

INBURGERING IN LEEUWARDEN



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

INBURGERING IN LEEUWARDEN

- eindrapport -

Marjolein Brink
Janneke Stouten
Bram Berkhout
Arend Odé

Amsterdam, 15 december 2009
Regioplan publicatienr. 1898

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de gemeente
Leeuwarden.

VOORWOORD

De gemeente Leeuwarden wilde graag meer inzicht in de wensen en behoeften van vrijwillige inburgeraars om hen beter te bereiken voor de inburgering. Regioplan heeft dit onderzoek uitgevoerd. We hebben dit met veel plezier gedaan, mede omdat er op het terrein van inburgering veel gaande was in Leeuwarden.

Dit onderzoek was echter niet mogelijk geweest zonder de inzet van verschillende partijen. Een woord van dank gaat in de eerste plaats uit naar de inburgeraars die hebben meegewerkt aan de interviews en de groepsgesprekken. Ook de interviewers willen we op deze plaats bedanken. Sommigen hebben veel verschillende kanalen geprobeerd om zoveel mogelijk mensen te bereiken. Verder zijn we ook Bureau Inburgering, de welzijns- en onderwijsinstellingen en deskundigen erkentelijk die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

Graag willen we Lysbeth Wiersma bedanken die vanuit de gemeente Leeuwarden het onderzoek op een prettige en constructieve manier heeft begeleid.

Het onderzoek is binnen Regioplan uitgevoerd door Marjolein Brink, Janneke Stouten, Bram Berkhout en ondergetekende,

Amsterdam, december 2009

Arend Odé
projectleider

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		I
1 Inleiding		1
1.1	Korte achtergrond van het onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	1
1.3	Onderzoeksaanpak.....	2
1.4	Leeswijzer	4
2 Inburgering, inburgeraars en wijkgerichte aanpak		7
2.1	Inburgering: doelen en middelen	7
2.2	Inburgeraars: behoeften en belemmeringen.....	11
2.3	Wijkgerichte aanpak.....	16
2.4	Samenvatting	20
3 Inburgering in Leeuwarden		23
3.1	Visie	23
3.2	Doelstellingen.....	24
3.3	Uitvoering	24
3.4	Wijkaanpak.....	26
3.5	Synopsis.....	27
4 Inburgeraars in Leeuwarden		29
4.1	Beschrijving respondenten.....	29
4.2	Hoe staan inburgeraars in de samenleving	30
4.3	Houding ten aanzien van Nederlands leren en inburgering	34
4.4	Informatievoorziening inburgering.....	38
4.5	Behoeften ten aanzien van inburgering	39
4.6	Conclusies.....	42
5 Inburgering in Leeuwarden in de praktijk		45
5.1	De werking van het beleid.....	45
5.2	Wijkgerichte aanpak.....	50
5.3	Behoeften inburgeraars	52
5.4	Het perspectief van Leeuwarden	53
6 Samenvatting en conclusies		57
6.1	Motivatoren van inburgeraars	57
6.2	Beleid van de gemeente	59
6.3	Verbetermogelijkheden van het gemeentelijk inburgeringsbeleid.....	60
Bijlagen		59
Bijlage 1	Achtergrondkenmerken van de geïnterviewde groep potentiële inburgeraars	67
Bijlage 2	Marketing bij inburgering.....	69

SAMENVATTING

De gemeente Leeuwarden voert een actief inburgeringsbeleid en is druk bezig dit beleid verder te versterken. In de afgelopen periode is er sterk ingezet op het verbeteren van de werving van vrijwillige inburgeraars. Ook wordt een meer wijkgerichte inburgering ontwikkeld. Om het beleid nog verder te kunnen aanscherpen en meer inburgeraars mee te laten doen aan het lokale inburgeringsaanbod, heeft de gemeente echter meer zicht nodig op de wensen van de vrijwillige inburgeraars en hun motivatie om deel te nemen. Hiertoe is dit onderzoek door RegioPlan Beleidsonderzoek uitgevoerd.

Om de behoeften en motivatie van de groep van vrijwillige inburgeraars in kaart te brengen, zijn veertig potentiële inburgeraars in Leeuwarden geïnterviewd. Verder zijn groeps gesprekken gehouden met inburgeraars en is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende partijen uit het maatschappelijk middenveld en de uitvoeringspraktijk van de inburgering in Leeuwarden. Daarnaast heeft nog een literatuurstudie plaatsgevonden om de uitkomsten in Leeuwarden in een breder perspectief te kunnen plaatsen.

Wens om in te burgeren

In Leeuwarden is een grote groep migranten die niet onder de inburgeringsplicht valt, maar wel slechts in beperkte mate het Nederlands beheerst. Deze vrijwillige inburgeraars vormen overigens een diverse groep, die in verschillende mate betrokken is bij en deelneemt aan de Nederlandse samenleving. Deze verschillen zien we ook terug in de uiteenlopende wensen en aspiraties om in te burgeren. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen in dit verband drie groepen worden onderscheiden, te weten vluchtelingen, migrantenvrouwen zonder uitkering en de groep Antillianen/Arubanen.

Wat deze groepen bindt, is dat zij alle hun Nederlands willen verbeteren met het oog op betere kansen op werk, meer zelfstandigheid en het aangaan van meer sociale contacten. Meer specifiek naar groep blijkt dat vooral migrantenvrouwen Nederlands willen leren voor sociale contacten, meer onafhankelijkheid van hun partner/familie en om hun kinderen beter te kunnen begeleiden. Vluchtelingen en Antillianen/Arubanen willen vooral meer Nederlands leren om de kansen op (beter) werk of een opleiding te vergroten. Ook de Antillianen/Arubanen koppelen het belang van taal aan maatschappelijk succes, maar willen veelal geen Nederlands leren binnen de context van inburgering. Zij spreken zich daarentegen uit voor cursussen die gericht zijn op concrete hiaten in hun taalkennis. Aan kennis over de Nederlandse samenleving heeft deze groep geen behoefte.

Redenen om niet deel te nemen

De wens om beter Nederlands te leren, leidt in veel gevallen niet tot daadwerkelijke deelname aan cursussen. Belangrijke redenen hiervoor zijn een gebrek aan tijd en het ontbreken van urgentie om in te burgeren. De potentiële inburgeraars zijn over het algemeen druk met het huishouden, gezin of werk buitenshuis en zien daarnaast weinig mogelijkheden om nog andere activiteiten te ondernemen. Migrantenvrouwen willen vaak wel een cursus volgen, maar hebben moeite om dagelijkse werkzaamheden te combineren met een cursus. Daarbij ontvangen zij vaak weinig steun van hun partner bij het volgen van een cursus. Veel vluchtelingen zijn daarentegen maar in beperkte mate in staat tijd vrij te maken voor een cursus, omdat zij werken. Ook twijfelen zij aan het rendement van een cursus. Antillianen voelen zich nauwelijks aangesproken door het inburgeringsaanbod.

Motivatoren om toch deel te nemen

De vraag hoe deze inburgeraars toch over de streep kunnen worden getrokken voor deelname aan een cursus is niet eenvoudig te beantwoorden. Wel kan met een aantal aspecten rekening worden gehouden om het animo te vergroten. Deze aspecten zijn in de interviews door de inburgeraars zelf naar voren gebracht. Het gaat hierbij om het volgende:

- In de eerste plaats moet in de werving uitgebreid worden ingegaan op het doelperspectief van de individuele inburgeraar. Hierbij staat de reden voorop waarom het nuttig is voor de betreffende inburgeraar om een cursus te volgen. Uit de doelgroepenanalyse komen de uiteenlopende motieven van verschillende groepen helder naar voren. De aangeboden cursussen moeten vervolgens ook daadwerkelijk aansluiten bij het doelperspectief en dit doelperspectief dichterbij brengen. Wanneer potentiële inburgeraars hieraan twijfelen, zal de geneigdheid om een cursus te volgen afnemen.
- Bij de inrichting van de cursussen is het tevens belangrijk dat aan randvoorwaarden wordt voldaan, zodat mensen ook in staat zijn om een cursus te volgen. Het gaat hierbij om een locatie in de eigen buurt voor vrouwen met kinderen, lestijden die zijn te combineren met de andere activiteiten en vooral ook om het wegnemen van hoge kosten om aan inburgering deel te nemen. Overigens hebben inburgeraars zelf weinig concrete ideeën over hoe cursussen anders zouden kunnen vormgegeven worden. Wel worden veel individuele aandacht en niet te grote groepen door vrijwel iedereen genoemd.

De aanpak van de gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft verschillende instrumenten om het inburgeringsbeleid vorm te geven. Recent is de werving van vrijwillige inburgeraars geïntensiveerd. De keuze hierbij voor een individuele benadering via wervingsteams en het frontlijnteam sluit goed aan bij de behoefte van de potentiële inburgeraars aan een persoonlijke benadering.

De inburgeringstrajecten zijn dual opgezet en gericht op OGO en werk. Sinds het najaar van 2009 zijn de trajecten uitgebreid en is er ook de mogelijkheid voor sociale activering en etnisch ondernemerschap. Ook kan het inburgeringstraject worden afgesloten met een staatsexamen. Voor analfabeten worden voortrajecten geboden.

Verder wordt ingezet op wijkgerichte inburgering, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende voorzieningen in de wijk. De bedoeling is dat er zodoende meer kruisbestuiving tussen de wijkaanpak en inburgering gaat ontstaan.

De huidige aanpak heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Zo kunnen de volgende beperkingen worden vastgesteld:

- beperkt bereik van vrijwillige inburgeraars;
- nog weinig maatwerk;
- nog weinig invulling van de wijkgerichte aanpak;
- overlap tussen activiteiten van verschillende organisaties gericht op integratie;
- beperkte invulling van de begeleiding tijdens het inburgeringstraject.

Hierbij moet echter niet worden vergeten dat er ook verschillende zaken goed gaan en een basis bieden voor verdere ontwikkeling:

- Goede werving en plaatsing van inburgeringsplichtigen.
- Korte lijnen tussen gemeente en maatschappelijk middenveld.
- Inzet van een persoonlijke benadering voor moeilijk bereikbare groepen.

Welke verbeteringen zijn nog mogelijk

Leeuwarden heeft een goede infrastructuur om van daaruit het inburgeringsbeleid nog verder te verbeteren. Hierbij kan worden gelet op de volgende punten:

- De stap van vinden naar binden kan worden verbeterd. Het aantal activiteiten om inburgeraars te vinden is voldoende, alleen de stap naar het daadwerkelijk volgen van een cursus is nog onvoldoende vormgegeven. Door bij de werving nog meer in te gaan op de motivatoren van inburgeraars kan mogelijk meer resultaat worden geboekt. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen intermediairs nog gericht ingaan op de motivatie van potentiële inburgeraars.
- Om te binden is het ook belangrijk dat de trajecten nog meer persoonsgericht worden ingestoken. Er is nu nog vaak weinig mogelijkheid voor maatwerk. De door RegioPlan uitgevoerde marktanalyse levert in dit geval verschillende handvatten. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen werkenden en werkzoekenden, jonge vrouwen, oudere vrouwen en oudere mannen die verschillende segmenten vormen binnen de inburgeringsmarkt. Door in het bereik van deze groepen gebruik te maken van toegespitste wijzen van werving, promotieboodschappen, type trajecten, locatie en prijs, kan mogelijk meer rendement worden behaald.

- Verder geldt dat voor alle groepen de begeleiding, bijvoorbeeld door de casemanagers tijdens het traject, nog meer invulling kan krijgen. Uit de interviews en groepsgesprekken met de inburgeraars komt een duidelijke behoefte aan meer begeleiding en persoonlijke aandacht naar voren als zij een cursus volgen.
- Tot slot is de participatie na afloop van de cursus een aandachtspunt. Participatie na afloop van de cursus heeft nog weinig aandacht. Voor vrijwillige inburgeraars is dit juist een belangrijk aspect. Doordat er geen wettelijke verplichting is voor hen, is het doelperspectief om een cursus te volgen extra belangrijk. Wanneer dit doel na afloop ook daadwerkelijk bereikt wordt, heeft dit ook een voorbeeldfunctie voor anderen.

De inzet op het voeren van een wijkaanpak verdient in dit verband een aparte toelichting. Deze aanpak biedt namelijk verschillende kansen ten aanzien van een verhoogde deelname van vrijwillige inburgeraars. In feite worden deze kansen reeds benut door de wijkgerichte werving die de gemeente ter hand neemt. Met betrekking tot het realiseren van het cursusaanbod in de wijk, moet het belang van de wijkaanpak echter goed worden afgewogen. Zo biedt deze aanpak voor groepen die sterk op de wijk zijn betrokken, in het bijzonder laagopgeleide vrouwen, wel perspectief. Voor andere groepen, zoals werkende mannen en vluchtelingen, is de meerwaarde van een cursusaanbod in de wijk waar men woont daarentegen beperkt. Bovendien moet hierbij worden bedacht dat veel inburgeraars in Leeuwarden zich zonder noemenswaardige problemen van de ene naar de andere wijk kunnen verplaatsen. Tot slot biedt de wijkaanpak kansen wanneer inburgering in het bredere perspectief van integratie wordt geplaatst. Inburgering is namelijk een goed instrument om mensen te betrekken bij de directe woonomgeving. Omgekeerd lijkt de wijk echter niet noodzakelijk voor een succesvolle inburgering.

Leeuwarden in perspectief

Leeuwarden onderneemt veel om het inburgeringsbeleid succesvol te maken. Dit neemt echter niet weg dat het bereiken van vrijwillige inburgeraars lastig is. Dit is overigens geen uniek probleem voor Leeuwarden. Alle gemeenten kampen hier in meer of mindere mate mee. Leeuwarden heeft voor op veel gemeenten dat er een goede infrastructuur ligt voor het bereiken van de groep vrijwillige inburgeraars. Met name wat betreft de werving van vrijwillige inburgeraars is goed aangesloten bij de behoefte van de doelgroep. Door inhoudelijk de activiteiten nog beter af te stemmen op de behoeften is verdere winst te behalen. Het gaat er daarbij vooral om in te spelen op de motivatoren voor verschillende de groepen. De verruimde wettelijke mogelijkheden om steeds meer maatwerk te kunnen aanbieden, werken in dit verband beslist in het voordeel van Leeuwarden.

1 INLEIDING

De gemeente Leeuwarden heeft in de nota 'Inburgering, een stap vooruit!' een nieuw plan van aanpak ontwikkeld, gericht op een op maat gesneden en wijkgerichte inburgering. Een essentieel onderdeel van de nieuwe aanpak is het voornemen om het aanbod beter aan te laten sluiten bij de individuele behoefte van inburgeraars. Belangrijke aandachtspunten uit het plan zijn het meer centraal stellen van de klant, het versterken van de betrokkenheid van diverse partijen en het streven om inburgering terug in de wijk aan te bieden.

Om de klant meer centraal te stellen is kennis nodig over de behoefte en wensen van potentiële inburgeraars. De gemeente Leeuwarden heeft dat laten onderzoeken door RegioPlan. In dit onderzoek is een groep inburgeraars bevraagd over hun wensen en motieven voor inburgering en daarnaast is met uitvoerders gesproken. De problematiek is tevens in een bredere context geplaatst door ervaringen uit andere gemeenten te betrekken.

1.1 Korte achtergrond van het onderzoek

Leeuwarden is een actieve gemeente op het terrein van inburgering. De groep inburgeringsplichtigen is goed in beeld en volgt in veel gevallen inmiddels een inburgeringstraject. Het bereik van de vrijwillige inburgeraars verloopt daarentegen veel minder goed. Gemeenten kunnen deze groep geen plicht tot inburgering opleggen, maar de vrijwillige inburgeraars vormen wel een belangrijk gedeelte van de inburgeringspopulatie in veel gemeenten. Dit geldt ook voor de gemeente Leeuwarden, waar ongeveer de helft van de inburgeraars bestaat uit de groep van vrijwillige inburgeraars.

Om de groep vrijwillige inburgeraars beter te bereiken zijn al verschillende initiatieven genomen, met name wat betreft de werving. Als het er echter om gaat de groep te verleiden daadwerkelijk deel te nemen aan de inburgering, is volgens de gemeente ook meer maatwerk in de cursussen nodig. Dit onderzoek moet dan ook meer inzicht geven in de wensen en behoeften van de inburgeraars, zodat het aanbod hierop mogelijk kan worden aangepast.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft een beeld van de motivatie van inburgeringskandidaten in de gemeente Leeuwarden om daadwerkelijk aan een taaltraject deel te nemen. Daarnaast gaat het onderzoek in op de mogelijkheden voor de gemeente om het aanbod zo goed als mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften van de doelgroep.

De centrale vraag is opgedeeld in drie hoofdthema's. Deze thema's zijn:

1. de motivatoren van inburgeraars, waarbij centraal staat hoe de groep vrijwillige inburgeraars staat tegenover inburgering en participatie in de maatschappij. Tevens is er aandacht voor verschillen in verwachtingen en wensen binnen de groep.
2. bestudering van het huidige aanbod in Leeuwarden, met de nadruk op de beleidsinitiatieven om tot een doeltreffende inburgering te komen;
3. verbetersuggesties voor het gemeentelijk inburgeringsbeleid mede op basis van de input van de doelgroep analyses.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende methoden van dataverzameling gebruikt:

- korte literatuur- en documentatiestudie;
- enquête en groepsgesprekken onder potentiële inburgeringskandidaten;
- inventarisatie van het inburgeringsaanbod;
- marketingonderzoek inburgering.

Ad 1) Literatuur- en documentatiestudie

Op basis van recent uitgevoerde onderzoeken in verschillende gemeenten is een analyse gemaakt van de behoeften en preferenties van inburgeraars. Er is namelijk in toenemende mate kennis voorhanden over de opvattingen en het gedrag van (potentiële) inburgeraars ten aanzien van het bestaande inburgeringsaanbod. In de analyse is ingegaan op de volgende onderwerpen:

- behoefte aan inburgeringsprogramma's;
- behoeften ten aanzien van de inhoud;
- tevredenheid van inburgeraars over de inburgeringscursussen;
- belemmerende factoren ten aanzien van deelname aan inburgeringscursussen.

Bij de analyse is ook gekeken naar verschillen tussen de inburgeraars, zoals verschillen naar geslacht, leeftijd, etnische herkomst en verblijfstitel (in het bijzonder reguliere versus asielmigranten).

Ad 2) Enquête en groepsgesprekken met potentiële inburgeringskandidaten

Om inzicht te krijgen in de behoeften en wensen van de inburgeraars hebben we hen persoonlijk benaderd. In overleg met de gemeente is gekozen voor

een sneeuwbalmethode om potentiële inburgeraars te benaderen. Er is getracht inburgeraars uit verschillende doelgroepen te interviewen¹, namelijk:

- personen zonder inkomen uit werk of een uitkering, met name vrouwen;
- Antillianen en Arubanen;
- vluchtelingen;
- werkenden.²

Van deze groepen weten we dat er specifieke wensen leven ten aanzien van inburgering. Tevens bevinden zich onder deze categorieën veel inburgeringsbehoefte die, zoals de gemeente zelf aangeeft, niet altijd even gemakkelijk worden bereikt. De gemeente heeft de groep inburgeringsplichtigen goed in beeld. Wij hebben ons daarom vooral geconcentreerd op de vrijwillige inburgeraars.

De opzet van het onderzoek was om respondenten via netwerken van de meertalige enquêteurs en specifieke vindplaatsen te benaderen. Het ging hierbij om bijvoorbeeld taalcoaches en hun netwerk, interviewers uit de doelgroep en hun netwerk, als ook vindplaatsen zoals sportverenigingen, allochtone zelforganisaties, belangenorganisaties en religieuze instellingen.

Het vinden van voldoende enquêteurs van allochtone afkomst bleek in de praktijk niet eenvoudig. Om deze reden zijn ook autochtone studenten ingezet als enquêteur. Uiteindelijk hebben zes enquêteurs veertig respondenten geïnterviewd. Ook zijn groeps gesprekken met deelnemers aan OGO-trajecten gehouden. Daarnaast is gesproken met verschillende vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap. De groeps gesprekken en gesprekken met Antillianen zijn uitgevoerd door een medewerker van RegioPlan. Op basis van de interviews en aanvullende gesprekken hebben we voldoende informatie om een beeld van de vrijwillige inburgeraars te schetsen.

Opvallend was dat veel potentiële respondenten wantrouwig waren, ook naar enquêteurs uit de eigen gemeenschap. Dit gold met name voor de Antillianen. Uit gesprekken met de interviewers kwam tevens een beeld naar voren dat veel mensen in Leeuwarden, zowel allochtoon als autochtoon, vrij gesloten zijn en weinig behoefte hebben aan het deelnemen aan enquêtes. De indruk bestaat dat dit sterker is dan in andere delen van Nederland. Andere belemmerende factoren voor het interviewen waren de start van het nieuwe schooljaar in combinatie met de Ramadan. Hierdoor startten veel

¹ In eerste instantie was uitgegaan van het bevragen van uitkeringsgerechtigden met perspectief op werk of sociale activering. Volgens opgave van Bureau Inburgering Leeuwarden zijn er echter geen potentiële inburgeraars onder de uitkeringsgerechtigden. De uitkeringsgerechtigden in Leeuwarden volgen namelijk in de meeste gevallen een re-integratietraject met indien nodig taalonderdelen. Er blijken trouwens achteraf wel een aantal inburgeraars met een uitkering te zijn geïnterviewd.

² De groep werkenden was op voorhand niet onderscheiden als aparte groep, maar veel inburgeringsbehoefte inburgeraars blijken te werken. Over deze groep is weinig bekend, omdat zij voordat de Wi inging niet onder het inburgeringsbeleid vielen.

activiteiten gericht op allochtonen pas in oktober, buiten de doorlooptijd van het veldwerk. Deze activiteiten hadden juist een belangrijke vindplaats kunnen zijn.

De potentiële inburgeraars zijn bevraagd aan de hand van een gestructureerde enquête met veel ruimte voor open vragen. In de vragenlijst is een groot aantal onderwerpen aan de orde gekomen. Zo is gevraagd naar de houding ten aanzien van inburgering en de ervaring met inburgering. Daarnaast is gevraagd naar belemmeringen en suggesties voor verbeteringen. Tot slot is gevraagd naar mediagebruik, activiteiten buitenshuis en wensen ten aanzien van inburgering.

Ad 3) Inventarisatie van het inburgeringsaanbod

Via interviews met uitvoerders en gemeenten is uitgevraagd hoe het inburgeringsaanbod er uit ziet in Leeuwarden. Daarbij is niet alleen sec naar de inburgering gekeken, maar ook naar aanpalend aanbod, zoals activiteiten voor allochtone vrouwen, wijkaanbod en dergelijke.

Ad 4) Marketingonderzoek inburgering

In aanvulling op het bovenstaande wilde de gemeente ook inzetten op een marketingonderzoek rondom het product inburgering. Hierbij is aangesloten bij de gedachte van inburgeraars als consumenten die in de toekomst mogelijk inburgering inkopen met een persoonsgebonden budget.

Bij de opzet van het onderzoek ten behoeve van de marketing is uitgegaan van een opdeling in vier verschillende groepen van activiteiten, die betrekking hebben op het product (of de dienst), de prijs, de promotie en de plaats. Deze indeling wordt aangeduid als de vier P's.

Gezamenlijk worden de vier P's ook wel de marketingmix genoemd en vormen ze de voornaamste bouwstenen voor een marketingplan. Voor de gemeente Leeuwarden is gekeken of het relevant is om de markt voor inburgeringsproducten op te delen naar verschillende kopersgroepen (subgroepen binnen de totale inburgeringspopulatie).

Het marketingonderzoek is vooral gebaseerd op de nadere bestudering van de uitkomsten van de analyse van de inburgeringsvraag en het inburgeringsaanbod in Leeuwarden. Daarnaast is gesproken met universitair deskundigen op het thema en de relevante medewerkers binnen de gemeente Leeuwarden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen over inburgeringskandidaten en hun behoeften en wensen op basis van de literatuur beschreven. Ook wordt ingegaan op de achtergronden van de wijkaanpak. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de uitgangspunten van het inburgeringsbeleid in Leeuwarden. In

hoofdstuk 4 komen de inburgeringskandidaten zelf aan het woord. De inburgering in de praktijk in Leeuwarden komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen beantwoord en aanbevelingen gedaan. Het marketingonderzoek wordt in een aparte bijlage gepresenteerd.

2 INBURGERING, INBURGERAARS EN WIJKGERICHTE AANPAK

In dit hoofdstuk schetsen we de algemene situatie rond inburgering en het wijkgericht werken op basis van literatuur en beleidsnotities. Om de mogelijkheden voor Leeuwarden te duiden is het van belang goed zicht te hebben op de algemene regels en beleidslijnen ten aanzien van de inburgering. Tevens gaan we in op de wensen en mogelijkheden van de doelgroep zelf. Deze informatie is in belangrijke mate gebaseerd op eerder onderzoek van Regioplan. Tot slot zal worden uitgewijd over het idee van een wijkgerichte aanpak. De gemeente Leeuwarden wil namelijk de verdere ontwikkeling van het lokale inburgeringsbeleid laten plaatsvinden binnen de context van een wijkgerichte aanpak. In de beschrijving van de wijkaanpak zal nadrukkelijk worden aangegeven welke mogelijkheden en beperkingen er zijn voor een succesvol inburgeringsbeleid.

2.1 Inburgering: doelen en middelen

In 2007 is de nieuwe Wet inburgering (Wi) van kracht geworden. In het kader van deze wet zijn vreemdelingen die afkomstig zijn uit landen van buiten de EU/EER en in Nederland zijn komen wonen of er al langer wonen, verplicht te voldoen aan de inburgeringeisen gesteld in de wet. Reeds genaturaliseerde vreemdelingen die de taal onvoldoende beheersen of vreemdelingen afkomstig uit één van de EU-lidstaten kan geen verplichting om in te burgeren worden opgelegd. Zij hebben echter wel de mogelijkheid om in te burgeren in het kader van de Regeling vrijwillige inburgering (Rvi). Zowel inburgeringsplichtigen als inburgeringsbehoefigen kunnen een inburgeringsvoorziening van de gemeenten aangeboden krijgen.

De Wi beoogde te komen tot een succesvolle inburgering door in te zetten op een verbetering van het aanbod, meer marktwerking in het taalaanbod en een grotere verantwoordelijkheid voor de inburgeraar, naast een meer stringente naleving van de inburgeringsplicht.

Het eerste jaar van de Wi en de Rvi was geen onverdeeld succes.¹ In brieven aan de Kamer geeft de minister aan dat de tegenvallende resultaten vooral kunnen worden geweten aan de complexiteit van de regelgeving, de introductie van de marktwerking en de passieve rol van de inburgeraars ten aanzien van hun eigen inburgering. Gemeenten hadden grote problemen met de uitvoering, vanwege de complexe regelgeving. Zo was het voor gemeenten

¹ In verschillende berichten van de minister aan de Kamer lezen we dat de resultaten nogal tegenvallen, in het bijzonder ten aanzien van de instroom en uitstroom van inburgeringskandidaten. Zie, onder andere, de brief van de toenmalige minister voor WWI E. Vogelaar van 13 mei 2008 aan de Tweede Kamer en de brief van de huidige minister voor WWI E.E. van der Laan aan de Tweede Kamer van 30 januari 2009.

vaak niet duidelijk welke inburgeraars in aanmerking kwamen voor een inburgeringsvoorziening. Hoewel zij trajecten hadden aanbesteed bij verschillende aanbieders, stroomden er nauwelijks inburgeraars in de cursussen. In 2007 zijn er dan ook nauwelijks inburgeringsplichtigen en -behoefte gestart met een inburgeringstraject.

Om de inburgering te verbeteren is in 2007 het Deltaplan Inburgering opgesteld. Belangrijkste uitgangspunt is hierbij dat inburgering moet leiden tot een grotere participatie van inburgeraars in de Nederlandse maatschappij. Dit is van belang voor zowel de inburgeraars als de Nederlandse maatschappij. Om de doelstellingen van inburgering te bereiken, worden in het Deltaplan verbeteringen van de kwaliteit op drie hoofdthema's voorgesteld. Het gaat hierbij om een kwaliteitsverbetering van de inburgeringsprogramma's, een kwaliteitsverbetering door vereenvoudiging van wet- en regelgeving en een kwaliteitsverbetering door de versterking van de uitvoering. We lichten deze thema's kort toe.

- Voor een kwalitatief betere inburgering met een hoger rendement wordt aangegeven dat verbeteringen nodig zijn in de inburgeringsprogramma's, de intake en de begeleiding. Het kabinet denkt daarbij aan drie oplossingsrichtingen: meer maatwerk, versterking van de verbinding tussen inburgering en participatie en een verbetering van competenties van de uitvoerders van inburgeringsprogramma's.
- De vereenvoudiging van de wet- en regelgeving heeft vooral betrekking op de mogelijkheid voor gemeenten om aan alle inburgeringsplichtigen een voorziening te kunnen aanbieden, het opheffen van verschillende handhavingstermijnen, het direct kunnen opgaan voor staatsexamen en het instellen van een participatiebudget voor re-integratie, volwassenen-educatie en inburgering. Een ander belangrijk aspect is dat vrijwillige inburgering wordt opgenomen in de Wet inburgering, waardoor er meer eenduidige regelgeving is voor gemeenten. Daarnaast wordt, met name voor vrijwillige inburgeraars, gedacht aan het instellen van een persoonsvolgend budget.
- Ten aanzien van de kwalitatieve verbetering van de uitvoering wordt vooral gedacht aan een versterking van de rol van gemeenten. Concrete voorstellen hebben onder andere betrekking op het voeren van een integraal gemeentelijk beleid, de inrichting van een participatiefonds, (waarin inburgeringsmiddelen, re-integratiemiddelen en volwasseneneducatie worden gebundeld) een verbetering van de aanbestedingspraktijk, een verdere samenwerking in de participatieketen en het voeren van een wijkgerichte aanpak. De wijkgerichte aanpak is daarbij vooral bedoeld voor inburgeraars voor wie de stap richting de arbeidsmarkt nog te groot is.

Voor de gemeenten zijn vooral de wijzigingen van belang die effect hebben op de uitvoering. Zo zijn er vanaf 2007 volgend op het Deltaplan enkele belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een wettelijke aanpassing op 1 januari 2009, waarbij de gemeenten – met

terugwerkende kracht – de mogelijkheid wordt geboden om iedere inburgeraar, zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars, een cursus te kunnen aanbieden.² Hierdoor hebben gemeenten meer vrijheid om zelf te bepalen wie zij een voorziening willen aanbieden. Daarnaast kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2009 ervoor kiezen om de groep van inburgeringsplichtigen een verplichtend aanbod op te leggen.³ Laatstgenoemde maatregel moet voorkomen dat inburgeraars een aanbod weigeren, zonder zelf op zoek te gaan naar een cursusaanbieder. Een ander wetsvoorstel is in november 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden en gaat in op de mogelijkheid om aan inburgeringsplichtigen een persoonlijk budget ten behoeve van inburgering te kunnen aanbieden.⁴ Doel hiervan is meer maatwerk te kunnen realiseren. Ook worden in deze wijziging de termijnen waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden afgelegd voor alle inburgeraars gelijkgesteld, namelijk op drieëneenhalf jaar.

Naast deze maatregelen gericht op het bevorderen van de uitvoeringspraktijk, is een aantal maatregelen genomen ten behoeve van een hoger rendement. Zo streeft de overheid ernaar dat in 2011 tachtig procent van de inburgeringsprogramma's een duaal karakter heeft.⁵ Dit betekent dat het leren van de taal wordt verbonden aan de doelen en ambities van de inburgeraar, bijvoorbeeld ten aanzien van arbeid, vrijwilligerswerk of opvoedingsondersteuning. Het leren van taal wordt in deze programma's direct gekoppeld aan het participeren in de samenleving. Daarnaast zijn er mogelijkheden geschapen voor gemeenten om inburgeraars met meer ambitie en capaciteiten een aanbod te doen waarmee op een hoger niveau (Staats-examen I of II) examen kan worden afgelegd. Het bundelen van de middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie in het zogenoemde participatiefonds, biedt gemeenten ook meer mogelijkheden om maatwerk aan de doelgroep te leveren. Voor de invoering van het participatiefonds was de financiering en verantwoording van de middelen voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering heel verschillend geregeld. Dat maakte het voor gemeenten lastig om deze beleidsterreinen op elkaar af te stemmen, terwijl de doelgroepen van de verschillende beleidsterreinen vaak overlappen en de verschillende voorzieningen in veel gevallen gericht zijn op participatie.

Deze wijzigingen vormen tevens de wettelijke grondslag voor een aantal besluiten en gewijzigde regelingen in het kader van de verplichte en vrijwillige

² Wijziging van de Wet inburgering van 28 december 2008, in werking getreden op 1 januari 2009 en gepubliceerd in het Staatsblad onder nr. 604 in 2008.

³ Zie noot 2.

⁴ Op 19 mei 2009 heeft de Tweede Kamer de Tweede Nota van Wijziging betreffende deze wetwijziging ontvangen. Tweede Kamer der Staten Generaal, nr. 31 791.

⁵ Om dit te stimuleren heeft de Rijksoverheid een participatiebonus ingesteld om gemeenten te stimuleren tot het aanbieden van duale trajecten.

inburgering.⁶ Verder ondersteunt het Rijk de gemeenten door de instelling van een aanjaagteam, bedoeld om vijftig gemeenten te ondersteunen bij het vlot trekken van de inburgering.

Samenvattend kan worden gesteld dat de veranderingen naar aanleiding van het Deltaplan gemeenten meer mogelijkheden bieden het eigen inburgeringsbeleid vorm te geven. De belangrijkste veranderingen voor de gemeenten zijn hierbij:

- verbreding van de mogelijkheden om zowel inburgeringsplichtigen als inburgeringsbehoeftigen een inburgeringsaanbod te doen;
- de inzet op duale trajecten richting werk, opvoedondersteuning, vrijwilligerswerk of andere vormen van participatie;
- meer mogelijkheden voor maatwerk in inhoud van de trajecten en vormen van het te behalen examen;
- meer nadruk op een ketenaanpak en wijkgerichte aanpak bij het vormgeven van het inburgeringsbeleid.

Overigens betekenen de ruimere mogelijkheden voor gemeenten nog niet dat de inburgering overal soepel verloopt. Er zijn nog steeds een aantal problemen die een succesvolle inburgering belemmeren.⁷ In het kader van het gemeentelijke beleid gaat het hierbij in het bijzonder om de volgende zaken:

- nog altijd achterblijvende instroomcijfers in de cursussen, wat (deels) terug te voeren is op een onvoldoende motivatie onder inburgeraars om deel te nemen aan de taalcursussen (zie volgende paragraaf). Met name de groep inburgeringsbehoeftigen is moeilijk te bereiken.
- uitvoeringsproblemen in verschillende gemeenten, waardoor sommige gemeenten problemen hebben om de juiste doelgroep te identificeren, met name als het vrijwillige inburgeraars betreft, en een goed werkende lokale inburgeringsketen op te zetten;
- tekortschietende informatievoorziening aan inburgeraars, waardoor een deel van de doelgroep uit zicht blijft en onvoldoende op de hoogte is van haar rechten en plichten;
- aanhoudende zorg om de kwaliteit en het rendement van het aanbod van inburgeringsvoorzieningen. Zo komen niet alle inburgeraars op de juiste cursussen terecht, behaalt een deel van hen niet het beoogde niveau en vindt doorgeleiding naar een zinvolle maatschappelijke activiteit nauwelijks plaats;
- onvoldoende realisatie van op maat gesneden trajecten, waarbij rekening wordt gehouden met het doelperspectief van de cursisten.

⁶ Voor een overzicht van de belangrijkste initiatieven in deze verwijzen wij naar de website van het ministerie van VROM/WWI: www.VROM.nl/ Dossier Inburgering in Nederland/wetten en regels.

⁷ Voor een deel worden deze problemen door de Rijksoverheid zelf onderkend. Ook kunnen dergelijke conclusies worden getrokken op grond van recent onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan in onder andere Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.

Vanzelfsprekend gelden bovenstaande problemen niet altijd en niet voor alle categorieën in dezelfde mate. Grotere steden lijken in dit verband meer moeite te hebben om voldoende inburgeraars op de juiste trajecten te krijgen dan de middelgrote en kleinere gemeenten. Daarnaast spitsen veel van de genoemde knelpunten zich toe op de groep vrijwillige inburgeraars. Dit geldt met name voor de eerste drie genoemde knelpunten. Gemeenten hebben namelijk grote moeite om inburgeringsbehoefte te bereiken.⁸ In tegenstelling tot de groep inburgeringsplichtigen, die zijn opgenomen in het BPI (Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen), is er geen bestand van inburgeringsbehoefte. Gemeenten moeten zelf aan de hand van landelijke ramingen en de samenstelling van de lokale allochtone bevolking inschatten hoeveel inburgeringsbehoefte er zijn. Vervolgens moeten zij deze mensen zien te bereiken voor een aanbod. Voor een deel meldt de groep zichzelf of is al in beeld bij de aanbieders vanuit eerdere trajecten. De meerderheid meldt zich echter niet. Gemeenten hebben veel moeite om deze groep te identificeren en te bereiken. Bovendien heeft de gemeente geen mogelijkheden om eventueel te sanctioneren, wanneer de inburgeringsbehoefte geen gebruik willen maken van het aanbod. De uitkeringsgerechtigde inburgeringsbehoefte vormen hierop een uitzondering. Zij kunnen door de gemeente een inburgeringsvoorziening worden aangeboden, bij voorkeur in combinatie met een re-integratietraject. Bij weigering kan een sanctie op de uitkering plaatsvinden.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de gemeenten door de wetwijzigingen meer mogelijkheden hebben om het inburgeringsbeleid vorm te geven. Toch verloopt de inburgering in veel gemeenten nog verre van probleemloos. Behalve de wettelijke en uitvoeringsproblemen speelt hierbij ook de doelgroep zelf een rol. We gaan hier in de volgende paragraaf nader op in.

2.2 Inburgeraars: behoeften en belemmeringen

In het landelijke inburgeringsbeleid is het uitgangspunt dat kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving onontbeerlijk is om te participeren in de Nederlandse maatschappij. Er staan te veel allochtonen langs de zijlijn volgens de overheid. Door deelname aan een inburgeringsprogramma zou dat kunnen worden doorbroken.

De instroom in de inburgeringscursussen blijft echter achter, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven. Een deel van de potentiële inburgeraars lijkt weinig gemotiveerd om deel te nemen aan de inburgeringscursussen. Mogelijk heeft dit mede te maken met het feit dat in de vormgeving van de programma's maar in beperkte mate is gekeken naar de aspiraties van de potentiële

⁸ Gemeenten slagen er volgens de minister (brief augustus 2009) ook nog onvoldoende in inburgeringsplichtigen in te laten stromen. Dit is echter vaak geen gevolg van het niet bereiken van de inburgeraars, maar van een weigering om deel te nemen.

inburgeraars ten aanzien van hun eigen inburgering en de voorwaarden waaronder zij willen of kunnen inburgeren. Er is slechts beperkt onderzoek dat inzicht geeft in deze aspiraties. Wel heeft Regioplan (2002, 2003) in opdracht van de toenmalige Taskforce in vijf gemeenten onder verschillende categorieën inburgeraars onderzoek gedaan naar hun behoeften aan specifieke thema's voor de taallessen. Verder is er een studie van C-note naar verschillende behoefteprofielen verricht en heeft Van den Berg (2007) een dieptestudie onder Marokkaanse vrouwen gedaan naar onder meer de behoefte aan taallessen. Recentelijk heeft Regioplan (2009) in Amsterdam en Rotterdam onderzoek gedaan naar de behoeften van inburgeringsbehoefte en -plichtigen.

Uit de verschillende onderzoeken blijkt dat het grootste deel van de inburgeringsbehoefte en -plichtigen hun Nederlands zou willen verbeteren. Kennis van het Nederlands vergroot volgens de inburgeraars hun mogelijkheden op sociaal en economisch gebied. De behoefte om beter Nederlands te spreken leidt echter in veel gevallen niet tot het daadwerkelijk volgen van een cursus. Zo blijkt uit de Regioplan-studie in Amsterdam (2009) dat inburgeraars op verschillende manieren in het inburgeringsproces staan. Zo is er een groep die niet of slechts beperkt gemotiveerd is tot deelname aan het inburgeringsproces. Daarnaast is er een groep die zelf weinig initiatief neemt, maar wel bereid is om een inburgeringsaanbod te aanvaarden. Verder is er een omvangrijke groep die inmiddels met een inburgeringscursus is begonnen. Wanneer we kijken naar de groep die nog niet deelneemt, blijken er verschillende oorzaken te zijn, waaronder een gebrek aan motivatie, praktische belemmeringen, inhoudelijke bezwaren en het gebrek aan zelfvertrouwen. We gaan hieronder nader op deze aspecten in, waarbij tevens blijkt dat voor verschillende doelgroepen andere aspecten van belang zijn.

Ontbreken van intrinsieke motivatie

Een deel van de inburgeraars geeft aan geen behoefte te hebben aan een inburgeringscursus. Zij vinden dat zij zich voldoende kunnen redden in de Nederlandse maatschappij. Daarnaast geloven zij niet dat het volgen van een cursus toegevoegde waarde heeft. Het gaat hierbij vooral om oudere mannen die al lang in Nederland wonen.

Praktische belemmeringen

Veel inburgeraars benoemen allerlei praktische belemmeringen om deel te nemen aan een cursus. Zo vinden veel vrouwen het combineren van een cursus met de zorg voor het huishouden/gezin een zware opgave, met name als er jonge kinderen zijn die nog niet naar school gaan. Werkenden hebben moeite om hun baan met een cursus te combineren. Ook een slechte gezondheid/een zwangerschap of een zieke partner/een ziek familielid wordt als belemmering ervaren. Deze belemmeringen zijn belangrijke redenen gebleken om een cursus af te breken of uit te stellen.

Inhoudelijke bezwaren

Naast praktische belemmeringen heeft een deel van de cursisten ook inhoudelijke bezwaren tegen deelname aan een cursus. Zij willen wel de kennis van het Nederlands verbeteren maar zien vaak het nut niet van het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). Zij functioneren al jaren in de Nederlandse samenleving en zijn volgens eigen zeggen redelijk op de hoogte van het reilen en zeilen van de maatschappij. Een vak als KNS wordt door hen eerder als betuttelend ervaren dan als informatief. Zij zouden zich alleen willen concentreren op de taalvaardigheden. Tevens bleek dat voor sommige groepen het ontbreken van uitzicht op vervolgactiviteiten demotiverend werkte. Met name jonge vrouwen vonden dat de taalles niet te veel op zichzelf moest staan.

Gebrek aan zelfvertrouwen

Uit de onderzoeken van Regioplan blijkt dat er inmiddels een grote groep inburgeraars is die al eerder taal- of inburgeringscursussen heeft gevolgd, zonder het gewenste resultaat te behalen. Zij voelen zich onzeker en twijfelen aan het nut van weer een cursus. Deze inburgeraars hebben niet het gevoel dat een cursus zal leiden tot het gewenste niveau. Vaak zijn dit oudere vrouwen die niet of zeer laaggeschoold zijn. Deze groep ziet ook vaak erg op tegen het inburgeringsexamen (Brink e.a. 2009).

In de praktijk blijkt vaak dat voor individuele inburgeraars de factoren door elkaar lopen. Zo lijken praktische belemmeringen zwaarder te wegen als de motivatie of het zelfvertrouwen beperkt is. Bij het wegnemen van praktische belemmeringen en het vinden van een passende cursus moet hier dan ook rekening mee worden gehouden.

Verder wordt uit bovenstaande voorbeelden duidelijk dat de groep inburgeraars een heterogene groep is met diverse motivaties en behoeften. Uit de onderzoeken van Regioplan in Amsterdam en Rotterdam blijkt dat er op basis van achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd en migratiemotief duidelijke groepen zijn te onderscheiden met verschillende behoeften en dat ook de mate van kwetsbaarheid in het inburgeringsproces per groep verschilt. Het gaat hierbij om de volgende groepen:

- *Jonge vrouwen:* deze groep heeft over het algemeen een grote afstand tot de Nederlandse samenleving. Ze zijn gericht op het eigen gezin en de eigen wijk. Een aanzienlijk deel wil op termijn echter wel gaan werken en is gemotiveerd om taalonderwijs te volgen.
- *Oudere vrouwen:* deze groep leeft over het algemeen geïsoleerd en is betrokken op het eigen gezin en het huishouden. De vrouwen komen nauwelijks buiten de eigen buurt. Zij zijn vaak zeer laagopgeleid en slechter dan andere groepen geïnformeerd over inburgering. Verder zijn de vrouwen vaak onzeker over de eigen mogelijkheden en kansen. Wanneer zij wel taalonderwijs willen volgen, doen zij dit vaak vooral voor de sociale contacten.
- *Jonge mannen:* een groot deel van deze groep werkt en is niet sterk wijk-gebonden. Zij willen vaak hun kennis van de taal verbeteren, maar vinden

dit lastig te combineren met hun werk. Ze zijn vooral georiënteerd op de taalles en hebben minder behoefte aan een vak als KNS.

- *Oudere mannen:* de werkloze mannen in deze groep vertonen een geringe binding met Nederland en zijn sterk gericht op de eigen groep. Zij zijn van mening voldoende Nederlands te beheersen om te functioneren, waardoor zij geen noodzaak zien om beter Nederlands te leren.
- *Vluchtelingen:* de groep vluchtelingen is onderling te verschillend om algemene uitspraken over te doen. Zo is er een zeer gemotiveerde groep vluchtelingen die cursussen volgen en vaak ook doorstromen naar vervolgcursussen. Daarnaast is er een substantiële groep vluchtelingen met lichamelijke en psychische klachten die een grote afstand tot de samenleving hebben en moeilijk te zijn motiveren voor inburgeringscursussen.

Alhoewel bovenstaande profielen zijn gebaseerd op onderzoek in de grote steden, gelden de gevonden verschillen waarschijnlijk voor een belangrijk deel ook in andere gemeenten. Daarnaast is er weinig verschil tussen de inburgeringsplichtigen en -behoefte in de beleving van belemmeringen en knelpunten. Wel is het bereik onder inburgeringsbehoefte beperkt. Doordat er voor hen geen inburgeringsplicht is, nemen alleen gemotiveerde inburgeringsbehoefte deel aan de cursussen. Inburgeringsplichtigen kunnen sancties opgelegd krijgen, waardoor zij sneller een aanbod zullen accepteren.⁹

Uit bovenstaande profielen en verschillen in bereik en instroom blijkt dat verschillende groepen elk om een verschillende benadering van de gemeenten en instellingen vragen. Zo blijkt dat er mogelijk meer middelen moeten worden ingezet om inburgeringsbehoefte te motiveren deel te nemen, met name als het gaat om een kwetsbare en geïsoleerde groep als oudere vrouwen.

2.2.1 Behoeften en wensen ten aanzien van inburgeringscursussen

De verschillende profielen kennen niet alleen een verschil in motivatie. Zij hebben ook verschillende wensen en behoeften ten aanzien van de locatie en inhoud van de cursussen. Uit de RegioPlan-onderzoeken (2002, 2003, 2008, 2009a, 2009b) en de studies van C-note en Van den Berg komen duidelijke behoeften naar voren die inburgeraars hebben. Bij de inrichting van de cursussen is het zaak met de behoeften rekening te houden. Hieronder gaan we op beide onderwerpen in. Overigens zijn de behoeften ten aanzien van de

⁹ Uit gegevens van de gemeente Amsterdam blijkt dat ook. Amsterdam heeft op basis van GBA-cijfers en andere bronnen een namenbestand met potentiële inburgeringsbehoefte aangelegd, waar per persoon tevens een schatting is gemaakt van de kans dat diegene ook daadwerkelijk inburgeringsbehoefte is. Wanneer dat bestand wordt vergeleken met het BPI blijkt dat opgeroepen inburgeringsbehoefte in veel mindere mate starten dan inburgeringsplichtigen. Hierbij is tevens verschil naar doelgroep. Vooral oudere mannen en vrouwen die inburgeringsbehoefte zijn, laten zich nauwelijks verleiden tot het volgen van cursussen (RegioPlan, 2009).

inhoud vooral gebaseerd op ervaringen van (oud-)cursisten. Mensen die nog nooit een cursus hebben gevolgd, hebben hier vaak nauwelijks een mening over. Behoeften ten aanzien van de randvoorwaarden worden door hen juist wel genoemd.

Behoeften ten aanzien van de inhoud

In de eerdere studies van RegioPlan blijkt dat inburgeraars de volgende behoeften hebben ten aanzien van de inhoud:

- geen grote niveauverschillen in de groepen. Zowel de cursisten met het meest als het minst lerend vermogen ervaren dit als negatief.
- niet te grote klassen. De inburgeraars geven aan dat dit ten koste van de leerprestaties en persoonlijke aandacht van de docent gaat.
- niveau en motivatie van docenten. Veel wisselingen van docenten worden door inburgeraars als negatief en demotiverend ervaren.
- aandacht voor een vervolgtraject. Vooral vrouwelijke inburgeraars die een OGO-traject volgen, geven aan dat de trajecten te veel op zichzelf staan en dat er weinig aandacht is voor het vervolg na de cursus. Zij hebben daar wel behoefte aan. Vaak zouden ze in de toekomst wel willen gaan werken.
- context van de cursus. Jonge mannen en vluchtelingen volgen bij voorkeur trajecten die gericht zijn op werk. Oudere mannen daarentegen zijn daar niet meer in geïnteresseerd en concentreren zich liever op informatie over gezondheidszorg en geldzaken.
- aandacht voor KNS en portfolio. Met name de werkenden en inburgeraars die al lang in Nederland wonen, zijn ontevreden over de grote aandacht voor KNS en de portfolio-opdrachten. Zij voelen zich niet serieus genomen in de kennis die ze al hebben. Ook gaat de tijd die wordt besteed aan deze onderwerpen volgens hen ten koste van andere taalonderdelen. Werkenden hebben veeleer behoefte aan een taalcursus. Nieuwkomers en oudere vrouwen voelen zich daarentegen wel aangesproken tot de inburgeringscursussen.

Behoeften ten aanzien van logistieke aspecten

Zoals al eerder aangegeven ervaren veel inburgeraars belemmeringen bij het instromen in een inburgeringstraject. Aandacht voor de volgende aspecten kan die belemmeringen mogelijk wegnemen.

- Voor met name vrouwen uit de traditionele groepen vormt de locatie van de cursus een belangrijk gegeven. Zij willen graag in de eigen buurt naar de cursus. Dit geldt zowel voor de jongere als de oudere vrouwen.
- Het tijdstip is voor werkenden en vrouwen met kinderen een belangrijk aspect. Werkenden hebben vooral behoefte aan avondcursussen of flexibele cursussen die zijn te combineren met de werktijden. Vrouwen met kinderen willen graag onderwijs binnen de schooltijden van de kinderen.
- De samenstelling naar geslacht: veel vrouwen nemen graag deel aan groepen die alleen uit vrouwen bestaan.
- De samenstelling naar etnische herkomst: de meeste inburgeraars geven de voorkeur aan een gemengde groep.

- Kinderopvang vormt een apart probleem. Ook de minister constateerde in zijn brief aan de Tweede Kamer in januari 2009 dat hier met name voor vrijwillige inburgeraars knelpunten liggen. In de praktijk blijkt het lastig om aansluiting te vinden bij voorschoolse voorzieningen en peuterspeelzalen, zowel vanwege de voorkeur van de moeders als de regels en tijden van de formele kinderopvang.
- Veel inburgeraars zijn niet bereid om veel kosten te maken voor een inburgeringscursus. Zij hebben vaak een beperkt inkomen, waardoor er niet gauw geld wordt vrijgemaakt voor inburgering.

Uit een schets van de motivatie, behoeften en belemmeringen komt een gemêleerd beeld naar voren. Dé inburgeraar bestaat dan ook niet. Belangrijke verschillen in behoeften en motivatie hangen samen met leeftijd, verblijfsstatus en geslacht. Vrouwen, zowel jong als oud, zijn vooral gericht op het eigen gezin en daardoor aan de eigen wijk gebonden. Wanneer zij actief worden geworven en rekening wordt gehouden met randvoorwaarden als een cursus in de eigen wijk, kinderopvang en groepen met gelijkgestemden, zijn zij in veel gevallen te motiveren voor taalles. De groep oudere mannen is daarentegen nauwelijks te motiveren. Jonge mannen en vluchtelingen zijn veel minder aan de eigen wijk gebonden. Wel zijn passende lestijden belangrijk in verband met eventueel werk.

2.3 Wijkgerichte aanpak

In de voorgaande paragraaf en ook in het Deltaplan Inburgering is al enkele malen de term wijkgerichte aanpak gevallen. Dit concept wordt gepresenteerd als een veelbelovende aanpak om de inburgering vlot te trekken. De wijk wordt vanuit de gemeenten en het Rijk gezien als geschikt schaalniveau om te werken aan allerlei maatschappelijke problemen vanuit een integrale visie. In deze paragraaf gaan we nader in op de wijkgerichte aanpak en de kansen en risico's van deze aanpak in het kader van de inburgering. Eerst geven we een algemene beschrijving van wijkgericht werken en vervolgens richten we ons meer specifiek op inburgering in de wijk.

2.3.1 Wijkgericht werken in het algemeen

Aandacht voor de wijk is er in het nationale beleid altijd geweest (WRR, 2005, RMO, 2009, VROM-raad, 2009). Wel is er sprake van golfbewegingen in de mate waarin wordt gefocust op de wijk, mede veroorzaakt door het type vraagstukken waarmee de overheid werd geconfronteerd. Zo was de focus op de wijk vooral sterk in de jaren vijftig en zeventig. Eind jaren negentig is de wijk opnieuw ontdekt als niveau waarop problemen op het terrein van verbetering van wonen, integratie, veiligheid en achterstanden kunnen worden aangepakt.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2009) schetst de ontwikkeling naar meer wijkgericht werken in de jaren negentig als voortkomend uit de behoefte om burgers meer te betrekken bij hun omgeving. Zo waren gemeenten bezorgd over de geringe betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek, terwijl de gemeenten tegelijk grote problemen met de leefbaarheid in sommige wijken zagen. Daarnaast decentraliseerde veel gemeenten een deel van de uitvoering van het beleid naar het wijkniveau. Het gevolg hiervan was dat men zowel in het onderwijs, veiligheidsbeleid en huisvestingsbeleid meer gericht werd op de buurt. De gedachte hierachter was dat niet alleen problemen konden worden gevonden op wijkniveau, maar dat er ook gewerkt kon worden aan de oplossingen. De wijk biedt in deze optiek een goed niveau voor samenwerking in teams van verschillende samenstelling met zowel ambtenaren als het maatschappelijke middenveld.

Hoewel veel maatschappelijke problemen zich concentreren in bepaalde wijken, is de wijk zelden de oorzaak (RMO, 2009). Zo is de werkloosheid in sommige wijken hoger, maar dat heeft eerder met een concentratie van mensen met een laag opleidingsniveau te maken dan met de wijk zelf. De RMO (2009) vindt echter dat het wijkniveau toch goede mogelijkheden biedt om wijkoverstijgende problemen als werkloosheid, drugsoverlast en een gebrek aan sociale veiligheid en cohesie aan te pakken. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2005) constateert dat de buurt of wijk een belangrijke meerwaarde kan hebben bij de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken.

De RMO en WRR geven echter ook aan dat er beperkingen zijn aan het wijkgericht aanpakken van problemen. Zo moet er rekening gehouden worden met:

- a) verplaatsing van problemen naar een andere wijk. Zo kunnen bijvoorbeeld jongeren die overlast geven, zich verplaatsen naar een andere wijk, wanneer in de eigen wijk verscherpt toezicht plaatsvindt.
- b) het feit dat sommige problemen vragen om een meer indirecte manier van aanpakken. Dat werkt effectiever dan het probleem zelf onderwerp van interventie te maken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om sociale veiligheid, waarbij het zinvoller kan zijn om fysieke gelegenheden te bieden om indirect sociale veiligheid te vergroten dan om direct sociale cohesie op de agenda te zetten.
- c) het feit dat niet alle groepen even sterk op de wijk gericht zijn. Het zijn met name ouderen, ouders en kinderen die sterk gebonden zijn aan de eigen leefomgeving. Deze groepen hebben nog meer dan andere groepen behoefte aan een veilige en sociale omgeving.
- d) de constatering dat niet alle groepen in een wijk dezelfde belangen hebben, waardoor het bereiken van sociale samenhang niet altijd eenvoudig is.

Hoewel verschillende partijen de meerwaarde van wijkgericht werken benadrukken, met name als het gaat om het bevorderen van de sociale cohesie, wordt tegelijkertijd benadrukt dat het stedelijk niveau niet vergeten

mag worden. De VROM-raad (2009) pleit er dan ook voor om niet zozeer voor wijkgericht werken te kiezen, als wel om het stedelijke niveau en het wijkgerichte beleid veel meer te verweven. De VROM-raad noemt hierbij dat netwerken en ervaringswereld van mensen moeten worden vergroot, waardoor zij in staat worden gesteld hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie te verbeteren. Daarom moet worden geïnvesteerd in voorzieningen en activiteiten die mensen ook op nieuwe plekken brengen. De voorzieningen en activiteiten geven dan niet alleen ruimte voor stijging op de sociale ladder, maar dragen ook bij aan sociaal vertrouwen en verbinding met de stad.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat wijkgericht beleid diverse mogelijkheden biedt, maar dat een gemeente alert moet zijn dat de verschillende niveaus in de stad met elkaar worden verbonden. Omdat we vooral willen weten wat de betekenis van een wijkgerichte benadering voor inburgeraars is, gaan we daar in de volgende subparagraaf nader op in. De vragen die hierbij centraal staan, hebben betrekking op het bereik van de mensen, het verbeteren van de voorzieningen en de mogelijkheden om andere problemen op te lossen.

2.3.2 Betekenis van de wijkgerichte aanpak voor inburgering

Wanneer we de uitgangspunten van inburgering en wijkgericht werken bekijken, zien we dat er duidelijk mogelijkheden zijn voor kruisbestuiving. Om problemen in de wijk op te lossen is communicatie tussen groepen onderling en met professionals van wezenlijk belang. Het spreken van een gezamenlijke taal is daarbij belangrijk voor de communicatie en het zich bij elkaar betrokken voelen. De wijk heeft daarom direct belang bij succesvolle inburgeringscursussen. De inburgeringscursus met zijn focus op de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving, lijkt uitermate geschikt om mensen beter uit te rusten om deel te nemen aan de maatschappij. Ook de aanwezigheid van feitelijke inburgeringsvoorzieningen in de wijk zelf kan de cohesie en leefbaarheid vergroten. Inburgeraars ontmoeten elkaar.

Tegelijkertijd biedt wijkgericht werken kansen voor het versterken van de inburgering. De wijk is uitermate geschikt als vindplaats van inburgeraars. Daarnaast werken cursussen in de wijk mogelijk drempelverlagend. Inburgeraars die nauwelijks participeren in de samenleving, zullen sneller deelnemen aan een cursus in een vertrouwde omgeving. Verder biedt de wijk allerlei mogelijkheden voor participatie tijdens en na de inburgeringscursus, bijvoorbeeld op basisscholen, bij sportverenigingen en in wijkcentra. Door deze participatie op wijkniveau tijdens de inburgering te bevorderen, wordt tevens de betrokkenheid van de inburgeraars bij de eigen buurt vergroot. In de praktijk zijn verschillende inburgeringsactiviteiten al gericht op de wijk. Met de ontwikkeling van het oudkomersbeleid voor opvoeders voorafgaande aan de invoering van de Wi, heeft reeds een decentralisatie plaatsgevonden van centrale onderwijslocaties naar basisscholen en buurtcentra. Hierbij werd

er tevens naar gestreefd gebruik te maken van de mogelijkheden die dergelijke organisaties bieden voor praktische taalopdrachten, vrijwilligerswerk en taalstages. Ook werd door de taalaanbieders op wijkniveau geworven voor dergelijke cursussen.

Met het Deltaplan Inburgering wordt deze aanpak verder gestimuleerd. De wijkgerichte inburgering is in 2008 aangewezen als één van de drie innovatietrajecten. In deze projecten wordt gewerkt aan het verbeteren van de samenwerking met voorzieningen en organisaties in de wijk. Het gaat hierbij zowel om gemeentelijk als particuliere initiatieven. Om de participatie van de inburgeraars te vergroten, kan aansluiting worden gezocht bij vroeg- en voorschoolse educatie, re-integratieactiviteiten, etnisch ondernemerschap, vrouwenactiviteiten en vrijwilligerwerk. Ook is er een duidelijke rol voor taalcoaches (vrijwilligers) die inburgeraars kunnen helpen bij het spreken van de taal en het wegwijs worden in de wijk. Er zijn acht gemeenten geselecteerd om deel te nemen aan het innovatietraject.¹⁰ De kansen liggen vooral op het beter benutten van de mogelijkheden tot participatie in de wijk, waardoor een meer structurele inburgering van de kandidaten mogelijk wordt.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat er duidelijk kansen liggen voor succesvolle inburgering met een wijkgerichte aanpak. Maar zoals uit subparagraaf 2.3.1. al bleek, zijn er wel enige kanttekeningen bij het wijkgericht werken in het algemeen te plaatsen. Hieronder kijken we in hoeverre dit ook van toepassing is op wijkgerichte inburgering en welke risico's kunnen worden geïdentificeerd.

1. Niet voor alle doelgroepen van inburgering is de wijk het geëigende niveau, aangezien niet alle inburgeraars in gelijke mate op de wijk zijn gericht. Wanneer we kijken naar de onderscheiden profielen in paragraaf 2.2 lijkt wijkgericht werken vooral geschikt voor jonge en oudere vrouwen met kinderen en oudere mannen (45+), wier oriëntatie toch al sterk op de wijk is gericht. Werkende of werkzoekende jonge mannen en vluchtelingen zijn minder gebonden aan de wijk. Voor een succesvolle inburgeringscursus voor hen is veeleer belangrijk dat de cursus te combineren is met hun andere maatschappelijke activiteiten.
2. Een ander punt is dat de doelgroep van inburgering vaak in wijken woont met een grote concentratie van problemen. De deelnemers bevinden zich vaak in een sociaal isolement. Om mensen uit dit isolement te halen, kan het belangrijk zijn om de cursussen niet alleen op de wijk te richten. Juist de verbreding van de horizon van mensen door de wijk uit gaan en de netwerken buiten de wijk te vergroten, kan zorgen voor meer blijvende participatie (zie ook de VROM-raad, 2009).
3. Een risico van een heel andere orde is de kans op verlies van kwaliteit van de cursus op decentrale locaties. Zo blijkt uit de evaluatie van de PaVEM-pilots in Rotterdam door RegioPlan (2009) dat veel locaties klein en van matige kwaliteit zijn. Daarnaast beschikken deze locaties vaak over

¹⁰ Leeuwarden, Alkmaar, Almelo, Leiden, Roermond, Zoetermeer, Schiedam en Utrecht.

onvoldoende hulpmiddelen zoals een computer en dergelijke. Ook is er vaak sprake van gemengde niveaugroepen, omdat er maar een beperkt aanbod van cursisten is. Dit wordt vaak als negatief ervaren door inburgeraars (zie ook subparagraaf 2.2.1). Verder hebben docenten beduidend minder contact met collega's dan op een centrale locatie, waardoor minder kennisuitwisseling plaatsvindt. Opvallend was dat gedurende de loop van de PaVEM-cursus enkele groepen toch naar centrale locaties zijn gegaan omdat daar de voorzieningen en lesmogelijkheden beter zijn.

4. Ten slotte moet worden bedacht dat er voor een succesvolle link tussen inburgering en wijkgericht werken, voldoende inburgeraars in een wijk moeten wonen. Echter niet alle inburgeraars wonen in concentratiewijken: met name vluchtelingen wonen vaak verspreid over de stad en het land. Het aanbieden van cursussen op wijkniveau in dergelijke wijken is bij onvoldoende aantallen niet haalbaar. Voor de individuele inburgeraars kan het echter wel nuttig zijn om meer van de eigen wijk te weten en in het kader van participatie op de eigen wijk gericht zijn. Dit vraagt ook op centrale locaties aandacht voor de wijk.

Samenvattend kan worden gesteld dat wijkgerichte inburgering kansrijk is om tot een betere inburgering en participatie van inburgeraar te komen.

Voorwaarden hiervoor zijn:

- goede samenwerking tussen de verschillende organisaties in de wijk;
- goede bekendheid van de sociale kaart in de wijk en goed gebruik van de aanwezige voorzieningen;
- korte lijnen tussen organisaties, zodat inburgeraars op de goede plek terechtkomen;
- goed zicht op de behoefte van de inburgeraars.

Daarnaast moet de gemeente een antwoord hebben op de risico's. Dit vraagt een goede definitie van inburgeraars voor wie wijkgerichte inburgering zinvol is. Verder zal er ook moeten worden gekeken naar verbindingen met een meer stedelijke aanpak. Daarnaast moet er aandacht zijn voor de kwaliteit van de aangeboden programma's.

2.4 Samenvatting

De overheid en gemeenten voeren een ambitieus inburgeringsbeleid, waarbij alle inburgeraars met een taalachterstand de Nederlandse taal moeten leren en vervolgens werken of op andere wijze participeren in de Nederlandse maatschappij. Maatregelen om deze doelstellingen te bereiken zijn neergelegd in het Deltaplan Inburgering van het ministerie van VROM. Tot op heden verloopt het inburgeringsbeleid echter nog niet zoals gewenst. Er worden minder inburgeraars bereikt dan voorzien en de resultaten vallen tot nu toe tegen.

Deze tegenvallers worden deels verklaard door het beleid. Zo zijn gemeenten vaak onvoldoende in staat om de doelgroepen te identificeren en benaderen.¹¹ Ook is de motivatie voor inburgering van een deel van de inburgeraars beperkt. Zij hebben weinig behoefte om hun kennis van het Nederlands verder te vergroten of voelen zich belemmerd om deel te nemen. Motivatie en belemmeringen verschillen echter sterk tussen inburgeraars. Er kan worden gesproken van verschillende profielen. Zo zijn jonge migrantenvrouwen en jonge migrantenmannen vaak gemotiveerd, maar ondervinden ze belemmeringen. Oudere migrantenvrouwen stellen zich gereserveerder op wat betreft deelname aan een cursus. De oudere mannen hebben vaak geen behoefte meer aan taalonderwijs.

Om te komen tot betere resultaten van de inburgering wordt naast maatregelen als het vergroten van de mogelijkheden van de gemeenten om cursussen aan te bieden en vereenvoudigde wet- en regelgeving, ook gedacht aan een meer wijkgerichte aanpak, waarbij de wijk dient als vindplaats, locatie voor cursussen en plaats waar de inburgeraars blijvend kunnen participeren. Hierbij dient te worden gebruikgemaakt van de verschillende mogelijkheden die een wijk biedt op het terrein van onderwijs, welzijn, economische activiteiten en sport. Zo bezien kan inburgering profiteren van het wijkniveau, maar geldt het omgekeerde evenzeer. Door het spreken van een gezamenlijke taal wordt de communicatie in de wijk en het zich bij elkaar betrokken voelen mogelijk versterkt.

Op basis van de literatuur kan worden geconcludeerd dat de wijkgerichte inburgering zeker mogelijkheden biedt voor bepaalde groepen inburgeraars, met name vrouwen met kinderen en ouderen. Zij zijn vooral gefocust op de wijk en hebben een beperkte actieradius. Voor inburgeraars die op zoek zijn naar werk, werkenden of hoogopgeleiden biedt de wijkgerichte aanpak echter minder mogelijkheden. Verder wordt er vooral op gehamerd dat er een goede balans moet zijn tussen wijkgericht werken en het stedelijk beleid. De RMO spreekt in dit kader dan ook liever van gericht werken dan van wijkgericht werken. Dat sluit goed aan bij inburgering. Om inburgeraars met al hun verschillende achtergronden goed te ondersteunen en kansen te bieden, is gericht werken erg belangrijk, waarbij de wijk een belangrijke rol kan spelen, maar dit niet de enige manier is.

¹¹ Minister Van der Laan verwijst hiernaar in zijn brief van 25 augustus 2009, kenmerk DCWWI/I&I/2009041349.

3 INBURGERING IN LEEUWARDEN

In dit hoofdstuk zal het inburgeringsbeleid, zoals de gemeente Leeuwarden dit voor ogen heeft, uiteen worden gezet. Achtereenvolgens komen aan de orde de visie van Leeuwarden op integratie en inburgering, de doelstellingen van het beleid, de praktische invulling van het beleid en de wijkaanpak die de gemeente momenteel ontwikkelt.

3.1 Visie

De gemeente Leeuwarden kiest voor een integraal integratiebeleid waarbij geen sprake is van een apart integratiebeleid, maar van integratie als facet van al het beleid dat de gemeente voert. Integratie is daarmee onderdeel van het gemeentelijk beleid op tal van terreinen, zoals cultuur, sport en werk en inkomen. Hierbij ligt de nadruk op maatschappelijke participatie, gedeeld burgerschap en het tegengaan van achterstanden en uitsluiting. Integratie wordt door de gemeente opgevat als volwaardige maatschappelijke participatie, zowel economisch, sociaal als cultureel. Verder benadrukt Leeuwarden dat integratie tweerichtingsverkeer is. Niet alleen allochtonen dienen zich in te spannen om integratie soepel te laten verlopen, maar ook van autochtonen wordt een bijdrage verwacht. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het toegankelijk maken van voorzieningen, het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van een divers personeelsbestand.

De gemeente biedt alleen inburgeringstrajecten aan met een participatie-component. Inburgering staat daarmee niet op zichzelf, maar biedt mensen de mogelijkheid duurzaam te participeren. Inburgeringstrajecten worden in Leeuwarden daarom gecombineerd met vrijwilligerswerk of met een re-integratietraject.

De belangrijkste uitgangspunten van het Leeuwardense inburgeringsbeleid zijn als volgt:

- Het doel van de inburgering is dat iedereen de Nederlandse taal spreekt en kennis heeft van de Nederlandse samenleving. Inburgering vormt de eerste stap naar integratie en integratie moet uiteindelijk leiden tot een volwaardig burgerschap in Nederland.
- De gemeente heeft een verantwoordelijkheid voor een succesvolle inburgering en participatie van allochtonen. De gemeente zet in op het faciliteren van groepen inburgeraars die in een achterstandspositie verkeren.
- Inburgeraars die kunnen werken, krijgen een inburgeringstraject gericht op Burgerschap en Werk.
- Inburgeraars voor wie werk (nog) niet relevant is krijgen een inburgeringstraject gericht op Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs (OGO-traject).

- Het leren van taal is gericht op het functioneren in de eigen situatie, vanuit de gedachte dat taalverwerving het beste slaagt in een relevante functionele context.
- De inburgeringstrajecten kenmerken zich door maatwerk en gerichtheid op de praktijk. Dat wil zeggen: zoveel mogelijk buitenschools oefenen door praktijkopdrachten en een praktijkcomponent in de vorm van een of meer taalstages.
- Het volgen van een door de gemeente aangeboden inburgeringstraject is niet vrijblijvend. Gemeente en inburgeraar maken afspraken over rechten en plichten.

Met deze uitgangspunten verbindt de gemeente zich aan het inzetten van kwalitatief hoogwaardige trajecten die participatie als centraal element hebben. Tegelijkertijd wordt ook van de inburgeraar een duidelijke inzet verwacht. Hij/zij moet zich inspannen om van het traject een succes te maken.

3.2 Doelstellingen

De bevolking van Leeuwarden bestaat voor tien procent uit niet-westerse allochtonen, in totaal 8500 personen. In het BPI¹ van de stad staan 756 inburgeraars geregistreerd. Hoe groot het aantal inburgeringsbehoeftigen is, is niet goed duidelijk. De gemeente schat het aantal in de wijk Heechterp-Schieringen op ruim 500 personen. De gemeente heeft de ambitie om voor eind 2009 in totaal 750 inburgeraars op een traject te hebben. Het gaat hierbij om 300 inburgeringsbehoeftigen en 450 inburgeringsplichtigen.

De doelgroepen waar de gemeente zich met haar trajecten op richt zijn uitkeringsgerechtigden, inburgeraars zonder werk of uitkering en asielmigranten. De gemeente wil met name de groep inburgeraars bereiken die op dit moment nauwelijks worden bereikt. Deze inburgeraars, die in belangrijke mate tot de inburgeringsbehoeftigen behoren, zullen moeten worden 'verleid' met een aansprekend aanbod.

Het uiteindelijke doel van de inburgering is dat iedereen in Leeuwarden in staat is tot volwaardige deelname aan de samenleving.

3.3 Uitvoering

De ontwikkeling van het inburgeringsbeleid is ondergebracht bij de sector Werk en Inkomen van de dienst Welzijn. De daadwerkelijke uitvoering ligt bij het cluster Inburgering. De gemeente doet zelf de werving, intakes, trajectbegeleiding, handhaving en monitoring van de inburgeraars. Hiervoor is bewust gekozen omdat de inburgeraars zo vanuit één locatie kunnen worden bediend en daardoor, volgens de gemeente, eerder op traject gaan. Ook kan

¹ Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen.

zo een betere koppeling worden gemaakt met de taalaanbieder en het re-integratietraject.

Voor de werving van inburgeraars zet de gemeente verschillende instrumenten in. De potentieel inburgeringsplichtigen zijn opgeroepen door middel van een brief. Een instrument dat de gemeente inzet voor het bereiken van met name vrijwillige inburgeraars is het frontlijnteam. Dit team gaat huis aan huis langs bij mensen om hen, als zij problemen hebben, te helpen en te motiveren weer activiteiten te ondernemen. Hierbij kan ook inburgering worden ingezet als een middel om mensen weer buiten de deur te krijgen.

Om de drempel voor deelname aan een inburgeringstraject te verlagen, worden er daarnaast allerlei activiteiten georganiseerd die deels worden gefinancierd door de gemeente. Deze projecten worden uitgevoerd door Welzijn Leeuwarden en Sinne Welzijn.² Voorbeelden van deze projecten zijn kookprojecten en taalontmoetingen. Bij dit laatste project is het voor vrouwen die in een sociaal isolement verkeren mogelijk om thuis Nederlandse les te krijgen. Het doel is dat zij uiteindelijk doorstromen naar de reguliere inburgering.

Alvorens een inburgeraar vervolgens een traject start, neemt de gemeente een intake af. In een eerste gesprek wordt ingegaan op motivatie, ervaring, opleiding en vaardigheden. In dit gesprek wordt gekeken of iemand in aanmerking komt voor een OGO- of een werktraject. Vervolgens wordt de TIWI-toets afgenomen. De trajecten worden in de gemeente Leeuwarden aangeboden door het Friesland College, Talengroep Noord en Welzijn Leeuwarden als onderaannemer. Er zijn 375 trajecten gericht op werk en 300 trajecten gericht op opvoeding, gezondheid en onderwijs. De werktrajecten zijn opgesplitst in een deel voor hoogopgeleiden, 75 trajecten, en een deel voor laagopgeleiden, 300 trajecten. De OGO-trajecten zijn voor alle kandidaten gelijk. Zij gaan gedurende een jaar vier keer per week naar school. De trajecten leiden op tot het inburgeringsexamen of het staatsexamen.³ Er zijn later nog 75 trajecten ingekocht die inmiddels een invulling hebben gekregen die aansluit bij de nieuwe profielen etnisch ondernemerschap en maatschappelijke participatie.

De trajecten die de gemeente aanbiedt hebben allemaal een duale component. De niet-uitkeringsgerechtigde inburgeraars volgen een traject in combinatie met vrijwilligerswerk of een taalstage. Voor de uitkeringsgerechtigde inburgeraars maakt inburgering deel uit van een re-integratietraject. Tot slot heeft het ROC in samenwerking met FNV taallessen bij de sociale werkervaringsplaats gegeven.

² Voorheen Stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden (HWL)

³ Er zijn later nog 75 trajecten ingekocht. Deze trajecten zijn vormgegeven rond de nieuwe profielen etnisch ondernemerschap en maatschappelijke participatie.

3.4 Wijkaanpak

De gemeente wil het integratie- en inburgeringsbeleid zoveel mogelijk decentraal insteken. Het motto is: 'decentraal wat kan en centraal wat moet.' De gemeente kiest daarom voor een innovatietraject wijkgerichte inburgering. Deze aanpak wordt op dit moment geïnitieerd vanuit het ministerie van VROM en richt zich op de manier waarop inburgering kan worden versterkt door gebruikt te maken van de mogelijkheden in de wijk. Het doel dat de gemeente Leeuwarden heeft met deze wijkaanpak is dat alle potentiële inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoeftigen verleid of verplicht gaan worden een traject te volgen.

In 2007 heeft de gemeente een begin gemaakt met het innovatietraject door allerlei verschillende partijen op wijk- en stadsniveau te betrekken bij een pressurecooker waarin is nagedacht over het plan van aanpak. Het plan van aanpak bevat zowel activiteiten op het gebied van kennis- en methodiek-ontwikkeling als ideeën voor concrete projecten en instrumenten. Deze concrete activiteiten richten zich op werving, participatie en communicatie.

Werving

De projecten die de gemeente inzet voor de werving zijn het frontlijnteam, intermediairs en voortrajecten. Het frontlijnteam is hierboven ook kort aan de orde geweest.

- De frontlijnmedewerkers worden toegerust om mensen te motiveren om deel te nemen aan de inburgering.
- De intermediairs zijn sleutelfiguren uit bepaalde doelgroepen die inburgeraars aanspreken en motiveren om deel te nemen aan een traject. Om dit traject goed op touw te zetten, worden de intermediairs getraind en begeleid in hun werkzaamheden.
- De voortrajecten zijn bedoeld om de groep inburgeringsbehoeftigen te werven en te verleiden tot inburgering. Het gaat om minder intensieve trajecten dan de inburgering waarbij mensen een half jaar lang twee keer per week een programma volgen. De verwachting is dat men zo meer perspectief krijgt en ook gemotiveerd wordt om deel te nemen aan een inburgeringstraject.

Participatie

De participatieactiviteiten richten zich onder andere op het vergroten van het aantal participatieplaatsen voor inburgeraars, het faciliteren van etnisch ondernemerschap op wijkniveau, het organiseren van ontmoetingsactiviteiten en het verhogen van de participatie van allochtone ouders op scholen. In het verleden heeft de gemeente al ervaring opgedaan met de wijkgerichte aanpak in de zogenaamde oudkomertrajecten. Toen zijn ook al verbindingen gelegd tussen de verschillende uitvoerende partijen in de wijk. Dit heeft de gemeente een voorsprong gegeven, waardoor nu bijvoorbeeld alle OGO-trajecten al op wijkniveau zijn georganiseerd.

Communicatie

Op het gebied van communicatie wil de gemeente onder meer een sociale kaart opstellen waar alle betrokken partijen op het gebied van inburgering en integratie in de wijk vermeld staan. De sociale kaart laat zien wat de gemeente al doet en wat er allemaal mogelijk is. Ook worden er wijkateliers georganiseerd waarbij de betrokken partijen in de wijk samenkomen. De wijkgerichte aanpak wordt nu voornamelijk ingezet in de Leeuwardense krachtwijk Heechterp-Schieringen. Wel is het de bedoeling dat vanuit deze wijk een verbinding wordt gemaakt met de wijken Bilgaard en Vrijheidswijk. Heechterp-Schieringen is een gemengde wijk waar de sociale cohesie onder druk staat. De gemeente constateert verder dat er sprake is van tekortschietende opvoeding, een gebrek aan perspectief voor jongeren en vrouwen en te weinig kennis bij bewoners van de wijk over diverse gemeentelijke voorzieningen. In de oplossingen die de gemeente formuleert voor deze problemen speelt ook het wegwerken van taalachterstanden een belangrijke rol.

3.5 Synopsis

De gemeente Leeuwarden kiest een brede aanpak van inburgering, waarbij de gemeente alle doelgroepen de mogelijkheid biedt om op kosten van de gemeente een cursus te volgen.

De uitvoering van het inburgeringsbeleid wil de gemeente voornamelijk op wijkniveau insteken. Het aanbod van cursussen is in de wijk en ook participatie moet zoveel mogelijk binnen de wijk plaatshebben. Hiertoe neemt de gemeente deel aan het innovatietraject wijkgerichte inburgering.

De visie en de uitvoering van het inburgeringbeleid van de gemeente sluiten nauw aan bij het Deltaplan Inburgering, zoals dat in het vorige hoofdstuk is beschreven. In dit plan wordt allereerst gestuurd op kwalitatief hoogwaardige trajecten. De gemeente Leeuwarden heeft recent een kwaliteitsslag gemaakt door de caseload bij Bureau Inburgering te verlagen. Hierdoor is meer tijd vrijgekomen voor trajectbegeleiding en het houden van een goede intake. Daarnaast heeft de gemeente bij de aanbesteding een prijs per traject vastgesteld en aanbieders gevraagd welke invulling van de trajecten ze hiervoor kunnen bieden. Daardoor is de aanbesteding met name over de kwaliteit van het aanbod gegaan en niet over de kosten.

Ten tweede benoemt het Deltaplan Inburgering de verbinding van inburgering met participatie. In Leeuwarden kennen alle trajecten op dit moment al een duale component. Inburgeraars combineren hun cursus met vrijwilligerswerk of een stage. Ook wil de gemeente nieuwe trajecten opzetten die zich richten op ondernemerschap. Hiermee lijkt Leeuwarden de doelstelling voor 2011, namelijk dat tachtig procent van de trajecten dual zal zijn, te halen. Tot slot geeft het Deltaplan gemeenten de mogelijkheid de eigen rol in de uitvoering te versterken om zo de kwaliteit van de inburgering te verbeteren.

De gemeente Leeuwarden kiest hierbij voor een wijkgerichte aanpak. De wijk biedt gemeenten de mogelijkheid om te werken aan maatschappelijke problemen vanuit een integrale visie. Alhoewel de wijkaanpak veelbelovend lijkt, is het voor de gemeente Leeuwarden van belang om ook alert te blijven op de risico's van de wijkaanpak. Zo is het belangrijk dat inburgeraars uiteindelijk hun leefwereld vergroten en ook buiten de wijk komen. Daarnaast is het wijkgerichte werken niet voor alle doelgroepen geschikt. Het gaat dan bijvoorbeeld om cursussen voor hogeropgeleiden. Een ander gevaar van wijkgerichte inburgering is dat de cursussen aan kwaliteit inboeten, omdat er op veel verschillende locaties wordt lesgegeven. Om deze risico's te beperken, is een goed netwerk, goede samenwerking met betrokken partners en inzicht in de behoeften van de inburgeraars van belang. De gemeente Leeuwarden is op dit moment bezig om de wijkinfrastructuur te versterken en gaat mede op basis van het onderhavige onderzoek de mogelijkheden tot meer maatwerk binnen de inburgering uitbreiden.

4 INBURGERAARS IN LEEUWARDEN

Om zicht te krijgen op de behoeften van vrijwillige inburgeraars, zijn veertig mensen geïnterviewd die vallen in de doelgroep voor de inburgeringstrajecten. Zij beheersen minder dan niveau A2 of kunnen niet aantonen dit niveau eerder wel te hebben behaald. Het gaat hierbij met name om vrijwillige inburgeraars. Deze kandidaten volgen (nog) geen inburgeringstraject. Daarnaast zijn een aantal inburgeringsplichtigen geïnterviewd die tot nu toe nog niet deelnemen aan de inburgeringscursussen.¹

In de enquête is enerzijds ingegaan op de maatschappelijke positie van de respondenten, waarbij zowel is gekeken naar hun sociaaleconomische positie als naar meer maatschappelijke activiteiten en het gebruik van voorzieningen. Anderzijds is ingegaan op hun motivatie om Nederlands te leren, waarbij gevraagd is naar eventuele belemmeringen om daadwerkelijk een cursus te volgen. Hierbij is ook ingegaan op suggesties voor de wijze waarop het beste kan worden ingeburgerd.

Bij de beschrijving van de uitkomsten wordt steeds onderscheid gemaakt naar geslacht, type migrant en de maatschappelijke positie. Bij de laatste categorie wordt onderscheid gemaakt tussen werkend, niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en uitkeringsgerechtigden. We hebben de indruk dat deze criteria effect hebben op de wijze waarop de respondenten in het inburgeringsproces staan. Echter, gezien de beperkte omvang van de subgroepen, zijn de uitkomsten vooral indicatief.

4.1 Beschrijving respondenten

In deze paragraaf geven we een korte beschrijving van de achtergrond van de respondenten naar de drie bovengenoemde categorieën. Van andere achtergrondvariabelen van de respondenten, zoals leeftijd, opleidingsniveau en herkomstland staat een overzicht in bijlage 1.

De meerderheid van de respondenten is vrouw, namelijk 67 procent. Dit is niet vreemd, daar op basis van verschillende onderzoek en de indruk bestaat dat er meer vrouwelijke potentiële inburgeraars zijn dan mannelijke.² Wat betreft het type migrant hebben we een indeling gemaakt naar Antillianen, vluchtelingen en traditionele migranten. De laatste groep is vanwege gezinsvorming of arbeid naar Nederland gekomen en is afkomstig uit een

¹ Het gaat om zeven respondenten, zes vrouwen en één man.

² In Amsterdam is bijvoorbeeld ongeveer 56 procent van de vrijwillige inburgeraars vrouw, voor de inburgeringsplichtigen ligt dit percentage zelfs boven de 70 procent. In Rotterdam zijn ook meer vrouwelijke dan mannelijke inburgeraars.

groot aantal verschillende landen. Daarnaast is er een indeling gemaakt naar maatschappelijke positie. Zoals reeds aangegeven onderscheiden we hierbij werkenden, mensen zonder uitkering of andere inkomsten (nuggers) en mensen met een uitkering. In tabel 4.1 staat een overzicht van de verdeling naar type migrant en maatschappelijke positie.

Tabel 4.1 Maatschappelijke positie en type migrant (n = 40)

	Absoluut	%
Werkend	15	38
Nugger	18	45
Uitkeringsgerechtigd	7	17
Antilliaans	6	15
Vluchteling	17	43
Traditionele migrant	17	43

Er is enige samenhang tussen de verschillende onderscheiden achtergrondvariabelen. Zo zijn vrouwen in verhouding oververtegenwoordigd onder de nuggers en mannen onder de werkenden. Dit is waarschijnlijk ook het geval in de totale groep inburgeraars. Bij type migrant zijn de Antillianen en overige migranten voornamelijk vrouwen en de vluchtelingen met name mannen. Voor de vluchtelingen en overige migranten ligt deze samenstelling redelijk in lijn met het beeld voor de totale groep. Bij de Antillianen zijn de mannen echter ondervertegenwoordigd. Zij wilden niet meedoen aan de interviews. Bij de analyses moet de ondervertegenwoordiging van Antilliaanse mannen in het achterhoofd worden gehouden.

4.2 Hoe staan inburgeraars in de samenleving

Bij de vraag hoe de inburgeraars in de samenleving staan, maken we onderscheid naar sociaaleconomische activiteiten, zoals werk of studie, naar sociale activiteiten en naar gebruik van voorzieningen.

Sociaaleconomische activiteit

Er is een groot verschil tussen de respondenten in de mate waarin zij participeren op de arbeidsmarkt. Ongeveer de helft van de respondenten is actief buitenshuis, met name met werk. De andere helft heeft daarentegen geen activiteiten buitenshuis en richt zich op het huishouden (zie tabel 4.2). Het zal niet verbazen dat een meerderheid van de mannen werkt en dat dit niet het geval is voor de vrouwen. Toch is ook een derde van de vrouwen actief buitenshuis. Wanneer wordt gekeken naar het type migrant, blijken vooral de vluchtelingen actief op de arbeidsmarkt. Dit wordt echter mede verklaard door het grote aantal mannen in deze groep. De overige twee groepen bestaan voornamelijk uit vrouwen.

Tabel 4.2 Sociaaleconomische activiteit naar geslacht (%)

Sociaaleconomische activiteit	Mannen	Vrouwen	Totaal
Werkend	69	22	38
Werkzoekend	23	-	7
Opleiding	-	11	5
Alleen huishouden	7	67	50
Totaal (n)	13	27	40

Van de groep die nog niet werkt, is een derde ten tijde van het onderzoek op zoek naar werk, een vijfde wil graag op de langere termijn werken. Zij willen wachten tot de kinderen groter zijn of tot hun gezondheid is verbeterd. De overige respondenten die nu niet werken, willen ook in de toekomst niet gaan werken.

De respondenten die werk hebben, zijn vooral actief in laaggeschoold werk, zoals schoonmaker, winkel- of productiemedewerker. Daarnaast hebben vier mannelijke respondenten een eigen zaak.

Sociale activiteiten en contacten

Een meerderheid van de respondenten is in de vrije tijd actief bij een vereniging of organisatie. Het gaat hierbij vooral om kerk- of moskeebezoek en bezoeken aan de sportschool. Er is nauwelijks verschil tussen mannen en vrouwen in de mate waarin activiteiten worden bezocht (zie tabel 4.3). Wel is er enig verschil naar type migrant. De vluchtelingen maken het meest gebruik van voorzieningen (82%), de traditionele migranten in iets mindere mate (65%). De Antillianen zijn in verhouding het minst actief (50%). Werkenden en mensen met een uitkering zijn actiever dan de nuggers.

Tabel 4.3 Regelmatig bezoek (tenminste 1x per maand) aan de volgende organisaties/voorzieningen (%; n = 40)

Activiteit	Mannen	Vrouwen	Totaal
Geen activiteit	31	30	30
Kerk/Moskee	31	30	30
Sportclub/school	31	22	25
Zelforganisatie	15	7	20
Wijkcentrum	15	15	15
Hulp op school kinderen	8	7	7
Vrijwilligerswerk	-	7	5
Bibliotheek	-	7	5

Er is ook gevraagd welke bevolkingsgroepen de respondenten vooral ontmoeten bij de ondernomen activiteiten. Een kleine meerderheid ontmoet mensen van verschillende afkomst bij de activiteiten, veertig procent ontmoet vooral landgenoten en andere allochtonen. Opvallend is dat vrouwen vooral mensen uit hun land van herkomst en andere allochtonen ontmoeten en mannen meer in aanraking komen met autochtonen. Ook naar type migrant is er een verschil. Antillianen ontmoeten vooral de eigen groep en Nederlanders

bij de ondernomen activiteiten. Contact met andere allochtonen is er veel minder. De traditionele migranten ontmoeten vooral mensen uit hun land van herkomst en andere allochtonen. Dit beeld gaat ook op voor vluchtelingen. Zij ontmoeten daarnaast ook nog veel autochtonen.

Voorts is gevraagd naar verdere contacten van de respondenten (tabel 4.4). Hieruit blijkt dat de respondenten vooral omgaan met mensen uit het herkomstland en autochtonen. Er is weinig verschil tussen mannen en vrouwen, behalve dat vrouwen iets meer contact hebben met familie. Naar type migrant zijn er kleine verschillen. Zoals eerder al aan de orde kwamen, hebben Antillianen nauwelijks contact met andere allochtonen. De vluchtelingen hebben contact met alle verschillende groepen. De traditionele migranten zijn iets meer op de eigen groep en familie georiënteerd. Dat neemt echter niet weg dat zij ook contact hebben met andere allochtonen en autochtonen. Werkenden hebben meer diverse contacten dan de andere groepen.

Tabel 4.4 Sociale contacten (% , n = 40)

Activiteit	Vaak	Soms	Geen
Familie	40	33	27
Herkomstland	50	38	12
Andere allochtonen	30	20	50
Autochtonen	43	37	20

Mobiliteit

Hieronder gaan we in op de mate waarin de respondenten zijn gebonden aan de eigen wijk en mogelijk een beperkte actieradius hebben. Het beeld dat naar voren komt, is dat de overgrote meerderheid van de respondenten ten minste een paar keer per week buiten de eigen wijk komt (92%). Voor ruim de helft is dit zelfs dagelijks het geval. De belangrijkste redenen hiervoor zijn werk en het bezoeken van familie. Maar ook voor het doen van boodschappen komt men buiten de wijk. Uit de groeps gesprekken komt naar voren dat vrijwel iedereen naar de vrijdagmarkt in Leeuwarden gaat. Daarnaast heeft een enkeling zijn kinderen buiten de eigen wijk op school.

Er is enig verschil naar achtergrondkenmerken. Zo komen alle mannen dagelijks buiten de eigen buurt, voor de vrouwen geldt dit in iets mindere mate. Ook naar type migrant zien we een klein verschil. De traditionele migranten zijn iets meer aan de eigen wijk gebonden dan de vluchtelingen en Antillianen. Wanneer we kijken naar maatschappelijke positie, zien we een vergelijkbaar verschil. Er is namelijk sprake van dat werkenden en werklozen minder buurtgebonden zijn dan de nuggers.

Mediagebruik

Een ander aspect van gerichtheid op de Nederlandse maatschappij is het gebruik van Nederlandse media als kranten, televisie en internet. Ook geeft dit

gebruik inzicht in de wijze waarop mensen het beste kunnen worden benaderd met informatie.

Televisie is verreweg het belangrijkste medium (zie tabel 4.5). Alle respondenten kijken regelmatig televisie. De Nederlandse zenders hebben daarbij de voorkeur, gevolg door zenders uit het herkomstland. Er is een klein verschil naar geslacht. Vrouwen kijken meer Nederlandse televisie en minder naar eigen zenders dan mannen. Wanneer we kijken naar type migrant zien we dat vooral vluchtelingen naar zenders uit het herkomstland kijken. Antillianen en overige migranten kijken vooral Nederlandse televisie en in veel mindere mate televisie uit het herkomstland. Ook naar maatschappelijke positie zien we een klein verschil. De nuggers kijken vooral Nederlandse televisie en weinig televisie uit het eigen land in vergelijking met de werkenden en uitkeringsgerechtigden.

Tabel 4.5 Mediagebruik (% , n = 40)

	Ja	Nee
Kranten algemeen	55	45
Gratis landelijke kranten	50	50
Huis-aan-huisbladen	50	50
Regionale dagbladen	23	77
Landelijke kranten	14	87
Buitenlandse kranten	14	86
Televisie algemeen	100	0
Nederlandse zenders	90	10
Zenders herkomstland	43	57
Andere zenders (Discovery, BBC, National Geographic)	25	75
Lokale zenders	3	97
Internet	68	32

Ruim twee derde van de respondenten beschikt over internet. Hierbij is geen verschil tussen mannen en vrouwen. Naar type migrant is er wel verschil. Vluchtelingen beschikken vaker over internet dan de andere groepen. Opvallend is dat alle respondenten met een uitkering over internet beschikken, bij de werkenden en nuggers is dit minder dan de helft.

Iets meer dan de helft van de respondenten leest kranten. Het gaat hierbij vooral om de gratis landelijke kranten als de Spits, Metro en Pers. Ook de huis-aan-huisbladen worden regelmatig gelezen. Landelijke en regionale dagbladen worden daarentegen veel minder gelezen. Mannen lezen iets vaker kranten dan vrouwen. Opvallend is het verschil tussen het type migranten. Antillianen lezen veel vaker de gratis landelijke kranten en huis-aan-huisbladen dan de andere groepen. De werkenden en uitkeringsgerechtigden lezen vaker kranten dan de nuggers.

Samenvatting

Uit verschillende studies komt naar voren dat veel allochtonen, met name de traditionele migranten, sterk gebonden zijn aan de eigen groep en de eigen wijk (zie ook hoofdstuk 2). Dit geldt met name voor vrouwen. Deze groep ontmoet weinig autochtonen. Ook maken de vrouwelijke migranten weinig gebruik van voorzieningen buiten de eigen wijk. Het gaat hierbij zowel om winkels als maatschappelijke voorzieningen.

Op basis van de enquête in Leeuwarden ontstaat een gemêleerder beeld. De gerichtheid op de eigen wijk en eigen groep is minder sterk dan in bijvoorbeeld de grote steden. Dit verschil wordt echter voor een belangrijk deel verklaard door het beperkte schaalniveau in Leeuwarden. In de zogenoemde concentratiewijken is maar beperkt aanbod van voorzieningen speciaal gericht op allochtonen, waardoor men zich wel buiten de wijk moet begeven. Er zijn op dit vlak wel verschillen naar type migrant. Zo zijn de vluchtelingen in het onderzoek het meest actief en hebben zij de grootste diversiteit aan contacten. Antillianen zijn sterker gericht op de eigen groep, maar weinig wijkgebonden. De traditionele migranten, met name vrouwen, zijn iets meer gericht op de eigen groep en komen nauwelijks buiten de wijk voor gebruik van voorzieningen of contacten buiten de eigen kring. Toch rijst niet het beeld dat zij zo geïsoleerd leven als soms in de grote steden naar voren komt.

Ten aanzien van het mediagebruik doen zich interessante verschillen voor. Televisie is veruit het belangrijkste medium. Opvallend is dat juist de groepen die actiever zijn in de maatschappij, zich thuis in verhouding meer richten op zenders uit het land van herkomst en minder op Nederlandse televisie. Internet is ook redelijk verspreid onder de onderzochte groep, twee derde beschikt hierover. Kranten worden door iets meer dan de helft van de respondenten gelezen. Het gaat hierbij met name om gratis dagbladen en huis-aan-huisbladen.

Concluderend kan worden gesteld dat de mannen buitenshuis over het algemeen actiever zijn dan de vrouwen, met name wat betreft werk. Ook zijn zij minder wijkgebonden. Vluchtelingen zijn buitenshuis meer gericht op verschillende groepen dan de andere migranten. De Antillianen en traditionele migranten maken echter meer gebruik van Nederlandse media dan vluchtelingen.

4.3 Houding ten aanzien van Nederlands leren en inburgering

Om zicht te krijgen op de houding van de respondenten ten aanzien van het leren van Nederlands en de inburgering zijn vragen gesteld over het belang van inburgering. In het bijzonder is gekeken naar de interesse om het Nederlands te verbeteren, de redenen waarom de respondenten dit zouden willen en de interesse voor meer kennis over de samenleving. Hieronder worden de resultaten nader uitgewerkt.

De respondenten zijn geselecteerd op een beperkte kennis van het Nederlands. De respondenten is ook zelf gevraagd hoe zij het eigen niveau inschatten. De grote meerderheid is van mening dat zij moeite met het Nederlands hebben. Meer dan negentig procent wil dan ook het Nederlands (op deelvaardigheden) verbeteren.

De belangrijkste reden voor de respondenten om hun Nederlands te willen verbeteren, is het kunnen aangaan van meer en beter contact met Nederlanders. Uit de groepsgesprekken is naar voren gekomen dat veel respondenten onzeker zijn over hun vaardigheden en daardoor nauwelijks contact met autochtonen durven aangaan. Verder zijn het vergroten van de kans op werk en het zelfstandiger kunnen functioneren redenen om de taal te willen verbeteren (zie tabel 4.6). Wat betreft bovengenoemde redenen zijn er geen grote verschillen tussen de typen migranten. Een uitzondering is het vergroten van de mogelijkheden tot contact. Het zijn met name de traditionele migranten die meer behoefte aan contact hebben. Voor de andere groepen speelt dit veel minder.

Tabel 4.6 Reden waarom respondenten Nederlands willen leren (% , n = 40)

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Meer contact	39	44	47
Zelfstandiger kunnen functioneren	39	44	44
Vinden van werk of verbeteren werk	31	44	44
Kinderen helpen bij huiswerk	8	44	36
Volgen opleiding	31	11	19

Wensen over de kennis van de Nederlandse samenleving

Inburgering bestaat uit meer dan taal leren alleen. Kennis van de Nederlandse samenleving maakt er ook deel van uit. Wat opvalt, is dat bijna de helft van de respondenten hier geen belangstelling voor heeft. Diegenen die hierin wel zijn geïnteresseerd, willen vooral praktische informatie. Zij zijn minder geïnteresseerd in geschiedenis.

Tabel 4.7 De wens om meer te leren over de Nederlandse maatschappij (% , n = 40)

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Geen interesse	62	41	48
Praktische kennis	23	33	30
Cultuur	8	30	23
Geschiedenis	15	7	10

In verhouding hebben minder mannen dan vrouwen belangstelling voor het onderdeel kennis over de Nederlandse samenleving (zie tabel 4.7). Zij vinden vaak dat ze hiervan al voldoende op de hoogte zijn. Tussen de verschillende typen migranten zijn op dit punt nauwelijks verschillen. Wat betreft de maatschappelijke positie zijn er wel verschillen aan te geven. Vooral de

nuggers willen meer over Nederland weten, zowel wat cultuur betreft als meer praktische informatie. In geschiedenis zijn ze minder geïnteresseerd.

4.3.1 Feitelijke deelname aan inburgeringscursussen

Wanneer wordt gekeken naar de praktijk, blijkt dat ondanks de wens het Nederlands te verbeteren, bijna niemand een cursus volgt of op korte termijn een cursus gaat volgen. Maar liefst 88 procent heeft hier geen plannen voor. Vijf procent volgt nu een cursus en zeven procent wil binnenkort een cursus gaan volgen. Dit zijn allen vrouwen.

De respondenten voeren verschillende redenen aan waarom zij geen taal cursus volgen. In tabel 4.8 staat een overzicht. Veruit de belangrijkste reden die wordt gegeven is het gebrek aan tijd. De respondenten zijn druk met werk, het huishouden en andere activiteiten en zien niet hoe ze daarnaast nog een inburgeringscursus moeten gaan volgen. Een kwart van de respondenten is van mening dat zij al voldoende Nederlands spreken en wil geen cursus meer volgen. Een ander, iets minder belangrijk motief is dat de verwachte opbrengst beperkt zal zijn. Een kwart geeft aan dat hierdoor de kansen op werk niet worden vergroot. Ook vraagt een kleine groep zich af of ze wel voldoende zullen leren.

Tabel 4.8 Redenen om geen cursus Nederlands te volgen (% , n = 40)

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Te druk	62	68	65
Mijn Nederlands is voldoende	46	15	25
Het helpt toch niet om (beter) werk te vinden	39	19	25
Problemen met gezondheid	8	19	15
Ik leer er te weinig	15	11	13
Het lukt toch niet om Nederlands te leren	8	4	6
Geen toestemming partner	-	-	-

Er zijn kleine verschillen tussen mannen en vrouwen. Mannen vinden vooral dat ze de inburgering niet nodig hebben, dat ze hiervoor te druk zijn en dat het hen weinig zal opleveren. Vrouwen vinden eveneens dat ze te druk zijn, maar kampen daarnaast volgens eigen zeggen relatief vaak met gezondheidsproblemen. Wat betreft het type migrant zijn er weinig verschillen. Wel vinden vluchtelingen vaker dan de andere groepen dat ze al voldoende Nederlands spreken. Wat betreft de maatschappelijke positie zal het niet verbazen dat het gebrek aan tijd vooral geldt voor de werkenden en nuggers. De uitkeringsgerechtigden hebben wel tijd om een cursus te volgen.

Samenvattend staan de respondenten positief tegenover het verbeteren van hun Nederlands. Ze hechten minder belang aan het vergroten van de kennis over cultuur en geschiedenis. De positieve houding vertaalt zich echter niet in

deelname aan inburgeringscursussen. De overgrote meerderheid volgt geen cursus en is ook niet van plan dit op korte termijn te gaan doen. Het belangrijkste argument daarvoor is een gebrek aan tijd. Dit betekent dat de respondenten weinig bereid zijn om tijd te maken voor een cursus en prioriteit geven aan hun huidige dagelijkse activiteiten.

4.3.2 Ervaring met inburgering

Ruim de helft van de respondenten (60%) heeft in het verleden een taalcursus gevolgd, meestal in het kader van regelingen voorafgaand aan de Wi.³ Dit geldt voor een groter deel van de mannen (77%) dan van de vrouwen (52%). Wanneer we kijken naar type migrant blijkt dat vooral de vluchtelingen taalcursussen hebben gevolgd en in iets mindere mate de overige migranten. De Antillianen hebben zelden deelgenomen aan een taalcursus. Ook naar maatschappelijke positie zijn er verschillen. De werkenden hebben vrijwel allemaal eerder deelgenomen aan taalcursussen. De overige groepen in iets mindere mate.

Een klein aantal respondenten (15%) geeft aan niveau 2 te hebben behaald, maar niet meer over het certificaat te beschikken. De andere respondenten hebben dit niveau nog niet eerder gehaald of weten het niet meer. Voor alle categorieën geldt dat zij volgens de huidige wet nog niet zijn ingeburgerd.

Wat betreft eerder gevolgde cursussen blijkt het nuttig om te ervaringen in het verleden te betrekken bij de opzet voor de huidige cursussen. De meeste respondenten zijn tevreden over de gevolgde cursussen en geven aan veel te hebben geleerd, zoals ook blijkt uit het volgende citaat:

'De cursus was een goede ervaring. Ik heb veel geleerd en vond het fijn dat de groep alleen uit vrouwen bestond. Het was een kleine groep en niet te druk. Op de centrale locatie van het Friesland College zijn de groepen meestal groter.' Vrouw, Marokkaans, 50 jaar

Eenmaal bezig met een traject zijn de meeste deelnemers dus tevreden. Toch plaatsen de respondenten enkele kanttekeningen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het gebrek aan individuele aandacht en begeleiding. Ook geeft een aantal respondenten aan dat er te weinig homogeniteit naar niveau in de klas was, waardoor de lessen voor sommigen te moeilijk waren en voor anderen te gemakkelijk. De volgende citaten illustreren dat:

'De cursus was lastig, vooral de begeleiding vond ik niet zo goed. Het ging me allemaal veel te snel, waardoor ik er weinig van heb geleerd.' Vrouw, Afghaans, 35 jaar

³ Regeling Inburgering Nieuwkomers in het begin van de jaren negentig, Wet inburgering nieuwkomers van 1998-2007 en de oudkomersregeling.

'Op zich was het een goede cursus, maar ik had een veel hoger niveau dan de anderen en heb daarom weinig geleerd.' Vrouw, voormalig Joegoslavië, 64 jaar

Ervaring met cursussen onder de Wi

Bijna geen enkele respondent volgt een cursus. Om toch een idee te krijgen van de ervaringen met het huidige aanbod zijn groepsgesprekken gehouden met deelnemers aan de OGO-cursussen.⁴ Hieruit komt een positief beeld naar voren. Zo blijkt de taalles niet alleen belangrijk voor het leren van de taal, maar ook voor het aangaan van sociale contacten. Wel geven de vrouwen aan dat zij het prettig vinden dat de groepen alleen uit vrouwen bestaan. Hierdoor is het voor hen gemakkelijker om over verschillende onderwerpen te spreken. Op het Friesland College, de belangrijkste taalaanbieder in Leeuwarden, is onlangs een onderzoek gehouden over de tevredenheid met de cursussen. Hieruit komt ook een positief beeld naar voren. De meeste deelnemers zijn tevreden met het aanbod van zowel OGO- als werktrajecten (Van Pütten, 2009).

Samenvattend kan worden gesteld dat de meeste respondenten tevreden zijn over de cursussen die zij hebben gevolgd. Ook de inburgeraars die nu een traject volgen zijn overwegend positief. Wel zijn er nog enige verbeteringen mogelijk wat betreft de samenstelling van de klassen en individuele begeleiding.

4.4 Informatievoorziening inburgering

De meeste respondenten zijn vrijwillige inburgeraars. De gemeente heeft geen apart bestand van deze groep en kan hen dus niet systematisch benaderen. De gemeente Leeuwarden heeft al wel op andere manieren getracht vrijwillige inburgeraars te benaderen. De respondenten is daarom gevraagd of zij reeds contact hebben gehad met de gemeente over inburgering. Hieruit bleek dat de groep respondenten niet goed in staat is om onderscheid te maken tussen eerder en nieuw inburgeringsbeleid. Drie vijfde van de respondenten gaf namelijk aan dat zij door de gemeente zijn benaderd over inburgering. Bij doorvragen bleek de helft van deze groep voormalige en huidige inburgering door elkaar te hebben gehaald.

De respondenten zijn vooral benaderd via een brief of de sociale dienst. Opvallend is dat bijna iedereen dat een goede manier vond en ook de meest bruikbare manier voor verdere informatievoorziening vanuit de gemeente. Een kleine groep geeft aan liever persoonlijk benaderd te willen worden, bijvoorbeeld via een huisbezoek. Mensen met een uitkering vinden de benadering via de consulent het meest wenselijk.

⁴ De groepen bestaan zowel uit inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars, aangezien ze gebruikmaken van dezelfde cursussen.

De meeste respondenten hebben geen moeite om de brieven van de gemeente te begrijpen, een drietal respondenten vindt daarentegen dat de brieven veel te moeilijk zijn opgesteld. Zij hebben geen mensen in hun omgeving die een dergelijke brief kunnen vertalen.

De werving van de gemeente heeft bij de respondenten vooralsnog weinig opgeleverd. Acht respondenten zijn specifiek uitgenodigd voor een Wi-traject. Slechts één respondent is op dit aanbod ingegaan. De overigen hadden er geen behoefte aan of waren te druk met andere activiteiten, zoals ook naar voren komt uit het volgende citaat:

'Ik ben te druk met werk en andere problemen. Bovendien vond ik mijn vorige cursus niets. Ik heb nauwelijks iets nieuws geleerd, maar was er veel tijd mee kwijt'. Man, Tsjetsjeens, 44 jaar

4.5 Behoeften ten aanzien van inburgering

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het animo om een cursus te volgen bij de respondenten beperkt. We hebben hen daarom gevraagd wat hun specifieke behoeften zijn met betrekking tot het leren van de Nederlandse taal. Ook is hen gevraagd aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, zodat zij alsnog overwegen om deel te nemen aan een cursus. Beide aspecten lichten we kort toe.

4.5.1 Inhoudelijke behoeften

De meeste inburgeraars willen onderdelen van de taal verbeteren. Er is hierbij duidelijk verschil naar vaardigheden. In tabel 4.9 staat aangegeven welke vaardigheden de respondenten vooral zouden willen verbeteren. Er is met name behoefte aan het verbeteren van de vaardigheden schrijven en spreken. Een minderheid wil het lezen en luisteren verbeteren. Er is een opvallend verschil tussen mannen en vrouwen. De vrouwen hebben veel meer behoefte aan het verbeteren van vaardigheden dan mannen. Mannen vinden hun passieve taalvaardigheden over het algemeen voldoende, maar willen wel vooral het schrijven verbeteren.

Uit de volgende citaten worden deze behoeften nog duidelijker.

'Ik wil vooral het spreken verbeteren. Ik merk dat het niet voldoende is bij de supermarkt of op de school van de kinderen.' Vrouw, Antilliaans 45 jaar

'Ik wil het lezen en schrijven verbeteren. Als ik nu een brief schrijf, bijvoorbeeld een sollicitatiebrief, zitten er veel te veel fouten in.' Man, Irakees, 44 jaar

Tabel 4.9 Vaardigheden die respondenten willen verbeteren (% , n = 40)

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Schrijven	54	78	70
Spoken	46	70	63
Lezen	15	63	48
Luisteren	15	52	40

Tussen de verschillende typen migranten doen zich geen grote verschillen voor. Wel is opvallend dat ook de helft van de Antillianen hun Nederlandse spreekvaardigheid willen verbeteren. Hoewel uit de groepsgesprekken naar voren komt dat zij zich niet onder de inburgeraars rekenen, hebben zij wel degelijk een behoefte aan het verbeteren van het Nederlands. Naar maatschappelijke positie zijn er wel belangrijke verschillen. Zo willen werkenden vooral hun schriftelijke vaardigheden verbeteren. De andere vaardigheden zijn volgens eigen zeggen ruim voldoende. De nuggers en uitkeringsgerechtigden laten minder duidelijk verschil zien in voorkeur.

Naast de inburgering is de respondenten ook gevraagd of zij nog andere vaardigheden of kennis willen uitbreiden. Een kleine meerderheid heeft daar geen belangstelling voor. Diegenen die hiervoor wel belangstelling hebben, zijn vooral geïnteresseerd in een computercursus (zie tabel 4.10). Alleen vrouwen zijn geïnteresseerd in activiteiten rond opvoedingsondersteuning en gezondheidsvoorlichting. Naar type migrant en maatschappelijke positie zijn er nauwelijks verschillen.

Tabel 4.10 Vaardigheden die respondenten willen verbeteren (% , n = 40)

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Computercursussen	31	33	33
Voorlichting over gezondheid	-	30	20
Sollicitatietraining	15	15	15
Opvoedingsondersteuning	-	14	10
Voorlichting over Leeuwarden	7	11	10

In Leeuwarden bestaat ook een taalcoachingsproject, waarbij Nederlands-talige vrijwilligers die de groep inburgeraars ondersteunen bij het leren van de taal door gezamenlijk activiteiten te ondernemen. Bijna de helft (45%) van de respondenten is hierin geïnteresseerd. Het gaat hierbij vooral om vrouwen, traditionele migranten en nuggers. De overige groepen zijn veel minder geïnteresseerd in dergelijke begeleiding.

4.5.2 Belemmeringen en randvoorwaarden

Tot slot is de inburgeraars gevraagd aan welke randvoorwaarden cursussen moeten voldoen om wel deel te nemen. In tabel 4.11. staat een overzicht. Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat zij overwegen om alsnog deel te nemen aan taallessen, op voorwaarde dat aan een aantal voorwaarden is voldaan. In het bijzonder gaat het om lage kosten en een tijdstip voor de

cursus dat te combineren is met andere activiteiten. Dit zijn de belangrijkste voorwaarden voor de respondenten om te overwegen toch deel te nemen aan een cursus. Er zijn geen grote verschillen tussen mannen en vrouwen. Alleen de kinderopvang is een specifieke voorwaarden voor vrouwen om deel te nemen. Ook naar type migrant zijn er weinig verschillen. Wat betreft maatschappelijke positie zijn er echter wel duidelijke verschillen. Zo geven de nuggers vaker aan dan de andere groepen dat zij behoefte hebben aan kinderopvang. Verder willen zij geen kosten maken voor de cursus en ontvangen zij graag les op een aangepast niveau.

Tabel 4.11 Voorwaarden voor deelname aan de cursussen (% , n = 40)*

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Gemeente betaalt cursus	54	63	60
Tijdstip	54	48	50
Zelf vakken kiezen	39	44	43
Voorwaarden hebben geen invloed	46	37	40
Laag niveau cursus	31	37	35
Garantie op werk	39	30	33
Korten op uitkering	23	37	33
Geen inburgeringsexamen	31	30	30
Kinderopvang	-	26	18
Hoog niveau cursus	23	15	18

* Respondenten konden meer dan één antwoord geven, het totaal telt op tot meer dan 100.

Voor veertig procent van de respondenten geldt dat zelfs als aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan er voor hen geen reden is om te deel te nemen aan een cursus. Hierbij zijn er nauwelijks verschillen tussen mannen en vrouwen. Ook naar type migrant zijn er geen grote verschillen. Echter wel wat betreft de maatschappelijke positie. De nuggers lijken veel meer genegen om deel te nemen aan een cursus als tegemoet wordt gekomen aan de voorwaarden. Voor de werkenden en uitkeringsgerechtigden geldt dat in veel mindere mate.

Betere manieren om een cursus te volgen

Op basis van de geringe deelname kan worden aangenomen dat de inrichting van de cursussen ook een rol speelt. De respondenten is daarom gevraagd of zij verbeter suggesties hebben voor het aanbod. Ruim driekwart van de respondenten heeft hier ideeën over. Veruit het meest genoemd in dit verband is meer individuele aandacht en veel begeleiding tijdens de cursus. Sommige respondenten zouden zelfs graag individueel les krijgen, bij voorkeur thuis. Een vijftal respondenten vindt een cursus in de wijk met alleen vrouwen het meest ideaal. Minder vaak genoemde aspecten zijn praktijkgericht onderwijs, aandacht voor specifieke vaardigheden, met name schrijven. Ook noemen sommigen langere trajecten als aanbeveling. Hieronder volgen een paar opmerkingen en tips van respondenten over de inrichting van de cursussen.

'Meer uitleg, meer tijd en persoonlijke aandacht voor de cursisten zou al veel helpen om de taal beter te leren. Dat kan als de groepen kleiner zijn.' Vrouw, Irakees, 42 jaar

'Er zouden meer activiteiten georganiseerd moeten worden samen met Nederlanders.' Man, Afghanistan, 34 jaar

'Goede begeleiding en vaker dingen herhalen. Dat zou ook kunnen door de cursus langer aan te bieden.' Vrouw, Marokkaans, 41 jaar

'Een goede manier zou zijn om via het werk de ruimte te krijgen om een cursus te volgen. In de cursus moet dan ook veel begeleiding worden gegeven.' Vrouw, Antilliaans, 41 jaar

'Bij voorkeur een cursus 's avonds. Verder moet er door de leraar veel aandacht worden besteed aan een persoonlijke benadering. Voor mij zou het ideaal zijn als ik in een groep kwam waarin mensen op dezelfde manier willen leren, namelijk door met elkaar te praten.' Man, Tsjetsjeens, 44 jaar

'Dicht in de buurt. De groep moet klein zijn en het liefst uit vrouwen bestaan. Het liefst overdag, liefst geen computers maar wel boeken gebruiken. Niet te veel huiswerk.' Vrouw, Marokkaans, 50 jaar

'Voor mij is nadruk op schrijven erg belangrijk. Daarom graag een cursus in de buurt met gevorderde mensen die ook op het verbeteren van hun schrijftaal willen focussen.' Vrouw, Indonesisch, 32 jaar

Uit deze citaten blijkt opnieuw dat de wensen zeer uiteenlopend zijn en vooral worden bepaald door het huidige niveau en de wens taalles te combineren met andere activiteiten. Gelijkgestemdheid van de deelnemers om een cursus te volgen is ook een belangrijke voorwaarde.

Overigens is in het huidige aanbod een concrete stap naar een cursus voor een groot deel van de respondenten niet aan de orde, zoals al eerder bleek. Wanneer voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden, met name wat betreft het tijdstip en de samenstelling van de cursus, is een deel van de respondenten toch genegen om te overwegen een cursus te volgen. Het gaat hierbij met name om vrouwen zonder eigen inkomen of uitkering.

4.6 Conclusies

De voornamelijk vrijwillige inburgeraars die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, vormen een diverse groep naar afkomst, leeftijd en geslacht. Wat deze groepen niettemin bindt is dat vrijwel alle respondenten hun

taalvaardigheden wil verbeteren om verschillende redenen. Redenen om de taal te verbeteren liggen met name op het vlak van het doelperspectief, namelijk het vergroten van de kans op werk, het vergroten van de mogelijkheden tot contact en het zelfstandiger kunnen functioneren.

Wel stellen de potentiële inburgeraars specifieke eisen aan een cursus. Als het gaat om de wijze van lesgeven is individuele aandacht belangrijk. Ook hebben de meeste potentiële inburgeraars bij voorkeur les in homogene niveaugroepen. Daarbij willen ze vooral hun hiaten in de kennis van het Nederlands opvullen en zijn zij over het algemeen minder geïnteresseerd in kennis over de cultuur en geschiedenis van Nederland.

De reden waarom potentiële inburgeraars toch de stap naar een cursus niet altijd zetten, heeft vooral te maken met de prioriteit die zij aan taalles geven. De respondenten zijn druk met het huishouden of werk en zien weinig ruimte om daarnaast een cursus te gaan volgen. Ook de verwachting dat een cursus weinig rendement zal opleveren is een reden om niet op zoek te gaan naar een inburgeringscursus.

Als het gaat om het bereiken van mensen is hun mediumgebruik in kaart gebracht. Televisie is het belangrijkste medium voor de respondenten, iedereen kijkt hiernaar, vooral de Nederlandse zenders. Daarnaast beschikt een meerderheid beschikt over internet. Kranten worden in beperkte mate gelezen. Als er kranten worden gelezen, zijn dat met name de gratis dagbladen en de wijkbladen. De benadering door de gemeente mag wat de respondenten betreft vooral per brief. Een kleine groep wil graag thuis worden benaderd.

Hoewel de groep beperkt van omvang is, zijn op basis van de uitkomsten toch voorzichtig enige groepen te onderscheiden. Belangrijk daarbij is het onderscheid naar type migrant en daarmee samenhangend het geslacht. Ook blijkt van belang of respondenten reeds werken. We besluiten deze conclusie met een voorzichtige aanzet tot een drietal profielen, waarin wordt ingegaan op de behoefte aan taalles en de motivatie om eventueel deel te nemen aan een cursus.

De Antilliaanse respondenten vormen een aparte groep. Zij hebben een andere migratiegeschiedenis en zijn reeds Nederlander. Ze staan een beetje buiten de andere groepen in deze survey. Zo hebben ze alleen contact met de eigen groep en autochtonen, nauwelijks met andere migranten. Ze zijn weinig wijkgebonden. Vaak spreken ze al enigszins Nederlands en hebben ze daarom specifieke eisen ten aanzien van NT2. Zo willen zij wel deelvaardigheden van het Nederlands verbeteren, maar zijn ze weinig geneigd om dat in het kader van de inburgering te doen. Hun motivatie is op dat vlak beperkt. Zij willen graag hun schriftelijke vaardigheden verbeteren in het kader van het verbeteren van kansen op werk.

De vluchtelingen in dit onderzoek lijken vaak al redelijk geïntegreerd. Het zijn met name mannen die vaak al betaald werk hebben en deelnemen aan allerlei activiteiten in de gemeente. Ze spreken doorgaans al wat Nederlands, en zouden dit op (deel)vaardigheden willen verbeteren. Zij voelen zich namelijk beperkt in hun mogelijkheden om ander werk te vinden. Het Nederlands leren krijgt echter weinig prioriteit. Zij zijn te druk met andere activiteiten. Wanneer ze een cursus zouden volgen, willen ze vooral specifieke vaardigheden verbeteren. Ook moet de cursus te combineren zijn met de werktijden en uitzicht bieden op beter werk. Voor deze groep is het vooral belangrijk om een aanbod te hebben dat past bij de specifieke wensen. Algemeen aanbod is minder interessant voor deze groep.

Daarnaast zijn er de vrouwelijke nuggers die geen werk of uitkering hebben. Deze respondenten maken in verhouding tot de andere groepen iets minder gebruik van voorzieningen en zijn iets meer wijkgebonden. Dat neemt niet weg dat een meerderheid wel redelijk actief is. De niet-uitkeringsgerechtigden zijn het meest onzeker over het Nederlands en lijken de meeste behoefte te hebben om een inburgeringscursus te volgen. Door een cursus te volgen, hopen ze beter te kunnen functioneren buitenshuis, kans op werk te maken en de kinderen beter te kunnen ondersteunen. Ook hebben zij behoefte aan taalmaatjes. Willen zij echter de stap zetten richting cursus dan moet er wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan, zoals een tijdstip dat te combineren is met hun andere activiteiten, lage kosten en kinderopvang. De respondenten in dit profiel gaan bij voorkeur in de eigen wijk naar cursus en willen daarbij individuele aandacht om de kans op succesvol Nederlands leren te vergroten.

5 INBURGERING IN LEEUWARDEN IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de feitelijke uitvoering van de inburgering in Leeuwarden. Eerst komt de werking van het huidige inburgeringsbeleid aan de orde aan de hand van de verschillende stappen in het proces van werving, intake, trajecten en uitstroom. Vervolgens kijken we in hoeverre er op dit moment al sprake is van een wijkgerichte aanpak en hoe de wijkgerichte aanpak de inburgering verder kan versterken. Tot slot wordt nagegaan in hoeverre het huidige aanbod wordt ondersteund door en kan worden aangevuld met de uitkomsten van de interviews onder inburgeringsbehoeftigen.

5.1 De werking van het beleid

Leeuwarden heeft de ambitie geformuleerd om in de periode 2007-2009 in totaal 750 inburgeringstrajecten aan te bieden. Daarbij wil de gemeente maatwerk bieden aan cursisten. Tevens wordt ingezet op het vergroten van de mogelijkheden voor cursisten om te participeren in de samenleving. Hieronder wordt de werking van het inburgeringsbeleid bekeken en wordt nagegaan waar de succes- en faalfactoren liggen die de ambities van de gemeente mogelijk maken of juist in de weg staan.

5.1.1 Bereik

De gemeente probeert vrijwillige inburgeraars op verschillende manieren te bereiken, bijvoorbeeld via het frontlijnteam en vindplaatsgerichte activiteiten, zoals die worden georganiseerd door de welzijnsorganisaties. Het vinden van mensen die in aanmerking komen voor de inburgering lijkt in Leeuwarden niet het probleem te zijn, maar het binden van deze personen aan een cursus wel. Met andere woorden: de gemeente heeft voldoende methoden voorhanden om de groep te bereiken, maar het lukt slechts moeizaam om ze te verleiden tot deelname aan een cursus. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Om te beginnen heeft de gemeente een frontlijnteam opgezet. Dit team gaat huis aan huis bij mensen langs om alle huishoudens in de wijk Heechterp-Schieringen te bezoeken. De taak van het team is om te bezien welke behoeften er leven bij de bevolking om te komen tot meer participatie. Medewerkers van dit team kunnen onder meer inburgering inzetten als een middel om mensen te activeren en beter toe te rusten voor deelname aan de samenleving. Het team bestaat uit mensen uit verschillende organisaties, zoals de welzijnorganisaties, UWV en de sociale dienst. In dit team is ook iemand van Team Inburgering opgenomen, mede om inburgeringsbehoeftigen te wijzen op de mogelijkheden van inburgering. Desondanks worden er slechts weinig inburgeraars doorverwezen naar Bureau Inburgering. Dit wordt

enerzijds verklaard doordat een deel van de gezinnen zoveel problemen kent dat verwijzing naar een inburgeringscursus op dat moment nog niet aan de orde is. Anderzijds is de doorverwijzing afhankelijk van de expertise van de medewerker van het frontlijnteam. Het gaat er dan om of de medewerker eraan denkt om iemand door te geleiden naar een inburgeringscursus. In de beginfase van het frontlijnteam leek inburgering nog weinig op het netvlies van veel medewerkers. Door kennisuitwisseling tussen verschillende medewerkers van het frontlijnteam wordt inmiddels sneller doorverwezen naar inburgering.

Ook de werving van inburgeringsbehoefigen via bestaande activiteiten, zoals de vrouwenactiviteiten van Welzijn Leeuwarden en Sinne Welzijn, leverde tot de zomer van 2009 onvoldoende instroom op. De vrouwen die deelnemen aan vrouwenactiviteiten en een taalachterstand hebben, worden benaderd om deel te nemen aan inburgering. Volgens de respondenten namens de organisaties willen veel inburgeringsbehoefigen geen cursus volgen. Sommige vrouwen geven als reden dat ze niet voldoende tijd hebben om een cursus te volgen, anderen zijn bang om het examen niet te halen.

Een project dat op voldoende belangstelling kan rekenen is het project 'Taalontmoetingen' dat ook door de welzijnsorganisatie wordt geboden. Hierbij krijgen vrouwen die aan huis zijn gebonden en om verschillende redenen niet naar een leslocatie kunnen of durven, thuis les. De criteria voor deelname zijn streng, omdat het niet de bedoeling is dat vrouwen die wel naar school kunnen, thuis les krijgen. In de praktijk worden echter niet alle vrouwen die worden afgewezen voor taalontmoetingen doorgeleid naar de reguliere inburgeringscursussen. Voor een deel komt dit doordat er onvoldoende begeleiding is om ze alsnog te motiveren naar een inburgeringscursus te gaan. In andere gevallen blijven de vrouwen weigeren.

Nieuwe initiatieven voor de werving

Omdat de werving van inburgeringsbehoefigen tot nu toe nog weinig oplevert, is de gemeente bezig met het ontwikkelen van nieuwe initiatieven om deze groep te bereiken. Zo is de gemeente gestart met een wervingsteam. Dit team bestaat uit vrijwilligers uit de doelgroep die zelf (recentelijk) succesvol zijn ingeburgerd. Zij worden begeleid door een projectleider en moeten inburgeraars benaderen, informeren en verleiden tot deelname aan de inburgeringscursussen. In het bijzonder zijn deze vrijwilligers aanwezig op allerlei grote evenementen om daar de groep van inburgeringsbehoefigen over de streep te trekken. Ook zullen in aansluiting daarop bijeenkomsten worden georganiseerd waar de potentiële inburgeraars voorlichting krijgen. Het is nog te vroeg om te beoordelen of dit een vruchtbare methode is.

Verder zijn er bij een van de welzijnsorganisaties plannen om met intermediairs te werken om inburgeraars te werven. Intermediairs zijn vrouwen uit de doelgroep die worden getraind om andere inburgeraars te motiveren deel te nemen. De taken zijn vergelijkbaar met het wervingsteam. De intermediairs moeten dan ook een meer structurele vorm bieden voor de

wervingsteams. Op dit moment is dit initiatief nog volop in ontwikkeling en is nog onduidelijk of dit succesvol zal zijn.

5.1.2 Intake en plaatsing

De volgende stap in het inburgeringsproces is de intake en plaatsing. De gemeente Leeuwarden wil inburgeraars zo goed mogelijk plaatsen op een traject dat bij hen past. De intake neemt daarom een belangrijke plaats in bij de instroom in een traject. De gemeente kiest voor een uitgebreide intake, waarbinnen ook de TIWI-toets wordt afgenomen om het niveau van de cursisten te bepalen. Na enige opstartproblemen verloopt de intake van de cursisten inmiddels naar tevredenheid. Met betrekking tot de plaatsing van cursisten valt overigens op dat het volgen van een cursus in de wijk niet altijd wordt gerealiseerd.

Bureau Inburgering Leeuwarden heeft de ervaring dat een uitgebreide intake erg belangrijk is. Wanneer er te weinig tijd wordt besteed aan de intake, verloopt de plaatsing minder zorgvuldig en is er grotere kans op uitval. In het verleden is de intake dan ook niet altijd goed verlopen. Inmiddels zijn er voldoende medewerkers en wordt een uitgebreide intake gehouden. Overigens sluit de constatering van Bureau Inburgering dat een uitgebreide intake belangrijk is, nauw aan bij resultaten die RegioPlan heeft gevonden in bijvoorbeeld Rotterdam.¹ Wanneer er geen zorgvuldige afweging plaatsvindt bij het plaatsen van cursisten op de verschillende cursussen, dan leidt dit doorgaans tot grotere uitval tijdens het traject.

Overigens blijkt dat in de intake soms toch voor een te weinig passend traject wordt gekozen. In de praktijk kan meestal alsnog worden overgestapt. Wanneer een werktraject niet passend is, bijvoorbeeld omdat iemand al werkt of omdat een uitkeringsgerechtigde vrouw toch te ver van de arbeidsmarkt staat, kan bijvoorbeeld worden overgestapt naar een OGO-traject. Deze flexibiliteit wordt als prettig ervaren door de cursisten.

Op basis van de intake worden de inburgeraars vervolgens op traject geplaatst. De OGO-kandidaten gaan in principe naar groepen in de wijk. Dit zijn met name vrouwen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vrouwen die een voortraject in het kader van alfabetisering volgen en vrouwen die een inburgeringstraject volgen. Vrouwen die een OGO-traject volgen, worden niet automatisch in de eigen wijk geplaatst, ook als daar wel groepen zijn. De plaatsing in een groep gebeurt namelijk op basis van het aantal inburgeraars dat beschikbaar is om een traject te starten. Wanneer alleen vrouwen uit dezelfde wijk bij elkaar worden geplaatst, duurt het te lang voordat er voldoende vrouwen zijn om een groep te starten. In de praktijk blijkt dit voor de

¹ Zie bijvoorbeeld: Brink, M. J. Klaver en E. Tromp (2007) *Kwaliteitsonderzoek oudkomers-trajecten in Rotterdam*. Amsterdam: RegioPlan; of Brink, M. en J. Klaver (2009) *De PaVEM-pilots in Rotterdam*. Amsterdam: RegioPlan.

vrouwen die gestart zijn geen probleem. Of hierdoor vrouwen bij aanvang zijn uitgevallen, is niet bekend.

De werktrajecten worden centraal aangeboden. Dit wordt door de verschillende partijen als positief ervaren. Wel kijkt de taalaanbieder of er meer mogelijkheden zijn om trajecten in samenwerking met bedrijven aan te bieden. De uitvoering van de trajecten kan dan ook op locatie plaatsvinden.

5.1.3 De trajecten en uitstroom

Er waren tot voor kort in Leeuwarden twee typen inburgeringstrajecten, één gericht op werk en één gericht op OGO. Inmiddels zijn de mogelijkheden in najaar 2009 uitgebreid met trajecten richting sociale activering en etnisch ondernemerschap. De trajecten zijn dual ingericht. Het werktraject is afgestemd op re-integratie, waarbij gestart wordt met vooral taal en vervolgens steeds meer re-integratieactiviteiten worden toegevoegd. Tijdens de OGO-trajecten wordt een maatschappelijke stage gevolgd. De meeste cursisten sluiten de cursussen af met het inburgeringsexamen.

Hieronder wordt besproken hoe de Leeuwardense trajecten in de praktijk functioneren. De nadruk ligt op de OGO-trajecten, aangezien deze worden ingezet in de wijkgerichte inburgering. Deze trajecten verlopen over het algemeen goed en de cursisten zijn tevreden.² Desondanks blijft het bieden van voldoende maatwerk moeilijk en ook blijft de participatie na afloop van het traject een aandachtspunt. Een apart punt vormt de begeleiding tijdens het traject.

De inburgeraars krijgen gemiddeld een inburgeringstraject van een jaar aangeboden. Inburgeraars voor wie dit niet voldoende is, zoals analfabeten of zeer laaggeletterden, kunnen eerst een voortraject van een jaar volgen. Het maatwerk dat de gemeente biedt, is vooral gericht op het aanbieden van verschillende typen trajecten en het aanbieden van de cursussen op locaties in de wijk. De gemeente maakt steeds meer gebruik van de mogelijkheden die de Wet inburgering biedt als gevolg van aanpassingen naar aanleiding van het Deltaplan. Zo wordt er sinds het najaar 2009 meer gebruikgemaakt van de mogelijkheid om inburgeraars staatsexamen te laten doen. Daarbij zijn ook de mogelijkheden om inburgering te combineren met bijvoorbeeld onregelmatige diensten beperkt.

In de OGO-cursus is voorzien in participatie door middel van een stage. De deelnemers volgen halverwege het traject een stage van een dagdeel per week. Voor het vinden van de stages wordt nauw samengewerkt met de vrijwilligerscentrale. De deelnemers lopen onder meer stage in bejaarden-tehuizen, in de catering, bij de overblijf en buitenschoolse opvang. De uitvoering van de inburgeringstrajecten gericht op OGO verloopt goed. Er is

² H. van der Pütten (2009) *Inburgeren: meer dan een papiertje*. Eindschrijft opleiding Maatschappelijk werk en dienstverlening over de inburgeringscursussen in Leeuwarden.

aandacht voor participatie en voor praktische kennis van het Nederlands door middel van de portfolio-opdrachten.

Er is in de OGO-trajecten echter nog weinig aandacht voor een blijvende participatie na afloop van de cursus. Uit de gesprekken met de uitvoerders komt naar voren dat de deelnemers wel worden gestimuleerd om na afloop van de cursus ook actief te blijven. Veelal blijft het hierbij en worden hiertoe tijdens de lessen geen gerichte instructies of adviezen gegeven. De voorbereiding op het examen en het volledig krijgen van het portfolio lijken alle aandacht op te eisen. Veel van de deelnemers die nu een OGO-traject volgen, hebben dan ook nog geen idee van wat ze daarna willen gaan doen. Ze zijn wel bezorgd over hoe ze hun kennis van het Nederlands kunnen behouden, maar weten zelf niet goed hoe ze dat kunnen doen. Ook is er een aantal vrouwen die verder willen met een opleiding of werk, maar die nog niet goed weten wat er op dit gebied mogelijk is. Het beeld dat er weinig aandacht is voor een vervoltraject wordt ook bevestigd in de eindscriptie van Van Pütten.

Bureau Inburgering geeft trajectbegeleiding tijdens de trajecten waardoor de inburgeraars beter kunnen worden begeleid en de kans op uitval mogelijk wordt beperkt. In de praktijk blijkt dit gedurende het traject nog weinig invulling te hebben gekregen. De contacten tussen de casemanagers en de inburgeraars zijn vooral geconcentreerd in de beginfase van het traject. Opvallend is dat de meeste inburgeraars weinig gebruikmaken van de casemanagers om vragen over inburgering en andere vragen beantwoord te krijgen. De casemanagers zouden zich actiever kunnen opstellen in deze rol.

5.1.4 Concluderend

Uit de bovenstaande beschrijving van de inburgering blijkt dat de gemeente de uitvoering van de cursussen goed op orde heeft. Er is een veelheid aan wervingsactiviteiten en door een uitgebreide intake heeft de gemeente de mogelijkheid een goed beeld te krijgen van de wensen en behoeften van de inburgeraars. Er is echter ook een aantal aandachtspunten aan te geven:

- Allereerst wordt de stap van vinden naar binden niet altijd genomen. Het aantal activiteiten om inburgeraars te vinden is voldoende, alleen de stap naar het daadwerkelijk volgen van een cursus is nog onvoldoende vormgegeven.
- Verder kan er meer aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om de trajecten persoonsgericht in te steken. De gemeente biedt nu weinig mogelijkheden voor maatwerk. Het onderhavige onderzoek kan in dit verband een beter beeld geven van de wensen die er zijn. Hier kan de gemeente haar voordeel mee doen.
- Ook de begeleiding door de casemanagers tijdens het traject kan nog meer invulling krijgen. Uit de interviews en groepsgesprekken komt een duidelijke behoefte aan meer begeleiding naar voren.
- Tot slot is de participatie na afloop van de cursus een aandachtspunt. Participatie na afloop van de cursus heeft weinig aandacht en cursisten weten zelf ook niet goed hoe ze dit moeten realiseren. Juist voor vrijwillige

inburgeraars is dit wel een belangrijk punt. Wanneer zij een positief vervolg zien op de cursus in de vorm van een stage, wijkgerichte activiteiten, een opleiding of een baan, kan dit hen motiveren om deel te nemen aan een cursus.

5.2 Wijkgerichte aanpak

In het voorgaande is de uitvoering van de verschillende stappen tot aan uitstroom uit de inburgeringscursus beschreven. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de inburgering nu al wijkgericht wordt ingestoken en waar de inburgering nog verder kan worden versterkt door de wijkaanpak.

5.2.1 Werving en bereik

De werving voor de inburgeringscursussen vindt nu al deels op wijkniveau plaats. Het frontlijnteam richt zich specifiek op één wijk en in bepaalde wijken wordt via basisscholen en 'reclameborden' aandacht gevraagd voor de inburgering. Naast de wijkgerichte werving zet Leeuwarden ook een aantal activiteiten in op stadsniveau, zoals het wervingsteam. De intermediairs zullen zich daarentegen ook op de wijken richten.

Ons inziens is het wijkniveau vooral belangrijk als het gaat om wervingsactiviteiten. Een deel van de potentiële inburgeraars komt weinig buiten de deur, of slechts voor wat dagelijkse bezigheden, zoals boodschappen. De inzet van wijkgerichte werving met een deur-aan-deuraanpak biedt de mogelijkheid deze groep aan te spreken en te overtuigen deel te nemen.

Om de werving goed in te zetten, zijn een goede samenwerking tussen de partijen in de wijk en korte lijnen tussen deze partijen van groot belang. Leeuwarden is een middelgrote gemeente met een beperkt aantal organisaties die zich bezighouden met opbouwwerk, welzijns- en migrantenwerk. Daarnaast zijn er de onderwijsaanbieders. Over het algemeen kennen de organisaties elkaar goed. Als het gaat om meer wijkgerichte activiteiten zijn ze soms elkaars concurrenten en is er sprake van overlap in het aanbod, mede door subsidies uit verschillende bronnen. De respondenten uit het maatschappelijk middenveld geven aan dat concurrentie een goede samenwerking soms in de weg staat. Zij verschillen dan ook van mening over de verwachting of de organisaties in staat zullen zijn om goed samen te werken in de multifunctionele centra, die nu ontwikkeld worden. Zo komt uit de interviews naar voren dat sommigen verwachten dat het aanbod beter op elkaar afgestemd zal zijn, wanneer het vanaf één plek in een wijk wordt aangeboden. Anderen betwijfelen dit. Deze discussie neemt niet weg dat er een taak ligt bij de gemeente om de verschillende activiteiten in kaart te brengen, op elkaar af te stemmen en zo een sterke wijkstructuur neer te zetten waarbinnen inburgeraars niet alleen worden gevonden, maar ook daadwerkelijk worden gemotiveerd een cursus te volgen. Werving en bereik lenen zich daarmee bij uitstek voor de wijkgerichte aanpak.

5.2.2 Plaatsing en cursus

Met betrekking tot het wijkgericht werken valt op dat de plaatsing van cursisten op een traject op dit moment nog niet altijd wijkgebonden is. Vrouwen die een OGO-traject volgen, worden niet automatisch in de eigen wijk geplaatst. Dit heeft als gevolg dat bij de invulling van de stages en portfolio niet specifiek naar de wijk wordt gekeken. Voorop staat de belangstelling van de vrouwen. De portfolio-opdrachten van het inburgeringstraject stimuleren inburgeraars wel op verschillende organisaties in de wijk en de gemeente af te stappen, echter ook hier is geen systematische link met de wijk. De vraag is echter of dit nadelig is. Vanuit het perspectief van inburgering is het voor een succesvolle cursus namelijk niet per se nodig dat opdrachten in de wijk worden uitgevoerd. Werkperspectief en ontmoeting kunnen ook buiten de wijk plaatsvinden. Voor de inrichting van de trajecten is de wijkaanpak dan ook geen noodzakelijke voorwaarde. De Leeuwardense wijken zijn namelijk relatief klein en de meeste mensen zijn al gewend de wijk te verlaten. Het aanbieden van cursussen in de wijk, werkt daardoor minder drempelverlagend dan in andere, grotere, gemeenten.

Inburgering in de wijk kan echter wel de sociale cohesie bevorderen. Door het ondernemen van activiteiten in de wijk raken cursisten meer betrokken bij hun woonomgeving en voelen ze zich hierdoor wellicht ook meer verantwoordelijk. Deze wijkgerichte inburgering heeft echter tot nu toe nog nauwelijks vorm gekregen als het gaat om de wisselwerking tussen inburgering en het versterken van de cohesie in de wijk. Aangezien de participatie bij de OGO-trajecten na afloop van de trajecten geen systematische invulling krijgt, wordt er nog nauwelijks bewust gewerkt aan het gebruikmaken van de mogelijkheden die de wijk biedt. De plannen om activiteiten in één multifunctioneel centrum in de wijken aan te bieden, zoals steeds meer gebeurt, kunnen daaraan een bijdrage leveren. Door het aanbieden van verschillende activiteiten en voorzieningen op één plek, wordt de zichtbaarheid van deze activiteiten groter. De verwachting is dat hierdoor de doorstroom van de ene activiteit naar de andere wordt vergemakkelijkt als mensen eenmaal de drempel van het wijkcentrum over zijn. Zo wordt bijvoorbeeld de doorstroom van een inburgeringscursus naar vrouwenactiviteiten kleiner en vice versa.

5.2.3 Concluderende opmerkingen

Concluderen kan worden gesteld dat de wijkaanpak geen voorwaarde is voor een succesvolle inburgering in Leeuwarden. Zeker vanwege de beperkte schaal zijn de meeste migranten weinig wijkgebonden. Een inburgeringstraject dat meer gericht is op participatie in de wijk kan daarentegen wel de wijkaanpak versterken. De voordelen liggen dan vooral op het bredere vlak van integratie.

5.3 Behoeften inburgeraars

In deze paragraaf wordt het gevoerde beleid afgezet tegen de behoeften van de inburgeraars. Deze behoeften zijn bepaald op basis van de enquêtes, aangevuld met informatie uit de interviews met het maatschappelijk middenveld en kennis uit de literatuur.

5.3.1 Werving en bereik

De wervingsactiviteiten die de gemeente inzet en voornemens is in te zetten, sluiten goed aan bij het karakter van de groep vrijwillige inburgeraars. De groep die nu nog niet is bereikt, heeft vaak weinig intrinsieke motivatie of ondervindt belemmeringen om deel te nemen aan inburgering. Zoals duidelijk wordt uit het vorige hoofdstuk, is een persoonlijke benadering van de potentiële inburgeraars het meest wenselijk.³ De keuze van Leeuwarden voor de directe benadering is dan ook een goede gezien de aard van de groep die nog niet is bereikt. Het inzetten van vrouwen die succesvol zijn ingeburgerd om andere vrouwen te verleiden een cursus te gaan volgen, is daarnaast een veelbelovende manier. Hierbij past echter wel een kanttekening. De meer succesvolle inburgeraars in Leeuwarden, met name vrouwen, worden benaderd om als vrijwilligers het bereik van andere migrantenvrouwen voor allerlei activiteiten te vergroten. Deze vrouwen worden echter ook voor vergelijkbare activiteiten gevraagd, waardoor de belasting op deze vrouwen aanzienlijk is. Het verdient de voorkeur dat sommige veelbelovende vrouwen structureel worden ingezet met de bijbehorende arbeidsvoorwaarden. Dit werkt mogelijk ook motiverend voor vrouwen die nog niet zo ver zijn.

Opvallend is dat de inburgeraars zelf aangeven dat ze het liefst per brief worden geïnformeerd. Slechts een kleine groep geeft expliciet aan dat zij persoonlijk willen worden benaderd. Toch lijkt dit laatste op basis van de enquêtes een betere optie dan brieven. Uit het onderzoek werd namelijk duidelijk dat de inhoud van brieven lang niet altijd goed wordt begrepen. In persoonlijk contact kan daarentegen beter worden geverifieerd of de informatie is overgekomen.

5.3.2 Cursus

De mogelijkheden tot aansluiting van het aanbod op de behoeften van cursisten zijn op dit moment, zoals hierboven al aangegeven, nog beperkt. Het aanbod bestaat nu uit OGO- en werktrajecten, beide gericht op het inburgeringsexamen. Uit de interviews blijkt dat een deel van de cursisten andere behoeften heeft, zoals het trainen van specifieke vaardigheden als schrijven of spreken. Ook zijn er inburgeraars die op een hoger niveau wensen in te burgeren. De gemeente heeft inmiddels de mogelijkheden van de

³ Zie bijvoorbeeld de Regioplanonderzoeken in Amsterdam en Rotterdam, maar ook een recent artikel in de NRC op 12 september jl.

trajecten uitgebreid, mede als gevolg van aanpassingen in het landelijke inburgeringsbeleid. Het gaat hierbij om trajecten richting sociale activering of etnisch ondernemerschap. Eveneens gaat er meer gebruikgemaakt worden van de mogelijkheid om het traject af te sluiten met een staatsexamen NT2.

Het bieden van een aantrekkelijk aanbod in het bijzonder voor de vrijwillige inburgeraars blijft een probleem. Juist om deze reden is het erg belangrijk dat het aanbod past bij het perspectief en de ambities van de doelgroep. Naast bovengenoemde mogelijkheden voor maatwerk, kunnen ook nog nieuwe aanpassingen worden gedaan. In het bijzonder kan daarbij worden aangesloten bij de bevindingen uit hoofdstuk 4. Hierbij is het belangrijk dat de cursus ook daadwerkelijk toeleidt naar het doel dat inburgeraars zich stellen. Dat betekent dat vrouwen die vooral hun Nederlands willen verbeteren om bijvoorbeeld met de docenten van hun kinderen te kunnen praten, dat ook daadwerkelijk kunnen na afloop van de cursus. Bij deze groep moet overigens niet worden vergeten dat zij vaak ook het perspectief op werk willen houden. In cursussen voor werkenden die met name hun schriftelijke vaardigheden willen verbergen, zal de nadruk daar dan ook op moeten liggen, zodat zij vervolgens in hun werk minder belemmeringen ondervinden. Voor mensen die hun arbeidsmarktpositie willen verbeteren, zal de cursus moeten leiden tot een voldoende niveau om verdere activiteiten te ontplooiën richting beter geschoold werk.

5.4 Het perspectief van Leeuwarden

In het bovenstaande is reeds geschetst dat Leeuwarden in de uitvoering van het inburgeringsbeleid te maken heeft met een aantal knelpunten maar ook met zaken die juist goed gaan. Om de knelpunten te kunnen aanpakken is het van belang nog even dieper naar hun oorzaken te kijken. Daaruit blijkt dat een deel van de knelpunten niet specifiek voor Leeuwarden is en ook maar ten dele voortkomen uit de gemaakte beleidskeuzes door de gemeente. We beschrijven daarom eerst kort de situatie in Leeuwarden wat betreft allochtonen in het algemeen en dan gaan we meer specifiek in op inburgering. Daarbij kijken we eerst naar knelpunten met een algemene achtergrond en vervolgens gaan we in op de Leeuwardense situatie.

De allochtone bevolking in Leeuwarden maakt weinig gebruik van algemene voorzieningen. Er zijn in Leeuwarden echter ook weinig voorzieningen voor en door allochtonen, zoals een eigen café of eigen winkels buiten het centrum. Dit komt mede doordat er geen echte dominante groep is onder de niet-Westerse allochtonen.

Wat betreft de inburgering is het achterblijven van de instroom van vrijwillige inburgeraars in inburgeringscursussen een van de belangrijkste knelpunten. Dit is echter niet een probleem dat alleen geldt voor Leeuwarden. Ook in

andere gemeenten is dit knelpunt aan de orde. Slechts een minderheid van de gemeenten heeft de beoogde aantallen gehaald.⁴ Dit wordt deels veroorzaakt doordat Leeuwarden, net zoals veel andere gemeenten, bij de schatting van het aantal inburgeraars is uitgegaan van een veel grotere groep verplichte inburgeraars. De schatting was gebaseerd op de verplichte inburgering van genaturaliseerde Nederlanders. Later is besloten dat deze groep alleen op vrijwillige basis hoeft in te burgeren. In de praktijk blijkt echter dat deze inburgeraars zich maar in beperkte mate voelen aangetrokken tot het aanbod. In de eerste plaats gaat het hierbij om een gebrekkige motivatie om de taal beter te willen spreken. Er worden door de inburgeraars uiteenlopende argumenten aangevoerd om niet aan inburgering deel te hoeven nemen.

Om het bereik van de inburgering te verbeteren en de vrijwillige inburgeraars te verleiden tot het volgen van een inburgeringscursus, blijkt dat de gemeente Leeuwarden wel meer kan doen. Dit begint al bij de werving van deze groep. Velen zijn namelijk nog altijd niet bereikt met een concreet verzoek tot deelname. Overigens is de gemeente op de goede weg door een individuele benadering via het frontlijnteam in één wijk en het inzetten van wervingsteams door de hele stad. Ook de voorgenomen inzet van intermediairs is een goed middel om mensen te benaderen en te verleiden tot deelname.

Wanneer vrijwillige inburgeraars worden benaderd voor inburgering is het ook van belang om maatwerk te kunnen bieden. Doordat vrijwillige inburgeraars niet verplicht zijn deel te nemen aan inburgering is maatwerk van nog meer belang dan voor inburgeringsplichtigen. Nu is de keuze voor vrijwillige inburgeraars nog relatief beperkt. Er zijn de inburgeringstrajecten gericht op OGO en werk en er is een voortraject voor analfabeten en laaggeletterden. Daarnaast wordt gestart met trajecten voor etnisch ondernemerschap en maatschappelijk participeren. Vrijwillige inburgeraars hebben daarentegen juist vaak behoefte aan het verbeteren van deelvaardigheden. Ook zouden trajecten nog meer gericht moeten zijn op de uitstroom en bijvoorbeeld kunnen worden afgesloten door een staatsexamen.

Tot slot rest ons de vraag te beantwoorden of de ingeslagen wijkgerichte aanpak een oplossing biedt voor de bovenstaande problemen. Hieruit komt een genuanceerd beeld naar voren. In de eerste plaats moet worden bedacht dat in Leeuwarden de concentratiewijken waar de allochtonen wonen, beperkt van omvang zijn. Door deze beperkte omvang zijn er vaak weinig activiteiten binnen de wijk. De gemeente probeert meer activiteiten te stimuleren door het ontwikkelen van multifunctionele centra in de wijken, maar deze staan wat betreft voorzieningen voor allochtonen vaak nog in de kinderschoenen. Dit is echter niet heel bezwaarlijk omdat voorzieningen op andere plekken in de stad goed bereikbaar zijn. Dit neemt echter niet weg dat er wel degelijk redenen zijn om wijkgericht te werken. Zo is de wijkaanpak belangrijk voor de werving voor inburgering.

⁴ Minister Van der Laan, brief van 25 augustus 2009, kenmerk DCWWI/I&I/2009041349.

Voor het welslagen van een inburgeringstraject is een wijkgerichte aanpak niet noodzakelijk. Een inburgeraar kan de taal even goed elders leren. De wijk biedt echter wel mogelijkheden voor het uitvoeren van praktijkopdrachten. Dit biedt vooral voor specifieke groepen inburgeraars zoals migrantenvrouwen perspectief. Deze vrouwen zijn relatief sterk aan de wijk gebonden en willen ook in de wijk naar school. Voor andere groepen zoals vluchtelingen en Antillianen is dit veel minder het geval, zeker in een gemeente van de omvang van Leeuwarden. Voor hen is wijkgerichte inburgering dan ook veel minder voor de hand liggend.

Omgekeerd biedt inburgering wel allerlei mogelijkheden voor een succesvolle wijkaanpak. Door inburgering leren de inburgeraars de wijk beter kennen. Ook kan vanuit de cursussen worden gestimuleerd om gebruik te maken van voorzieningen en deel te nemen aan sociale activiteiten. Op deze wijze wordt de sociale cohesie bevorderd. Dit aspect heeft echter nog maar in beperkte mate vorm gekregen in Leeuwarden.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De gemeente Leeuwarden voert een actief inburgeringsbeleid en is bezig een meer wijkgerichte inburgering te ontwikkelen. Belangrijke aandachtspunten in het beleid zijn het meer centraal stellen van de klant, het versterken van de betrokkenheid van diverse partijen en het streven om inburgering in de wijk vorm te geven. Eén van de voorwaarden om het beleid te kunnen aanscherpen is meer inzicht in de motivaties en wensen van de doelgroep, met name de vrijwillige inburgeraars. Dat is in de onderhavige studie onderzocht. De onderzoeksvragen hebben betrekking op drie thema's, namelijk de motivatoren van deze inburgeraars, het huidige beleid van de gemeente Leeuwarden en de voorstellen om in het beleid meer rekening te houden met de behoeften en mogelijkheden van de doelgroep.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn veertig potentiële inburgeraars geïnterviewd. Daarnaast zijn groepsgesprekken met inburgeraars gehouden en is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende partijen uit het maatschappelijk middenveld. Ook zijn beleidsdocumenten van het gemeentelijk beleid bestudeerd. Tevens heeft bestudering plaatsgevonden van recente studies over behoefte van inburgeraars in andere gemeenten.

6.1 Motivatoren van inburgeraars

Het onderzoek heeft zich met name gericht op de vrijwillige inburgeraars. Deze groep wordt namelijk onvoldoende bereikt voor de inburgering. Het betreft een gemêleerde groep inburgeraars afkomstig uit verschillende landen en met verschillende migratiemotieven. Ten behoeve van het onderzoek is gekeken naar de wensen en behoeften van een paar specifieke groepen daarbinnen, namelijk Antillianen, vluchtelingen en vrouwen uit vooral de traditionele migrantenlanden. Deze laatsten zullen worden aangeduid als migrantenvrouwen.

Om meer zicht te krijgen op de behoeften en motivatoren van de vrijwillige inburgeraars is gekeken hoe zij in de maatschappij staan, hoe zij tegenover inburgering staan en aan welke voorwaarden een cursus moet voldoen voordat zij willen deelnemen. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

Maatschappelijke activiteiten

Het algemene beeld is dat vrijwillige inburgeraars geen erg geïsoleerde groep zijn en actief deelnemen aan de samenleving. De groep bestaat namelijk voor een belangrijk deel uit werkenden. Ook wordt door een grote groep deelgenomen aan sociale activiteiten. Er is wel onderscheid naar de doelgroepen. De vluchtelingen in het onderzoek zijn meer gericht op buitenshuisactiviteiten en hebben meer contacten met autochtonen dan de

anderen. De migrantenvrouwen zijn meer aan huis en de eigen groep gebonden en leiden een geïsoleerder bestaan. De Antillianen nemen een tussenpositie in.

Houding ten aanzien van inburgering

Vrijwel alle ondervraagde inburgeraars zouden graag hun Nederlands willen verbeteren. De potentiële inburgeraars hebben hiervoor uiteenlopende beweegredenen. Toch zijn er op basis van achtergrondkenmerken als geslacht en type migrant wel een aantal gemeenschappelijke motieven te benoemen. Zo willen de migrantenvrouwen graag alle onderdelen van het Nederlands verbeteren. Zij verwachten door het verbeteren van het Nederlands meer kans te maken op sociale contacten en werk. Ook vinden zij het belangrijk beter Nederlands te beheersen in verband met de opvoeding van hun kinderen. Zij kunnen dan beter contact onderhouden met de school en de kinderen ondersteunen.

De vluchtelingen en Antillianen hebben daarentegen andere beweegredenen. Zij vinden hun huidige taalniveau op onderdelen onvoldoende en zouden graag die specifieke onderdelen willen verbeteren. Het doel is vooral om hun kansen op (beter) werk te vergroten.

Alle groepen zijn maar in beperkte mate geïnteresseerd in meer kennis over de Nederlandse samenleving. Zij willen graag wel meer praktische kennis over wet- en regelgeving krijgen, maar zijn nauwelijks geïnteresseerd in geschiedenis en cultuur van Nederland.

Niettegenstaande het feit dat de inburgeraars positief staan tegenover het verbeteren van de Nederlandse taal, volgen zij (nog) geen inburgeringscursus. De belangrijkste reden hiervoor is een gebrek aan tijd vanwege andere bezigheden. De respondenten zien geen kans om inburgering te combineren met de taken in het kader van werk of de zorg voor het huishouden. Dit betekent dat het verbeteren van het Nederlands maar een beperkte prioriteit krijgt. Hier komt bij dat de respondenten lage verwachtingen hebben van deelname aan een cursus en veel belemmeringen zien om deel te nemen. Bij de belemmeringen moet worden gedacht aan kinderopvang en de tijden van de cursus. Gekeken naar de doelgroepen spelen vooral voor de vluchtelingen en Antillianen de lage verwachtingen een rol. De migrantenvrouwen benoemen daarentegen meer belemmeringen om deel te nemen. Zij lijken meer gemotiveerd om onder voorwaarden deel te nemen aan een cursus.

Om deel te nemen aan de cursus hebben de potentiële inburgeraars wel specifieke wensen ten aanzien van deelname. Het gaat daarbij vooral om een lage prijs, een geschikt tijdstip, een locatie in de wijk en het zelf kunnen kiezen van de onderdelen van de cursus. De lage prijs geldt eigenlijk voor alle potentiële inburgeraars. De overige wensen gelden met name voor de migrantenvrouwen voor wie deze voorwaarden mogelijk het verschil tussen wel en niet deelnemen kunnen zijn. Zij willen graag een cursus in de ochtend in de wijk met andere vrouwen, waarbij veel individuele aandacht en begeleiding is. De vluchtelingen en Antillianen zijn minder gevoelig voor

aanpassingen om deelname toch te overwegen. Als ze wel willen deelnemen, gaat het vooral om cursussen waarin aandacht is voor specifieke vaardigheden als schrijven. De cursus moet te combineren zijn met hun andere activiteiten. Ook voor hen geldt dat zij graag individuele aandacht en begeleiding krijgen tijdens de cursus.

Overigens zijn de meeste respondenten overwegend positief over eerdere taalcursussen die zijn gevolgd. Verschillende respondenten hebben namelijk in het verleden cursussen gevolgd. Hoewel zij niet voldoende niveau hebben behaald met de cursus, is er toch tevredenheid. Ook is er tevredenheid bij cursisten over het huidige aanbod. Eenmaal bezig met een traject blijken er dus meestal weinig belemmeringen te zijn.

Ten aanzien van de vrijwillige inburgeraars in de gemeente Leeuwarden kan worden geconcludeerd dat zij lage ambities hebben wat betreft inburgering. Zij willen wel hun Nederlands verbeteren, maar zijn weinig bereid om daar prioriteit aan te geven. Zowel geringe verwachtingen, het oordeel over het eigen taalniveau als drukke (dagelijkse) werkzaamheden leiden tot weinig animo voor een cursus. De Antillianen vormen in dit verband de minst gemotiveerde groep. De groep migrantenvrouwen lijkt daarentegen meer genegen om deel te nemen.

6.2 Beleid van de gemeente

Het verder verbeteren van de inburgering staat in de gemeente Leeuwarden hoog op de agenda. Vooral het bereik van de vrijwillige inburgeraars is een belangrijk aandachtspunt. De gemeente zet in op het bieden van meer wijkgerichte inburgering en het intensiveren van de werving onder vrijwillige inburgeraars. De gemeente gaat daarbij proactief te werk. Het uitzetten van dit onderzoek is daarvan ook een voorbeeld.

Het inburgeringsbeleid in Leeuwarden is in lijn met het algemene landelijk beleid. Door twee aanbieders worden inburgeringscursussen gegeven die duaal van karakter zijn en zich richten op OGO of werk. De werktrajecten worden centraal aangeboden en de OGO-trajecten in de wijken. Voor de mensen met een te laag niveau om één jaar een inburgeringscursus met succes af te kunnen leggen, bestaat er een voortraject van een jaar. Ook worden trajecten gericht op ondernemerschap en sociale activering ontwikkeld. Zo gezien werkt de gemeente Leeuwarden actief aan het bieden van een breed inburgeringsaanbod. Maatwerk is mogelijk door voortrajecten voor laaggeletterden en analfabeten en een project als taalontmoetingen. Er wordt vormgegeven aan wijkgerichte inburgering door het bieden van cursussen in de wijk en een wijkgerichte werving.

Bovenstaande activiteiten passen goed in de ambities van de gemeente. Deze worden echter nog niet geheel gehaald op de volgende punten:

- Het bereik van vrijwillige inburgeraars is nog steeds beperkt.
- Er wordt steeds meer maatwerk geleverd, maar dat blijkt nog niet toereikend. Zo wordt er tot nu toe nog weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om trajecten af te sluiten met een staatsexamen.
- De wijkgerichte aanpak heeft nog weinig vorm gekregen. Alleen in het kader van de werving is er een duidelijke wijkcomponent.
- Ook de afstemming tussen de uitvoerende organisaties kan beter om overlap te voorkomen. Vaak worden dezelfde mensen gevraagd voor de verschillende activiteiten van verschillende organisaties. De gemeente neemt daarnaast ook zelf deel als uitvoerende partij.
- De begeleiding vanuit de casemanagers kan nog meer invulling krijgen. Deze begeleiding focust nu nog vooral op de intake en de plaatsing op een cursus. De inburgeraars hebben echter vaak daarna ook nog veel vragen.

Daarentegen zijn er ook positieve geluiden:

- De werving en plaatsing van de inburgeringsplichtigen staan goed op de rails.
- De samenwerking met het maatschappelijk middenveld is over het algemeen goed en de lijnen zijn kort. Dit hangt mede samen met de schaal.
- Voor de werving van de doelgroep vrijwillige inburgeraars heeft de gemeente Leeuwarden een goede strategie gekozen, om de inburgeraars persoonlijk te benaderen via de frontlijnteam in de wijk, wervingsteam en in de toekomst intermediairs. Het is nu afwachten hoe succesvol deze initiatieven zullen zijn.

Als algemene conclusie geldt dat de gemeente Leeuwarden zich op een goede manier inzet voor het verbeteren van de inburgering. De ingeslagen weg wat betreft de werving zou resultaten moeten opleveren. Hierbij moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat ook met een zeer actieve werving, een deel van de vrijwillige inburgeraars zich niet zal laten verleiden tot deelname.

6.3 Verbetermogelijkheden van het gemeentelijk inburgeringsbeleid

In dit onderzoek is gekeken naar de behoeftes van de doelgroep en het beleid van de gemeente. Als we deze naast elkaar leggen, zien we nog een aantal verbetermogelijkheden. Deze worden hieronder uitgewerkt als adviezen.

Wanneer bovenstaande per fase van het inburgeringsproces wordt bekeken kan nog het volgende worden opgemerkt.

Werving

De gemeente werkt sinds kort met een wervingsteam. Deze directe benadering van mensen met intermediairs lijkt goed aan te sluiten bij de behoeften van de potentiële inburgeraars. Om deze werving nog effectiever te maken, kan worden gelet op:

- Goede kennis bij de intermediairs van potentiële motivatoren van verschillende doelgroepen, zoals de wens van vrouwen om hun kinderen beter te kunnen helpen of de wens om te werken.
- Veel potentiële inburgeraars geven aan dat ze geen tijd hebben voor een cursus. Het schetsen van mogelijkheden om verschillende activiteiten te combineren, kan helpen mensen over de drempel te krijgen.
- Korte lijnen met Bureau Inburgering, zodat aan gewekte verwachtingen bij potentiële inburgeraars ook kan worden voldaan.

Intake en begeleiding

Voor de medewerkers van Bureau Inburgering kunnen de volgende adviezen bijdragen aan een beter inburgeringsproces:

- In de intake moet goed duidelijk worden wat het doelperspectief is en hoe daaraan kan worden gewerkt in de inburgeringscursus.
- Er moet niet alleen worden gekeken naar de cursusbehoefte, maar ook welke verdere begeleiding een inburgeraar nog nodig heeft. Potentiële inburgeraars hebben vaak moeite om verschillende activiteiten te combineren en kunnen daar ondersteuning bij gebruiken.
- Korte lijnen tussen taalaanbieder en Bureau Inburgering om eventuele knelpunten of dreigende uitval vroegtijdig te signaleren en aan te pakken.
- In zijn algemeenheid geldt dat in huidige aanbod nog onvoldoende ruimte is voor maatwerk. De inburgeringscursussen omvatten veel aspecten: taal, participatie en kennis van de Nederlandse samenleving. Niet alle inburgeraars zijn echter geïnteresseerd in een volledig traject. Er zou door de gemeente kunnen worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor trajecten waarin deelvaardigheden centraal staan en minder de nadruk ligt op het inburgeringsexamen. Zo hebben bijvoorbeeld met name vluchtelingen en Antillianen behoefte aan schrijfcursussen.
- Een ander aspect om de deelname te bevorderen, is zorgdragen voor voldoende randvoorwaarden om deel te nemen. Wat dit betreft, zijn vooral de migrantenvrouwen een kwetsbare groep. Voor hen zijn met name kinderopvang, lage kosten, lestijden die zijn te combineren met de schooltijden van de kinderen en een cursus in de wijk belangrijke voorwaarden.

Uitstroom

Ten aanzien van het vergroten van een succesvolle uitstroom uit de cursussen kan nog worden gedacht aan:

- De grotere focus op het doelperspectief in de eerdere fasen vraagt om een vervolg na afloop van de cursussen. Juist het vooruitzicht dat het gestelde doel daadwerkelijk kan worden bereikt, zal motiverend werken en deelname bevorderen.

- Om meer vorm te geven aan de uitstroom kan de gemeente in de aanbesteding opnemen dat uitstroom naar participatie een onderdeel van het traject vormt en de aanbieders daar op afrekenen. Participatie kan breed worden ingevuld door ook sociale activering, het actief deelnemen aan buurtactiviteiten of vrijwilligerswerk op te nemen. In Rotterdam is hier reeds ervaring mee opgedaan. Door uitstroom naar participatie op te nemen, worden de aanbieders meer gedwongen om hieraan aandacht te besteden in de trajecten. Dit vraagt ook om meer samenwerking met andere partijen.

Meer algemene aanbevelingen voor de gemeente

- Voor verschillende activiteiten om inburgeraars te benaderen en te motiveren, worden vrijwilligers uit de doelgroep ingezet. Het verdient aanbeveling om hierin een professionaliseringsslag te maken. Door meer interculturalisering van de teams gaat een voorbeeldwerking uit naar de inburgeraars die nog niet zijn bereikt.
- Voor de communicatie geldt hetzelfde als voor de werving: een directe benadering geeft de meeste kans op succes. De inburgeraars geven zelf aan dat ze willen worden geïnformeerd door brieven van de gemeente. De praktijk wijst dat echter uit dat brieven vaak onvoldoende worden begrepen. Een directe benadering op vindplaatsen heeft dan ook meer kans op succes. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van informatieverstrekking via de huis-aan-huisbladen, de gratis dagbladen en internet. Zo is het ook verstandig om op de internetpagina van de gemeente Leeuwarden direct een link naar informatie over inburgering te zetten en vervolgens een wervender tekst te plaatsen dan de huidige informatie.

Wijkgerichte inburgering

Ten aanzien van de wijkgerichte inburgering zijn ook nog een paar opmerkingen te maken. Uit het onderzoek komt naar voren dat een wijkgerichte aanpak ten dele een positieve invloed heeft op de inburgering. Het betreft hier met name de werving. Voor een succesvolle werving voor inburgering is de wijk namelijk belangrijk als vindplaats.

De wijk is echter niet een noodzakelijk concept voor een succesvolle inburgering. Een deel van de doelgroep, zoals vluchtelingen en Antillianen, is weinig wijkgericht. Voor de migrantenvrouwen biedt de wijk echter wel mogelijkheden en kan dit verder worden ontwikkeld.

Voor het bredere integratieproces in de wijk kunnen de inburgeringstrajecten daarentegen wel een bijdrage leveren aan het versterken van de sociale cohesie, mits ook daadwerkelijk gericht op de wijk en de activiteiten die daar plaatsvinden. De OGO-cursussen kunnen hierbij een rol spelen door, in plaats van de gebruikelijke taalstages, de cursisten gezamenlijk een project in de wijk uit te laten voeren. Zo kan een activiteit in de wijk worden georganiseerd die toegankelijk is voor de buurtbewoners. Te denken valt aan een wijkfeest, kookfestijn of modeshow. Voor het succesvol organiseren van dergelijke activiteiten is de medewerking van andere partijen in de wijk van belang, waardoor ook de samenwerking met deze groepen wordt gestimuleerd.

Tot slot zijn er meer adviezen voor het vormgeven van trajecten in bijlage 2 waarin een marketingconcept voor de inburgering in Leeuwarden is uitgewerkt.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Achtergrondkenmerken van de geïnterviewde groep potentiële inburgeraars

Tabel B1.1 Achtergrondkenmerken van de geïnterviewde groep potentiële inburgeraars (n = 40)

Achtergrondkenmerk	Absoluut	%
<i>Geslacht</i>		
• Man	13	33
• Vrouw	27	67
<i>Land van herkomst</i>		
• Marokko	7	18
• Turkije	3	7
• Nederlandse Antillen	6	15
• Irak	7	18
• Afghanistan	3	7
• Overig	14	35
<i>Leeftijd</i>		
• Tot 40 jaar	12	30
• 40 tot 50 jaar	19	48
• 50 jaar en ouder	9	22
<i>Huwelijkse staat</i>		
• Alleenstaand	7	18
• Alleenstaand met kind	3	7
• Gehuwd zonder kind	9	23
• Gehuwd met kind	21	52
<i>Opleidingsniveau</i>		
• Geen/basisschool	10	42
• Middelbaar	12	48
• Hoog	2	10

BIJLAGE 2

Marketing bij inburgering

Inleiding

RegioPlan is door de opdrachtgever ook gevraagd om vanuit marketingperspectief naar de inburgering in Leeuwarden te kijken. Een nieuw perspectief in inburgeringsonderzoek, dat moet leiden tot het beter aan de man (lees hier 'inburgeraar') brengen van inburgeringstrajecten.

Om het marketingperspectief scherp te krijgen, zijn allereerst aan de vragenlijst voor de interviews met de doelgroep specifieke vragen toegevoegd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vragen over mediagebruik en vaak bezochte locaties (buurtcentra, sportclubs et cetera). Ook zijn vragen toegevoegd over hoe men geïnformeerd is over overheidsbeleid in het algemeen, en over het inburgeringsaanbod in Leeuwarden in het bijzonder. Hierbij gaat het vooral ook om de vraag of het door de overheid gekozen informatiekanaal vanuit het eigen perspectief wel het beste kanaal is. Ons marketingonderzoek bestond echter niet alleen uit het toevoegen van items aan een vragenlijst. We hebben hiervoor ook specifiek vijf interviews uitgevoerd. Drie interviews met medewerkers van de gemeente Leeuwarden en twee met landelijke experts op het gebied van (ethno)marketing.¹

In deze bijlage geven we de resultaten weer van het marketingonderzoek. Allereerst herhalen we de vanuit marketingperspectief belangrijkste bevindingen uit het basisonderzoek. Vervolgens werken we op hoofdlijnen een marketingplan uit. Conform onze offerte moet de gemeente de nadere detailinvulling zelf ter hand nemen.

Relevante inzichten uit onderzoek

Het hoofdonderzoek heeft vanuit marketingperspectief een aantal interessante uitkomsten opgeleverd, die van belang zijn voor het uiteindelijke marketingplan. Het gaat om de volgende bevindingen:

- De gemeente kent het inburgeringstraject niet als losstaand product, maar biedt alleen inburgeringstrajecten aan met een participatiecomponent. De

¹ Binnen de gemeente Leeuwarden hebben we gesproken met twee vertegenwoordigers van de afdeling Inburgering (een senior casemanager en de projectleider wijkgerichte inburgering), een medewerker van sector Werk en Inkomen (een communicatieadviseur) en met een medewerker van de centrale communicatieafdeling van de gemeente. Buiten de gemeente is gesproken met een universitair docent marketing van de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en met vertegenwoordigers van het Koninklijk Instituut voor de Tropen – intercultural management & communication.

doelgroep kan dus in alle gevallen gebruik maken van een 'breder' product dan in veel andere gemeenten het geval is.

- Ook in Leeuwarden neemt vooral de groep vrijwillige inburgeraars nauwelijks deel aan het inburgeringstrajecten. De groep lijkt beperkt bereikt te worden of voelt zich niet aangesproken door het huidige aanbod vanuit de gemeente.
- Behoeftes aan het verbeteren van taalvaardigheid is bij subgroepen aanwezig (bijvoorbeeld bij werkenden), maar in die gevallen lijkt men vooral geïnteresseerd in alleen het verbeteren van schrijfvaardigheid of van alleen spreekvaardigheid. Dit is dus minder breed dan de taalcomponent bij reguliere inburgeringscursussen. Ook lijkt men de combinatie met Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) en het behalen van een certificaat zelf niet nodig te vinden. Daarnaast wordt het zelf kunnen bepalen van lestijden door sommigen (werkenden, moeders met kleine kinderen) als belangrijk ervaren.
- Vooral bij Antillianen, een subgroep binnen de groep inburgeringsbehoefte, lijkt het wantrouwen naar de overheid groot. Dit bemoeilijkt directe werving voor inburgeringscursussen door gemeenteambtenaren.
- Oudere allochtone vrouwen en mannen is niet direct duidelijk wat zij zouden kunnen hebben aan het volgen van een inburgeringscursus. Tot nu toe heeft de gemeente bij hen nog nauwelijks een latente behoefte hiertoe kunnen raken. Bij oudere mannen lijkt schaamte over het 'moeten' volgen van een cursus de afstand tot deelname aan inburgering nog verder te vergroten. Deelname vanuit de groep oudere vrouwen aan activiteiten als koken en naailessen is beter.
- We vinden in de interviews met de inburgeringsdoelgroep geen bewijs voor de noodzakelijkheid inburgering aan te bieden op wijkniveau. Nu al nemen aan de wijkgroepen in Heechterp-Schieringen ook vrouwen van buiten deze wijk deel. Men geeft aan dat Leeuwarden niet heel groot is en de af te leggen afstanden beperkt zijn. Belangrijk is wel dat de respondenten die dit aangaven, zelf gemotiveerd zijn geraakt om aan inburgering deel te nemen. Wanneer de motivatie er is, maakt de afstand blijkbaar niet meer veel uit.
- De doelgroep van inburgeringsbehoefte blijkt naast scholen, kerken (moskees) en wijkcentra ook vaak gebruik te maken van sportaccommodaties. De helft leest kranten, en dan vooral gratis kranten en huis-aan-huisbladen. Meer dan zestig procent heeft internet en men bezoekt even vaak Nederlandse als buitenlandse websites (uit eigen land).
- Informatie van de gemeente krijgt men ten slotte vooral via de sociale dienst. Men geeft zelf aan dat de gemeente hen het best kan benaderen via duidelijke brieven, of door telefonisch contact te zoeken met een heldere boodschap. Bij een heldere boodschap wijst men vooral op eenvoudig taalgebruik.

Marketingplan

Basisuitgangspunt: marktsegmentering

In ons onderzoeksvoorstel hebben we de aanname gemaakt dat segmentering een zinvolle benadering zou zijn in het marketingvraagstuk rondom inburgering. Onze gesprekken met marketingexperts hebben ons in deze opinie gesterkt.

Inburgeraars behorend tot een bepaald segment hebben overeenkomende kenmerken. Bij inburgering zou het kunnen gaan om een (latente) behoefte aan inburgering, om wensen met betrekking tot het inburgeringsproduct, om de beschikbaarheid van tijd (wel of niet werkend) om deel te nemen aan cursussen en om de bereidheid/mogelijkheid om te reizen naar een cursuslocatie. Bij een zuivere toepassing van marktsegmentering hebben binnen elk van de marktsegmenten de inburgeraars gelijke kenmerken, en bestaan er op deze kenmerken juist verschillen tussen de onderscheiden segmenten.

Het opdelen van de inburgeringsdoelgroep in een aantal marktsegmenten kan de gemeente winst opleveren in het vermarkten van inburgering onder de doelgroep. Waar nodig en mogelijk kunnen per marktsegment andere keuzes worden gemaakt over de manier en wijze waarop de gemeente de doelgroep informeert (promotie), de inhoud van het aangeboden inburgeringstraject (product), de locatie waarop inburgering wordt aangeboden (plaats) en de eigen bijdrage die de inburgeraar moet betalen voor het traject en het examen (prijs). Promotie, product, plaats en prijs worden in marketingkringen uitgeduid als de vier P's, de manier waarop er invulling aan wordt gegeven duiden we met het begrip marketingmix. Bij marktsegmentering varieert deze dus per segment, al hoeft niet elke 'P' per segment te verschillen. In de volgende subparagraaf schetsen we per relevant inburgeringssegment een mogelijke marketingmix.

Voordat we hiertoe overgaan, moeten we eerst vaststellen in welke inburgeringssegmenten we de inburgeringsdoelgroep kunnen opdelen. Een eis hierbij is, zoals gezegd, homogeniteit binnen de segmenten en heterogeniteit tussen de segmenten. Er speelt echter meer, segmenten mogen ook niet te klein zijn. Het moet voor de gemeente Leeuwarden doelmatig zijn om naar elk marktsegment te differentiëren. Dit lijkt logisch: het is zonneklaar dat het financieel onhaalbaar is voor de gemeente om bijvoorbeeld voor een segment met een grootte van vijf tot tien inburgeraars een apart product te ontwikkelen of voor een dergelijk aantal inburgeraars de werving anders aan te pakken. Daarnaast moeten segmenten ook eenvoudig door de gemeente te identificeren zijn, en dus afzonderlijk benaderbaar. We maken in de eerste plaats onderscheid naar inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Dit onderscheid is gebaseerd op de mogelijkheden die de gemeente heeft om een aanbod al dan niet dwingend op te leggen. Binnen de twee groepen zijn echter

vergelijkbare groepen te onderscheiden die van de dezelfde producten gebruik kunnen maken. Als we rekening houden met voornoemde eisen aan marktsegmentering, dan komen wij tot de volgende indeling in segmenten:

Tabel B2.1 Indeling naar segmenten

Segment	
• Nieuwkomers	Inburgeringsplichtigen
• Werkend – hoger opgeleid	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Werkend – lager opgeleid	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Werkloos – hoger opgeleid	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Werkloos – lager opgeleid	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Vrouwen met kleine kinderen	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Oudere vrouwen	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Oudere mannen	Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars
• Antillianen	vrijwillige inburgeraars

Promotie

Promotie is het onder de aandacht brengen van een nieuw of bestaand product of service met als doel de omzet positief te beïnvloeden. Dit betekent dus dat de benaderde doelgroep het product (meer) afneemt. Vertalen we dit naar het terrein van inburgering, dan gaat het bij omzet om deelname aan inburgering door de inburgeringsdoelgroep. Gezien het doel van promotie is in eerste instantie de boodschap belangrijk die men wil overbrengen: die moet aansluiten op iemands (latente) behoefte aan inburgering. Volgens de marketingexperts met wie is gesproken, zit er een wezenlijk probleem in de huidige aanpak van de inburgering in Nederland. In plaats van behoeften van inburgeraars of die van subgroepen centraal te stellen, is in de meeste gemeenten, mede vanwege de exameneisen, gekozen voor een aanbodsgerichte benadering. De praktijk wijst uit dat dit voor de vrijwillige inburgeraars niet werkt. Er zou meer moeten worden gekeken naar wat iemands behoefte aan inburgering zou kunnen zijn om daar vervolgens in de promotie van inburgering op in te spelen. De te prikkelen latente behoefte aan inburgering zal naar verwachting echter per inburgeringssegment verschillen. Verder geldt dat voor een deel van de segmenten wel duidelijk is hoe iemand kan worden overgehaald, maar voor een ander deel van de segmenten echter nog niet. Het is dan voor deze marktsegmenten ook zinvol eerst na te gaan wat voor elk segment belangrijke latende behoeften zijn. In onderstaand schema doen we een voorzet van de latente behoeften, voor zover bij ons bekend, waarop een bepaald segment kan worden geprikkeld deel te nemen

aan inburgering. We maken daarbij onderscheid tussen inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars, omdat er in verschil is in de mate waarin de gemeente inburgering kan 'opleggen.' Binnen de twee groepen kunnen echter ongeveer dezelfde subgroepen worden onderscheiden. Uitzondering daarop vormen de nieuwkomers uit niet-westerse landen die alleen in de groep inburgeringsplichtigen voorkomen en de Antillianen die alleen kunnen voorkomen onder de groep vrijwillige inburgeraars.

Tabel B2.2 Latente behoefte naar segment

Segment	Latente behoefte waarop bij promotie ingespeeld zou kunnen worden
Inburgeringsplichtigen	
<ul style="list-style-type: none"> Nieuwkomers 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. ² Kennis van Nederland. Het beheersen van de taal vergroot kansen in Nederland, sociaal en economisch
Inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars	
<ul style="list-style-type: none"> Werkend – hoger opgeleid 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Vergroten carrièrekansen - en dus verdienkansen
<ul style="list-style-type: none"> Werkend – lager opgeleid 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Vergroten carrièrekansen - en dus verdienkansen
<ul style="list-style-type: none"> Werkloos – lager opgeleid 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Vergroten kansen op werk.
<ul style="list-style-type: none"> Werkloos – hoger opgeleid 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Vergroten kansen op werk op niveau.
<ul style="list-style-type: none"> Vrouwen met kleine kinderen 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Beter in staat kinderen op de basisschool te volgen en overleg te hebben met de onderwijzer. Verder vergroot het beheersen van de taal de carrièrekansen en dus verdienkansen nadat de kinderen opgegroeid zijn
<ul style="list-style-type: none"> Oudere vrouwen 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Binnen de uitgebreide familie wordt door anderen steeds vaker alleen Nederlands gesproken. Het beheersen van de taal verkleint de afstand in familie. Vergemakkelijken rol als mantelzorger
<ul style="list-style-type: none"> Oudere mannen 	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst. Motivatoren moeten nader onderzocht worden
Vrijwillige inburgeraars	
<ul style="list-style-type: none"> Antillianen 	Nog betere beheersing van het Nederlands vergroot de carrièrekansen en dus ook de verdienkansen

² De gemeente zou ook kunnen inspelen op het feit dat een inburgeraar een bestuurlijke boete voorkomt, als deze binnen de gewenste termijn een inburgeringstraject succesvol afrondt. Onzes inziens is dit een negatieve prikkel en is het geen juiste boodschap voor het promoten van inburgering onder de doelgroep.

Uit bovenstaand schema wordt duidelijk dat we voor het segment 'inburgeringsbehoeftigen – oudere mannen' nog niet duidelijk in beeld hebben wat voor hen een 'trigger' zou zijn om aan inburgering mee te doen. Het is dus ook nog niet duidelijk met welke boodschap de promotie van inburgering richting deze groep moet worden ingezet. In het onderzoek is door een respondent hiertoe wel een suggestie gedaan, namelijk door bij oudere mannen het idee te versterken dat de ze mogelijk in Nederland oud worden en dan vroeg of laat met de Nederlandse ouderenzorg te maken krijgen. De eigen kinderen zullen mogelijk niet meer automatisch de zorg voor de ouders op zich nemen. Om de eigen zelfredzaamheid in de toekomst te vergroten, zijn ouderen mannen misschien gevoelig voor het idee om nu kosteloos te investeren in het eigen vocabulaire aan Nederlands. Het gaat hier echter om één suggestie, onze andere respondenten hadden geen idee hoe deze groep kan worden geprikkeld om aan inburgering mee te doen. De door ons geraadpleegde experts gaven wel aan dat het hier om een zeer moeilijke groep gaat, waar eerst veel schaamte over hun huidige maatschappelijke positie moet worden overwonnen. Ons advies is daarom ook om, als de gemeente de wens heeft de groep oudere mannen actief te bereiken met haar inburgeringsaanbod, eerst meer tijd te steken in het achterhalen wat eventueel hun latente behoefte aan inburgering is. Onze verwachting is dat dit niet in één of twee gesprekken duidelijk is. Er zal langere tijd met deze groep in gesprek moeten worden gegaan.

Tot zover onze uiteenzetting van het belang van differentiatie in promotieboodschap. Een belangrijke vervolgvraag is hoe je promotie richting de segmenten inzet. Onzes inziens zou je ook daar voor een gedifferentieerde aanpak moeten kiezen. Hierbij zou vooral gebruik moeten worden gemaakt van reeds bestaande instrumenten. Bij het bereiken van de Antilliaanse bevolkingsgroep zouden sportverenigingen kunnen worden benaderd. Bij deze groep is het wantrouwen richting de overheid vaak groot, dus zou onzes inziens de gemeente niet direct in beeld moeten zijn bij het overtuigen dat deelname aan inburgering hen winst kan opleveren. Mogelijk zouden sportverenigingen waar men vaak komt, deze rol kunnen oppakken. De voetbalvereniging Flamingo is in de gesprekken in Leeuwarden een aantal keren genoemd. Deze vereniging is al in contact met de gemeente (BV Sport) om een bijdrage aan educatiebeleid richting kinderen te leveren.

Tabel B2.3 Benaderingswijze per segment

Segment	Benaderingswijze
Inburgeringsplichtigen	Per brief
Inburgeringsbehoeftigen	
• Werkend – hoger opgeleid	Per brief
• Werkend – lager opgeleid	Per brief
• Werkzoekend – hoger opgeleid	Via casemanager
• Werkzoekend – lager opgeleid	Via casemanager
• Vrouwen met kleine kinderen	Via 'frontlijnmedewerkers' benaderen en uitnodigen voor gezellige bijeenkomst in wijkcentrum. Daar via 'ambassadrices' beginnen met promotie inburgering. Mogelijk meer bijeenkomsten nodig in wijkcentrum. De 'ambassadeurs' inzetten op een-op-eenbenadering (of via het Tupperware-concept).
• Oudere vrouwen	Via 'frontlijnmedewerkers' benaderen en uitnodigen voor gezellige bijeenkomst in wijkcentrum. Daar via 'ambassadrices' beginnen met promotie inburgering. Mogelijk meer bijeenkomsten nodig in wijkcentrum. De 'ambassadeurs' inzetten op een-op-eenbenadering (of via het Tupperware-concept).
• Oudere mannen	Via 'frontlijnmedewerkers' benaderen en uitnodigen voor gezellige bijeenkomst in wijkcentrum. Daar vervolgbijeenkomsten afspreken om te achterhalen hoe deze groep kan worden overgehaald om inburgering te volgen.
• Antillianen	Via voormannen uit de eigen groep. Informatievoorziening opzetten via sportclubs. Doel is vooral om interesse op te wekken, de geïnteresseerden zouden vervolgens telefonisch contact moeten kunnen opnemen om meer informatie te krijgen. via Tupperwareconcept bijvoorbeeld in kader van beautybijeenkomst

Product

Bij product gaat het in economische zin om alles wat kan worden aangeboden op de markt om aan een vraag te voldoen. Een product kan daarbij een tastbaar goed zijn, zoals een artikel in een winkel, maar ook een dienst als een inburgeringstraject. Bijzonder bij het inburgeringsproduct is dat de Rijksoverheid de gemeenten de productkenmerken min of meer voorschrijft, althans als men het product kosteloos aan de inburgeraar wil aanbieden en de gemeente hiervoor vergoeding zoekt in rijks gelden voor inburgering. Het beschikbaar gestelde inburgeringstraject moet dan bestaan uit een taalgedeelte en een gedeelte oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Wel

kan voor wat betreft de inhoud van het taalgedeelte worden gedifferentieerd naar doelen, ambities en leercapaciteiten van de inburgeraar. In alle gevallen moet, om voor volledige financiering vanuit het Rijk in aanmerking te komen, de gemeente nu nog iedere inburgeraar de verplichting opleggen het examen te behalen. De gemeenten krijgen nu namelijk nog voor elke inburgeraar voor wie zij inburgering inzet, een voorschot van dertig procent van het vaste bedrag dat het Rijk per inburgeraar beschikbaar stelt. De resterende zeventig procent van dit vergoedingsbedrag volgt nadat de betrokken inburgeraar het examen heeft behaald. In 2010 gaat dit door de verdere 'uitrol' van het zogenaamde Participatiebudget voor gemeenten veranderen. Gemeenten krijgen dan van het Rijk een vergoeding voor het totale aantal inburgeringsvoorzieningen (aantal duale trajecten, aantal examens, aantal staatsexamens et cetera) dat zij hun inburgeringsdoelgroepen aanbieden. Deze wijziging in de financieringsystematiek zal gemeenten meer mogelijkheden en prikkels moeten bieden voor maatwerkoplossingen.

De hiervoor beschreven wijziging in de financieringssystematiek biedt de gemeente Leeuwarden ons inziens dan ook meer mogelijkheden om per onderscheiden segment in het product te differentiëren. Op basis van de ingekochte trajecten, is dat nu beperkt mogelijk. De gemeente Leeuwarden heeft haar trajecten ingekocht bij het Friesland College (en twee onderaannemers). Het gaat om 375 trajecten gericht op Werk en 300 trajecten gericht op Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs. De werktrajecten zijn opgesplitst in een deel voor hoogopgeleiden, 75 trajecten, en een deel voor laagopgeleiden, 300 trajecten. De OGO-trajecten zijn voor alle kandidaten gelijk. Zij gaan gedurende een jaar vier keer per week naar school. Er zijn nog 75 trajecten ingekocht waarvoor de inhoudelijke invulling wordt bepaald in het kader van de nieuwe profielen zelfstandig ondernemerschap en sociale activering. De trajecten die de gemeente aanbiedt, hebben allemaal een duale component. De niet-uitkeringsgerechtigde inburgeraars volgen een traject in combinatie met vrijwilligerswerk of een taalstage. Voor de uitkeringsgerechtigde inburgeraars maakt inburgering deel uit van een re-integratietraject.

Het huidige aanbod van trajecten in Leeuwarden sluit ons inziens niet één op één aan op de wensen van de doelgroepen. Zo is er onder inburgeraars niet altijd interesse in het onderdeel KNS en is het niet altijd de eigen keuze om een traject met een examen af te ronden. Verder blijkt zeker ook uit het onderzoek in Leeuwarden dat men vaak slechts behoefte heeft aan een specifiek onderdeel van het taalaanbod, bijvoorbeeld alleen het verbeteren van spreekvaardigheid of juist verbeteren van alleen schrijfvaardigheid. De hiervoor beschreven variatie aan productwensen kan de gemeente niet ondervangen door een ingekocht inburgeringstraject te 'verpakken' in een breder product. Bijvoorbeeld zoals nu al gebeurt door inburgeringstrajecten aan te bieden met een participatiecomponent.

Zoals gezegd biedt de aanstaande wijziging in de financieringsystematiek van inburgeringsvoorzieningen gemeenten meer ruimte tot maatwerk. Voor

inburgeringsbehoefte is het vanuit financieringsperspectief bijvoorbeeld niet meer noodzakelijk om iedere inburgeraar examen te laten doen. Verder is het belangrijk dat het Rijk steeds meer verschillende typen trajecten mogelijk maakt en dat hoger opgeleide inburgeringsplichtigen nu kunnen kiezen voor het afleggen van een staatsexamen NT2. Door te kiezen voor een staats-examen hoeven zij geen inburgeringstraject meer te volgen met daarin een onderdeel KNS. De typen trajecten die nu landelijk onderscheiden worden zijn:

- inburgering met re-integratie;
- inburgering met werk;
- inburgering met ondernemerschap;
- inburgering met maatschappelijke oriëntatie;
- inburgering met vrijwilligerswerk;
- inburgering met beroepsopleiding; en
- inburgering met opvoedingsondersteuning.

Op basis van de nieuwe mogelijkheden zou de gemeente Leeuwarden onze inziens over moeten gaan tot inkoop van een meer gedifferentieerd aanbod van inburgeringstrajecten. Verder zou overwogen kunnen worden om hoger opgeleide inburgeraars een persoonlijk inburgeringsbudget aan te bieden. De ervaring met persoonlijke budgetten voor re-integratie is dat vooral hoger opgeleiden hiermee gediend zijn, men weet zelf vaak beter waaraan men behoefte heeft.

In onderstaande tabel hebben wij een voorzet gedaan hoe Leeuwarden het product per segment zou kunnen aanpassen. Belangrijk is dat per segment zoveel mogelijk moet worden aangesloten op de latente behoefte aan inburgering waarop de groep over de streep is getrokken. De gemeente zou de productdifferentiatie per segment nog meer kunnen uitwerken, maar dat valt buiten het bestek van onze opdracht.

Tabel B2.4 Ideeën rondom de verbreding van het product per segment

Segment	Ideeën rondom verbreding product
Inburgeringsplichtigen	
<ul style="list-style-type: none"> Nieuwkomers 	Hoger opgeleiden op het spoor van het staatsexamen zetten. Inburgering met re-integratie Inburgering met werk Inburgering met beroepsopleiding
Inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars	
<ul style="list-style-type: none"> Werkend – hoger opgeleid Werkend – lager opgeleid Werkzoekend – hoger opgeleid 	Persoongebonden budget Inburgering en werk Inburgering met re-integratie Inburgering met werk Inburgering met beroepsopleiding
<ul style="list-style-type: none"> Werkzoekend –lager opgeleid 	Inburgering met re-integratie Inburgering met werk Inburgering met beroepsopleiding
<ul style="list-style-type: none"> Vrouwen met kleine kinderen Oudere vrouwen 	Inburgering met opvoedingsondersteuning Combineren met sociale activiteiten als gezelschapsmiddagen, kook- en naaicursussen.
<ul style="list-style-type: none"> Oudere mannen 	Combineren met instellen van idee 'vadercentrum' (zie voorbeeld ADAM)
Inburgeringsbehoeftigen	
<ul style="list-style-type: none"> Antillianen 	Inburgering met re-integratie Inburgering met werk Inburgering met beroepsopleiding

Plaats

Plaats hebben wij in het kader van onze opdracht gedefinieerd als de locatie waar uiteindelijk de inburgeringscursus wordt aangeboden. Binnen de gemeente Leeuwarden leeft het idee om inburgering zoveel mogelijk (ook) in de wijken zelf aan te bieden. Ons onderzoek maakt duidelijk dat dit alleen voor specifieke groepen een meerwaarde heeft. Het gaat hierbij met name om jongere en oudere vrouwen die sterk gebonden zijn aan de wijk. Ook kan met een decentrale locatie goed worden aangesloten bij activiteiten in de wijk, waardoor participatie een meer concrete inhoud krijgt.

Wel kan nog worden opgemerkt dat een cursus in de wijk niet noodzakelijk is. Leeuwarden is klein en nu al nemen aan cursussen in de wijk inburgeraars deel uit andere wijken. Bij het bieden van cursussen in de wijk moet daarnaast rekening worden gehouden met een beperkter aanbod van leerfaciliteiten, met mogelijk een verlies aan kwaliteit. Door de geringere aantallen potentiële inburgeraars per wijk, zijn groepen mogelijk heterogener naar niveau en wensen.

In deze subparagraaf willen wij ook ingaan op e-learning en cursustijden. De gesprekken met inburgeraars in Leeuwarden maken duidelijk dat tijden waarop inburgeringstrajecten nu worden geboden, niet altijd passend zijn. Men

werkt of het valt niet te combineren met activiteiten met kleine kinderen (brengen en halen school). Ook geven sommige werkenden aan 's avonds te moe te zijn om nog deel te nemen aan inburgering. Een deel van deze problemen zou kunnen worden ondervangen door nog intensiever in te zetten op e-learning. Deze leermethode heeft als voordeel dat de cursist het thuis achter de computer kan doen, op zelfgekozen tijden en voorwaarden. Belangrijk voor e-learning is wel dat je moet beschikken over internet en het vooral een geschikte methode is voor hoger opgeleiden. De beschikbaarheid van internet is goed, van de geïnterviewde inburgeraars in Leeuwarden heeft zestig procent toegang tot internet.

E-learning is dus mogelijk een oplossing voor hoger opgeleide en werkende inburgeraars. Voor lageropgeleide inburgeraars zou een oplossing moeten worden gezocht in bijvoorbeeld het aanbieden van een inburgeringscursus op zaterdag of tijdens de schooltijden van de kinderen. Verder zou het voor werkenden in ploegendiensten beter mogelijk moeten zijn om van cursusdag of -avond te wisselen. Deze groep heeft om te kunnen deelnemen aan cursussen deze flexibiliteit nodig.

Hieronder vatten we onze ideeën over de gewenste cursuslocatie per segment samen. Hierbij zijn de nieuwkomers niet apart onderscheiden, omdat keuze van een bepaalde locatie samenhangt met andere achtergrondvariabelen als geslacht of jonge kinderen, werk of andere activiteiten.

Tabel B2.5 Locatie cursus per segment

Segment	Plaats aanbod
Inburgeringsplichtigen, vrijwillige inburgeraars	
• Werkend – hoger opgeleid	Centrale locatie, E-learning
• Werkend – lager opgeleid	Centrale locatie, aanbod op zaterdag
• Werkzoekend – hoger opgeleid	Centrale locatie, E-learning
• Werkzoekend – lager opgeleid	Centrale locatie
• Vrouwen met kleine kinderen	E-learning Locatie in de wijk, aanbod tijdens schooltijden
• Oudere vrouwen	Locatie in de wijk, centraal
• Oudere mannen	Locatie in de wijk, centraal
Vrijwillige inburgeraars	
• Antillianen	Centrale locatie E-learning

Prijs

De prijs van een product of dienst is het geldbedrag dat voor dat product of die dienst moet worden betaald om het in bezit te krijgen. Bij inburgering ligt het echter niet direct voor de hand om inburgeraars te vragen een prijs te betalen

voor een inburgeringstraject. In de huidige opzet is het vooral nog de overheid die het wenselijk acht dat bepaalde bevolkingsgroepen inburgeringstrajecten volgen.

Gezien het bovenstaande zou de deelname aan inburgering volgens onze marketingexperts dan vooral ook kosteloos moeten zijn, zeker als het gaat om het aanbod voor vrijwillige inburgeraars. De inburgeringsplichtigen hebben een duidelijk belang bij het volgen en succesvol afronden van inburgering (verbeteren rechtspositie op termijn), waarin voor de gemeente een legitimatie zou kunnen liggen om hiervoor een prijs te vragen. De praktijk in Leeuwarden is overigens ook zo dat deelnemers óf kosteloos mogen deelnemen óf bij succesvolle afronding een deel van het cursusgeld terugkrijgen. Ons inziens zou het uitgangspunt moeten zijn dat geen inburgeringsbehoefte geld kwijt is aan een inburgeringscursus. Juist bij deze groep zouden geen extra obstakels moeten worden opgeworpen om hen te laten deelnemen aan inburgering. Ook zouden zij geen extra kosten hoeven te maken voor examens en dergelijke. Daarnaast verbaasden marketingexperts zich erover dat vrijwillige inburgeraars apart moeten betalen voor het inburgeringsexamen. Het belang dat de groep vrijwillige inburgeraars het examen succesvol afrondt ligt overwegend bij de gemeente, ze krijgen dan het hele traject gefinancierd. De gemeente moet vrijwillige inburgeraars dan vooral ook proberen te prikkelen examen te doen en dit goed voor te bereiden. Nu staat er alleen maar een negatieve sanctie op (betalen examengeld, en eventueel ook een volgende keer). Vrijuit denkend kwam men tot het idee dat voor vrijwillige inburgeraars deelname aan het examen gratis zou moeten zijn, en er bonussen te verdienen zouden moeten zijn als men het examen haalt.

Samenvatting marketingplan

In onderstaande tabel vatten we de informatie uit deze bijlage samen. De tabel bevat per inburgeringssegment een voorstel tot een marketingmix.

Tabel B2.6 Overzicht verschillende aspecten per segment

Omschrijving	Promotie		Product	Plaats	Prijs
	Boodschap	Bereiken via:			
Inburgeringsplichtigen	Perspectief op betere rechtspositie in de toekomst, perspectief op kansen in de maatschappij	Per brief	Vergelijkbaar met vrijwillige inburgeraars met zelfde achtergrond	Centrale locatie E-learning Wijk	Eigen bijdrage traject, examengeld
Inburgeringsbehoeftigen					
• Werkend – hoger opgeleid	Het beheersen van de taal vergroot carrière- en dus verdienkansen	Per brief	Persoongeboden budget	E-learning	Geen eigen bijdrage traject, geen examengeld, bonus examenresultaat
• Werkend – lager opgeleid	Het beheersen van de taal vergroot carrière- en dus verdienkansen	Per brief	Inburgering en werk	Centrale locatie, aanbod op zaterdag	Geen eigen bijdrage traject, geen examengeld, bonus examenresultaat
• Werkzoekend –hoger opgeleid	Vergroten kans op werk en verdienkansen	Via casemanager	Inburgering en werk, inburgering en zelfstandig ondernemerschap	Centrale locatie	Geen eigen bijdrage
• Werkzoekend – laag opgeleid	Vergroeten kans op werk en verdienkansen	Via casemanager	Inburgering en werk, inburgering en zelfstandig ondernemerschap	Centrale locatie	Geen eigen bijdrage
• Vrouwen met kleine kinderen	Het beheersen van de taal vergroot nadat de kinderen opgegroeid zijn de carrière- en dus verdienkansen	Per brief. Additioneel informatie beschikbaar stellen via scholen, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.	Inburgering met opvoedingsondersteuning	E-learning Centrale locatie, aanbod tijdens schooltijden	Geen eigen bijdrage traject, geen examengeld, bonus examenresultaat

Vervolg tabel B2.6

Omschrijving	Promotie	Product	Plaats	Prijs	
	Boodschap	Bereiken via:			
• Oudere vrouwen	Binnen uitgebreide familie wordt door anderen steeds vaker alleen Nederlands gesproken. Het beheersen van de taal verkleint de afstand in de familie.	Via 'frontlijnmedewerkers' benaderen en uitnodigen voor gezellige bijeenkomst in wijkcentrum. Daar via 'ambassadrices' beginnen met promotie inburgering. Mogelijk meer bijeenkomsten nodig in wijkcentrum. De 'ambassadrices' inzetten op een-op-eenbenadering (of via het Tupperware-concept).	Combineren met sociale activiteiten als gezelschapmiddagen, kook- en naaicursussen.	Centrale locatie, eventueel halen en brengen met busjes	Geen eigen bijdrage traject, geen examengeld, bonus examenresultaat
• Oudere mannen	Moet nader worden onderzocht	Via 'frontlijnmedewerkers' benaderen en uitnodigen voor gezellige bijeenkomst in wijkcentrum. Daar vervolgbijeenkomsten afspreken om te achterhalen hoe deze groep kan worden overgehaald om inburgering te volgen.	Combineren met instellen van idee 'vadercentrum' (zie voorbeeld ADAM)	Centrale locatie, eventueel halen en brengen met busjes	Geen eigen bijdrage traject, geen examengeld, bonus examenresultaat
• Antillianen	Een nog betere beheersing van het Nederlands vergroot de carrière- en dus verdienkansen	Informatievoorziening opzetten via sportclubs. Doel is vooral om interesse op te wekken, de geïnteresseerden zouden vervolgens telefonisch contact moeten kunnen opnemen om meer informatie te krijgen.	Inburgering met re-integratie Inburgering met werk Inburgering met beroepsopleiding	Centrale locatie E-learning	Geen eigen bijdrage traject, geen examengeld, bonus examenresultaat

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl