoets. Er moet daarbij iets op het spel staan, wat tot uitdrukking komt in financiële en/of juridische consequenties. Het kan daarbij gaan om de omvang van een eigen bijdrage of de verblijfsstatus (zie varianten). Het rijk heeft de taak de inhoud van de toets en de consequenties daarvan vast te stellen. Met de inburgeringstoets en daaraan verbonden consequenties geeft de centrale overheid aan welk niveau zij wil dat inburgeraars halen. Tegenover het halen van de inburgeringstoets moet volgens de IBO-werkgroep het 'recht' staan op meer keuzevrijheid in het te volgen traject naar het halen van de inburgeringstoets. De ruimte voor de eigen mogelijkheden en voorkeuren moet vergroot worden. Dit impliceert meer aandacht voor het goed vaststellen van het startniveau waarop inburgeraars zitten en meer keuze ten aanzien van de aanbieders en de programma's die worden gevolgd. Voor het vergroten van de keuzemogelijkheden is het volgens de werkgroep gewenst de verplichting voor nieuwkomers om een cursus te volgen bij een ROC los te laten. Bij het maken van een keuze kan de gemeente inburgeraars helpen middels voorlichting en ondersteuning in de vorm van trajectbegeleiding.

Figuur 4: Verantwoordelijkheidsverdeling in een nieuw systeem van inburgering

<p>IV <u>Rijk</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen inhoud inburgeringstoets (I) • Vaststellen consequenties van halen/niet halen toets (I) • Erkennen aanbieders trajecten (II) • Vaststellen voorwaarden inkoopmodel (II, III) • Stroomlijnen regelingen (III) • Verantwoording vragen op basis van behaalde resultaten toets (III) 	<p>I <u>Inburgeraar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Moet inburgeringstoets halen (IV) • Financiële en/of juridische consequenties verbonden aan halen toets (IV) • Meer ruimte voor eigen mogelijkheden en voorkeuren (maatwerk) (II) • Krijgt voorlichting en ondersteuning (III)
<p>III <u>Gemeente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mogen inburgeringstrajecten inkopen bij erkende aanbieders (IV, II) • Leggen integraal verantwoording af over besteding rijksmiddelen op basis van behaalde resultaten toets (IV) • Het geven van voorlichting en begeleiding aan de inburgeraar (I) • Krijgen voorlichting en expertise (IV) 	<p>II <u>Aanbieders inburgeringstrajecten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kunnen op basis van concurrentie meedingen naar opdrachten voor inburgering (III, I) • Krijgen vrijheid ten aanzien van invulling traject (IV) • Leggen verantwoording af op basis van behaalde resultaten toets (III, I) • Kunnen officiële erkenning krijgen (IV)

Voor aanbieders van inburgeringstrajecten ontstaat een situatie van concurrentie, waardoor instellingen moeten laten zien wat ze waard zijn tegenover hun cursisten en de gemeenten. Ze worden hierdoor gestimuleerd maatwerk te bieden. Naast ROC's ontstaat er zo meer ruimte voor andere scholingsinstellingen, bedrijven, welzijns- en vrijwilligersorganisaties om inburgeringscursussen aan te bieden. Hun prestaties worden afgemeten aan de vooruitgang die wordt gemaakt op de competenties die in de inburgeringstoets zitten. Deze moeten aan het begin (begintoets) en eind van een traject worden vastgesteld, zodat de toename in kennis en vaardigheden duidelijk is. Dit geeft gemeenten en cursisten inzicht in de kwaliteiten van de instelling. De geleverde prestaties krijgen een plaats in de verantwoording en kunnen leiden tot een 'afrekening' voordat wordt overgegaan tot een nieuw contract. Tegenover de 'plicht' te presteren leidt meer concurrentie tot het 'recht' op meer vrijheid over in de inrichting van de trajecten (zo weinig mogelijk proceseisen).

Door de introductie van (meer) concurrentie in het aanbod van inburgeringstrajecten wordt de regierol van de gemeente sterker benadrukt: gemeenten worden zelf verantwoordelijk voor de inkoop van inburgeringstrajecten, waarbij ze zelf mogen kiezen met wie ze in zee willen. Of gemeenten dit goed doen kan vastgesteld worden door te kijken hoe de kennis en vaardigheden van inburgeraars in hun gemeente zijn vooruitgegaan. De prestaties van gemeenten kunnen vergeleken worden in een benchmark, wat zal prikkelen tot goede prestaties. Een aanvullende prikkel is als het rijk bij de verantwoording en afrekening ook kijkt naar deze prestaties. Dat impliceert dat niet zoals nu de financiering gekoppeld is aan het aantal afgelegde (profiel-) toetsen maar de toename in kennis en vaardigheden van inburgeraars. Voor het begeleiden naar een nieuwe situatie met een inkoopmodel ligt het in de rede dat het rijk ondersteuning biedt aan gemeenten in termen van voorlichting en expertise. Indirect gebeurt dit door de beoogde rol van het rijk bij het erkennen van instellingen in een systeem van accreditatie en certificering. Zoals eerder gezegd ligt bij het rijk de verantwoordelijkheid om de inhoud van de inburgeringstoets vast te stellen en de consequenties die daaraan worden verbonden. Verder is het rijk verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder concurrentie kan plaatsvinden om afroming/risico-selectie en de komst van malafide aanbieders te voorkomen.

Daarnaast kan het rijk zorgen voor duidelijkheid over de kwaliteit van aanbieders door een systeem van accreditatie en certificering op te zetten. Verder kan de overheid bijdragen aan betere prestaties door de zorgen dat combinatietrajecten goed uit te voeren zijn, door nu nog moeilijk te combineren (proces-)eisen te stroomlijnen. Dit geldt ook voor de wijze van verdeling van financiële middelen en het moment en de inhoud van de (financiële) verantwoording.

De werkgroep heeft zich de vraag gesteld of de wettelijke verplichting tot het volgen van een inburgeringsprogramma ook voor oudkomers zou moeten gelden. Op dit moment is het volgen van een inburgeringsprogramma voor een oudkomeer facultatief. Vanaf dit jaar worden wel verplichtingen voor oudkomers vastgelegd in een contract tussen de gemeente en een oudkomeer, maar daarvoor is vanzelfsprekend overeenstemming tussen partijen nodig. Binnen de groep oudkomers zelf blijkt een relatief groot aantal positief te staan ten opzichte van een verplichting tot het volgen van een inburgeringsprogramma. De werkgroep wijst echter de suggestie om inburgering voor oudkomers verplicht te stellen af om de volgende redenen:

1. Het is gecompliceerd om (een belangrijk deel van) deze doelgroep goed vast te stellen en te bereiken.
2. Een verplichting voor alle oudkomers impliceert dat het aanbod moet zijn gegarandeerd, wat zou leiden tot capaciteitsproblemen.
3. Een verplichting levert juridische complicaties op ten aanzien van het objectief bepalen wanneer sprake is van niet-ingeburgerd zijn.

4.3 Mogelijke beleidsvarianten

Ter invulling van de uitgangspunten voor institutionele verandering heeft de IBO werkgroep een aantal beleidsvarianten ontwikkeld, die recht doen aan verschillende 'bestuursfilosofieën'. Daarbij staan de uitgangspunten genoemd in paragraaf 4.2 centraal. De werkgroep heeft drie varianten doordacht en uitgewerkt, waarbinnen weer een aantal opties mogelijk zijn:

1. Een variant waarin inburgering wordt gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de inburgeraar zelf, gericht op het behalen van centraal vastgestelde kennis en vaardigheden, die de basis zijn voor en toegang geven tot volledige deelname aan de samenleving.
2. Een variant waarin centraal staat de verantwoordelijkheid van uitvoerende instanties, gericht op het verbeteren van de doorgeleiding door het vroeg vaststellen van het integratieperspectief van de inburgeraar en een dienovereenkomstig 'vervolgtraject'.
3. Een variant die zoveel mogelijk aansluit bij de huidige verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten.

Bovenstaande varianten sluiten elkaar niet per se uit en binnen iedere variant zijn ook variaties mogelijk. Ze zijn een uitwerking van dezelfde uitgangspunten, maar geven vooral op een aantal punten verdere invulling. In onderstaande paragrafen worden ze omschreven en wordt ingegaan op de relatie met de knelpunten genoemd in paragraaf 4.1 en de juridische, bestuurlijk/organisatorisch en financiële consequenties.

4.3.1 Variant 1

In deze variant staan de volgende punten centraal:

- De introductie van een inburgeringstoets voor nieuwkomers, met voor iedereen gelijke eisen ten aanzien van het te behalen niveau, die worden gesteld door de overheid (invulling eerste uitgangspunt). Deze eisen hebben betrekking op een minimumniveau aan beheersing van de Nederlandse taal en kennis over de Nederlandse samenleving. Het behalen van de toets is een voorwaarde voor het kunnen verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (invulling tweede uitgangspunt). Nieuwkomers zijn in beginsel vrij om te bepalen hoe en wanneer hij of zij zich de benodigde kennis en vaardigheden eigen maakt en ook op welk tijdstip hij of zij de toets wil afleggen. Het behalen van een minimumniveau van beheersing

van het Nederlands en een basale kennis van de Nederlandse samenleving is reeds onder de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap, een voorwaarde voor naturalisatie. Onder de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap leidt het afleggen van een inburgeringstoets onder de WIN, tot vrijstelling van de (nog te introduceren) toets op inburgering bij naturalisatie²⁹.

- De inrichting van het te doorlopen inburgeringstraject wordt volledig vrij gelaten (invulling vierde uitgangspunt). Centraal staat het behalen van de toets. Hoe men daar komt mag/moet de nieuwkomer zelf bepalen, al dan niet met financiële en organisatorische ondersteuning van andere partijen. Deze partijen moeten in onderlinge concurrentie dingen om de gunst van de nieuwkomer.
- De primaire taak van de overheid in dit stelsel bestaat uit het examineren en – in het verlengde daarvan – de beslissing over de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Daarenboven kan de overheid mogelijk een rol spelen bij het op weg helpen van de nieuwkomers (voorlichting, advies) en het geven van financiële ondersteuning via een persoonsgebonden budget aan de nieuwkomer (invulling derde en vijfde uitgangspunt). De financiële ondersteuning vindt plaats via één departement.

Opties

- In plaats van koppeling aan verblijfsstatus kan het behalen van de toets gekoppeld worden aan financiële voorwaarden. Een voorbeeld is het vragen van een eigen bijdrage, die bij het behalen van de toets geheel of gedeeltelijk kan worden terugbetaald³⁰. Een dergelijke constructie zou ook kunnen worden toegepast bij oudkomers, waar de koppeling met de verblijfsstatus niet mogelijk is.
- Ten aanzien van de verdeling van de beschikbare publieke middelen kan in plaats van een persoonsgebonden budget gekozen worden voor verdeling via de gemeenten, die – vergelijkbaar met de huidige situatie bij reïntegratie (SUW-systematiek) – voor een vast budget trajecten kunnen inkopen bij verschillende aanbieders. De regierol van de gemeenten blijft dan gehandhaafd.
- De omvang en verdeling van financiële ondersteuning door de overheid kan gevarieerd worden. Ten aanzien van de omvang kan er gekozen worden voor verschillende verhoudingen tussen overheidsbijdrage en eigen bijdragen (volledige subsidiëring, subsidiëring tot een maximum bedrag, vaststelling van een verplichte eigen bijdrage, rol werkgever etc.).

Relatie met de knelpunten

In de variant is er volledige duidelijkheid over de te bereiken resultaten van inburgering (oplossing 1^e knelpunt): het halen van de inburgeringstoets. Dit schept helderheid voor de nieuwkomer en degene die hem of haar (eventueel) begeleiden. Voorwaarde is wel dat de overheid de inhoud van de inburgeringstoets goed vastlegt en toeziet op het correct afleggen daarvan (vergelijk huidige situatie in basisonderwijs met Cito-toets). De consequenties voor de nieuwkomer zijn duidelijk (oplossing 2^e knelpunt): het al dan niet verkrijgen van een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, met alle rechten die daarbij horen. Bij oudkomers is een dergelijke koppeling moeilijk toepasbaar, omdat de meeste van hen al in het bezit zijn van een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd. Bij hen kan gekozen worden voor een financiële consequentie. Het introduceren van een financiële consequentie zou ook bij nieuwkomers kunnen worden toegepast (zie opties), waarbij wel de kanttekening past dat deze prikkel waarschijnlijk minder sterk is dan bij een koppeling met de verblijfsstatus. Dit vanwege de (langdurige)

²⁹ De Rijkswet is op 20 december 2000 aangenomen. In verband met de gevolgen voor de uitvoering wordt inwerkingtreding in 2002 nog niet haalbaar geacht. Indien de verzoeker reeds een Nederlands diploma vervolgonderwijs heeft of een inburgeringscertificaat met de aantekening dat de kandidaat NT2 niveau 2 heeft behaald of hoger, volgt een vrijstelling. In de terminologie van variant 1 betekent het halen van de inburgeringstoets (uitgaande van NT2 niveau 2) dan naast het verkrijgen van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd, het verkrijgen van een (gedeeltelijke) vrijstelling bij de aanvraag van het Nederlanderschap.

³⁰ Een dergelijke constructie is recent overwogen voor het bespoedigen van de inburgering van nieuwkomers die op grond van gezinsvorming naar Nederland komen.

rechten en voordelen (in termen van bijvoorbeeld een mogelijk beroep op collectieve voorzieningen) die zijn verbonden aan een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd³¹.

Ten aanzien van de financiering wordt in deze variant gekozen voor de introductie van persoonsgebonden budgetten, met als alternatief verdeling van de beschikbare middelen via gemeenten (zie opties). Rekening houdend met de doelgroep zou de introductie van persoonsgebonden budgetten kunnen worden vertaald in een recht voor iedere inburgeraar op een dergelijk budget, waarvan hij of zij kan afzien als de systematiek te complex is. In het laatste geval zal de gemeente namens de inburgeraar trajecten inkopen bij instellingen die inburgeringstrajecten aanbieden. Bij de tweede optie die is opgenomen bij de variant geldt dit voor alle inburgeraars. Deze situatie is vergelijkbaar met de huidige rol van gemeenten bij het inkopen van reïntegratietrajecten voor werkzoekenden (SUWI). Of nu gekozen wordt voor persoonsgebonden budgetten of verdeling van de middelen via gemeenten, in beide gevallen zullen aanbieders van inburgeringstrajecten goed moeten presteren om in aanmerking te komen voor uitvoering (oplossing 3^e knelpunt). De inburgeringstoets en de prestaties daarop bieden ook mogelijkheden om de prestaties van gemeenten te vergelijken en zo een prikkel tot prestatie te creëren voor hen.

De ruimte voor maatwerk ten aanzien van het inburgeringstraject is in principe maximaal (oplossing 4^e knelpunt): er wordt niets vastgelegd over hoe een traject eruit moet zien, alleen waar het naartoe moet leiden: het halen van de inburgeringstoets. De termijnen genoemd in de WIN voor het inburgeringsprogramma en afleggen van de toets worden losgelaten.

In de variant wordt gekozen voor een systematiek waarbij maar één departement verantwoordelijk is voor de verdeling van middelen naar inburgeraars en/of gemeenten en de bijbehorende verantwoording, wat de huidige complexiteit vermindert. Ook de vermindering van het aantal procesmatige en methodische eisen aan inburgeringstrajecten vermindert de complexiteit op het niveau van de uitvoering (oplossing 5^e knelpunt).

Juridische, bestuurlijk/organisatorische en financiële consequenties

Variant 1 impliceert een aantal wetswijzigingen. De meeste wijzigingen hebben betrekking op de WIN, waarin de inburgeringstoets een plaats moet krijgen, de veranderde positie van ROC's, het weglaten van termijnen en de gewijzigde financieringssystematiek. Ten aanzien van de koppeling met de verblijfsstatus is wijziging van de Vreemdelingenwet nodig. In ieder geval geldt bij variant 1 dat wie bij de huidige regels een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgt, deze in variant 1 niet meer zal krijgen, zolang de inburgeringstoets niet met goed gevolg is afgelegd. Wel zal de tijdelijke verblijfsvergunning worden verlengd, zolang de grond waarop deze is verleend blijft bestaan. Voor de *niet-ingeburgerde* vluchteling betekent dit dat hij of zij bescherming krijgt zolang de situatie in het herkomstland daartoe aanleiding geeft. Hij of zij zal echter moeten vertrekken, zodra dat niet meer het geval is en men op dat moment niet de inburgeringstoets heeft gehaald. Voor *niet-ingeburgerde* volgmigranten betekent het dat zolang de grond voor de verblijfsvergunning blijft bestaan (gezinsvorming en –hereniging) men mag blijven. Zodra het gezinsverband ophoudt te bestaan, moet men vertrekken indien men op dat tijdstip nog niet ingeburgerd is.

Ervaringen in andere Westerse landen laten zien dat er niet per se belemmeringen zijn vanuit supranationale wet- en regelgeving om het halen van bepaalde kennis en vaardigheden te koppelen aan verblijfsstatus (zie bijlage IV).

Indien wordt gekozen voor een financiële consequenties hangt het af van de constructie die wordt gekozen of wijziging van de Vreemdelingenwet nodig is. Dit is wel het geval indien wordt gekozen voor een constructie die recent aan de orde is geweest ten aanzien van de introductie van een eigen bijdrage bij gezinsvorming³².

³¹ Voor een uitwerking zie Ter Rele en Roodenburg (2001).

³² Zie nota "Integratie in het perspectief van immigratie", Tweede Kamer, 2001-2002, 28 198, nr.2.

Een laatste wijziging die nodig is betreft aanpassing van de WEB in verband met de veranderde positie van de ROC's.

Bestuurlijk/organisatorisch impliceert variant 1 het introduceren van volledige keuzevrijheid ten aanzien van de te volgen inburgeringstrajecten. Om dit succesvol te laten verlopen moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Concreet gaat het om het tegengaan van malafide aanbieders en risico-selectie of 'afoming' (aanbieders die zich vooral of uitsluitend richten op cursisten van wie ze verwachten dat ze de eindstreep zodanig bereiken dat dit maximale opbrengsten genereert tegen zo laag mogelijke kosten). Het tegengaan van malafide aanbieders kan middels een systeem waarin de overheid minimumeisen stelt aan de kwaliteit van de aanbieders (middels bijvoorbeeld accreditatie en certificering). Risico-selectie kan worden tegengegaan door 'contingenten' nieuwkomers aan te besteden in plaats van individuen. Een andere manier is door bij de resultaatbeoordeling niet alleen aandacht te besteden aan het behaalde eindniveau maar ook aan het startniveau van nieuwkomers. Bij de introductie van persoonsgebonden inburgeringsbudgetten kan volstaan worden met het controleren op de kwaliteit van de aanbieders.

Zoals aangegeven bestaat de primaire taak van de overheid in dit stelsel uit het examineren en – in het verlengde daarvan – de beslissing over de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Daarnaast speelt de overheid een rol bij het vaststellen en verdelen van de financiële bijdrage voor inburgering (zie opties) en het helpen van de nieuwkomers en gemeenten bij het maken van een keuze uit het diverse aanbod aan inburgeringstrajecten

Ten aanzien van de stroomlijning van middelen voor inburgering en de bijbehorende verantwoordings-systematiek kiest de variant voor een verdeling van de beschikbare middelen via één ministerie, wat wijzigingen impliceert ten aanzien van de huidige situatie.

Variant 1 leidt tot een aantal kosten en baten voor het rijk. Baten volgen uit de doelmatigheidswinsten die te verwachten zijn van betere prikkels voor alle betrokken partijen en de vermindering van de administratieve lasten door de stroomlijning van verantwoordelijkheden binnen het rijk. De kosten hebben betrekking op de kosten die moeten worden gemaakt voor de introductie van een systeem van examinering (kwaliteit toetsen, toezicht op afleggen daarvan) en een 'markt' voor inburgeringstrajecten (accreditatie, certificering, toezicht, voorlichting, advies). Het is niet bij voorbaat duidelijk hoe omvangrijk de kosten en baten zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Als het nieuwe systeem erin slaagt de huidige uitval terug te dringen en de kwaliteit van trajecten te verbeteren – waar de werkgroep vanuit gaat – mogen substantiële doelmatigheidswinsten verwacht worden, die rechtvaardigen dat er kosten worden gemaakt en deze kosten per saldo overtreffen.

Ten aanzien van de doelmatigheidswinsten moet vooralsnog worden afgegaan op enkele, maar wel duidelijk positieve, ervaringen bij de inkoop van inburgeringstrajecten voor oudkomers. Een uitbreiding van de informatieverzameling op dit terrein is wenselijk. Naarmate er meer concurrentie wordt toegestaan, wordt het ook makkelijker mogelijke doelmatigheidswinsten vast te stellen. De besparing op administratieve lasten bestaat uit de vermindering van coördinatiekosten op rijksniveau en de vermindering van administratieve lasten op lokaal niveau (relaties met minder departementen, minder procesmatige voorschriften). Ten aanzien van de introductie van een nieuw systeem zouden het bestaande systeem van cito-toetsen en de SUWI-systematiek bij reïntegratie houvast kunnen bieden en zo de kosten beperken. Redelijkerwijs mag bovendien worden verondersteld dat een belangrijk deel van de kosten verbonden aan de introductie van een systeem van examinering en een 'markt' voor inburgeringstrajecten tijdelijk van aard is: als eenmaal het nieuwe systeem is opgezet, zullen de kosten die daarna worden gemaakt vooral bestaan uit het 'onderhouden' en laten werken van dit systeem.

Tot slot zijn er de mogelijke baten van eigen bijdragen waarvoor de variant ruimte laat (optie).

4.3.2 Variant 2

Deze variant richt zich op de volgende onderdelen:

- Inburgering wordt teruggebracht tot een kort algemeen introductieprogramma, dat als doel heeft duidelijkheid te bieden over het integratieperspectief van de nieuwkomer of oudkomer en een bijbehorend (duaal) vervolgtraject te ontwikkelen. Daarin staat toeleiding naar de arbeidsmarkt, onderwijs/scholing of een opvoedingstaak centraal. Aan het eind van het vervolgtraject wordt een inburgeringstoets afgenomen (invulling 1^e uitgangspunt), waarin de voor het integratieperspectief relevante kennis en vaardigheden worden getoetst.
- Het wel of niet halen van de inburgeringstoets wordt gekoppeld aan financiële consequenties (invulling 2^e uitgangspunt).
- Voor zover nog relevant, wordt de verplichting om het verkorte algemeen introductieprogramma of het vervolgtraject in te kopen en doorlopen bij de ROC's ongedaan gemaakt (invulling 4^e uitgangspunt).
- De departementale verantwoordelijkheidsverdeling horende bij het vervolgtraject wordt in overeenstemming gebracht met het inhoudelijke karakter: SZW wordt verantwoordelijk voor de (re-)integratie van nieuwkomers en oudkomers naar werk, OCenW (in samenwerking met VWS) voor onderwijstrajecten en opvoedingstrajecten (invulling van 5^e uitgangspunt). In de huidige situatie is vooral BZK verantwoordelijk voor het gehele traject. In de nieuwe situatie alleen nog voor het algemene introductieprogramma. SZW en OCenW houden hun eigen relaties met gemeenten in het kader van reïntegratie- en onderwijsbeleid. De verantwoordelijkheden en reikwijdte van het inburgeringsbeleid worden beperkt tot het verkorte introductieprogramma en voorsorteren op een vervolgtraject.
- Middelen voor inburgering van (potentieel) werkzoekende nieuw- en oudkomers worden ondergebracht bij de reïntegratiemiddelen en een snelle start van een (duaal) reïntegratietraject. Bij een oriëntatie op onderwijs of opvoeding worden de middelen ondergebracht bij de reguliere onderwijsmiddelen. De resterende middelen voor het korte algemene introductieprogramma worden losgekoppeld van het aantal afgelegde toetsen of gesloten inburgeringscontracten. (invulling 3^e uitgangspunt).

Opties

- De variant laat verschillende mogelijkheden open ten aanzien van wie de trajecten uitvoert en hoe de financiering wordt geregeld. Dit geldt vooral voor de eerste fase van inburgering. In de tweede fase (het vervolgtraject) wordt de verantwoordelijkheid toegekend aan het inhoudelijk meest betrokken vakdepartement. Voor zover het gaat om reïntegratie geldt dat al de weg is ingezet naar het loslaten van eisen om trajecten te doorlopen bij één instelling en het in plaats daarvan inkopen van trajecten op contractbasis (SUW-operatie). Departementen kunnen ten aanzien van hun relatie met gemeenten en instellingen hun eigen afwegingen en afspraken maken (bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang en verdeling van de rijksbijdrage, de verantwoording en koppeling met financiering en erkenning van instellingen op basis van accreditatie/certificering). Dit wel onder de randvoorwaarden die zijn opgenomen in de uitgangspunten.

Relatie met de knelpunten

Variant 2 biedt van een duidelijk toekomstig integratieperspectief voor de nieuwkomer of oudkomer (oplossing 1^e knelpunt). Hierbij wordt ruimte geboden aan een aantal mogelijke perspectieven: participatie op de arbeidsmarkt, doorgeleiding naar onderwijs/scholing of een opvoedingstaak. Welk perspectief geschikt is voor een nieuwkomer of oudkomer wordt bepaald in het eerste deel van het inburgeringstraject om vervolgens doorgeleid te worden naar het relevante vervolgtraject. Vanwege de centrale plaats van deze 'assessment' is het belangrijk dat deze onafhankelijk wordt uitgevoerd door een deskundige externe partij, die dit in opdracht van de gemeente mag doen en een andere instelling

moet zijn dan de instelling die het vervolgtraject uitvoert (die anders een prikkel zou kunnen hebben de kandidaat naar de eigen instelling te leiden).

Het gehele inburgeringstraject wordt afgesloten met een inburgeringstoets, waaraan financiële consequenties zijn verbonden (oplossing 2^e knelpunt). Een belangrijk verschil met de eerste variant is dat de inhoud van de inburgeringstoets afhankelijk wordt gemaakt van het type traject dat een inburgeraar volgt, die gelden voor het onderwijs (waaronder beroepsonderwijs). De kennis en vaardigheden die nu in de profieltoets NT2 en MO worden getest, kunnen daarbij een aanknopingspunt kunnen bieden.

Binnen het eerste deel van het inburgeringstraject komt sterker de nadruk te liggen op een goede assessment van de mogelijkheden en behoeften van inburgeraars (oplossing 3^e knelpunt), uitmondend in een vervolgtraject dat onderscheid maakt tussen arbeid, onderwijs en opvoeding. Bij de uitvoering van het korte introductieprogramma en vervolgtraject krijgen verschillende aanbieders de mogelijkheid dit uit te voeren (oplossing 4^e knelpunt). Ten aanzien van reïntegratie geldt dat inmiddels al is gekozen voor een systeem dat de mogelijkheid biedt voor de inkoop van trajecten door gemeenten op een markt met verschillende aanbieders.

Variant 2 kan bijdragen aan het verbeteren van de doorgeleiding gedurende het inburgeringstraject en leiden tot een vereenvoudiging ten aanzien van het vervolgtraject. Stroomlijning vindt plaats door een duidelijker inhoudelijke afbakening, vertaald in beleidsmatige afbakening (oplossing 5^e knelpunt).

Juridische, bestuurlijk/organisatorische en financiële consequenties

Variant 2 heeft vooral consequenties voor de WIN. Daarin moet de verdeling van het inburgeringstraject in twee fasen, met een verkort algemeen introductieprogramma in de eerste fase en vervolgtraject in de tweede fase een plaats krijgen. Net als in variant 1 moet de inburgeringstoets een plaats krijgen, inclusief de financiële consequenties die daaraan verbonden worden. Afhankelijk van de vorm die deze consequenties krijgen is mogelijk ook aanpassing van de Vreemdelingenwet nodig (zie opmerkingen daarover bij de eerste variant). Het opheffen van de verplichting (een deel van) het inburgeringstraject voor nieuwkomers bij ROC's te doorlopen vereist aanpassing van de WEB.

Bestuurlijk/organisatorisch kiest variant 2 voor een aanscherping van de huidige rolverdeling van betrokken departementen: BZK (gedeeltelijke) coördinatie en de eerste fase van inburgering, SZW reïntegratie, OCenW onderwijs. De rol van BZK wordt beperkter vanwege het verdelen van de oudkomersmiddelen naar SZW en OCenW en een verkorting van het eerste deel van inburgering. Dit maakt de coördinatiefunctie die overblijft voor BZK minder zwaar.

De financiële consequenties op rijksniveau zijn net als in variant 1 tweeledig. Aan de ene kant is er de verwachte doelmatigheidswinst van een betere selectie/assessment in de eerste fase van inburgering, een betere doorgeleiding naar een vervolgtraject, meer concurrentie tussen aanbieders en vermindering van de administratieve lasten door de stroomlijning van verantwoordelijkheden binnen het rijk. Aan de andere kant zijn er de kosten die moeten worden gemaakt voor de uitgebreidere assessment in de eerste fase van het inburgeringstraject, de introductie van een systeem van examinering ten aanzien van de inburgeringstoets en de introductie van een systeem met meer marktwerking. Hoe omvangrijk beide type financiële consequenties zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden is ook hier niet bij voorbaat duidelijk. Wel verwacht de werkgroep dat de te behalen doelmatigheidswinsten opwegen tegen de te maken kosten.

Ten aanzien van de introductie van meer marktwerking geldt dat de kosten voor zover het reïntegratie betreft al grotendeels gemaakt zijn door de introductie van de SUWI-systematiek. Ten aanzien van de kosten is nog een relevante kanttekening dat met betrekking tot examinering variant 2 een uitgebreider systeem vergt dan bij variant 1, omdat nu verschillende toetsen behorende bij verschillende inburgeringstrajecten worden ontwikkeld.

4.3.3 Variant 3

Bij deze variant staat centraal het zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten:

- Uitgangspunt is het aanbod van een geïntegreerd pakket scholing, werk en/of sociale activering om, gegeven de eigen capaciteiten en het perspectief van de inburgeraar, volwaardig te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving.
- Het traject wordt afgesloten met een toets (invulling 1^e uitgangspunt), waarin het bereikte niveau aan kennis en vaardigheden op de verschillende onderdelen is opgenomen. Naast een eindtoets komt er een begintoets (assessment), zodat de toename in kennis en vaardigheden kan worden vastgesteld.
- Meer dwang en drang ten aanzien van het volgen van het inburgeringsprogramma. De verplichting om in te burgeren blijft gehandhaafd voor nieuwkomers en wordt steviger gehandhaafd en voor oudkomers worden de verplichtingen expliciet vastgelegd in wet of in een individueel contract. Om afronding te stimuleren worden bonus-malus instrumenten geïntroduceerd als borgstelling, korting op sociale uitkering en een premie na afloop van het traject (invulling 2^e uitgangspunt).
- De juridische basis voor inburgering wordt geharmoniseerd tot één regeling voor nieuw- en oudkomers, die het karakter van een kaderwet heeft (invulling 5^e uitgangspunt). De wettelijke regeling bepaalt de inhoud van en de eisen aan het inburgeringstraject. Daarbij wordt ook het eindresultaat van het traject (in de vorm van eindniveau/progressie en toeleiding naar werk of verdere scholing) vastgelegd.
- De kaderwet inburgering bevat daarnaast expliciete verbindingen met de verdere voorzieningen gericht op participatie. Dat wil zeggen dat gedurende een traject wisselende combinaties mogelijk zijn van parallelle activiteiten als taalonderwijs, maatschappelijke oriëntatie/-begeleiding, onderwijs, werk en opvoeden. In de wet wordt voor de hele integratieketen eenduidigheid gecreëerd voor wat betreft terminologie, procedures (intake en casemanagement), voortgangsinformatie (monitor) en financiële en beleidsmatige verantwoording. Daardoor wordt flexibiliteit binnen de hele integratieketen mogelijk (ook trajectwissels). De verschillende departementale geldstromen worden op die manier geharmoniseerd, maar blijven gecompartmenteerd.
- De gemeente blijft de regie voeren over inburgering en de aanpalende integratiemaatregelen. Gemeenten sluiten voor de trajecten contracten met onderwijsinstellingen, die worden gecertificeerd en daarvoor moeten voldoen aan eisen van deugdelijkheid en kwaliteit van het aanbod/programma. Scholingsinstellingen of andere partijen als bedrijven moeten met elkaar concurreren om de gunst van de gemeente middels het inkoopmodel (invulling 4^e uitgangspunt). Het rijk stuurt gemeenten door middel van financiering waarbij de geboekte vooruitgang in kennis en vaardigheden bepalend is (3^e uitgangspunt), bench-marking en visitatie.
- Middelen voor oud- en nieuwkomers worden samengevoegd in één fonds inburgering op rijksniveau en vandaar naar gemeenten gestuurd met een geharmoniseerde verantwoordingssystematiek (invulling 5^e uitgangspunt). De trajecten worden net als nu zo goed als volledig door de overheid betaald.

Opties

- Ter stimulering van het doorlopen van het inburgeringsprogramma kan nog gedacht worden aan de introductie van een eigen bijdrage. De nieuwkomer of oudkomer kan zich hiervoor eventueel laten ondersteunen door de werkgever of hulporganisaties als UAF. Andere mogelijkheid is om het bedrag te lenen.

Relatie met de knelpunten

Waar variant 2 het inburgeringstraject wil verdelen in twee fasen, daar wil variant 3 juist de verschillende aspecten van inburgering (sociaal, educatief, professioneel) én het vervoltraject onderbrengen in één traject, gebaseerd op één wet en één systeem. Duidelijkheid over het te bereiken perspectief wordt geboden door de toets (oplossing 1^e knelpunt), die in dit geval kan bestaan uit verschillende combinaties aan certificaten, afhankelijk van het individuele inburgeringstraject. In plaats van eenzelfde niveau aan vereiste kennis en vaardigheden voor iedereen wordt het te bereiken niveau individueel bepaald. Afhankelijk van de resultaten op dit individueel te behalen niveau, volgen financiële consequenties (oplossing 2^e knelpunt).

Bij gemeenten en instellingen wordt financiering toegepast met als prestatie-indicator de verbetering van het niveau van kennis en vaardigheden. De huidige financiering in de WIN op basis van een afgelegde eindtoets, wordt gewijzigd in een inhoudelijk gestuurde outputfinanciering (oplossing 3^e knelpunt). Door het wegnemen van de verplichting bij de uitvoering van trajecten voor nieuwkomers ROC's te betrekken ontstaat in principe meer ruimte voor maatwerk (oplossing 4^e knelpunt). In hoeverre die ruimte benut kan worden hangt af van de wijze waarop 'expliciete verbindingen met de verdere voorzieningen gericht op participatie' worden vastgelegd in de voor iedereen te volgen onderdelen en te behalen kennis en vaardigheden.

Door de stroomlijning van wet- en regelgeving voor nieuwkomers en oudkomers en de harmonisering van de verantwoording met aanpalende beleidsterreinen biedt de derde variant mogelijkheden voor een vermindering van fragmentatie en uitvoeringslasten voor gemeenten (oplossing 5^e knelpunt).

Juridische, bestuurlijk/organisatorische en financiële consequenties

Net als bij varianten 1 en 2 geldt dat in deze variant aanpassing nodig is van de WIN en de WEB. Dit vanwege de andere inrichting van inburgering (inhoud, toets, koppeling met oudkomersregelingen) en de wijziging ten aanzien van de positie van ROC's. Of de Vreemdelingenwet moet worden aangepast hangt af van de wijze waarop de financiële consequenties worden vormgegeven (zie opmerkingen daarover bij variant 1). Ten aanzien van het onderbrengen van nieuwkomers en oudkomers in één juridisch kader ligt er nog wel een aantal moeilijke vragen over hoe het onderscheid tussen nieuwkomers en oudkomers een plaats kan worden gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de verplichting tot inburgering en de onderdelen van het inburgeringstraject.

Bestuurlijk/organisatorisch zijn de belangrijkste wijzigingen een zwaardere (coördinerende) rol voor BZK of een ander departement waar het beleid wordt ondergebracht. Het vormgeven van één fonds voor zowel nieuwkomers als oudkomers impliceert het veranderen van de financierings- en verantwoordingssystematiek, waarbij in ieder geval ten aanzien van de oudkomers het nodige zal veranderen. De oudkomersregelingen vallen momenteel nog onder de systematiek van het GSB, waarbij afspraken een looptijd hebben tot 2004.

Het koppelen van de financiering aan behaalde resultaten roept nog een aantal vragen op over de exacte vormgeving daarvan.

Financiële consequenties hebben net als bij varianten 1 en 2 betrekking op verwachte doelmatigheidswinsten aan de ene kant en de kosten gepaard gaan met het introduceren van een nieuwe aspecten in het systeem (toets, marktwerking) aan de andere kant. Winst valt te verwachten van het verbeteren van de prikkels voor inburgeraars, gemeenten en aanbieders van (onderdelen van) inburgeringstrajecten. Daarnaast kan de samenvoeging van de wet- en regelgeving voor nieuwkomers en oudkomers en de harmonisering van de verantwoording met aanpalende beleidsterreinen kan besparingen opleveren ten aanzien van de uitvoeringslasten voor gemeenten. Wat bij varianten 1 en 2 gezegd is over de kosten van een systeem van examinering en de introductie van een 'markt' voor inburgering (accreditatie, certificering) is ook hier van toepassing. Ten aanzien van het systeem van toetsing geldt dat dit bij variant 3 het meest complex is: er wordt gewerkt met een begin- en eindtoets, met verschillende mogelijke combinaties van (deel) certificaten én een te bereiken eindniveau dat verschillend kan zijn voor verschillende groepen inburgeraars. Om te voorkomen dat het te bereiken

eindniveau te laag wordt vastgesteld is het van wezenlijk belang bij variant 3 dat de assessment onafhankelijk gebeurt. Als dit gedaan zou worden door de instellingen die de trajecten verzorgen, zou dit vanwege de wijze van financiering (afhankelijk van de gemaakte vooruitgang) leiden tot een perverse prikkel om het beginniveau en het te bereiken eindniveau zo laag mogelijk vast te stellen. De variant laat ruimte voor de introductie van eigen bijdragen (optie).

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is een aantal 'uitgangspunten voor institutionele verandering' vastgesteld, die volgens de werkgroep zullen bijdragen aan het verminderen van de knelpunten in het huidige systeem van inburgering. Deze uitgangspunten zijn:

1. De ontwikkeling van een duidelijke 'inburgeringstoets', die aangeeft welke kennis en vaardigheden en welk niveau aan kennis en vaardigheden van belang worden geacht om ingeburgerd te zijn of raken in de Nederlandse samenleving.
2. Het introduceren van financiële en/of juridische consequenties aan het wel of niet halen van de inburgeringstoets op het niveau van de inburgeraar.
3. Het loslaten van de verplichting in de WIN om inburgeringsprogramma's in te kopen en doorlopen bij de ROC's.
4. De financierings- en verantwoordingssystematiek van de WIN loskoppelen van het aantal afgelegde toetsen of gesloten inburgeringscontracten en koppelen aan de resultaten op de inburgeringstoets.
5. Beslissen en betalen zoveel mogelijk in één hand brengen binnen het rijk en het stroomlijnen qua inhoud en planning van de verdelingssystematiek en verantwoording die hoort bij de verschillende financiële stromen waaruit inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers (kunnen) worden gefinancierd.

De uitgangspunten zijn verder uitgewerkt in een drietal beleidsvarianten:

1. Een variant waarin inburgering wordt gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de inburgeraar zelf, gericht op het behalen van centraal vastgestelde kennis en vaardigheden, die de basis zijn voor en toegang geven tot volledige deelname aan de samenleving.
2. Een variant waarin centraal staat de verantwoordelijkheid van uitvoerende instanties, gericht op het verbeteren van de doorgeleiding door het vroeg vaststellen van het integratieperspectief van de inburgeraar en een dienovereenkomstig 'vervolgtraject'.
3. Een variant waarin centraal staat het zoveel mogelijk oplossen van knelpunten binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, met een belangrijke rol voor rijk en gemeenten.

Bij elk van de varianten is aangegeven hoe de verschillende onderdelen, door invulling van de uitgangspunten, de knelpunten verminderen. Daarnaast is aandacht gegeven aan juridische, bestuurlijk/organisatorische en financiële consequenties. Bekijken we het geheel van deze criteria voor de drie varianten, dan volgt het beeld dat is weergegeven in tabel 3. De tabel geeft inzicht in de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de varianten:

- Een inburgeringstoets in alle varianten (conform uitgangspunten), met gelijke eisen voor iedereen in variant 1 en meer variatie in de gestelde eisen in varianten 2 en 3.
- De koppeling met de verblijfsstatus in variant 1 (met als optie financiële consequenties) en koppeling met financiële voorwaarden in de varianten 2 en 3. De eerste variant biedt in dit opzicht de sterkste prikkel.
- De introductie van (meer) concurrentie tussen instellingen die inburgeringstrajecten mogen verzorgen in alle varianten. De aanbestedingsprocedure is deels afhankelijk van de inhoud van de inburgeringstoets en inbedding van het inburgeringstraject. Ten aanzien van de inbedding geldt volledige vrijheid in variant 1, een gerichtheid op arbeid, scholing of opvoeding in variant 2 en een gerichtheid op een combinatie van arbeid, scholing en opvoeding in variant 3.

- Stroomlijning van het inburgeringsbeleid binnen het rijk: financiering van inburgering via één departement in variant 1, via het meest betrokken vakdepartement in variant 2 (afhankelijk van type traject) en via BZK of één ander departement in de derde variant.
- Een noodzakelijke aanpassing van de WIN en WEB in alle varianten. Aanpassing van de vreemdelingenwet in variant 1 en mogelijk in variant 3, afhankelijk van de vormgeving van financiële prikkels voor inburgeraars.
- Doelmatigheidswinst in alle drie varianten, die de kosten van de invoering van een vernieuwd systeem naar verwachting overtreffen. De doelmatigheidswinst komt voort uit het verbeteren van de prikkels voor alle betrokken partijen en de stroomlijning van het beleid, met als gevolg minder uitval en betere resultaten. De kosten hebben betrekking op de voorwaarden die nodig zijn om een systeem met een inburgeringstoets en (meer) marktwerking te kunnen introduceren. Voor dit laatste geldt dat hoe complexer het systeem, hoe hoger de uitvoeringslasten zullen zijn.

Tabel 3 Overzicht van de beleidsvarianten

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Duidelijkheid over perspectief/resultaten, vertaalt in inburgeringstoets	Introductie van een inburgeringstoets met dezelfde minimumeisen voor iedere nieuwkomer.	Introductie van een inburgeringstoets, waarvan de inhoud varieert met het type vervolgetraject dat een inburgeraar volgt (gericht op deelname aan de arbeidsmarkt, onderwijs/scholing of een opvoedingstaak).	Introductie van een inburgeringstoets. Te behalen niveau wordt afhankelijk gemaakt van beginniveau dat wordt vastgesteld met een begintoeets. De inburgeringstoets bestaat uit verschillende onderdelen, horend bij de verschillende elementen van inburgering en integratie.
Duidelijke consequenties voor inburgeraar aan wel of niet halen toets	Door de koppeling tussen inburgeringstoets en verblijfsstatus ontstaat een zeer sterke prikkel voor nieuwkomers om in te burgeren. <u>Optie</u> : financiële prikkel i.p.v. koppeling met verblijfsstatus. Deze prikkel is wel minder sterk.	Afronding van het inburgeringstraject wordt gestimuleerd door de introductie van financiële prikkels voor de inburgeraar.	Afronding van het inburgeringstraject wordt gestimuleerd door de introductie van financiële prikkels.
Prikkels tot prestatie voor instellingen die inburgeringstrajecten uitvoeren	Door de introductie van concurrentie in het aanbod van cursussen en de toets als maatstaf worden aanbieders geprikkeld cursussen te bieden die het meeste resultaat opleveren.	Door de introductie van concurrentie in het aanbod van cursussen (voor zover nog niet aanwezig) en de toets als maatstaf voor prestaties.	Aanbieders worden geprikkeld tot prestaties door een combinatie van output-financiering gekoppeld aan behaalde vooruitgang in de onderdelen van de toets, bench-marking en visitatie.
Flexibiliteit in het aanbod	In principe worden alle procesmatige en methodische eisen aan inburgering losgelaten. Het halen van de toets staat centraal. Hoe men daar komt en met behulp van welke instelling wordt volledig vrij gelaten.	Maatwerk krijgt vorm door de eerste fase van inburgering een sterker selectie karakter te geven, waarna de nieuwkomer of oudkomer onder de verantwoordelijkheid van het reïntegratiebeleid of onderwijsbeleid wordt gebracht. De introductie van concurrentie in het aanbod stimuleert flexibiliteit.	Maatwerk krijgt vorm door meer rekening te houden met het uiteindelijk integratieperspectief van de nieuwkomer en oudkomer. De introductie van concurrentie in het aanbod stimuleert flexibiliteit.
Vermindering complexiteit financieringssystematiek	Door vermindering van procesmatige en methodische eisen vermindert de uitvoeringslast. Voor zover financiering vanuit het rijk plaatsvindt, gebeurt dit via één ministerie.	De complexiteit wordt verminderd door de beleidsmatige verantwoordelijkheid sterker te koppelen aan de inhoud van het 'vervolgetraject'. BZK houdt verantwoordelijkheid voor een verkorte eerste fase van inburgering (<u>optie</u> : ander	Zowel qua beleids-verantwoordelijkheid als financiële middelen wordt de rol van BZK uitgebreid (of één ander departement waar het beleid wordt geconcentreerd). BZK (of één ander departement) wordt voor zowel nieuwkomers als

		departement). In de tweede fase gaat de verantwoordelijkheid naar SZW voor vervolotrajecten gericht op reïntegratie, OcenW voor vervolotrajecten gericht op integratie in het onderwijssysteem.	oudkomers de centrale partij binnen het rijk.
Juridische consequenties	Aanpassing van de Vreemdelingenwet nodig met betrekking tot de verlening van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd. Aanpassing WIN nodig m.b.t. loslaten procesmatige en methodische eisen, introductie toets en ontwikkeling 'inburgeringsmarkt'. Aanpassing WEB nodig i.v.m. opheffing van de verplichting trajecten te doorlopen bij ROC's.	Aanpassing van de WIN nodig om reikwijdte en inhoud van (twee fasen van) inburgering duidelijk te maken, introductie toets en loslaten verplichting trajecten bij ROC's in te kopen. Aanpassing WEB nodig i.v.m. opheffing van de verplichting trajecten te doorlopen bij ROC's.	Aanpassing van de vreemdelingenwet voor de introductie van financiële prikkels. Ook aanpassing van de WIN nodig m.b.t. de opheffing van de de verplichting trajecten te doorlopen bij ROC's en vastleggen van procesmatige verbindingen die moeten worden gelegd in het inburgerings-/integratietraject. Aanpassing WEB nodig i.v.m. opheffing van de verplichting trajecten te doorlopen bij ROC's.
Bestuurlijk/organisatorische consequenties	Rijk primair verantwoordelijk voor examinering en vergunningverlening. Daarnaast introductie marktwerking. Financiële ondersteuning mogelijk middels pgb's of via gemeenten (optie). Dit vanuit één departement.	Introductie toetsstelsel en (meer) marktwerking. Rol van BZK wordt beperkt tot (eerste fase van) inburgering, die sterker selectie karakter krijgt. Bij de vervolotrajecten worden de beleidsverantwoordelijkheid en middelen ondergebracht bij het inhoudelijk meest betrokken vakdepartement.	Introductie toetsstelsel en (meer) marktwerking. Rol van BZK (of één ander departement) wordt qua beleidsverantwoordelijkheid en financiële middelen belangrijkste partij voor inburgering en integratie van nieuwkomers en oudkomers.
Financiële consequenties op rijksniveau	Doelmatigheidswinst vanwege betere prikkels en stroomlijning op rijksniveau. (Tijdelijke) kosten van introductie toets en inburgeringsmarkt. De variant laat ruimte voor de introductie van eigen bijdragen (optie).	Doelmatigheidswinst vanwege betere prikkels en minder afstemmingsproblemen. Kosten van introductie toets en inburgeringsmarkt (naar verwachting hoger dan bij variant 1 vanwege grotere complexiteit).	Doelmatigheidswinst vanwege betere prikkels en minder administratieve lasten. Kosten van introductie toets en inburgeringsmarkt (naar verwachting hoger dan bij varianten 1 en 2 vanwege grotere complexiteit) De variant laat ruimte voor de introductie van eigen bijdragen (optie).

5. OPMAAT TOT NIEUW BELBD

5.1 Tijd voor volgende stappen

In de tweede helft van de jaren 1990 is de basis gelegd voor inburgeringsbeleid in Nederland. Dit betekent dat inburgeringsbeleid als herkenbaar beleidsterrein van relatief recente datum is. In dit rapport is geconstateerd dat het systeem dat is opgezet met de WIN en oudkomersregelingen een aantal zwakke plekken vertoont dat, gezien de urgentie van inburgering en integratie, aangepakt moet worden. De substantiële uitval en het verzuim dat zich nu voordoet bij de inburgering van zowel nieuwkomers als oudkomers moet worden teruggebracht. Er moet meer zicht komen op de resultaten van inburgeringstrajecten en de prikkels tot het behalen van resultaat moeten worden verbeterd. In dit rapport zijn daartoe concrete suggesties gedaan, waarbij ruimte is gelaten voor variatie in de uiteindelijke institutionele wijzigingen die worden doorgevoerd. De belangrijkste kenmerken voor de wijzigingen die de werkgroep voorstelt zijn het versterken van de *richting* die het rijk geeft aan het behalen van *resultaten* bij inburgering. Duidelijker moet worden voor inburgeraar en de partijen in de uitvoering welke resultaten worden verwacht van inburgering en dat vooral daarover *rekenschap* moet worden afgelegd. Ten aanzien van de uitvoering vindt de werkgroep het wenselijk dat er meer *ruimte* komt voor diverse instellingen en inburgeringstrajecten, door een aantal procesmatige eisen te laten vervallen. Dit kan als voor alle betrokken partijen duidelijker wordt welke resultaten worden verwacht.

Bovenstaande impliceert dat een verschuiving wenselijk wordt geacht van sturing op proces naar sturing op resultaten. In dit opzicht is er een duidelijk relatie met het rijksbreed ingezette VBTB-proces. Er is ook een relatie met het reïntegratiebeleid, waar recent een vergelijkbare verschuiving van proces- naar resultaatgerichtheid in gang is gezet met het nieuwe SUWI-stelsel. De ervaringen op dit terrein kunnen worden benut bij het doorvoeren van de institutionele wijzigingen die de werkgroep aanbeveelt. Ook van ervaringen op andere terreinen kan gebruik worden gemaakt, waarbij als voorbeelden kunnen worden genoemd de naturalisatietoets die hoort bij de nieuwe Rijkswet op het Nederlandschap en de toetsen die zijn of worden ontwikkeld in het kader van het huidige onderwijsbeleid. De werkgroep beveelt aan zoveel mogelijk dergelijke ontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen in ogenschouw te nemen, om de implementatie van de voorgestelde wijzigingen op het terrein van inburgering soepel te laten verlopen en te voorkomen dat een nieuwe systeem onnodig complex wordt. Op sommige punten zullen nieuwe ontwikkelingen in gang gezet moeten worden; de urgentie om het inburgeringsbeleid een succes te maken, rechtvaardigt dat dit gebeurt. Bij onzekerheid over mogelijke gevolgen en onwenselijke neveneffecten kunnen pilots of kleinschalige experimenten uitkomst bieden. Het bestuderen en leren van ervaringen in het buitenland is een andere mogelijkheid.

Welke institutionele vernieuwingen de komende tijd ook worden doorgevoerd, een aandachtspunt is de wijze waarop de informatieverzameling plaatsvindt en beleidswijzigingen worden geëvalueerd. Hoe duidelijker de overheid is in de eisen die gesteld worden aan inburgering, hoe makkelijker het is om de resultaten van het beleid te volgen en evalueren. Op dit moment is de relatie tussen de doelstellingen van het beleid, de verzameling van informatie en het rapporteren daarover nog te zwak. De verzameling van informatie is nu op een aantal belangrijke punten onvolledig en vaak ad hoc van karakter. Belangrijkste knelpunt op dit moment is dat het moeilijk is te beoordelen wat de toegevoegde waarde is van de inburgeringstrajecten die gegeven worden. Met het oog hierop is het van belang dat er één persoonsvolgend (basis)registratiesysteem komt dat duidelijkheid geeft over de vooruitgang in de kennis en vaardigheden van iedere inburgeraar. De kennis en vaardigheden die zijn opgenomen in de inburgeringstoets moeten daarbij leidend zijn. Een dergelijk basisregistratiesysteem biedt mogelijkheden de resultaten van het inburgeringsbeleid beter te volgen ('monitoren') en evalueren. Om de onafhankelijkheid, volledigheid en kwaliteit van evaluaties op basis van deze registraties te waarborgen, adviseert de werkgroep de opzet van toekomstige evaluaties van het inburgeringsbeleid

nader uit te werken in een samenwerkingsverband tussen de betrokken departementen, planbureaus en wetenschappelijke instellingen.

5.2 Agenda

De analyse en aanbevelingen uit dit rapport leiden tot agendapunten voor een volgend kabinet. Uit hun aard lenen deze punten zich voor besluitvorming gedurende de formatie en uitwerking in de periode kort daarna. Gelet op de sterke onderlinge samenhang tussen de agendapunten is het wenselijk dat ze zoveel mogelijk in één keer als totaalpakket worden uitgevoerd. Het gaat om de volgende punten:

1. Het bepalen van de inhoud van de inburgeringstoets en de consequenties die worden verbonden aan het wel of niet halen daarvan. Ten aanzien van de inhoud kan gebruik worden gemaakt van de inhoud en ervaringen met de huidige profieltoets, de naturalisatietoets in het kader van de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap en andere toetsen die momenteel bij inburgering en in het bestaande onderwijs worden gebruikt. Bij de introductie van de inburgeringstoets hoort het opzetten van een systeem van examinering. Ten aanzien van de consequenties van het wel of niet halen van de inburgeringstoets dient bepaald te worden of men kiest voor een koppeling met de verblijfsstatus of financiële voorwaarden.
2. Het herschikken van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het rijk, waarbij het gaat om de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden van BZK, OCW, VWS en SZW. Van belang is dat de relatie tussen beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid wordt versterkt en de verantwoording van de betrokken beleidsterreinen wordt geharmoniseerd qua inhoud en tijdstip. Deze harmonisatie van de verantwoording moet plaatsvinden aan de hand van een integrale inventarisatie van de verschillende beleidsterreinen en moet politiek en beleidsmatig krachtig worden gestimuleerd.
3. Het opheffen van de verplichting in de WIN om trajecten te doorlopen bij ROC's en het opzetten van een systeem van accreditatie en certificering ten aanzien van de instellingen die inburgeringstrajecten mogen gaan verzorgen. Bij dit laatste hoort het opstellen van de voorwaarden waaronder instellingen kunnen concurreren naar opdrachten voor inburgeringstrajecten. Hier kan gebruik worden gemaakt van de recente ervaringen met de herschikking van het reïntegratiebeleid én de ervaringen die worden opgedaan met inburgeringstrajecten voor oudkomers.
4. Het wijzigen van de financieringssystematiek van de WIN, zodanig dat deze niet meer afhankelijk is van het aantal beschikkingen en verklaringen over afgelegde toetsen.
5. Het voorbereiden en implementeren van de wetswijzigingen die nodig zijn om de beslissingen die worden genomen op bovenstaande punten te kunnen implementeren (WIN, WEB en Vreemdelingenwet).

Bijlage I Taakopdracht IBO Doelmatigheid van het inburgeringbeleid

Aanleiding

De integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving staat volop in de belangstelling. Om de positie van etnische minderheden te verbeteren heeft de overheid naast algemene, ook voor de autochtone ingezetenen toegankelijke voorzieningen (bijv. onderwijs en werkgelegenheidsprojecten), ook een aantal specifieke voorzieningen getroffen, zowel op het niveau van de rijksoverheid als op gemeentelijk niveau. Inburgering van nieuwkomers vormt daarbij de eerste stap op weg naar integratie in de Nederlandse samenleving. Voor personen die al langer in Nederland aanwezig zijn, de zogenaamde oudkomers, maar nog niet voldoende zijn geïntegreerd, is ook inburgeringbeleid ontwikkeld.

Voor de inburgering van nieuw- en oudkomers is meerjarig ruim 400 miljoen per jaar beschikbaar op de begrotingen van BZK, OCenW en VWS. Dit IBO richt zich op de vergroting van de doelmatigheid van het huidige inburgeringbeleid voor zowel nieuwkomers als oudkomers. Het gaat daarbij onder meer om de afstemming van bestaande regelingen, de verbetering van het uitvoeringsproces, de samenhang van inburgering met de verdere integratie van etnische minderheden, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en uitvoeringsorganisaties (inclusief de financiële verhouding) en een internationale vergelijking.

Doelstelling

Doel van het onderzoek is om aan de hand van een te ontwikkelen toetsingskader de doelmatigheid van het inburgeringbeleid te beoordelen. Deze beoordeling dient uit te monden in aanbevelingen om de doelmatigheid van het beleid te verbeteren, bijvoorbeeld door regelingen samen te voegen, anders vorm te geven (bijvoorbeeld invoering van outputfinanciering) en/of onder te brengen bij een ander departement. Het gaat om een toekomstgericht onderzoek. Daarbij dient eveneens aandacht te worden besteed aan de aansluiting en de samenloop van de verdere integratie van etnische minderheden op de inburgering.

Onderzoeksvragen

1. Afbakenen beleidsterrein: Welke regelingen zijn gericht op de eerste stap bij de integratie van etnische minderheden, te weten: de inburgering? Welke budgetten zijn hiervoor beschikbaar? Welke doelen worden nagestreefd? Hoe zijn de sturingsrelaties en verantwoordelijkheidsverdeling op rijksniveau en tussen de verschillende bestuurslagen geregeld? Wat is de samenhang van inburgering met toeleiding naar de arbeidsmarkt (reintegratiebudgetten), vervolgeducatie en sociale activering?
2. Beoordelingskader: Hoe kan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende actoren (overheden, individuen, werkgevers, etc.) systematisch worden beoordeeld? Wat is de rol van de overheid, wat de rol van de burger? Op basis van welke criteria wordt een taak toegedeeld aan de centrale overheid of aan een lagere overheid?
3. Beoordeling: Toets de regelingen en het huidige inburgeringsbeleid aan het onder 2 geformuleerde beoordelingskader. Daarbij zal ook de doelmatigheid van de regelingen beoordeeld worden.
4. Beleidsvarianten: Welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om de samenhang en doelmatigheid van het inburgeringbeleid te verbeteren? Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de afzonderlijke regelingen. Welke prikkels zijn denkbaar zodat cursisten de cursus daadwerkelijk afronden? Welk niveau moet een inburgeraar bereiken?

Onderzoeksaanpak

De aanpak zal gebaseerd zijn op literatuurstudie en consultatie van deskundigen. In eerste instantie zullen het huidige inburgeringsbeleid en de betreffende regelingen in kaart gebracht moeten worden (doelstellingen, budgetten). In een tweede stap zal in samenspraak met deskundigen een beoordelingskader opgesteld moeten worden dat houvast kan bieden bij het beantwoorden van vragen naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en burgers, en tussen Rijks- en lagere overheden. Het kader dient aanknopingspunten te bieden voor het maken van een afweging tussen generiek en specifiek beleid. Vervolgens zal de samenhang en doelmatigheid van het instrumentarium beoordeeld dienen te worden op basis van literatuuronderzoek (evaluatiestudies, beleidsnota's, wetenschappelijk publicaties en internationale vergelijkingen). Tenslotte zal de werkgroep op basis van de analyse tot beleidsvarianten komen.

In dit IBO moet rekening gehouden worden met de activiteiten van de taskforce inburgering (verbeteren uitvoering inburgering en verbeteren informatievoorziening) en de evaluatie van de WIN. Beide richten zich op het bestaande beleid. Dit IBO gaat nadrukkelijk over beleidsopties die het bestaande beleid kunnen doorbreken.

Deelnemende departementen:

Fin, BZK, SZW, AZ, EZ, VWS, OCenW, SCP, CPB en 2 externe deskundigen.

Bijlage III Deelnemers expert-bijeenkomsten

Amain, K.	UAF	Utrecht
Boer, F. de	Min van VWS	Den Haag
Bolten, T.	Gemeente Amsterdam	Amsterdam
Budding, P.	Min van SZW	Den Haag
Colpa, G.	Mondriaan college	Den Haag
Dijkstra, B.	Rijnconsult	Rijswijk
Edriouch, L.	Gemeente Utrecht	Utrecht
Goudt, J.	Gemeente Enschede	Enschede
Guled Hassan, M.	Somalische Ver.	Amsterdam
Haimé, M.	Min van BZK	Den Haag
Hayat, S.	Doelgroep	Papendrecht
Hermeler, B.	Baronie College	Breda
Herp, D. van	Baronie College	Breda
Herstel, C.	Min van BZK	Den Haag
Hummel	Gemeente Harderwijk	Harderwijk
Jacobs, R.	Gemeente Den Haag	Den Haag
Kabki, H.	Doelgroep	Malden
Krogt, M. van der	Taskforce Inburgering	Den Haag
Laurier, J.	Gemeente Leiden	Leiden
Luijendijk, W.C.	Gemeente Tilburg	Tilburg
Mouden, R. el	MAS	Amsterdam
Neef, C. de	Gemeente Amersfoort	Amersfoort
Noordijk, J.	Min van OCenW	Zoetermeer
Polder, K.	SCO Kohnstamm	Amsterdam
Ravesteijn, J.	Radar Advies	Amsterdam
Ruijter, de	Gemeente Rotterdam	Rotterdam
Schijndel, J. van	Adviseur TPG/PTT Post	Veghel
Schilder, A.	Min van Financiën	Den Haag
Sint, M.	Min van VROM	Den Haag
Tijssen, M.	CINOP	's-Hertogenbosch
Tuijl, P. van	Min van VWS	Den Haag
Uyl, R. den	Radar Advies	Amsterdam
Verhallen, S.	ITTA	Amsterdam
Vogelaar, E.	Taskforce Inburgering	Den Haag
Yabas, G.	Gemeente Amsterdam	Amsterdam
Zilli, N.	Arbeidsbureau Ned.	Zoetermeer
Zunderdorp, R.	Zunderdorp Advies	Den Haag
Zwaart, A. v.d.	Gemeente Gouda	Gouda

Bijlage IV Inburgering in Internationaal Perspectief

1. Inleiding

In deze bijlage worden de ervaringen en het beleid in Nederland op het gebied van inburgering vergeleken met die van andere Westerse landen. Het betreft geen volledige en uitputtende vergelijking. Belangrijkste doel is een globaal inzicht te krijgen in de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in de relevante 'systemen' van inburgering. Daarbij past de kanttekening dat 'inburgering' niet altijd scherp te onderscheiden is of wordt van integratie in andere Westerse landen. Daarom wordt in deze bijlage inburgering ruim geïnterpreteerd en ook naar 'integratiebeleid' gekeken. In de volgende paragraaf worden voor een brede categorie van Westerse landen de belangrijkste kenmerken van het inburgeringssysteem opgesomd (paragraaf 2). Het gaat om drie landen uit de categorie 'traditionele immigratielanden' (Australië, Canada en de Verenigde Staten) en vier Europese landen: Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens wordt in paragraaf 3 iets dieper ingegaan op de situatie in een drietal van deze landen: Denemarken, Canada en het Verenigd Koninkrijk. Denemarken is interessant omdat het in veel opzichten vergelijkbaar is met Nederland (klein land, internationaal geïnterpreteerd, vergelijkbare sociaal-economische structuur) en binnen Europa een relatief zeer uitgebreid inburgeringsbeleid heeft. Canada is interessant vanwege het feit dat het een niet al te groot land is qua inwonertal (± 30 mln. inwoners), een duidelijke traditie heeft ten aanzien van immigratie en ook een duidelijk beleid heeft ontwikkeld voor het integreren van deze immigranten. Het Verenigd Koninkrijk is interessant vanwege recente politieke discussies en nieuwe beleidsinitiatieven op het terrein van integratie en inburgering.

2. Integratie- en inburgeringsbeleid in de Westerse wereld

Zoals opgemerkt in het inleidende hoofdstuk van het rapport, worden de meeste Westerse landen geconfronteerd met aanhoudende immigratie en de daaruit volgende vraagstukken omtrent integratie. In maar een deel van die landen is echter sprake van een duidelijk integratiebeleid. Het meest uitgewerkt is het beleid in die landen die al een traditie kennen als immigratieland (Australië, Canada, Verenigde Staten). Binnen Europa staat integratiebeleid relatief nog in de kinderschoenen¹. Als het gaat om inburgeringsbeleid geven andere Europese landen vaak te kennen met interesse de ontwikkelingen in Nederland te volgen. Landen in Zuid-Europa kennen vaak geen integratie- en inburgeringsbeleid, wat gerelateerd kan worden aan het feit dat deze landen pas relatief recent immigratielanden zijn en zich ook nog niet echt als zodanig zien².

Het meest interessante vergelijkingsmateriaal voor Nederland is dan ook te vinden in de 'klassieke' immigratielanden en een aantal Noordwest-Europese landen die binnen Europa voorop lopen met het ontwikkelen van integratie- en inburgeringsbeleid. In onderstaande tabel zijn een aantal kenmerken opgenomen van het inburgeringssysteem in zeven landen, bestaande uit Australië (AUS), Canada (CAN), Denemarken (DEN), Duitsland (D), Nederland (NL), het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS). Informatie over de financierings- en verantwoordingsystematieken en de mate van concurrentie tussen aanbieders was in de meeste gevallen niet beschikbaar. Deze kenmerken zijn daarom niet opgenomen in de tabel.

¹ Broeders, Dennis (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR Werkdocumenten nr. W125, Den Haag en Loo, Mirjam van het, Stephan de Spiegleire, Gustav Lindstrom, James P. Kahan en Georges Vernez (2001) *A Comparison of American and Dutch Immigration and Integration Experiences. What Lessons can be Learned?*, WRR Werkdocumenten nr. W120, Den Haag.

² Een duidelijk voorbeeld is Italië, dat de laatste jaren veel immigratie heeft gekend, maar zichzelf nog meer als 'doorvoerland' beschouwd dan als immigratieland. Italië was onderdeel van de studie waarnaar wordt verwezen in de eerste voetnoot.

Tabel I Inburgering in zeven Westerse landen

	AUS	CAN	DEN	D	NL	VK	VS
Formeel inburgerings- of integratie programma?	Ja: Vrijwillig, Beginnen binnen 1 jaar, 510 uur in 3 jaar	Ja: vrijwillig, beginnen binnen 3 jaar, geen vaste duur of aantal uren	Ja: verplicht voor nieuw - komers, duur 3 jaar	In voor- bereiding, beginnen binnen 2 jaar, 630 uur in 1 jaar	Ja: verplicht, beginnen binnen 6 maanden, duur 1 jaar, 600 uur	Nee	Nee
Taallessen	Ja: vrijwillig, lokale aanbieders, gratis, test op 'functioneel Engels'	Ja: vrijwillig, lokale aanbieders, gratis, test bij aanvraag nationaliteit op basis- kennis Engels of Frans	Ja: verplicht voor alle nieuwkomers ,gratis, test in ontwikkeling	In voor- bereiding: verplicht voor alle nieuw - komers, eigen bijdrage, test op 'Zertifikat Deutsch'	Ja: verplicht voor alle nieuwkomers , lokale aanbieders, gratis, test op niveau NT2	Ja: vrijwillig, verantwoor- delijkheid van onderwijs- raden, gratis, test op ESOL	Ja: vrijwillig, private aanbieders, geen test
Overige lessen	Ja: geschie- denis, cultuur, publieke voorzininge n Gecombi- neerd met taallessen, vrijwillig, gratis, geen test	Ja: geschie- denis, cultuur, publieke voorzininge n gecombi- neerd met taallessen, vrijwillig, gratis, geen test	Ja:algemene maatschappij -kennis, activering voor hen die geen baan hebben, gecombi- neerd met taallessen, verplicht, gratis, test in ontwikkeling	In voor- bereiding: geschiedenis , cultuur en rechts - systeem, apart van taallessen, verplicht, eigen bijdrage, test	Ja: cultuur, publieke voor- ziningen gecombi- neerd met taallessen, bijdrage voor test	Nee	Nee
Aparte toetsen bij naturalisatie?	Ja: middels interview, vrijstelling bij certificaat van taallessen en overige lessen	Nee	Ja	Ja: middels interview, schriftelijke test in sommige deelstaten	Ja: vrijstelling voor taal als niveau II is bereikt	Nee	Ja: interview met INS en schriftelijke test voor Engels (95% slaagt)
Ceremonie bij afsluiting	Ja: verplicht, groepsgewijs, certificaat	Ja: verplicht, groepsgewijs , certificaat	Nee	Nee, wel in sommige steden: vrijwillig, groepsgewijs, certificaat	Nee	Nee	Ja: verplicht, groepsgewijs, certificaat

Bronnen: Green et al. (2002), "Understanding naturalisation and integration; contexts and procedures in eight countries", study prepared for the Home Office, University of Birmingham, United Kingdom; beleidsinformatie uit de betrokken landen.

De tabel toont een duidelijk verschil in benadering tussen de vier Angelsaksische landen (Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten) en de drie Europese landen (Denemarken, Duitsland, Nederland). In de eerste groep landen is een inburgerings- of integratieprogramma niet verplicht. Wat voor traject men volgt wordt grotendeels aan de nieuwkomer overgelaten. Er zijn cursussen die (deels) worden gesubsidieerd door de overheid, maar ze worden gekenmerkt door vrijwilligheid. Ten aanzien van integratie ligt de nadruk in deze groep landen op naturalisatie. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het bestaan van (verplichte) ceremonies bij naturalisatie, waaraan groepsgewijs wordt deelgenomen en een certificaat is verbonden. De standaarden (met name taal) waaraan moet worden voldaan bij naturalisatie zijn zodanig dat het overgrote deel van degenen die naturalisatie aanvragen daaraan kan voldoen. Naturalisatie geeft toegang tot belangrijke rechten als onbeperkte toegang tot publieke voorzieningen, het recht op permanent verblijf en stemrecht. Waar de nadruk in de Angelsaksische landen ligt op het eigen initiatief van de nieuwkomer en het voorbereiden op naturalisatie, daar ligt de nadruk in de Europese landen op verplichte deelname aan van overheidswege vastgestelde en gefinancierde inburgeringsprogramma's, die los staan van naturalisatie. Deze kunnen zeer uitgebreid zijn, zoals de drie jaar die geldt voor Denemarken. Van de Europese landen bestaat alleen in Denemarken een duidelijke prikkel op afronding van het

inburgeringsprogramma: niet afronden impliceert gekort worden op een uitkering die iedere nieuwkomer krijgt. In Denemarken en Nederland betekent afronding van het inburgeringsprogramma het kunnen verkrijgen van vrijstelling op bepaalde toetsonderdelen die deel uitmaken van de procedure tot naturalisatie.

3. Integratie- en inburgeringsbeleid in Denemarken, Canada en het Verenigd Koninkrijk

Denemarken

Denemarken is net als Nederland een voorloper als het gaat om de ontwikkeling van expliciet inburgerings- en integratiebeleid. Vanaf 1999 is er een 'Integratiewet', die bepaalt dat nieuwkomers moeten participeren in een integratieprogramma. Er is een aparte Integratiecommissie ingesteld door de Deense overheid, die onder andere de sociaal-economische positie van immigranten volgt. Een recent rapport van de commissie heeft duidelijk gemaakt dat ook in Denemarken vooral niet-Westerse immigranten sociaal-economische achterstanden hebben. Het aantal immigranten in Denemarken is toegenomen van minder dan 10.000 per jaar in 1984 tot 20.000 per jaar in 1999. Immigranten maken ongeveer 6% uit van de Deense bevolking, wat duidelijk lager is dan in andere Europese landen als Nederland (ruim 15%). Niettemin is er een duidelijke politieke wil om de integratie van immigranten goed te laten verlopen.

Het inburgeringsprogramma in Denemarken duurt drie jaar en omvat activering, Deense taallessen en lessen over de werking van de Deense samenleving. Nieuwkomers die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien worden vrijgesteld van het onderdeel activering. De plaats van activering is een belang verschil met de situatie in Nederland.

De gemeenten zijn in Denemarken verantwoordelijk voor het aanbieden van het integratieprogramma, die hiervoor financiering van de rijksoverheid krijgen. Er zijn geen te behalen niveaus vastgesteld ten aanzien van het integratieprogramma, maar er is het politieke voornemen dit binnen een jaar wel te doen. De deelname aan integratieprogramma's is gratis voor nieuwkomers. Nieuwkomers krijgen zelfs een uitkering, waarop ze wel door de gemeente worden gekort als ze niet deelnemen aan het integratieprogramma zonder goede reden (artikelen 30 en 31 van de Integratiewet). De huidige regering heeft recent besloten de uitkering voor alle nieuwkomers sowieso te verlagen. Een andere mogelijke sanctie op niet deelnemen is het niet verlenen van een permanente verblijfsvergunning (artikel 52 van de wet). Alle nieuwkomers met een tijdelijke verblijfsstatus moeten meedoen aan het integratieprogramma. Na afronding kan dit worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Recent is besloten dat dit pas kan 4 jaar nadat het integratieprogramma is afgerond.

Canada

Net als de Verenigde Staten is Canada een land met een lange status als immigratieland. Het bestaan van een netwerk van buitenlandse 'immigratiekantoren' en een apart ministerie voor "Citizenship and Immigration" zijn een teken van de gerichtheid op immigratie. De immigratie wordt gereguleerd middels voorwaarden die worden gesteld aan immigranten om in Canada te mogen verblijven en door het vaststellen van het aantal immigranten dat Canada wil opnemen. Dit laatste is een belangrijk verschil met de Europese landen. Het totaal aantal immigranten dat Canada sinds de jaren 1990 opneemt schommelt rond de 200.000 personen (op een bevolking van ongeveer 30 miljoen). Dit komt overeen met het aantal personen waarvoor Canada beleidsmatig plant (voor 2001 was dat 200.000 – 225.000 personen). Economische immigranten zijn de belangrijkste categorie (ongeveer de helft), waarbij geselecteerd wordt op immigranten met gewenste vakinhoudelijke kwalificaties en een programma is ontwikkeld voor het aantrekken van buitenlandse ondernemers³. Andere categorieën

³ Het zogenaamde "Immigrant Investor Program", dat op 1 april 1999 in werking is getreden.

die worden onderscheiden zijn immigranten die naar Canada komen voor gezinshereniging (50.000 – 70.000) en vluchtelingen (rond 30.000). Ongeveer de helft van alle immigranten komt uit Azië en het gebied rond de Grote Oceaan (Asia/Pacific). Van de volwassen immigranten heeft eenderde een universitaire graad.

Voor alle categorieën migranten bestaan voorwaarden waaraan moet worden voldaan alvorens men in aanmerking komt voor een verblijf of vestiging in Canada. Deze voorwaarden hebben vooral betrekking op economische zelfstandigheid en eisen aan gezondheid en goed gedrag (geen crimineel verleden) en zijn vastgelegd in de *Citizenship Act* en de *Immigration Act* en *Regulations*. Bij familiehereniging wordt gekeken in hoeverre al in Canada wonende familieleden nieuwkomende familieleden financieel kunnen ondersteunen (inkomensvereisten). De al in Canada wonende familieleden moeten ermee akkoord gaan hun nieuwkomende familieleden voor een periode van 10 jaar te ondersteunen, neergelegd in een contract tussen de al in Canada wonende en binnenkomende familieleden.

Voor immigratie, vestiging en verkrijging van de nationaliteit/staatsburgerschap moeten vaste bedragen worden betaald ('privilege fees'). Voor immigratie moet een bedrag worden betaald van \$975 (Canadese dollars), voor verkrijging van staatsburgerschap \$100, voor vestiging een bedrag variërend van \$100 tot \$1,000 dat afhankelijk is van de aard van immigratie en de leeftijd/status van de betreffende persoon. Deze bedragen worden gezien als een redelijke compensatie voor de rechten die betreffende personen krijgen, "shifting a greater proportion of the financial responsibility from general taxpayers to the principal beneficiaries of the services".

Voor begeleiding van vestiging, inburgering/integratie verwijst de nationale overheid betreffende personen door naar lokale overheden en instanties en de mogelijkheid van (financiële) ondersteuning door niet-gouvernementele instellingen (private sponsorships). Men wordt verwacht met hulp van deze instellingen zelf de weg te vinden in de Canadese samenleving met betrekking tot zaken als huisvesting, gezondheidszorg en sociale zekerheid (waarvoor aantal verplichtingen gelden als de noodzaak van een gezondheidspas en sociale zekerheidskaart).

In bepaalde gevallen biedt de nationale overheid financiële ondersteuning, zoals in het "Private Sponsorship of Refugees Program" (soort publiek-private samenwerkingsconstructie) en het "Immigration Loans Program" (voor verstrekking van leningen). Inkomensondersteuning is gebonden aan een maximum termijn van 12 maanden. In sommige gevallen vindt de ondersteuning plaats door de provincies, bijvoorbeeld in het geval van Quebec. Er zijn federale diensten die immigranten helpen zich te oriënteren en een baan te zoeken (Immigrant Settlement and Adaptation Program), die hen in contact brengen met vrijwilligers-organisaties om lokaal te integreren (Host Program) en gratis taalonderwijs bieden (Language Instruction for Newcomers to Canada). Bij het taalonderwijs wordt gebruik gemaakt van vastgestelde taalniveaus (Canadian Language Benchmarks).

Nadat iemand 3 jaar met een permanente verblijfsvergunning in Canada heeft gewoond is het mogelijk in aanmerking te komen voor het staatsburgerschap. Ongeveer 85% van de immigranten wordt uiteindelijk Canadees staatsburger.

Verenigd Koninkrijk

Het immigratie- en integratiebeleid in het VK is sterk beïnvloed door de geschiedenis van het VK als voormalige wereldmacht (Britse Rijk en later Gemenebest). Lang heeft het uitgangspunt voorop gestaan dat onderdanen van het Britse Rijk het recht hadden om zich in het VK te vestigen. Na WO II wordt afstand genomen van het koloniale Rijk en het concept van 'burgerschap' dat daar bijhoorde. De beperkingen die in dat kader langzaam werden opgelegd hadden niet zozeer te maken met de combinatie van economisch problemen begin jaren 1970 en de blijvende gastarbeiders, wat voor andere West-Europese landen reden was om te gaan denken aan een inperking van immigratie. Burgers van het Gemenebest werden in de Immigration Act van 1971 gelijk gesteld aan

vreemdelingen en later in de Britse nationaliteitswet van 1981. Degenen met ouders of grootouders in het VK (blank of niet) kregen een vrij recht van vestiging. Tegenover deze erkenning van rechten van buitenlanders met een geschiedenis van vestiging in het VK stond een beperking van secundaire migratie (volgmigratie in het kader van gezinsvorming en –hereniging). Het VK was in staat hier een zeer streng systeem voor in te voeren, wat mede mogelijk was vanwege het ontbreken van een geschreven grondwet.

Verdere beperkingen werden neergelegd in de *Immigration and Asylum Act* van 1999, mede tegen het licht van de sterke stijging van het aantal asielzoekers naar historische hoogten. Ondanks al deze maatregelen, die ertoe geleid hebben dat het VK 'koploper' is in een poging het 'minst aantrekkelijke land van bestemming' te zijn voor asiel in Europa, blijft het land een grote aantrekkingskracht uitoefenen op asielzoekers. Recent blijkt dit vooral uit de wanhopige pogingen van asielzoekers via de kanaaltunnel het VK binnen te komen.

De laatstgenoemde ontwikkeling is mede aanleiding voor een recent wetsvoorstel van de Britse minister van Binnenlandse Zaken David Blunkett. In zijn wetsvoorstel over immigratie, asiel en burgerplicht, pleit Blunkett voor een inwijdingsceremonie voor nieuwkomers van wie het immigratieverzoek is toegewezen. Hij wil dat immigranten een eed van trouw aan hun nieuwe land afleggen. Ook zouden ze moeten slagen voor een test in de Engelse taal en kennis van de Britse maatschappij om in aanmerking te komen voor naturalisatie. Daarvoor kunnen aanvragers gratis taallessen volgen. Indien deze voorstellen worden doorgevoerd wordt de huidige uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de vereiste kennis van de taal (nu geen enkele eis) ongedaan gemaakt. Onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat beheersing van de Engelse taal de kans op werk vergroot met bijna 20% en leidt tot ongeveer 20% meer inkomen voor die personen die al werken.

Afgezien van bovenstaande wetsvoorstel wordt het integratiebeleid van het Verenigd Koninkrijk in het algemeen gekenmerkt door ruimhartigheid ten aanzien van toekenning van het staatsburgerschap en de Britse nationaliteit. De procedure voor naturalisatie is niet bijzonder streng en dubbele nationaliteiten worden zonder veel problemen toegestaan. Het merendeel van de Britse immigranten en hun nakomelingen is juridisch gezien staatsburger met alle bijbehorende rechten en plichten. Deze formele gelijkheid heeft sterke invloed gehad op de Britse aanpak, die de nadruk legt op het bestrijden van rassendiscriminatie (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt). Verder bestaat het integratiebeleid uit een afwijzing van assimilatie en pragmatisch multiculturalisme. Integratie in de Britse samenleving betekende integratie in de Britse verzorgingsstaat met een weerstand tegen apart beleid voor 'speciale groepen' in verband met het risico op stigmatisering. Verdere initiatieven (bijvoorbeeld onderwijs) voor integratie vinden vooral plaats op het niveau van lokale overheden. Op basis van de *Local Government Act* werd een soort onderwijsachterstandenbeleid ingevoerd dat voornamelijk gericht was op het verbeteren van het Engelse taalonderwijs voor minderheden.

Meerdere departementen zijn betrokken bij integratie (volkshuisvesting, onderwijs en gezondheidszorg, binnenlandse zaken). Op lokaal niveau hebben autoriteiten diverse kleinschalige initiatieven ondernomen. Dit heeft geleid tot een onoverzichtelijke situatie. Mede naar aanleiding van rassenrellen in Oldham and Bradford afgelopen zomer (2001) is een ministeriële werkgroep en 'Community Cohesion Programme Board' ingesteld die integratie-activiteiten beter moet coördineren. Voor vluchtelingen bestaan er specifieke integratieprogramma's, waarbij verschillende departementen en NGOs zijn betrokken. Voor deze programma's stelt de rijksoverheid ongeveer £7 million sterling beschikbaar. Andere programma's, die grotendeels worden uitgevoerd door NGOs en lokale autoriteiten, krijgen ook (beperkte) subsidies van het rijk.

De belangrijkste consequenties die zijn verbonden aan het niet deelnemen aan integratieprogramma's zijn vooral indirect van aard: geen goede taalbeheersing betekent minder kans op werk (bij een soberder systeem van werkloosheidsuitkeringen dan in de meeste andere Europese landen) en een lager inkomen. Verder betekent een gebrekkige taalbeheersing dat men niet het Brits staatsburgerschap kan verkrijgen, waaraan voordelen zijn verbonden ten aanzien van de toegang tot publieke voorzieningen en bepaalde burgerrechten (bijvoorbeeld stemrecht).

Bijlage V Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2000) *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*, Den Haag.
- Arbeidsinspectie (2000) *De positie van allochtonen en autochtonen in het bedrijfsleven en bij een deel van de overheid 1998*, Den Haag.
- Beck, W. (1998) *Vrijwilligerswerk, een kans voor inburgering*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Brink, M, F. Dinjes, R. Oude Ophuis en A. Westerhuis (2001) *Wachtlijsten van oudkomers voor NT2, CINOP/Regioplan*, 's-Hertogenbosch/Amsterdam.
- Broeders, D. (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR Werkdocumenten nr. W125, Den Haag
- Camarota, S.A. (1999) *Immigrants in the United States – 1998. A Snapshot of America's Foreign-born Population*, Center for Immigration Studies.
- Callan, V. (1983) 'Anglo Australian attitudes towards immigrants: a review of survey evidence', *International Migration Review*, 17/1: 20-137.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2000) *Allochtonen in Nederland 2000*, Voorburg/Heerlen.
- CPB/SCP (2000) *Trends, dilemma's en beleid; Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag.
- Dagevos, J., A. Odé en T.Pels (1999) *Etnisch-culturele factoren en de maatschap-pelijke positie van etnische minderheden. Een literatuurstudie*, EUR/ISEO, Rotterdam.
- Dagevos, J. et al. (2000) *Quickscan arbeidstoeleiding en nieuwkomers*, IVA, Tilburg.
- Dagevos, J. (2001) *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, WRR Werkdocumenten nr. W121, Den Haag.
- Doomernik, J., R. Penninx, and H. van Amersfoort (1997) *A Migration Policy for the Future: Possibilities and Limitations*, Migration Policy Group/Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Brussels/Amsterdam.
- Duyvendak, J.W. (2001) 'De maakbare migrant', in J.W.Duyvendak et al. (red) *Bij nader inzien, het integratiedebat op afstand bekeken*, Bohn Stafleu van Loghum, Houten.
- Edriouch, L. (1999) "10 Kwaliteitscriteria voor inburgeringstrajecten", *Les*, nr.101, pp.22-24, december 1999.
- Emmelot, Y., E. van Schooten & Y. Timman (2000) *Wat weten we? Een literatuurstudie naar empirisch onderzoek gericht op het onderwijs Nederlands als tweede taal in het basisonderwijs*, SCO-Kohnstamm Instituut/ITTA, Amsterdam.
- Emmelot, Y., E. van Schooten & Y. Timman (2001) *Determinanten succesvol NT2-onderwijs*, SCO-Kohnstamm Instituut/ITTA, Amsterdam
- Esveltd, I. en J. Traudes (2000), *Kijk op en contacten met buitenlanders. Immigratie, integratie en interactie*, WRR Werkdocumenten nr. W119, Den Haag.
- Foblets, M.C., and B. Hubeau (1997) *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgers en inburgering in Nederland en België*, Acco, Leuven/Amersfoort.
- Glastra, F. en P. Schedler (2001) 'Taal, taal en nog eens taal. Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid van nieuwkomers', *Migrantenstudies*, nr. 1: 2-19.
- Gordon, M. (1964) *Assimilation in American Life. The role of race, religion and national origins*, New York: Oxford University Press.
- Gowricharn, R. (2001) *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*, WRR Werkdocumenten nr. W122, Den Haag.
- Halewijn, E. (2002) *Nederlands op de werkvloer voor nieuwkomers en oudkomers*, FORUM, Utrecht.
- Hoogeveen, M. & H. Bonset (1998) *Het schoolvak Nederlands onderzocht. Een inventarisatie van onderzoek naar onderwijs Nederlands als eerste en tweede taal in Nederland en Vlaanderen*, Garant, Leuven/Apeldoorn.
- Huizing, A., I. Wilbrink (1998) *Inburgering met een meerwaarde. De plaats van vrijwilligerswerk in inburgeringsprogramma's*, SVM, Utrecht.

- KPMG Accountants (2000) *Gemeentelijke uitgaven inburgering 1996-1999*, Den Haag.
- Loo, M. van het, S. de Spiegheire, G. Lindstrom, J. P. Kahan en G. Vernez (2001) *A Comparison of American and Dutch Immigration and Integration Experiences. What Lessons can be Learned?*, WRR Werkdocumenten nr. W120, Den Haag.
- Luciani, G. (1993) *Migration Policies in Europe and the United States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Martens, E.P., Th. Roelandt en J. Veenman (1992) *Sociale positie en voorzieningengebruik van allochtonen en autochtonen. Eerste uitkomsten en methodische verantwoording*, ISEO, Rotterdam.
- Martens, E.P. (1995) *Minderheden in beeld. Kerncijfers uit de survey Sociale Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen 1994 (SPVA-94)*, ISEO, Rotterdam.
- Martens, E.P. (1999). *Minderheden in beeld. SPVA-98*, ISEO, Rotterdam.
- Martens, E.P., en Y. Weijers (2000) *Integratiemonitor 2000*, ISEO, Rotterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998) *Nota Kansen krijgen, kansen pakken; Integratiebeleid 1999-2002*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Notitie Oudkomers*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) *Integratie in het perspectief van Immigratie*, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000) *Onderwijskansen: Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden*, Zoetermeer.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000) *Aan de slag met onderwijskansen: Gerichte aanpak onderwijsachterstanden*, Zoetermeer.
- Nederlandse Taalunie (2002) *Doelbewust inburgeren*, Den Haag.
- Nimwegen, N. van & G. Beets (red.) (2000) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken*, NIDI, Den Haag.
- Oomens, S., en G. Driessen (1999) *Integratie en onderwijsprestaties. Een exploratief onderzoek naar effecten van structurele en culturele integratie op onderwijsprestaties van allochtonen kinderen in het basisonderwijs*, ITS, Nijmegen.
- Piers Groep (2000) *Inburgering 1996-1997 Inhoudelijke verslag van resultaten, organisatie en uitvoering*, Den Haag.
- Piers Groep (2001) *Inburgering 1998-1999; Inhoudelijke verslag van resultaten, organisatie en uitvoering*, Den Haag.
- Portes, A., en M. Zhou (1994) 'Should immigrants assimilate?', *Public Interest* 18, summer: 116-125.
- Rele, H.J.M. ter en H.J. Roodenburg (2001) "Hoe meer zielen, hoe minder vreugd", *ESB*, 19 oktober 2001.
- Regioplan en PWC Consulting (2002) *Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers*, Amsterdam/Den Haag.
- Rettab, B. (1995) *The economic performance of the immigrant workforce. A case study of Moroccans in the Netherlands*, Rotterdam.
- Rolph, E. (1991) *Immigration Policies— Legacy from the 1980s and Issues for the 1990s*, Program for Research on Immigration Policy, RAND, Santa Monica, CA.
- Schuster, J. (1999) *Poortwachters over immigranten. Het debat over immigratie in het naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland*, proefschrift, Universiteit Utrecht.
- SCP (2000) *Sociaal en Cultureel Rapport. Nederland in Europa*, Den Haag.
- SCP (2001) *Oudkomers in beeld*, Werkdocument 71, Den Haag.
- Speijers, A-M., et al. (1998) 'De Wet Inburgering Nieuwkomers', in A-M. Speijers et al. (1998) *Les. Inburgering Nieuwkomers*, Nummer 93, Amsterdam: Educatie Adviesbureau Amsterdam.
- Taskforce Inburgering (2001) *Rapportage Taskforce Inburgering 2000-2001*, Den Haag.
- Taskforce Inburgering (2001) *Verbetering Inburgering*, Den Haag.

- Taskforce Inburgering (2001) *Kinderopvang voor inburgeraars*, Den Haag.
- Taskforce Inburgering (2001) *Wachtlijsten*, Den Haag.
- Tesser, P.T.M., C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden (1995) *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*, Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, Rijswijk/Den Haag.
- Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998) *Rapportage minderheden 1998. De eerste generatie in de derde levensfase*, Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, Rijswijk/Den Haag.
- Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens, C.S. van Praag (m.m.v. J. Iedema) (1999) *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*, Sociaal en Cultureel Planbureau /Elsevier, Den Haag.
- Timman, Y. & F. Witte (1999) *De beschikbaarheid van beroepsgericht NT2 voor oudkomers*, ITTA, Amsterdam.
- Tillaart, H. van den, M. Olde Monnikhof, S. van den Berg en J. Warmerdam (2000) *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, ITS/Felix Tandem, Nijmegen/Ubbergen.
- Tumlin, K.C., W. Zimmerman, and J. Ost (1999) *State Snapshots of Public Benefits for Immigrants: A Supplemental Report to "Patchwork Policies"*, The Urban Institute, Occasional Paper No. 24 Supplemental report, Washington DC.
- Veenman, J. (1994) *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*, Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande, Houten/Zaventem en Lelystad.
- Veenman, J. (1999) *Participatie en perspectief. Verleden en toekomst van etnische minderheden in Nederland*, Bohn Stafleu Van Loghum/Koninklijke Vermande, Houten/Diegem en Lelystad.
- Vegt, M van der en A. Speijers (2000) *Loopbaanoriëntatie voor nieuwkomers*, CINOP, 's-Hertogenbosch.
- Verhallen, S. et al. (2001) *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, WRR Werkdocumenten nr. W124, Den Haag.
- Vermeulen, H., en R. Penninx (1994). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Het Spinhuis, Amsterdam.
- Vernez, G. (1994) *Comparison of Immigration and Refugee Policy Regimes Among Major Western Nations*, RAND DRU-757-FF/CC, Santa Monica, CA, June.
- Vrijbaan (2000) *Sanctioneren onder de WIN*, Den Haag.
- Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (2000) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Rapport no. 58, Den Haag.
- Wissen, L. van, en J. De Beer (2000) 'Internationale migratie in Nederland. Trends, achtergronden, motieven en vooruitzichten', in N. van Nimwegen en G. Beets *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, NIDI, Den Haag.
- WRR (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, SDU, Den Haag.
- Zijleman, E.L.M., H.J.M. Braat en E.P. Martens (1989) *Kerncijfers SPVA. Onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik Allochtonen*, ISEO, Rotterdam.

