

VERSCHEIDENHEID IN INTEGRATIE
Evaluatie van de effectiviteit van de WIN

- eindrapport -

drs. M. Brink
drs. B. Does
dr. A. Odé
drs. E. Tromp

Amsterdam, maart 2002
Regioplan publikatienr. 456

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie
Max Euweplein 36
1017 MB Amsterdam
Tel. : 020 - 6277166
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek
Advies en Informatie B.V. in opdracht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Inleiding en verantwoording.....	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Achtergrond van de WIN.....	1
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.4	Onderzoeksmethode	6
1.5	Afstemming tussen beide onderzoeken	11
1.6	De opbouw van het onderzoek.....	12
2	Het bereik.....	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Het bereik van nieuwkomers door Bureau Nieuwkomers	13
2.3	Beleid met betrekking tot een volledig bereik	16
2.4	Het bereik in vijf dieptegemeenten gemeten	20
2.5	Conclusie	28
3	Opzet en deelname aan het inburgeringsonderzoek.....	31
3.1	Inleiding.....	31
3.2	De opzet in inhoud van het inburgeringsonderzoek	31
3.3	De cohortanalyse: uitvoering van het inburgeringsonderzoek.....	41
3.4	Conclusies.....	52
4	Het inburgeringsprogramma	55
4.1	Inleiding.....	55
4.2	Opzet en kwaliteit van de educatieve programma's	55
4.3	Trajectbegeleiding	67
4.4	Maatschappelijke begeleiding	71
4.5	De cohortanalyse: het inburgeringsprogramma	74
4.6	Conclusies.....	78
5	De afronding van het inburgeringsprogramma en uitval	81
5.1	Afronding van het programma in de onderzochte gemeenten	81
5.2	Uitval van nieuwkomers tijdens het inburgeringsprogramma	85
5.3	De cohortanalyse: uitval en afronding van het inburgeringsprogramma.....	90
5.4	Conclusies.....	97

6	Doorgeleiding	99
6.1	Inleiding.....	99
6.2	Doorgeleiding in de onderzochte gemeenten.....	99
6.3	De cohortanalyse: de doorgeleiding	108
6.4	Conclusie	114
7	Oordeel nieuwkomers	117
7.1	Inleiding.....	117
7.2	Respons.....	117
7.3	Achtergrondgegevens van geënquêteerde nieuwkomers	118
7.4	Oordeel over het inburgeringsprogramma	120
7.5	Conclusies.....	133
8	Opinies van bij de WIN betrokken instellingen.....	135
8.1	Inleiding.....	135
8.2	De regie.....	135
8.3	Het Bureau Nieuwkomers.....	136
8.4	Het ROC	138
8.5	Het Arbeidsbureau/CWI	139
8.6	VluchtelingenWerk.....	141
8.7	Slotbeschouwing, verbeteringen in het Inburgeringsbeleid door de WIN.....	142
9	Conclusies.....	143
	Literatuurlijst.....	155
Bijlagen:		
Bijlage I:	Onderzoeksvragen met betrekking tot de evaluatie van de effectiviteit van de Wet Inburgering Nieuwkomers	157
Bijlage II:	Interviews in de gemeenten	161
Bijlage III:	Methodische verantwoording bereikmeting	163
Bijlage IV:	Methodische verantwoording cohortanalyse	165
Bijlage V:	Stroomschema van het cohort 1999.....	169
Bijlage VI:	Beheersing NT2 aan het begin en het eind van het inburgeringsprogramma.....	171
Bijlage VII:	Responsoverzicht per gemeenten.....	173

VOORWOORD

Het onderzoek naar de effectieve werking van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) is uitgevoerd door Regioplan OAI in opdracht van het Ministerie van het Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit onderzoek is tegelijkertijd verricht met een studie naar de efficiency van deze wet, uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers.

Deze studie is in het bijzonder mogelijk gemaakt door de medewerking van tal van personen en instanties. In het bijzonder danken wij de woordvoerders van de gemeenten, Bureau Nieuwkomers, CWI, het ROC en VluchtelingenWerk. In vijftig Nederlandse gemeenten hebben wij met deze personen uitvoerig gesproken over de uitvoeringspraktijk van de WIN. Daarnaast hebben wij volop medewerking gekregen van de Gemeentelijke Basis Administratie, de Vreemdelingenpolitie en de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg voor het analyseren van uitgebreide databestanden.

Van de zijde van de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door mevrouw M. van der Laan (BZK) en mevrouw C. Scheele. Voorts maakten mevrouw M. Bronkhorst (OCenW), mevrouw J. McCreedy (SZW), mevrouw M. Grijs en de heer P. van Tuijl (VWS), mevrouw I. Ketelaar (VNG), mevrouw E. Lensink (Vereniging VluchtelingenWerk Nederland), mevrouw T. Visser (Taskforce Inburgering), de heer M. Schoon (BVE-raad) en de heer D. Stroband (CWI) deel uit van de begeleidingscommissie. De heer B. Lodder (BZK) heeft deze commissie voorgezeten. De onderzoekers van Regioplan zijn al deze personen zeer erkentelijk voor hun bijdragen, adviezen en suggesties.

Niet in de laatste plaats willen wij wijzen op de prettige samenwerking met het onderzoeksteam, begeleid door de heer R. van der Lande, van PricewaterhouseCoopers. Tenslotte gaat onze dank uit naar de inzet en steun die wij van andere medewerkers van Regioplan hebben gekregen. In het bijzonder danken wij de heer R. van Geuns, directielid van Regioplan, voor zijn projectleiderschap gedurende de eerste maanden van dit onderzoek en zijn blijvende betrokkenheid gedurende de periode hierop volgend.

Amsterdam, maart 2002

Arend Odé,
projectleider Regioplan OAI

1 INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1 Inleiding

Op 30 september 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking getreden. Met deze wet heeft het sinds 1996 bestaande Inburgeringsbeleid een wettelijke basis gekregen. Het doel van de WIN is nieuwkomers - dat wil zeggen vreemdelingen en Nederlanders die zich voor het eerst in Nederland vestigen - voor te bereiden op een zelfstandig bestaan in de Nederlandse samenleving.

In de wet is in artikel 23 bepaald dat de leden van de Staten-Generaal binnen drie jaar na inwerkingtreding van de WIN een verslag ontvangen van de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de evaluatie opgedeeld in een onderzoek naar de *effectiviteit* van de WIN en een onderzoek naar de *efficiency* van deze wet. Regioplan Onderzoek Informatie en Advies zal in deze studie ingaan op de thema's welke verband houden met de effectiviteit van het Inburgeringsbeleid¹. Dit onderzoek houdt zowel een kwantitatieve analyse in van het bereik en de resultaten van de WIN als een meer kwalitatieve analyse van de uitvoeringspraktijk van de wet. Daarnaast worden de ervaringen van nieuwkomers met het programma van inburgering opgetekend.

Voorafgaande aan de beschrijving van de resultaten volgt in dit hoofdstuk een uitwerking van de onderzoeksvragen en een verantwoording van de onderzoeksmethodiek. Hiertoe schetsen we allereerst in paragraaf 1.2 de achtergrond van de WIN. In het bijzonder zal hierbij aandacht worden besteed aan de inhoud van het inburgeringsprogramma. In paragraaf 1.3 volgt de probleemstelling van het onderzoek, waarbij een aantal thema's nader zal worden toegelicht. De onderzoeksmethodiek wordt in globale termen beschreven in paragraaf 1.4. In paragraaf 1.5 zal op de afstemming met het onderzoek naar efficiëntie worden ingegaan. In paragraaf 1.6 tenslotte zal de hoofdstukindeling van dit onderzoek uiteen worden gezet.

1.2 Achtergrond van de WIN

Doelstelling van de WIN

Het doel van de WIN is dat alle nieuwkomers een bepaald niveau van zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving bereiken. Hiertoe worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld

¹ Het onderzoek naar aspecten van efficiëntie wordt verricht door PricewaterhouseCoopers te Den Haag. In paragraaf 1.5 wordt nader ingegaan op de afstemming tussen beide onderzoeken.

een inburgeringsprogramma te volgen dat draait om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en in de Nederlandse arbeidsmarkt. Met het volgen van dit programma wordt de eerste stap in het integratieproces gezet.

Er worden drie vormen van zelfredzaamheid onderscheiden: sociale, educatieve en professionele (zelf)redzaamheid. Sociale zelfredzaamheid wordt beschouwd als het minimumniveau dat elke nieuwkomer moet bereiken om zelfstandig in de samenleving te functioneren. Educatieve zelfredzaamheid wijst op de mogelijkheid een vervolgopleiding na het inburgeringstraject aan te vangen. Van professionele zelfredzaamheid is sprake wanneer de nieuwkomer naar de arbeidsmarkt kan worden toegeleid. Afhankelijk van de mogelijkheden en ambities van de nieuwkomer, zal er een programma gericht op één van deze vormen van zelfredzaamheid worden aangeboden.

Doelgroepen van de WIN

Onder artikel 1, lid 1 onder a, en lid 4 en 5 van de WIN wordt omschreven welke nieuwkomers tot de doelgroep van de WIN worden gerekend. Samengevat gaat het om twee verschillende groepen:

- vreemdelingen die in het bezit zijn van een A-status, een Vergunning tot Verblijf (VTV) op humanitaire gronden, een VTV zonder beperkingen of een VTV voor gezinshereniging of gezinsvorming (waarbij het verrichten van arbeid in loondienst is toegestaan)²; en
- nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit die niet geboren zijn in één van de EU- of EER-landen.

Voor beide groepen gelden bovendien de volgende criteria: de nieuwkomer moet de leeftijd hebben van 16 jaar of ouder en niet of partieel leerplichtig zijn. Daarnaast moet het gaan om een eerste vestiging in Nederland. Voor iedereen geldt tenslotte dat het doel van verblijf niet tijdelijk mag zijn.

Het inburgeringsprogramma

In de uitvoering van de WIN worden een aantal aspecten onderscheiden, waarbinnen het proces van inburgering vorm dient te krijgen. Deze aspecten maken alle deel uit van het inburgeringsprogramma. In concreto gaat het hierbij om het educatieve programma, de trajectbegeleiding, de maatschappelijke begeleiding, de profieltoets en de doorgeleiding. In het onderstaande volgt een korte toelichting.

² Vanaf april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet van kracht geworden en is deze uitsplitsing niet meer relevant. Voor dit onderzoek hebben we nog wel van de onderscheiden categorieën gebruik gemaakt om nieuwkomers die vóór april 2001 waren geregistreerd, te kunnen traceren.

Inburgeringsonderzoek

Door middel van het inburgeringsonderzoek bepaalt de gemeente of de nieuwkomer in aanmerking komt voor een inburgeringsprogramma. Dit gebeurt op basis van een gesprek met de nieuwkomer, een test waarmee de taalvaardigheid en studievoordigheid worden bepaald, en, indien nodig, een diplomavergelijking. Op basis hiervan kan vrijstelling worden gegeven voor (onderdelen van) het educatieve programma aan nieuwkomers die voldoende kennis, inzicht of vaardigheden hebben. Bij de vaststelling van een inburgeringsprogramma wordt het startniveau en het na te streven einddoel van de nieuwkomer bepaald. Afhankelijk van de positie van de nieuwkomer en het doel wat hij wil bereiken worden ROC en CWI betrokken. De afspraken die tijdens het inburgeringsonderzoek worden gemaakt, worden vastgelegd in een beschikking.

Educatief programma

Het educatieve deel van het inburgeringsprogramma dient uiterlijk vier maanden na de melding voor het inburgeringsonderzoek te starten. De nieuwkomer moet daarvoor een onderwijsovereenkomst met de door de gemeente aangewezen educatie-instelling sluiten. De educatie wordt in beginsel, vanwege verplichte aanbesteding, verzorgd door een Regionaal Opleidingen Centrum (kortweg: ROC). Het educatieve programma omvat gemiddeld 600 uur en bestaat uit Nederlands als Tweede Taal (kortweg: NT2), Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO). Ter afronding van het educatieve programma wordt door de nieuwkomer een toets afgelegd (meestal de profieltoets) waarmee het ROC bepaalt welk niveau de nieuwkomer heeft bereikt.

Trajectbegeleiding

Gedurende het inburgeringsprogramma wordt de nieuwkomer begeleid door een trajectbegeleider. De trajectbegeleider is betrokken bij het inburgeringsonderzoek. Daarnaast onderhoudt de trajectbegeleider contact met het ROC en het Arbeidsbureau/CWI en is belast met de voortgangsregistratie. Ten slotte heeft de trajectbegeleider een ondersteunende en motiverende rol ten aanzien van de nieuwkomer. De trajectbegeleider kan, afhankelijk van de inrichting en organisatie van de inburgering in de betreffende gemeente, werkzaam zijn bij een gemeentelijke dienst, VluchtelingenWerk of een andere instelling.

Maatschappelijke begeleiding

Naast trajectbegeleiding is er ook sprake van maatschappelijke begeleiding. Maatschappelijke begeleiding bestaat uit het wegwijs maken van de nieuwkomer in de Nederlandse maatschappij. Terreinen waarop begeleiding wordt gegeven zijn: wonen, inkomen, financiële zaken, gezondheid, onderwijs, rechtspositie, welzijn, vrijetijdsbesteding, werk, sociale contacten, opvoeding en gezinssituatie. Ook het bieden van hulp bij persoonlijke problemen wordt tot de maatschappelijke begeleiding gerekend. De maatschappelijke begeleiding wordt uitge-

voerd door vrijwilligers, meestal van een plaatselijke afdeling van VluchtelingenWerk of een welzijnsinstelling. De inhoud van de maatschappelijke begeleiding wordt individueel bepaald, maar gelang de behoefte van de nieuwkomer.

De werkintake en kwalificerende intake

In het kader van de WIN worden de werkintake en de kwalificerende intake door het Arbeidsbureau/CWI verricht. Daarnaast wordt in het handboek WIN gesproken van een maximum variant, waarbij het Arbeidsbureau/CWI tussentijds overlegt met de gemeente over de voortgang van de nieuwkomer. Tijdens de werkintake worden een aantal achtergrondgegevens van de nieuwkomer vastgelegd en wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald.

Voor het eind van het inburgeringstraject van een jaar krijgen de nieuwkomers een kwalificerende intake (de kwint). Tijdens dit gesprek wordt de definitieve afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en wordt een advies gegeven voor een vervolgtraject. Deze gegevens worden in een overdrachtsrapport aan de gemeente beschikbaar gesteld. De werkintake vindt plaats tijdens het inburgeringsonderzoek. De kwint vindt uiterlijk zes weken voor het eind van het inburgeringsprogramma plaats.

Doorgeleiding

Binnen zes maanden na het afnemen van de profieltoets wordt het inburgeringsprogramma afgesloten met een advies over of en zo ja hoe de nieuwkomer het integratieproces zal voortzetten. Doorgeleiding is dus het laatste onderdeel van het inburgeringsprogramma en heeft als doel te voorkomen dat de nieuwkomer na het programma in een zwart gat valt. In de praktijk gaat het meestal om doorgeleiding naar vervolgonderwijs, het Arbeidsbureau/CWI of een uitzendbureau. Er zijn echter ook andere mogelijkheden voor doorgeleiding, bijvoorbeeld naar vrijwilligerswerk of een welzijnsorganisatie. De doorgeleiding is een verantwoordelijkheid van de gemeente en gebeurt aan de hand van adviezen van het ROC, het Arbeidsbureau/CWI en de trajectbegeleider.

Bovenstaande activiteiten kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

<i>Maximale duur gehele traject 22 maanden</i>			
Inburgeringsonderzoek	Inburgeringsprogramma		
Maximaal 4 maanden	Maximaal 12 maanden		Maximaal 6 maanden
<i>werkintake</i>	<i>Educatief programma</i> NT2 +BO+MO <i>kwint</i>	<i>Profieltoets</i>	<i>Doorgeleiding naar</i> Werk Vervolgonderwijs Vrijwilligerswerk Overig
	Trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding		

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

De evaluatie van de WIN is opgedeeld in een onderzoek naar de effectiviteit en een onderzoek naar de efficiency van de WIN. Deze studie richt zich op het effectiviteitsonderzoek, met als centrale vraag:

Wat is de opbrengst van het inburgeringsprogramma voor nieuwkomers?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in een zevental onderzoeksthema's, op basis waarvan een aantal gerichte vragen zijn geformuleerd. Het gaat hierbij om de volgende thema's:

- bereik;
- inburgeringsonderzoek;
- inburgeringsprogramma;
- (eind)niveau en toetsing;
- doorgeleiding;
- oordeel nieuwkomers;
- vergelijking opbrengst WIN en Inburgeringsbeleid.

Zo geformuleerd, sluit de term effectiviteit (doeltreffendheid) met name aan bij het begrip opbrengst. Het gaat om de vraag in hoeverre de uitvoerders van het Inburgeringsbeleid erin slagen de doelstellingen van de wet te realiseren. De opbrengst zal in het bijzonder worden beantwoord aan de hand van de bereik- en de cohortanalyse. Er wordt zo uitsluitend gegeven over het aantal nieuwkomers dat bereikt wordt en over de resultaten die de nieuwkomers tijdens het inburgeringsprogramma boeken. We vatten de vraag naar de effectiviteit evenwel breder op dan een puur cijfermatige verslaglegging. Ook de redenen voor een goede of beperkte opbrengst, krijgen nadrukkelijk de aandacht in deze studie. Deze verklaringen zijn in de interviews met een groot aantal deskundigen en sleutelfiguren aan de orde gekomen.

De vraag van doelmatigheid (efficiëntie) is door het bureau PricewaterhouseCoopers beantwoord. Bij een aantal thema's bestaat niettemin overlap met het efficiencyonderzoek. Het gaat dan met name om vragen over de wijze waarop de inhoud van het inburgeringsprogramma wordt vormgegeven en om vragen naar verklaringen voor gevonden resultaten. Deze vragen raken zowel de verhouding tussen inspanningen en effecten (de doelmatigheidsvraag) als de kwaliteit van het Inburgeringsbeleid (de doeltreffendheidsvraag). In paragraaf 1.5 wordt nader ingegaan op de afstemming tussen het effectiviteits- en efficiencyonderzoek. In bijlage 1 staan de afzonderlijke onderzoeksvragen welke in onderhavige studie beantwoord zijn, vermeld.

1.4 Onderzoeksmethode

Diverse methoden zijn in dit onderzoek ter hand genomen. In het onderstaande volgt een korte bespreking van de gebruikte methodieken, voorafgegaan door enige opmerkingen over het steekproefkader, de reikwijdte van het onderzoek en de registratie van gegevens over nieuwkomers.

Steekproef van gemeenten

In het effectiviteitsonderzoek hebben we de 'G-25' en 25 overige gemeenten betrokken. De 25 overige gemeenten zijn op gestratificeerde wijze gekozen, waarbij vijftien gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en tien met minder dan 50.000 inwoners zijn geselecteerd. Na de steekproeftrekking heeft controle plaatsgevonden op regionale spreiding³. Bij de selectie van deze gemeenten is tevens rekening gehouden met het aantal (geprognosticeerde) nieuwkomers per gemeente.

Vervolgens hebben we een onderscheid tussen zogenoemde diepte- en breedtegemeenten aangebracht. In de dieptegemeenten zal het onderzoek op een meer intensieve wijze plaatsvinden dan in de breedtegemeenten. De dieptegemeenten zijn drie van de vier grote steden, 4 van de G-21 gemeenten en 3 van de groep van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. De drie grote dieptegemeenten vormen de drie grootste steden van Nederland. In deze steden is een aanzienlijk gedeelte van de nieuwkomers woonachtig⁴. De overige dieptegemeenten zijn aselekt getrokken uit de onderscheiden categorieën van breedtegemeenten. Zodoende is onderzoek verricht in veertig breedtegemeenten en in tien dieptegemeenten. In schema 1.1 is het een en ander samengevat. In bijlage 2 is een lijst van de onderzochte gemeenten opgenomen.

Schema 1.1: Aantal gemeenten naar grootte en keuze van onderzoek.

	Dieptegemeenten	Breedtegemeenten	Totaal
G-4	3	1	4
G-21	4	13	17
Overig > 50.000	3	16	19
Overig < 50.000	0	10	10
Totaal	10	40	50

³ Bij de selectie van deze 25 niet-G25-gemeenten of samenwerkingsverbanden is ook gekeken naar de ROC's die de inburgeringsprogramma's uitvoeren. Om een evenwichtig beeld te krijgen, zijn geen dieptegemeenten geselecteerd waar van dienstverlening van dezelfde ROC's gebruik wordt gemaakt.

⁴ Recente cijfers uit de Mededelingen van het Ministerie van OCenW wijzen uit dat eenderde van alle nieuwkomers in één van de vier grote steden van Nederland woonachtig is.

Registraties

Krachtens de WIN en het ‘Uitvoeringsbesluit inburgering nieuwkomers’ zijn gemeenten wettelijk verplicht een aantal gegevens te registreren en deze te rapporteren aan het Rijk. In de praktijk blijkt dat Bureau Nieuwkomers een groot aantal gegevens van het inburgeringsprogramma per individuele nieuwkomer bijhouden. De wijze waarop gegevens worden geregistreerd verschilt echter. Vier aspecten verdienen hierbij de aandacht. Ten eerste worden door Bureau Nieuwkomers uiteenlopende registratiesystemen gehanteerd, waaronder DIAGRAM en INWIN. Tevens zijn er nog Bureau Nieuwkomers die hun registratie voornamelijk schriftelijk bijhouden. Ten tweede blijkt dat Bureau Nieuwkomers lang niet altijd dezelfde aspecten van het inburgeringsprogramma registreren. Bovendien worden voor de geregistreerde gegevens soms verschillende definities gehanteerd. Ten derde speelt nog het probleem van de uitwisselbaarheid van gegevens tussen de samenwerkende organisaties. Het is regelmatig voorgekomen dat de registraties van ROC’s en Bureaus Nieuwkomers niet (goed) uitwisselbaar zijn. In de vierde plaats leert een analyse van de jaarverslagen dat deze lang niet altijd volledig worden ingevuld⁵. Ook speelt hierbij dat de periodes waarvoor de verschillende uitkomsten worden ingevuld, kunnen verschillen. Hiermee wordt de vergelijkbaarheid van gegevens enigszins bemoeilijkt. Al met al is er geen sprake van een landelijk, eenduidig registratiesysteem. Zowel de wijze als inhoud van de registratie vertonen substantiële verschillen, waarmee het meten en interpreteren via bestandsanalyses en jaarverslagen ook met de nodige behoedzaamheid heeft plaatsgevonden (zie ook verderop in dit hoofdstuk).

De onderzoeksmethodiek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we van verschillende onderzoeksmethoden gebruik gemaakt. Het gaat om de volgende methoden:

- A literatuuranalyse;
- B telefonische en face-to-face interviews met gemeenten, Bureaus Nieuwkomers, ROC’s, Arbeidsvoorziening, VluchtelingenWerk c.q. welzijnsinstellingen;
- C schriftelijke enquête onder nieuwkomers;
- D groepsgesprekken met nieuwkomers;
- E bestandsanalyse voor bereik- en cohortanalyse.

A) Literatuuranalyse

De literatuuranalyse bestaat uit drie delen: een analyse van verschillende onderzoeksrapporten over de WIN, een analyse van de rapportages van de Inspectie van het Onderwijs en een analyse van overige (gemeentelijke) documentatie. Diverse onderzoeksrapporten die direct verband houden met het Inburgeringsbeleid, worden in deze studie besproken. De uitkomsten van deze rapporten worden direct vergeleken met de bevindingen uit de onderhavige studie.

⁵ Gedoeld wordt hier op de inhoudelijk verslagen die de gemeenten jaarlijks aan het ministerie van VWS dienen te overleggen. In deze verslagen worden met name enkele kwantitatieve gegevens over het bereik, de voortgang en de resultaten van het traject van nieuwkomers uiteengezet.

De Inspectie van het Onderwijs meet hoe het staat met de kwaliteit van het NT2-onderwijs, aangeboden door de ROC's. Dit zijn openbare rapporten, waaruit in deze studie is geput. Bij de tien gemeenten waar het diepteonderzoek is gehouden, zijn beleidstukken en interne notities over de uitvoering van de WIN opgevraagd. Ook deze hebben in onderhavige studie een plaats gekregen.

Een analyse van de jaarverslagen die gemeenten aan het Rijk leveren, is in deze studie niet opgenomen. De reden hiervan is drieledig. Voorop staat dat wij aan de hand van de cohort- en bereikmeting een eigenhandige meting hebben verricht naar diverse thema's die ook in de jaarverslagen aan de orde komen. Omdat wij met deze analyses zelf controle op de wijze van registratie hebben kunnen houden, hebben wij ervoor gekozen om hiervan zoveel als mogelijk gebruik te maken. Daarnaast is er in de jaarverslagen geen informatie opgenomen over de potentiële doelgroep van het inburgeringsprogramma. Hiermee kunnen geen uitspraken over het bereik (wat iets anders is dan de bereikte groep) van nieuwkomers in een gemeente worden gedaan. Tenslotte is het van belang te noemen dat de opgenomen uitkomsten in de jaarverslagen stroomcijfers betreffen, waardoor het niet mogelijk is om bepaalde uitkomsten als percentages weer te geven. Niet alle nieuwkomers stromen namelijk aan het begin van het jaar in en aan het einde van het jaar weer uit, waardoor de samenstelling van de groep in de opgetekende periode beslist niet onveranderd blijft. Door zelf een cohortmeting te verrichten, hebben we dit nadeel kunnen ondervangen.

B) Interviews

Een belangrijk deel van de informatie is verzameld aan de hand van interviews. We onderscheiden hierbij face-to-face interviews en telefonische interviews. De tien dieptegemeenten zijn benaderd voor een face-to-face interview met woordvoerders van het Bureau Nieuwkomers, de gemeente, het ROC, VluchtelingenWerk en het Arbeidsbureau/CWI. In totaal zijn dus vijftig face-to-face interviews afgenomen⁶.

In de face-to-face interviews zijn de onderzoeksvragen aan de orde gekomen, die vallen onder de volgende thema's: bereik, inburgeringsonderzoek, inburgeringsprogramma, trajectbegeleiding, maatschappelijke begeleiding, uitval, (eind)niveau/toetsing, doorgeleiding en een vergelijking van de WIN met het hieraan voorafgaande Inburgeringsbeleid. Voor al deze thema's gaat het vooral om kwalitatieve informatie, dat wil zeggen achtergronden en verklaringen voor de gevonden resultaten. Wel is getracht zoveel als mogelijk om feiten en opinies uit elkaar te houden. Allereerst zijn wij in de vraaggelassen ingegaan op de feitelijke uitvoeringspraktijk. Vervolgens is aan de betrokkenen naar een oordeel of naar de onderliggende redenen van deze uitkomsten gevraagd.

⁶ Uitgangspunt is dat de tien gemeenten allemaal met een verschillend ROC werken teneinde te vermijden dat met minder dan tien ROC's face-to-face interviews plaatsvinden. Uiteindelijk bleek één organisatie van VluchtelingenWerk niet bereikbaar om aan dit onderzoek mee te werken.

Op basis van de face-to-face gesprekken is een vragenlijst gemaakt die we voor de telefonische interviews in de overige veertig gemeenten hebben gebruikt. Op deze manier is een breed beeld van de antwoorden op de onderzoeksvragen verkregen. In de veertig breedtegemeenten is een telefonisch interview met Bureau Nieuwkomers, de gemeente, het ROC, het Arbeidsbureau/CWI en VluchtelingenWerk gehouden. De onderwerpen die in de telefonische interviews aan de orde zijn gesteld, komen overeen met die in de face-to-face gesprekken. In de telefonische vragenlijst is voornamelijk gewerkt met voorgecodeerde antwoordcategorieën zodat iets minder uitgebreid is ingegaan op achtergrondgegevens en verklaringen. De interviews hebben vooral tot doel gehad de kwalitatieve gegevens die met de face-to-face interviews zijn verzameld, kwantitatief te onderbouwen⁷.

C) Schriftelijke enquête onder nieuwkomers

De schriftelijke enquête is verstuurd naar nieuwkomers in de tien dieptegemeenten. Per gemeente zijn gemiddeld 200 enquêtes verstuurd, waarbij de Bureaus Nieuwkomers gevraagd zijn 100 nieuwkomers te benaderen die zich in de periode 1 januari 1999 - 1 juli 1999 hebben aangemeld en 100 nieuwkomers in de periode 1 juli 1999 - 31 december 1999. We hebben voor deze groepen nieuwkomers gekozen omdat aangenomen mag worden dat in ieder geval een deel hiervan de inburgeringscursus heeft afgerond. De brief voor de enquête en de rappel is door Regioplan gemaakt en aangeleverd aan de Bureaus Nieuwkomers⁸.

D) Groepsgesprekken met nieuwkomers

Met behulp van de enquêtes is vooral feitelijke informatie verzameld. Vragen naar het oordeel van de nieuwkomers over het inburgeringstraject en de mate waarin de inburgeringscursussen hebben bijgedragen aan de positie waarin zij op dit moment verkeren, komen in deze schriftelijke bevraging slechts vrij summier aan de orde. Daarom is nog eens een aantal groepsgesprekken gehouden in de ROC's met cursisten die bijna aan het eind van hun educatieve traject zitten. Aan drie ROC's, gekozen binnen de groep van de tien dieptegemeenten, is gevraagd mee te werken aan het organiseren van deze gesprekken en daarvoor een klaslokaal ter beschikking te stellen. Bij de keuze van nieuwkomers is tevens gelet op de representativiteit van de groep.

⁷ Gekozen is voor een taakverdeling tussen Regioplan en PricewaterhouseCoopers. Elk bureau heeft 160 telefonische gesprekken gevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van vragenlijsten waarbij zowel de efficiency als de effectiviteit aan de orde zijn gekomen. Uiteindelijk bleek één Bureau Nieuwkomers geen medewerking toe te zeggen.

⁸ Voor het versturen van een enquête naar nieuwkomers is het noodzakelijk te beschikken over de adresgegevens. Om privacyproblemen te voorkomen, hebben wij de Bureaus Nieuwkomers de enquête laten versturen.

E) Bestandsanalyse

De bestandsanalyse voor het effectiviteitsonderzoek is op te splitsen in een bereikmeting en in een cohortanalyse. In bijlage 3 en 4 wordt meer in detail ingegaan op de onderliggende methodologie. In het onderstaande volgt een korte inhoudelijke toelichting op beide metingen.

De *bereikmeting* heeft als doel om inzicht te geven in het realiseren van de sluitende aanpak. In de inhoudelijke verslagen die gemeenten moeten indienen bij het Rijk zijn verschillende vragen over het bereik opgenomen, zoals het aantal nieuwkomers dat tijdig aan de meldingsplicht heeft voldaan, het aantal nieuwkomers dat een ontheffing heeft gekregen en het aantal nieuwkomers waarmee een inburgeringsonderzoek is gehouden. Omdat er in deze verslagen geen gegevens zijn opgenomen over de omvang en kenmerken van de potentiële doelgroep van de WIN, achtten wij een aanvullende analyse evenwel noodzakelijk. In deze bereikmeting is een vergelijking gemaakt tussen alle personen die op grond van de WIN als nieuwkomers kunnen worden aangemerkt en personen die daadwerkelijk zijn uitgenodigd door de gemeente (brutobereik) of waarmee ook een inburgeringsonderzoek is afgerond (nettobereik). De potentiële groep is getrokken uit de bestanden van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en de Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV). Voor deze (aselect gekozen) groep is vervolgens bezien of zij ook in de bestanden van de Bureau Nieuwkomers voorkomen. Rekeninghoudend met de hoge tijdsbelasting van deze exercitie, is de bereikanalyse uitgevoerd in vijf van de tien geselecteerde dieptegemeenten. Het aantal na te zoeken personen omvat bijna 1.300 personen; deze zijn opgezocht in de registraties van de vijf gemeenten (zie bijlage 3). Dit aantal is voldoende om representatieve uitspraken te kunnen doen over het bereik onder nieuwkomers.

Ook voor de uitvoering van de *cohortanalyse* geldt dat de jaarverslagen slechts een algemeen beeld per kalenderjaar geven van de uitval tijdens de inburgering, het aantal afgeronde programma's en de behaalde eindniveaus door nieuwkomers. Vandaar dat wij gekozen hebben voor een alternatieve analyse, namelijk een cohortonderzoek. Dit betekent dat we een lichteing nieuwkomers vanaf de aanmelding en de start van het inburgeringsonderzoek hebben gevolgd tot en met de uitreiking van het inburgeringscertificaat. Aan de selectie van de groep zijn twee randvoorwaarden verbonden. In de eerste plaats moeten de geselecteerde nieuwkomers het gehele inburgeringstraject hebben kunnen doorlopen. Dit betekent dat een periode van minimaal 18 maanden (22 minus de vier maanden die voor het onderzoek staan) in deze meting is betrokken. In de tweede plaats achtten wij het noodzakelijk de groep zo te selecteren dat zij niet gestart zijn vlak na de inwerkingtreding van de WIN. Dit zou te veel op startproblemen stuiten, waardoor het beeld over de effectiviteit onnodig negatief gekleurd zou worden. Zodoende zijn wij tot de keuze gekomen van een cohort dat in het jaar 1999 is ingestroomd in de inburgeringsprogramma's, oftewel één jaar nadat de WIN van kracht is gewor-

den. In tegenstelling tot de bereikanalyse hebben we alle tien dieptegemeenten betrokken in het onderzoek. In deze gemeenten is een cohort van in totaal duizend nieuwkomers samengesteld. Een dergelijk grote groep is voldoende om statistisch verantwoorde uitspraken te kunnen doen.

Reikwijdte

Het effectiviteitsonderzoek beslaat ruwweg de periode waarin de WIN in werking is getreden, dus vanaf 30 september 1998, tot het najaar van 2001. De enquête onder nieuwkomers is gehouden in het voorjaar/de zomer van 2001. De groepsgesprekken hebben in het najaar van 2001 plaatsgehad. De cohortanalyse is in het tweede en derde kwartaal van 2001 verricht. Deze analyse bestrijkt de periode vanaf 1999, waarmee voor alle opgenomen cases in een periode van 22 maanden gemeten is of het gehele programma doorlopen is of dat er anderszins sprake van voortijdige uitval is geweest. De bereikmeting is in het derde kwartaal van 2001 uitgevoerd. De periode waarvoor het bereik is gemeten beslaat het jaar 2000. De cohort- en bereikmeting, evenals de enquête onder nieuwkomers zijn uitsluitend in de tien dieptegemeenten verricht. Gemeten naar het aantal gemeenten in Nederland kan hiermee niet gesproken worden van een landelijk representatief beeld. Gegeven het feit dat zich onder deze dieptegemeenten de drie grote steden bevinden, alwaar een substantieel gedeelte van alle nieuwkomers woonachtig is, zijn de uitkomsten met betrekking tot de resultaten die ten aanzien van deze groep worden geboekt, beslist van betekenis voor Nederland als geheel.

1.5 Afstemming tussen beide onderzoeken

Gegeven de maximale looptijd van de WIN-evaluatie (december 2000 tot en met half december 2001) zijn het effectiviteits- en efficiency-onderzoek gelijktijdig uitgevoerd. Dit betekent dat bij de organisatie van de deelonderzoeken nauw is samengewerkt, met name ten aanzien van de benadering en bevraging van respondenten. Deze afstemming heeft vorm gekregen in een uitvoerige samenspraak over zowel de inhoud als uitvoering van het onderzoek. Er zijn afspraken gemaakt over een systematische uitwisseling van gegevens, over een gemeenschappelijke keuze van de gemeenten voor onderzoek en over een werkverdeling inzake de telefonische enquêtes. Bovendien heeft tijdens de uitvoering van de deelonderzoeken regelmatig overleg plaatsgehad over mogelijke verbanden tussen de gevonden resultaten in beide onderzoeken. Teneinde mogelijke overlap zoveel als mogelijk te vermijden, zal in het onderhavige rapport veelvuldig worden verwezen naar de bevindingen uit het rapport van PricewaterhouseCoopers. Dit betreft vooral onderwerpen die betrekking hebben op de gemeentelijke regie inzake het Inburgeringsbeleid.

1.6 De opbouw van het onderzoek

In hoofdstuk 2 komt het bereik aan de orde. Hierbij wordt ingegaan op zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten. Het kwantitatieve gedeelte is gebaseerd op de bereikmeting. Het kwalitatieve gedeelte is gebaseerd op informatie uit interviews. Hierbij gaat het vooral om verklaringen waarom niet alle nieuwkomers worden bereikt, evenals de wijze waarop gemeenten trachten een sluitende aanpak te realiseren. Hoofdstuk 3 handelt over de opzet en deelname aan het inburgeringsonderzoek. Ook hier onderscheiden we een cijfermatig gedeelte en een gedeelte dat ingaat op de achtergronden van het inburgeringsonderzoek. In hoofdstuk 4 komt de opzet en deelname aan inburgeringsprogramma's aan de orde. Het handelt in het bijzonder om de opzet en kwaliteit van educatieve programma's, de trajectbegeleiding en de maatschappelijke begeleiding. Overeenkomstig de vorige twee hoofdstukken worden hierbij zowel feiten als achtergronden besproken. In hoofdstuk 5 gaat het om de afronding van het inburgeringsprogramma en om het eindniveau en de toetsing. In het meer cijfermatige gedeelte wordt de relatieve omvang van afgeronde trajecten aangegeven. In het kwalitatieve gedeelte komt het oordeel over profieltoets aan de orde, inclusief ervaren knelpunten. Daarnaast wordt ingegaan op het probleem van de uitval, inclusief het bestaan van maatregelen ter voorkoming hiervan. Hoofdstuk 6 gaat over de doorgeleiding. De gegevens zijn deels gebaseerd op de cohortmeting en de jaarverslagen. Daarnaast wordt op basis van de interviews een toelichting op de doorverwijzingen gegeven. In hoofdstuk 7 wordt het oordeel van de nieuwkomers beschreven. Dit oordeel is gebaseerd op de enquête onder nieuwkomers en de groepsgesprekken. Zowel de voortgang, het rendement als ervaren knelpunten komen hierbij aan de orde. In hoofdstuk 8 gaat het om een algemeen oordeel over de WIN. Het gaat hierbij om de ervaringen met de WIN per actor, de ervaren meerwaarde van de WIN en een vergelijking van de opbrengst van de WIN en de regeling die hieraan voorafging (de Regeling Inburgering Nieuwkomers). In hoofdstuk 9 worden de belangrijkste conclusies van dit onderzoek gegeven. Deze conclusies zullen direct teruggrijpen op de probleemstelling en de onderscheiden onderzoeksthema's.

2 HET BEREIK

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het bereik van nieuwkomers centraal. In paragraaf 2.2 wordt aan de hand van de interviews in de gemeenten in kaart gebracht op welke wijze Bureau Nieuwkomers de nieuwkomers bereikt. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3 in op het beleid van de gemeenten met betrekking tot een volledig bereik: hoe wordt dit nagestreefd, welke knelpunten zijn er en welke oplossingen worden er gekozen om dit bereik te vergroten? In paragraaf 2.4 wordt op basis van de bereikmeting het bruto- en nettobereik in vijf van de tien dieptegemeenten gemeten. Hiermee wordt voor deze gemeenten bepaald in hoeverre er sprake is van een volledig bereik en hoe groot het aandeel nieuwkomers is dat ook daadwerkelijk een inburgeringsonderzoek krijgt. De conclusies volgen in paragraaf 2.5.

2.2 Het bereik van nieuwkomers door Bureau Nieuwkomers

Volgens de WIN hebben nieuwkomers de plicht zich binnen zes weken na uitreiking van de beschikking, of bij inschrijving in de GBA als het gaat om een nieuwkomer met Nederlandse nationaliteit, met een ingevuld aanmeldingsformulier bij de gemeente te melden voor een inburgeringsonderzoek¹. Dit aanmeldingsformulier dient te worden uitgereikt op het moment dat de nieuwkomer de beschikking (zoals bedoeld in artikel 15d van de nieuwe Vreemdelingenwet) krijgt of, als het gaat om een nieuwkomer met de Nederlandse nationaliteit, op het moment dat hij aangifte van verblijf en adres bij de afdeling of dienst Burgerzaken doet².

In de praktijk gaat Bureau Nieuwkomers uit van een actieve benadering van de nieuwkomer. De afdeling Burgerzaken en de Vreemdelingendienst leveren lijsten aan met namen van nieuwkomers. In tabel 2.1 staan de instanties die gegevens leveren in de veertig breedtegemeenten (zie ook PricewaterhouseCoopers, 294-297).

¹ Zie WIN, artikel 2.

² Bij vluchtelingennieuwkomers die in een asielzoekerscentrum verblijven, geldt dat zij zich binnen zes weken nadat zij zijn vertrokken uit het AZC en zij voor de eerste keer aangifte van verblijf en adres (zoals in artikel 65 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens) hebben gedaan, melden bij Bureau Nieuwkomers. Zie WIN, artikel 2.

Tabel 2.1: Instanties die gegevens van nieuwkomers aanleveren in de veertig breedtegemeenten (abs.).

Instantie	Aantal keer vermeld (meer antwoorden mogelijk)
GBA	34
Vreemdelingendienst	26
Sociale Dienst	14
VluchtelingenWerk	7
Anders (met name het COA en het CWI)	12

In meer dan twintig van de veertig breedtegemeenten worden de gegevens (twee)wekelijks aangeleverd. In één grote gemeente gebeurt het zelfs dagelijks. In de kleinere gemeenten (minder dan 100.000 inwoners) worden de nieuwkomers soms, vanwege de kleine aantallen, per individu aangeleverd bij Bureau Nieuwkomers.

Het beeld in de veertig breedtegemeenten komt overeen met de situatie in de tien dieptegemeenten. Bij de tien dieptegemeenten is ingegaan op de knelpunten bij het bereik:

- Soms zijn er problemen met het bereik omdat de selecties van de afdeling Burgerzaken niet frequent worden geleverd of te grof zijn. Als gevolg hiervan vindt door Bureau Nieuwkomers handmatige controle plaats. Overigens wordt door diverse respondenten opgemerkt dat met de gewijzigde codes voor een verblijfsstatus (naar aanleiding van de Vreemdelingenwet 2000) dit knelpunt deels verholpen is.
- Het lukt niet altijd om goede afspraken te maken met de Vreemdelingendienst over het aanleveren van de lijsten. Bureau Nieuwkomers benadrukt dat de Vreemdelingendienst zelf geen direct belang heeft bij de selecties en daarom geen prioriteit geeft aan deze handeling.

Ontheffingen

Als een nieuwkomer zich meldt bij Bureau Nieuwkomers, kan het voorkomen dat hij een (tijdelijke) ontheffing krijgt. Er wordt dan geen inburgeringsonderzoek gehouden omdat de nieuwkomer niet in staat is om aan zijn inburgeringsplichten te voldoen (op basis van lichamelijke of psychische problemen of andere gewichtige gronden) of niet aan zijn verplichtingen hoeft te voldoen. Dit laatste is aan de orde wanneer de nieuwkomer voldoet aan de opleidingseis (minimaal een Nederlands mavo-diploma met een voldoende voor Nederlands)³. In de praktijk wordt soms wel al een inburgeringsonderzoek gehouden en daarna pas de ontheffing verleend. Het is namelijk niet altijd meteen bij de intake duidelijk of de nieuwkomer aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen.

³ Zie Besluit Opleidingseisen Nederlandse nieuwkomers en de Regeling Antillen en diplomavergelijking.

Ontheffingen hangen volgens de respondenten in zowel de diepte- als breedtegemeenten in de praktijk hoofdzakelijk samen met de opleidingseis, medische problemen en zwangerschap. Deze laatste twee motieven voor een ontheffing zijn meestal tijdelijk van aard. Andere redenen voor een (tijdelijke) ontheffing zijn een gebrek aan kinderopvang, psychische problemen en trauma's. Ook kunnen specifieke persoonlijke omstandigheden - zoals het feit dat een nieuwkomers midden in het proces van gezinshereniging zit, maar ook vakantie - leiden tot een tijdelijke ontheffing.

De vraag is gewettigd of Bureau Nieuwkomers in sommige gevallen niet een meer actieve rol kan spelen nadat er een ontheffing verleend is. In het bijzonder blijken nieuwkomers met psychische problemen (vaak vluchtelingen) nogal eens duurzaam uit het vizier te geraken na het verlenen van een tijdelijke ontheffing. Door het continueren van maatschappelijke begeleiding zou in elk geval het contact met deze groep kunnen worden aangehouden. Reeds één gemeente streeft ernaar om het inburgeringsprogramma en de hulpverlening bij getraumatiseerde nieuwkomers parallel te laten lopen. Volgens eigen zeggen vallen hierdoor minder vluchtelingen 'uit de boot'. Het aanpassen van het registratiesysteem, zodat een melding volgt wanneer een tijdelijke ontheffing afloopt, kan er mede voor zorgdragen dat de nieuwkomers niet uit ook worden verloren.

Vrijstellingen

Naast ontheffingen kan Bureau Nieuwkomers ook een vrijstelling verlenen. Deze worden verleend *op basis* van het inburgeringsonderzoek. Een nieuwkomer kan naar aanleiding van gebleken kennis en vaardigheden vrijstelling krijgen van het inburgeringsprogramma of van onderdelen daarvan. Ook kan vrijstelling worden verleend als de nieuwkomer zelf een alternatief programma voorstelt. Het verlenen van een vrijstelling gebeurt naar inzicht van de gemeente, er bestaan hiervoor geen harde criteria.

Overigens worden vrijstellingen en (tijdelijke) ontheffingen ook verleend nadat iemand met een inburgeringsprogramma is begonnen, zodat de nieuwkomer tijdelijk het programma kan onderbreken of voortijdig kan afronden. Deze mogelijkheid is niet wettelijk geregeld maar wordt wel door de respondenten van Bureau Nieuwkomers ingezet (zie ook hoofdstuk 5).

Samenvatting

Ofschoon de nieuwkomers de plicht hebben zichzelf te melden bij Bureau Nieuwkomers, worden zij in de praktijk actief benaderd door deze organisaties. Bureau Nieuwkomers doet dit aan de hand van lijsten met potentiële nieuwkomers van voornamelijk de GBA en de Vreemdelingendienst. Hierbij doen zich in sommige gemeenten knelpunten voor bij de afstemming en de uitvoering van de gemaakte afspraken. Eenmaal bereikt vormt deelname aan het inburgeringsonderzoek overigens geen vaststaand vervolg. Om velerlei redenen, met na-

me zwangerschap, medische en psychische problemen, kunnen nieuwkomers in aanmerking komen voor een (tijdelijke) ontheffing of vrijstelling. Teneinde te voorkomen dat nieuwkomers met een tijdelijke ontheffing onnodige vertraging oplopen voor deelname aan het inburgeringsprogramma, verdient het aanbeveling om reeds in min of meer aangepaste vorm het onderzoek aan te vangen. De kans dat nieuwkomers voor lange tijd uit beeld van de trajectbegeleiders verdwijnen, wordt hiermee namelijk verkleind. De indruk bestaat dat als de trajectbegeleiders geen contact houden met nieuwkomers, deze ook niet op een later moment met een inburgeringstraject beginnen. Dit risico doet zich in het bijzonder voor bij trajectbegeleiders met een hoge caseload (zie ook hoofdstuk 4).

2.3 Beleid met betrekking tot een volledig bereik

Ofschoon er geen zicht is op het aantal nieuwkomers dat niet bereikt wordt, schat Bureau Nieuwkomers dat het hier om een getalsmatig zeer beperkte groep gaat. Respondenten uit acht van de tien dieptegemeenten stellen dat veruit de meeste (potentiële) nieuwkomers bereikt worden. Sommigen spreken zelfs van een geheel sluitende aanpak. Dit neemt niet weg dat er risicogroepen worden gesignaleerd.

Beleid met betrekking tot een volledig bereik

Het beleid met betrekking tot een volledige bereik van nieuwkomers is gericht op een verbetering in de samenwerking en afstemming tussen verschillende betrokken organisaties (zie ook PricewaterhouseCoopers, 299-2101). Er zijn hierbij twee manieren te onderscheiden:

- **Het bewerkstellingen van een één-loketstructuur**

In twee dieptegemeenten bestaat een vergaande samenwerking tussen Bureau Nieuwkomers en de Vreemdelingendienst en/of de afdeling Burgerzaken en is er sprake van een één-loketstructuur of één automatiseringssysteem. In een andere gemeente worden de pasjes van de Vreemdelingendienst uitgereikt door een medewerker van Bureau Nieuwkomers bij de afdeling Burgerzaken en wordt meteen een afspraak gemaakt voor de nieuwkomer. In nog een andere gemeente maakt het GBA, als de nieuwkomer zich inschrijft, een afspraak voor het inburgeringsonderzoek. De gegevens worden dan geautomatiseerd doorgegeven aan de instelling die het inburgeringsonderzoek afneemt. Respondenten van Bureau Nieuwkomers geven aan dat deze vorm van integratie het bereik verder verhoogt.

In de breedtegemeenten is in dertien van de veertig gemeenten een één-loketstructuur aanwezig. Deze structuur behelst meestal een vergaande samenwerking tussen de GBA, de Vreemdelingendienst en Bureau Nieuwkomers. Ook de afdeling Sociale Zaken is hier in zes gevallen bij betrokken.

- Actieve opstelling en controle gegevens door Bureau Nieuwkomers

In de andere dieptegemeenten wordt een volledig bereik nagestreefd door een actieve houding van Bureau Nieuwkomers naar de twee belangrijkste aanleverende instanties:

Medewerkers van Bureau Nieuwkomers voeren extra controles op aangeleverde lijsten uit of er worden achteraf extra totaaloverzichten aangeleverd door de betrokken instanties. In één gemeente haalt de medewerker van Bureau Nieuwkomers zelf de nieuwkomers uit het systeem van de Vreemdelingendienst.

- Bureau Nieuwkomers voert actief overleg en bouwt een goed netwerk op met de andere instanties zoals VluchtelingenWerk en de dienst/ afdeling Sociale Zaken. Deze instanties dienen als een soort achtervang op het bereik. In één gemeente worden bijvoorbeeld aanmeldpakketjes voor nieuwkomers verspreid via de afdeling Burgerzaken, de Vreemdelingendienst, het ROC en het Arbeidsbureau/CWI.
- Eén Bureau Nieuwkomers heeft een eigen 'Asielzoeker Informatie Systeem' ontwikkeld: een eigen systeem van de gemeente die de omzetting van een vreemdelingenstatus naar een verblijfstatus aangeeft bij asielzoekers die al in de GBA staan ingeschreven⁴. Hierdoor kan de GBA nieuwkomers beter identificeren.

Overigens is de één-loket gedachte of een goede samenwerking geen garantie voor een volledig bereik. Eén gemeente die een één-loketstructuur heeft ingesteld - met betrekking tot de uitreiking van het pasje en het plannen van een datum voor het inburgeringsonderzoek - geeft aan geen volledig bereik te hebben. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de afstemming tussen de afzonderlijke instellingen in de praktijk nogal eens misloopt⁵. De nieuwkomer wordt in eerste instantie wel geïdentificeerd maar wordt vervolgens niet bereikt indien hij niet zelf een actieve houding aanneemt.

Nieuwkomers die zichzelf melden

Een bevestiging van een volledig bereik zien sommige respondenten van Bureau Nieuwkomers in het feit dat er nauwelijks nieuwkomers voorkomen onder de zelfmelders bij de Gemeentelijke Sociale Dienst, het ROC's of het Arbeidsbureau/CWI⁶. Bij VluchtelingenWerk komen zelfmelders vaker voor, maar dit wil niet zeggen dat Bureau Nieuwkomers deze

⁴ Als een asielzoeker een half jaar in een asielzoekerscentrum in een gemeente verblijft, wordt hij ingeschreven in de GBA. Als de asielzoeker in de gemeenten zelf bij bijvoorbeeld familie woont (Zelfzorg arrangement), dient hij zich binnen vijf dagen in te schrijven.

⁵ In deze gemeente deelt het bevolkingsregister en het ROC dat het inburgeringsonderzoek afneemt een automatiseringssysteem. Het bevolkingsregister registreert de gegevens van de nieuwkomer en zet een afspraak voor het inburgeringsonderzoek in het systeem. Het ROC maakt echter geen structureel gebruik van het gedeelde automatiseringssysteem, maar van de papieren overdracht die echter minder actueel is. Bovendien werkt het ROC vanaf het moment van inburgeringsonderzoek met een eigen automatiseringssysteem.

⁶ Slechts in één dieptegemeente heeft het ROC te maken met nieuwkomers die zichzelf melden: dit is een gemeente waar ook Bureau Nieuwkomers heeft aangegeven geen volledig bereik te halen.

nieuwkomers niet ook op een later moment zou hebben bereikt. VluchtelingenWerk komt namelijk eerder in contact met vluchtelingen dan Bureau Nieuwkomers.

Knelpunten bij het bereik

Knelpunten met betrekking tot het bereik betreffen de aanwezigheid van twee risicogroepen, evenals de registratie van hervestigers:

- **Nieuwkomers die verhuizen**

Nieuwkomers die verhuizen gedurende het moment van aanschrijven worden niet altijd bereikt door Bureau Nieuwkomers. Het gaat hierbij met name om nieuwkomers die verhuizen voordat zij zich bij Bureau Nieuwkomers in de oude gemeente hebben gemeld; zij worden in de gemeente van vestiging niet altijd als nieuwkomer geïdentificeerd, waarmee een nieuwe uitnodiging achterwege blijft. Een specifieke risicogroep bij deze verhuizers zijn vluchtelingennieuwkomers die zich zelfstandig vanuit een AZC in een nieuwe gemeente vestigen en geen Abw aanvragen⁷. Om de groep verhuizers beter te bereiken, wordt gepleit voor betere intergemeentelijke afspraken met betrekking tot de overdracht van nieuwkomers. Een aantal respondenten relativeert het probleem echter: de verhuizers komen in een nieuwe gemeente via instanties als VluchtelingenWerk, het Bevolkingsregister of de Sociale Dienst toch weer bij Bureau Nieuwkomers terecht, zo is de verwachting.

- **Antillianen en Arubanen**

De groep Nederlandse migranten, en met name de Antillianen en Arubanen, vormen een veel genoemde risicogroep. Ten eerste schrijft deze groep zich niet altijd in bij de GBA, waardoor zij ook niet doorverwezen worden naar Bureau Nieuwkomers. De Antillianen en Arubanen die zich wel inschrijven in de GBA worden wel aangeschreven door Bureau Nieuwkomers, maar hierop reageert slechts een minderheid. Volgens de respondenten gaat deze groep liever direct aan het werk, is ze niet gemotiveerd voor het volgen van een inburgeringsprogramma of heeft zij andere bezigheden. Een ander probleem bij het bereiken van deze groep is dat Antillianen en Arubanen met grote regelmaat verhuizen tussen verschillende gemeenten. Er wordt gesproken van ‘verzameladressen’ waar deze groep zich tussen beweegt⁸. Een deel van deze groep zou bereikt kunnen worden door de zogenaamde stimuleringsprojecten die in een

⁷ Indien een ex-asielzoeker wordt uitgeplaatst via de COA wordt dit doorgegeven aan de gemeente. Indien iemand zichzelf vestigt en al ingeschreven stond bij een GBA, wordt hij niet herkend door het systeem. In geval van een uitkering wordt de nieuwkomer alsnog herkend.

⁸ Volgens Van Hulst is het informele netwerk van Antillianen sinds eind jaren tachtig aan het afbrokkelen door diverse redenen. Hij constateert dat eind jaren tachtig de jonge alleenstaande migranten vaak wel een opvangadres voor de eerste maanden hadden, maar dat zij vervolgens in een sterk mobiel bestaan terechtkomen zonder structuur. Zie Van Hulst (1997) p. 297-298.

aantal gemeenten voor Antillianen en Arubanen zijn opgezet⁹. In twee gemeenten met een aanzienlijke gemeenschap Antillianen en Arubanen zegt men dat het geen probleem is om de Antillianen en Arubanen te bereiken. Zij hebben geen aanwijzingen dat deze groep zich niet inschrijft in het GBA. Het verhuizen speelt daar wellicht minder. Wel benadrukt één gemeente dat het moeilijk is om een passend programma aan te bieden aan deze specifieke groep.

Overigens is het geen WIN-specifiek probleem dat deze groep moeilijk bereikt wordt. Uit onderzoek blijkt dat Antilliaanse en Arubaanse bevolkingsgroepen door zowel sociaal-economische als culturele factoren een zeker wantrouwen koesteren tegenover formele instanties in Nederland (zie onder andere Van Hulst, 1994; Dagevos, Odé en Pels, 1999). Het betreft hierbij vooral de lager opgeleide groepen.

Registratie hervestigers

Naast het bestaan van deze risicogroepen, wordt een knelpunt geconstateerd op het terrein van de registratie. De nieuwkomers die niet bereikt worden omdat ze niet op komen dagen bij Bureau Nieuwkomers, behoren volgens sommige respondenten namelijk niet allemaal tot de doelgroep. Zij vermoeden dat een deel van de nieuwkomers die geen gehoor geven aan de uitnodiging(-en) voor het inburgeringsonderzoek ook niet tot de doelgroep behoort. De selectie van nieuwkomers van de dienst Burgerzaken is te grof, met als risico dat personen worden aangeschreven die niet tot de doelgroep behoren. Een voorbeeld daarvan is de groep die zich voor de tweede keer vestigt in Nederland. Dit komt met name voor bij Antillianen/Arubanen en bij de groep van gezinsvormers en -herenigers. Wanneer deze migranten zich, na een tijdelijk verblijf in het land of gebied van herkomst, opnieuw in Nederland vestigen, worden zij door de GBA als nieuwkomer geselecteerd. Deze migranten vallen echter niet onder de WIN¹⁰. Een deel van de respondenten is van mening dat deze groep, indien er sprake is van een taalachterstand, ook onder de WIN zouden moeten vallen.

Samenvatting

Er lijken zich geen grote problemen met betrekking tot het bereiken van nieuwkomers voor te doen. De gemeenten hebben de indruk dat de overgrote meerderheid van nieuwkomers bereikt wordt. Het geringe aantal zelfmelders bevestigt dit beeld. Geconstateerd mag worden dat de meeste onderzochte gemeenten zich actief opstellen om een volledig bereik te realise-

⁹ Nadat was gebleken dat er duidelijke tekortkomingen waren bij de bevordering van de toeleiding van de Antilliaanse en Arubaanse jongeren naar de arbeidsmarkt, heeft het Ministerie van SZW vanaf 1994 geld vrijgemaakt voor de subsidiëring van gemeentelijke experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot 30 jaar. Zie Klaver, J. (2001).

¹⁰ Of iemand zich al eerder gevestigd heeft in Nederland, wordt bijgehouden bij het Centraal VestigingsRegister te Den Haag. Dit is gekoppeld aan het GBA. Echter, vreemdelingen die vóór 1 oktober 1994 in Nederland hebben gewoond en daarna weer zijn vertrokken staan hier niet in. Zie: Handreiking Identificatie Nieuwkomers, Regio-plan, 1999.

ren. Samenwerking tussen de betrokken organisaties en het opzetten van geïntegreerde registratiesystemen (één-loketstructuur) vormen hiervan het bewijs. Niettemin doen zich twee risicogroepen voor: Antillianen/Arubanen en nieuwkomers die verhuizen gedurende de bereikfase, met name ex-asielzoekers die al ingeschreven staan in de GBA en die geen Abw aanvragen. In het bijzonder voor de groep Antillianen/Arubanen lijken meer specifieke maatregelen nodig, teneinde een grotere deelname aan het inburgeringsprogramma te kunnen bereiken.

2.4 Het bereik in vijf dieptegemeenten gemeten

In deze paragraaf wordt de volledigheid van het bereik in vijf van de tien dieptegemeenten beschreven op basis van een bereikmeting. Bij vijf dieptegemeenten - twee grote gemeenten, twee middelgrote en één kleine gemeente - zijn bij de GBA en de Vreemdelingendienst lijsten opgevraagd van (potentiële) nieuwkomers. Deze lijsten zijn vergeleken met bestanden van Bureau Nieuwkomers. In bijlage 3 wordt de gehanteerde werkwijze toegelicht. Alvorens op de uitkomsten van de bereikmeting in te gaan, worden enkele begrippen toegelicht. Ook wordt kort ingegaan op enige knelpunten die een rol hebben gespeeld bij de uitvoering van de bereikmeting.

De begrippen volledig bereik, brutobereik en nettobereik

Van *volledig bereik* is sprake in het geval alle nieuwkomers die in aanmerking komen voor inburgering zich ook daadwerkelijk binnen de daarvoor geldende termijnen melden bij Bureau Nieuwkomers en wanneer deze nieuwkomers deelnemen aan een inburgeringsonderzoek dan wel een (tijdelijke) ontheffing of vrijstelling krijgen. Meer precies kan op grond van deze omschrijving een onderverdeling worden gemaakt tussen de begrippen nettobereik en brutobereik.

Tot het *brutobereik* rekenen we de nieuwkomers die tot de doelgroep behoren en die bekend zijn bij de gemeenten en dus worden uitgenodigd voor een inburgeringsonderzoek.

Het *nettobereik* behelst alle nieuwkomers die tot de doelgroep behoren en met wie een inburgeringsonderzoek is gestart dan wel aan wie een ontheffing is verleend¹¹.

Knelpunten bij de uitvoering van de bereikmeting

Bij de bereikmeting zijn we op een aantal problemen gestuit:

¹¹ Er wordt hier niet gekeken of de nieuwkomer daadwerkelijk gestart is met het programma. Dit is bij teveel cases onbekend.

- Als een nieuwkomer niet voorkomt in het geautomatiseerde systeem van Bureau Nieuwkomers, betekent dit niet altijd dat de nieuwkomer onbekend is bij Bureau Nieuwkomers. Als Bureau Nieuwkomers papieren lijsten ontvangt van de GBA en/of de Vreemdelingendienst, hebben ze soms zelf al vermoedens bij bepaalde personen dat zij niet tot de doelgroep behoren en zoeken zij dit uit. Deze stap is echter niet altijd in de registratiesystemen terug te vinden, wel soms in een papieren administratie. In de praktijk zullen de percentages van niet bereikte nieuwkomers dus lager uitkomen.
- Het komt voor dat de naam van een nieuwkomer wel terug te vinden is in het systeem van Bureau Nieuwkomers, maar dat vervolgens geen actie ondernomen lijkt te zijn. Dit kunnen personen zijn die wel zijn uitgenodigd door Bureau Nieuwkomers, maar bij wie uit het eerste gesprek blijkt dat ze niet tot de doelgroep behoren. Het verschilt per Bureau Nieuwkomers of deze personen vervolgens een officiële beschikking met een ontheffing ontvangen.
- Ook blijkt er verwarring te bestaan in het gebruik van de termen ‘vaststellende’, ‘vrijstellende’ en ‘ontheffende’ beschikkingen. Zo wordt in de ene gemeente een beschikking waar alleen Beroepenoriëntatie wordt aangeboden, beschouwd als een vaststellende beschikking: namelijk een specifieke beschikking voor een bepaalde doelgroep. In andere gemeenten wordt dit gezien als een gedeeltelijke vrijstelling. In dit onderzoek worden deze categorie beschikkingen beschouwd als een gedeeltelijke vrijstelling¹².

De bereikmeting in de vijf dieptegemeenten

De bereikmeting wordt verricht aan de hand van een viertal stappen. De eerste stap betreft een antwoord op de vraag of de nieuwkomers bekend zijn bij Bureau Nieuwkomers (het brutobereik). De tweede stap betreft het nettobereik; bezien wordt of er een inburgeringsonderzoek met de nieuwkomers is gehouden. De derde stap gaat in op het resultaat van dit onderzoek. De vierde stap geeft antwoord op de vraag of de nieuwkomers ook daadwerkelijk begonnen zijn met het inburgeringsprogramma. Schema 2.1 bevat een overzicht van alle onderscheiden stappen. Voorafgaande aan deze vier stappen wordt beschreven op welke wijze de gegevens aan Bureau Nieuwkomers worden aangeleverd.

Gegevensaanlevering

In de onderzochte gemeenten krijgt Bureau Nieuwkomers op verschillende wijzen de gegevens aangeleverd (zie tabel 2.2). In drie van de vijf gemeenten is daarbij sprake van een éénloketsysteem of een actieve samenwerking tussen de afzonderlijke instellingen. In de overige twee gemeenten wordt gebruik gemaakt van de aanlevering van lijsten van de GBA en/of de Vreemdelingendienst.

¹² Volgens de wet is een beschikking waarin alleen beroepenoriëntatie wordt aangeboden een vaststellende beschikking. Wanneer wij deze beschikkingen als vaststellend zouden beschouwen, verliezen we in de analyses informatie over de inhoud van de beschikkingen. Deze beschikkingen worden daarom als gedeeltelijke vrijstelling beschouwd.

Tabel 2.2: Kenmerken van de gemeenten waar de bereikmeting is uitgevoerd.

Gemeente	Lijsten van GBA	Lijsten van VD	Eén loket	Actieve samenwerking*
A (G4)	-	-	X	-
B (G4)	X	-	-	-
C (G21)	X	X	-	-
D (G21)	-	-	X	-
E (G21)	X	X	-	X

*Hier wordt een verdergaande samenwerking mee bedoeld dan alleen het aanleveren van lijsten.

Stap 1: Zijn de nieuwkomers bekend bij Bureau Nieuwkomers?

De resultaten van de bereikmeting beschrijven we in eerste instantie op gemeenteniveau. Gebleken is namelijk dat het resultaat zeer sterk samenhangt met de organisatie en de omstandigheden per gemeente. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen de Nederlandse en niet-Nederlandse nieuwkomers. Tussen beide categorieën bestaan er namelijk aanzienlijke verschillen met betrekking tot het brutobereik.

In tabel 2.3 wordt het bereik van de nieuwkomers met een niet-Nederlandse nationaliteit gegeven¹³. In twee gemeenten wordt een volledig bereik gehaald. In één van deze gemeenten is een één-loketstructuur opgezet, in de andere gemeente zijn duidelijke afspraken gemaakt met de aanleverende instanties. Hiertegenover ligt het bereik het laagst in een gemeente waar alleen de GBA lijsten van kandidaten aanlevert. Hoewel het niet om een representatieve steekproef gaat, lijkt een hechte samenwerking tussen de verschillende instellingen een positieve invloed op het brutobereik te hebben. Het enigszins lage bereik in gemeente A dient mede verklaard te worden uit het feit dat in deze grote gemeente het één-loketsysteem in de praktijk veel problemen oplevert¹⁴.

¹³ De percentages moeten vooral als indicatie worden gelezen. In de twee gemeenten met een volledig bereik bleek respectievelijk 14 procent en 18 procent van ons oorspronkelijke bestand niet tot de doelgroep te behoren. Dit is aangetoond via de GBA of via een papieren administratie. In de drie andere (grotere) gemeenten kon alleen via de GBA worden onderzocht of mensen niet tot de doelgroep behoorden. Bij hen viel respectievelijk 8, 4 en 9 procent van de oorspronkelijke onderzoeksgroep af. Het niet-bereik zal waarschijnlijk lager uitkomen in deze gemeenten.

¹⁴ Zie ook voetnoot 5.

Tabel 2.3: Bereikte nieuwkomers met niet-Nederlandse nationaliteit in de vijf gemeenten.

	Aantal in onderzoeksgroep	Aantal bekend bij Bureau Nieuwkomers	Percentage bereikt
A (G4)	302	232	76,8
B (G4)	306	167	54,6
C (G21)	154	126	81,8
D (G21)	56	56	100
E (G21)	45	45	100
Totaal	863	626	72,5

N.b. tussen de wel en niet bereikte nieuwkomers bestaan er geen significante verschillen naar geslacht, wel naar categorie nieuwkomer. De vluchtelingen worden minder bereikt dan de niet-Nederlandse migranten¹⁵.

Tabel 2.4 geeft het brutobereik van nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit¹⁶. Wat opvalt is feit dat het bereik van Nederlandse migranten over het algemeen lager is dan van de categorieën niet-Nederlandse nieuwkomers. Dit bevestigt de opvatting van de respondenten van Bureau Nieuwkomers dat Antillianen en Arubanen verhoudingsgewijs moeilijk bereikbare groepen vormen. Tussen mannen en vrouwen zijn voor deze categorie nieuwkomers geen significante verschillen geconstateerd. Niettemin ligt ook hier het brutobereik in de gemeenten met een goed functionerend één-loketsysteem of waar de instanties goed samenwerken op een hoger niveau dan in de andere gemeenten.

¹⁵ Ongeveer de helft van de vluchtelingen in het bestand is niet bekend bij Bureau Nieuwkomers (25 van de 51), tegenover een kwart van de Nederlandse en niet-Nederlandse migranten (212 van 812).

¹⁶ Ook bij deze groep zien we dat in de gemeenten met een bijna volledig bereik dat zij van de oorspronkelijke onderzoeksgroep van respectievelijk 24 en 21 procent aangaven dat zij niet tot de onderzoeksgroep behoorden. Hoofdzakelijk omdat zij zich al eerder in Nederland hadden gevestigd. In twee andere gemeenten was dit 12 en 6 procent. Gemeente B is een uitzondering: van het oorspronkelijke bestand behoort 56 procent niet tot de doelgroep omdat zij zich al eerder gevestigd hebben in Nederland. Dit verschil blijkt te zijn veroorzaakt door een te ruime selectie bij de steekproeftrekking.

Tabel 2.4: Bereikte nieuwkomers met Nederlandse nationaliteit in de dieptegemeenten.

	Aantal in onderzoeksgroep	Aantal bekend bij Bureau Nieuwkomers	Percentage bereikt
A (G1)	88	55	62,5
B (G1)	48	13	27,1
C (G4)	47	31	66,0
D (G4)	38	34	89,5
E (G4)	22	22	100
Totaal	243	155	63,8

Stap 2: Wordt een inburgeringsonderzoek gehouden?

Bij de analyse van de volgende stap, het inburgeringsonderzoek, kijken we naar het totaaloverzicht van de nieuwkomers in de vijf gemeenten. Bij het vaststellen van het nettobereik zijn de verschillen tussen de gemeenten namelijk te verwaarlozen.

Bij 85 procent van de niet-Nederlandse nieuwkomers wordt een inburgeringsonderzoek uitgevoerd. Het gaat hierbij om de groep die reeds bekend is bij Bureau Nieuwkomers. De verschillen naar geslacht of categorie nieuwkomer zijn verwaarloosbaar. Bij de Nederlandse nieuwkomers komt het nettobereik op een lager percentage uit (48%). Dit betekent dat bij 77 procent van de nieuwkomers een inburgeringsonderzoek heeft plaatsgevonden. Bij zestien procent heeft geen inburgeringsonderzoek plaatsgevonden. Bij zes procent van de nieuwkomers hebben we niet uit de bestanden van Bureau Nieuwkomers kunnen opmaken of er een inburgeringsonderzoek heeft plaatsgevonden.

Tabel 2.5 vermeldt de belangrijkste redenen waarom geen onderzoek heeft plaatsgehad. Het verstrekken van een ontheffing, meestal omdat er wordt voldaan aan de opleidingseis (vooral bij Nederlandse nieuwkomers)¹⁷ en het niet behoren tot de doelgroep (vooral bij niet-Nederlandse nieuwkomers) zijn de belangrijkste motieven. Daarnaast komt het nogal eens voor dat nieuwkomers niet komen opdagen voor een inburgeringsonderzoek.

¹⁷ Bij een mavo-diploma of hoger met een voldoende voor Nederlands krijgt een nieuwkomer een ontheffing. Bij voldoende taalniveau zonder een diploma wordt vaak de profieltoets in een vroeg stadium afgenomen.

Tabel 2.5: Reden waarom geen inburgeringsonderzoek is afgenomen naar categorie nieuwkomer.

<i>Reden</i>	Niet-Nederlandse nieuwkomers		Nederlandse nieuwkomers	
	<i>Aantal</i>	<i>%</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>
Nieuwkomer krijgt ontheffing	21	33,9	42	63,6
Persoon behoorde niet tot de doelgroep	13	21,0	10	15,1
Nieuwkomer kwam niet opdagen	9	14,5	9	13,6
Wegens zwangerschap	3	4,8	0	0
Nieuwkomer is verhuisd	0	0	2	3,0
Wegens ziekte nieuwkomer	1	1,6	0	0
Anders	4	6,5	1	1,5
Onduidelijk/onbekend	11	17,8	2	3,0
Totaal	62	100	66	100

Stap 3: Wat is het resultaat van het inburgeringsonderzoek?

Bij de nieuwkomers die wel een inburgeringsonderzoek hebben afgelegd, is het de vraag wat dit heeft opgeleverd. De resultaten staan in tabel 2.6 vermeld. De niet-Nederlandse nieuwkomers krijgen hoofdzakelijk een vaststellende beschikking (86%). Een kleine groep krijgt een (gedeeltelijke) vrijstelling (6%) of een ontheffing voor onbepaalde tijd (2%). Bij de Nederlandse nieuwkomers ontvangt de helft een (gedeeltelijke) vrijstelling en bijna tweevijfde een vaststellende beschikking. Een kleine groep (7%) ontvangt een ontheffing voor onbepaalde tijd. De voornaamste reden voor vrijstellingen is dat het niveau van de Nederlandse taal voldoende is.

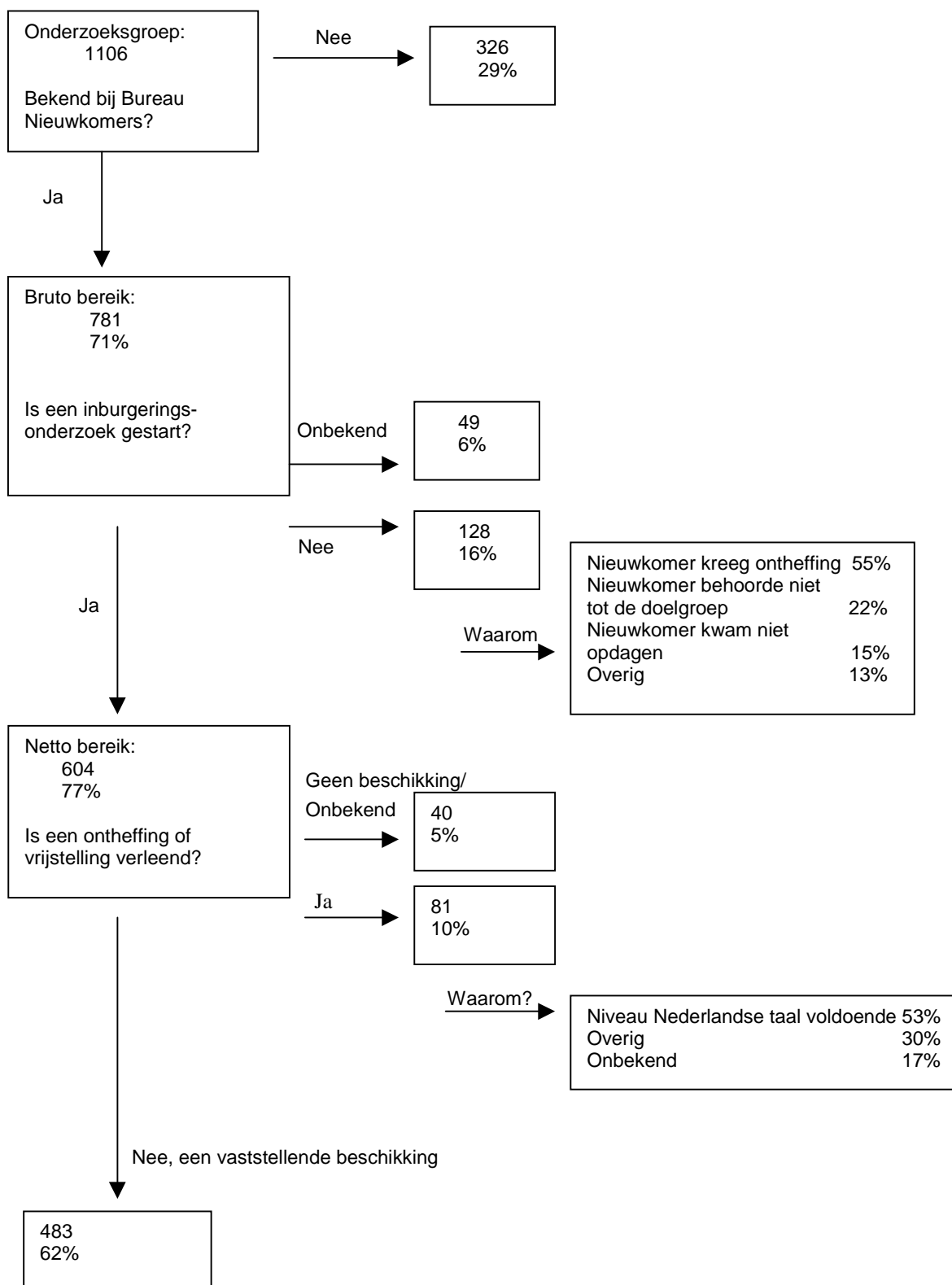
Tabel 2.6: Beschikkingen naar categorie nieuwkomers.

Soort beschikking	Aantal niet-Nederlandse nieuwkomers	%	Aantal Nederlandse nieuwkomers	%
Vaststellende beschikking	455	85,8	28	37,8
Vrijstelling	27	5,1	25	33,8
Gedeeltelijke vrijstelling	3	0,6	12	16,2
Ontheffing bepaalde tijd	0	0	5	6,8
Ontheffing onbepaalde tijd	9	1,7	0	0
Geen beschikking/onduidelijk	36	6,8	4	5,4
Totaal	530	100	74	100

Stap 4: Zijn de nieuwkomers begonnen met het inburgeringsprogramma?

Of de nieuwkomers daadwerkelijk zijn begonnen met het inburgeringsprogramma is onduidelijk: dit gegeven was niet altijd uit het systeem te halen. Van de nieuwkomers met een niet-Nederlandse nationaliteit die een vaststellende beschikking hebben ontvangen, is 63 procent zeker begonnen met het inburgeringsprogramma. Bij 37 procent van de nieuwkomers is uit het de registratie van Bureau Nieuwkomers niet te herleiden of zij gestart zijn met het inburgeringsprogramma. Bij de kleine groep Nederlandse nieuwkomers met een vaststellende beschikking zijn vergelijkbare percentages gevonden (respectievelijk 68 en 32%).

Schema 2.1: Overzicht van het bruto- en nettobereik.



Samenvatting

Kort beschouwd levert de bereikmeting het volgende beeld op:

- Het bereik verschilt per gemeente en hangt samen met een goede uitvoering van een één-loketstructuur of de uitvoering van de gemaakte afspraken tussen de instellingen. In twee gemeenten waarin de interviews werd aangegeven dat aan deze condities wordt voldaan, ligt het bereik van nieuwkomers op een verhoudingsgewijs hoog niveau. Omgekeerd verloopt in één van de grote gemeenten de aanlevering van gegevens allerminst soepel. Het bereik van nieuwkomers ligt in deze gemeente op een relatief laag niveau.
- De niet-Nederlandse nieuwkomers worden over het algemeen beter bereikt dan de Nederlandse nieuwkomers. Onder de laatste categorie scharen zich vooral Antillianen en Arubanen. Binnen de categorie niet-Nederlandse nieuwkomers worden de migranten (lees: gezinsherenigers en vormers) beter bereikt dan de vluchtelingen. Deze bevindingen sporen met het beeld dat uit de gesprekken met medewerkers van Bureau Nieuwkomers naar voren kwam.
- Nadat de nieuwkomer bereikt is en uitgenodigd voor het inburgeringsonderzoek, vindt vooral bij de niet-Nederlandse nieuwkomers een inburgeringsonderzoek plaats. Het nettobereik bij de Nederlandse nieuwkomers ligt op een beduidend lager niveau. Hieraan liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, in het bijzonder het krijgen van een ontheffing, het niet behoren tot de doelgroep en het niet komen opdagen voor het onderzoek. Indien wel een inburgeringsonderzoek is gehouden, wordt naar aanleiding daarvan naar verhouding vaak een vrijstelling gegeven. Voldoende kennis van de Nederlandse taal speelt hierbij een belangrijke rol. Voor de categorie niet-Nederlandse nieuwkomers krijgt het inburgeringsonderzoek doorgaans een vervolg in een vaststellende beschikking.

2.5 Conclusie

Het bereiken van nieuwkomers stuit over het algemeen niet op grote knelpunten. Een overgrote meerderheid wordt bereikt voor deelname aan het inburgeringsonderzoek. Er zijn geen verschillen tussen wel en niet bereikte nieuwkomers naar geslacht, wel naar categorie nieuwkomer. De niet-Nederlandse migranten worden het meeste bereikt, de Nederlandse nieuwkomers in iets mindere mate. Het brutobereik onder de eerste categorie ligt op 72 procent. Onder de laatstgenoemde categorie is dit 63 procent. Overigens kan aan deze percentages slechts beperkte waarde worden toegekend. Wij hebben namelijk lang niet altijd kunnen achterhalen in hoeverre de nieuwkomers die niet bekend zijn bij Bureau Nieuwkomers, ook daadwerkelijk WIN-plichtig zijn. Wel is gebleken dat Bureau Nieuwkomers soms te grove lijsten krijgt aangeleverd van de GBA en de Vreemdelingendienst. Als gevolg van de hand-

matige selectie die vervolgens wordt uitgevoerd, kan het voorkomen dat Bureau Nieuwkomers de nieuwkomer niet in alle gevallen identificeert. In dit verband werpen het opzetten van een één-loketstructuur en het organiseren van een actieve onderlinge samenwerking in dit verband hun vruchten af. De bereikmeting geeft aan dat het brutobereik het hoogst is in de gemeenten waar sprake is van een goede afstemming of uitwisseling van gegevens.

Met betrekking tot het netto-bereik, dat wil zeggen alle nieuwkomers die bekend zijn bij Bureau Nieuwkomers en waarmee ook een inburgeringsonderzoek is gehouden, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de categorieën nieuwkomers geconstateerd. Ongeveer 85 procent van de bereikte niet-Nederlandse nieuwkomers neemt aan een dergelijk onderzoek deel. Voor de Nederlandse nieuwkomers is dit bijna 50 procent. Het nettobereik voor alle nieuwkomers ligt op 77 procent. Deze verschillen in nettobereik houden voor een belangrijk deel verband met het feit dat de Nederlandse nieuwkomers verhoudingsgewijs vaak een ontheffing krijgen (meestal omdat zij reeds voldoende Nederlands beheersen). Ook komt het voor dat deze groep niet tot de doelgroep behoort (onder andere in het geval het om hervestigers gaat).

Dit alles neemt niet weg dat er duidelijke risicogroepen bestaan. In het bijzonder blijken Antillianen en Arubanen moeilijk te bereiken. Voor deze groepen, met name het deel dat zich niet inschrijft in het GBA, zullen specifieke oplossingen moeten worden gezocht om de moeizame integratie van vooral lageropgeleiden onder hen te doorbreken. Een andere risicogroep zijn de verhuizers, in het bijzonder de vluchtelingnieuwkomers met een status die vanuit het AZC zelf naar een gemeente verhuizen en daar geen Abw aanvragen. Hier zal vooral een betere uitwisseling van gegevens moeten bijdragen tot een verhoging van het bereik.

3 OPZET EN DEELNAME AAN HET INBURGERINGSONDERZOEK

3.1 Inleiding

Het inburgeren gaat, nadat het eerste contact gelegd is tussen Bureau Nieuwkomers en de nieuwkomer, van start met het inburgeringsonderzoek, tenzij een ontheffing of vrijstelling is verleend. Het inburgeringsonderzoek bestaat over het algemeen uit een intakegesprek bij Bureau Nieuwkomers. Daarnaast een gesprek en eventueel een toets bij het ROC om het niveau van de Nederlandse taal en de studievoordigheid te bepalen. Vervolgens vindt tevens een werkintake bij het Arbeidsbureau/CWI plaats, evenals een intake bij de organisatie die de maatschappelijke begeleiding verzorgt. De drie laatstgenoemde instanties koppelen hun adviezen terug naar Bureau Nieuwkomers, op basis waarvan een eindgesprek volgt met de nieuwkomer. Vervolgens wordt een beschikking verstuurd naar de nieuwkomer met de gemaakte afspraken voor het inburgeringsprogramma. Dit kan ook een (gedeeltelijke) vrijstellende beschikking zijn. Als een gedeeltelijke vrijstelling wordt verleend, heeft dit alleen betrekking op het educatieve programma: de nieuwkomer kan geen gedeeltelijke vrijstelling krijgen voor de onderdelen maatschappelijke begeleiding, trajectbegeleiding of doorgeleiding.

In dit hoofdstuk staat de effectiviteit van het inburgeringsonderzoek centraal. Hoe effectief is de uitvoering en in hoeverre voldoet het inburgeringsonderzoek als instrument voor het samenstellen van een inburgeringsprogramma op maat? Deze vragen zullen allereerst worden beantwoord aan de hand van de diepte- en breedte-interviews (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt aan de hand van de cohortanalyse gekeken naar de deelname aan de inburgeringsonderzoeken en de termijnen waarbinnen de inburgeringsonderzoeken worden gehouden (paragraaf 3.3). De conclusies volgen in paragraaf 3.4.

3.2 De opzet en inhoud van het inburgeringsonderzoek

De opzet en inhoud van het inburgeringsonderzoek worden beschreven aan de hand van een drietal facetten, te weten de feitelijke uitvoering van het onderzoek, de mogelijkheden om maatwerk te leveren en de tijdigheid van het aanbieden en afronden van het inburgeringsonderzoek.

3.2.1 De uitvoering van het inburgeringsonderzoek

In het onderstaande wordt ingegaan op de uitvoering van de belangrijkste onderdelen van het inburgeringsonderzoek. Hierbij worden de verschillende intakes, afgenomen door Bureau Nieuwkomers, het ROC, het Arbeidsbureau/CWI en (meestal) VluchtelingenWerk, besproken.

Intake bij Bureau Nieuwkomers

De eerste stap van het inburgeringsonderzoek is de intake. In bijna alle diepte- en breedtegemeenten is hiervoor Bureau Nieuwkomers direct verantwoordelijk. Bij één dieptegemeente is de organisatie van het inburgeringsonderzoek ondergebracht bij het ROC. Hier wordt bij het intakegesprek door het ROC een introductieprogramma vastgesteld, waarmee de nieuwkomer direct kan beginnen. In twee gemeenten is de intake centraal georganiseerd: Bureau Nieuwkomers, het ROC, de afdeling Sociale Zaken en het Arbeidsbureau/CWI maken deel uit van één inburgeringscommissie (zie ook PricewaterhouseCoopers, 202-215).

Bij de eerste intake wordt door de trajectbegeleider eerst gecontroleerd of iemand tot de doelgroep van de WIN behoort. Vervolgens krijgt de nieuwkomer voorlichting over de WIN en gaat de trajectbegeleider in op de gegevens en situatie van de nieuwkomer zoals het land van herkomst, opleiding, werkervaring en de persoonlijke omstandigheden. Ook probeert de medewerker van Bureau Nieuwkomers de wensen en behoeften van de nieuwkomer te achterhalen (zie ook hoofdstuk 4). In sommige gevallen maakt Bureau Nieuwkomers gebruik van een Internationale diplomawaardering (IDW) om het opleidingsniveau en de arbeidsmarktpositie te bepalen. De uitvoering van een IDW ligt meestal bij de Adviesbureaus voor Opleiding en Beroep (AOB's) en gebeurt op aanvraag door Bureau Nieuwkomers als zij het als noodzakelijk indiceren. Dit kan overigens ook plaatsvinden in de loop van het inburgeringsprogramma. In de veertig breedtegemeenten is gekeken of zij een IDW laten uitvoeren (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1: Gebruikmaking van Internationale Diplomawaardering (IDW) in de breedtegemeenten (abs).

	Aantal gemeenten
Nooit	4
Soms	17
Meestal	4
Altijd (voor zover mogelijk)	3

De diplomawaardering wordt voornamelijk uitgevoerd als de nieuwkomer een duidelijke beroepswens heeft waar het diploma voor nodig is of als het diploma relevant is voor het vervoltraject. Soms vraagt de nieuwkomer er zelf om.

Educatieve intake

Het ROC voert de educatieve intake van het inburgeringsonderzoek uit. De intaker van het ROC houdt een gesprek met de nieuwkomer; in negen van de tien dieptegemeenten wordt er tevens (uitgebreid) getoetst. Het gaat hierbij om trajectkeuzetoetsen, leervaardigheidstoetsen en, indien nodig, niveautoetsen. Op basis van de toetsen en het gesprek met de intaker wordt een plaatsingsadvies opgesteld dat wordt teruggerapporteerd aan Bureau Nieuwkomers.

Uit verschillende diepte-interviews blijkt dat veel cursisten niet direct op het goede niveau terechtkomen. Schattingen wijzen op ongeveer eenderde van alle nieuwkomers. In de drie grote en in één kleine gemeente werkt het ROC daarom met een verlengde intake. Dit is een instroomprogramma van een aantal weken, waarin het niveau nader bepaald wordt. Ook wordt erop gewezen dat de waarde van de intaketoetsen niet moet worden overschat. Een ervaren intaker heeft, los van alle toetsen, een grote bijdrage in het juiste plaatsingsadvies.

Bureau Nieuwkomers volgt zo goed als altijd het advies van het ROC. Dit advies van het ROC speelt dan ook een zeer grote rol bij de invulling van het inburgeringsprogramma.

De werkintake

De werkintake wordt over het algemeen uitgevoerd door het Arbeidsbureau/CWI. In één dieptegemeente en in zeven breedtegemeenten voert Bureau Nieuwkomers de werkintake zelf uit (zie ook PricewaterhouseCoopers, 225-231).

De Abw-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers zijn verplicht zich in te schrijven bij het Arbeidsbureau/CWI. Bij de niet-uitkeringsgerechtigden is inschrijving niet verplicht en hangt de doorverwijzing voor de werkintake af van het beleid van Bureau Nieuwkomers en het profiel van de nieuwkomer. Bureau Nieuwkomers in een aantal dieptegemeenten stuurt *alle* nieuwkomers door, ongeacht het geformuleerde doel van de nieuwkomer. In twee gemeenten is het uitgangspunt dat nieuwkomers zelf nog niet weten wat hen voor ogen staat, zodat inschrijving bij het Arbeidsbureau/CWI altijd nuttig wordt geacht. Als de nieuwkomer zich inschrijft bij het Arbeidsbureau/CWI, en na afronding van het inburgeringsprogramma een jaar staat ingeschreven, komt hij in aanmerking voor de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). In een tweetal grote gemeenten wordt benadrukt dat veel nieuwkomers die worden doorverwezen, uiteindelijk niet op de werkintake verschijnen. Door heroproepen wordt de instroom enigszins vergroot, maar van een sluitend bereik is geenszins sprake.

Tijdens de werkintake worden de instrumenten ingezet die ook voor andere werkzoekenden gelden. Het betreft dan met name de bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt, de reden van die afstand en de Beroepenoriëntatie. Hoewel het om een algemeen instrument gaat, benadrukken sommige consultants dat zij tijdens deze intake iets dieper op een aantal aspecten van de etnische herkomst ingaan. In het bijzonder gaat het dan om de scholingsgraad, de werkervaring en de kennis van de Nederlandse taal. Daarnaast worden ook in formeel verband de werkinstructies steeds verder afgestemd op de specifieke behoeften en wensen van de groep van inburgeraars¹. Op basis van de werkintake geven de Arbeidsbureaus/CWI's meestal een schriftelijk advies aan Bureau Nieuwkomers over het te volgen programma².

Ruim de helft van de tien benaderde respondenten bij het Arbeidsbureau/CWI vindt dat op basis van de werkintake een goed advies kan worden gegeven over het inburgeringsprogramma, vier van de tien vinden van niet. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd:

- op basis van de werkintake komt men slechts tot zeer globale adviezen,
- bij de werkintake is nog niet veel te zeggen over het arbeidsmarktperspectief,
- door een capaciteitsprobleem kunnen er niet altijd goede intakes worden gehouden.

Een knelpunt volgens vrijwel alle respondenten bij het Arbeidsbureau/CWI is dat met het advies van deze instelling te weinig wordt gedaan bij de inrichting van het inburgeringsprogramma. Mogelijkheden voor de invulling van gecombineerde trajecten voor taal en beroepsgerichte opleidingen of werkstages worden zo onvoldoende benut (zie ook verderop in dit hoofdstuk). Dit probleem is des te groter, omdat het Arbeidsbureau/CWI de nieuwkomer in de regel pas weer bij kwalificerende intake (kwint) treft. Deze kwint wordt meestal aan het einde van het programma afgenomen. In de tien dieptegemeenten bleek dat slechts één gemeente de nieuwkomers ook tussentijds uitnodigt voor een gesprek³.

Kort beschouwd, benadrukken vrijwel alle respondenten dat de samenwerking en uitwisseling met andere instanties, met name het Bureau Nieuwkomers en het ROC, veel te wensen overlaat. Van afstemming of samenspraak is vaak onvoldoende sprake. Hiertegenover is het

¹ Gewezen kan worden op de Werkinstructie Advisering Inburgering van december 2001. In deze instructie wordt met betrekking tot de werkintake een aantal activiteiten opgenomen die van belang zijn voor de nieuwkomer. Het gaat hierbij onder andere om het oordeel over de actieve en passieve taalbeheersing, het nagaan van de noodzaak tot een internationale diplomawaardering (IDW), het beoordelen van de kennis van de Nederlandse samenleving en het aangeven van mogelijkheden voor gecombineerde taal-/leer-/werktrajecten.

² Deze conclusies staan overigens op enigszins gespannen voet met een interne evaluatie verricht door het Arbeidsbureau Nederland. Hieruit bleek dat er in 65 procent van de gevallen sprake was van een warme overdracht tussen het Arbeidsbureau/CWI en Bureau Nieuwkomers naar aanleiding van de werkintake.

³ Opnieuw schetst Arbeidsbureau Nederland in dit verband een positiever beeld: een interne evaluatie geeft aan dat tussentijds overleg regelmatig plaatsvindt.

volgens een aantal van de tien respondenten van Bureau Nieuwkomers juist niet zinvol om het Arbeidsbureau/CWI bij het inburgeringsonderzoek te betrekken. Vanwege het belang om de Nederlandse taal te leren, moet verleiding voor de nieuwkomer om te gaan werken juist worden geminimaliseerd. Ook wordt aangegeven dat de ideeën van nieuwkomers over werk vaak nog veranderen gedurende het inburgeringsprogramma. Deze argumenten spelen beslist ook een rol bij de enigszins terughoudende opstelling van Bureau Nieuwkomers om het Arbeidsbureau/CWI een grote rol toe te kennen.

Maatschappelijke intake

Bureau Nieuwkomers verwijst de (vluchtelingen)nieuwkomers, voor zover zij nog niet bekend zijn bij VluchtelingenWerk, door voor een maatschappelijke intake. In bijna de helft van de gemeenten verzorgt VluchtelingenWerk ook de maatschappelijke intake voor de migranten nieuwkomers, in bijna alle overige gevallen valt deze groep onder verantwoordelijkheid van Bureau Nieuwkomers (zie ook PricewaterhouseCoopers, 216-224).

De lokale VluchtelingenWerkorganisaties in de tien dieptegemeenten houden een intake voor de maatschappelijke begeleiding, maar deze intake staat vaak los van het inburgeringsonderzoek. Dit beperkt de effectiviteit van het inburgeringsonderzoek. Er vindt bijvoorbeeld zelden een terugkoppeling plaats naar Bureau Nieuwkomers (behalve in de twee gemeenten waar VluchtelingenWerk en Bureau Nieuwkomers één bureau zijn). De meeste respondenten bij VluchtelingenWerk stellen als organisatie niet betrokken te zijn bij het inburgeringsonderzoek. Vier van hen geven expliciet aan dit als een knelpunt te ervaren. Achtergrondinformatie en kennis over de persoonlijke omstandigheden en geschiedenis van de nieuwkomer zijn immers niet bekend bij Bureau Nieuwkomers, wel bij VluchtelingenWerk. Een aantal respondenten vraagt zich af hoe door Bureau Nieuwkomers zodoende maatwerk geleverd kan worden.

Twee respondenten geven aan dat zij, indien relevant, wel informatie over de nieuwkomer met Bureau Nieuwkomers uitwisselen. In één gemeente is de maatschappelijke intake van VluchtelingenWerk uitdrukkelijk betrokken bij het inburgeringsonderzoek en is een vertegenwoordiger van VluchtelingenWerk eveneens aanwezig bij het onderzoek uitgevoerd door Bureau Nieuwkomers.

Samenvatting

Het inburgeringsonderzoek richt zich nu vooral op het vaststellen van het niveau van kennis van de Nederlandse taal en de studievoordigheid. De rol van Bureau Nieuwkomers en het ROC is hierbij prominent en vrij eenduidig. Bureau Nieuwkomers houdt een eerste intake gericht op voorlichting en het achterhalen van de mogelijkheden en wensen van de nieuwkomer. Het ROC bepaalt vervolgens het niveau van de nieuwkomer met betrekking tot het leren

van de Nederlandse taal. Met name het advies van het ROC speelt een grote rol bij de invulling van het inburgeringsprogramma.

De rol van het Arbeidsbureau/CWI en VluchtelingenWerk is minder duidelijk. Hoewel Arbeidsbureau/CWI een wettelijke taak heeft binnen de WIN verschilt het per gemeente hoeveel belang aan de inzet van de organisatie wordt gehecht en in hoeverre wordt samengewerkt. VluchtelingenWerk heeft geen wettelijke taak binnen de WIN, maar is in veel gemeenten belast met de taak van maatschappelijke begeleiding. Ook hier verschilt de mate waarin door de gemeente belang wordt gehecht aan de inzet van en samenwerking met deze instelling. Het algemene beeld is dat zowel Arbeidsbureau/CWI als VluchtelingenWerk meer betrokken zouden willen zijn bij het inburgeringsonderzoek en vinden dat zij een grotere bijdrage kunnen leveren.

3.2.2 Maatwerk bij het inburgeringsonderzoek

Het inburgeringsonderzoek is een instrument waarmee een inburgeringsprogramma op maat moet worden samengesteld, maar ook bij de uitvoering van het inburgeringsonderzoek kan maatwerk worden geleverd. In deze paragraaf gaan we op beide aspecten in.

Maatwerk bij de uitvoering van het inburgeringsonderzoek

Maatwerk bij het inburgeringsonderzoek komt vooral tot stand met betrekking tot de inhoud van de gehouden intakes. Bij Bureau Nieuwkomers wordt meestal gewerkt met een standaard intakeformulier voor het intakegesprek en een standaardrapportage. Gedurende het intakegesprek wordt meer uitgebreid ingegaan op de individuele situatie. Het hangt echter af van de caseload per trajectbegeleider bij Bureau Nieuwkomers in welke mate de persoonlijke situatie wordt besproken en in hoeverre hierover gerapporteerd wordt. Bureau Nieuwkomers in de meeste van de tien dieptegemeenten geeft aan dat als de nieuwkomer duidelijk maakt waarom hij niet aan het inburgeringsprogramma deel kan nemen, zij met de nieuwkomer op zoek gaan naar oplossingen. Indien geen oplossing wordt gevonden kan, afhankelijk van de problematiek, besloten worden tot een (tijdelijke) ontheffing of (het dreigen met) een sanctie.

Bij het ROC bestaat het maatwerk uit de verschillende soorten toetsen die voor de verschillende opleidingsniveaus worden gehanteerd. In sommige gemeenten kan de nieuwkomer de toets eventueel 's avonds doen. De verlengde intake dient als instrument om maatwerk te kunnen bieden in het inburgeringsprogramma, opdat de nieuwkomers zo goed mogelijk op hun niveau geplaatst kunnen worden. Zoals eerder genoemd, is ook de rol van de intaker belangrijk omdat deze op basis van ervaring een goede inschatting kan maken van het taalniveau en van de groep waarin de nieuwkomer het beste past.

Bij de werkintake bij het Arbeidsbureau/CWI wordt in zoverre maatwerk geleverd, dat bij sommige gemeenten alleen de nieuwkomers die streven naar educatieve of professionele zelfredzaamheid, worden doorverwezen. In een aantal gemeenten is het beleid echter dat iedereen deze intake doet omdat de nieuwkomer die aangeeft alleen sociale zelfredzaamheid na te streven gedurende het programma hierover van gedachten kan veranderen. De uitvoering van de werkintake is gestandaardiseerd: maatwerk hangt samen met de mate waarin de consulenten doorvragen over aspecten die meer specifiek met de etnische herkomst of migratiegeschiedenis samenhangen. In de praktijk blijkt een groot verschil tussen gemeenten. In sommige gemeenten is de werkintake uitgebreid, met name als er een speciale consulent voor nieuwkomers is. In andere gemeenten is de werkintake puur een administratieve handeling.

De maatschappelijke intake bij VluchtelingenWerk biedt ook individueel maatwerk. In het gesprek met de nieuwkomer wordt de behoefte aan maatschappelijke begeleiding ingeschat. Voor vluchtelingen wordt deze behoefte als zeer groot aangegeven. Voor de migranten-nieuwkomers zou de noodzaak hiervan iets kleiner zijn. Laatstgenoemde categorie heeft namelijk al een eigen netwerk, bestaande uit vooral familie en vrienden. Zij hebben daarom minder behoefte aan maatschappelijke begeleiding, zo wordt aangegeven. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de maatschappelijke begeleiding.

Achterstandscriteria

Bij het inburgeringsonderzoek is ook van belang of bepaalde risico's worden gesignaleerd, die aangeven dat een nieuwkomer in een achterstandspositie terecht kan komen of zich daar al in bevindt. In de meeste dieptegemeenten wordt echter niet gewerkt met het meten van achterstandscriteria, er zijn geen 'objectieve' meeteenheden. De trajectbegeleider kijkt naar het taalniveau, werkervaring, opleiding, motivatie, de intake-vragenlijst en de toekomstige behoefte van de nieuwkomer zelf. Aan de hand daarvan wordt de mate van zelfredzaamheid waarnaar de nieuwkomer streeft, bepaald.

Er worden drie vormen van zelfredzaamheid onderscheiden: sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid. Sociale zelfredzaamheid wordt beschouwd als het minimumniveau dat elke nieuwkomer moet bereiken om zelfstandig in de samenleving te functioneren. Het minimale streefniveau dat nodig is voor sociale zelfredzaamheid is geoperationaliseerd als het beheersen van NT2 op niveau 2. Verdere scholing of bemiddeling wordt in dit geval (vooralsnog) niet nodig of mogelijk geacht. Educatieve zelfredzaamheid is een tussendoel dat noodzakelijk wordt geacht om door te kunnen stromen naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. Professionele zelfredzaamheid houdt in dat de nieuwkomer bemiddelbaar is naar werk. Bij educatieve en professionele zelfredzaamheid hangt het vereiste niveau van het Nederlands af van de opleiding of het beroep.

Deze streefniveaus en niet zozeer meetbare achterstandscriteria bepalen in het algemeen de invulling van het inburgeringsprogramma. Bij de tien dieptegemeenten zijn evenwel twee uitzonderingen gesignaleerd. In één dieptegemeente heeft Bureau Nieuwkomers wel objectieve criteria ontwikkeld voor het bepalen van de redzaamheid (afhankelijkheid van bijstand, afstand tot de arbeidsmarkt, leeftijd). Maar ook hier wordt aangegeven dat de zelfredzaamheid niet wordt 'gemeten'. Een ander Bureau Nieuwkomers heeft als objectief doel gesteld dat de nieuwkomer na afronding van het inburgeringsprogramma tenminste met één Nederlandse persoon of organisatie een band moet hebben als minimale norm voor integratie.

Instrument voor maatwerk bij inburgeringsprogramma

Het inburgeringsonderzoek dient als instrument om maatwerk te kunnen leveren bij het inburgeringsprogramma. Alle respondenten bij Bureau Nieuwkomers twijfelen echter aan de mate waarin het inburgeringsonderzoek tot een inburgeringsprogramma op maat kan leiden. In de meeste gemeenten bepaalt nog steeds het aanbod van het ROC de samenstelling van het inburgeringsprogramma en dit aanbod is erg gericht op NT2. Ook in een brief, uitgegaan namens de G-21 gemeenten gericht aan de betrokken ministeries, wordt vermeld dat het inburgeringsonderzoek een beperkt karakter heeft. In deze brief wordt gepleit voor een grotere inbreng van het Arbeidsbureau/CWI en meer aandacht voor gecombineerde trajecten van taal en beroepsgerichte opleidingen⁴. De gemeenten signaleren echter het knelpunt dat het ROC en Arbeidsbureau/CWI maar in beperkte mate aanstuurbaar zijn. Ook de verplichte wijkering wordt als knelpunt ervaren. Tevens zijn de gemeenten van mening dat mogelijkheden van maatwerk worden beperkt vanwege de detaillering van de wet.

Op basis van het onderzoeksmateriaal kan echter worden opgemerkt dat de gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheden die de wet wel biedt. Zo proberen gemeenten nog onvoldoende via prestatiecontracten meer invloed te hebben op het aanbod van de ROC's.

Samenvatting

Maatwerk bij de uitvoering van het inburgeringsonderzoek wordt in beginsel geleverd door de individuele consultants die de intakes houden. De mate van maatwerk hangt mede af van caseload en de werkdruk van de consultants. Er zijn geen objectieve achterstandscriteria ontwikkeld. Bureau Nieuwkomers werkt meer met bepaalde profielen om zo de na te streven zelfredzaamheid vast te stellen. Als instrument voor het leveren van maatwerk bij het inburgeringsprogramma lijkt het effect van het inburgeringsonderzoek overigens beperkt. Niet de vraag maar het aanbod bepaalt de invulling van het inburgeringsprogramma. Door de focus op de bestaande NT2-programma's is de mogelijkheid voor inhoudelijk maatwerk beperkt.

⁴ Brief van de G-21 gemeenten aan de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2 oktober 2000.

Gemeenten maken overigens nauwelijks gebruik van afspraken met het ROC om een andere richting aan het aanbod te geven.

3.2.3 Tijdigheid van het aanbieden en afronden van het inburgeringsonderzoek

Het inburgeringsonderzoek dient binnen zes weken na de uitreiking van de beschikking, of bij Nederlandse nieuwkomers zes weken na inschrijving bij de GBA, van start te gaan. Vier maanden na de start van het inburgeringsonderzoek dient het te zijn afgerond en moet de nieuwkomer zijn ingeschreven bij het ROC.

In de veertig breedtegemeenten is nagegaan in hoeverre het inburgeringsonderzoek tijdig start (zie tabel 3.2). Het tijdig aanbieden wordt volgens de respondenten over het algemeen gerealiseerd. Bij de afronding van het inburgeringsonderzoek geven de respondenten aan dat dit grotendeels binnen vier maanden plaatsvindt.

Tabel 3.2: De termijnen waarbinnen het inburgeringsonderzoek (io) wordt aangeboden in de breedtegemeenten.

	Aanbieden van het io
0 - 3 weken	14
0 - 6 weken	18
Meer dan 6 weken	4 (soms)
Totaal	36

In de tien dieptegemeenten treffen we een vergelijkbaar beeld aan. Het inburgeringsonderzoek wordt in het algemeen tijdig aangeboden en tijdig afgerond. Niettemin worden in zowel de dieptegemeenten als in de breedtegemeenten twee redenen gegeven waarom de termijn soms overschreden wordt:

- gebrekkige afstemming tussen de verschillende betrokken organisaties,
- de nieuwkomer meldt zich niet tijdig.

Beide knelpunten worden hieronder kort toegelicht.

Afstemming tussen de verschillende organisaties

Bij Bureau Nieuwkomers in een aantal gemeenten worden inburgeringsonderzoeken niet altijd tijdig aangeboden omdat de Vreemdelingendienst of de afdeling Burgerzaken niet frequent de lijsten aanlevert, of omdat de lijsten niet juist of volledig zijn (zie ook hoofdstuk 2). Hierdoor start het inburgeringsonderzoek te laat. Het tijdig afronden van het inburgeringsonderzoek wordt bemoeilijkt als het ROC en het Arbeidsbureau/CWI hun adviezen niet op

tijd terugkoppelen. Meestal zijn hierover afspraken gemaakt, maar het kan voorkomen dat deze termijnen niet gehaald worden door capaciteitsproblemen.

In sommige gemeenten is Bureau Nieuwkomers daarom bezig met het opzetten van een één-loketstructuur of hebben dit reeds opgezet⁵. Hierdoor kan het inburgeringsonderzoek in een korter tijdsbestek worden uitgevoerd, vindt de overdracht beter plaats en is het voor de nieuwkomer overzichtelijker.

Twee voorbeelden van een één-loketstructuur zijn al genoemd in hoofdstuk 2. Twee andere voorbeelden zijn:

- Eén Bureau Nieuwkomers houdt haar intake op het ROC zodat de nieuwkomer aansluitend de educatieve toets kan maken.
- Eén Bureau Nieuwkomers geeft aan te streven naar een gezamenlijke intake van Bureau Nieuwkomers, en/of het ROC en/of het Arbeidsbureau én/of de Sociale Dienst zodat eventuele problemen als huisvesting, schuldenproblematiek in één keer kunnen worden afgehandeld.

Niet op tijd melden door nieuwkomer

De nieuwkomer komt niet altijd opdagen bij de eerste uitnodiging. Ook heeft hij niet altijd de juiste papieren bij zich. Dit probleem wordt met name in één van de grote steden genoemd. Als een nieuwkomer niet verschijnt op de intake voor een inburgeringsonderzoek, wordt een tweede brief gestuurd. Volgens een respondent reageert een minderheid op de eerste brief, ongeveer de helft van de nieuwkomers reageert pas bij deze tweede brief. Als er wederom geen reactie volgt, neemt men telefonisch contact op met de nieuwkomer of gaat men op huisbezoek. In laatste instantie wordt in sommige gemeenten de leerplichtambtenaar ingeschakeld. De gemeente kan de nieuwkomers ook een sanctie opleggen: een maatregel (korting op de uitkering) bij een uitkeringsgerechtigde nieuwkomers en een boete bij de niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. In de praktijk gebeurt dit echter niet vaak (zie hiervoor ook hoofdstuk 5)⁶.

⁵ Een meer pragmatische oplossing die is genoemd om het inburgeringsonderzoek toch tijdig te kunnen afronden is het versturen van een voorlopige beschikking: een beschikking met voorlopige afspraken over het inburgeringsprogramma zodat het inburgeringsonderzoek wel tijdig wordt 'afgerond' en de nieuwkomer met het programma kan starten. In de definitieve beschikking volgen de definitieve afspraken, aangevuld en/of gecorrigeerd.

⁶ Een aantal respondenten heeft overigens het idee dat een deel van de nieuwkomers die niet op komen dagen, niet tot de doelgroep behoort. De selecties van de Vreemdelingendienst en Burgerzaken zijn te grof waardoor een te grote groep wordt aangeschreven. Zo gezien ligt dit knelpunt dus ook in de sfeer van registratie en niet alleen in het gedrag van de nieuwkomer.

Samenvatting

Over het algemeen blijkt het geen probleem te zijn om de inburgeringsonderzoeken tijdig aan te bieden en af te ronden. De knelpunten die hierbij optreden, hangen deels samen met het feit dat er verschillende organisaties betrokken zijn bij het registeren en uitnodigen van de nieuwkomer. Hierdoor kan vertraging optreden. De oplossing wordt dan ook vooral gezocht in het opzetten van een één-loketstructuur. Een andere reden voor het niet halen van de termijnen ligt bij de nieuwkomer zelf. Deze reageert niet altijd direct op de eerste uitnodiging of, in geval hij zich wel meldt, neemt niet altijd de juiste papieren mee. Ook hier kan een één-loketstructuur oplossing bieden. Doordat de nieuwkomer maar op één adres hoeft te verschijnen, is het risico van vertraging en uitval tussen de verschillende instanties kleiner. Andere oplossingen zijn het herhalen van de oproep en eventueel een vervolgactie. Dit leidt er in veel gevallen toe dat de nieuwkomer zich alsnog meldt.

3.3 De cohortanalyse: uitvoering van het inburgeringsonderzoek

In deze paragraaf gaan we aan de hand van de cohortanalyse in op de uitvoering van het inburgeringsonderzoek in de tien dieptegemeenten. In deze gemeenten zijn 970 dossiers onderzocht van nieuwkomers die in 1999 zijn begonnen met hun inburgeringsprogramma (zie bijlage 4). Tijdens het onderzoek is ons een groot verschil in kwaliteit van registreren gebleken. Bij sommige gemeenten zijn zeer uitgebreide verslagen van intake-gesprekken in het dossier of in het registratiesysteem aanwezig, maar in een aantal anderen waren naast de achtergrondgegevens slechts summier verslagen aanwezig. Hierdoor zijn niet van alle nieuwkomers alle gegevens bekend.

Allereerst zullen we ingaan op een aantal achtergrondgegevens van de nieuwkomers. Vervolgens volgt een toelichting op de verschillende aspecten die verband houden met de onderzoeksvragen over het inburgeringsonderzoek.

Beschrijving van het cohort 1999

Van de nieuwkomers is 40 procent man en 60 procent vrouw. Bijna driekwart (73 procent) is tussen de 17 en 35 jaar oud, de gemiddelde leeftijd is 30 jaar. De jongste nieuwkomer is 17 jaar, de oudste 74 jaar. De vrouwelijke nieuwkomers zijn jonger dan de mannelijke nieuwkomers, de gemiddelde leeftijd voor beide groepen ligt respectievelijk op 29 en 31 jaar⁷.

⁷ Het verschil is significant bij $p < 0.05$.

Tabel 3.3: Geboorteland van de nieuwkomers.

Geboorteland (n=964)	Aantal	Percentage
Turkije	149	15,5
Nederlandse Antillen en Aruba	140	14,5
Afrika (exclusief Marokko)	136	14,1
Azië (exclusief Turkije en Midden Oosten)	106	11,0
Marokko	105	10,9
Oost-Europa en voormalige Sovjet Unie	88	9,1
Suriname	82	8,5
Midden-Oosten	76	7,8
Latijns-Amerika	66	6,9
Overig	18	1,8
Totaal	964	100

De nieuwkomers die zijn geboren in Turkije of in de Nederlandse Antillen en Aruba vormen de grootste groep. Daarna volgen de nieuwkomers uit Afrika (inclusief Marokko) en overig Azië.

Tabel 3.4: Percentage nieuwkomers naar categorie (%).

Categorie nieuwkomers	Totaal	Man	Vrouw
Vluchteling	17,3	24,0	12,6
Migrant	66,4	59,6	70,9
Nederlandse nieuwkomer	16,3	16,4	16,4
Totaal (n)	933	379	554

De grote meerderheid van de nieuwkomers zijn migranten die zich in het kader van gezinsvorming of -hereniging in Nederland hebben gevestigd (66%). Daarna volgt de groep vluchtelingen (17%) en de groep Nederlandse nieuwkomers (16%). Laatstgenoemde categorie bestaat voor het overgrote deel uit Antillianen en Arubanen. Er zijn significante verschillen te zien tussen mannen en vrouwen (bij $p < 0,05$). De vrouwelijke nieuwkomers komen vaker dan mannen voor gezinsvorming of -hereniging naar Nederland (zie tabel 3.4). Onder de mannelijke nieuwkomers scharen zich verhoudingsgewijs veel vluchtelingen.

Met betrekking tot de gezinssituatie van de nieuwkomers, blijkt ruim zeventig procent van de nieuwkomers gehuwd of samenwonend. Ongeveer 17 procent is alleenstaand en 11 pro-

cent woont in bij familie. Van de gehuwde of samenwonende nieuwkomers heeft 39 procent één of meer kinderen. Bij de alleenstaande nieuwkomers ligt dit op 23 procent. De vrouwelijke nieuwkomers zijn vaker samenwonend of gehuwd, de mannelijke nieuwkomers zijn vaker alleenstaand of inwonend. Deze verschillen zijn significant (bij $p < 0,05$). Tussen de categorie nieuwkomers zijn ook duidelijke verschillen. De niet-Nederlandse migranten en vluchtelingen wonen naar verhouding vaak samen of zijn gehuwd. De Nederlandse nieuwkomers zijn vooral alleenstaand of inwonend bij familie of vrienden.

Tabel 3.5: Gezinsituatie van de nieuwkomers naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).

Gezinsituatie	Totaal	Man	Vrouw	Vluchtelingen	Migranten-nieuwkomers	Nederlandse nieuwkomers
Alleenstaand	17,3	20,7	15,2	33,1	6,3	49,0
Samenwonend of gehuwd	71,5	66,0	75,1	60,8	88,3	9,8
Inwonend bij familie/vrienden	11,1	13,3	9,7	6,2	5,4	41,3
Totaal (n)	895	347	547	130	590	143

Ruim de helft van de nieuwkomers heeft een opleiding op Mavo/Lbo en Havo/Vwo/Mbo-niveau (54%), 23 procent heeft alleen basisonderwijs gevolgd, 17 procent heeft een opleiding op Hbo/universitair niveau en 6 procent heeft in het geheel geen opleiding genoten (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6: Opleidingsniveau van de nieuwkomers naar geslacht en categorie nieuwkomers (%).

Opleiding	Totaal	Man	Vrouw	Vluchtelingen	Migranten-nieuwkomers	Nederlandse nieuwkomers
Geen	5,8	5,2	6,2	6,5	6,6	2,3
Basisonderwijs	23,3	22,3	24,0	16,7	22,3	36,4
Mavo/Lbo	28,0	33,3	24,6	20,3	24,7	51,9
Havo/Vwo/Mbo	25,7	25,4	25,9	35,5	26,8	8,5
Hbo/Wo	17,2	13,8	19,4	21,0	19,7	0,8
Totaal (n)	828	327	501	138	534	129

Tussen de mannen en vrouwen en tussen de verschillende categorieën nieuwkomers bestaan er wederom geen significante verschillen bij een $p < 0,05$. Dit neemt niet weg dat het er op

lijkt dat vrouwelijke nieuwkomers relatief iets vaker hoog zijn opgeleid, de mannen middelbaar (Lbo/Mavo) opgeleid. De vluchtelingen zijn relatief het hoogst opgeleid⁸.

Tenslotte bestaan er verschillen in de samenstelling van de onderscheiden categorieën nieuwkomers naar grootte van de gemeente. Nederlandse nieuwkomers wonen relatief vaak in de drie grootste steden. Vluchtelingen wonen vaker in de kleinere steden, hetgeen vanzelfsprekend verband houdt met het Nederlandse spreidingsbeleid van deze categorie nieuwkomers.

Tabel 3.7: Categorie nieuwkomers naar gemeenteklasse (%).

Categorie van gemeenten	Totaal	Vluchtelingen	Migranten-nieuwkomers	Nederlandse nieuwkomers
>250.000 inwoner	79,4	68,3	79,3	91,5
100.000 tot 250.000 inwoners	14,1	18,0	15,0	6,5
50.000 tot 100.000 inwoners	13,7	13,7	5,7	2,0
Totaal (n)	933	161	619	153

De uitvoering van het inburgeringsonderzoek

De onderzochte nieuwkomers hebben vrijwel allemaal een start gemaakt met het inburgeringsonderzoek. Bij 120 nieuwkomers is de startdatum onbekend. Uit andere gegevens blijkt evenwel dat er een inburgeringsonderzoek is gehouden⁹. Er is namelijk in die gevallen wel een beschikking verstuurd.

Termijnen

De start van het inburgeringsonderzoek is gesteld op de datum van het eerste gesprek waarvoor de nieuwkomer is uitgenodigd. In werkelijkheid kan het onderzoek ook eerder gestart zijn als de nieuwkomer zichzelf meldt bij Bureau Nieuwkomers voordat hij uitgenodigd is, maar dit komt blijkens de interviews weinig voor.

Voor de nieuwkomers met een niet-Nederlandse nationaliteit kijken we naar de datum van uitreiking van de beschikking en de datum van de start van het inburgeringsonderzoek. Bij de nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit is gekeken hoeveel weken na inschrijving in het bevolkingsregister het inburgeringsonderzoek is gestart.

⁸ Het beeld van het opleidingsniveau van de Nederlandse nieuwkomers is deels vertekend omdat een deel van hen een ontheffing of vrijstelling krijgt op basis van hun opleiding (tenminste Mavo met een voldoende voor Nederlands) en daarom geen deel uitmaken van dit bestand.

⁹ Bij de nieuwkomers bij wie de startdatum bekend is (in totaal 850), blijkt bij 8 procent het inburgeringsonderzoek nog in 1998 en bij 4 procent pas in 2000 te hebben plaatsgevonden. Dus hoewel het een cohort uit 1999 betreft zijn.

Tabel 3.8: Periode waarbinnen het inburgeringsonderzoek heeft plaatsgevonden naar categorie nieuwkomer (%).

Periode	Totaal	Vluchtelingen	Migranten-nieuwkomers	Nederlandse nieuwkomers
Start inburgeringsonderzoek ligt voor inschrijving GBA/uitreiking beschikking	2,0	2,5	2,2	1,8
0 tot 6 weken	69,7	36,1	80,4	55,2
7 tot 12 weken	12,2	10,9	7,5	32,5
Meer dan 12 weken	16,1	50,4	9,9	10,5
Totaal (n)	841	119	557	141

De percentages lijken het oordeel van de respondenten van de Bureaus Nieuwkomers te weerspreken. De respondenten geven aan dat het over het algemeen lukt om de inburgeringsonderzoeken tijdig aan te bieden, terwijl bij het cohort 70 procent tijdig is bereikt. De tegenstrijdigheid wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat het dossiers betreft van nieuwkomers die in het eerste uitvoeringsjaar van de WIN zijn gestart. Aanloopproblemen zullen hier een rol hebben gespeeld. Inmiddels worden de termijnen mogelijk wel gehaald.

Een andere verklaring houdt verband met het feit dat ook de ontheffingen voor bepaalde tijd deel van de dossiers uitmaken. Volgens de wet wordt bij een ontheffing (die betrekking heeft op een ontheffing van de meldingsplicht) in eerste instantie geen inburgeringsonderzoek gehouden. Daardoor schuift de datum van het inburgeringsonderzoek op. Bureau Nieuwkomers verstuurd destijds echter niet altijd een ontheffende beschikking, waardoor dit in het dossier niet altijd terug te vinden was. De toepassing van een ontheffing is verschillend uitgevoerd in de verschillende gemeenten. Het is overigens ook andersom voorgekomen dat wel eerst een inburgeringsonderzoek is gehouden en vervolgens pas een ontheffing werd verleend¹⁰.

Het tijdig bereik naar categorie nieuwkomers

Er blijken duidelijke verschillen te bestaan tussen de categorieën nieuwkomers. De migrantennieuwkomers worden over het algemeen wel tijdig bereikt (83%). De Nederlandse nieuwkomers worden in 57 procent en de vluchtelingen zelfs maar in 39 procent van de gevallen tijdig bereikt. Dit correspondeert met de mening van de respondenten van Bureaus Nieuwkomers in de grote steden dat de groep Antillianen en Arubanen een moeilijk te bereiken groep is. Een verklaring voor het feit dat vluchtelingen later bereikt worden, is ook genoemd tijdens

¹⁰ De praktijk is weerbarstig. Niet alle nieuwkomers geven meteen bij het eerste gesprek aan of er belemmeringen zijn voor de start van het inburgeringsprogramma. Het komt voor dat een nieuwkomer in verband met vakantieplannen of reisplannen wegens familieomstandigheden een ontheffing krijgt van 1 à 2 maanden, maar dat het inburgeringsonderzoek wel alvast wordt afgerond. Ook zijn we tegengekomen dat het inburgeringsonderzoek is afgerond en vervolgens de nieuwkomer vertelt dat zij zwanger is en alsnog een tijdelijke ontheffing krijgt.

de interviews: vaak spelen bij deze groep diverse praktische en persoonlijke problemen. Het is waarschijnlijk dat daardoor het inburgeringsonderzoek later van start gaat.

De invloed van de organisatie op het tijdig bereik

Daar waar de diverse instanties met elkaar samenwerken of zelfs tot een geïntegreerd gegevenssysteem komen, blijkt ook het tijdig bereiken van nieuwkomers positief te worden beïnvloed:

- Bureau Nieuwkomers met een één-loketstructuur en een centrale intake start voor 78 procent van de nieuwkomers tijdig het inburgeringsonderzoek.
- Bureau Nieuwkomers dat met de GBA een één-loketstructuur heeft (het gebruiken van hetzelfde automatiseringssysteem) start in zeventig procent van de gevallen tijdig.
- In één gemeente waar men naar tevredenheid actief samenwerkt met de andere instanties start het inburgeringsonderzoek in honderd procent van de gevallen tijdig.

Afronding van het inburgeringsonderzoek

De afronding van het inburgeringsonderzoek is voor het onderzoek gelijkgesteld met de datum die op de beschikking stond vermeld. Deze datum moet binnen een periode van vier maanden na de start van het inburgeringsonderzoek liggen. Er is steeds gekeken naar de datum van de eerste beschikking, terwijl in een aantal gevallen meer beschikkingen na elkaar zijn verstuurd.

Tabel 3.9: Termijn waarbinnen het inburgeringsonderzoek is afgerond.

Afrondingstermijn van het inburgeringsonderzoek	Aantal	Percentage
0 en 4 maanden	547	74,7
5 tot 6 maanden	111	15,2
Meer dan 6 maanden	74	10,1
Totaal	732	100

Bijna driekwart van de inburgeringsonderzoeken wordt tijdig afgerond: dat wil zeggen binnen vier maanden na de start van het inburgeringsonderzoek. In die gevallen dat het te laat is afgerond, blijkt bij 36 procent dat het inburgeringsonderzoek nog in 1998 of in de eerste drie maanden van 1999 te hebben plaatsgevonden. Het is reëel te veronderstellen dat gedurende de eerste zes maanden aanloopproblemen een rol hebben gespeeld. Er bestaan geen significante verschillen in de afrondingstermijn tussen de categorieën nieuwkomers.

De inhoud van het inburgeringsonderzoek

De wijze waarop de inhoud van het inburgeringsonderzoek bij Bureau Nieuwkomers geregistreerd staat, verschilt sterk per gemeenten. In deze paragraaf richten we ons op de gegevens die nog enigszins structureel zijn verzameld, te weten het beginniveau, het streefniveau, de doelstelling van het programma en de behoefte aan kinderopvang. Deze resultaten dienen met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden omdat zij bij een aanzienlijk aantal cases ontbreken.

De meeste nieuwkomers worden bij de intake getoetst op de kennis van de Nederlandse taal. Uit de dossiers is in veel gevallen niet duidelijk wat het beginniveau is. Vaak gaat het niet verder dan ‘een beetje’, ‘redelijk’ of ‘lager dan niveau 3’. We hebben toch geprobeerd om per deelvaardigheid een indicatie te geven van het beginniveau, zodat dit afgezet kan worden tegen het eindniveau. De resultaten moeten echter met enige voorzichtigheid worden beschouwd¹¹.

Tabel 3.10: Beheersing Nederlands aan het begin van het inburgeringsprogramma naar deelvaardigheden¹².

NT2-niveau	Lezen	Luisteren	Spreken	Schrijven	Algemeen
Geen	34,4	34,4	36,4	34,3	25,9
1	6,2	6,7	11,0	6,2	2,7
2	4,7	5,0	9,3	4,2	2,4
3 of meer	2,1	1,8	4,7	2,5	0,7
Onbekend	52,5	52,1	28,5	52,78	68,3
Totaal (n)	912	912	912	912	912

Het eerste dat opvalt in tabel 3.10 is dat in de dossiers niet systematisch wordt bijgehouden wat het beginniveau Nederlands is. Het is aannemelijk dat het NT2-niveau van de nieuwkomers die niet zijn opgenomen in de tabel, onder het niveau 1 ligt. Mensen met enig taalniveau worden bij de intake doorgaans wel getoetst, waardoor de kans groter is dat deze resultaten in het dossier staan vermeld. Ook het feit dat de meeste nieuwkomers in een beginnersgroep worden geplaatst, duidt op een laag beginniveau. Van de nieuwkomers waar het beginniveau wel getoetst is, is veruit de meerderheid ook beginner bij aanvang van het inburgeringsprogramma.

¹¹ Omdat de beginniveaus meestal niet gebaseerd zijn op dezelfde toetsen als de eindniveaus en soms helemaal niet op toetsresultaten kan alleen een globale vergelijking worden gemaakt. Een beetje is gehercodeerd als niveau 1, redelijk/half gevorderd als niveau 2.

¹² Daar waar het algemene niveau bekend was, is ditzelfde niveau toegekend aan de deelvaardigheden. Hierdoor is het aandeel onbekenden per deelvaardigheid enigszins teruggedrongen. De tussenniveaus zijn afgerond naar beneden (dus op weg naar niveau 2 is niveau 1).

ringsprogramma (respectievelijk 73, 72, 59 en 73% voor lezen, luisteren, spreken en schrijven). Het zal niet verbazen dat de Nederlandse nieuwkomers in verhouding vaker enig niveau van de Nederlands taal beheersen. Het gaat hierbij vooral om een mondelinge taalvaardigheid van het Nederlands.

Het taalniveau wordt dus in de meeste gevallen niet systematisch getoetst of geregistreerd aan het begin van het inburgeringsprogramma. Dit betekent dat het voor Bureau Nieuwkomers in de meeste van de onderzochte gemeenten niet mogelijk is om de vooruitgang in NT2-niveau na een jaar inburgering precies te bepalen.

Streefniveaus

In ruim eenderde van de dossiers van de nieuwkomers ontbreekt de registratie van het streefniveau. Daar waar wel een streefniveau is aangegeven, blijkt dit veelal op NT2-niveau 2 te worden gesteld (zie tabel 3.11). Dit is het minimale niveau dat noodzakelijk wordt geacht voor sociale zelfredzaamheid. Maar dat wil niet zeggen dat dit altijd even haalbaar wordt geacht. Het stellen van het eindniveau lijkt soms meer een formaliteit. In een aantal gemeenten stond het streefniveau '2' standaard vermeld in de beschikking¹³. Bovendien wordt het soms standaard gekoppeld aan het opleidingsniveau of de mate van redzaamheid. Het streefniveau voor nieuwkomers die na het inburgeringsprogramma een opleiding willen volgen (educatieve redzaamheid), is gemiddeld hoger dan bij de andere profielen¹⁴. Bij de gestelde streefniveaus zijn geen significante verschillen (bij $p < 0.05$) geconstateerd tussen mannen en vrouwen, noch tussen de categorieën nieuwkomers.

Tabel 3.11: Streefniveau gebaseerd op NT2-niveaus.

Streefniveau bepaald bij inburgeringsonderzoek	Aantal	Percentage
Niveau 1	65	13,5
Niveau 2	214	44,6
Niveau 3	160	33,3
Niveau 4	34	7,1
Niveau 5	7	1,5
Totaal	522	100

¹³ Zo bleek in een gemeente dat nieuwkomers die bij aanvang reeds niveau 1 of 2 hadden ook als streefniveau niveau 2 op de beschikking hadden staan.

¹⁴ In principe wordt bij zowel professionele als educatieve zelfredzaamheid uitgegaan van NT2-niveau 3. Voor HBO en universitaire opleidingen is echter NT2-niveau 5 vereist.

Mate van zelfredzaamheid

De zelfredzaamheid wordt bepaald in overleg tussen trajectbegeleider en de nieuwkomer. Niet alle dossiers maken hier echter expliciet melding van. Uit de interviews bleek dat Bureau Nieuwkomers niet altijd meteen de mate van zelfredzaamheid kunnen vaststellen. Als reden hiervoor werd aangegeven dat een deel van de nieuwkomers nog niet weten wat zij willen gaan doen na het inburgeringsprogramma.

Tabel 3.12: Mate van zelfredzaamheid, aangegeven als streefdoel (%).

Mate van redzaamheid	Totaal	Mannen	Vrouwen
Sociale redzaamheid	13,0	5,3	18,5
Educatieve redzaamheid	10,4	9,5	10,8
Professionele redzaamheid	76,7	85,2	70,7
Totaal (n)	568	243	324

Voor zover bekend, wordt bij aanvang van het inburgeringsonderzoek voor de meeste nieuwkomers (77%) professionele zelfredzaamheid als het na te streven doel aangegeven. Nieuwkomers worden dus voorbereid op participatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is een significant verschil tussen mannen en vrouwen (bij $p < 0.05$): mannelijke nieuwkomers streven vaker professionele redzaamheid na dan vrouwelijke nieuwkomers. De vrouwelijke nieuwkomers zijn naar verhouding minder op werk geïntereerd en meer gericht op sociale redzaamheid. Als we kijken naar de categorieën van nieuwkomers zien we geen significante verschillen.

Kinderopvang

De rapportage over de individuele situatie van de nieuwkomer verschilt, zoals al eerder opgemerkt, per gemeente. Een probleem bij de uitvoering van de WIN, waar vaak over gerapporteerd is, is het gebrek aan kinderopvang¹⁵. In totaal hebben 285 nieuwkomers één of meer kinderen bij aanvang van het inburgeringsprogramma. Uit de dossiers blijkt dat 43 procent daarvan kinderopvang nodig heeft¹⁶. In tabel 3.14 komt echter tot uiting dat het niet altijd lukt om kinderopvang op tijd te regelen. In de interviews kwam dit ook naar voren. Daarbij werd nog opgemerkt dat kinderopvang vooral een probleem is als de vraag pas tijdens het programma ontstaat (zoals na een zwangerschap).

¹⁵ Omdat deze gegevens niet gestructureerd in alle dossiers vermeld staan, is het mogelijk dat het werkelijke percentage hoger ligt.

¹⁶ Dat betekent dat ongeveer 13 procent van de nieuwkomers die een programma moeten volgen, kinderopvang nodig hebben.

Soort beschikking

De nieuwkomers in de cohortanalyse zijn geselecteerd op het feit of ze in 1999 zijn gestart met een inburgeringsprogramma. Desondanks hebben een aantal nieuwkomers uit deze groep een volledige vrijstelling of een ontheffing onbepaalde tijd ontvangen¹⁷.

Tabel 3.13: Soort beschikking, afgegeven door Bureau Nieuwkomers.

	Aantal	Percentage
Vrijstelling	16	1,9
Gedeeltelijke vrijstelling	105	12,2
Ontheffing onbepaalde tijd	21	2,4
Ontheffing bepaalde tijd	61	7,1
Vaststellend	648	75,5
Geen beschikking	6	0,6
Totaal	858	100

Ruim driekwart van de nieuwkomers heeft een vaststellende beschikking ontvangen, 14 procent heeft een (gedeeltelijke) vrijstellende beschikking gekregen en voor tien procent is een ontheffing voor bepaalde of onbepaalde tijd van toepassing. De ontheffing voor onbepaalde tijd en de vrijstelling voor het gehele inburgeringsprogramma komen slechts sporadisch voor. Slechts in een enkel geval is geen beschikking verstuurd omdat de nieuwkomer niet tot de doelgroep behoorde of omdat hij verhuisd bleek te zijn (zie ook bijlage 5).

Reden voor ontheffingen en vrijstellingen

De redenen voor de (tijdelijke) ontheffingen en gehele vrijstellingen zijn divers (zie tabel 3.14)¹⁸. Het beeld dat hieruit naar voren komt, spoort met de bevindingen uit de interviews met medewerkers van Bureau Nieuwkomers. Zwangerschap vormt een belangrijk motief voor de verstrekking van een tijdelijke ontheffing. Daarnaast zijn redenen van psychische of lichamelijke aard van invloed op het aantal nieuwkomers dat niet (direct) met het programma start. Ook dient te worden gewezen op een factor in de randvoorwaardelijke sfeer, namelijk het gebrek aan kinderopvang.

¹⁷ Bij het onderzoeken van het soort beschikking is steeds gekeken naar de eerste beschikking die is verstuurd. Zoals eerder vermeld, worden in sommige gevallen meerdere beschikkingen na elkaar verstuurd aan de nieuwkomer. Omdat bij het dossieronderzoek is gekozen voor de eerste beschikking die is verzonden, kan het aantal ontheffende en vrijstellende beschikkingen in de praktijk dus hoger liggen.

¹⁸ De redenen voor een gedeeltelijke vrijstelling zijn niet in de tabel opgenomen. Het grootste gedeelte betrof vrijstellingen voor Beroepenoriëntatie (BO) omdat een ROC aan lageropgeleiden geen BO biedt tijdens het inburgeringstraject. Voor Nederlands is zestienmaal een vrijstelling gegeven.

Tabel 3.14: Redenen voor (tijdelijke) ontheffing en vrijstelling.

Reden tijdelijke ontheffing en vrijstelling	Aantal	Percentage*
Zwangerschap	23	23,5
Lichamelijke of psychische problemen	17	17,3
Gebrek aan kinderopvang	17	17,3
Voldoet aan opleidingseisen	15	15,3
Overig	12	12,2
Werk	8	8,2
Tijdelijk terug naar land van herkomst (wegens omstandigheden of vakantie)	6	6,1
Niet in staat om aan de wet te voldoen	5	5,1
Zorgtaken	3	3,0
Totaal (n)	98	

* Totaal telt op tot meer dan 100 procent, want meer antwoorden mogelijk.

Samenvatting

Voorafgaande aan enige opmerkingen over de inhoud van de cohortanalyse, past de conclusie dat de kwaliteit van de dossiers in de onderzochte gemeenten sterk wisselt. Over de gehele linie kenmerken de dossiers zich door veel ontbrekende gegevens. Daarnaast bevatten sommige dossiers slechts achtergrondgegevens van de nieuwkomers en een summier rapportage. Andere dossiers zijn veel uitgebreider; men treft er integrale verslagen van de positie en voortgang van de nieuwkomer aan. Deze verschillen staan niet los van de wijze waarop er gewerkt wordt in de gemeente.

Veruit de meeste nieuwkomers zijn beginners bij aanvang van het inburgeringsprogramma. Ongeveer driekwart van de personen bij wie het taalniveau bekend is, heeft nog geen of nauwelijks kennis van de Nederlandse taal. Dit neemt niet weg dat voor de meeste nieuwkomers minimaal NT2-niveau als streefniveau wordt ingevuld. Daarnaast streeft een meerderheid professionele zelfredzaamheid na. Het vizier is gericht op deelname aan de arbeidsmarkt. Het is echter niet altijd duidelijk hoe het streefniveau van de Nederlandse taal en het doel van zelfredzaamheid worden bepaald. In sommige gemeenten lijkt dit standaard te worden gekoppeld aan bijvoorbeeld een bepaald NT2-programma, opleidingsniveau of aan het in de WIN gestelde streefniveau 2. Zoals in hoofdstuk 5 zal blijken, zijn deze streefniveaus niet altijd realistisch.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de uitvoering van het inburgeringsonderzoek en de start van het programma. Het inburgeringsonderzoek richt zich in de regel vooral op het vaststellen van het niveau van kennis van de Nederlandse taal en de studievaardigheid. De rol van Bureau Nieuwkomers en het ROC is hierbij prominent en vrij eenduidig. Bureau Nieuwkomers houdt een eerste intake gericht op voorlichting en het achterhalen van de mogelijkheden en wensen van de nieuwkomer. Het ROC bepaalt vervolgens het niveau van de nieuwkomer met betrekking tot het leren van de Nederlandse taal. Over het algemeen worden de inburgeringsonderzoeken tijdig aangeboden en tijdig afgerond.

Veruit de meeste nieuwkomers zijn beginners bij aanvang van het inburgeringsprogramma. De kennis die zij hebben van de Nederlandse taal is uiterst gering. Mede als gevolg hiervan wordt het streefniveau vaak op niveau 2 vastgesteld. Dit is het minimale niveau om zelfstandig in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren (ook wel aangeduid met het begrip sociale zelfredzaamheid). Niettemin wordt voor het merendeel van de nieuwkomers het doel van zelfredzaamheid tijdens het onderzoek op een hoger niveau vastgesteld. Ruim driekwart van de nieuwkomers komt in aanmerking voor het doel van professionele zelfredzaamheid. Hiermee kan men zich ook een plaats op de arbeidsmarkt verwerven.

Het is echter niet altijd duidelijk hoe het streefniveau van de Nederlandse taal en het doel van zelfredzaamheid worden bepaald. In sommige gemeenten lijkt dit standaard te worden gekoppeld aan bijvoorbeeld een bepaald NT2-programma, opleidingsniveau of aan het in de WIN gestelde streefniveau 2. Hiermee is van een persoonsgebonden aanpak lang niet altijd sprake. Het inburgeringsonderzoek richt zich in de praktijk in belangrijke mate naar (de mogelijkheden van) het programma zoals dat op de ROC's wordt aangeboden.

De geringe aanvangsniveaus van nieuwkomers leiden er in de regel eveneens toe dat de inburgeringsprogramma's vaak standaard worden ingevuld. In veruit de meeste gevallen wordt namelijk een intensieve taal cursus geadviseerd. Niettemin kan ook tijdens het onderzoek meer maatwerk worden bereikt, niet in de laatste plaats door de betrokkenheid van het Arbeidsbureau/CWI en VluchtelingenWerk te vergroten. Het Arbeidsbureau/CWI heeft met de werkintake een wettelijke taak binnen de WIN. Deze taak kan door de gemeenten echter beter worden benut. De mogelijkheid tot het leveren van maatwerk wordt hierdoor vergroot. VluchtelingenWerk heeft vaak goed zicht op de achtergrond en omstandigheden van de nieuwkomer. Door deze informatie in het inburgeringsonderzoek te betrekken kan ook meer maatwerk worden geleverd.

Arbeidsbureau/CWI heeft met de werkintake een goed instrument in handen om Bureau Nieuwkomers te adviseren en daarmee een grotere diversiteit aan te brengen in de contracten (gecombineerde trajecten van taal, beroepsgerichte opleidingen en dergelijke). Daarnaast wordt door deze organisatie een uitbreiding van taken bepleit, onder andere met betrekking tot de aanvraag voor diplomawaardering, een uitgebreidere assessment en advies over duale trajecten. Vanuit VluchtelingenWerk wordt benadrukt dat de aldaar aanwezige kennis over de persoonlijke achtergrond en omstandigheden van nieuwkomers een duidelijker plaats in het onderzoek zou moeten innemen.

4 HET INBURGERINGSPROGRAMMA

4.1 Inleiding

Na het inburgeringsonderzoek start het inburgeringsprogramma. Dit bestaat uit een aantal onderdelen. Het educatieve programma bestaat uit Nederlands als Tweede Taal (NT2), Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO). Daarnaast krijgt de nieuwkomer trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding, het zogenaamde welzijnstraject. Het inburgeringsprogramma wordt afgerond met een toets en de doorgeleiding van de nieuwkomer. Deze twee onderdelen worden in respectievelijk hoofdstuk 5 en 6 behandeld. De belangrijkste vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is hoe het inburgeringsprogramma wordt uitgevoerd en wat de kwaliteit van dit programma is.

In paragraaf 4.2 behandelen we op basis van de interviews de inhoud en uitvoering van de educatieve programma's. Elementen die hiermee verband houden, zijn het soort onderwijs dat wordt aangeboden, de tijdigheid van het aanbod en de flexibiliteit van het aanbod. Centraal hierbij staat of en in hoeverre kwaliteit en maatwerk geleverd kan worden. In paragraaf 4.3 en 4.4 worden respectievelijk de trajectbegeleiding en de maatschappelijke begeleiding behandeld. In paragraaf 4.5 vindt de kwantitatieve analyse plaats aan de hand van de cohortanalyse. We gaan in op het aantal nieuwkomers dat deelneemt aan het inburgeringsprogramma, de termijn waarbinnen inburgeringsprogramma's worden aangeboden, de inhoud van de programma's en de kwint. Deze resultaten zullen worden afgezet tegenover de bevindingen uit de interviews. De belangrijkste conclusies staan in paragraaf 4.6.

4.2 Opzet en kwaliteit van de educatieve programma's

Het educatieve programma is in omvang het belangrijkste onderdeel van het inburgeringsprogramma. Om inzicht te krijgen in de kwaliteit kijken we naar de inhoud ervan en naar de mogelijke knelpunten bij het inrichten van het educatieve programma. Tevens gaan we in op de vraag in hoeverre maatwerk wordt geleverd in de inburgeringsprogramma's. De analyse is gebaseerd op de interviews met de ROC's. Bij dit onderdeel wordt ook gebruik gemaakt van de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, die de kwaliteit van het taalonderwijs aan volwassen allochtonen vaststelt¹.

¹ De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het NT2-onderwijs door haar bevindingen bij het doorlichten van ROC's te toetsen aan de centrale beleidsdoelstellingen van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB).

4.2.1 Start van het inburgeringsprogramma

De nieuwkomer dient uiterlijk vier maanden na melding bij Bureau Nieuwkomers voor het inburgeringsonderzoek ingeschreven te staan bij het ROC. Bureau Nieuwkomers geeft aan dat over het algemeen deze termijn wordt gehaald. Alleen in uitzonderingsgevallen, meestal indien nieuwkomers specifiek aanbod nodig hebben, wordt de termijn niet gehaald. De respondenten namens de ROC's hebben dezelfde ervaring. Ruim driekwart van de ROC's geeft aan dat ruim 90 procent van de nieuwkomers op tijd kan starten. Alleen bij de avondcursussen en cursussen voor analfabeten zijn er niet voldoende instroommomenten, waardoor het tijdig aanbieden van een inburgeringsprogramma niet altijd lukt. Vrijwel alle ROC's hebben tenminste vier startmomenten voor de intensieve cursussen, drie ROC's hebben zelfs nog meer officiële startmomenten. Slechts één ROC slaagt er niet in het grootste deel van de nieuwkomers binnen de termijnen in een programma te plaatsen. Op veel ROC's kan ook nog tussentijds worden ingestroomd als de groep nog niet vol is of net is begonnen. Ook hebben sommige ROC's een speciaal instroomprogramma.

De belangrijkste redenen waarom nieuwkomers niet kunnen starten staan in tabel 4.1 op een rijtje. Tussen Bureau Nieuwkomers en het ROC bestaat weinig verschil van mening over de redenen.

Tabel 4.1: Redenen waarom niet op tijd gestart worden met een educatief programma volgens de respondenten van de ROC's*.

Redenen	Absoluut
<i>Organisatorische redenen</i>	
Kinderopvang	19
Beperkt aantal instroommomenten vanwege omvang groep (analfabeten, vrouwengroepen, avondgroepen)	9
Vakanties	7
Late melding nieuwkomers door Bureau Nieuwkomers/procesfoutjes	5
<i>Redenen aan de kant van de nieuwkomer</i>	
Nieuwkomers die zich te laat melden/zich niet aan de afspraken houden/niet gemotiveerd zijn	8
Zwangerschap, medische problemen	3
Vinden van werk	1
Totaal (n)	34

* Respondenten konden meer dan één oorzaak geven. Totaal telt op tot meer dan 100 procent.

De redenen waarom nieuwkomers niet op tijd aan het educatief programma kunnen beginnen, hebben dus vooral een organisatorische oorzaak.

- *Gebrek aan kinderopvang* is veruit de belangrijkste reden waardoor nieuwkomers met kinderen vaak lang moeten wachten voordat ze kunnen starten. In sommige gemeenten worden hiervoor ontheffingen verleend om toch aan de termijnen te voldoen.
- Vanwege de beperkte instroom van het aantal *analfabeten*, duurt het vaak enige tijd voordat er voldoende analfabeten zijn om een nieuwe groep te starten. Dit speelt vooral op de kleinere ROC's.
- Nieuwkomers volgen in principe een intensieve dagcursus. Alleen werkenden of moeders zonder kinderopvang kiezen voor een *avondprogramma*. De instroommomenten van de avondgroepen zijn daarom niet afgestemd op de termijnen van de WIN. De avondcursussen hebben vaak maar twee instroommomenten die aansluiten bij de modules per jaar. Er zijn op de kleinere ROC's onvoldoende nieuwkomers die een avondprogramma volgen om extra startmomenten te creëren.

Er worden weinig concrete oplossingen genoemd door de ROC's, met name omdat het op de meeste ROC's maar om een gering aantal nieuwkomers gaat dat niet op tijd geplaatst kan worden. Enkele ROC's werken met instroom-, bezem- of startgroepen. Bij een eerstvolgend instroommoment stromen de nieuwkomers door naar een cursus op hun eigen niveau. Andere ROC's zien vanwege het grote niveauverschil in de groep echter weinig in deze oplossing. De aandacht gaat dan vooral uit naar het oefenen van studievaardigheden, zoals het omgaan met de computer.

4.2.2 Inhoud van de programma's

Het educatieve deel van het inburgeringsprogramma bestaat uit de onderdelen NT2, MO en BO. De educatie wordt in beginsel, vanwege de verplichte aanbesteding, verzorgd door een Regionaal Opleidingen Centrum (ROC). Het educatieve programma omvat gemiddeld 600 uur.

We hebben de ROC's gevraagd hoeveel profielen er zijn, welke programma's gebruikt worden, wat de verhouding is tussen klassikaal en niet-klassikaal, welke mogelijkheden er zijn voor centraal en decentraal onderwijs, de aanwezigheid van intensief en niet-intensief aanbod en naar het bestaan van specifieke vrouwengroepen. We gebruiken hiervoor de antwoorden uit de 40 breedtegemeenten, aangevuld met informatie uit de dieptegemeenten.

Profielen

Alle ROC's werken met verschillende cursistenprofielen. Een aantal van de onderzochte gemeenten in het onderzoek heeft alleen een decentrale vestiging binnen hun gemeentegrenzen. Hier worden meestal slechts twee cursistenprofielen gegeven (laag- en middenopgeleiden). De hoogopgeleiden gaan naar de centrale vestiging. Op de andere ROC's zijn tenminste vier verschillende profielen. De profielen worden niet overal op dezelfde wijze gedefinieerd. Sommige ROC's gaan uit van de KSE-niveaus², anderen van sociale, professionele en educatieve redzaamheid, weer andere van uitstroomniveaus naar de staatsexamens NT2 I en II en een alfaprofiel voor analfabeten. De meeste ROC's gaan uit van profielen die aansluiten bij het opleidingsniveau en de leervaardigheid van een cursist: dus profielen die aansluiten bij analfabeten, laagopgeleiden, middenopgeleiden en hoogopgeleiden. Er wordt nauwelijks gewerkt met een indeling naar groepen op basis van gelijke interesse of ervaring, zoals bijvoorbeeld moeders met jonge kinderen of anderstaligen die in een technisch beroep willen werken.

Gebruikte methoden

We hebben de ROC's gevraagd welke methoden ze gebruiken, waarbij onderscheid is gemaakt naar analfabeten, laagopgeleiden, middenopgeleiden en hoogopgeleiden. De meeste ROC's gebruiken per groep één of twee methoden. In tabel 4.2 staan de verschillende methoden per niveaugroep. Voor analfabeten worden vaak verschillende programma's gebruikt zoals Alfa, 7-43 en vervolgens Breekijzer. Voor de laagopgeleiden zijn IJsbreker en Breekijzer veruit de meest gebruikte methoden. Voor de middenopgeleiden zijn dat IJsbreker en Nieuwe Buren. De hogeropgeleiden werken voornamelijk met Nieuwe Buren. Op enkele ROC's wordt de scheiding niet aangebracht.

Geconcludeerd kan worden dat bijna alle ROC's programma's gebruiken die min of meer aansluiten bij het opleidingsniveau van de nieuwkomer. Slechts in sommige gevallen gebeurt dit niet. Het is niet mogelijk om op basis van de gebruikte methoden een oordeel over de kwaliteit van de lessen uit te spreken. Dat hangt namelijk sterk samen met de kwaliteit van de docent en de wijze waarop hij/zij de methode in de les gebruikt.

² KSE staat voor Kwalificatie Structuur Educatie.

Tabel 4.2: Gebruikte methoden*.

NT2-programma	Analfabeten	Laag opgeleiden	Midden opgeleiden	Hoog opgeleiden
743	18	-	-	-
Alfa	14	-	-	-
Breekijzer	8	21	-	-
Eigen programma	3	-	-	-
Ijsbreker	2	22	18	2
Beter lezen	1	-	-	-
Tempo	1	-	-	-
Nieuwe Buren	-	7	22	21
Startpunt	-	2	-	-
Code Nederlands	-	1	4	12
16+	-	-	6	1
0031	-	-	-	7
Nieuw Perspectief	-	-	-	2
Delftse Methode	-	-	-	2

* Respondenten konden meer methoden noemen. Totaal telt op tot meer dan 100 procent.

Aantal uren en verhouding klassikaal/OLC

De meeste gemeenten gaan uit van een inburgeringsprogramma van 600 uur per nieuwkomer dat een jaar duurt. Om 600 uur NT2 en MO in een jaar te kunnen volgen, moet er tenminste 15 uur per week onderwijs worden gegeven. Vanaf 15 lessen per week wordt gesproken van een intensieve cursus. Uit tabel 4.3 blijkt dat dit in een aantal gevallen niet gerealiseerd wordt. Met betrekking tot het aantal aangeboden uren kan het volgende worden opgemerkt:

- *Alfabetiseringsgroepen:* Op meer dan de helft van de ROC's krijgen nieuwkomers die alfabetiseringslessen volgen, minder dan 600 uur in een jaar aangeboden. Dit is een bewuste keuze van de ROC's omdat volgens hen een intensieve cursus te zwaar is voor deze doelgroep.
- *Laagopgeleiden.* Op 7 van de 32 ondervraagde ROC's krijgen ook laagopgeleiden die een intensief programma volgen minder dan 600 uur aangeboden. Hoewel sommige respondenten aangeven dat 15 uur of meer te intensief is voor deze groep, lijkt ook een financiële reden een rol te spelen. De lesgroepen van laagopgeleiden zijn relatief klein en ontvangen relatief veel uren klassikaal les, waardoor de kosten hoog zijn in vergelijking met de midden- en hoogopgeleiden. Het feit dat deze groep er lang over doet om Nederlands te leren, zou echter pleiten voor een intensiever programma, zodat zij eerder een redelijk niveau halen.

- *De midden- en hogeropgeleiden* krijgen doorgaans tenminste 15 uur NT2 per week aangeboden. De groepen zijn gemiddeld iets groter. Onder deze groep zitten ook deelnemers die een veel intensiever programma zouden aan kunnen. De meeste ROC's voorzien hier echter niet in. Een deel van de hogeropgeleiden is hierdoor mogelijk onnodig lang bezig met het NT2-traject³.
- *Niet-intensieve wijk- of avondcursussen* bestaan over het algemeen uit 6 à 8 uren per week. Nieuwkomers die een niet-intensief programma volgen, krijgen dus tussen de 240 en 320 uur NT2 per jaar. Het is volgens de respondenten te zwaar voor de meeste deeltijd-cursisten om meer dan twee dagdelen te volgen naast hun werk en/of andere activiteiten.

Tabel 4.3: Aantal uren NT2 per week voor een inburgeringscursus per niveau (klassikaal en computerlessen).

Aantal uur	Analfabeten	Laag opgeleiden	Midden opgeleiden	Hoog opgeleiden
Minder dan 10 uur	8	1		
10 tot 15 uur	10	6	1	2
15 uur	7	13	14	13
Meer dan 15 uur	5	12	15	14
Totaal (n)	30	32	30	29

De nieuwkomers hebben niet alleen klassikaal les maar krijgen ook onderwijs in het Open Leercentrum en/of achter de computer. Een programma als Nieuwe Buren is voor een groot deel gericht op zelfstandig werken achter de computer. Het voordeel van computergestuurd onderwijs is dat iedere deelnemer de cursus in eigen tempo op zijn eigen niveau kan volgen. De mate van zelfstandig werken verschilt in de praktijk per niveau. De respondenten geven aan dat met name de midden- en hogeropgeleiden goed zelfstandig kunnen werken en meer behoefte hebben aan het werken in eigen tempo. Voor hen heeft computergestuurd onderwijs waarschijnlijk het meeste rendement. De verdeling tussen klassikaal en computergestuurd onderwijs verschilt per ROC en per categorie cursist:

- Deelnemers aan een *alfabetiseringscursus* hebben voornamelijk klassikaal les, variërend tussen de ROC's van 100 procent tot 75 procent van de tijd.
- De *laagopgeleiden* werken iets meer zelfstandig. Bij hen is de variatie tussen de ROC's groter en varieert van 50/50 bij een programma als Nieuwe Buren tot 95 procent klassikaal en 5 procent zelfstandig op een ander ROC.

³ De wet biedt de mogelijkheid ROC's door te laten contracteren naar andere instellingen. Hoewel in een aantal gemeenten afspraken zijn gemaakt om hoogopgeleiden door te contracteren naar een Hogeschool of Universiteit wordt daar in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt. Zie ook verder in dit hoofdstuk.

- Bij *midden- en hoogopgeleiden* ligt de verhouding klassikaal/computergestuurd meestal op de 50/50 of 60/40 (klassikaal/computer). Maar ook aan de midden- en hogeropgeleiden geven enkele ROC's toch nog voornamelijk klassikaal les (80 procent).

Inhalen gemiste uren

Een deel van de nieuwkomers verzuimt regelmatig (zie ook tabel 5.5). Hierdoor missen ze lessen en halen mogelijk niet het gewenste niveau bij de profieltoets. Ook volgt deze groep niet het aantal uren dat is afgesproken in het inburgeringsonderzoek.

De ROC's is daarom gevraagd op welke wijze zij nieuwkomers in staat stellen gemiste uren in te halen. Gemiste uren kunnen op de meeste ROC's alleen ingehaald worden als het een langere periode betreft waarvoor ontheffing is verleend (zoals zwangerschap of ziekte), op zes ROC's kunnen gemiste uren worden ingehaald in het Open Leercentrum. Dat betekent dat de nieuwkomer zelfstandig de gemiste lessen kan doorwerken. Vijf ROC's zeggen dat alles ingehaald kan worden en twee ROC's geven geen enkele mogelijkheid om lessen in te halen. In de meeste gevallen kan kortdurend verzuim dus niet ingehaald worden.

Centraal/decentraal, dag/avond

De afgelopen jaren zijn de ROC's steeds meer uitgegaan van NT2-onderwijs dat op centrale locaties wordt gegeven, waar goede voorzieningen zijn zoals een Openleercentrum, computers en dergelijke. Dit geldt met name voor de intensieve inburgeringscursussen. Een uitzondering vormen de grote steden waar meer centrale locaties zijn en kleinere gemeenten waar een nevenvestiging van een ROC is.

De vraag van de nieuwkomer sluit echter niet altijd aan op het aanbod op centrale locaties. Bepaalde groepen zoals laagopgeleide vrouwen willen liever in de eigen wijk onderwijs volgen. Voor een deel komen de ROC's hieraan tegemoet. Alfabetiseringscursussen worden doorgaans overdag gegeven op zowel centrale als decentrale plaatsen om de drempel voor de cursisten zo laag mogelijk te houden. Op minder dan de helft van de ROC's kan echter 's avonds een alfabetiseringscursus worden gevolgd. Cursussen voor laagopgeleiden worden doorgaans ook centraal en decentraal gegeven. Ook zijn er bijna in alle onderzochte gemeenten avondcursussen voor deze groep. Voor de midden- en hoogopgeleiden worden eigenlijk alleen cursussen op de centrale locaties aangeboden. Mede omdat zij gebruik maken van computers en dergelijke is een goed geoutilleerde locatie van belang. De respondenten van de ROC's gaan ervan uit dat deze groep weinig bezwaar heeft tegen een langere reisafstand. De cursussen worden zowel overdag als 's avonds gegeven.

Mogelijkheid tot switchen tussen groepen

Ondanks het toetsen bij de intake of een verlengde intake, blijkt het niet mogelijk om alle cursisten direct in de juiste cursus te plaatsen. Ook komt het voor dat een cursist meer of minder progressie maakt dan werd verwacht. Dit is echter geen knelpunt, omdat op bijna alle

ondervraagde ROC's geswitcht kan worden tussen groepen. Naar aanleiding van tussentijdse toetsresultaten kan een deelnemer overgeplaatst worden naar een andere groep. Ook kan iemand overgeplaatst worden van intensief naar niet-intensief en omgekeerd. Enkele respondenten geven aan dat dit niet altijd gemakkelijk is, omdat niet in alle groepen dezelfde methoden worden gebruikt. Ook lijkt het soms moeilijk een passende niveaugroep voor een cursist te vinden. Eén ROC heeft voor een andere oplossing gekozen: cursisten met verschillende niveaus zitten bij elkaar in één groep en werken zelfstandig aan hun voortgang.

Aanbod vrouwen

In het onderzoek is specifieke aandacht voor de positie van vrouwelijke nieuwkomers. Er is gevraagd of er specifieke inburgeringscursussen voor vrouwen zijn. Enkele vrouwelijke nieuwkomers krijgen namelijk alleen toestemming van hun echtgenoot om een programma te volgen als zij niet met andere mannen in de klas zitten. Tevens werden van oudsher met name voor analfabete vrouwen aparte cursussen gegeven. Uit een inventarisatie onder de ROC's blijkt dat een meerderheid aparte vrouwencursussen aanbiedt (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4: Aantal uren NT2 per week voor een intensieve cursus per niveau.

	Absoluut
Geen apart aanbod	13
Aparte groepen, maar hetzelfde programma	13
Aparte groepen met apart programma	7
Totaal (n)	33

In de meeste gevallen gaat het om dezelfde programma's als de gemengde groepen gebruiken, maar dan alleen toegankelijk voor vrouwen. Op zeven ROC's wordt een specifiek aanbod verzorgd. Vrouwelijke nieuwkomers komen op veel ROC's hier echter niet voor in aanmerking, omdat deze speciaal zijn ontwikkeld voor oudkomers met opvoedingstaken. De vrouwengroepen met standaardaanbod staan wel open voor vrouwelijke nieuwkomers.

Duale trajecten

Het inburgeringsprogramma is voornamelijk op de verwerving van het Nederlands gericht. Uit de interviews blijkt dat het rendement van de cursussen laag is. Er wordt daarom gepleit voor meer geïntegreerde scholing van taalverwerving enerzijds en werk of een beroepsopleiding anderzijds. Zo loopt er de campagne 'meer kansen voor anderstaligen en beroepsopleiding' van het ITTA waarin 20 ROC's werken aan het aanbieden van duale trajecten van NT2 en een beroepsopleiding. Tevens loopt er momenteel een pilot van Orbis/Rijnconsult gericht op NT2 en werk. Ook zijn verschillende bedrijven bezig met het ontwikkelen van trajecten.

Uit de enquête onder de ROC's blijkt dat op twintig ROC's duale trajecten in ontwikkeling zijn, op acht worden al trajecten aangeboden en op vijf ROC's zijn er nog geen concrete ontwikkelingen⁴. In hoeverre nieuwkomers kunnen en zullen instromen in deze trajecten is nog niet duidelijk.

Aanbod voor werkende nieuwkomers

Nieuwkomers die betaald werk vinden, stoppen vaak met het inburgeringsprogramma. Het gaat echter meestal om laag- of ongeschoold werk. Bureau Nieuwkomers en ROC's proberen de nieuwkomers daarom te behouden voor het inburgeringsprogramma door hen een avondcursus te laten volgen. Op alle ROC's is dit mogelijk. Een deel van de respondenten geeft echter aan dat het niet echt een oplossing is. Het is namelijk zwaar om na een dag werken nog eens plaats te nemen in de klas. Ook moeten er soms grote afstanden worden afgelegd van werk naar huis en weer naar school. Bij ploegendienst is het nog lastiger en is het verzuim groter. Eén van de benaderde ROC's is daarom bezig met het ontwikkelen van een cafetariamodel waarbij 's ochtends, 's middags en 's avonds parallelle cursussen worden aangeboden, zodat de nieuwkomer afhankelijk van zijn/haar dienst een dagdeel kan volgen. Het gaat hierbij om een niet-intensieve cursus.

Maatschappij Oriëntatie

Naast NT2 maakt ook Maatschappij Oriëntatie deel uit van het educatieve programma. Op de meeste ROC's wordt Maatschappij Oriëntatie in het Nederlands gegeven, deels verweven met de gewone lessen. Op de andere ROC's wordt op verschillende wijze vormgegeven aan meertaligheid van het Maatschappij Oriëntatieprogramma: zeven ROC's hebben Eerste Hulp bij Nederlands ook in de steuntalen aangeschaft, vijf ROC's werken met tolken. Eén van deze ROC's maakt gebruik van tutores: gevorderde cursisten die de beginners ondersteunen in hun eigen taal.

Op bijna alle ROC's bestaat Maatschappij Oriëntatie zowel uit klassikale lessen, als individuele lessen achter de computer en excursies. De lessen bestaan met name uit het overbrengen van praktische informatie.

Beroeporiëntatie

Uit de evaluatie van de Regeling Inburgering Nieuwkomers⁵ bleek dat op de meeste ROC's Beroeporiëntatie nauwelijks tijdens het inburgeringsprogramma werd aangeboden. Ook onder de WIN is dit nog steeds het geval. Alle ROC's verzorgen Beroeporiëntatie, maar

⁴ Deze cijfers geven de stand weer van voorjaar 2001. Het aantal ROC's dat zich bezighoudt met duale trajecten neemt sterk toe.

⁵ Brink e.a. (1997) *Evaluatie Inburgeringsbeleid van Nieuwkomers*. Onderzoek in opdracht van de ministeries van BZK, OCenW en VWS.

de helft doet dit pas als de nieuwkomers een bepaald NT2-niveau hebben gehaald (meestal niveau 2). Zoals zal blijken in hoofdstuk 5, halen veel nieuwkomers dit niveau niet binnen de termijnen van de WIN. Acht ROC's geven alleen Beroeporiëntatie aan nieuwkomers met het profiel professionele redzaamheid. Ook dit gebeurt meestal pas als de cursisten een bepaald niveau hebben gehaald. Acht ROC's geven aan iedere nieuwkomer Beroeporiëntatie. Opvallend is dat bijna al deze ROC's samenwerken met het CWI, Kliq en/of de beroepsopleidingen binnen het ROC. Eén ROC werkt ook samen met doelgroepenorganisaties. Een minderheid van de overige ROC's geeft samen met andere organisaties invulling aan Beroeporiëntatie.

Doorcontracteren

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de ROC's niet voor alle nieuwkomers een passend aanbod hebben. De ROC's hebben de mogelijkheid om door te contracteren (zie ook PricewaterhouseCoopers, 2110-2112). Dit gebeurt echter maar op minder dan de helft van de ROC's. Het gaat hierbij voornamelijk om hoger opgeleiden die naar een universiteit of Hogeschool worden doorgecontracteerd. Vier ROC's contracteren ook door naar een ander ROC als dat beter bereikbaar is voor de nieuwkomer of een beter passend programma biedt. Twee ROC's noemen ook nog het doorcontracteren van doven naar een doveninstituut of niet-leerbare nieuwkomers naar een speciale instantie.

Op de meeste ROC's gaat het maar om een enkele nieuwkomer per jaar. In de gemeenten waar een duidelijk uitspraak is gedaan over het aantal door te contracteren nieuwkomers, blijven de daadwerkelijke aantallen evenwel achter. Redenen die hiervoor genoemd worden, zijn de beperkte instroommomenten bij de universiteiten en Hogescholen en de zwaarte van het programma. Tevens blijkt uit de interviews dat in sommige gemeenten de trajectbegeleiders of de intakers op het ROC niet altijd op de hoogte zijn van de gemaakte (contractuele) afspraken tussen de gemeente en het ROC.

4.2.3 Mate van maatwerk

Een begrip dat veel gebruikt wordt is maatwerk. Het is de bedoeling dat al tijdens het inburgeringsonderzoek de 'maat van nieuwkomers' wordt gemeten en dus een inburgeringsprogramma wordt vastgesteld dat toegesneden is op de individuele nieuwkomer. Maatwerk bestaat uit verschillende aspecten die betrekking hebben op de organisatie (zoals het aantal instroommomenten), en de inhoud (bijvoorbeeld de inhoudelijke diversiteit van cursussen). Bij het beantwoorden van de vraag of er voldoende sprake is van maatwerk dienen we ons ervan bewust te zijn dat de eisen die in de WIN worden gesteld een beperking opleggen aan de mo-

gelijkheden tot het bieden van het maatwerk. Het is immers de bedoeling dat nieuwkomers binnen vastgestelde termijnen een aanbod krijgen.

De Inspectie van het Onderwijs constateert dat op de door hen bezochte ROC's sprake is van maatwerk en flexibiliteit⁶. Ook in dit onderzoek kan bij deze constatering worden aangesloten. Er is met name sprake van maatwerk op de volgende punten:

- Er wordt rekening gehouden met het opleidingsniveau, de leerbaarheid van een nieuwkomer en het moment van instroom.
- In de verschillende niveaugroepen wordt met verschillende methoden gewerkt, passend bij de vaardigheden van de cursisten.
- De meeste ROC's hebben aparte vrouwengroepen. In deze groepen zitten alleen vrouwen, inhoudelijk zijn de lessen in de meeste gevallen hetzelfde.

Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat het maatwerk sterk aanbodgericht is. De ROC's bepalen in welke groep een nieuwkomer past en welk onderwijs wordt gegeven. Er is weinig aandacht voor inhoudelijke wensen van de cursisten, waardoor er nog nauwelijks meer vraaggestuurd onderwijs wordt geboden.

Ook wordt vanwege afspraken tussen de gemeente en het ROC in het kader van de uitvoering van de WIN weinig gebruik gemaakt van mogelijkheden die er al wel zijn, zoals:

- Er wordt beperkt gebruik gemaakt van niet-intensief aanbod. Nieuwkomers volgen in principe intensieve cursussen, aangeboden op de centrale locaties. Indien het niet-intensieve aanbod wordt gebruikt, is dit vooral bedoeld voor vrouwen die geen kinderopvang kunnen krijgen en nieuwkomers die werken. In hun geval wordt dus maatwerk toegepast. Zij moeten toestemming van de Bureau Nieuwkomers krijgen om deze cursussen te volgen.
- Het doorcontracteren van specifieke groepen komt bijna niet voor. Dit zou mogelijk meer plaats kunnen vinden, met name voor hoogopgeleiden of nieuwkomers met specifieke problemen of wensen.

Knelpunten bij het leveren van maatwerk

De ROC's is gevraagd naar de knelpunten die zij ervaren bij het leveren van maatwerk. De knelpunten die door de respondenten van ROC's genoemd worden, zijn vooral van organisatorische/financiële aard. Als belangrijkste knelpunt wordt het *beperkt aantal nieuwkomers* genoemd. Dit knelpunt hangt nauw samen met *flexibele instroom* en de *financiering*. In de grotere gemeenten wordt hierbij vooral verwezen naar specifieke groepen, zoals analfabeten of Antillianen. De instroom van deze groepen is door het jaar heen beperkt, waardoor het vaak niet lukt om binnen vier maanden een cursus te starten. Voor de lage,

⁶ De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt de kwaliteit van het NT2-onderwijs door haar bevindingen bij het doorlichten van de ROC's te toetsen aan de centrale beleidsdoelstellingen van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). De Inspectie bezoekt een ROC eens in de drie jaar. Zie voor de verslagen van deze bezoeken www.onderwijsinspectie.nl.

midden en hoge niveaus is dat veel minder een probleem, omdat er voldoende aanbod van nieuwkomers is. Er kan volgens de respondenten niet gestart worden met een hele kleine groep (minder dan tien deelnemers), omdat dan de financiële vergoeding voor het programma onvoldoende is om de kosten te dekken. Kleine ROC's hebben vaak te maken met beperkte aantallen nieuwkomers. Zij voegen dan verschillende niveaus samen om toch voldoende nieuwkomers in een groep te kunnen plaatsen. Met het knelpunt financiering wordt niet alleen naar bovenstaand aspect verwezen, maar ook naar het tekort aan middelen om bijvoorbeeld MO in verschillende talen aan te schaffen. Slechts een enkele respondent noemt *inhoudelijke knelpunten* waarom maatwerk niet geboden kan worden: de docenten zijn nog onvoldoende in staat gedifferentieerd les te geven en het systeem is nog te veel ingesteld op klassikaal onderwijs.

Tabel 4.5: Knelpunten bij het leveren van maatwerk volgens de ROC's.

Knelpunt	Absoluut
Beperkt aantal nieuwkomers (specifieke groepen zoals analfabeten, Antillianen)	13
Financiën	11
Flexibele instroom	8
Gebrek aan kinderopvang	2
Beperkte flexibiliteit bij nieuwkomers	2
Docenten niet in staat maatwerk in de klas te leveren/klassikaal lesgeven	2
Weinig medewerking van werkgevers bij duale trajecten	1
Werkende nieuwkomers	1
Geen mogelijkheden voor nieuwkomers met leerstoornissen of handicaps	1
In avondcursussen onvoldoende tijd voor MO en BO	1
Tussentijdse uitval	1
Totaal (n)	34

Oordeel van Bureau Nieuwkomers over maatwerk

Ook de respondenten bij Bureau Nieuwkomers is gevraagd naar de mogelijkheden en knelpunten bij het ROC, wat betreft diversiteit en flexibiliteit van het aanbod.

Iets minder dan de helft van de respondenten vindt de diversiteit en flexibiliteit van het aanbod van het ROC voldoende tot goed. Een kleine meerderheid van de respondenten vindt de diversiteit en flexibiliteit echter matig tot slecht. Deze oordelen worden met verschillende argumenten toegelicht. Knelpunten die worden genoemd zijn:

- Het programma is teveel gericht op de brede groep en biedt te weinig maatwerk. Een aantal respondenten relativeert dit deels door te wijzen op de kleinere aantallen nieuwkomers in hun gemeente en het feit dat onderwijs nu eenmaal in groepen wordt gegeven.

- De organisatie bij het ROC wordt niet altijd flexibel geacht door Bureau Nieuwkomers, bijvoorbeeld bij het overstappen van de nieuwkomers van de ene cursus naar de andere. Ook zijn de openingstijden te beperkt, waardoor het aanbod aan werkenden te weinig flexibel is.
- Twee respondenten hebben duidelijke kritiek op de inhoud van de programma's van het ROC en zien de inhoud als reden voor uitval van nieuwkomers. Ze zouden meer creativiteit willen zien in de programma's en deze meer gericht laten zijn op de typen zelfredzaamheid. Het taalonderwijs zou bovendien meer verweven moeten zijn met de specifieke behoeften van nieuwkomers. NT2, BO en MO kunnen meer geïntegreerd worden.

Ondanks de genoemde knelpunten wordt de gedwongen winkelnering bij het ROC door geen van de respondenten als een groot probleem gezien, de samenwerking met de ROC's wordt meestal positief omschreven. Eén gemeente heeft uit het verleden ervaring met doorcontractering naar andere instituten, maar merkte dat toen vooral de veelbelovende cursisten werden geworven. Wel streven de meeste gemeenten ernaar om de afspraken met de ROC's te verzakelijken, waarbij steeds meer aandacht is voor de te behalen resultaten.

Oplossingen

Om voldoende cursisten voor een bepaald niveau te krijgen, plaatsen de ROC's oud- en nieuwkomers bij elkaar. Verder wordt er overlegd met gemeenten over meer geld, maar ook over de ontwikkeling van meer doelgerichte programma's, afstemming met andere regelingen en meer duale trajecten. Binnen het ROC wordt gedacht aan meer gedifferentieerd lesgeven binnen de groep, minder klassikaal les of een circuitmodel waarbij cursisten op verschillende momenten kunnen instappen. Bureau Nieuwkomers zou graag zien dat er uitbreiding komt van de openingstijden, zodat werkenden beter bediend kunnen worden. Ook inhoudelijke veranderingen van de lessen, zodat ze beter aansluiten bij de behoefte en interesse van de nieuwkomer kunnen een oplossing zijn.

4.3 Trajectbegeleiding

In deze paragraaf gaan we in op de kwaliteit en de effectiviteit van de trajectbegeleiding en de knelpunten in de praktijk. Bij het bepalen van de kwaliteit van deze begeleiding kijken we onder andere naar de caseload van de trajectbegeleider, het aantal contactmomenten met de nieuwkomer, de bereikbaarheid van de begeleider, de aanwezigheid van een spreekuur en het contact van de begeleider met het ROC en het Arbeidsbureau (zie ook PricewaterhouseCoopers, 2119-2121).

4.3.1 Uitvoering van de trajectbegeleiding

Gedurende het inburgeringsprogramma wordt de nieuwkomer begeleid door een trajectbegeleider. De trajectbegeleider kan, afhankelijk van de gemeente, werkzaam zijn bij een gemeentelijke Bureau Nieuwkomers, VluchtelingenWerk of een andere instelling. De trajectbegeleider heeft een ondersteunende en motiverende rol ten aanzien van de nieuwkomer. Daarnaast onderhoudt de trajectbegeleider contact met het ROC en het Arbeidsbureau/CWI en is hij belast met de voortgangsregistratie.

De trajectbegeleiding is volgens het WIN Handboek de essentiële succesfactor voor de inburgering⁷. In de WIN is opgenomen dat een trajectplan moet worden opgesteld, waarbij de voortgang wordt gevolgd en geregistreerd⁸. In het trajectplan moeten de volgende zaken worden vastgelegd:

- Het in het inburgeringsonderzoek vastgestelde niveau van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de nieuwkomer.
- Het met het inburgeringsprogramma te bereiken einddoel.
- Een regeling van de tussentijdse evaluatiegesprekken met de nieuwkomer⁹.

De uitvoering

De meeste Bureaus Nieuwkomers omschrijven de functie van trajectbegeleider als een Hbo-functie, in twee gemeenten is het gedefinieerd als een Mbo(+)-functie. Verder vinden respondenten het van belang dat een deel van de consultants afkomstig is uit de doelgroep, omdat zij mogelijk makkelijker contact maken met de nieuwkomers. Tevens dient de trajectbegeleider goed op de hoogte te zijn van aanverwante regelingen zoals de bijzondere bijstand. Nieuwkomers met een laag inkomen (minder dan 110% van het minimumloon) kunnen voor deze regeling in aanmerking komen.

In de kleine en middelgrote gemeenten ligt de caseload lager dan in de grote gemeenten¹⁰. In de drie grote gemeenten ligt de caseload op 130 tot 180 nieuwkomers per consultant. De consultants uit de grote gemeenten ervaren de caseload dan ook als zeer hoog. Ze komen nauwelijks toe aan de daadwerkelijke begeleiding van nieuwkomers. Er worden initiatieven genomen om de caseload in deze gemeenten te verlagen. In één grote gemeente is de caseload inmiddels al verlaagd. De caseload verschilt dus zeer per gemeente. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de begeleiding.

⁷ Zie WIN Handboek p. D 1-1.

⁸ Zie WIN artikel 15 lid 2.

⁹ Zie Uitvoeringsbesluit Inburgering Nieuwkomers, artikel 7.

¹⁰ In de gemeenten tussen 50.000 en 250.000 ligt de caseload rond de 100 cliënten. In de grote gemeenten ligt de caseload eerder rond de 130.

In de meeste gemeenten werken de trajectbegeleiders formeel met scholingsplannen c.q. trajectplannen. In de praktijk lijken deze echter geen grote rol te spelen. De meeste trajectbegeleiders geven individueel vorm aan de begeleiding en betrekken daar nauwelijks de trajectplannen bij. Daar komt nog bij dat er verschillend wordt gedacht over de definitie van ‘trajectplan’. De ene respondent vindt een beschikking met afspraken een trajectplan, een ander gaat uit van een veel gedetailleerder plan.

Het aantal gesprekken dat wordt gevoerd, ligt in een aantal gemeenten op papier vast. Meestal zijn dit vier tot vijf gesprekken: één of twee bij het inburgeringsonderzoek, twee tot drie voortgangsgesprekken tijdens het inburgeringsprogramma en een eindgesprek¹¹.

In de praktijk varieert het aantal gesprekken naar gelang de voortgang van de nieuwkomer. Nieuwkomers met veel wijzigingen in het programma of nieuwkomers die snel vooruitgang boeken, hebben vaker gesprekken dan iemand die in een langzaam programma zit. In een aantal gemeenten heeft Bureau Nieuwkomers ook spreekuren, soms op het ROC. Dit laatste draagt tot laagdrempeligheid van de begeleiding en daarmee een frequenter contact tussen nieuwkomer en trajectbegeleider. Bovendien zijn de lijnen tussen trajectbegeleider en de cursistenbegeleiders op het ROC ook korter.

Nadat de nieuwkomer het inburgeringsprogramma van twaalf maanden heeft doorlopen, stopt in drie dieptegemeenten de begeleiding volledig. In één dieptegemeente loopt de begeleiding wel door, maar in passieve vorm. In de andere dieptegemeenten duurt de nazorgfase maximaal zes maanden en in één gemeente zelfs standaard twaalf maanden.

Inhoud en kwaliteit van de trajectbegeleiding

De doelstelling van trajectbegeleiding wordt door de respondenten op twee manieren gedefinieerd, wat leidt tot verschillen in aanpak:

- De doelstelling is het wegwijs maken van de nieuwkomer bij instanties. De trajectbegeleider verwijst vooral door naar andere hulpverleners.
- De doelstelling is het actief faciliteren en informeren van de nieuwkomer. De trajectbegeleider heeft een actieve houding met betrekking tot het wegnemen van belemmeringen voor de nieuwkomers.

Twee respondenten lichten hun methodiek van een meer actieve trajectbegeleiding toe. In één grote gemeente hanteert Bureau Nieuwkomers sinds enige tijd een pro-actieve benadering: er is een trajectbegeleider aanwezig op het ROC die daardoor goed op de hoogte is van de ontwikkelingen. Verder is de trajectbegeleider goed bereikbaar via spreekuren. Volgens de respondent heeft deze benadering resultaat: het verzuim is afgenomen, de groepscohesie is toegenomen en daardoor vindt versnelling in leerbaarheid plaats. In een kleine gemeente

¹¹ In één kleinere gemeenten is er ongeveer elke twee à drie maanden een gesprek. In één gemeente is alleen de intake een vast moment en vinden gesprekken verder plaats naar behoefte van de nieuwkomer. Dit komt hoofdzakelijk door een personele onderbezetting.

wordt gewerkt aan het opbouwen van een vertrouwensband. Er wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en men is bezig met het opstellen van portefeuilles. Deze aanpak lijkt meer in lijn te liggen met de doelstelling van de WIN. Het Handboek WIN omschrijft de functie van trajectbegeleider namelijk als onderzoeker, architect, makelaar, vertrouwenspersoon/coach en handhaver/bewaker¹².

Knelpunten bij trajectbegeleiding

De twee meest voorkomende knelpunten die in de tien dieptegemeenten en de veertig breedtegemeenten genoemd worden met betrekking tot de trajectbegeleiding zijn:

- De trajectbegeleiders hebben een te zware caseload. Dit leidt ertoe dat er geen tijd is voor uitgebreide rapportages en dat de nieuwkomer niet intensief 'gevolgd' kan worden gedurende het programma.
- De uitvoering van de WIN vraagt om een uitgebreide registratie (resultaten, verzuim, trajectplannen). Tijd die de trajectbegeleider daaraan besteed, kan niet worden besteed aan de begeleiding.
- Er is te weinig samenwerking met andere organisaties die betrokken zijn bij het integratieproces van de nieuwkomer. Hierdoor is het voor de trajectbegeleider niet altijd duidelijk naar welke instelling hij kan doorverwijzen.

Oplossingen die worden aangedragen, betreffen het verlagen van de caseload van de trajectbegeleiders. Daarnaast zou de trajectbegeleiding integraal moeten worden opgezet. Er zou één loket bij de gemeente moeten zijn, waar zowel de inburgering als alle persoonlijke problemen van de nieuwkomer (met betrekking tot huisvesting, eventuele uitkering) kunnen worden afgehandeld. Hierbij kan het concept van casemanagement uitkomst bieden.

Samenvatting

De trajectbegeleiding verschilt per gemeente. Dit wordt vooral veroorzaakt door het verschil in caseload en de doelstelling van de trajectbegeleiding. Een hoge caseload leidt ertoe dat de trajectbegeleider nauwelijks aan begeleiding toekomt. Over het algemeen geldt echter dat de contacten met de nieuwkomers vooral zijn afgestemd op de vorderingen in het onderwijsprogramma. In één gemeente houden de trajectbegeleiders regelmatig spreekuur op het ROC. Dit werkt drempelverlagend en stimuleert het contact tussen de nieuwkomer en de trajectbegeleider.

¹² Zie Handboek WIN, p. D 3-3.

4.4 Maatschappelijke begeleiding

In het inburgeringsprogramma is er ook ruimte voor maatschappelijke begeleiding. De inhoud is niet precies vastgelegd. De begeleiding verschilt daardoor tussen gemeenten en tussen categorieën nieuwkomers. Vluchtelingennieuwkomers krijgen in nagenoeg alle gemeenten maatschappelijke begeleiding van stichting VluchtelingenWerk. Migrantennieuwkomers krijgen in bijna de helft van de gemeenten ook begeleiding van VluchtelingenWerk¹³. In één op de vijf gemeenten wordt maatschappelijke begeleiding aan migrantennieuwkomers aangeboden door het gemeentelijk Bureau Nieuwkomers. In de overige gemeenten ontvangen de migrantennieuwkomers geen maatschappelijke begeleiding (zie ook PwC 2125-2128). In deze paragraaf gaan we vooral in op de inhoud, de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en de knelpunten.

De uitvoering

Bij VluchtelingenWerk ligt de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding bij vrijwilligers en stagiaires. Bij de grotere VluchtelingenWerkorganisaties wordt ook gewerkt met ID'ers of WIW'ers. De coördinerende, aansturende, administratieve en werkbegeleidingstaken worden uitgevoerd door betaalde krachten. De daadwerkelijke begeleiding wordt gedaan door vrijwilligers. Het werken met vrijwilligers heeft als voordeel dat de inzet van de vrijwilligers groot is. Tevens dragen de vrijwilligers bij tot de laagdrempeligheid van de dienstverlening die VluchtelingenWerk biedt. Er wordt sneller een vertrouwensband gekweekt dan in het geval van alleen betaalde krachten. Het werken met vrijwilligers heeft echter ook een keerzijde, met name het probleem om voldoende geschikte vrijwilligers te werven en het hoge verloop onder deze groep.

Inhoud en kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding

De doelstelling van de maatschappelijke begeleiding wordt door de VluchtelingenWerkorganisaties gedefinieerd als het bereiken van sociale zelfredzaamheid. Hiermee wordt hoofdzakelijk bedoeld dat nieuwkomers leren de weg naar maatschappelijke instanties zelfstandig te bewandelen en sociale netwerken op te bouwen.

Om dit doel te bereiken, biedt VluchtelingenWerk vestigingshulp of maatschappelijke en juridische begeleiding. De vestigingshulp reikt van het regelen van een huisarts tot het vinden en inrichten van een woning. Het gaat om zeer praktische hulp die vooral in het eerste half jaar van de begeleiding geboden wordt. Daarnaast wordt er voorlichting gegeven over de Sociale Dienst, stadsbelastingen, het openbaar vervoer et cetera. De nieuwkomer wordt, samengevat, wegwijs gemaakt in de gemeente. Er wordt tevens (juridische) hulp geboden bij zaken als gezinshereniging en schuldensanering.

¹³ In een bijna een kwart van de gemeenten valt ook de trajectbegeleiding onder VluchtelingenWerk.

Naast deze praktische hulp stimuleert VluchtelingenWerk het opbouwen van sociale contacten met andere nieuwkomers en met Nederlanders.

Alle VluchtelingenWerkorganisaties in de dieptegemeenten werken met fasen in de begeleiding. Over het algemeen is er sprake van drie fasen: de introductie of de intakefase, de begeleidingsfase en de afsluitfase.

- De *intakefase* varieert van één tot een aantal ontmoetingen waarin persoonlijke gegevens worden genoteerd, praktische vestigingshulp wordt geboden en waarin wordt onderzocht welke begeleiding de nieuwkomer nodig heeft.
- Het aantal contactmomenten tijdens de *begeleidingsfase* is op de behoefte van de nieuwkomer afgestemd en varieert daardoor; de begeleiding hangt af van de hulpvraag. Vooral migrantennieuwkomers hebben vaak geen behoefte aan begeleiding of bezoeken slechts zeer incidenteel het spreekuur. Deze fase duurt één tot anderhalf jaar.
- In de *afsluitende fase* wordt de intensiteit van de begeleiding teruggebracht en vindt een evaluatie- of eindgesprek plaats. Zes VluchtelingenWerkorganisaties geven evenwel expliciet aan dat zij daarna een ‘vangnetfunctie’ houden voor vluchtelingen die dat nodig hebben. Naast netwerkontwikkeling is het doel in deze nazorgfase de klant los te laten en door te verwijzen naar relevante instanties. Alle organisaties geven aan het belangrijk te vinden dat de maatschappelijke begeleiding na één tot twee jaar daadwerkelijk afgebouwd wordt om afhankelijkheid van de klant ten opzichte van VluchtelingenWerk te voorkomen.

De begeleiding van de nieuwkomers wordt op verschillende wijze ingevuld, afhankelijk van de behoefte van de nieuwkomer:

- Intensieve begeleiding met een vaste contactpersoon inclusief huisbezoeken.
- Semi-intensieve begeleiding met een vaste contactpersoon met afspraken met kantoor.
- Spreekuren.
- Groepsvoorlichtingen.

Niet in alle gemeenten komen alle vormen van begeleiding voor. Werkgroepen met een tekort aan medewerkers zien af van huisbezoeken. Evenmin bieden niet alle werkgroepen groepsvoorlichtingen. De begeleiding is gericht op het individu. Het type begeleiding wordt vastgesteld bij de intake. Over het algemeen geldt dat vluchtelingennieuwkomers (semi)intensieve begeleiding krijgen. Ze hebben relatief vaak te maken met gezondheids- en psychische problemen waardoor ze meer behoefte hebben aan begeleiding. De migrantennieuwkomers die begeleiding ontvangen, hebben doorgaans minder problemen en worden verwezen naar de spreekuren. Ook de groepsvoorlichtingen zijn vooral op deze groep gericht.

Of het doel van de maatschappelijke begeleiding, het ontwikkelen van sociale zelfredzaamheid, ook daadwerkelijk bereikt wordt, is volgens de respondenten van de dieptegemeenten moeilijk te meten. Er is dan ook behoefte aan een objectieve, landelijk gedefinieerde maatstaf. Eén organisatie van VluchtelingenWerk geeft aan dat het bereiken van sociale zelfred-

zaamheid vooral voor vluchtelingen met psychische problemen moeilijk is. De breedtegemeenten merken op dat het bereiken van de doelstelling verschilt per individu. Slechts twee respondenten menen zeker te weten dat de doelstelling van maatschappelijke integratie en sociaal zelfstandig functioneren inderdaad bereikt wordt.

Overleg tussen maatschappelijke begeleiding en andere actoren

Tijdens het inburgeringsprogramma en de maatschappelijke begeleiding is er geen overleg of samenwerking tussen het ROC en het CWI enerzijds en VluchtelingenWerk anderzijds. Het eventueel overdragen van informatie loopt via Bureau Nieuwkomers. Contact tussen VluchtelingenWerk en Bureau Nieuwkomers is er wel in elke gemeente, zij het in de meeste gevallen niet gestructureerd. Meestal wordt bij specifieke behoefte contact gezocht. In slechts een beperkt aantal gemeenten vindt dit overleg regelmatig plaats.

Knelpunten

Rond de maatschappelijke begeleiding worden verschillende knelpunten ervaren:

- In de gemeenten waar VluchtelingenWerk ook de maatschappelijke begeleiding van migrantennieuwkomers verzorgt, is er een verschil van opvatting tussen Bureau Nieuwkomers en VluchtelingenWerk over de begeleiding van migrantennieuwkomers. Bureau Nieuwkomers verwijst alleen nieuwkomers door die behoefte hebben aan begeleiding. VluchtelingenWerk wil iedereen intaken. Ze zijn bang dat met name vrouwelijke nieuwkomers geïsoleerd raken.
- De meeste gemeenten zijn nog op zoek naar een zinvolle invulling van de maatschappelijke begeleiding voor migrantennieuwkomers.
- In sommige gemeenten constateren VluchtelingenWerkorganisaties dat de samenwerking en afstemming van beleid tussen de verschillende betrokken organisaties niet goed verloopt. Hierdoor kan het bijvoorbeeld gebeuren dat niet alle nieuwkomers aangemeld worden bij VluchtelingenWerk door Bureau Nieuwkomers of dat VluchtelingenWerk door de gebrekkige communicatie niet op de hoogte is van het verloop van het inburgeringsprogramma. Informatie wordt zelden teruggekoppeld naar VluchtelingenWerk.
- Een belangrijk aandachtspunt is het werken met vrijwilligers. Het blijkt moeilijk voldoende geschikte mensen te werven, waardoor VluchtelingenWerk te maken heeft met onderbezetting. Het bieden van maatwerk, door alle respondenten als heel belangrijk ervaren, wordt daardoor bemoeilijkt. Bovendien blijkt werken met vrijwilligers de continuïteit binnen de organisatie niet te bevorderen. Een goede basis van betaalde, professionele krachten is volgens VluchtelingenWerk daarom heel belangrijk.
- In gemeenten waar geprobeerd wordt groepsactiviteiten op te stellen vormt de onduidelijke en gebrekkige financiering van groepsactiviteiten een knelpunt. In één gemeente komt de organisatie van groepsvoorlichtingen hierdoor zelfs niet van de grond. VluchtelingenWerk

in deze gemeente vindt dit heel jammer, aangezien de groepsgerichte voorlichting een middel is om ook de (vrouwelijke) migranten te bereiken.

Ook de respondenten van Bureau Nieuwkomers die de maatschappelijke begeleiding uitvoeren voor migrantennieuwkomers ervaren een aantal knelpunten:

- De Antilliaanse nieuwkomers hebben vaak behoefte aan begeleiding, maar wenden zich nauwelijks tot VluchtelingenWerk. In een aantal gemeenten wordt voor maatschappelijke begeleiding van deze groep aansluiting bij speciale Antillianen- en Arubanenprojecten gezocht.
- Ook bij maatschappelijke begeleiding is de samenwerking met andere instanties niet altijd duidelijk. De begeleiders weten niet altijd naar welke instelling ze de nieuwkomer kunnen verwijzen.

Samenvatting

De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen heeft in de meeste gemeenten duidelijk vorm gekregen. De begeleiding borduurt voort op de maatschappelijke begeleiding die vluchtelingen ook vóór de WIN kregen en lijkt in een behoefte te voorzien. De kwaliteit van de begeleiding hangt vooral samen met het aantal beschikbare vrijwillige en betaalde krachten. Door het gebrek aan menskracht, kunnen sommige VluchtelingenWerkgroepen geen intensieve begeleiding bieden.

De invulling van de maatschappelijke begeleiding aan migrantennieuwkomers heeft nog weinig duidelijk vorm gekregen. Deze nieuwkomers komen pas sinds de invoering van de WIN in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding. Hun vragen en behoeften verschillen echter van die van vluchtelingen. De meeste gemeenten weten nog niet goed hoe ze deze begeleiding vorm moet geven. Mede daardoor ontvangt een substantieel deel van de migrantennieuwkomers in de praktijk in het geheel geen maatschappelijke begeleiding.

De respondenten van de Bureau Nieuwkomers hebben daarbij de indruk dat de gezinsvormers/-herenigers weinig behoefte hebben aan begeleiding. Deze groep zou vooral ondersteund worden door leden van de eigen groep. De Antillianen/Arubanen geven daarentegen wel aan behoefte aan intensieve begeleiding te hebben. Voor deze groep is het probleem van onvoldoende maatschappelijke begeleiding dan ook het meest urgent.

4.5 De cohortanalyse: het inburgeringsprogramma

In deze paragraaf gaan we kort in op de kwantitatieve aspecten van het inburgeringsprogramma. Uit de dossiers staan weinig inhoudelijke gegevens over het inburgeringsprogramma.

We kunnen daarom alleen iets zeggen over de start van het inburgeringsprogramma, de intensiteit van het programma en de afname in de kwint. Hoewel de kwalitatieve informatie over de kwint met name in hoofdstuk 6 is opgenomen, wordt de kwint toch in dit hoofdstuk behandeld, omdat het deel uitmaakt van het inburgeringsprogramma.

Het inburgeringsonderzoek is bij 964 van de 970 nieuwkomers afgenomen. Een aantal van hen neemt geen deel aan het inburgeringsprogramma omdat zij een ontheffing voor onbepaalde tijd of een vrijstelling hebben ontvangen of omdat ze niet tot de doelgroep behoorden. Van de overige 921 nieuwkomers zijn 733 met het inburgeringsprogramma gestart, 58 nieuwkomers zijn niet gestart en voor 131 nieuwkomers¹⁴ is het onbekend of zij aan het inburgeringsprogramma zijn begonnen (zie ook bijlage 5).

Start inburgeringsprogramma

Een grote meerderheid van 80 procent start binnen de wettelijke termijn met het inburgeringsprogramma. Er is geen verschil tussen mannen en vrouwen. Wel zien we een verschil tussen niet-Nederlandse migranten en vluchtelingen enerzijds en de Nederlandse migranten anderzijds. Bij deze laatste groep worden de termijnen vaker gehaald dan bij de migranten en vluchtelingen (zie tabel 4.6). Verklaringen voor het feit waarom vluchtelingen later starten worden aangegeven in de interviews. Vanwege persoonlijke en praktische problemen bij veel vluchtelingennieuwkomers wordt eerst daarvoor een oplossing gezocht. In één gemeente krijgen vluchtelingen bijna standaard een tijdelijke ontheffing voor een aantal weken.

Tabel 4.6: Start van het inburgeringsprogramma.

	Totaal	Vluchtelingen	Migranten niet-Nederlands	Migrant Nederlands
Gestart binnen 4 maanden	80,0	74,1	79,8	92,1
Gestart tussen 4 en 6 maanden	8,7	11,9	8,9	3,4
Gestart na 6 maanden	11,3	14,1	11,4	4,5
Totaal (n)	661	135	405	88

Inhoud van de programma's

In de dossiers staat doorgaans alleen de aanvangsdatum, type cursus en de lokatie van het ROC. Op basis van de dossiers kan evenmin worden opgemaakt hoeveel uren een nieuwkomer daadwerkelijk heeft gevolgd. In een aantal dossiers bevinden zich wel presentielijsten, maar vaak niet over de gehele periode van twaalf maanden. Of nieuwkomers maatschappelij-

¹⁴ Deze 131 nieuwkomers zijn vooral van één Bureau Nieuwkomers afkomstig waar de dossiers slecht zijn bijgehouden. De groep wijkt niet af wat betreft geslacht en opleidingsniveau. De groep is gemiddeld iets ouder en er komen geen vluchtelingennieuwkomers in voor. Dat betekent wel dat in de analyse van de nieuwkomers waarover wel gegevens bekend zijn, de vluchtelingen iets zijn oververtegenwoordigd.

ke begeleiding hebben ontvangen is soms wel, soms niet in de dossiers aanwezig. Er is wel in alle gevallen informatie beschikbaar over de intensiteit van het programma. Een overzicht hiervan staat in tabel 4.7.

Tabel 4.7: Aantal intensieve en niet intensieve programma's (%).

	Totaal	Man	Vrouw	Vluchtelingen	Niet Nederlandse migranten	Nederlandse migranten
Intensief	74,5	66	80	83,8	70,5	77,8
Niet intensief	25,5	34	20	16,2	29,5	22,2
Totaal (n)	698	285	413	148	427	90

De meerderheid van de nieuwkomers begint in een intensief programma. De mannelijke nieuwkomers volgen vaker een niet-intensief programma. Ook tussen de categorieën nieuwkomers zien we significante verschillen. De migrantennieuwkomers volgen relatief vaker een niet intensief programma (waarschijnlijk een avondprogramma van werk of het ontbreken van kinderopvang). Bij tabel 4.7 past de opmerking dat nieuwkomers nogal eens wisselen van programma, bijvoorbeeld als ze betaald werk vinden of stoppen met werken. We hebben deze informatie niet op systematische wijze kunnen onderzoeken.

De kwint

Eén van de onderdelen van het inburgeringsprogramma is de kwalificerende intake (de kwint) voor mensen met professionele zelfredzaamheid als profiel. Het advies dat het Arbeidsbureau/CWI geeft voor doorgeleiding in het kader van de WIN is gebaseerd op de kwint. De kwint wordt tenminste zes weken voor het einde van het inburgeringsprogramma afgenomen, zodat het advies meegenomen kan worden bij de doorgeleiding door Bureau Nieuwkomers.

Uit de cohortanalyse blijkt dat maar een beperkt deel (ongeveer een kwart) van de nieuwkomers wordt gekwint. In 37 procent van de cases is de nieuwkomer niet gekwint. Uit de overige dossiers was echter niet op te maken of de nieuwkomer wel of niet aan een kwalificerende intake heeft deelgenomen. Deze cijfers bevestigen het beeld dat uit de interviews naar voren komt: enerzijds wordt een deel van de nieuwkomers niet doorverwezen voor een kwint en anderzijds is er mogelijk sprake van een matige terugkoppeling van de resultaten van de kwint tussen de betrokken instanties. Overigens moet hierbij bedacht worden dat voor vele nieuwkomers slechts sociale zelfredzaamheid als streefdoel is geformuleerd. Voor deze groep is doorverwijzing naar het Arbeidsbureau/CWI ook minder zinvol.

Tabel 4.8: Nieuwkomers die gekwint worden naar mate van zelfredzaamheid als doelstelling (%).

	Sociale zelfredzaamheid	Educatieve zelfredzaamheid	Professionele zelfredzaamheid
Gekwint	20,0	31,3	38,7
Niet gekwint	56,4	45,8	33,2
Onbekend	23,6	22,9	28,0
Totaal (n)	55	48	328

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

De kwint wordt ingezet als instrument voor nieuwkomers die georiënteerd zijn op de arbeidsmarkt. Wij hebben dit gedefinieerd naar nieuwkomers die professionele zelfredzaamheid als profiel hebben. Ook nieuwkomers die streven naar educatieve zelfredzaamheid worden in de praktijk door Bureau Nieuwkomers doorverwezen voor de kwint. Dit beeld komt ook in tabel 4.8 naar voren. Er vallen echter twee zaken op:

- Tenminste eenderde van de nieuwkomers met professionele zelfredzaamheid als profiel is niet gekwint. Dit wordt mogelijk verklaard doordat de nieuwkomer niet is doorverwezen door Bureau Nieuwkomers naar het Arbeidsbureau/CWI. Een andere verklaring is dat de nieuwkomers wel worden doorverwezen, maar zich vervolgens niet melden voor de kwint.
- Eén op de vijf nieuwkomers die sociale zelfredzaamheid als profiel heeft, wordt wel gekwint. Dit wordt mogelijk verklaard doordat deze nieuwkomers wel ingeschreven staan bij het Arbeidsbureau/CWI¹⁵.

Er doet zich in de kans op deelname aan de kwalificerende een significant verschil voor naar categorie nieuwkomers. Vluchtelingen en Nederlandse nieuwkomers worden vaker gekwint dan niet-Nederlandse nieuwkomers. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat zich meer uitkeringsgerechtigden onder de eerste twee categorieën scharen. Deze groep staat reeds ingeschreven bij het Arbeidsbureau/CWI.

Met betrekking tot het moment (binnen het inburgeringsprogramma) waarop de kwalificerende intake wordt afgenomen, valt het volgende op te merken. Bijna de helft van de nieuwkomers (48%) wordt een jaar na aanvang van het inburgeringsprogramma gekwint. Vier procent is binnen een half jaar gekwint. Dit zijn met name Nederlandse nieuwkomers die in een vroeg stadium konden worden doorgeleid naar een vervolgtraject. Overigens wordt vanuit het Arbeidsbureau/CWI de wens uitgesproken om de kwint daar waar nodig eerder af te

¹⁵ In de cohortmeting is niet opgenomen of mensen ingeschreven staan bij het Arbeidsbureau/CWI. Mogelijk worden juist die mensen gekwint, ongeacht hun profiel.

nemen, bijvoorbeeld wanneer het in het belang van de nieuwkomer is om al te starten met een vervolgtraject¹⁶.

4.6 Conclusies

Na de afname van het inburgeringsonderzoek beginnen de meeste nieuwkomers met het educatief programma. De WIN stelt dat dit binnen vier maanden na melding in de gemeente dient te gebeuren. Volgens de respondenten gebeurt dat ook voor de meeste nieuwkomers. Dat wordt bevestigd door de cohortanalyse. Ongeveer 80 procent van de nieuwkomers is in 1999 op tijd met het inburgeringsprogramma begonnen.

Om de nieuwkomers een passend aanbod te bieden is maatwerk nodig. Vanwege de termijnen en de voorkeur voor een intensief programma (600 uur in een jaar), laat de WIN echter maar in beperkte mate maatwerk toe. Wel bieden ROC's over het algemeen in redelijke mate maatwerk als het gaat om het aanbod van intensieve of niet-intensieve groepen, niveaugroepen, uitstroomprofielen, instroommomenten en dergelijke. Door te werken met programma's die ook een computertoepassing hebben, is zelfstandig werken op niveau mogelijk. De invulling van de onderwijsprogramma's is echter vrij standaard. Er is weinig aandacht voor inhoudelijke differentiatie. De wensen en behoeften van de cursisten klinken dan ook niet of nauwelijks door in het aanbod van het educatieve programma. Hier zijn vrijwel alle respondenten zich van bewust. Daarnaast blijken maatwerk en kwaliteit sterk afhankelijk van de individuele docent. Zoals ook in hoofdstuk 7 is aangegeven, duiden de nieuwkomers op grote verschillen in de kwaliteit en betrokkenheid van docenten.

De trajectbegeleiding wordt uitgevoerd door Bureau Nieuwkomers. In de meeste gemeenten werkt Bureau Nieuwkomers met een vastgestelde caseload. Daarnaast worden soms spreekuren gehouden. De begeleiding verschilt per gemeenten. Bij een hoge caseload is de begeleiding doorgaans minder intensief. De doelstelling van trajectbegeleiding wordt echter ook verschillend geïnterpreteerd. Bij een deel van de bureaus staat het wegwijs maken naar instanties voorop. Bij andere bureaus staat een bredere aanpak centraal. Bij de laatste bureaus bestaat meer aandacht voor het opstellen en volgen van trajectplannen. De knelpunten bij de trajectbegeleiding zijn een te zware caseload en een beperkte samenwerking tussen alle betrokken actoren.

De doelstelling van maatschappelijke begeleiding is de nieuwkomer wegwijs maken in de Nederlandse maatschappij en het bereiken van sociale zelfredzaamheid. In alle gemeenten tracht VluchtelingenWerk dit doel te bereiken door te streven naar maatwerk en een breed

¹⁶ Zie Werkinstructie Advisering Inburgering, Arbeidsbureau Nederland, d.d. 15 december 2001.

aanbod aan dienstverlening aan te bieden. Behalve aan vluchtelingennieuwkomers gebeurt dit in bijna eenderde van de gemeenten ook aan migrantennieuwkomers. In de overige gemeenten worden migranten ofwel begeleid door Bureau Nieuwkomers of krijgen zij in het geheel geen maatschappelijke begeleiding. Hier doet zich een duidelijk knelpunt voor; het ontbreekt de trajectbegeleiders aan tijd voor een goede begeleiding. In het bijzonder in de grote steden, waar de caseload op een zeer hoog niveau ligt, schuift de maatschappelijke begeleiding nogal eens naar de achtergrond.

5 DE AFRONDING VAN HET INBURGERINGSPROGRAMMA EN UITVAL

Ter afronding van het educatieve programma van het inburgeringsprogramma wordt voor de onderdelen NT2 en MO door de nieuwkomer een toets¹ afgelegd (de profieltoets)² om het behaalde niveau te meten. Deze toets dient binnen een jaar na inschrijving bij het ROC te worden afgenomen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de afronding van de inburgeringsprogramma's, het afleggen van de NT2-profieltoets en op de uitval van nieuwkomers gedurende het programma. In paragraaf 5.1 gaan we op basis van de interviews in op de afronding van de inburgeringsprogramma's. We besteden daarbij aandacht aan de behaalde eindniveaus, welke resultaten worden gemeten, en hoe? Ook is de respondenten naar hun oordeel over de NT2-profieltoets gevraagd. Paragraaf 5.2 gaat in op de uitvallers. Welke redenen geven de respondenten aan voor uitval? Wat is de rol van de gunstige arbeidsmarkt? Ten slotte wordt het uitvalbeleid van gemeenten onder de loep genomen. In paragraaf 5.3 wordt aan de hand van de cohort-analyse een kwantitatieve analyse van de afronding en uitval gepresenteerd. De belangrijkste conclusies volgen in paragraaf 5.4.

5.1 Afronding van het programma in de onderzochte gemeenten

Daar het beeld uit de gesprekken met de veertig breedtegemeenten in grote mate overeenkomt met dat van de tien dieptegemeenten is gekozen voor een geïntegreerde beschrijving van de beide onderzoeksresultaten. De gesprekken in de breedtegemeenten dienen vooral het algemene beeld, terwijl de uitwijdingen vooral uit de dieptegemeenten komen.

5.1.1 Het aanbod van gemiddeld 600 uur

De WIN gaat uit van een gemiddelde van 600 uur. Bureau Nieuwkomers in de meeste gemeenten interpreteert de gemiddelde 600 uur als een intensief NT2-traject in een jaar. Dit is van toepassing op iedere nieuwkomer, behalve als dit niet nodig of niet mogelijk is. Dit geldt

¹ De wet schrijft voor dat er een toets afgenomen moet worden om de eindniveaus te bepalen. Er wordt niet aangegeven welke toets dat moet zijn. In de regeling vaststelling inhoud en niveaus wordt wel verwezen naar de hiervoor speciaal ontwikkelde profieltoets.

² De profieltoets bestaat uit de NT2-profieltoets en de MO-profieltoets. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de NT2-profieltoets.

bijvoorbeeld voor nieuwkomers die al enig taalniveau hebben en eerder doorgeleid kunnen worden. Nieuwkomers met kinderen die geen kinderopvang kunnen krijgen en nieuwkomers die werken wordt de mogelijkheid geboden om te kiezen voor een niet-intensief NT2-programma. Zij kunnen hun programma met zes maanden verlengen.

De ROC's hebben hun inburgeringsprogramma's dus ingericht op 600 uur in een jaar. Als er gesproken wordt over het aantal uur NT2 dat een nieuwkomer heeft gevolgd, gaan de gemeenten en het ROC uit van de aangeboden uren³. De NT2-profieltoets wordt afgenomen binnen een jaar. Dit heeft de volgende consequenties:

- Alleen nieuwkomers die tussentijds een tijdelijke ontheffing hebben gekregen, kunnen de lessen inhalen binnen de 18 maandentermijn van het inburgeringsprogramma.
- Nieuwkomers die af en toe hebben verzuimd vanwege ziekte of een andere reden, kunnen de uren inhalen in het Open Leercentrum (zie ook hoofdstuk 4). Zij kunnen de klassikale lessen niet inhalen.
- Nieuwkomers die een tijdelijke ontheffing hebben gekregen vanwege zwangerschap of ziekte, kunnen de uren wel inhalen, mits deze binnen de 18 maandentermijn vallen.
- Nieuwkomers die een avondprogramma volgen (gemiddeld 240 uur in een jaar), vanwege werk of gebrek aan kinderopvang, vallen na anderhalf jaar in de meeste gemeenten niet meer onder de WIN, hoewel zij dan geen 600 uur hebben gevolgd. Zij kunnen vervolgens wel doorgaan met een NT2-traject dat wordt betaald uit reguliere middelen. Een enkele gemeente vormt hierop een uitzondering: nieuwkomers die een avondcursus volgen mogen doorgaan tot ze het aantal uren dat in de beschikking is bepaald, hebben gevolgd.

De nieuwkomers die 600 uur aangeboden hebben gekregen, maar nog niet het afgesproken niveau hebben behaald (bijvoorbeeld niveau 2 of 3) mogen na de WIN doorgaan met een NT2-traject betaald uit reguliere middelen. Hiervoor moeten nieuwkomers in enkele van de dieptegemeenten toestemming vragen van de Sociale Dienst. In de andere gemeenten mag een uitkeringsgerechtigde nieuwkomer doorgaan tot het afgesproken niveau. Niet-uitkeringsgerechtigden kunnen doorgaan indien er plaats is, ze moeten dan wel zelf het schoolgeld betalen.

In het algemeen geldt dat het aantal uren dat een nieuwkomer gaat volgen, eenzijdig bepaald wordt vanuit het aanbod. Er wordt met andere woorden weinig rekening gehouden met de specifieke situatie van de nieuwkomer.

³ Het gaat hierbij om de geplande uren, want lessen die uitvallen door ziekte van de docent worden doorgaans niet gecompenseerd.

5.1.2 Behaalde eindniveaus

Een jaar na inschrijving op een ROC moeten de nieuwkomers deelnemen aan de NT2-profieltoets⁴. We hebben de geënquêteerde ROC's gevraagd een inschatting te maken van de gemiddelde niveaus die worden gehaald bij de NT2-profieltoets. Bij de inschatting van de niveaus zijn de ROC's uitgegaan van de niveaus die beginners halen. De ROC's geven aan dat de beoogde niveaus (niveau 2 voor sociale redzaamheid en 3 voor professionele redzaamheid) door de meeste nieuwkomers niet in 600 uur te halen zijn. Laagopgeleiden behalen ongeveer niveau 1 bij de NT2-profieltoets, midden opgeleiden niveau 1,5 tot 2 en hoger opgeleiden niveau 2,5 tot 3. De streefniveaus die worden opgenomen in de beschikking zijn volgens de respondenten op deze verwachtingen gebaseerd.

5.1.3 De NT2-profieltoets

Vrijwel alle ROC's nemen de NT2-profieltoets af. In één van de dieptegemeenten weigert het ROC de NT2-profieltoets af te nemen en levert de resultaten van de andere toetsen aan voor de afrekening met het Ministerie van OCenW. Verbandhoudend met de financiële afrekening, nemen de overige ROC's wel de NT2-profieltoets af. Zij zien de NT2-profieltoets vooralsnog alleen als een administratief meetinstrument. Een meetinstrument waar ze veel kritiek op hebben. Geen enkele respondent bij de ROC's spreekt een positief oordeel over deze toets uit. De kritiek is zowel gericht op inhoudelijke als organisatorische aspecten. Hieronder gaan we op de belangrijkste kritiek in.

Inhoudelijke kritiek

- De meeste respondenten geven aan dat volgens hen de toets niet geijkt is aan de bestaande toetsen en veel lagere scores geeft dan de andere gebruikte toetsen. Deze kritiek is volgens taaldeskundigen⁵ echter niet terecht: de toets is wel degelijk geijkt. De vragen zijn echter elke keer anders en kunnen niet van tevoren worden geoefend met de cursisten, waardoor hun scores lager uitvallen dan op andere toetsen. Daarnaast is de stof niet direct gerelateerd aan wat behandeld is in de klas. Het gevolg is dat vooral het taalniveau wordt gemeten en niet zozeer de behandelde stof.
- De luistertoets is te lang (een uur) en de schrijfo opdracht bevat te veel vrije opdrachten en te weinig grammatica-oefeningen. Dit wordt door sommige respondenten opmerkt.

⁴ Ook als de nieuwkomer nog niet het afgesproken aantal uren heeft gevolgd, moet de NT2-profieltoets worden afgelegd. De overgebleven uren kunnen daarna nog gevolgd worden, indien nog niet het afgesproken niveau is gehaald. Als iemand binnen een jaar het afgesproken niveau heeft behaald, kan de NT2-profieltoets eerder worden afgenomen

⁵ Namens het ICE en ITTA.

- De nieuwkomer kan niet zakken of slagen voor de toets. Er wordt alleen getoetst of een nieuwkomer na een jaar het afgesproken niveau heeft. Het behaalde resultaat betekent daardoor weinig voor de cursist. Een potentiële werkgever kan alleen zien dat de nieuwkomer een inburgeringsprogramma heeft gevolgd, maar hij weet niet in hoeverre de nieuwkomer voldoende Nederlands spreekt, zoals bij het behalen van staatsexamen NT2 I of II wel het geval is.
- De toets meet niet boven niveau 3. Dat is frustrerend voor (de kleine groep) nieuwkomers die al een hoger niveau hebben bereikt.

Organisatorische aspecten

- De organisatie kost veel tijd en capaciteit. De NT2-profieltoets moet binnen een jaar na inschrijving bij de scholingsinstelling worden afgenomen. De nieuwkomers stromen in op verschillende momenten, waardoor de toets regelmatig moet worden afgenomen, terwijl de organisatie daarvan veel tijd kost. Met name de organisatie van de *spreektoetsen* kost veel tijd en organisatie. Omdat de toetsresultaten alleen als administratief instrument gebruikt worden, zien de ROC's het afnemen van de toets als een grote belasting.
- Voor analfabeten is een aparte toets ontwikkeld. De respondenten hebben kritiek op het moment van afname van de toets. Analfabeten hebben meer dan een jaar nodig om enig niveau te behalen. Tevens hebben zij nauwelijks ervaring met toetsen. In de praktijk veroorzaakt het afnemen van de toets nogal veel stress bij deze nieuwkomers.
- Een deel van de nieuwkomers geeft geen gehoor aan de oproep om te worden getoetst. Het is daardoor lastig om nieuwkomers precies rond een jaar te toetsen. Als de nieuwkomer ziek is of om andere redenen niet verschijnt bij de toets, valt het volgende toetsmoment buiten de jaarperiode. Een aantal ROC's heeft dit opgelost door eerder in het programma te toetsen, zodat er meer uitloop is om mensen herhaaldelijk op te roepen.
- De programma's van cursisten die niet deelnemen aan de toets kunnen niet worden afgerekend. Sommige cursisten die de cursus hebben gevolgd, maken de toets niet door ziekte of examenvrees, waardoor hun programma's niet kunnen worden afgerekend. Het kost de ROC's en gemeenten veel tijd om de mensen te bewegen de toets te maken. Volgens een deel van de respondenten komt een percentage van 30-40 procent de eerste keer niet opdagen bij de NT2-profieltoets. Eén van de grote gemeenten heeft dit opgelost door een bonus beschikbaar te stellen als de nieuwkomers het educatieve traject afronden en de NT2-profieltoets doen. Dit heeft geleid tot een duidelijke toename van het aantal deelnemers aan de toetsen. Dit lijkt echter maar een beperkt bruikbare oplossing, omdat andere respondenten het principieel onjuist vinden om mensen te belonen die zich houden aan een wettelijke verplichting. Een andere oplossing is het versneld oproepen voor de toets van cursisten die dreigen uit te vallen vanwege werk of zwangerschap, zodat ondanks uitval het programma toch kan worden afgerekend.

Aanbevelingen ten aanzien van de NT2-profieltoets

Bijna alle respondenten zijn van mening dat de NT2-profieltoets moet worden afgeschaft. De NT2-profieltoets is volgens hen overbodig omdat de ROC's tevens niveautoetsen (ICE, Nivor) en leerstofgebonden toetsen afnemen. De nieuwkomers sluiten bij de toetscyclus van het ROC voor alle NT2-cursisten aan. De nieuwkomers zitten op de meeste ROC's in een klas met andere NT2-cursisten die alleen leerstofgebonden toetsen en niveautoetsen afleggen en geen NT2-profieltoets.

Een deel van de respondenten pleit daarom voor het afrekenen van het inburgeringsprogramma op basis van de toetsresultaten van de niveautoetsen, bijvoorbeeld in de vorm van een portfolio. Zo kunnen nieuwkomers die het programma afmaken, maar niet de NT2-profieltoets NT2 afleggen, wel afgerekend worden. Tevens wordt voorkomen dat mensen die uitvallen, maar wel de NT2-profieltoets afleggen, wel afgerekend worden. Anderen pleiten ervoor nieuwkomers op te leiden tot zij voldoende niveau hebben voor het doen van de staatsexamens NT2. Twee ROC's hebben hun taaltrajecten zo ingericht dat zij worden afgesloten met de staatsexamens NT2 I en II. Op de andere ROC's doet slechts een klein deel van de nieuwkomers staatsexamen NT2⁶.

Samenvatting

Het inburgeringsprogramma wordt binnen een jaar afgerond met de NT2-profieltoets. De inschatting van de ROC's is dat laagopgeleiden ongeveer niveau 1 op de NT2-profieltoets halen, middelbaaropgeleiden 'op weg naar 2' of 2 en hoogopgeleiden 'op weg naar 3' of 3. Hiermee is de vooruitgang die de meeste nieuwkomers tijdens het educatieve programma boeken, beperkt.

De respondenten van de ROC's hebben vrijwel unaniem een negatief oordeel over de toets, zowel op inhoudelijke als organisatorische gronden. De ROC's gebruiken de toets voornamelijk als administratief meetinstrument. Ze vinden het afnemen van de toets te veel tijd kosten en belastend voor de nieuwkomers, met name omdat zij niets doen met de resultaten. De ROC's gebruiken daar de niveautoetsen voor.

5.2 Uitval van nieuwkomers tijdens het inburgeringsprogramma

In deze paragraaf gaan we in op de uitval van nieuwkomers, zoals aangegeven door Bureau Nieuwkomers en het ROC. Het gaat hierbij om de redenen voor uitval en de wijze van bestrijding ervan. De uitval betreft vooral uitval uit het onderwijsprogramma. Uitval vindt ook wel plaats bij andere onderdelen van het inburgeringsprogramma zoals maatschappelijke be-

⁶ Bij de huidige regeling kan niet worden afgerekend op basis van de behaalde resultaten op de staatsexamens NT2. Nieuwkomers die een staatsexamen NT2 hebben afgelegd moeten evengoed deelnemen aan de profieltoets.

geleiding, maar hier ondernemen de Bureaus Nieuwkomers geen actie op (zie ook PricewaterhouseCoopers, 2114-2118).

Omvang van de uitval

De algemene indruk is dat er veel verzuimd wordt, maar dat definitieve uitval beperkt blijft. Bureau Nieuwkomers in de meeste breedtegemeenten kunnen overigens geen percentages geven van definitieve uitval. Hierin heeft men te weinig inzicht. In deze paragraaf onderscheiden we de volgende termen: verzuim, tijdelijke uitval en definitieve uitval. Iemand die verzuimd volgt het programma, maar mist af en toe lessen. Bij tijdelijke uitval volgt een deelnemer gedurende een langere periode geen lessen, maar keert weer terug op school voordat het inburgeringsprogramma is geëindigd. Er is sprake van definitieve uitval wanneer een deelnemer voortijdig stopt met het programma en niet meer opnieuw begint binnen de termijn van het inburgeringsprogramma.

De tijdelijke uitval is volgens Bureau Nieuwkomers wel hoog. In twee gemeenten wordt een percentage van 40 tot 50 procent genoemd. Andere gemeenten schatten deze tijdelijke uitval lager in. Precieze redenen voor het verschil in uitval zijn op basis van het onderzoeksmateriaal slechts zeer beperkt te geven. In gemeenten met een hoge tijdelijke uitval zien de trajectbegeleiders zich gesteld voor een hoge caseload en verloopt de samenwerking tussen instanties niet naar wens.

De uitval vindt volgens de meeste respondenten van Bureau Nieuwkomers en de ROC's plaats gedurende het gehele programma; er geldt geen specifiek moment. De uitval aan het begin van het programma is echter in alle gemeenten beperkt. In slechts één gemeente wordt aangegeven dat een hoge tijdelijke uitval samenhangt met specifieke mogelijkheden voor werk (in het bijzonder seizoensarbeid).

Kenmerken van uitvallers

Bureau Nieuwkomers in de meeste gemeenten heeft weinig zicht op specifieke uitval onder bepaalde categorieën nieuwkomers. Uitval wordt vooral als iets individueels beschouwd en minder als kenmerkend voor bepaalde groepen. Niettemin is er wel een aantal risicofactoren aan te geven dat sommige categorieën nieuwkomers eerder treft dan anderen (zie ook tabel 5.2). Samengevat, komen er uit de gesprekken met respondenten van Bureau Nieuwkomers en het ROC vijf risicofactoren met een verhoogde uitval onder bepaalde groepen naar voren:

- *Zwangerschap en zorgtaken.* Vrouwen blijken nogal eens uit te vallen door zwangerschap en zorgtaken die zij thuis verrichten. Ook komt het voor dat de noodzaak voor inburgering onder niet werkende vrouwen minder wordt gevoeld: de partner heeft meestal al werk en daarmee reeds een sociaal netwerk in Nederland opgebouwd. Met betrekking tot zwanger-

schap blijkt het soms moeilijk om vrouwen weer het programma te laten oppakken. Sommige vrouwen willen zo spoedig mogelijk beginnen, anderen vallen definitief uit. Het gebrek aan (flexibele) kinderopvang leidt ook toe dat vrouwen niet kunnen herstarten met hun programma. Door contact te houden gedurende de zwangerschaps- en kraamperiode, draagt Bureau Nieuwkomers ertoe bij dat de kans op uitval beperkt blijft. In een aantal gemeenten gaan de trajectbegeleiders daarom op kraamvisite als de baby is geboren om de band met de nieuwkomer in stand te houden.

- *Gebrek aan kinderopvang.* Het gebrek aan kinderopvang wordt genoemd als een algemeen probleem. Er zijn te weinig plaatsen bij de kinderopvang. Het lukt dan niet om binnen de termijnen iets te regelen. Ook doordat de cursisten pas kort van te voren hun rooster krijgen, kan pas laat de kinderopvang worden afgestemd met de lessen. Dit is een extra belemmering voor het regelen van kinderopvang. In de gemeenten wordt aan het probleem van kinderopvang hard gewerkt. In één gemeente heeft Bureau nieuwkomers geprobeerd een oppascentrale op te zetten, maar dat bleek geen aansluiting te vinden bij de doelgroep. Een oplossing die wel werkte was de nieuwkomer zelf oppas te laten regelen in eigen omgeving. Zij krijgen daar een vergoeding voor. Deze oplossing, de zogenaamde vijf gulden regeling, wordt in meer gemeenten gehanteerd. Incidenteel worden vrouwen met kinderen in een avond- of niet intensief dagtraject geplaatst. De gemeenten geven aan dat het vooral moeilijk is kinderopvang te vinden voor vrouwen die tijdens het inburgeringsprogramma bevalen.
- *Het vinden van werk.* De uitval onder mannen houdt vooral verband met het vinden van werk. Een groot aantal respondenten wijst er op dat de nieuwkomers die gaan werken in laagbetaalde, zware banen terechtkomen. Men vreest dan ook voor een duurzaam kwetsbare positie voor deze groep. Teneinde een oplossing voor de uitval te vinden, worden werkenden in avondcursussen geplaatst. De ervaring leert echter dat de combinatie van werken en school voor veel nieuwkomers als een te zware belasting wordt gezien. Bovendien zijn de avondcursussen niet-intensief, waardoor de nieuwkomer maar een beperkt aantal uren NT2 ontvangt tijdens de inburgering. Andere mogelijke oplossingen liggen in het aanbod van duale trajecten. Op deze wijze zouden werkende nieuwkomers veel doelgerichter aan een taalprogramma kunnen deelnemen⁷. Uit de interviews met de ROC's in de breedtegemeenten blijkt dat ruim de helft van de ROC's bezig is met het ontwikkelen van duale trajecten. In acht gemeenten worden er reeds duale trajecten aangeboden. Van belang te melden is evenwel dat niet al deze trajecten openstaan voor nieuwkomers⁸.
- *Psychische problemen.* Tijdelijke uitval onder vluchtelingen houdt vooral verband met psychische en/of gezondheidsproblemen. Vaak vindt uitstel van het programma plaats om-

⁷ Er heeft overleg plaatsgevonden tussen een kabinetsdelegatie en uitvoerende organisaties, waarin gepleit wordt voor de combinatie van een taal cursus met een werkstage-traject of een beroepsopleiding (zie Verslag werkoverleg inburgering woensdag 21 juni 2000 op www.inburgernet.nl).

⁸ Uit lopend onderzoek naar duale trajecten door Regioplan blijkt in de praktijk toestemming van de Sociale Dienst en/of financiering van de projecten voor nieuwkomers een knelpunt.

dat de vluchteling hier (mentaal) nog niet aan toe blijkt te zijn. Een vaak genoemd risico hierbij is evenwel dat vluchtelingen nogal eens uit het vizier van Bureau Nieuwkomers verdwijnen. Feitelijke start van het inburgeringsprogramma vindt dan ook niet altijd plaats. Volgens een aantal respondenten van het ROC komt het regelmatig voor dat vluchtelingen tijdens het educatieve programma uitvallen. Psychische spanningen liggen hier dan aan ten grondslag.

- *Het aanbod van het ROC.* Volgens enkele respondenten van Bureaus Nieuwkomers is ook het aanbod van ROC's onvoldoende toegesneden op de wensen en belevingswereld van de nieuwkomer. Uitval zou dan kunnen worden voorkomen door een meer gedifferentieerd aanbod. In het verlengde hiervan zou het vooral aan een goed aanbod voor hoger opgeleiden ontbreken. Het programma gaat voor deze groep te langzaam en daardoor raakt ze gedemotiveerd. Wel kunnen in verschillende gemeenten nieuwkomers worden doorgecontracteerd naar bijvoorbeeld een Hogeschool of Universiteit. Hier wordt echter weinig gebruik van gemaakt (zie ook PricewaterhouseCoopers, 2114).

Tabel 5.2: Redenen voor uitval per categorie nieuwkomers, genoemd door ROC's.*

	Vrouwen	Mannen	Migranten	Vluchtelingen
Zwangerschap	29	-	10	8
Verzorging familie/kinderen	22	3	7	7
Werk	12	30	17	9
Psychische problemen	8	14	3	20
Gezondheidsklachten	17	16	9	16
Totaal (n)	33	32	32	32

* Respondenten konden meer dan een antwoord geven.

Aanpak uitval en verzuim

Uitval kan plaatsvinden bij het inburgeringsonderzoek en gedurende het inburgeringsprogramma. Op uitval aan het begin van het inburgeringsonderzoek onderneemt Bureau Nieuwkomers direct actie. Bij uitval gedurende het inburgeringsprogramma moet Bureau Nieuwkomers een signaal krijgen van het ROC. Alle benaderde ROC's gaan vrijwel op dezelfde wijze om met verzuim. De aanwezigheid van de cursisten wordt bijgehouden. Als iemand zonder bericht verzuimt, zoekt doorgaans de docent of de cursistenbegeleider contact met de nieuwkomer. Als dat geen effect heeft, wordt dat gemeld aan Bureau Nieuwkomers. Over de frequentie van melden bestaan verschillende afspraken:

- Het problematisch verzuim wordt direct doorgegeven.
- ROC's geven wekelijks de verzuimgegevens door.
- ROC's melden problematisch verzuim direct en geven verder regelmatig verzuimgegevens door (wekelijks of maandelijks).

- ROC's melden het alleen als ze zelf iemand niet op school terugkrijgen.

Over het algemeen zijn er weinig knelpunten rond het doorgeven van verzuim. De aangegeven werkwijzen stuiten niet op problemen. Als de nieuwkomer blijft verzuimen, wordt Bureau Nieuwkomers in alle gevallen ingelicht. Laatstgenoemde instantie onderneemt hierop actie, in de vorm van een brief aan de nieuwkomer, het leggen van telefonisch contact of huisbezoek. Ook wordt wel contact opgenomen met de werkgever van de nieuwkomer om afspraken te maken over het volgen van taallessen onder werktijd. Het gaat hier met name om grote werkgevers waar veel nieuwkomers werk vinden. Vooralsnog is het niet gelukt om afspraken te maken.

Sancties bij uitval

De respondenten hebben de ervaring dat als een nieuwkomer verzuimt, daar vaak een geldige reden voor is. Het gaat bijvoorbeeld om zwangerschap, persoonlijke problemen of ziekte. Ook wordt het aanvaarden van werk als geldige reden geaccepteerd. Volgens de respondenten komt het weinig voor dat een nieuwkomer 'zomaar' niet op komt dagen.

In geval van uitval zonder geldige reden of als de reden onbekend is, kan bij uitkeringsgerechtigde nieuwkomers een maatregel worden opgelegd door de afdeling Sociale Zaken. Bureau Nieuwkomers geeft dan een signaal af aan de Sociale Dienst. Niettemin hebben de respondenten van Bureau Nieuwkomers de indruk dat er zelden tot nooit een maatregel wordt opgelegd. Er is doorgaans geen terugkoppeling vanuit de Sociale Dienst naar Bureau Nieuwkomers.

Bij het opleggen van boetes bij niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers ligt het knelpunt bij het innen van de boete door Bureau Nieuwkomers. In tegenstelling tot het Abw-regime heeft de gemeente bij de uitvoering van de WIN niet zelf een executoriale titel. Als de nieuwkomer niet betaalt, moet de deurwaarder worden ingeschakeld. Dit kost de gemeente veel tijd en geld. In de praktijk worden daarom zelden sancties opgelegd aan nieuwkomers zonder Abw-uitkering. Wel zijn er voornemens om dit te gaan doen. In vier (diepte-)gemeenten worden in beginsel wel reeds een sanctie opgelegd. Het blijkt echter dat dit weinig effect heeft: nieuwkomers komen veelal niet terug en betalen evenmin. Volgens een deel van de respondenten gaat van het dreigen met sanctiemaatregelen wel een preventieve werking uit.

Niettemin zien Bureau nieuwkomers in de meeste van de (diepte)gemeenten meer in een beloningssysteem. In één gemeente werkt Bureau Nieuwkomers zelfs al met een incentive. Als een nieuwkomer een bepaald aanwezigheidspercentage haalt en de NT2-profieltoets aflegt, krijgt hij een financiële vergoeding van de gemeente.

Ondersteuning in het kader van preventie

Bureau Nieuwkomers in alle benaderde gemeenten blijkt nieuwkomers te ondersteunen met faciliteiten die uitval en verzuim beperken. De meeste respondenten wijzen hierbij op het regelen van kinderopvang, het vergoeden van reiskosten en van boekengeld. Ook verwijzen zij naar het aanbod van avondlessen bij de ROC's, mogelijkheden tot roosteraanpassingen en een avondspreekuur. Tenslotte worden er een aantal specifieke faciliteiten/stimuleringen genoemd als het regelen van een taalstage, geld voor een fiets, bijzondere bijstand en een bonusregeling. Het algemene beeld is dat dergelijke logistieke en facilitaire ondersteuning een positieve invloed heeft op het terugdringen van de uitval.

Samenvatting

De algemene inschatting is dat er veel verzuimd wordt door nieuwkomers, maar dat er weinig ongeoorloofde definitieve uitval is. De belangrijkste redenen voor uitval zijn werk, zwangerschap en psychische klachten. In de facilitaire sfeer wordt vooral op het gebrek aan kinderopvang gewezen. De relevantie van deze redenen laat zich duidelijk onderscheiden naar de afzonderlijke groepen van nieuwkomers.

Er zijn duidelijke afspraken tussen ROC's en Bureaus Nieuwkomers over het signaleren van uitval. Als nieuwkomers zonder goede reden uitvallen of verzuimen, wordt er evenwel zelden gesanctioneerd. De meeste gemeenten hebben nog geen duidelijke invulling aan het sanctiebeleid gegeven.

5.3 De cohortanalyse: uitval en afronding van het inburgeringsprogramma

In deze paragraaf kijken we naar de uitval en afronding van het inburgeringsprogramma. De uitvalanalyse betreft zowel de nieuwkomers die niet gestart zijn als de nieuwkomers die gedurende het inburgeringsprogramma zijn uitgevallen. Onder uitval verstaan we het niet starten met of voortijdig stoppen met het afgesproken programma⁹ terwijl er geen (tijdelijke) ontheffing of vrijstelling is verleend. Tussentijdse doorgeleiding naar een vervolgtraject, omdat iemand sneller op het beoogde niveau is, is niet als uitval beschouwd, maar als een afgerond programma¹⁰.

Voor zowel de niet-starters als de mensen die gedurende het programma uitvallen worden de redenen van uitval beschreven. Vervolgens bekijken we de eindresultaten van de nieuwkomers: hoeveel mensen hebben het programma afgerond, hoeveel hebben de NT2-profiel-

⁹ Deelnemers die wel de NT2-profieltoets hebben gedaan maar waar uit het dossier duidelijk bleek dat zij niet de lessen volgden en niet het eindgesprek hebben gedaan, vallen onder de uitvallers. Doorgaans hebben zij vroegtijdig in het traject de NT2-profieltoets gedaan.

¹⁰ Dit komt overigens weinig voor, het gaat hierbij vooral om jonge Antillianen die naar een beroepsopleiding doormoeten.

toets gedaan en met welke resultaten. Het gaat hierbij om de groep die gestart is met het inburgeringsprogramma. Voor een overzicht van de verschillende stappen in het inburgeringsprogramma en de daarbij behorende aantallen nieuwkomers verwijzen we naar bijlage 5.

De groep die aan het inburgeringsprogramma is begonnen

Zoals blijkt uit tabel 5.3 heeft ruim 70 procent van de mensen die aan het inburgeringsprogramma zijn begonnen dit afgerond. Een klein groepje (7%) is nog bezig.

Twaalf procent is voortijdig uitgevallen en van nog eens 7 procent is niet bekend of zij het programma hebben afgemaakt¹¹.

Tabel 5.3: Afronding inburgeringsprogramma naar geslacht en type migrant (%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migrant niet-Nederlander	Migrant Nederlander
Inburgeringsprogramma afgerond	73,2	72,5	73,7	78,7	74,2	65,3
Nog bezig	7,3	6,7	7,6	9,0	6,7	3,2
Tussentijds uitgevallen	13,0	14,1	12,4	12,3	12,1	16,8
Onbekend	6,5	6,7	6,3	-	6,9	14,7
Totaal (n)	742	298	445	155	461	95

Uitval

Van de nieuwkomers die aan een programma zijn begonnen, is de definitieve voortijdige uitval tenminste 13 procent en maximaal 20 procent¹². Voordat het programma is gestart zijn 49 nieuwkomers reeds uitgevallen. In tabel 5.4 staan de belangrijkste redenen van uitval. De twee typen uitval zijn hierbij samen genomen. Het vinden van werk is de belangrijkste reden om te stoppen. Het gaat hierbij vooral om mensen die aan een programma zijn begonnen. Verder zijn verhuizing, zwangerschap en persoonlijke omstandigheden relatief belangrijke redenen.

Er zijn duidelijke verschillen tussen de groepen. Mannen vallen vooral uit door werk, vrouwen vanwege zwangerschap. Migranten met de Nederlandse nationaliteit verhuizen vaak en vluchtelingen vallen relatief vaak uit door gezondheids- en psychische problemen. Onder de noemer persoonlijke omstandigheden zit vooral veel persoonlijk leed.

¹¹ De groep van 58 nieuwkomers die niet is gestart met het inburgeringsprogramma is niet opgenomen in tabel 5.3.

¹² Van 6,5 procent van de nieuwkomers kon uit het dossier niet worden opgemaakt of de nieuwkomers het afgesproken traject hebben gevolgd. Het is zeker mogelijk dat deze nieuwkomers het educatieve programma hebben afgerond, maar dat er geen contact is geweest met Bureau Nieuwkomers of dat deze contacten niet zijn opgenomen in het dossier.

Zo bleek uit aantekeningen in de dossiers dat het bijvoorbeeld gaat om mannen en vrouwen die problemen met hun partner hebben: ze moeten scheiden en verliezen daardoor hun verblijfsvergunning en/of zijn gevlucht voor huiselijk geweld en zitten nu in een opvangsituatie. Andere problemen zijn ziekte van ouders of kinderen.

Behalve de definitieve uitval blijkt uit de dossiers dat er bij sommige nieuwkomers sprake is van veelvuldig verzuim. In de dossiers zitten de aanwezigheidspercentages van de cliënt. Vooral in de gemeente waar gewerkt wordt met een bonussysteem wordt de presentie goed bijgehouden. Van de mensen die wel het programma hebben afgemaakt, heeft een deel ook regelmatig verzuimd. Bijna 60 procent verzuimt weinig tot nooit, 16 procent verzuimt regelmatig meer dan 20 procent van de lessen. Geslacht en opleidingsniveau hebben geen effect op de mate van verzuim. Er is wel enige samenhang tussen categorie nieuwkomer en de mate van verzuim. Het lijkt erop dat vluchtelingen het minst verzuimen. Dit komt overeen met de indruk die de respondenten van de ROC's hebben.

Tabel 5.4: Reden van uitval naar geslacht en categorie nieuwkomer*.

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchteling	Migrant niet-Nederlander	Migrant Nederlander
Werk	22,9	40,0	4,3	18,1	33,1	-
Zwangerschap	19,0	-	36,2	9,0	29,3	15,2
Ziekte/psychische problemen	13,7	15,0	12,8	27,3	14,1	-
Verhuizing binnen Nederland	17,0	10,0	22,3	13,6	4,3	24,2
Persoonlijke omstandigheden	15,7	16,7	14,9	9,0	20,7	9,1
Verdwenen	4,5	6,7	2,1	4,5	2,2	12,1
Probleem met kinderopvang	5,2	-	8,5	9,0	5,4	3,0
Overig**	12,4	9,1	9,5	-	16,3	9,1
Onbekend	14,4	13,3	14,9	18,1	16,3	9,1
Totaal	153	55	80	22	92	33

* Er konden meer redenen zijn, totaal telt op tot meer dan 100 procent.

** Voor totaal geldt: andere opleiding (4x), niet gemotiveerd (5x), verhuisd naar het buitenland (6x), problemen met instanties (2x), niveau Nederlands volgens nieuwkomer voldoende (5x), op wachtlijst voor avondcursus (2x).

Tabel 5.5: Mate van verzuim van mensen die het inburgeringsprogramma hebben afgerond naar geslacht en categorie nieuwkomer.

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migrant niet-Nederlander	Migrant Nederlander
Geen verzuim	42,1	42,1	41,9	56,2	37,1	32,8
Af en toe verzuim	17,7	19,4	16,5	14,0	18,7	23,0
Veelvuldig verzuim	15,8	17,6	14,7	14,9	17,8	8,2
Onbekend	24,4	20,8	26,9	14,9	26,3	36,1
Totaal	544	216	327	121	342	61

Vluchtelingen slagen er vaker in dan de andere groepen om het inburgeringsprogramma af te ronden. Ze lijken ook beter begeleid te worden: hun situatie aan het eind van het inburgeringsprogramma is vrijwel altijd bekend. De migranten met een Nederlandse nationaliteit vallen meer uit, bovendien is in meer gevallen onduidelijk of ze het programma hebben afgerond. Opleidingsniveau heeft geen invloed op het wel of niet afronden van het inburgeringsprogramma.

De NT2-profieltoets

Het grootste deel van de mensen die het programma hebben afgerond, hebben de NT2-profieltoets afgelegd, vijf procent heeft geen NT2-profieltoets afgelegd. Onbekend slaat op het feit dat er in de dossiers geen verslag van de NT2-profieltoets was of verwijzing naar de NT2-profieltoets.

Tabel 5.6: NT2-profieltoets naar afronding inburgeringsprogramma.

	Inburgeringsprogramma afgerond	Nog bezig	Tussentijds uitgevallen	Totaal
NT2-profieltoets gedaan	76,4	18,5	28,6	65,1
Geen NT2-profieltoets gedaan	5,2	55,6	23,5	11,7
Onbekend	18,5	25,9	48,0	23,2
Totaal	542	54	98	694

Geslacht vertoont geen samenhang met het wel of niet doen van de NT2-profieltoets. Opleidingsniveau en type migrant daarentegen wel. Migranten met een niet-Nederlandse nationaliteit maken vaker dan vluchtelingen of Nederlandse nieuwkomers de NT2-profieltoets. Nieuwkomers met een hoger opleidingsniveau hebben de NT2-profieltoets afgelegd (respectievelijk 76 en 70% voor Hbo'ers en universitair geschoolden). Het toetspercentage voor mensen zonder opleiding is 36 procent. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat de toets voor analfabeten pas later is ontwikkeld.

Tabel 5.6 bevestigt tevens het beeld dat is ontstaan bij de interviews met de respondenten van Bureau Nieuwkomers en de ROC's. Sommigen mensen die wel hun cursus van 600 uur hebben afgerond, verschijnen niet op de NT2-profieltoets. In de dossiers waren vaak herhaaldelijke oproepen te vinden en brieven naar het ROC om de nieuwkomer opnieuw op te roepen. Tegelijkertijd zien we dat de ROC's gelukt is om een deel van de mensen die zijn uitgevallen toch nog de NT2-profieltoets af te nemen. Hieronder vallen bijvoorbeeld zwangere vrouwen die de NT2-profieltoets vervroegd hebben gedaan en na de bevalling niet verder zijn gegaan met het inburgeringsprogramma. In de dossiers werden brieven aangetroffen waarin door Bureau Nieuwkomers aan het ROC gevraagd werd mensen versneld op te roepen.

We hebben ook gekeken wanneer de nieuwkomers de NT2-profieltoets hebben gedaan. Uit tabel 5.7 blijkt dat Nederlandse migranten relatief vaak snel getoetst worden. Dat wordt niet alleen veroorzaakt door een groter risico op dreigende uitval. Omdat nieuwkomers in deze groep vaak al enig taalniveau hebben, leggen zij aan het begin van het programma de NT2-profieltoets af om te weten of ze al doorgeleid kunnen worden naar een vervolgtraject. Iets meer dan 40 procent heeft de NT2-profieltoets afgelegd rond het moment waarop zij 600 uur taal aangeboden hebben gekregen. Volgens de wet moet de NT2-profieltoets binnen een jaar na inschrijving bij het ROC worden afgenomen. Dertig procent heeft echter pas na een jaar de NT2-profieltoets afgelegd. Mogelijk heeft dit te maken met opstartproblemen rond het afnemen van de NT2-profieltoets eind 1999 en begin 2000.

Tabel 5.7: Moment waarop de NT2-profieltoets is afgelegd.

	Totaal	Vluchteling	Migrant niet-Nederlands	Migrant Nederlands
1 - 5 maanden	11,4	11,6	8,3	35,4
6 - 9 maanden	17,3	21,3	14,4	14,6
10 - 12 maanden	41,8	45,3	44,3	27,1
Na een jaar	29,5	26,7	32,0	22,9
Totaal (n)	392	75	253	48

Bereikte eindniveaus

Een belangrijke vraag bij de effectiviteit van de WIN is de vraag naar het taalniveau van de nieuwkomers na afloop van het inburgeringsprogramma. In de cohortmeting kijken we hierbij naar de mensen waarvan we weten dat ze het inburgeringsprogramma hebben afgerond. Ook hier geldt weer dat niet van alle nieuwkomers de gegevens in het dossier zijn opgenomen. Uit tabel 5.8 blijkt niettemin dat slechts een minderheid niveau 2 of meer heeft gehaald. Met luisteren zijn nog de beste resultaten behaald: 49 procent behaalt tenminste niveau 2. Bij lezen, spreken en schrijven zijn de percentages respectievelijk 44, 38 en 37 procent. Dit bete-

kent dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalniveau heeft om bij het huidige aanbod bemiddeld te worden naar werk of een vervolgopleiding.

Tabel 5.8: Beheersing Nederlands aan het eind van het inburgeringsprogramma naar deelvaardigheden.

NT2-niveau	Lezen	Luisteren	Spreken	Schrijven	Algemeen
Geen	0,7	0,5	0,5	1,2	2,2
0,5	20,8	16,1	25,3	21,9	35,1
1	15,4	17,0	17,8	15,2	10,5
1,5	19,4	17,8	19,1	25,2	11,8
2	18,8	18,9	18,7	16,8	14,5
2,5	11,6	16,2	10,3	10,5	10,6
3 of meer	13,4	13,6	8,3	9,4	15,1
Totaal (n)	420	425	420	414	83

Bij de analyse van het NT2-niveau hebben we ook gekeken naar een aantal achtergrondvariabelen: opleidingsniveau, geslacht en type migrant. Bij de beginniveaus is er geen samenhang tussen het opleidingsniveau en het NT2-niveau. Na afloop van het inburgeringsprogramma is deze samenhang er wel: nieuwkomers met een hoger opleidingsniveau hebben naar verwachting een hoger NT2-niveau gehaald. In tabel 5.7 staan de gemiddelden per opleidingsniveau.

Tussen geslacht en beginniveaus is geen samenhang. Bij de eindniveaus blijkt dat de vrouwelijke nieuwkomers relatief oververtegenwoordigd zijn onder de nieuwkomers die niet verder zijn gekomen dan niveau 0 en onder diegenen die tenminste niveau 3 halen. Bij de mannen is de verdeling gelijkmatiger. De beginniveaus NT2 zijn duidelijk hoger bij de Antillianen dan bij de andere type migranten. Na afloop van het inburgeringsprogramma is dit verschil niet meer aanwezig.

Tabel 5.9: Gemiddelde NT2-niveau per deelvaardigheid naar opleidingsniveau.

	Lezen	Luisteren	Spreken	Schrijven
Geen/basisonderwijs	1,1	1,3	1,1	1,1
Mavo/Lbo	1,5	1,7	1,5	1,5
Havo/Vwo/Mbo	1,8	1,8	1,6	1,6
Hbo/Wo	2,2	2,2	1,9	2,0
Totaal (n)	412	417	412	406

Vooruitgang in niveaus

Behalve informatie over de behaalde niveaus is ook de voortgang van belang voor het effect. Wat is de vooruitgang gedurende het inburgeringsjaar en hoe verhoudt zich dat tot de afspraken die zijn gemaakt in het inburgeringsonderzoek? We hebben hierbij gekeken per deelvaardigheid (lezen, schrijven, spreken en luisteren). De bijbehorende tabellen staan in bijlage 6. Bijna alle nieuwkomers zijn vooruitgegaan in een jaar NT2-onderwijs. De grootste verbetering treffen we aan bij de vaardigheid luisteren. Zo had aan het begin van het programma ruim driekwart van de nieuwkomers minder dan niveau 1 luisteren, aan het eind van het inburgeringsprogramma is dit percentage 18 procent. Voor lezen zijn deze percentages respectievelijk 76 en 26 procent. De vooruitgang bij spreken en schrijven is vergelijkbaar met lezen.

Behalen van de streefniveaus

In het inburgeringsonderzoek wordt doorgaans gekeken naar wat het streefniveau is van de individuele nieuwkomers. In de meeste gemeenten is dit streefniveau opgenomen in de beschikking (zie hoofdstuk 3). Als we kijken naar de resultaten die met de NT2-profieltoets worden gehaald, dan blijkt een ruime meerderheid van tenminste 65 procent het streefniveau niet te halen. De percentages die wel het streefniveau halen variëren van 22 procent voor spreken tot 35 procent bij luisteren. De percentages voor schrijven en lezen zijn respectievelijk 22 en 30 procent. Opvallend is dat juist de mensen die niveau 2 of 3 als streefniveau hebben de niveau niet halen¹³. Van de mensen met wie niveau 4 of hoger is afgesproken haalt wel een meerderheid voldoende taalniveau. Het betreft echter een kleine groep. De streefniveaus die worden afgesproken bij het inburgeringsonderzoek worden dus in de meeste gevallen niet gehaald. De oorzaken raken aan verschillende facetten van het inburgeringsprogramma:

- De streefniveaus worden vrij standaard benoemd, er is weinig maatwerk.
- De onderwijsprogramma's die in principe opleiden tot een bepaald niveau vragen meer tijd dan een jaar.
- De resultaten op de NT2-profieltoets zijn lager dan mag worden verwacht omdat een deel van de nieuwkomers de toets eerder doet of omdat mensen minder lessen hebben gevolgd dan afgesproken.

¹³ Het is niet duidelijk wat het precieze eindniveau is omdat de NT2-profieltoets niet verder meet dan niveau 3. Er is bij de analyse dan ook uitgegaan van het aantal mensen dat tenminste niveau 3 heeft gehaald. Dit is verantwoord omdat niveau 3 ook voldoende is voor doorgeleiding.

5.4 Conclusies

De uitval uit het inburgeringsprogramma is relatief beperkt: 5 procent van de nieuwkomers die met een programma zouden starten valt bij aanvang uit en ongeveer 15 procent gedurende het programma. De redenen voor uitval zijn divers, met als belangrijkste het vinden van werk en zwangerschap. Er zijn geen verschillen naar geslacht in de omvang van de uitval. Wel laten de motieven voor uitval zich duidelijk onderscheiden naar mannen en vrouwen. Mannen vallen vooral uit omdat ze betaald werk verrichten, vrouwen vallen uit vanwege zwangerschap en zorg voor de familie. De reden voor uitval wordt door de respondenten van Bureau Nieuwkomers bijna altijd aan de nieuwkomer toegeschreven. Een uitzondering is het tekort aan kinderopvang waardoor een deel van de vrouwelijke nieuwkomers niet kan (her) starten met een programma.

Nederlandse migranten vallen vaker uit dan vluchtelingen en niet-Nederlandse migranten. Dit wordt ondermeer veroorzaakt door de hoge mobiliteit van deze categorie, maar ook doordat het inburgeringsprogramma te weinig aansluit bij de behoeften en taalniveau van deze groep. Vluchtelingen hebben relatief vaker last van gezondheids- en psychische problemen. Wanneer zij bij aanvang van het programma hiervoor een tijdelijke ontheffing hebben gekregen, wil dit nogal eens leiden tot afstel.

Bureau Nieuwkomers en het ROC proberen uitval te vermijden door snel contact op te nemen bij ongeoorloofd verzuim. De meeste ROC's nemen zelf contact op met de nieuwkomers en geven het verzuim door aan Bureau Nieuwkomers. Bij langduriger verzuim onderneemt ook Bureau Nieuwkomers actie. Er wordt echter zelden gesanctioneerd bij uitval tijdens het programma. Dit komt voor een belangrijk deel doordat er weinig ongeoorloofd verzuim is waarop gesanctioneerd kan worden. In de enkele gevallen dat dit wel zo is, kan het verzuim van een uitkeringsgerechtigde doorgegeven worden aan de Sociale Dienst. In bijna geen enkele gemeente wordt echter ook door laatstgenoemde instantie daadwerkelijk een maatregel opgelegd. In het geval van een niet-uitkeringsgerechtigde wordt nog minder vaak actie ondernomen. De reden hiervan is dat de meeste gemeenten het sanctiebeleid nog niet hebben vormgegeven. Het opleggen van een boete kost veel tijd en administratie en heeft weinig rendement, mede omdat het maar om een kleine groep gaat.

Oplossingen om uitval tegen te gaan, liggen daarom ook niet alleen op het terrein van een strenger sanctiebeleid, maar eveneens in het belonen en faciliteren van deelname. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van een bonus bij het afronden van het inburgeringsprogramma. In de gemeente waar dit gebeurt, lijkt dit succesvol te zijn. Ook het beter laten aansluiten van het onderwijs bij de leefwereld van de deelnemers, zoals speciale modules voor zwangere vrouwen, duale trajecten voor diegenen die willen werken of een beroepsopleiding

volgen of speciale programma's voor Nederlandse nieuwkomers is mogelijk een oplossing. Het bieden van voldoende kinderopvang is tevens van belang. De trajectbegeleiders kunnen uitval beperken door contact te houden met de nieuwkomer gedurende een periode van tijdelijke uitval, zodat de uitval niet permanent wordt. Op al deze punten is in de gemeenten nog verbetering mogelijk.

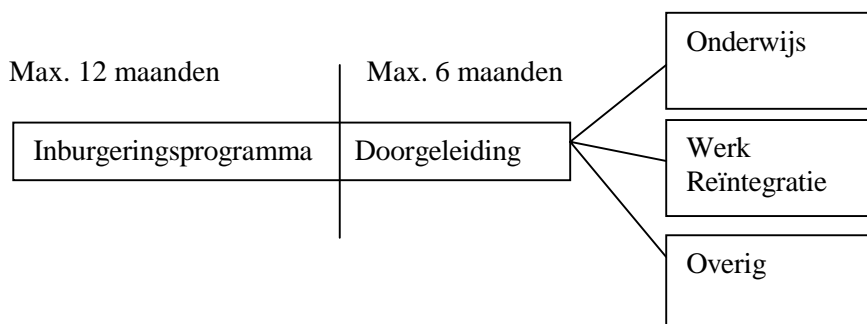
De eindniveaus die na een jaar inburgering worden gehaald zijn gering. Slechts een minderheid van de nieuwkomers haalt niveau 2 of meer bij de NT2-profieltoets (tussen de 38 en 49 procent voor de verschillende deelvaardigheden). Voor luisteren worden relatief de hoogste niveaus gehaald, voor schrijven de laagste. De gemiddeld behaalde niveaus voor de nieuwkomers zijn 1 voor laagopgeleiden, richting 2 voor middenopgeleiden en 2 voor hoogopgeleiden. Dit betekent dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalniveau heeft om bij het huidige aanbod bemiddeld te worden naar werk of een vervolgopleiding. Ook halen zij in de meeste gevallen niet de streefniveaus die in het inburgeringsprogramma zijn afgesproken. Zo gezien, is de voortgang die nieuwkomers tijdens het inburgeringsprogramma boeken beperkt. In elk geval is aansluiting bij vervolgonderwijs of werk voor de meeste nieuwkomers niet haalbaar gebleken.

6 DOORGELEIDING

6.1 Inleiding

Binnen zes maanden na het afnemen van de NT2-profieltoets wordt het inburgeringsprogramma afgesloten met een advies over de doorgeleiding. De vraag daarbij is of - en zo ja hoe - de nieuwkomer de inburgering zal voortzetten. Doorgeleiding is dus het laatste onderdeel van het inburgeringsprogramma en heeft als doel de overgang naar vervolgactiviteiten goed te laten verlopen. De wet spreekt van doorgeleiding naar een instantie die zorg draagt voor verdere scholing of toegang tot de arbeidsmarkt. In de praktijk gaat het meestal om doorgeleiding naar (vervolg) taalonderwijs, het Arbeidsbureau/CWI of een reïntegratiebedrijf. Er zijn echter ook andere mogelijkheden voor doorgeleiding, bijvoorbeeld naar vrijwilligerswerk of een welzijnsorganisatie. In figuur 6.1 is de plaats van doorgeleiding in het inburgeringsproces schematisch aangegeven.

Figuur 6.1: Doorgeleiding in het kader van de WIN.



In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de doorgeleiding van nieuwkomers die het inburgeringsprogramma hebben doorlopen. Allereerst zal de uitvoeringspraktijk van de doorgeleiding worden opgetekend, zoals verwoord in de face-to-face interviews en de telefonische enquêtes (paragraaf 6.2). Voorts volgt een kwantitatieve analyse op basis van de cohortmeting (paragraaf 6.3). De belangrijkste conclusies worden in paragraaf 6.4 gegeven.

6.2 Doorgeleiding in de onderzochte gemeenten

In deze paragraaf zal aan de hand van de telefonische enquêtes en face-to-face gesprekken een overzicht van de uitvoeringspraktijk van de doorgeleiding van nieuwkomers worden gegeven. Omdat het beeld dat uit de gesprekken met de veertig breedtegemeenten in hoge mate overeenkomt met dat van de tien dieptegemeenten, is gekozen voor een min of meer geïnte-

greerde beschrijving van beide onderzoeksresultaten. De gesprekken in de breedtegemeenten dienen dan vooral ter beschrijving van het algemene beeld, terwijl de toelichting hierop vooral uit de dieptegemeenten wordt betrokken. Aan de orde komen achtereenvolgens: de betrokkenheid van de verschillende organisaties bij de doorgeleiding, de inhoud van de doorgeleiding, de vorm van overleg en contact tussen deze organisaties en de verlening van nazorg.

De betrokkenheid bij de doorgeleiding

Conform het Handboek WIN, tonen in alle benaderde gemeenten de trajectbegeleiders zich primair verantwoordelijk voor de doorgeleiding van nieuwkomers. Zij bepalen in het gesprek aan het einde van het programma welke vorm van verdere ondersteuning wenselijk is. Het beeld dat deze trajectbegeleiders zich hebben gevormd van de kansen en mogelijkheden van de nieuwkomers wordt evenwel mede bepaald door het advies van vooral het ROC en in mindere mate het Arbeidsbureau/CWI. In het rapport van PricewaterhouseCoopers wordt nader ingegaan op de wijze van overleg tijdens de doorgeleiding (zie paragraaf 2128). In het onderstaande volgen een aantal opmerkingen in relatie tot de doeltreffendheid van doorgeleiding.

De betrokkenheid van het ROC

Zonder uitzondering wijzen alle veertig gemeenten op de bepalende rol die de ROC's hierin spelen. Het advies over het vervolgtraject gebeurt dan op basis van de NT2-profieltoets of een andere niveautoets die de onderwijsinstelling aan het einde van het inburgeringstraject afneemt. Deze toetsen geven uitsluitsel over de leervaardigheid en capaciteiten van de cursisten.

Vanuit het ROC zijn er nauwelijks geluiden waar te nemen over een gebrekkige communicatie. Het advies van het ROC komt goed tot zijn recht in de uiteindelijke invulling van de vervolgtrajecten, zo is de algemene mening van respondenten werkzaam bij deze onderwijsinstellingen. De overgrote meerderheid van ROC's in de breedtegemeenten geeft te kennen dat er met Bureau Nieuwkomers wordt overlegd over de doorgeleiding. Dit overleg geschiedt vrijwel altijd op cliëntniveau.

De betrokkenheid van het Arbeidsbureau/CWI

Daarnaast wordt in ruim driekwart van de benaderde breedtegemeenten gebruik gemaakt van het advies van het Arbeidsbureau/CWI. Laatstgenoemde instantie kan met haar methodiek (de kwalificerende intake, kortweg: kwint) een goede relatie leggen naar de reële mogelijkheden van een nieuwkomer op de arbeidsmarkt, zo wordt door de trajectbegeleiders aangegeven. Ten behoeve van nieuwkomers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt gaat het

hierbij om een advies op hoofdlijnen. Direct bemiddelbare nieuwkomers worden in het ‘MKB-minderheden’ projectteam opgenomen¹.

De gegevensuitwisseling tussen het Arbeidsbureau/CWI en de gemeente of Bureau Nieuwkomers gebeurt in de regel schriftelijk. De wijze van overdracht heeft dan niet veel meer om het lijf dan het doorsturen van enkele gegevens. De gemeente stuurt het dossier naar het Arbeidsbureau door zonder dat mondeling wordt toegelicht wat de kenmerken en mogelijkheden van de nieuwkomers zijn. Ook worden de resultaten van de kwint in veruit de meeste gevallen door het Arbeidsbureau/CWI schriftelijk aan de gemeenten c.q. Bureau Nieuwkomers gerapporteerd. Slechts zeer incidenteel is hierbij sprake van overleg.

In een aantal gemeenten geeft Bureau Nieuwkomers aan het Arbeidsbureau/CWI lang niet altijd bij de doorgeleiding in te schakelen. Uit de breedte-interviews blijkt dit voor een kwart van de gemeenten het geval te zijn. Hiervoor worden verschillende redenen aangegeven:

- Soms is de oriëntatie op vervolgonderwijs zo duidelijk dat men het advies van Arbeidsvoorziening minder relevant acht. Er volgt dan geen advies over mogelijke toetreding tot de arbeidsmarkt.
- In sommige gemeenten is het verslag van de kwint erg oppervlakkig en levert weinig extra informatie voor de doorgeleiding. Bureau Nieuwkomer wacht vervolgens niet meer op de kwint voor de doorgeleiding.
- Bij het inschakelen van het Arbeidsbureau/CWI is lang niet altijd duidelijk bij wie ze met welke vraag terecht kunnen. Deze onduidelijkheid houdt verband met de omvorming naar een nieuwe organisatiestructuur.

Ook vanuit het Arbeidsbureau/CWI wordt de gebrekkige communicatie opgemerkt. Men geeft hierbij aan dat dit beslist van invloed is op de mogelijkheid om een goed advies ten behoeve van een vervolgtraject te geven. In het bijzonder worden de volgende knelpunten aangegeven:

- De informatie die over de nieuwkomers voorhanden is, is te gering om een goed advies te kunnen geven. Respondenten zouden in dit verband een (iets) uitgebreider dossier van Bureau Nieuwkomers willen om bij de kwalificerende intake te betrekken. Door het ontbreken van aanvullende informatie is het bovendien mogelijk dat het advies op basis van de kwint niet helemaal aansluit op de mogelijkheden van de betrokken nieuwkomer.
- De invulling van het vervolgtraject ligt in de meeste gevallen vaak al zo vast, dat er vaak weinig met de adviezen over arbeidsmarkt (re-)integratie wordt gedaan. De voorstellen

¹ In april 2000 hebben de ministeries van SZW en BZK, Arbeidsbureau Nederland en het MKB een convenant gesloten over de instroom van allochtonen in het midden- en kleinbedrijf. In deze landelijke afspraak is overeengekomen om 20.000 allochtonen te plaatsen op minimaal 30.000 vacatures vanuit het midden- en kleinbedrijf. Bij de Arbeidsbureaus/CWI's zijn speciale teams opgericht om allochtone werkzoekenden te plaatsen op deze vacatures. Deze speciale dienstverlening is nog steeds van kracht (zie ook Berkhout, Odé en Weening, 2001).

vanuit het Arbeidsbureau/CWI komen volgens sommige consultants onvoldoende terug in de uiteindelijke inhoud van de doorgeleidingstrajecten. In twee dieptegemeente wordt hierbij op een spanning in advies door het ROC en het Arbeidsbureau/CWI gewezen. In die gemeente hecht het Arbeidsbureau aan werk, terwijl het ROC meer (taal-)onderwijs voorstelt.

Wel wordt door het Arbeidsbureau/CWI erkend dat met de privatisering van de reïntegratiemarkt haar inbreng ook meestal beperkt blijft tot de kwalitatieve intake. Deze intake is voor bijna alle bevroegde respondenten bij het Arbeidsbureau de laatste bijdrage aan het inburgeringstraject van de nieuwkomer. Alleen ten behoeve van fase1-cliënten blijft het Arbeidsbureau/CWI betrokken bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Voor de overige nieuwkomers volstaat men, conform de wettelijk opgedragen taken, met het doorgeven van de uitkomsten van de kwint².

Betrokkenheid van VluchtelingenWerk

In de gemeenten waar VluchtelingenWerk alleen de maatschappelijke begeleiding verzorgt, is de betrokkenheid van VluchtelingenWerk bij de doorgeleiding over de gehele linie zeer gering; in een ruime meerderheid van de onderzochte gemeenten is deze organisatie niet betrokken bij de doorgeleiding. Slechts incidenteel vindt overleg met Bureau Nieuwkomers of één van de andere relevante organisaties in de gemeente plaats. In twee dieptegemeenten onderhoudt VluchtelingenWerk contact met Emplooi, een organisatie die zich bezig houdt met de arbeidstoeleiding van vluchtelingen.

De geringe betrokkenheid van VluchtelingenWerk bij de doorgeleiding wordt in het algemeen gezien als een tekortkoming in een goede afweging voor het vaststellen van een vervolgtraject. Door de vaak intensieve contacten van deze organisatie met de nieuwkomer (in het bijzonder vluchtelingennieuwkomers) is men namelijk vaak goed op de hoogte van de wensen en mogelijkheden. Deze kennis wordt slechts in geringe mate benut door de trajectbegeleiders. Bovendien adviseren ook de verschillende organisaties van VluchtelingenWerk regelmatig over de mogelijkheden van vervolgtrajecten. Wanneer er geen afstemming is met Bureau Nieuwkomers kan dit leiden tot tegengestelde adviezen aan de nieuwkomer. In een aantal gemeenten is hier melding van gemaakt.

² Deze bevindingen sluiten aan bij eerder onderzoek over de arbeidstoeleiding van nieuwkomers (Dagevos e.a. (2000)). Hierin wordt bovendien aangegeven dat er een duidelijk risico besloten ligt in de summiere wijze waarop het overleg tussen de gemeente (in casu Bureau Nieuwkomers) en de instanties voor arbeidstoeleiding plaatsvindt.

6.2.1 De inhoud van de doorgeleiding

Ongeveer tweederde van de benaderde breedtegemeenten geeft aan geen expliciete doelstellingen ten aanzien van de doorgeleiding te formuleren. Een aantal gemeenten stelt dat deze doelstelling voor iedere nieuwkomer anders is, waarmee het onmogelijk is algemene doelen te formuleren. Gemeenten die wel doelen stellen, geven in meerderheid aan te streven naar maatwerk en een sluitende aanpak. Dit betekent dat alle nieuwkomers zoveel als mogelijk een passend vervolgtraject krijgen aangeboden. Meetbare doelstelling wordt slechts door een kleine minderheid van gemeenten geformuleerd (vergelijk PricewaterhouseCoopers, 2131).

Doorgeleiding naar onderwijs

Het vervolgtraject omvat in een groot aantal gevallen het voortzetten van het taalonderwijs (NT2). Vele nieuwkomers hebben namelijk nog niet het gewenste eindniveau gehaald, zodat voortzetting van het NT2-traject wordt aanbevolen. Het behaalde niveau van de nieuwkomer vormt dan ook een belangrijk knelpunt in de mogelijkheden van doorgeleiding. De benaderde dieptegemeenten geven vrijwel unaniem aan dat 600 uur te weinig is voor de meeste nieuwkomers om daadwerkelijk te kunnen worden doorgeleid naar werk of vervolgonderwijs. Het tekort aan uren taalonderwijs wordt het grootst geacht bij analfabeten en laagopgeleiden.

In dit verband is de term doorgeleiding dan ook verwarrend. Vaak hebben nieuwkomers bij het afnemen van de toets het aantal uren nog lang niet 'opgemaakt', hetgeen veelal voortkomt uit tijdelijke uitval als gevolg van werk, ziekte of zwangerschap. De toetst is dan niet meer dan een formaliteit; daarna worden de lessen gewoon vervolgd. In veruit de meeste gevallen stromen deze kandidaten door naar reguliere NT2-trajecten of, voor zover de termijn van achttien maanden nog niet verstreken is, wordt gebruik gemaakt van een verlengd WIN-traject.

Doorgeleiding naar beroepsonderwijs vindt slechts voor een zeer kleine groep plaats. Het gaat veelal om niet-uitkeringsgerechtigden die educatief zelfredzaam worden geacht. In de regel wordt voor de instroom in MBO-opleidingen en de Centra voor Vakopleidingen de vereiste van NT2-niveau 3 gevraagd³. Voor het deelnemen aan hoger beroepsonderwijs en universitair onderwijs is het staatsexamen NT2-II noodzakelijk. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat ongeveer driekwart van de nieuwkomers bij beëindiging van het educatieve programma ten hoogste niveau 2 van NT2 heeft gehaald. Zo bezien, is de verworven taalkennis van een grote meerderheid van nieuwkomers ontoereikend voor instroom in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs.

³ Beroepsopleidingen die opleiden voor KSB 1 en 2 (Kwalificatiestructuur Beroepsonderwijs) zijn drempelloos, er kunnen dus geen aanvullende eisen worden gesteld. In de praktijk wordt echter meestal uitgegaan van taalniveau 3 om de opleiding succesvol te kunnen volgen. Bij duale trajecten stromen deelnemers met een lager taalniveau in.

Door het opstarten van duale trajecten binnen de ROC's, waarbij cursisten een aangepast traject van NT2 en een beroepsopleiding volgen, wordt getracht het benodigde instroomniveau te verlagen naar 1,5 à 2. Hiermee komt het beroepsonderwijs voor veel meer nieuwkomers binnen het bereik.

Doorgeleiding naar werk

Met betrekking tot doorgeleiding naar de arbeidsmarkt speelt het Arbeidsbureau/CWI een prominente rol. Momenteel bevindt Arbeidsbureau Nederland zich in een drastisch veranderingsproces⁴. De essentie hiervan is een nieuwe organisatiestructuur voor arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid. Binnen deze nieuwe structuur zijn ook wettelijke taken voor de uitvoering van de WIN opgenomen⁵. Met betrekking tot de doorgeleiding speelt dan vooral het advies dat het Arbeidsbureau/CWI geeft aan het Bureau Nieuwkomers. Tijdens dit advies (de kwint) wordt definitief de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald (fase 2, 3 of 4) en een advies gegeven voor een vervolgetraject. Een overdrachtsrapport met dit advies wordt aan de verantwoordelijke instantie (voor de nieuwkomers is dit vrijwel altijd de gemeente) beschikbaar gesteld, waarin de uitslag van de kwalificerende intake, de fase en het reïntegratie-advies (fase 2 en 3), en aansluitende dienstverleningsmogelijkheden (fase 4) zijn opgenomen. De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van de reïntegratietrajecten aan nieuwkomers ligt bij de gemeenten, zowel voor uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden. De diensten voor deze cliënten worden door gemeenten ingekocht op een vrije markt van met elkaar concurrerende reïntegratiebedrijven.

Voor veruit de meeste nieuwkomers die als werkzoekenden bij het Arbeidsbureau/CWI staan ingeschreven, is het bereikte niveau van de Nederlandse taal onvoldoende om te worden doorgeleid naar de arbeidsmarkt. In alle benaderde dieptegemeenten bevestigen de vertegenwoordigers van het Arbeidsbureau/CWI dat de gebrekkige kennis van de Nederlandse taal een groot struikelblok vormt op weg naar een baan. Voor deze werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt een advies voor een reïntegratietraject gegeven en vindt, na de kwint, overdracht aan de verantwoordelijke instantie plaats. Niettemin is de uitvoering hiervan in een aantal gemeenten problematisch. De volgende problemen dienen zich hierbij aan:

- In verschillende gemeenten is er nog onduidelijkheid rond de uitvoering van trajecten door Kliq en andere reïntegratiebedrijven. Verbandhoudend met korte bestaansgeschiedenis van

⁴ In maart 2001 heeft de Tweede Kamer de kabinetsplannen ten aanzien van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) behandeld en zich daar op in hoofdlijnen mee akkoord verklaard; beoogd wordt de nieuwe structuur per 1 januari 2002 in te laten gaan. De evaluatie van de WIN loopt tot eind 2001 waardoor SUWI in de uitvoering van de WIN nog geen rol speelt.

⁵ In het kader van de WIN, als wettelijke taak van het Arbeidsbureau/CWI, worden de werkintake, de kwalificerende intake en het tussentijds overleg met de gemeente uitgevoerd. In de nieuwe SUWI-structuur veranderen deze taken niet.

deze organisaties, is het scholingsaanbod beslist geen vaststaand feit. Het algemene beeld dat uit de gesprekken met respondenten van zowel Bureau Nieuwkomers als het Arbeidsbureau/CWI naar voren komt, is dat het beschikbare aanbod van reïntegratietrajecten vrij onoverzichtelijk is.

- Cliënten verdwijnen na de kwalificerende intake meestal direct uit beeld van het Arbeidsbureau/CWI. In het bijzonder blijkt dit het geval voor de groep uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep wordt na de kwint doorverwezen naar de gemeente, die vervolgens een reïntegratietraject uitzet. Hoewel deze problematiek niet specifiek voor de WIN is, maken respondenten veelvuldig kenbaar dit als een probleem te beschouwen. De respondenten van Arbeidsbureau hebben de indruk dat de gemeenten nog onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor reïntegratie. Evenmin wordt voldoende gebruik gemaakt van de kennis die daarover aanwezig is bij het Arbeidsbureau/CWI.
- De niet-uitkeringsgerechtigden die eerst een vervolgtraject taal volgen, dienen na afloop van het taaltraject opnieuw gekwint te worden om in aanmerking te komen voor een reïntegratietraject. Zij moeten zich zelf opnieuw melden bij Arbeidsvoorziening/CWI. Niet alle nieuwkomers weten dat zij daar terecht kunnen. Hoewel de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden een verantwoordelijkheid van de gemeente is⁶, is dit nog niet in alle gemeenten goed geregeld. De financiering van een vervolgtraject is daardoor vaak onduidelijk.

De feitelijke doorgeleiding in het kader van de WIN naar het Arbeidsbureau/CWI is alleen van toepassing op de categorie nieuwkomers die als fase 1 werkzoekenden is ingedeeld. Deze groep kan in het kader van de bemiddeling naar de arbeidsmarkt gebruik maken van de actieve dienstverlening die is ontwikkeld in het kader van het MKB-convenant. Dit neemt niet weg dat de uitkeringsgerechtigde nieuwkomers zich reeds in een eerder stadium bij het Arbeidsbureau/CWI hebben gemeld. In de regel wordt namelijk aan het einde van het inburgeringsprogramma voor deze groep de kwalificerende intake (kwint) afgenomen. Op basis hiervan wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en wordt of directe bemiddeling naar de arbeidsmarkt of een reïntegratieadvies voorgesteld. Volgens respondenten van het Arbeidsbureau/CWI blijft slechts een zeer klein aantal nieuwkomers op deze wijze onder hun hoede. De categorie direct bemiddelbare nieuwkomers is namelijk zeer beperkt in omvang.

Toch blijkt ook voor veel nieuwkomers doorgeleiding niet aan orde omdat zij reeds zelf werk hebben gevonden. Een voortijdige beëindiging van het inburgeringsprogramma is dan meestal het gevolg. De algemene mening bij respondenten van het Arbeidsbureau/CWI is dat deze groep de consequenties hiervan op langere termijn niet altijd overziet. Het gaat immers voor-

⁶ Het gaat hier om niet-uitkeringsgerechtigden die ingeschreven staan als werkzoekenden en tenminste 12 uur per week beschikbaar zijn voor betaalde arbeid.

al om laaggekwalificeerde werkgelegenheid (zie ook hoofdstuk 7), waarmee de positie van de nieuwkomer in de Nederlandse maatschappij kwetsbaar blijft. Het Arbeidsbureau/ CWI heeft echter onvoldoende instrumenten om deze groep te ondersteunen.

Om meer nieuwkomers op de arbeidsmarkt te kunnen laten instromen zonder dat dit ten koste gaat van deelname aan het inburgeringsprogramma, wordt veelvuldig gewezen op een verhoogde inzet ten behoeve van het inrichten van duale trajecten. Hierdoor wordt de rigide scheiding tussen werken en leren opgeheven, hetgeen de nieuwkomer beslist ten goede komt. In vier van de tien dieptegemeenten blijken dergelijke duale trajecten reeds te bestaan, zij het ten behoeve van de nieuwkomers veelal nog in een experimentele fase. In het kader van de ontwikkeling van duale trajecten ten behoeve van nieuwkomers worden twee struikelblokken genoemd:

- Werkgevers zijn wel geïnteresseerd in de mogelijkheden nieuwkomers als stageaire te laten werken, maar zien de gebrekkige kennis van het Nederlands vaak als argument deze groep niet als volwaardig werknemer aan te nemen. Ook blijkt de combinatie van werken en school op problemen bij het inroosteren te stuiten.
- Bedrijven stellen in beperkte mate duale plaatsen beschikbaar, waardoor maar een gering aantal nieuwkomers wordt bereikt. Bij de combinatie NT2 en beroepsonderwijs speelt dit knelpunt veel minder.

6.2.2 Nazorg

De nazorg is het laatste onderdeel van de doorgeleiding. Daar waar het educatieve programma na twaalf maanden wordt afgerond, zal de resterende periode van zes maanden voor nazorg worden gebruikt. Wanneer het inburgeringsprogramma de gehele periode van achttien maanden beslaat, valt de nazorg echter buiten het wettelijk kader van de WIN.

Nazorg vormt geen vast omliggend onderdeel van de begeleiding in het kader van de WIN. Slechts incidenteel geven gemeenten (in casu: de trajectbegeleiders) aan enige vorm van nazorg te verrichten. Het gaat dan om het plannen van een contactmoment waarin gekeken wordt of de doorgeleiding verloopt zoals gewenst is. Op deze manier kan ingegrepen of bijgestuurd worden door de trajectbegeleider. Wel worden de nieuwkomers in de meeste gevallen op het hart gedrukt aan de bel te trekken wanneer de doorgeleiding niet goed verloopt. Hierbij wordt dus vooral geanticipeerd op het initiatief van de nieuwkomer zelf.

Een centraal probleem dat alle gemeenten in dit verband aan de orde stellen is dat nazorg pas een rol speelt op het moment dat het inburgeringstraject van de nieuwkomer reeds beëindigd is. Zeker daar waar de nieuwkomer als reguliere cursist doorgaat met taalonderwijs, ver-

dwijnt het moment van overdracht vaak zo ver naar de toekomst, dat hiermee de termijn van achttien maanden wordt overschreden. Twee Bureaus Nieuwkomers uit de tien dieptegemeenten geven aan dat door de beperkte termijn waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen, het zicht op daadwerkelijke doorgeleiding sterk vermindert. Er hangt dan veel af van het initiatief van de nieuwkomer zelf, zo wordt ook door vrijwel alle trajectbegeleiders aangegeven. Van nazorg in het kader van de WIN is dan geen sprake meer.

De begeleiding voor uitkeringsgerechtigden komt dan onder verantwoordelijkheid van de Sociale Dienst of een andere uitkerende instantie. Daarnaast worden in alle gemeenten de direct bemiddelbare nieuwkomers door het 'MKB-minderheden' projectteam van het Arbeidsbureau/CWI ondersteund. Voor niet-uitkeringsgerechtigden valt de begeleiding evenwel na achttien maanden weg. Alleen door als werkzoekenden ingeschreven te staan bij het Arbeidsbureau/CWI komen zij mogelijk in aanmerking voor bemiddeling. Sommige gemeenten geven aan dat voor niet-uitkeringsgerechtigden in praktijk het inburgeringsprogramma na achttien maanden abrupt beëindigd wordt. Slechts één van de tien dieptegemeenten biedt maximaal twee jaar trajectbegeleiding. Het laatste half jaar is gericht op het beantwoorden van maatschappelijke vragen van de voormalige nieuwkomer. Ook na deze officiële termijn kan deze kandidaat nog met vragen en problemen terecht bij de trajectbegeleider.

Samenvatting

Doorgeleiding in de zin van overdracht aan een instelling ten behoeve van regulier onderwijs of betaald werk blijkt in de praktijk slechts op zeer bescheiden wijze te zijn ingevuld. Een belangrijke reden hiervoor is het feit dat slechts een fractie van de nieuwkomers hier binnen de termijn van het inburgeringsprogramma aan toe is. Voor een aanzienlijke groep houdt doorgeleiding meestal niet veel meer in dan (na het afleggen van de NT2-profieltoets) het continueren van de Nederlandse taal.

Problemen die zich bij de doorgeleiding voordoen, houden in het bijzonder verband met een goede overdracht van de begeleiding en een juiste afstemming over de te volgen trajecten. Na de termijn van achttien maanden (en soms nog eerder) houdt in veruit de meeste gemeenten de verantwoordelijkheid van de trajectbegeleiding in het kader van de WIN op. In het bijzonder de groep niet-uitkeringsgerechtigden ondervindt hiervan negatieve gevolgen. Voor hen is er namelijk geen (uitkerende) instantie die de begeleiding overneemt. Een ander knelpunt houdt verband met de soms gebrekkige afstemming tussen de verschillende instellingen. Doordat de communicatie tussen Bureau Nieuwkomers enerzijds en het Arbeidsbureau/CWI en de instelling voor maatschappelijke begeleiding anderzijds zich veelal beperkt tot een schriftelijke overdracht van enkele gegevens, klinken de adviezen van laatstgenoemde organisaties soms onvoldoende door in de uiteindelijke inrichting van het vervoltraject. Ook

komt het voor dat er tegengestelde adviezen aan de nieuwkomer worden gegeven, hetgeen het belang van een goede afstemming nog groter maakt.

6.3 De cohortanalyse: de doorgeleiding

Op basis van de cohortanalyse zijn 970 dossiers bekeken in de tien dieptegemeenten. Ook de vragen over doorgeleiding worden aan de hand van deze dossiers bekeken. Van alle nieuwkomers die het inburgeringsprogramma hebben afgerond, is bezien of zij zijn gekwint en/of doorgeleid, naar welke instantie de doorgeleiding heeft plaatsgehad en welke motieven ten grondslag liggen aan het niet doorgeleiden van nieuwkomers. Bij de presentatie van de uitkomsten zal een vergelijking worden gemaakt naar geslacht en categorie nieuwkomers.

De plaats van doorgeleiding

Vanzelfsprekend is doorgeleiding niet voor iedere nieuwkomer relevant. In de cohortanalyse treffen we namelijk ook groepen aan die na anderhalf jaar nog bezig zijn met het programma of personen die tijdens het programma zijn uitgevallen. Ook heeft de registratie van Bureau Nieuwkomers voor een aanzienlijke groep, ongeveer één op iedere acht nieuwkomers, niet kunnen aangeven of het programma inmiddels was afgerond of niet.

Tabel 6.2: De omvang van nieuwkomers die het inburgeringsprogramma hebben afgerond, in absolute aantallen en percentages.

	Absoluut	Percentage
Voortijdige uitval	153	19,4
Nog bezig met het programma	50	6,3
Onbekend	48	6,1
Het programma afgerond	539	68,2
- Waarvan doorgeleid	264	49,0
- Waarvan niet doorgeleid	175	32,4
- Onbekend	101	18,7
Totaal (n)	790 539	100,0 100,0

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

In tabel 6.2 is schematisch aangegeven hoeveel personen met het inburgeringsprogramma zijn gestart en voor welk aandeel hiervan ook doorgeleiding heeft plaatsgehad. Het blijkt nu dat zo'n zeventig procent van alle onderzochte nieuwkomers het programma na anderhalf jaar heeft afgerond. Van deze groep is uiteindelijk bijna de helft doorgeleid. Voor ongeveer eenderde van de nieuwkomers die het programma heeft afgerond, heeft geen doorgeleiding

plaatsgevonden. Van de overige groep was het niet duidelijk of de nieuwkomer was doorgeleid of niet. In deze gevallen schoot de registratie van de gemeenten tekort. Het betreft hier bijna twintig procent van alle dossiers.

Doorgeleiding naar geslacht en categorie nieuwkomer

Meer precies kan per categorie nieuwkomers de kans op doorgeleiding na afronding van het inburgeringsprogramma worden aangegeven. We onderscheiden hierbij de volgende categorieën: mannen, vrouwen, vluchtelingen, niet-Nederlandse nieuwkomers en nieuwkomers met een Nederlandse nationaliteit (zie tabel 6.3). De verschillen tussen mannen en vrouwen met betrekking tot doorgeleiding zijn beperkt. Met betrekking tot de overige categorieën nieuwkomers wordt zichtbaar dat vluchtelingen in verhoudingsgewijs hoge mate worden doorgeleid. De kans op doorgeleiding onder de overige nieuwkomers is iets kleiner.

Deze uitkomsten sluiten aan bij de reacties, die uit de interviews in de dieptegemeenten naar voren kwamen. Vele nieuwkomers zijn reeds tijdens het educatieve traject uit het inburgeringsprogramma gestapt. Langdurige uitval door ziekte en zwangerschap, maar ook het aanvaarden van werk liggen hier in belangrijke mate aan te grondslag. Daarnaast is een groep nog bezig met het programma, waarmee doorgeleiding binnen de termijn van het inburgeringsprogramma niet heeft plaats kunnen vinden. De hogere kans op doorgeleiding onder vluchtelingen houdt verband met het feit dat zich onder deze categorie nieuwkomers veel uitkeringsgerechtigden bevinden.

Tabel 6.3: De mate van doorgeleiding naar geslacht en categorie nieuwkomers (%).

	Man	Vrouw	Vluchteling	Migrant-niet Nederlander	Migrant- Nederlander
Doorgeleid	50,0	48,8	65,6	44,0	45,2
Niet doorgeleid	35,2	30,2	23,8	36,2	22,6
Onbekend	14,8	21,0	10,7	19,8	32,3
Totaal (n)	216	328	122	343	62

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

Motieven om niet door te leiden

Zoals is aangegeven, wordt ongeveer eenderde van alle nieuwkomers die het programma heeft afgerond, uiteindelijk niet doorgeleid. In tabel 6.4 staan hiervoor de belangrijkste redenen, uitgesplitst naar geslacht en categorie nieuwkomers. Het volgende beeld ontstaat hierbij:

- De aanvaarding van werk door de nieuwkomer voor het eind van het inburgeringsprogramma vormt een belangrijke reden om de nieuwkomer niet door te geleiden. Vooral mannelijke nieuwkomers worden daarom niet doorgeleid.

- De categorie ‘geen interesse’ heeft vooral betrekking op vrouwelijke nieuwkomers. Bedacht moet worden dat het hier ook personen betreft voor wie alleen sociale redzaamheid als doel is geformuleerd. Vluchtelingen vallen nauwelijks in deze categorie, omdat zich onder hen relatief veel uitkeringsgerechtigden bevinden.
- Redenen van persoonlijke en/of medische aard zijn daarentegen wel voor vrouwen en vluchtelingen van belang. Onder de medische redenen valt behalve ziekte ook zwangerschap. Beide categorieën blijken vooral voor vrouwen relevant. Voor vluchtelingen dienen we hierbij tevens te wijzen op de psychische problemen waarvoor leden van deze groep zich gesteld zien. Hieraan wordt ook door respondenten van alle benaderde instellingen veelvuldig gerefereerd.
- De overige motieven, waaronder het verhuizen naar een andere woonplaats en het feit dat nieuwkomers hun doorgeleiding zelf geregeld hebben, leggen minder gewicht in de schaal.

De aard van doorgeleiding

Met betrekking tot de groep die wel is doorgeleid, ten minste de helft van alle nieuwkomers die het programma hebben afgerond, geeft tabel 6.5 een aantal relevante instanties c.q. activiteiten aan. De volgende conclusies zijn hierbij van belang:

Tabel 6.4: Redenen waarom niet is doorgeleid, naar geslacht en verblijfsstatus c.q. nationaliteit, (%).

	Totaal	Man	Vrouw	Vluchteling	Migrant-niet Nederlander	Migrant- Nederlander
Werk	54,0	75,3	33,3	58,6	50,0	51,8
Geen interesse	21,1	9,6	31,3	0,0	28,7	22,9
Persoonlijk & medisch	7,4	4,1	14,1	13,8	6,5	9,0
Verhuizing	1,9	1,4	3,0	3,4	0,0	1,2
Anders	1,2	1,4	10,1	6,9	7,4	6,6
Onduidelijk	11,2	6,8	8,1	17,2	7,4	8,4
Totaal (n)	175	73	99	29	122	15

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

- Het vervolgen van een NT2-cursus vormt veruit de belangrijkste categorie van doorgeleiding. Dit geldt zowel voor mannen als vrouwen, ongeacht hun verblijfsstatus of nationaliteit. In het bijzonder de niet-Nederlandse migranten blijken na afronding van het inburgeringsprogramma het taalprogramma te vervolgen.
- Doorgeleiding naar een beroepsopleiding komt minder voor, hetgeen aansluit bij de stelling van veel respondenten dat doorgeleiding naar een onderwijsinstelling vaak niet meer betekent dan het continueren van het taalprogramma. Alleen nieuwkomers met een

Nederlandse nationaliteit worden verhoudingsgewijs vaak doorgeleid naar het beroepsonderwijs.

- Het doorgeleiding naar de arbeidsmarkt (inclusief een reïntegratietraject) is voor ongeveer een kwart van de nieuwkomers die het inburgeringsprogramma hebben afgerond van toepassing. Deze vorm van doorgeleiding in het kader van de WIN volgt op de uitkomst van de kwalificerende intake, afgenomen tijdens het programma. Doorgeleiding naar het Arbeidsbureau/CWI is voor vluchtelingen verhoudingsgewijs minder belangrijk. Zoals we reeds eerder zagen, vindt deze categorie nieuwkomers naar verhouding vaak werk tijdens het inburgeringsprogramma en zonder tussenkomst van het Arbeidsbureau/CWI.

Tabel 6.5: Doorgeleiding naar instantie c.q. activiteit, naar geslacht en verblijfsstatus (%).

	Totaal	Man	Vrouw	Vluchteling	Migrant-niet Nederlander	Migrant- Nederlander
Vervolg taal	40,4	35,9	44,7	23,7	54,5	25,9
Beroeps-opleiding	7,3	10,7	5,3	7,9	6,3	18,5
Sociale activering	3,1	2,9	3,3	5,3	0,0	3,7
Arbeids-bureau/CWI	14,2	11,7	16,4	9,2	16,8	22,2
Reïntegratie	9,2	12,6	7,2	6,6	10,5	14,8
Anders/Onbekend	25,8	26,2	23,1	47,3	11,9	14,8
N=	260	103	152	76	143	27

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

Doorgeleiding naar leeftijd en opleidingsniveau

Ten slotte gaan we kort in op de mogelijke rol die leeftijd en opleidingsniveau bij de doorgeleiding speelt. In tabel 6.6 wordt de relatieve omvang van het aantal doorgeleiden (ten opzicht van allen die het inburgeringsprogramma hebben afgerond) per leeftijdscohort aangegeven. Ook is de aard van doorgeleiding vermeld. Drie aspecten lichten we kort toe:

- Wat blijkt is dat jongere nieuwkomers minder vaak worden doorgeleid. Met name in deze categorie vallen nieuwkomers uit die (op eigen initiatief) werk aanvaarden, recent moeder zijn geworden of alleen sociale redzaamheid nastreven.
- Ook wordt duidelijk dat doorgeleiding naar vervolgtaalonderwijs voor alle leeftijdsgroepen het belangrijkste vervolgtraject vormt. Dit geldt in het bijzonder voor de jongere nieuwkomers.
- Doorgeleiding in het kader van de WIN naar werk of een reïntegratietraject legt voor de oudere leeftijdsgroepen iets meer gewicht in de schaal. Onder deze groepen bevinden zich naar verhouding meer uitkeringsgerechtigde nieuwkomers.

Tabel 6.6: Doorgeleiding naar activiteit per leeftijdscohort (%).

	18-35 jarigen	35-55 jarigen	Ouder dan 55
Niet doorgeleid	40,2	33,0	23,6
Onbekend	21,2	19,5	15,0
Wel doorgeleid	38,6	47,6	61,4
-naar			
Vervolg taal	62,5	44,3	25,6
Beroepsonderwijs	8,3	5,7	8,5
Sociale activering	4,2	0,8	6,1
Arbeidsbureau/CWI	10,4	18,0	12,2
Reïntegratietraject	2,1	9,8	13,4
Anders/onbekend	12,5	21,3	34,2
N=	132	267	140

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

Ten slotte gaan we kort in op de mogelijke rol die het opleidingsniveau op de aard en omvang van doorgeleiding speelt. In tabel 6.7 wordt de relatieve omvang van het aantal doorgeleiden (ten opzicht van allen die het inburgeringsprogramma hebben afgerond) per opleidingsniveau aangegeven. Ook is de aard van doorgeleiding vermeld. Twee markante patronen springen hierbij in het oog:

- Wat blijkt is dat nieuwkomers zonder opleiding of met slechts basisonderwijs naar verhouding weinig worden doorgeleid. Voor een groot gedeelte van deze groep is het doel van sociale redzaamheid geformuleerd, zonder dat hierop doorgeleiding is gevolgd⁷. Doorgeleiding in het kader van maatschappelijke participatie vindt bij deze groep nog nauwelijks plaats.
- Voorts wordt duidelijk dat doorgeleiding ten behoeve van de categorie laagstopgeleiden naar verhouding vaak het vervolgen van taalonderwijs betreft. Onder de overige nieuwkomers is de oriëntatie op de arbeidsmarkt in het kader van de doorgeleiding groter. Niettemin is ook voor deze categorieën het vervolgen van taalonderwijs veruit de belangrijkste vorm van doorgeleiding.

⁷ Ruim een kwart onder laagopgeleiden wordt niet doorgeleid om redenen van sociale redzaamheid. Voor middelbaaropgeleiden is dat 20 procent en voor hoogopgeleiden nog geen tien procent.

Tabel 6.7: Doorgeleiding naar activiteit per opleidingsniveau, in percentages.

	Geen of basisonderwijs	Lager of middelbaar onderwijs	Hoger of wetenschappelijk onderwijs
Niet doorgeleid	39,1	29,5	32,7
Onbekend	20,3	18,8	15,4
Wel doorgeleid	40,6	51,7	51,9
-naar			
Vervolg taal	57,1	38,9	41,5
Beroepsonderwijs	8,9	7,1	8,1
Sociale activering	5,4	3,2	2,6
Arbeidsbureau/CWI	10,7	15,1	15,8
Reïntegratietraject	5,4	7,9	9,8
Anders/onbekend	12,5	12,7	22,2
Totaal (n)	138	124	241

Bron: Cohortanalyse, 2001 Regioplan.

Samenvatting

Uit het bovenstaande mogen we afleiden dat een aanzienlijke minderheid van de nieuwkomers niet wordt doorgeleid. Velen zijn na een jaar aan het inburgeringsprogramma te hebben deelgenomen, nog bezig aan de taal cursus of zijn reeds eerder uitgevallen. Ongeveer de helft van de nieuwkomers die het programma heeft afgerond, wordt ook daadwerkelijk doorgeleid. In het bijzonder betreft dit het vervolgen van een NT2-traject als nieuwkomer of regulier cursist. Doorgeleiding naar werk vindt op kleinere schaal plaats, zeker ook omdat een aanzienlijk gedeelte allereerst een reïntegratietraject wordt aangeboden. Kort gesteld, is doorgeleiding naar het beroepsonderwijs of naar werk voor slechts een kleine minderheid aan de orde. Dit geldt nog het meest voor Nederlandse migranten; voor de overige categorieën nieuwkomers is een directe aansluiting op regulier onderwijs of de arbeidsmarkt in slechts geringe mate van toepassing. Ook vormen de leeftijd en het opleidingsniveau bepalende variabelen in de kans op en aard van doorgeleiding. De jongere en laagst opgeleide nieuwkomers worden in het algemeen in mindere mate doorgeleid dan de ouderen en (ietwat) hogeropgeleiden. Daarnaast betekent doorgeleiding voor de eerstgenoemde categorieën meer nog dan voor de overige nieuwkomers vooral het vervolgen van taalonderwijs.

6.4 Conclusie

De WIN voorziet slechts in een globale invulling ten aanzien van de fase van doorgeleiding. Van nauw omschreven richtlijnen is geen sprake. Het gevolg hiervan is dat ook de begripsvorming van doorgeleiding nogal verschilt per gemeente. Sommige gemeenten spreken van doorgeleiding als de nieuwkomer na het afleggen van de toets het taaltraject vervolgt. Andere gemeenten spreken alleen dan van doorgeleiding wanneer er daadwerkelijke overdracht plaatsvindt aan een instantie die zorgdraagt voor een vervolgopleiding of werk.

Problemen die zich bij de doorgeleiding voordoen, houden in het bijzonder verband met een goede overdracht van de begeleiding en een juiste afstemming over de te volgen trajecten. Na de termijn van achttien maanden (en soms nog eerder) houdt in veruit de meeste gemeenten de verantwoordelijkheid van de trajectbegeleiding in het kader van de WIN op. In het bijzonder voor niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers ligt hier een risico; zij zullen vooral op eigen initiatief en gebruikmakend van eigen middelen naar aansluiting bij het onderwijs of de arbeidsmarkt moeten zoeken. Een ander knelpunt houdt verband met de soms gebrekkige afstemming tussen de verschillende instellingen. Doordat de communicatie tussen Bureau Nieuwkomers enerzijds en het Arbeidsbureau/CWI en de instelling voor maatschappelijke begeleiding anderzijds zich veelal beperkt tot een schriftelijke overdracht van enkele gegevens, klinken de adviezen van laatstgenoemde organisaties soms onvoldoende door in de uiteindelijke inrichting van het vervolgetraject. Ook komt het voor dat er tegengestelde adviezen aan de nieuwkomer worden gegeven.

De fase van doorgeleiding is bedoeld om het integratieproces niet abrupt te beëindigen. Na het volgen van taallessen moet aan nieuwkomers namelijk de mogelijkheid worden geboden om aansluiting te vinden bij onder andere het reguliere onderwijs, de arbeidsmarkt of vrijwilligerswerk. Deze doelstelling wordt slechts op zeer beperkte schaal gehaald. Ongeveer een derde van alle nieuwkomers heeft het inburgeringsprogramma na achttien maanden nog niet afgerond of is voortijdig uitgevallen. Daarnaast is er een aanzienlijke groep voor wie doorgeleiding niet relevant is. Deze nieuwkomers streven slechts naar sociale zelfredzaamheid, waardoor instroom in het (vervolg-) onderwijs of op de arbeidsmarkt niet aan de orde is.

Voor de groep die wel in aanmerking voor doorgeleiding komt, is de aansluiting bij werk of vervolgonderwijs echter veelal te hoog gegrepen. Dit houdt in belangrijke mate verband met het feit dat het taalniveau bij het afleggen van de NT2-profieltoets nog ontoereikend is. Doorgeleiding betekent voor de meeste nieuwkomers dan ook het vervolgen van taallessen. Een dergelijk vervolg is in het bijzonder van toepassing voor de groep van niet-Nederlandse migranten (in casu: gezinsvormers en -herenigers).

Zo gezien, lopen de theorie en de praktijk nogal uit elkaar. Het is daarom aan te bevelen dat er meer realistische doelen worden geformuleerd aangaande de doorgeleiding. In het bijzonder kan worden gedacht aan het verder ontwikkelen van duale trajecten, zodat de kans op voortijdige uitval verkleind wordt. Deze duale leer-werk trajecten zouden met name tijdens de doorgeleidingsfase gestalte dienen te krijgen omdat de nieuwkomers dan reeds de Nederlandse taal in enige mate beheersen. Daarnaast verdient het aanbeveling meer aandacht te besteden aan doorgeleiding in het kader van maatschappelijke participatie. Juist omdat voor veel nieuwkomers het streven op sociale zelfredzaamheid is gericht, zou meer dan thans het geval is moeten worden ingezet op doorgeleiding naar vrijwilligerswerk en welzijnorganisaties. Dergelijke trajecten worden tot dusverre slechts incidenteel ontwikkeld.

7 OORDEEL NIEUWKOMERS

7.1 Inleiding

Een evaluatie van de opbrengst van de WIN kan niet plaatsvinden zonder dat ook de nieuwkomers aan het woord komen. De WIN is tenslotte bedoeld om hen op weg te helpen in de Nederlandse maatschappij. De nieuwkomers zijn daarom gevraagd naar een oordeel over het inburgeringsonderzoek, het educatieve programma, de profieltoets, de begeleiding en de doorgeleiding. De antwoorden op deze vragen worden mede gebruikt om de kwaliteit van deze onderdelen te bepalen. De nieuwkomers zijn op twee manieren naar hun mening gevraagd: via een schriftelijke enquête en door middel van groepsgesprekken.

In paragraaf 7.2 gaan we in op de respons op de enquête. Vervolgens op de achtergrondkenmerken in paragraaf 7.3. In 7.4 behandelen we het oordeel van de nieuwkomers over het inburgeringsprogramma. Tevens besteden we daarbij aandacht aan hun huidige werkzaamheden en hoe zij die gevonden hebben. In paragraaf 7.5 volgen de belangrijkste conclusies.

7.2 Respons

In de tien dieptegemeenten zijn in totaal 2000 nieuwkomers benaderd met een schriftelijke enquête. Het gaat hierbij om nieuwkomers die in 1999 gestart zijn met een inburgeringsprogramma. Bureau Nieuwkomers in de tien dieptegemeenten heeft een representatieve steekproef getrokken. De enquêtes zijn verstuurd via Bureau Nieuwkomers om problemen rond privacy te voorkomen. Om de respons te vergroten zijn de enquêtes in verschillende talen vertaald en is na twee weken een rappel verstuurd. De adressenbestanden van Bureau Nieuwkomers bleken in de meeste gevallen redelijk up to date. In bijlage 7 staat een responsoverzicht per gemeente.

De schriftelijke enquête bestond uit vragen met voorgecodeerde antwoordcategorieën. Hierdoor is de verzamelde informatie vooral feitelijk. Het oordeel van de nieuwkomers komt in de enquête maar vrij summier aan de orde. Er is daarom tevens een aantal groepsgesprekken gehouden met nieuwkomers om een meer kwalitatief oordeel te verkrijgen. De groepsgesprekken zijn gevoerd met nieuwkomers die het inburgeringsprogramma bijna hebben afgerond en dus in 2000 zijn gestart met hun inburgeringsprogramma. De gesprekken zijn gevoerd op de ROC's, zonder de aanwezigheid van de docent. De deelnemers kwamen uit verschillende niveaugroepen en hadden een verschillende opleidings- en etnische achtergrond.

De meningen die naar voren kwamen in deze gesprekken zijn verwerkt in de betreffende onderdelen uit de enquête.

Uit de analyse van de respons van de enquête bleek dat midden- en hogeropgeleiden oververtegenwoordigd zijn. Omdat de verwachting is dat opleidingsniveau invloed heeft op de beleving van het inburgeringsprogramma, heeft een herweging plaatsgevonden. Voor de herweging hebben we gebruik gemaakt van de resultaten van de cohortmeting. Aangezien de cohortmeting een aselechte steekproef betrof, kunnen we aannemen dat de verdeling naar opleidingsniveau redelijk overeenstemt met de feitelijke verdeling onder de nieuwkomers.

7.3 Achtergrondgegevens van geënquêteerde nieuwkomers

Voordat we het oordeel van deze nieuwkomers beschrijven, geven we eerst een kort overzicht van de achtergrondkenmerken van de nieuwkomers die hebben deelgenomen aan de schriftelijke enquête. Hierbij wordt steeds een vergelijking gemaakt met de cohortmeting, daar deze een redelijk representatief beeld geeft van de groep nieuwkomers.

Geslacht en leeftijd

Overeenkomstig de cohortmeting zijn de vrouwen oververtegenwoordigd: 61 procent van de respondenten is vrouw en 39 procent man. Ook de leeftijdsopbouw komt grotendeels overeen met de cohortmeting: bijna driekwart (73%) van de nieuwkomers was bij aanvang van het inburgeringsprogramma tussen de 17 en 35 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 31 jaar (30,7). De vrouwen zijn iets jonger dan de mannen (respectievelijk 31 en 32 jaar). De jongste respondent was 17 jaar en de oudste 67 jaar.

Land van herkomst, reden verblijf en categorie nieuwkomer

Als we kijken naar het land van herkomst is er een duidelijk verschil naar herkomstland tussen mannen en vrouwen. Mannen zijn vooral afkomstig uit Marokko, Turkije, het Midden Oosten en Afrika. Vrouwen komen met name uit Azië, Oost-Europa en de Nederlandse Antillen. Ten opzichte van de cohortmeting verschillen de percentages enigszins. Zo zijn respondenten uit het Midden Oosten, Marokko en Azië in enige mate oververtegenwoordigd ten opzichte van de cohortmeting. Respondenten uit Turkije, Suriname, de Nederlandse Antillen en Afrika zijn licht ondervertegenwoordigd.

Op basis van de variabele verblijfstatus en de redenen van verblijf is, overeenkomstig de cohortmeting, een indeling gemaakt naar categorie nieuwkomer. Ruim zeventig procent van de respondenten valt in de groep niet-Nederlandse migranten. Het gaat hierbij om nieuwkomers die zich in het kader van gezinsvorming of -hereniging in Nederland hebben gevestigd. De tweede groep wordt gevormd door nieuwkomers die zijn gekomen als vluchteling (17%).

De overige twaalf procent zijn Nederlandse migranten, met name Antillianen/Arubanen. Vergeleken met de cohortmeting zijn de niet-Nederlandse migranten iets oververtegenwoordigd.

Opleidingsniveau

Op basis van de cohortmeting hebben we het bestand van de deelnemersenquête herwogen naar opleidingsniveau. Het opleidingsniveau geeft dus een representatief beeld van de groep nieuwkomers. Bijna tweederde van de respondenten heeft in het land van herkomst een opleiding op tenminste Havo/Vwo/Mbo-niveau afgerond. Vrouwen zijn gemiddeld iets lager opgeleid dan de mannelijke nieuwkomers. Dit verschil is significant (bij een $p < 0,05$). Uit de deelnemersenquête blijkt opnieuw het relatief hoge opleidingsniveau van de vluchtelingen. De migranten met een Hbo/Wo-opleiding betreffen vooral vrouwen uit de niet-traditionele migratiegebieden als Zuidoost Azië en Oost-Europa.

Gezinssituatie

De grote meerderheid van de respondenten is getrouwd of woont samen (78%), zeventien procent is alleenstaand. De vrouwelijke nieuwkomers zijn vaker gehuwd/samenwonend of alleenstaand mét kinderen dan mannen. De mannelijke nieuwkomers wonen in verhouding vaker alleen. Het aantal nieuwkomers dat gehuwd of samenwonend is en kinderen heeft is hoger dan bij de cohortmeting. Dit wordt met name verklaard door kinderen die na vestiging in Nederland zijn geboren. De migranten zijn in de meeste gevallen gehuwd/samenwonend. Dit is logisch, want zij hebben een verblijfsvergunning gekregen op basis van gezinsvorming/-hereniging. De Nederlandse nieuwkomers maken naar verhouding vaak deel uit van een eenoudergezin.

Deelname aan inburgeringsprogramma

Voor het oordeel over het inburgeringsprogramma is het van belang te weten of de respondenten het hele inburgeringsprogramma hebben gevolgd of voortijdig zijn uitgevallen. Op basis van de antwoorden is daarom bepaald in welke categorie de respondenten vallen. Deze percentages verschillen van de percentages bij de cohortmeting. Voor het meest betrouwbare uitvalpercentage verwijzen we dan ook naar hoofdstuk 5 en 6. In dit hoofdstuk wordt de indeling alleen als achtergrondvariabele gebruikt. De verwachting is namelijk dat respondenten die zijn uitgevallen, minder positief zijn over het inburgeringsprogramma dan diegenen die het programma hebben afgerond.

Bijna 65 procent van de respondenten is begonnen aan een inburgeringsprogramma en heeft het afgemaakt, 6 procent is volgens eigen zeggen nog bezig. Zij zijn volgens opgave van Bureau Nieuwkomers in 1999 in Nederland gekomen als nieuwkomer. Zij hebben echter een ontheffing gekregen waardoor ze in 2001 nog bezig zijn met een inburgeringsprogramma. Een vijfde van de respondenten is tussentijds uitgevallen en 9 procent is niet gestart met het

inburgeringsprogramma. Er zijn geen significante verschillen tussen mannen en vrouwen naar de percentages uitval. Er zijn ook geen verschillen naar categorie nieuwkomer. De redenen waarom de respondenten zijn gestopt of niet zijn gestart, staan in tabel 7.1.

Tabel 7.1: Reden voor uitval naar geslacht (%)*.

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Zwanger/zorg voor familie	13,2	63,1	40,7
Werk	39,1	16,7	22,0
Medisch of psychische problemen	20,8	9,5	12,8
Geen interesse/niet nuttig	17,0	3,6	8,1
Andere opleiding	7,5	-	2,6
Geen reden opgegeven	13,2	11,9	12,4
Overig	20,8	8,1	13,9
Totaal (n)	53	84	137

* De respondenten konden twee redenen opgeven, de totale percentages tellen dus op tot meer dan 100.

In tabel 7.1 zijn niet de categorieën nieuwkomers opgenomen omdat de onderlinge motieven voor uitval niet verschillen. De verschillen tussen de mannen en vrouwen zijn wel significant. De mannen vallen vooral uit omdat ze werk vinden of omdat ze medische of psychische problemen hebben, vrouwen vallen vooral uit vanwege zwangerschap en zorg voor familie. De categorie overig omvat redenen als verhuizing, tijdelijk verblijf in het buitenland en een te zware belasting van het programma. De redenen waarom mensen niet gestart zijn komen overeen met de redenen voor uitval. Ook hierbij zijn het vinden van werk, zwangerschap/-zorg voor familie/gezin en het volgen van een andere opleiding het belangrijkste motief.

7.4 Oordeel over het inburgeringsprogramma

In het bovenstaande zijn we ingegaan op de achtergrond van de respondenten. Hieronder gaan we in op de ervaringen van de respondenten. We maken hierbij, indien relevant, onderscheid naar mannen en vrouwen en categorie nieuwkomer. Alle onderdelen van het inburgeringsprogramma komen aan de orde.

Het inburgeringsonderzoek

De nieuwkomers is gevraagd hoe zij op de hoogte zijn gekomen van het bestaan van Bureau Nieuwkomers. Ruim eenderde heeft voor het eerst van Bureau Nieuwkomers gehoord door een brief van dit Bureau. De anderen zijn via de afdeling Bevolking, de Sociale Dienst, via familie, partner of vrienden of de vreemdelingenpolitie voor het eerst over Bureau Nieuwko-

mers geïnformeerd. Er is een duidelijke samenhang tussen de categorie nieuwkomer en de wijze waarop hij in aanraking komt met Bureau Nieuwkomers. De respondenten met een Nederlands paspoort komen voor het eerst bij Bureau Nieuwkomers via een uitnodigingsbrief of via de Sociale Dienst. Voor vluchtelingen speelt VluchtelingenWerk een belangrijke rol. Voor gezinsherenigers/vormers is de eigen partner of familie en de vreemdelingenpolitie een belangrijke bron. De Sociale Dienst speelt hier nauwelijks een rol in, omdat de meeste gezinsherenigers/vormers geen uitkering ontvangen.

Tabel 7.2: Wijze waarop nieuwkomers in aanraking zijn gekomen met Bureau Nieuwkomers naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Brief BN	37,8	34,0	40,5	32,1	39,7	34,2
Afdeling Bevolking	13,6	15,4	12,4	11,0	15,2	5,5
Via Sociale Dienst	11,0	10,8	10,7	13,8	4,6	46,6
Via Vluchtelingen- Werk	5,2	7,3	3,9	25,7	1,5	-
Via familie	11,6	11,2	11,9	5,5	13,1	11,0
Via de vreemde- lingenpolitie	15,3	17,0	14,3	2,8	20,7	-
Via het ROC	2,0	0,4	2,9	1,8	2,3	-
Overig	3,0	3,9	2,4	7,3	2,1	2,7
Totaal (n)	672	259	412	109	474	73

Het educatieve programma

De respondenten is gevraagd welke afspraken in het gesprek met Bureau Nieuwkomers zijn gemaakt. Het gaat hierbij vooral om afspraken over de invulling van het inburgeringsprogramma: hoeveel uren NT2, de vervolgstappen et cetera. In tabel 7.3 staan de resultaten.

Tabel 7.3: Afspraken ten aanzien van het inburgeringsprogramma naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Taalles volgen	44,1	38,0	47,9	34,3	48,5	30,9
Taalles en daarna werken	26,3	28,2	26,3	27,6	25,5	26,5
Taalles en daarna opleiding	19,0	16,7	20,4	22,9	16,8	32,4
Taalles en stage	6,7	11,8	3,5	10,5	6,3	2,9
Geen taal	2,9	4,5	2,0	3,8	2,4	4,4
Overig	0,9	0,8	1,0	1,0	0,4	2,9
Totaal	646	245	401	105	458	68

De afspraken over de invulling van het inburgeringsprogramma verschilt tussen de verschillende categorieën nieuwkomers, afhankelijk van hun wensen na het inburgeringsprogramma. Met bijna de helft van de respondenten is alleen afgesproken dat zij taallessen gaan volgen. Het gaat hierbij vooral om vrouwen en migranten met niet-Nederlandse nationaliteit. Met een derde van de Antillianen wordt bij het inburgeringsonderzoek al afspraken gemaakt over het vervolprogramma. In verhouding tot de andere groepen krijgen zij ook vaker vrijstelling voor taallessen. Een deel van hen spreekt namelijk in enige mate Nederlands als ze naar Nederland komen.

Er worden bij het inburgeringsonderzoek ook afspraken gemaakt over de lengte van het onderwijsprogramma. Volgens ruim de helft van de respondenten is de afspraak gemaakt dat zij een jaar taallessen mogen volgen waarin ze ongeveer 600 uur NT2 aangeboden krijgen. Achtien procent kreeg te horen dat ze er één tot twee jaar over mochten doen en twintig procent zo lang als nodig zou zijn. Bij deze laatste groep gaat het waarschijnlijk om een programma waarbij zij mogen doorgaan tot een bepaald niveau is gehaald. Zoals is gebleken uit de interviews met medewerkers van Bureau Nieuwkomers, wordt deze verlenging meestal niet meer betaald uit WIN-middelen. De overige respondenten (6%) weten niet meer wat afgesproken is. Er zijn geen verschillen tussen mannen en vrouwen of tussen de categorieën nieuwkomers. Nieuwkomers met slechts ten hoogste basisonderwijs mogen naar verhouding iets vaker zo lang als nodig is doen over een taaltraject (ruim 30%).

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat de meeste nieuwkomers wisten dat zij eerst verplicht een inburgeringsprogramma dienden te volgen dat onder de WIN valt. Een eventueel vervoltraject wordt individueel besproken met Bureau Nieuwkomers.

Tevredenheid over de lessen

Ruim de helft van de respondenten (56%) is tevreden over de taallessen. Een derde geeft aan dat de mate van tevredenheid sterk afhankelijk is van de docent. Eén op de tien respondenten is niet tevreden met de taallessen. Mannen en vrouwen verschillen niet in hun oordeel over de taallessen. Ook tussen de categorieën nieuwkomers zijn geen significante verschillen.

Tabel 7.4: Mate van tevredenheid met de taallessen.

	Aantal	Percentage
Zeer tevreden	76	12,0
Tevreden	278	43,8
Soms wel, soms niet	213	33,5
Niet tevreden	61	9,5
Weet niet	8	1,2
Totaal	636	100

De mening van de respondenten over de moeilijkheidsgraad van de lessen verschilt sterk: 39 procent vindt de lessen zoals vooraf verwacht, 41 procent vindt de lessen moeilijker en 21 procent vindt de lessen makkelijker dan vooraf verwacht. De respondenten zonder opleiding vinden de lessen in verhouding vaker moeilijker dan verwacht.

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat vooral de docent een belangrijke rol speelt bij de tevredenheid over de lessen en de ervaring met de moeilijkheidsgraad van de lessen. Een enthousiaste docent die in gaat op de vragen van de cursisten wordt het meest gewaardeerd. Veel geuite klachten zijn er over docenten die onduidelijk praten en niets extra's uitleggen. De ROC's slagen er niet in hierin een constant niveau te leveren.

Opvallend is het verschil van mening tussen de nieuwkomers op verschillende ROC's over de waardering voor klassikale lessen of individuele computerlessen. Op één ROC hebben de deelnemers aan het groepsgesprek vooral behoefte aan klassikale lessen en zijn zij van mening dat zij in verhouding te veel tijd besteden aan de computerlessen (4 dagdelen klassikaal en een dag OLC). Zij vinden dat het Nederlands zich beter leent voor een klassikale benadering. Door vragen van medecursisten wordt meer kennis opgedaan dan aan de computer die maar beperkte woordbetekenissen geeft. Op een ander ROC vinden de deelnemers dat er een goede balans is tussen het klassikale deel en de computerlessen. Waarschijnlijk zijn op dit ROC de verschillende lessen beter op elkaar afgestemd.

Maatschappij Oriëntatie

Iets meer dan de helft van de respondenten (54%) geeft aan Maatschappij Oriëntatie (MO) te hebben gevolgd. Het feit dat een aantal ROC's geen aparte MO lessen aanbieden, maar deze informatie verweven met de gewone taallessen, kan dit percentage verklaren. Van de respondenten die MO hebben gevolgd vindt bijna tweederde deze lessen zeer nuttig, een kwart vond ze een enigszins nuttig. Een kleine minderheid vond de lessen niet nuttig (5%), acht procent heeft geen oordeel.

Uit een groepsgesprek komt naar voren dat er een duidelijke scheidslijn tussen de vrouwelijke gezinsvormers en de mannelijke vluchtelingen is in het oordeel over het nut van de MO-lessen. De gezinsvormers vinden de lessen nuttig omdat ze zo ook informatie over de Nederlandse samenleving krijgen zonder alles aan hun partner te hoeven vragen. De vluchtelingen wonen vaak al langer in Nederland voordat ze een verblijfsvergunning krijgen. Ze beschikken al over de informatie die ze bij de MO-lessen krijgen. Zij hebben meer behoefte aan een programma dat inzicht geeft in hun mogelijkheden in Nederland en de wijze waarop dat bereikt kan worden. Op één van de ROC's wordt een oriëntatieprogramma gegeven waarbij ook een stage hoort. De deelnemers zijn hierover zeer tevreden.

Het verschil in waardering van de lessen MO tussen mannen en vrouwen blijkt overigens niet uit de enquête. Er zijn hieromtrent geen significante verschillen tussen beide categorieën.

Taalniveau

De taallessen hebben als doel de nieuwkomers voldoende Nederlands te leren om zich te kunnen redden in de Nederlandse maatschappij. De nieuwkomers is daarom gevraagd hoe ze over hun eigen taalniveau denken. Bijna de helft (47%) is van mening dat zij redelijk Nederlands spreken, veertien procent zegt goed Nederlands te spreken. Iets meer dan eenderde van de respondenten vindt het eigen taalniveau onvoldoende. Niet verwonderlijk is dat de Nederlandse nieuwkomers vaker dan de andere groepen van mening zijn dat zij redelijk tot goed Nederlands spreken.

Tabel 7.5: Inschatting van het niveau Nederlands door de respondent.

	Aantal	Percentage
Goed Nederlands	94	14,0
Redelijk Nederlands	319	47,1
Niet goed Nederlands	259	38,2
Anders	5	0,7
Totaal (n)	676	100

Er is geen samenhang tussen vooropleiding en het niveau waarop de respondenten hun Nederlands inschatten. Laag- en hogeropgeleiden schatten hun niveau gelijkwaardig in. Behalve naar het niveau is de respondenten tevens gevraagd in welke situaties de nieuwkomers hun Nederlands voldoende achten.

Tabel 7.6: Mate waarin het taalniveau voldoende is voor contacten met anderen volgens inschatting van de respondent (%).

	Praten met burens	Volgen van een cursus	Werken
Ruim voldoende	34,7	20,8	22,4
Net voldoende	43,4	30,2	28,5
Niet voldoende	18,2	36,8	39,6
Weet niet	3,8	12,3	9,5
Totaal (n)	678	677	676

De respondenten zijn het meest onzeker over of hun Nederlands voldoende is om te werken. Het praten met de burens gaat de meeste nieuwkomers volgens hun zeggen redelijk af. Als we bij deze variabelen naar het opleidingsniveau kijken, blijkt dat een rol te spelen. Laagopgeleiden twijfelen relatief vaker of hun taalniveau voldoende is om met de burens te praten of een opleiding te volgen. Zij zijn wel van mening dat hun taalniveau voldoende is voor het soort werk dat zij (willen) doen.

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat de deelnemers het moeilijk vinden om contact te leggen met de autochtone bevolking om hun Nederlands te oefenen. De nieuwkomers met een Nederlandse partner hebben als voordeel dat zij Nederlands praten met de schoonfamilie. Opvallend is echter dat zij zelden Nederlands spreken met de Nederlandse partner. Voor de andere groepen blijkt het lastiger om contacten te leggen. Zo zijn burens vaak ook anderstalig en beperkt het contact met Nederlandse burens zich tot een korte begroeting. Het Nederlands wordt eigenlijk alleen gebruikt op school, in winkels of bij instanties. De deelnemers zouden graag via school meer spreekvaardigheidsmogelijkheden hebben.

De profieltoets

Bijna driekwart van de respondenten (74%) heeft de profieltoets afgelegd, één op de vijf respondenten heeft de toets niet gedaan. Vijf procent weet niet meer of ze de profieltoets heeft afgelegd. Voor iets meer dan eenderde van de nieuwkomers heeft de toets aan het eind van het jaar plaatsgevonden, zoals volgens de WIN ook de bedoeling is¹.

Tabel 7.7: Moment van het afleggen van de profieltoets.

	Aantal	Percentage
Na 1 tot 5 maanden	100	20,4
6 tot 9 maanden	156	31,9
10-12 maanden	163	33,2
Na 12 maanden	12	3,6
Weet niet	54	10,9
Totaal	371	100

Zestig procent van de respondenten vindt de toets noch makkelijk noch moeilijk, een kwart vindt de toets moeilijker dan andere toetsen en veertien procent vindt de toets makkelijker dan andere afgelegde taaltoetsen. Ongeveer de helft van de respondenten aangeeft voortijdig te zijn gestopt, heeft wel de profieltoets gedaan. Zij hebben de toets vaker vroeg in het inburgeringsprogramma gemaakt dan de nieuwkomers die het programma hebben afgerond. Vijf procent van de respondenten die het inburgeringsprogramma hebben afgemaakt, hebben geen profieltoets gemaakt. Net zoals bij de cohortmeting blijkt de toets vooral als administratief instrument te worden ingezet en is er weinig samenhang tussen het aantal uren NT2 en de toetsresultaten.

¹ Dit geldt overigens niet voor nieuwkomers die het beoogde taalniveau eerder bereiken. Zij kunnen de toets binnen het jaar maken zodat zij sneller kunnen worden doorgeleid. Het afnemen van de profieltoets na een jaar is niet conform de wettelijke voorschriften. Nieuwkomers die de profieltoets missen op de afgesproken datum vanwege ziekte of een andere reden, worden door de ROC's alsnog opgeroepen. De uiteindelijke toetsdatum is dan pas na een jaar. Vier procent van de deelnemers in deze steekproef het de profieltoets later afgelegd.

De trajectbegeleiding

Naast het volgen van taallessen krijgen de nieuwkomers ook trajectbegeleiding. De nieuwkomers is gevraagd hoe vaak zij contact hebben gehad met hun trajectbegeleider en of zij tevreden zijn over de begeleiding. Bijna tweederde van de respondenten (63%) heeft tussen de één en viermaal contact gehad met een begeleider (zie tabel 7.8). Eén op de vijf nieuwkomers zegt geen begeleiding te hebben ontvangen. Er zijn geen significante verschillen tussen mannen en vrouwen en tussen de categorieën nieuwkomers. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen de gemeenten. In drie gemeenten heeft bijna iedere respondent contact gehad met een trajectbegeleider. In de drie grote gemeenten zijn de percentages beduidend lager.

Tabel 7.8: Aantal contactmomenten met trajectbegeleider naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Geen contact	19,2	20,8	18,3	13,7	19,8	27,3
1 of 2 keer	37,9	38,0	38,1	36,3	38,5	28,6
3 of 4 keer	26,4	27,8	25,3	36,3	25,1	26,0
Tenminste vijf keer	16,5	13,3	18,3	13,7	16,5	18,2
Totaal (n)	646	255	388	102	454	77

De meerderheid van de mensen die begeleiding heeft ontvangen, is daarover tevreden (zie tabel 7.9). De belangrijkste redenen waarom zij tevreden zijn, zijn:

- Er werd goed geluisterd (40%).
- Je kon altijd terecht met vragen (49%).
- Je werd goed geholpen als er problemen waren (29%).

Tabel 7.9: Mate van tevredenheid over de trajectbegeleiding naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Tevreden	70,7	67,7	72,5	73,0	68,7	83,3
Ontevreden	15,7	17,7	14,7	14,6	17,0	9,3
Geen mening	13,5	14,6	12,8	12,4	14,2	7,4
Totaal (n)	514	198	313	89	358	54

Degenen die niet tevreden waren zijn negatiever in hun oordeel. Ze waren van mening dat:

- Er geen begeleiding was (49%).
- Er onvoldoende geluisterd werd naar wat ze zelf wilden (34%).

- Het aanbod niet strookte met hun behoefte (16%).
- Andere redenen (16%) zoals onduidelijke afspraken of onvoldoende informatie.

Hoewel een minderheid van de respondenten niet tevreden is over de trajectbegeleiding gaan we er hier toch iets dieper op in. Sommige respondenten hebben het invullen van de enquête gebruikt om hun kritiek verder uit te werken. Achter de reden dat er geen begeleiding was, zit vaak het probleem dat de respondenten te maken hadden met het vertrek of ziekte van een trajectbegeleider, waardoor zij tijdens het inburgeringsprogramma een of meer malen een nieuwe trajectbegeleider kregen. Het gesprek kwam daardoor nooit verder dan een kennismakingsgesprek en er werden weinig concrete afspraken gemaakt. Als respondenten het oneens zijn met het aanbod gaat het bijvoorbeeld om nieuwkomers die zelf al mogelijkheden voor een vervolgtraject hebben uitgezocht. Door de trajectbegeleiding is daar vervolgens niets meegedaan. Enkele respondenten werkten aan het begin van het inburgeringsprogramma. Zij konden volgens eigen zeggen niet beginnen met taalles omdat ze eerst moesten werken om schulden af te betalen. Ze wilden Nederlands volgen, maar op een later moment. Dat bleek niet mogelijk, waarna ze zelf taalles hebben geregeld en inmiddels taalles volgen. Zij zijn vooral ontevreden, omdat ze het gevoel kregen dat de trajectbegeleiders twijfelden aan hun motivatie. Een enkeling geeft aan dat zij wel tevreden zijn met de trajectbegeleiding, maar dat een jaar tekort is. Ze zouden liever langer begeleiding ontvangen.

De deelnemers aan de groepsgesprekken zijn over het algemeen wel tevreden over de trajectbegeleiding, hoewel er een duidelijk verschil is tussen de gemeenten waar de gesprekken zijn gehouden. De deelnemers zijn vooral tevreden met de trajectbegeleiders die actief meedenken over vervolgmogelijkheden. Deze trajectbegeleiders geven ook informatie waarmee de nieuwkomers ook zelf aan de slag kan. Uit de groepsgesprekken blijkt dat de deelnemers in één gemeente duidelijk meer kennis hebben over de vervolgmogelijkheden en aanverwante zaken. Opvallend is dat zij daardoor ook een andere mening hebben over de duur van de trajectbegeleiding. Zij vinden twee jaar lang genoeg. De huidige periode van achttien maanden is aan de korte kant, omdat dan vaak nog niet alles rond een vervolgtraject geregeld is. De deelnemers in gemeenten waar de trajectbegeleider minder gericht is op het vervolgtraject, zijn van mening dat je eigenlijk altijd terecht moet kunnen bij iemand die kennis heeft van de specifieke situatie van migranten.

Maatschappelijke begeleiding

Naast trajectbegeleiding krijgen de nieuwkomers in principe ook maatschappelijke begeleiding. Voor vluchtelingen gebeurt dat meestal bij VluchtelingenWerk, de migrantennieuwkomers krijgen vaak maatschappelijk begeleiding van de trajectbegeleiders. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de helft van de respondenten tevreden is met de ontvangen maatschappelijke begeleiding. Veertig procent heeft geen mening of zegt geen begeleiding

te hebben ontvangen². Migrantennieuwkomers en Nederlandse migranten hebben minder vaak (herkenbare) maatschappelijke begeleiding gekregen dan vluchtelingennieuwkomers. Er zijn geen significante verschillen tussen mannen en vrouwen.

Tabel 7.10: Mate van tevredenheid over de maatschappelijke begeleiding naar geslacht en categorie nieuwkomer(%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Tevreden	49,7	52,6	47,7	61,3	46,1	58,3
Ontevreden	10,9	11,2	10,9	9,4	11,8	8,3
Geen mening	17,4	15,5	18,5	19,8	17,5	11,1
Geen begeleiding/ geen gesprek	22,0	20,7	22,8	9,4	24,7	22,2
Totaal (n)	650	251	394	106	458	72

De redenen waarom 258 respondenten tevreden zijn:

- Er werd goed geluisterd (38%).
- Je kon altijd terecht met vragen (47%).
- Respondent is goed geholpen met problemen die hij had (27%).

De ontevredenheid van de respondenten wordt vooral veroorzaakt door de volgende redenen:

- De respondenten zijn niet of onvoldoende begeleid door de maatschappelijke begeleiders (58%).
- Er is onvoldoende naar hen geluisterd (16%).
- Ze zijn het oneens met de oplossingen die werden geboden en/of de voorstellen die werden gedaan (21%).

In de gemeenten waar de groeps gesprekken zijn gehouden, verzorgt VluchtelingenWerk de maatschappelijke begeleiding. De vluchtelingennieuwkomers kennen VluchtelingenWerk al voor dat ze onder de WIN vallen. Ze hebben vaak lang moeten wachten voordat ze wisten of ze mochten blijven in Nederland. VluchtelingenWerk was in die periode een belangrijke plek voor informatie en ondersteuning. De migrantennieuwkomers hebben vaak meer praktische vragen die ze aan de trajectbegeleiders van Bureau Nieuwkomers stellen.

² Er is geen verschil in waardering tussen gemeenten waar maatschappelijke begeleiding door Bureau Nieuwkomers of apart wordt gegeven

Doorgeleiding

Na het afronden van het inburgeringsprogramma is het de bedoeling dat de nieuwkomers worden doorgeleid naar vervolgonderwijs of werk. We hebben de respondenten gevraagd of ze een eindgesprek hebben gekregen en met wie dat was. In tabel 7.11 staat een overzicht.

Tabel 7.11: Instantie met wie de nieuwkomer een gesprek heeft gehad na afloop van het inburgeringsprogramma naar geslacht en categorie nieuwkomer (%)*.

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Bureau Nieuwkomers	37,8	37,4	38,4	47,0	38,0	21,2
ROC	23,1	22,8	22,7	20,0	25,1	13,5
CWI	32,3	26,9	35,8	39,4	29,0	46,2
Sociale Dienst	9,1	9,9	8,8	18,2	6,9	11,5
Overig (VW, WIW-instelling)	3,0	2,3	3,5	1,5	2,6	7,7
Geen gesprek	20,6	21,6	20,4	10,6	22,8	17,3
Totaal (n)	433	171	260	66	303	52

* Respondenten konden meer dan een antwoord geven, dus totalen tellen op tot meer dan 100.

Bijna veertig procent geeft aan dat ze een gesprek hebben gehad met Bureau Nieuwkomers. Bijna eenderde noemt het gesprek bij het Arbeidsbureau/CWI, vermoedelijk gaat het hier om de afname van de kwint. Eén op de vijf respondenten heeft geen gesprek gehad aan het eind van het inburgeringsprogramma.

Van degenen die een gesprek hebben gehad is ruim zeventig procent tevreden over de inhoud van het gesprek. We hebben geen informatie over de inhoud van deze gesprekken. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat de meeste doorgaan met taal.

De deelnemers aan de groepsgesprekken zijn nog bezig met het inburgeringsprogramma. Zoals al beschreven bij de trajectbegeleiding, blijkt de ene trajectbegeleider veel meer aandacht te hebben voor het vervolgtraject dan de andere. Hierdoor ontstaat een duidelijk verschil in de mate waarin de nieuwkomers zicht hebben op een vervolgtraject.

Huidige activiteit

Inmiddels hebben de meeste respondenten het inburgeringsprogramma afgerond. Het is daarom interessant wat hun huidige activiteiten zijn. De nieuwkomers moesten hun belangrijkste activiteit opgeven. Bijna 90 procent van de respondenten heeft één activiteit opgegeven. De overige respondenten werken bijvoorbeeld en volgen daarnaast taallessen. 45 procent van de respondenten werkt inmiddels en ruim een kwart volgt nog steeds taallessen (deels met de zorg

voor familie of een betaalde baan). Bijna één op vijf nieuwkomers zorgt voor het gezin als belangrijkste taak. De aantallen zijn inclusief de nieuwkomers die voortijdig zijn uitgevallen.

Tabel 7.12: Huidige activiteiten van de respondenten naar geslacht en categorie nieuwkomer (%)*.

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Taalles volgen	27,1	28,7	25,6	35,5	26,0	24,0
Volgen opleiding	11,4	9,2	12,7	16,4	8,1	27,1
Werken	45,6	63,7	34,4	32,8	50,1	33,8
Op zoek naar werk	11,1	12,7	10,1	11,8	10,9	13,3
Vrijwilligerswerk	1,6	1,6	1,5	2,8	0,3	8,7
Zorg voor het gezin	19,0	4,0	28,9	16,6	19,9	15,5
Totaal (n)	752	251	395	103	462	69

*Respondenten konden meer dan een antwoord geven, dus totalen tellen op tot meer dan 100.

Bijna de helft van de nieuwkomers die het inburgeringsprogramma heeft afgemaakt werkt, een kwart volgt taalles en vijftien procent volgt een opleiding. Van deze groep heeft een veel kleinere groep als hoofdactiviteit de zorg voor het gezin dan onder de uitvallers. Het lijkt erop dat vooral mensen die een vervolgopleiding willen gaan volgen of gaan werken het inburgeringsprogramma afronden. Als we deze cijfers vergelijken met hoofdstuk 6 blijkt dat de meeste nieuwkomers zelf vervolgoactiviteiten vinden die niet bekend zijn bij Bureau Nieuwkomers. Het vinden van werk is echter tevens een belangrijke oorzaak voor uitval. De belangrijkste redenen voor uitval zijn terug te zien in de huidige activiteit van de uitvallers: ruim veertig procent werkt en veertig procent zorgt voor het gezin.

Bij het volgen van een opleiding en het hebben van werk hebben we gevraagd hoe de respondent de opleiding of werk heeft gevonden.

Opleiding

Zestig nieuwkomers zijn een opleiding gaan volgen. Het betreffen voornamelijk beroepsopleidingen op maximaal Mbo-niveau via bijvoorbeeld het Centrum Vakopleiding (53%). 20 procent volgt een Hbo-opleiding, 5 procent een algemene vormende opleiding als Mavo of Havo. De overige 22 procent volgt een sollicitatiecursus of Beroepenoriëntatie. De wijze waarop mensen een cursus vinden is zeer divers. Tweederde van de nieuwkomers heeft de cursus via een instantie zoals het Arbeidsbureau/CWI, het ROC, de Sociale Dienst of Bureau Nieuwkomers gevonden. De rol van het eigen netwerk blijkt zeer beperkt: 12 procent van de respondenten heeft op die wijze een cursus gevonden.

Betaalde arbeid

De nieuwkomers konden opgeven welk beroep ze uitoefenen. Een groot scala aan functies is genoemd. Voor de analyses hebben we de functies gehercodeerd naar geschoold of ongeschoold werk. In tabel 7.13 staat een overzicht.

Tabel 7.13: Het uitvoeren van geschoold of ongeschoold werk naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).*

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Ongeschoold werk	74,1	72,1	76,4	70,0	76,1	52,4
Geschoold werk	25,9	27,9	23,6	30,0	23,9	47,6
Totaal (n)	262	136	126	30	205	21

Veruit de meeste nieuwkomers verrichten ongeschoold werk. Uitzonderingen vormen nieuwkomers die een baan hebben gevonden in de IT-sector of in een andere technisch beroep. Nederlandse migranten vinden in verhouding vaker geschoold werk, met name in de administratieve sector.

De top drie van betaald werk is:

1. produktiemedewerker/magazijnmedewerker (29%);
2. technisch geschoold werk (16%);
3. schoonmaakwerk (12%).

De respondenten hebben op verschillende wijzen hun werk gevonden. De meeste nieuwkomers vinden echter werk via het uitzendbureau of hun eigen netwerk. Ongeveer veertien procent heeft zijn/haar huidige werk via een bemiddelende niet-commerciële instantie gevonden. Vooral mannen vinden werk via uitzendbureaus, vrouwen worden vaker dan mannen bemiddeld door andere instanties. De verschillende groepen nieuwkomers hebben verschillende vindkanalen voor werk: niet-Nederlandse migranten vinden vooral werk via uitzendbureaus of hun eigen netwerk. Antillianen maken meer gebruik van specifieke projecten of uitzendbureaus. Bij vluchtelingen is het beeld minder eenduidig. Bekend is dat het eigen netwerk van migranten zelden leidt tot het vinden van geschoold werk (onder andere Veenman, 1996; Dagevos e.a., 1999). In dit onderzoek komt de relatie tussen de gebruikte zoekkanalen en de kwaliteit van arbeid evenwel minder goed naar voren. Alleen nieuwkomers die zijn bemiddeld door een niet-commerciële organisatie, vinden in verhouding vaker geschoold werk (61,5% tegenover een gemiddelde van 26%).

Tabel 7.14: Wijze waarop betaald werk is gevonden naar geslacht en categorie nieuwkomer (%).

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Vluchtelingen	Migranten	Migranten Nederlands
Arbeidsbureau	6,5	3,4	10,2	15,6	3,8	16,0
Bemiddelende niet commerciële instantie ³	9,8	8,8	11,0	12,5	5,2	35,7
Uitzendbureau ⁴	30,0	35,1	23,6	21,9	33,6	12,0
Via advertentie in de krant/internet	11,3	9,5	13,4	-	14,7	-
Via familie/ vrienden/kennissen	32,5	33,1	31,5	31,3	33,6	16,0
Via open sollicitatie	7,5	7,4	7,9	15,6	6,6	8,0
Voor zichzelf begonnen	2,0	2,0	1,6	3,1	1,9	-
Totaal (n)	274	148	127	32	211	25

Mening over de inburgering

Aan de hand van stellingen is de nieuwkomers naar een oordeel gevraagd over aspecten van het inburgeringsprogramma. In tabel 7.15 staan de resultaten.

Tabel 7.15: Mening van de respondenten over een aantal stellingen met betrekking tot inburgering.

	Mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Mee oneens	Weet niet	Totaal (n)
Door deelname aan de taallessen heb ik meer kansen op werk	77,1	8,9	5,3	8,8	657
Ik heb niet veel geleerd op de taalcursussen	30,0	26,3	37,7	6,0	631
Door de begeleiding van BN heb ik sneller mijn weg in Nederland kunnen vinden	47,9	16,6	22,9	12,6	644
Zonder de begeleiding van BN of VW zou ik mij meer geïsoleerd in Nederland hebben gevoeld	38,8	17,2	28,2	15,9	631

³ 1x Bureau Nieuwkomers, 2x Vluchtelingenwerk, 1x Emplooi, 3x Werkbij, 1x Compaan, 2x via sociale dienst/trajectbemiddeling, 1x Stichting Centrum Loopbaan, 2x ROC, 1x stageproject.

⁴ Eenmaal betreft het een detachingsbureau en eenmaal een headhunter.

We hebben de scores vergeleken naar geslacht, categorie nieuwkomer, categorie deelnemer (uitvaller, inburgeringsprogramma afgemaakt) en opleidingsniveau. Significante verschillen worden gemeld in de tekst. Driekwart van de nieuwkomers vindt dat door het volgen van taallessen de kans op werk wordt vergroot. Alle verschillende categorieën nieuwkomers denken hier hetzelfde over.

De nieuwkomers zijn echter weinig enthousiast over wat ze op de taallessen hebben geleerd. Maar ruim eenderde geeft aan dat zij veel geleerd hebben. Er zijn geen significante verschillen tussen mannen en vrouwen en categorie nieuwkomer. Zoals valt te verwachten, zijn nieuwkomers die het inburgeringsprogramma hebben afgemaakt vaker positief over het effect van taallessen dan diegenen die niet zijn begonnen of zijn uitgevallen.

Minder dan de helft van de respondenten is van mening dat zij door de begeleiding van Bureau Nieuwkomers sneller hun weg in Nederland hebben kunnen vinden. Vluchtelingen en Nederlandse migranten hebben de begeleiding als belangrijker ervaren dan de traditionele migranten. Het is aannemelijk te veronderstellen dat traditionele migranten (lees: gezinsvormers en -herenigers) meer dan de andere groepen kunnen terugvallen op een netwerk van familie en vrienden. Het opleidingsniveau laat een interessant verschil zien. Bureau Nieuwkomers lijkt vooral in de behoefte van nieuwkomers zonder opleiding te voorzien: tweederde van hen is het eens met de stelling dat zij dankzij Bureau Nieuwkomers sneller hun weg in Nederland hebben gevonden.

Bijna veertig procent is het eens met de stelling dat zij zich zonder de begeleiding van Bureau Nieuwkomers of VluchtelingenWerk meer geïsoleerd zouden hebben gevoeld. Naar eigen zeggen zijn zij vooral dankzij het inburgeringsprogramma in contact gekomen met de Nederlandse maatschappij. In het bijzonder de groep van vluchtelingen legt deze positieve relatie.

7.5 Conclusies

De nieuwkomers zijn redelijk positief over het inburgeringsprogramma als traject voor integratie. De kans op werk wordt hierdoor volgens de meeste nieuwkomers vergroot. Meer in het algemeen geeft bijna de helft van de benaderde nieuwkomers aan door de begeleiding van Bureau Nieuwkomers zich sneller een weg in Nederland te hebben gevonden. Bezien vanuit de nieuwkomers zelf, werpt het inburgeringsprogramma dus zeker zijn vruchten af.

Meer specifiek kunnen de volgende conclusies getrokken worden. De ruime meerderheid van de nieuwkomers heeft begeleiding gehad van een trajectbegeleider en is daarover tevreden.

Vooral Bureau Nieuwkomers als een plek waar ze vragen kunnen stellen wordt als positief ervaren. Ontevredenheid wordt vooral veroorzaakt doordat nieuwkomers zich niet serieus genomen voelden of onvoldoende werden begeleid. De tevredenheid is dus sterk afhankelijk van prestaties van individuele docenten en trajectbegeleiders. ROC's en Bureau Nieuwkomers slagen er onvoldoende in constante kwaliteit te leveren.

Over de maatschappelijke begeleiding is de helft van de nieuwkomers tevreden. Eenvijfde heeft geen begeleiding gehad. Met name de vluchtelingen en Nederlandse migranten zijn tevreden met de begeleiding die ze hebben gekregen. Gezinsherenigers/-volgers hebben minder behoefte aan begeleiding. Dat blijkt ook uit de wijze waarop de verschillende groepen hun vervolgactiviteit hebben gevonden. Nederlandse migranten en vluchtelingen vinden vaker werk via het Arbeidsbureau/CWI of andere bemiddelende instanties dan gezinsherenigers/-vestigings. Voor hen zijn de netwerken in dit verband belangrijker.

Een punt van zorg is het oordeel over het taalprogramma. Bijna eenderde van de nieuwkomers geeft aan niet veel van het aangeboden programma te hebben geleerd. Wat dit aangaat, is het wenselijk de behoeften van nieuwkomers meer in ogenschouw te nemen en mogelijk ook beter tot hun recht in het programma te laten komen. Dit kan het rendement van het inburgeringsprogramma alleen maar ten goede komen.

8 OPINIES VAN BIJ DE WIN BETROKKEN INSTELLINGEN

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat kort in op de wijze waarop de verschillende actoren hun rol binnen de uitvoering van de WIN beschouwen. De vragen hierbij zijn: met welke de knelpunten zien de instellingen zich geconfronteerd en welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar? Tenslotte wordt kort in gegaan op de meerwaarde van de WIN ten opzichte van de inburgeringsregeling vóór september 1998. In het onderstaande komen de ervaringen en visies van respectievelijk de regievoerder (in casu: de gemeente), Bureau Nieuwkomers, het ROC, het Arbeidsbureau/CWI en VluchtelingenWerk aan bod.

8.2 De regie

De regiefunctie van de WIN ligt bij de gemeente. De gemeente is op beleidsniveau verantwoordelijk voor een goed verloop van het inburgeringsprogramma, vanaf het bereik tot de doorgeleiding van de nieuwkomer. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de inrichting van de inburgeringsketen. In deze keten zijn alle relevante uitvoeringsorganisaties van de WIN-vertegenwoordigd.

Knelpunten

De belangrijkste knelpunten die de gemeenten signaleren, worden hieronder weergegeven. De knelpunten raken zowel aan de organisatie binnen de gemeente als aan de uitvoering van de wet.

- Om de WIN goed te implementeren hebben de regievoerders zich vooral bezig gehouden met de opzet van de uitvoering en zich te weinig bezig kunnen houden met beleidsvorming rond de WIN.
- De gemeenten constateren een spanning tussen de ABW en de WIN: de ABW stimuleert richting arbeidsmarkt terwijl de WIN inburgeren verplicht stelt. Het vormgeven van het sanctiebeleid is daardoor lastig: een nieuwkomer die uitvalt uit een inburgerings programma vanwege het accepteren van werk kan volgens de gemeente geen sanctie worden opgelegd.
- De samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente is lastig, waardoor de afdeling die de regie voert van de WIN de andere afdelingen onvoldoende kan aansturen om te komen tot bijvoorbeeld duidelijke afspraken of een sluitende aanpak bij de doorgeleiding.

- De gemeente constateert dat, in het geval er geen goede afspraken zijn gemaakt, het lastig is om de Vreemdelingendienst aan te sturen. Gemeenten zijn dan afhankelijk van de bereidwilligheid van de Vreemdelingendienst om mee te werken. Wanneer er geen goede afspraken zijn gemaakt, heeft dat een negatief effect op het bereik van de nieuwkomers.
- Volgens de respondenten van de gemeenten kan het instrumentarium van het Arbeidsbureau/CWI niet optimaal worden ingezet omdat de termijnen in de WIN voor de werkintake en kwalificerende intake (kwint) onvoldoende aansluiten bij de behoeften van de nieuwkomer.
- De invulling van de maatschappelijke begeleiding is dikwijls weinig gespecificeerd waardoor de maatschappelijke begeleiding enigszins naast het inburgeringsprogramma komt te staan.
- Er zijn geen goede afspraken tussen gemeenten voor de overdracht van dossiers van nieuwkomers die verhuizen. Dit leidt mogelijk tot uitval en onvoldoende begeleiding in de gemeente van vestiging.
- De gemeenten constateren een tekort aan (flexibel inzetbare) kinderopvangplaatsen, waardoor vrouwen met kinderen dreigen uit te vallen.

Oplossingen en adviezen

Een overeenkomst tussen bijna alle genoemde knelpunten is dat zij voor een aanzienlijk deel opgelost kunnen worden door een verbeterde communicatie en afstemming tussen de gemeente en de andere betrokken instanties. Voor een kwaliteitsverbetering van de regie is intensieve en regelmatige samenwerking nodig, zowel binnen het gemeentelijke apparaat als met de (externe) uitvoeringsorganisaties. In de praktijk blijkt dat in gemeenten met een goede afstemming en samenwerking, de beleidsvorming beter is ontwikkeld en de regie zich minder richt op de operationele aspecten van de WIN. Tenslotte dienen de gemeenten onderling tot een betere uitwisseling van gegevens te komen. Hierdoor vermindert de kans dat nieuwkomers die naar een andere gemeente verhuizen niet aan het inburgeringsprogramma beginnen of dit niet afmaken.

8.3 Het Bureau Nieuwkomers

Bureau Nieuwkomers vervult in de uitvoering van de WIN een ‘spin-in-het-webfunctie’. Bureau Nieuwkomers begeleidt de nieuwkomers, bewaakt de voortgang van het inburgeringsprogramma en draagt daarover verantwoording af aan de gemeente. Ook brengt Bureau Nieuwkomers in overleg met andere instellingen advies uit over de invulling van het programma en de doorgeleiding na afronding hiervan.

Knelpunten met betrekking tot de effectiviteit

In het onderstaande worden een aantal belangrijke knelpunten genoemd zoals door Bureau Nieuwkomers in de uitvoeringspraktijk ervaren.

Knelpunten met betrekking tot de organisatie binnen de gemeenten:

- De aanlevering van lijsten met nieuwkomers door de dienst Burgerzaken en vooral door de Vreemdelingendienst vertoont in sommige gemeenten gebreken. Het kost Bureau Nieuwkomers veel tijd om opnieuw een handmatige selectie te maken. Overigens is dit probleem met de nieuwe Vreemdelingenwet gedeels verholpen.
- Door de soms moeizame samenwerking met het Arbeidsbureau/CWI en Vluchtelingen-Werk, krijgt Bureau Nieuwkomers niet altijd op tijd de adviezen van deze instellingen. Deze adviezen zijn van belang voor een goede invulling van het programma of de doorgeleiding.

Inhoudelijke knelpunten:

- De trajectbegeleiding van hogeropgeleiden verloopt volgens de trajectbegeleiders meer naar tevredenheid en omvat meer contactmomenten dan de trajectbegeleiding van lageropgeleiden. De hogeropgeleiden doorlopen sneller het programma en worden daardoor vaker getoetst. Ook kan er met de laatstgenoemde categorie sneller over doorgeleiding worden gesproken.

Wettelijke knelpunten:

- De uitvoering van de WIN vraagt veel administratie van toetsresultaten, uitval, verzuim en dergelijke. Hierdoor blijft minder tijd over voor de inhoudelijk begeleiding van de nieuwkomers. Dit probleem speelt met name in de gemeenten waar sprake is van een hoge caseload.
- Bureau Nieuwkomers beschouwt bij de uitvoering van de WIN vooral de wettelijk vastgestelde termijnen als maatgevend en in mindere mate de bereikte eindniveaus.
- De doorgeleiding in het kader van de WIN kan door de trajectbegeleiders niet goed vorm worden gegeven omdat op het moment dat de begeleiding stopt (uiterlijk na achttien maanden na de start van de WIN) veel nieuwkomers nog met taallessen bezig zijn en niet toe zijn aan doorgeleiding. Er is daardoor geen sprake van een sluitende aanpak.
- De termijnen binnen de WIN zijn rigide. Hierdoor is het bieden van maatwerk aan een nieuwkomer niet altijd mogelijk. Dit probleem doet zich gedurende het hele inburgeringsprogramma voor.

Oplossingen en adviezen

In de uitvoering van de WIN richt Bureau Nieuwkomers zich vooral op het aanbieden van het inburgeringsprogramma binnen de aangegeven termijnen. Voor een hoger rendement van de programma's zal Bureau Nieuwkomers zich echter meer moeten concentreren op de in-

houdelijke aspecten van de inburgering. In het bijzonder gaat het daarbij om het realiseren van maatwerk. Nu de organisatie van de WIN grotendeels structuur heeft gekregen, heeft Bureau Nieuwkomers hier meer ruimte voor. Ook kan een betere afstemming met het Arbeidsbureau/CWI en de instelling voor maatschappelijke begeleiding hier een bijdrage aan leveren. Met betrekking tot een sluitend bereik en een goede doorgeleiding is samenwerking tussen betrokken instanties tevens onontbeerlijk.

8.4 Het ROC

Het ROC geeft invulling aan het educatief programma binnen de WIN. Dit programma bestaat uit NT2, Maatschappij Oriëntatie en Beroepen Oriëntatie. Het ROC onderhoudt daarvoor in het bijzonder met Bureau Nieuwkomers regelmatig contact. Ook neemt het ROC de toetsen af die nodig zijn om het aanvangsniveau en de voortgang van de nieuwkomer te bepalen.

Knelpunten met betrekking tot de effectiviteit

Het ROC ervaart een aantal knelpunten bij de uitvoering van de WIN die van invloed zijn op de effectiviteit van de programma's voor de nieuwkomers. Deze knelpunten zijn zowel van organisatorische als wettelijke aard.

Knelpunten met betrekking tot de organisatie binnen de gemeente:

- Bureau Nieuwkomers functioneert in veel gemeenten niet voldoende als 'spin in het web' waardoor ROC, VluchtelingenWerk en het Arbeidsbureau/CWI onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars activiteiten ten behoeve van de nieuwkomer.
- Kinderopvang is dikwijls niet goed geregeld binnen de gemeente, waardoor nieuwkomers niet kunnen instromen in programma's of gedurende het inburgeringsprogramma uitvallen.
- het ROC kan dikwijls weinig doen tegen uitval van cursisten. Bureau Nieuwkomers doet in de ogen van de ROC's niet altijd voldoende aan uitvalbestrijding. Daarnaast is het sanctiebeleid volgens diverse respondenten in veel gemeenten nog niet duidelijk ontwikkeld.

Wettelijke knelpunten:

- De termijnen van de WIN worden als dwingend ervaren. Het lukt de ROC's daarom niet altijd voldoende instroommomenten te creëren voor alle niveaugroepen.
- De ROC's ervaren een spanningsveld tussen de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk en de beperkte financiële WIN-middelen. Er is weinig financiële ruimte voor ontwikkelingen in de inburgeringsprogramma's.

- De wet gaat uit van gemiddeld 600 uur NT2 en MO. Veruit de meeste nieuwkomers hebben echter meer uren NT2 nodig volgens de ROC's. Een gemiddelde van 600 uur volstaat dus niet.
- De ROC's beschouwen de profieltoets NT2 alleen als afrekenmiddel, waardoor ze de belasting van het afnemen als onevenredig zwaar beschouwen. De toets staat daardoor ook los van het educatieve programma en de toetscyclus.
- Het ROC ervaart dat bij uitval door werk de cursist later dikwijls opnieuw met het leren van Nederlands wil beginnen om zijn kansen in de maatschappij te vergroten. De nieuwkomer heeft dan echter geen recht meer op een inburgeringscursus in het kader van de WIN.
- De doorgeleiding is het "rafelige achterstuk" van de WIN: betrokken instanties werken niet goed samen en het is onduidelijk wie de verantwoording heeft. De rol van het ROC houdt op bij het geven van doorgeleidingsadvies. Dikwijls heeft het ROC echter wel zicht op hetgeen na de doorgeleiding dient te gebeuren en ziet dat dit vaak niet goed verloopt.

Oplösungen en adviezen

Bij de uitvoer van de taken van het ROC is er sprake van een goede samenwerking met Bureau Nieuwkomers. Dit komt het verloop van de inburgeringsprogramma's ten goede; zowel op beleidsniveau als op cliëntniveau wordt overlegd tussen de twee instellingen. De informatie van andere instellingen, in het bijzonder Arbeidsbureau/CWI en VluchtelingenWerk, bereiken het ROC in veel gevallen echter onvoldoende. Hierbij blijft volgens de onderwijsinstelling vooral Bureau Nieuwkomers in gebreke. Een betere afstemming en bundeling van kennis zou een meer op de nieuwkomer afgestemd educatief programma mogelijk moeten maken. Ook wordt aangegeven dat de gemeenten actiever moeten werken aan de oplossing van knelpunten rond de kinderopvang. Daarnaast zou het ROC graag zien dat de WIN doorloopt tot de nieuwkomer het afgesproken taalniveau heeft bereikt. Zodoende wordt meer differentiatie aangebracht. Tenslotte spreken veel respondenten zich uit voor het afschaffen van de profieltoets NT2. De afrekening zou moeten plaatsvinden op basis van de kwartaal- en niveautoetsen, zodat er geen aparte toets nodig is¹.

8.5 Het Arbeidsbureau/CWI

Het Arbeidsbureau/CWI heeft binnen de WIN een bescheiden doch duidelijk omschreven wettelijke taak. Het voert de werkintake uit tijdens het inburgeringsonderzoek en de kwalificerende intake (de kwint) aan het einde van een inburgeringsprogramma. Indien nodig vindt

¹ Hoewel de wet spreekt van een verklaring op basis van een toets, zijn de meeste gemeenten en ROC's in de veronderstelling dat het afnemen van de profieltoets NT2 verplicht voor de afrekening van het traject.

tussentijds overleg met Bureau Nieuwkomers (de trajectbegeleider) of de nieuwkomer zelf plaats.

Knelpunten met betrekking tot de effectiviteit

In het onderstaande worden een aantal organisatorische en wettelijke knelpunten toegelicht, zoals door het Arbeidsbureau/CWI in de uitvoeringspraktijk ervaren.

Knelpunten met betrekking tot de organisatie binnen de gemeenten:

- Bureau Nieuwkomers koppelt nauwelijks terug of adviezen van het Arbeidsbureau/CWI worden opgevolgd.
- Er wordt volgens het Arbeidsbureau/CWI onvoldoende gebruik gemaakt van hun expertise. De weg die Bureau Nieuwkomers zelf uitstippelt richting arbeidsmarkt is volgens hen dikwijls niet haalbaar.
- Het Arbeidsbureau/CWI heeft nauwelijks contact met de nieuwkomer gedurende het inburgeringsprogramma. Het Arbeidsbureau/CWI wordt zo onvoldoende in staat gesteld de nieuwkomer te begeleiden naar de arbeidsmarkt.
- Er is beperkte samenwerking tussen het Arbeidsbureau/CWI en de andere betrokken instanties, met name het ROC. Het Arbeidsbureau/CWI is voor het geven van uitgebalanceerd advies echter mede afhankelijk van de informatie van die instanties.

Wettelijke knelpunt:

- Het doorgeleidingsadvies “vervolg taalscholing” leidt ertoe dat vooral niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers na afloop van de verlengde taalscholing niet doorgeleid worden. Zij krijgen geen begeleiding meer van Bureau Nieuwkomers en zouden zich op eigen initiatief opnieuw moeten laten kwinten. Vervolgens hangt het van het gemeentebestuur af wat er met dit advies gebeurt.

Oplossingen en adviezen

Om de inburgering meer inhoud te geven en de rol van het Arbeidsbureau/CWI te intensiveren, adviseert de organisatie om aan nieuwkomers die georiënteerd zijn op de arbeidsmarkt, meer intensieve taalprogramma's aan te bieden die bovendien meer gericht zijn op beroepsoriëntatie en werk. Bij afsluiting van deze intensieve programma's is vervolgens een doeltreffend en zinvol doorgeleidingsadvies richting arbeidsmarkt mogelijk. Ook denkt het Arbeidsbureau/CWI aan de mogelijkheid de kwint eerder af te nemen, bijvoorbeeld wanneer het in het belang van de nieuwkomer is om reeds in een vroeg stadium te starten met een vervolgentraject. Met betrekking tot het vak Beroeps Oriëntatie maakt deze organisatie kenbaar hier meer bij bepaald te willen worden. Ten slotte spreken de meeste respondenten van het Arbeidsbureau/CWI zich uit voor een betere afstemming tussen de adviezen van alle betrokken organisaties. Hiervoor is een meer gestructureerd overleg noodzakelijk.

8.6 VluchtelingenWerk

Binnen de WIN verzorgt VluchtelingenWerk de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingennieuwkomers en in sommige gemeenten ook van migrantennieuwkomers. De doelstelling van de maatschappelijke begeleiding is het bereiken van sociale zelfredzaamheid door de nieuwkomer.

Knelpunten met betrekking tot de effectiviteit

VluchtelingenWerk noemt een aantal knelpunten die raken aan de organisatie en de uitvoering van de wet. De belangrijkste worden in het onderstaande behandeld.

- De beperkte samenwerking en afstemming tussen de verschillende betrokken instanties hebben ertoe geleid dat de maatschappelijke begeleiding te weinig geïntegreerd is in de overige onderdelen van het inburgeringsaanbod. De andere instellingen maken onvoldoende gebruik van de expertise van VluchtelingenWerk.
- Hoewel verplicht volgens de wet, wordt maatschappelijke begeleiding in de praktijk niet afgedwongen. De consequentie daarvan is dat sommige groepen nieuwkomers geen begeleiding krijgen. Dit speelt in het bijzonder voor de migrantennieuwkomers.
- VluchtelingenWerk heeft dikwijls te kampen met een tekort aan vrijwilligers. Dit komt het bieden van maatwerk bij de maatschappelijke begeleiding niet ten goede. Bovendien remt het de continuïteit binnen de organisatie.
- In de wet is niet helder genoeg omschreven waar de maatschappelijke begeleiding aan moet voldoen. De uitvoering ervan wordt lokaal dan ook vaak verschillend geïnterpreteerd.
- De invulling van de wet is in de meeste gemeenten gericht op het behalen van termijnen. Het gevolg is dat er weinig aandacht is voor het bieden van maatwerk door de uitvoerende instanties. Van de expertise van VluchtelingenWerk, die zou kunnen bijdragen aan meer maatwerk, wordt dan volgens heen weinig gebruik gemaakt.

Oplossingen en adviezen

Het belangrijkste advies met betrekking tot het oplossen van de knelpunten is een verbeterde samenwerking tussen de betrokken instanties. De expertise van VluchtelingenWerk kan dan beter benut worden door de gemeente, Bureau Nieuwkomers en het ROC. VluchtelingenWerk wordt zo daadwerkelijk betrokken bij het in goede banen leiden van het inburgeringsprogramma en kan bijdragen aan een meer op de nieuwkomer afgestemd programma. Door een goede afstemming kan een meer integrale aanpak bewerkstelligd worden.

8.7 Slotbeschouwing, verbeteringen in het Inburgeringsbeleid door de WIN

In deze afsluitende paragraaf gaan we in op de verbeteringen die de betrokken actoren hebben ervaren bij de invoering van de WIN ten opzichte van zijn voorganger de Regeling Inburgering Nieuwkomers.

Met betrekking tot de positieve aspecten van de WIN en de verbeteringen in het Inburgeringsbeleid door de WIN, zijn de betrokken actoren het opvallend eens. Zij onderscheiden hierbij vier aspecten die hieronder worden behandeld.

- Het principe van de WIN, namelijk een verplichte inburgering voor vluchtelingen en migranten die zich in Nederland vestigen, wordt door alle respondenten als positief ervaren. De duidelijke rechten en plichten van zowel de nieuwkomers als de gemeenten stimuleert en vergroot de deelname aan het inburgeringsprogramma.
- De WIN betekent een organisatorische formalisering van het Inburgeringsbeleid, hetgeen tot uiting komt in een gestructureerd aanbod en helder geformuleerde termijnen. De nieuwkomer wordt gevolgd en begeleid vanaf de uitnodiging door Bureau Nieuwkomers tot en met de fase van doorgeleiding. Deze aanpak leidt, in ieder geval in theorie, tot een sluitende aanpak. Zoals echter in voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden, werkt dit in de praktijk nog niet altijd zo. Voor een groot deel van de nieuwkomers zijn de termijnen te dwingend en kan doorgeleiding niet binnen de WIN-termijnen plaatsvinden.
- De duidelijke afbakening van de doelgroep wordt als positief ervaren. De gemeente heeft een duidelijk inzicht in de doelgroep en kan deze bewust benaderen. Dit neemt echter niet weg dat sommige respondenten een verbreding van de doelgroep zouden willen zien. Het gaat hierbij met name om Europese nieuwkomers en hervestigers die het Nederlands onvoldoende beheersen. Het argument is dat deze groepen eveneens behoefte hebben aan Nederlandse les, maar nu vaak op een wachtlijst terechtkomen.
- De actoren vinden de duidelijke taken van de betrokken instanties in principe goed, evenals de duidelijk geformuleerde financiële kaders. De heldere taken betekenen volgens de actoren een zekere professionalisering met betrekking tot de inhoud van hun werk en de afgesproken begeleidingstermijnen. Het gevolg daarvan is een meer structureel en overzichtelijk aanbod voor de nieuwkomer. De afgebakende taken van de betrokken organisaties vereisen echter, zoals in het bovenstaande duidelijk werd, goede onderlinge samenwerking en afspraken.

Geconcludeerd kan worden dat alle actoren het principe en de structuur van de WIN als positief ervaren, evenals de wettelijk vastgestelde taken van de betrokken instanties. In de praktijk vereisen de duidelijk omschreven taken en de gestelde termijnen echter een goede onderlinge afstemming en gestructureerde samenwerking. Op deze vlakken kan nog het nodige verbeterd worden.

9 CONCLUSIES

In deze studie is de effectiviteit van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) bestudeerd. In het bijzonder is hierbij ingegaan op het bereik van nieuwkomers en het rendement dat nieuwkomers uit het aangeboden inburgeringsprogramma halen. Gebleken is dat het onmogelijk is om het effect van de WIN eenduidig vast te stellen. Per onderdeel komt namelijk een ander beeld over de opbrengst of het gebrek daaraan naar voren. Daarenboven blijken ook de verschillende groepen deelnemers aan de WIN op uiteenlopende wijze te profiteren van deze wet. Niettemin past de algemene conclusie dat het inburgeringsprogramma als een nuttige eerste stap in het integratieproces dient te worden beschouwd. Dit wordt ook door de nieuwkomers zelf zo beleefd. Daarnaast is het bereik van de WIN hoog gebleken, waardoor een grote meerderheid van nieuw aangekomen migranten kennismaakt met diverse Nederlandse instellingen. Tegenover deze positieve effecten staan evenwel verschillende tekortkomingen, zowel met betrekking tot de kwaliteit van het aanbod als de mogelijkheden nieuwkomers in een betrekkelijk korte periode zelfredzaam te maken. Voor het merendeel van de nieuwkomers dient te worden vastgesteld dat zij ook na afronding van het inburgeringsprogramma nog niet in staat is om met voldoende kennis van de Nederlandse taal aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt, het vervolgonderwijs of sociale activiteit. In het onderstaande zal deze balans tussen positieve en negatieve effecten aan de hand van diverse aspecten worden beschouwd.

Het bereik ligt op een hoog niveau, maar kan worden verbeterd

Het bereiken van nieuwkomers stuit over het algemeen niet op onoverkomelijke problemen. Een overgrote meerderheid wordt bereikt voor deelname aan het inburgeringsonderzoek. Bovendien blijkt met het gewijzigde systeem van codering (naar aanleiding van de Vreemdelingenwet 2000) de identificatie van nieuwkomers te zijn vergemakkelijkt. Hiermee zijn de aanleverende instanties beter in staat om de nieuwkomers als zodanig te identificeren en door te geven aan Bureau Nieuwkomers.

Incidenteel is het bereik niet volledig. Het blijkt dan dat de lijsten die de GBA en de Vreemdelingendienst aan Bureau Nieuwkomers levert, te uitgebreid zijn (veel kandidaten behoren niet tot de doelgroep). Het gevolg is dat laatstgenoemde organisatie opnieuw een (handmatige) selectie moet maken, waarbij soms nieuwkomers over het hoofd worden gezien. Deze krijgen dan ook geen uitnodiging voor een inburgeringsonderzoek. Daarnaast is gebleken dat de aanleverende instanties soms zelf een selectie maken, met als gevolg dat niet alle kandidaten als nieuwkomer aan Bureau Nieuwkomers worden doorgegeven. Het is niet mogelijk gebleken om in alle gevallen te achterhalen wat de reden is voor het feit dat nieuwkomers niet bij Bureau Nieuwkomers bekend zijn. Wel is duidelijk geworden dat het opzetten van

één-loket structuren en een actieve onderlinge samenwerking in dit verband zijn vruchten afwerpt. De bereikmeting geeft aan dat het bereik het hoogst is (100%) in de gemeenten waar sprake is van een goede afstemming of uitwisseling van gegevens.

Met betrekking tot het nettobereik, dat wil zeggen alle nieuwkomers die bij Bureau Nieuwkomers bekend zijn en waarmee ook een inburgeringsonderzoek is gehouden, ligt dit voor de niet-Nederlandse nieuwkomers op 85 procent en voor de Nederlandse nieuwkomers op bijna 50 procent. Dit verschil houdt in belangrijke mate verband met het feit dat een verhoudingsgewijs groot aantal Nederlandse nieuwkomers in aanmerking voor een ontheffing komt, een deel van deze opgeroepen nieuwkomers niet tot de doelgroep behoort en een gedeelte niet op de uitnodigingen voor een onderzoek verschijnt. Het nettobereik voor alle nieuwkomers komt uit op 77 procent.

Hoewel in het kader van de WIN veruit de meeste nieuwkomers worden bereikt, zijn er wel twee risicocategorieën aan te wijzen. In het bijzonder blijken Antillianen en Arubanen moeilijk te bereiken voor een inburgeringsprogramma. Velen schrijven zich niet in bij de GBA, waarmee zij ook onzichtbaar blijven voor de WIN. Ook als ze wel ingeschreven staan, reageren deze Nederlandse nieuwkomers lang niet altijd op de oproep zich aan te melden bij Bureau Nieuwkomers. Voor deze nieuwkomers zullen specifieke oplossingen moeten worden gezocht om de moeizame integratie van vooral de lager opgeleiden onder hen te doorbreken. Een andere risicogroep zijn de nieuwkomers die tijdens de start van het inburgeringsonderzoek verhuizen. Doordat deze personen door de GBA in de nieuwe gemeente lang niet altijd als nieuwkomer worden aangemerkt, blijft een (hernieuwde) oproep door Bureau Nieuwkomers veelal achterwege. Met name de vluchtelingennieuwkomers met een status die zich zelfstandig vanuit een AZC (Asielzoekerscentrum) in een gemeente vestigen en daar geen Abw aanvragen, worden in dit verband als een moeilijk te bereiken groep gezien. Daarnaast heeft de hoge verhuismobiliteit onder Antillianen en Arubanen een negatief effect op het bereik van deze Nederlandse nieuwkomers. In deze gevallen zal vooral een betere uitwisseling van gegevens tussen de gemeenten moeten bijdragen tot een verhoging van het bereik.

Het inburgeringsonderzoek leidt in onvoldoende mate tot maatwerk

Op het eerste gezicht stuit de uitvoering van het inburgeringsonderzoek niet op al te grote problemen. Het inburgeringsonderzoek wordt volgens de respondenten over het algemeen binnen de gestelde termijnen gestart en afgerond. Als het niet het geval is, ligt dat aan het incidenteel mislopen van afspraken tussen de betrokken instanties, of omdat de nieuwkomer (in eerste instantie) niet op komt dagen. Het dossieronderzoek laat overigens een minder rooskleurig beeld zien, maar daar lijken vooral aanloopproblemen hun invloed te laten gelden. Er blijken wel duidelijke verschillen te bestaan in het halen van de termijnen bij de diverse categorieën nieuwkomers. De Antillianen en Arubanen worden minder vaak tijdig be-

reikt dan de niet-Nederlandse migranten (in casu de gezinsvormers en -herenigers). Bij vluchtelingen wordt het inburgeringsonderzoek zelfs vaker niet dan wel op tijd gestart. Een verklaring hiervoor is dat bij deze groep vaak praktische en persoonlijke problemen spelen. Hieraan wordt meestal eerst tegemoet gekomen, voordat de inburgering ter sprake komt. Verbandhoudend met de geringe kennis van het Nederlands en de gemiddeld lage vooropleiding van nieuwkomers worden de inburgeringsprogramma's in veruit de meeste gevallen standaard ingevuld. Ongeveer de helft van personen bij wie het beginniveau op basis van de intake-toets bekend is, heeft nog geen kennis van de Nederlandse taal. Nog zo'n 20 tot 30 procent heeft bij de aanvang van het inburgeringsprogramma minder dan NT2 niveau 1. Hiermee samenhangend, wordt het streefniveau vaak standaard vastgesteld, of standaard gekoppeld aan het vooropleidingsniveau. Het streefniveau dat wordt vastgesteld, ligt voor bijna de helft van de nieuwkomers op niveau 2. Hiermee is doorgeleiding in het kader van de WIN naar werk of vervolgonderwijs bij het huidige aanbod vaak nog niet haalbaar. Voor eenderde van de nieuwkomers wordt het streefniveau op NT2-3 vastgesteld. In dit laatste geval gaat het met name om nieuwkomers die reeds een middelbare of hogere opleiding hebben afgerond. Ongeacht het streefniveau, stelt Bureau Nieuwkomers in zo'n geval vrijwel altijd een intensieve cursus Nederlands voor.

Niettemin liggen ook andere factoren ten grondslag aan de geringe mate van maatwerk bij de invulling van de inburgeringsprogramma's. De hoge case-load en werkdruk van veel trajectbegeleiders - met name in de grote steden van Nederland - blijken een afdoende persoonlijke benadering in de weg te staan. Dit probleem is des te groter omdat de trajectplannen niet zo zeer aan de hand van objectieve achterstandscriteria worden vastgesteld, maar vooral door de toelichting van de nieuwkomer over zijn wensen en ambities.

Daarnaast laat de mate waarin het Arbeidsbureau/CWI betrokken wordt bij het onderzoek in de praktijk te wensen over. Het belang van de inbreng van deze organisatie wordt door Bureau Nieuwkomers vaak met enige reserve beoordeeld. Over het algemeen is de gerichtheid op een (standaard) taalcursus erg groot. Het gevolg is niettemin dat de mogelijkheden om een grotere diversiteit aan te brengen in de programma's (gecombineerde trajecten van taal, beroepsgerichte opleidingen, en dergelijke), onderbelicht blijven. Om de rol van laatstgenoemde organisatie te versterken, kan gedacht worden aan het uitbreiden van taken met aanvraag diplomawaardering (IDW), een meer uitgebreide assessment (de procedure voor elders verworven competenties) en advisering over duale trajecten.

Het inburgeringsprogramma is adequaat doch eenzijdig vormgegeven

Na de afname van het inburgeringsonderzoek beginnen de meeste nieuwkomers met het educatief programma. Volgens de WIN moet dat binnen vier maanden na melding van de nieuwkomer voor het inburgeringsonderzoek in de gemeente gebeuren. Uit de cohortanalyse is ge-

bleken dat ongeveer tachtig procent van de nieuwkomers in 1999 op tijd met het inburgeringsprogramma is begonnen. Verwacht mag worden dat dit aandeel verder is toegenomen.

Het programma bestaat voornamelijk uit het educatieve traject, opgebouwd uit NT2 en Maatschappij Oriëntatie. Vanwege het beperkte taalniveau van veel nieuwkomers bij de aanvang van het programma, valt Beroeporiëntatie veelal buiten het WIN-traject. Het educatieve programma voldoet op de meeste ROC's aan de eisen die in de WIN worden gesteld: voor de meeste cursisten wordt 600 uur NT2 plus MO in een jaar aangeboden.

Om de nieuwkomers een passend aanbod te bieden is maatwerk nodig. De termijn waarin een intensieve taalcursus dient te worden aangeboden (gemiddeld een jaar), laat echter maar in beperkte mate een gedifferentieerd aanbod toe. Niettemin bieden ROC's over het algemeen in redelijke mate maatwerk als het gaat om de keuze tussen een intensieve of niet-intensieve cursus, de indeling in niveaugroepen, het vaststellen van uitstroomprofielen, het aanbieden van individueel computeronderwijs en het realiseren van verschillende instroommomenten. Deze differentiatie is vooral afhankelijk van de mogelijkheden van de aanbiedende instanties. Er is nog weinig sprake van vraaggericht en inhoudelijk maatwerk. Met name met betrekking tot het inrichten van duale trajecten en het toespitsen van onderwijs op de belevingswereld van specifieke groepen nieuwkomers, zijn nog vele verbeteringen te realiseren. In het bijzonder zouden Antillianen/Arubanen (die per deelvaardigheid NT2 sterk verschillend presteren) en uitkeringsgerechtigde nieuwkomers van dergelijke aanpassingen kunnen profiteren. In dit verband verdient een grotere betrokkenheid van het Arbeidsbureau/CWI bij de invulling van het vak Beroeporiëntatie aanbeveling. In een dergelijke betrokkenheid voorziet ook de Wet SUWI van november 2001¹. Daarnaast wordt over het algemeen nog weinig aangesloten bij de beleving en ambities van nieuwkomers, voor wie het streven is gericht op maatschappelijke participatie. Ook voor deze groep biedt meer maatwerk uitkomst.

Bij de invulling van het inburgeringsprogramma doen zich overigens tal van organisatorische en afstemmingsproblemen voor. Zo zijn er nog onvoldoende mogelijkheden voor invulling voor een breder traject doordat de financiering ervan in veel gemeenten nog onduidelijk is. Ook verleent de Sociale Dienst niet altijd toestemming voor een dergelijke invulling van het inburgeringsprogramma. De groep van uitkeringsgerechtigde nieuwkomers krijgt vaak geen toestemming voor een educatief vervolgtraject na de WIN. Tenslotte is er nog weinig afstemming met ander beleid. Dit gebrek aan afstemming geldt in het bijzonder voor de Abw en de WIW. Het gevolg is dat nieuwkomers soms tegengestelde adviezen of trajecten krijgen aangeboden. Maatregelen om het programma beter op de behoeften van de nieuwkomer af te

¹ In de Wet SUWI, Artikel 21, taken CWI lid g, wordt gerefereerd aan "het geven van voorlichting met betrekking tot de keuze van beroep alsmede de voor een beroep benodigde opleiding".

stemmen, zullen dus in samenspraak met verschillende instanties uitgevoerd dienen te worden.

De WIN brengt deelnemers in beperkte mate op een hoger niveau

De eindniveaus die na een jaar inburgering worden gehaald, zijn over de gehele linie laag. Slechts een minderheid van de nieuwkomers haalt niveau 2 of meer bij de profieltoets-NT2 (tussen de 38 en 49% voor de vier verschillende deelvaardigheden). Voor luisteren worden relatief de hoogste niveaus gehaald, voor schrijven de laagste. Vanzelfsprekend speelt het vooropleidingsniveau een belangrijke rol in de bereikte niveaus: de groep nieuwkomers met ten hoogste basisonderwijs haalt gemiddeld niveau 1 bij de toetsen aan het einde van het programma. Voor de iets hoger opgeleide nieuwkomers is dit niveau 2. Deze uitkomsten impliceren dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalniveau heeft om bij het huidige aanbod bemiddeld te worden naar werk of een vervolgopleiding. Ook blijkt dat voor de meeste nieuwkomers de streefniveaus die bij de intake zijn bepaald niet worden gehaald; op voorhand bestaat vaak een te grote verwachting van de voortgang van de nieuwkomer. Met betrekking tot de behaalde niveaus tijdens het inburgeringsprogramma zijn verschillen naar geslacht of land van herkomst overigens klein.

Het behalen van onvoldoende taalniveau heeft verschillende oorzaken. Voorop staat dat veel deelnemers met slechts een zeer beperkte bagage aan opleidingen met het inburgeringsprogramma starten. Dertig procent heeft zelfs in het geheel geen of slechts basisonderwijs genoten. Deze groep heeft veel moeite met de taalverwerving; het lijkt onwaarschijnlijk dat de laagopgeleide nieuwkomers met de huidige NT2-programma's beduidend hogere niveaus halen. Daarnaast is het aantal van 600 uur voor de meeste nieuwkomers niet genoeg om voldoende taalniveau te behalen. Vanuit de ROC's wordt zonder uitzondering aangegeven dat 600 uur althans voor de doelgroep onvoldoende is voor het leren van een vreemde taal. Daar komt bij dat tijdelijke uitval en verzuim onder nieuwkomers op grote schaal voorkomen (zie ook verderop). Het gevolg hiervan is dat de meerderheid van de nieuwkomers op het moment van de profieltoetsen (gemiddeld een jaar na aanvang met het programma) het aangeboden aantal uren nog heeft niet gevolgd.

De kwaliteit van de trajectbegeleiding wisselt sterk per gemeente

De trajectbegeleiding wordt bijna altijd verzorgd door trajectbegeleiders verbonden aan Bureau Nieuwkomers, al dan niet ondergebracht bij de gemeente (ongeveer tweederde van de gemeenten) of een zelfstandige welzijnsorganisatie zoals VluchtelingenWerk (eenderde van de gemeenten). De begeleiding bestaat uit een begin- en een eindgesprek, evenals enkele tussentijdse gesprekken. Ook zijn er spreekuren. Er wordt in de praktijk nog weinig gewerkt met trajectplannen, hoewel deze vaak wel aan het begin van het traject worden opgesteld.

De kwaliteit van de trajectbegeleiding verschilt tussen de gemeenten. Hiervoor zijn drie redenen aan te geven. In de eerste plaats is er met name in de grote gemeenten sprake van een hoge caseload, waardoor de begeleiding minder intensief is en een deel van de nieuwkomers nauwelijks begeleiding krijgt. In de tweede plaats verschilt de doelstelling van de trajectbegeleiding per gemeente. Bij een deel van de bureaus staat een brede aanpak (aandacht voor het opstellen en volgen van trajectplannen) centraal, waarmee het (beroeps-)perspectief van de nieuwkomer beter tot zijn recht komt. Bij andere bureaus is sprake van een meer beperkte taakopvatting (het wegwijs maken naar instanties); het gaat meer om trajectbewaking dan om trajectbegeleiding. In de derde plaats heeft ook de samenwerking tussen de afzonderlijke instellingen invloed op de kwaliteit van de trajectbegeleiding. In een deel van de gemeenten wordt er beperkt samengewerkt, met als gevolg dat de trajectbegeleiding relevante informatie ontbeert (bijvoorbeeld vanuit het Arbeidsbureau/CWI of VluchtelingenWerk).

Maatregelen die getroffen kunnen worden ter verbetering van de trajectbegeleiding, hebben betrekking op het beperken van de caseload (te denken valt aan de instelling van een maximum, zoals ook reeds door het ministerie van BZK is voorgesteld), een betere uitwisseling van informatie tussen Bureau Nieuwkomers en de uitvoeringsorganisaties en het leveren van een meer persoonlijke begeleiding (in het bijzonder van toepassing op gemeenten met een minimale taakopvatting over de trajectbegeleiding). In het verlengde van dit laatste punt geven veel respondenten (uit diverse instellingen) aan dat de begeleiding beter op de specifieke behoeften van de nieuwkomer dient te worden afgestemd in plaats van op de eisen die het educatief programma oplegt. Tenslotte verdient het aanbeveling om ten behoeve van (aankomende) trajectbegeleiders een specifieke cursus te ontwikkelen, bijvoorbeeld binnen het post Hbo-onderwijs. Op deze manier wordt de deskundigheid beter bewaakt.

De kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding wisselt sterk per instelling

De kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding hangt sterk af van de organisatie die hiervoor de uitvoering ter hand neemt. De meest intensieve begeleiding wordt vanuit VluchtelingenWerk of andere welzijnorganisaties aangeboden. In meeste gevallen gaat het hierbij om de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen. In bijna eenderde van de onderzochte gemeenten doet VluchtelingenWerk overigens ook de begeleiding van migrantennieuwkomers. De begeleiding varieert van individuele begeleiding tot huisbezoeken en groepsvoorlichtingen en kan naar behoefte worden ingezet. Er wordt gewerkt met vrijwilligers voor de begeleiding en betaalde krachten voor de coördinerende en ondersteunende functies. Naar eigen zeggen voorzien met name deze vrijwilligers in een grote behoefte om de nieuwkomers op een intensieve wijze te kunnen begeleiden. Een belangrijk knelpunt is het gebrek aan communicatie met de andere instanties die zijn betrokken bij de WIN, waardoor er weinig gebruik wordt gemaakt van de specifieke kennis die bij de maatschappelijke begeleiders aan-

wezig is. In dit verband zijn betere afspraken tussen VluchtelingenWerk en andere organisaties over het doorgeven en terugkoppelen van informatie op cliëntniveau wenselijk.

Hiertegenover zijn veel gemeenten nog zoekende naar een werkbare vorm van maatschappelijke begeleiding ten behoeve van de overige categorieën nieuwkomers. De intensieve begeleiding die de vluchtelingen ontvangen lijkt minder geschikt voor de groep van gezinsherenigers en -vormers. Deze nieuwkomers hebben doorgaans meer behoefte aan ondersteuning bij praktische problemen en minder behoefte aan intensieve begeleiding. In het bijzonder onder Antillianen en Arubanen blijkt veel belangstelling voor dergelijke ondersteuning te bestaan. Doorgaans hebben niet-Nederlandse nieuwkomers uit de traditionele herkomstlanden (Turkije en Marokko) slechts in geringe mate behoefte aan maatschappelijke begeleiding. Hier voorziet het eigen sociale netwerk in een belangrijke behoefte.

Gegeven de hoge case-load onder trajectbegeleiders verdient het aanbeveling de maatschappelijke begeleiding van laatstgenoemde categorieën nieuwkomers zoveel als mogelijk onder te brengen bij organisaties die daar in zijn gespecialiseerd of een directe betrokkenheid tonen bij de etnische groep of het land van herkomst. Voor de groep van niet-Nederlandse migranten gebeurt dit al in sommige gemeenten op succesvolle wijze.

De uitval beperkt zich tot specifieke risicogroepen

De tussentijdse uitval is 13 procent van de nieuwkomers die zijn begonnen met een inburgeringsprogramma. Van 7 procent is niet bekend of ze zijn uitgevallen. We schatten daarom dat de uitval uit het traject ligt op een percentage tussen de 15 en 20 procent. De uitval ligt onder Nederlandse nieuwkomers op een verhoudingsgewijs hoog niveau (tenminste 17%). Voor niet-Nederlandse nieuwkomers en de vluchtelingen is de uitval kleiner (tenminste 12%). Er zijn geen verschillen naar geslacht in de omvang van de uitval.

Uit zowel de gesprekken met sleutelinformanten als de cohortanalyse komt een aantal factoren naar voren dat het risico op uitval vergroot. In het bijzonder gaat het om zwangerschap, het vinden van werk, verhuizingen en psychische problemen. De relevantie van deze factoren laat zich duidelijk onderscheiden naar specifieke groepen. Vrouwen vallen naar verhouding vaak uit vanwege zwangerschap en zorgtaken. Mannen vallen vooral voortijdig uit door de keuze voor werk. Overigens gaat het hierbij vooral om laagwaardige en vaak slecht betaalde banen. Vluchtelingen kampen verhoudingsgewijs vaak met psychische problemen. Antillianen/Arubanen blijken tenslotte vaak te verhuizen. Ook zou deze groep zich in slechts beperkte mate laten inspireren door het cursusaanbod. Tenslotte leidt ook het probleem van een gebrekkige kinderopvang - zowel naar omvang als flexibele inzet - in veel gemeenten tot voortijdige uitval, in het bijzonder onder vrouwelijke nieuwkomers.

Over het registreren en tegengaan van uitval bestaan duidelijke procedures. De meeste ROC's nemen zelf contact met de nieuwkomers en geven het verzuim door aan Bureau Nieuwkomers. Bij langduriger verzuim onderneemt ook Bureau Nieuwkomers actie. Er wordt echter zelden gesanctioneerd bij uitval tijdens het traject. Dit komt voor een belangrijk deel doordat er volgens de gemeenten zelf weinig ongeoorloofd verzuim is waarop gesanctioneerd kan worden. In het geval van uitkeringsgerechtigden wordt uitval aan de Sociale Dienst doorgegeven. In bijna geen enkele gemeenten wordt echter ook daadwerkelijk een maatregel opgelegd. Met betrekking tot de groep van niet-uitkeringsgerechtigden constateren we dat veruit de meeste gemeenten nog geen sanctiebeleid hebben ontwikkeld. Het opleggen van een boete kost veel tijd en administratie en heeft weinig rendement, zo wordt aangegeven.

Oplossingen om de uitval tegen te gaan liggen daarom ook niet alleen op het terrein van een strenger sanctiebeleid, maar ook in het belonen en faciliteren van deelname. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van een bonus bij het afronden van een inburgeringsprogramma, zoals in één gemeente reeds gebeurt. Het beter laten aansluiten van het onderwijs bij de leefwereld van de deelnemers, kan in meer algemene zin de uitval terugdringen. Te denken valt hierbij aan speciale modules (bijvoorbeeld over zwangerschap, gezondheidszorg of de werking van de arbeidsmarkt) en (opnieuw!) duale trajecten voor diegenen die willen werken of een beroepsopleiding volgen. Vanzelfsprekend draagt ook het terugdringen van het tekort aan kinderopvang bij aan het verkleinen van de uitval. Tenslotte is het van belang aan te geven dat ook de trajectbegeleiders een rol spelen in het beperken van voortijdige uitval. Naar eigen zeggen kan het onderhouden van contact met de nieuwkomer gedurende een periode van tijdelijke absentie een situatie van permanente uitval voorkomen. Een dergelijke inspanning zou vooral effect hebben bij vrouwen die om redenen van zwangerschap uitvallen. Op al deze punten is in de gemeenten nog verbetering mogelijk.

De aansluiting tussen de WIN en vervolgstappen laat te wensen over

De ambitie om nieuwkomers door te geleiden naar vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of maatschappelijke participatie wordt slechts ten dele verwezenlijkt. Van alle nieuwkomers die het educatieve traject hebben afgerond c.q. de profieltoetsen hebben afgelegd, wordt slechts vijftig procent doorgeleid. Bovendien houdt doorgeleiding in het kader van de WIN in de praktijk veelal in dat na het afleggen van de profieltoets-NT2 de taallessen worden gecontinueerd; dit geldt voor meer dan veertig procent van alle nieuwkomers. Minder dan een kwart van de nieuwkomers wordt daadwerkelijk doorgeleid naar het Arbeidsbureau/CWI of wordt op een reïntegratietraject gezet. Overigens betekent dit niet dat de nieuwkomers tijdens het inburgeringsprogramma geen contact met het Arbeidsbureau/CWI hebben gehad. Veelal plaatst de uitkomst van de kwalificerende intake (verricht door het Arbeidsbureau/CWI) deze groep echter op een te grote afstand van de arbeidsmarkt om na het inburgeringsprogramma direct bemiddelbaar te worden geacht. Doorgeleiding naar een vervolgopleiding geschiedt

slechts voor zeven procent van de nieuwkomers die het inburgeringsprogramma heeft voltooid. Tenslotte vindt doorgeleiding in het kader van sociale activering op nog kleinere schaal plaats; minder dan vijf procent van de nieuwkomers wordt overgedragen aan het vrijwilligerswerk of een welzijnsorganisatie.

Zo bezien, maken de meeste nieuwkomers tijdens het educatieve traject onvoldoende vorderingen om aansluiting te vinden bij een vervolginstelling of om direct aan het werk te kunnen. In het bijzonder de groep niet-Nederlandse nieuwkomers gaat voor het leeuwendeel door met het leren van de Nederlandse taal (ruim 50%). Voor de Nederlandse nieuwkomers is dit minder vaak aan de orde (zo'n 25%); zij worden in het kader van de WIN vaker doorgeleid naar werk of een vervolgopleiding (ruim 40%). Overigens is zowel de kans op doorgeleiding als de aard ervan in belangrijke mate afhankelijk van het vooropleidingsniveau van de nieuwkomer. Laagopgeleiden worden in verhoudingsgewijs geringe mate doorgeleid (40% tegenover 50% voor de nieuwkomers met meer dan alleen basisonderwijs). Bovendien betekent doorgeleiding in het kader van de WIN voor tweederde van de lager opgeleide nieuwkomers het continueren van het NT2-traject. Minder dan 20 procent van deze groep wordt doorgeleid naar werk of een vervolgopleiding.

Gegeven deze uitkomsten, past de conclusie dat de fase van doorgeleiding in het kader van de WIN nog een te weinig onderscheidende vorm heeft gekregen. Voorop staat dat de termijn van het educatieve programma voor de meeste nieuwkomers te kort is om een volgende stap te zetten in het integratieproces. Hierdoor valt daadwerkelijke doorgeleiding en eventuele nazorg buiten de periode van de WIN. Bureau Nieuwkomers is na anderhalf jaar immers niet langer verantwoordelijk voor de begeleiding van de nieuwkomer. In het geval van uitkeringsgerechtigde nieuwkomers neemt de Sociale Dienst of het Arbeidsbureau/CWI veelal deze taak over, maar voor niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers hangt veel van het eigen initiatief af. Het continueren van contactmomenten met maatschappelijke of trajectbegeleiders tot na het moment dat het taalprogramma daadwerkelijk is afgerond, verdient in het bijzonder voor deze groep aanbeveling.

Ook met betrekking tot de inhoud van het inburgeringsprogramma, sluit de fase van doorgeleiding nog onvoldoende aan bij de toekomstige positie van de nieuwkomer. Omdat verwacht mag worden dat na een jaar inburgering reeds enige basiskennis van de Nederlandse taal is verworven, lijkt deze fase een geschikt moment om het cursusaanbod meer toe te spitsen op de behoeften van de nieuwkomers. In het bijzonder ten behoeve van de grote groep die slechts sociale zelfredzaamheid nastreeft, is het van groot belang dat de activiteiten in het kader van sociale activering meer aandacht krijgen. Juist voor deze groep is de kans op maatschappelijk isolement namelijk groot. In het bijzonder kan hierbij gedacht worden aan het combineren van het taalprogramma met vrijwilligerswerk, stages en (opvoed-) ondersteunen-

de activiteiten. Ten behoeve van kandidaten met een arbeidsmarktorientatie dient het concept van duale trajecten verder te worden uitgebouwd en zeker ook toegankelijker voor nieuwkomers te worden gemaakt. Betrokkenheid van het Arbeidsbureau/CWI is hierbij wenselijk, onder andere door gebruik te maken van de kennis van deze organisatie over de regionale arbeidsmarkt en contacten die met het bedrijfsleven zijn opgebouwd. Met betrekking tot de groep die educatieve zelfredzaamheid nastreeft, zou na het afleggen van de toets de overstap naar de geïntegreerde scholing (duale trajecten) van het ROC dienen te worden vergemakkelijkt. Voor de hoger opgeleiden is een versneld traject wenselijk. Hierbij moet gedacht worden aan doorcontractering naar onderwijs aan een Hbo- of Wo-instelling bij aanvang van het programma. Op al deze terreinen is verbetering mogelijk en daarmee ook een meer toegesneden en uitgewerkte invulling van de doorgeleidingsfase.

Het oordeel over het inburgeringsprogramma onder nieuwkomers is redelijk positief

In globale termen kan geconcludeerd worden dat nieuwkomers zich positief uitlaten over de opbrengst van het inburgeringsprogramma. De helft van alle nieuwkomers is van mening dat zij door de begeleiding van Bureau Nieuwkomers sneller een weg heeft kunnen vinden in Nederland. Vluchtelingen en Nederlandse nieuwkomers hebben deze begeleiding als belangrijker ervaren dan de categorie niet-Nederlandse migranten (met name gezinsvormers en –herenigers). Het is waarschijnlijk dat de laatstgenoemde categorie in hogere mate terugvalt op het eigen netwerk, in het bijzonder de familie en de vriendenkring. Ook wordt door een overgrote meerderheid een positieve relatie gelegd tussen deelname aan taallessen en het vinden van werk. Hierbinnen doen zich geen grote verschillen voor tussen de afzonderlijke categorieën nieuwkomers. Taal als instrument voor integratie wordt dus ook door de doelgroep onderkend. Overigens blijkt uit de groepsgesprekken dat het oordeel over het inburgeringsprogramma allerm minst losstaat van het oordeel over de docent en de trajectbegeleider. Een actieve houding van zowel docenten als (traject-)begeleiders wordt zeer belangrijk gevonden, maar evenzeer nogal eens gemist. Wat tenslotte opvalt is dat eenderde van alle benaderde nieuwkomers aangeeft niet veel te hebben geleerd van de taallessen. Dit hoge aandeel wordt in het bijzonder veroorzaakt door de negatieve reacties van nieuwkomers die het traject niet hebben afgemaakt. Nieuwkomers die het programma wel hebben afgemaakt, zijn positiever over hetgeen zij over de Nederlandse taal hebben geleerd. Niettemin is het nuttig om meer kennis te verkrijgen over hetgeen de nieuwkomers zelf als belangrijke elementen van het cursusaanbod beschouwen. Dit kan hun integratieproces alleen maar ten goede komen.

Tenslotte

Een globaal oordeel over de effectiviteit van de WIN is niet eenvoudig te geven. Daarvoor zijn er te veel variabelen in het spel, elk met een ander resultaat. Om recht te doen aan een goede weergave van de opbrengst van de WIN dienen ten minste de volgende twee conclusies te worden getrokken:

- De WIN is in staat geweest om in kort tijd een grote groep nieuwkomers te bereiken en tevens ook tijdens het gehele traject vast te houden. Op deze wijze worden nieuwe migranten in staat gesteld om de Nederlandse taal te leren en kennis te maken met een aantal Nederlandse instellingen.
- Het rendement van de WIN als eerste stap op weg naar een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving is beperkt gebleken. Voor een overgrote meerderheid ligt de kennis van de Nederlandse taal aan het einde van het programma op een te laag niveau om aansluiting te vinden bij een goede baan, een vervolgopleiding of een sociale activiteit.

In deze studie is de opbrengst van de WIN zoveel als mogelijk verdeeld naar een aantal subcategorieën, in het bijzonder mannen en vrouwen en Nederlandse en niet-Nederlandse nieuwkomers. Dit onderscheid is zeer relevant gebleken omdat we voor deze subcategorieën verschillende patronen hebben kunnen ontwaren. Opvallend genoeg staan deze patronen niet los van de migratiemotieven van de nieuwkomers. Anders gezegd, het ambitieniveau waarmee men zich een plaats in de Nederlandse samenleving wenst te verwerven, wordt zichtbaar in de wijze waarop het inburgeringstraject wordt doorlopen. Teneinde het rendement van het inburgeringsprogramma te vergroten, is dan ook een hogere mate van afstemming tussen het programma en individuele preferenties noodzakelijk. Een intensieve taal cursus op weg naar werk of vervolgonderwijs is voor velen namelijk niet toepasselijk gebleken. Voor de meerderheid van de nieuwkomers is het traject hiervoor te kort, terwijl anderen uitvallen omdat het programma zich moeilijk laat verenigen met hun persoonlijke ambities. Daarom verdient het aanbeveling om reeds tijdens het programma het vizier meer concreet te richten op het vervolgtraject dat de nieuwkomer wenst in te slaan. Dit zal de maatschappelijke integratie van nieuwkomers in Nederland alleen maar ten goede komen.

LITERATUUR

Brink, M., S. van Rossum, T. Visser en N. van den Berg,

Evaluatie Inburgeringsbeleid voor nieuwkomers. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan OAI in opdracht van de Ministeries van BZK, OCenW en VWS, 1997.

Berkhout, A., A. Odé en H. Weening,

Minderheden gevraagd. Evaluatie van het convenant Instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan OAI in opdracht van het Ministerie van SZW, 2001.

Coumou, W, R. Egberts en A. Speijers,

Inburgering is maatwerk. Maatschappelijke begeleiding in inburgeringsprogramma's. FORUM, Instituut voor Multiculturele ontwikkeling, 1999.

Dagevos, J., A. Odé and T. Pels,

Etnisch-culturele factoren en de maatschappelijke positie van etnische minderheden. Een literatuurstudie. ISEO, Rotterdam, 1999.

Dagevos, J., W. de Graaf, G. Lensvelt-Mulders, I. Vermeeren en M. Bogie,

Quickscan arbeidstoeleiding en nieuwkomers. Onderzoek uitgevoerd door IVA Tilburg in opdracht van het Ministerie van SZW, 2000.

Handboek Wet inburgering nieuwkomers, band 1 (red. R. den Uyl e.a.). Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, 1997 e.v.

Hulst, H. van,

Morgen bloeit het diabaas. De Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving. Het Spinhuis, 1997.

Hulst, H. van, Op advies van de minister van Kolonieën. Antillianen, in het bijzonder Curaçaoënaars naar en in Nederland, in: H. Vermeulen en R. Penninx (red.),

Het democratisch ongeduld, De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid. Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.

Klaver, J.,

Antillianen en Arubanen naar werk: evaluatie van de experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het Ministerie van SZW, 2001.

Veenman, J.,

Heb je niets, dan ben je niets. Tweede-generatie allochtone jongeren in Amsterdam. Van Gorcum, Assen, 1996a.

Veenman, J.,

Als de toekomst naar je toekomt, Tweede generatie Turkse, Marokkaanse en Kaapverdische jongeren in Rotterdam. ISEO, Rotterdam, 1996b.

Visser, T.,

Handreiking identificatie nieuwkomers. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan OAI in opdracht van het Ministerie van BZK, 1999.

BIJLAGEN

BIJLAGE I:

Onderzoeksvragen met betrekking tot de evaluatie van de effectiviteit van de Wet Inburgering Nieuwkomers.

A. Bereik

1. Worden alle nieuwkomers die daarvoor in aanmerking komen, bereikt met een inburgeringsprogramma (een sluitende aanpak)?
2. Indien er geen sprake is van een sluitende aanpak, hoeveel nieuwkomers die in aanmerking komen voor een inburgeringsprogramma worden niet bereikt? Wat is hiervoor de verklaring? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers?
3. Hoeveel nieuwkomers hebben een tijdelijke of onbepaalde ontheffing gekregen? Waarom? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers?
4. Op welke wijze trachten gemeenten een sluitende aanpak te realiseren? Welke knelpunten doen zich hierbij voor en welke oplossingen worden gekozen?

B. Opzet en deelname aan inburgeringsonderzoeken

1. Hoeveel nieuwkomers hebben zich voor een inburgeringsonderzoek aangemeld? Met hoeveel daarvan is het inburgeringsonderzoek afgenomen? Hoeveel nieuwkomers hebben een vrijstellende beschikking gekregen en hoeveel een vaststellende beschikking?
2. Hoeveel tijd zat er tussen de eerste aanmelding bij de gemeente en de afname van het inburgeringsonderzoek?
3. Worden inburgeringsonderzoeken binnen de gestelde termijnen aangeboden?
4. Worden inburgeringsonderzoeken binnen de gestelde termijnen afgerond?
5. Welke knelpunten doen zich voor bij tijdig aanbieden en afronden van inburgeringsonderzoeken? Welke oplossingen zijn hiervoor gekozen?
6. Wat is de inhoud en opzet van het inburgeringsonderzoek in de praktijk?
7. Worden inburgeringsonderzoeken op maat aangeboden?
8. Hoe wordt tijdens het inburgeringsonderzoek omgegaan met de internationale diplomavergelijkingen bij de Adviesbureaus voor Opleiding en Beroep (AOB's)?
9. Worden tijdens inburgeringsonderzoeken achterstandscriteria gehanteerd? Zo ja, waar bestaan deze criteria uit? Zo nee, waarom niet?

C. Opzet en deelname aan inburgeringsprogramma's

C-1 Start van programma's

1. Hoeveel nieuwkomers zijn gestart met een inburgeringsprogramma?
2. Hoeveel tijd na het inburgeringsonderzoek zijn zij gestart?
3. Worden inburgeringsprogramma's binnen de gestelde termijnen aangeboden?
4. Welke knelpunten doen zich voor bij het tijdig aanbieden van inburgeringsprogramma's?
Welke oplossingen zijn hiervoor gekozen?
5. Wat zijn de kenmerken van nieuwkomers die met een inburgeringsprogramma zijn gestart?

C-2 Afronding van programma's

1. Hoeveel nieuwkomers hebben het inburgeringsprogramma afgerond?
2. Hoeveel tijd na de start hebben de nieuwkomers het programma afgerond?
3. Worden inburgeringsprogramma's binnen de gestelde termijnen afgerond?
4. Welke knelpunten doen zich voor bij het tijdig afronden van inburgeringsprogramma's?
Welke oplossingen zijn hiervoor gekozen?
5. Wat zijn de kenmerken van nieuwkomers die een inburgeringsprogramma hebben afgerond?

C-3 Opzet en kwaliteit van educatieve programma's

1. Wat is de inhoud en opzet van de aangeboden educatieve programma's?
2. Wat is de kwaliteit van de aangeboden educatieve programma's?
3. In welke mate is er sprake van maatwerk bij het aanbod van educatieve programma's?
4. Welke knelpunten doen zich voor het bieden van maatwerk bij educatieve programma's?
Welke oplossingen zijn hiervoor gekozen?

C-4 Trajectbegeleiding

1. Op welke manier is de trajectbegeleiding geregeld?
2. Wat is de kwaliteit van de trajectbegeleiding?

C-5 Maatschappelijke begeleiding

1. Op welke manier is de maatschappelijke begeleiding geregeld?
2. Wat is de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding?

C-6 Uitval

1. Hoeveel nieuwkomers zijn na het afronden van het inburgeringsonderzoek niet begonnen aan een inburgeringsprogramma (voortijdige uitval)? Waarom en wat zijn hun kenmerken?

2. Hoeveel nieuwkomers zijn tijdelijk gestopt (tussentijdse uitval) met het inburgeringsprogramma? Waarom? Wat zijn hun kenmerken?
3. Hoeveel nieuwkomers zijn definitief gestopt (permanente uitval) met het inburgeringsprogramma? Waarom? Wat zijn hun kenmerken?
4. Op welke wijze trachten gemeenten uitval te voorkomen en bestrijden? Welke knelpunten doen zich hierbij voor en welke oplossingen worden gekozen?

D. (Eind) niveau en toetsing

1. Welke (eind)niveaus worden behaald met het inburgeringsprogramma?
2. Op welke manier worden tussentijds en aan het einde van het inburgeringsprogramma de niveaus van nieuwkomers getoetst?
3. Wat is het oordeel over de profieltoets?

E. Doorgeleiding

1. Vindt doorgeleiding plaats naar Arbeidsvoorziening? Zo ja, hoe wordt deze doorgeleiding vormgegeven en wat is hiervan het resultaat? Wat zijn de kenmerken van de nieuwkomers die worden doorgeleid? Zo nee, waarom vindt geen doorgeleiding plaats?
2. Vindt doorgeleiding plaats naar (vervolg)opleidingen? Zo ja, hoe ziet deze doorgeleiding eruit? Naar welke opleidingen wordt overgedragen? Wat zijn de kenmerken van deze nieuwkomers? Zo nee, waarom niet?
3. Vindt doorgeleiding naar andere organisaties plaats, bijvoorbeeld naar vrijwilligerswerkorganisaties, uitzendbureaus of welzijnsinstellingen?

F. Oordeel van nieuwkomers

1. Wat is het oordeel van nieuwkomers over het inburgeringsonderzoek en het geboden inburgeringsprogramma?

G. Vergelijking opbrengt WIN en Inburgeringsbeleid

1. Is de opbrengst van de inburgeringsprogramma's die zijn geboden op grond van de WIN verbeterd ten opzichte van de opbrengst van inburgeringsprogramma's die zijn geboden ten tijde van het inburgeringsbeleid?

BIJLAGE II:**Interviews in de gemeenten**

	Dieptegemeenten	Breedtegemeenten	Totaal
G-4	Amsterdam Den Haag Rotterdam	Utrecht	4
G-21	Breda Eindhoven Leeuwarden Zwolle	Almelo Arnhem Dordrecht Den Bosch Groningen Haarlem Heerlen Hengelo Leiden Maastricht Nijmegen Schiedam Tilburg	17
Overig > 50.000	Alkmaar Almere Delft	Amersfoort Aperdoorn Bergen op Zoom Cappelle aan de IJssel Ede Emmen Haarlemmermeer Hilversum Hoorn Nieuwegein Roosendaal Spijkenisse Velsen Vlaardingen Zaanstad Zoetermeer	19
Overig < 50.000	-	Best Castricum Leek Leusden Loon op Zand Schijndel Venray Wijk bij Duurstede Zaltbommel Zundert	10
Totaal	10	40	50

Face-to-face interviews

In de tien dieptegemeenten zijn face-to-face interviews gehouden met vertegenwoordigers van het Bureau Nieuwkomers, de gemeente, het ROC, het Arbeidsbureau/CWI en Vluchtelingenwerk of de welzijnsorganisatie die zich bezig houdt met de maatschappelijke begeleiding.

In één dieptegemeente is Vluchtelingenwerk niet betrokken bij de uitvoering van de WIN. Bureau Nieuwkomers voert daar zelf de maatschappelijke begeleiding uit.

Telefonische interviews

In de veertig breedtegemeenten zijn eveneens de betrokken actoren geïnterviewd. Op basis van de bovenvermelde face-to-face gesprekken én de face-to-face gesprekken die zijn uitgevoerd in het kader van het efficiencyonderzoek is per categorie actoren één vragenlijst opgesteld met voor een deel gesloten antwoordcategorieën. Deze vragenlijsten zijn telefonisch afgenomen.

In één gemeente is uiteindelijk geen gesprek gevoerd met het Bureau Nieuwkomers. En één Bureau Nieuwkomers voert voor twee gemeenten de WIN uit. In totaal worden 38 respondenten geïnterviewd.

Verder komt het voor dat het ROC of het Arbeidsbureau/CWI in meerdere gemeenten hun diensten aanbieden. Bij het ROC zijn 34 respondenten geïnterviewd voor 38 gemeenten, twee interviews zijn niet afgenomen. Bij het Arbeidsbureau Nederland zijn 31 respondenten geïnterviewd voor 33 gemeenten.

BIJLAGE III:

Methodische verantwoording bereikmeting

De bereikmeting is uitgevoerd in vijf van de tien dieptegemeenten¹ en meet of potentiële nieuwkomer die zich inschrijven in het GBA, worden bereikt door het Bureau Nieuwkomers. Het GBA en de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg hebben hiertoe lijsten toegestuurd met namen van personen die volgens de WIN-criteria moeten inburgeren.

In principe staan alle personen die als nieuwkomer kunnen worden aangemerkt in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). De gehanteerde tien verschillende verblijfscodes bieden onvoldoende houvast om vast te stellen of het daadwerkelijk nieuwkomers betreft². Nieuwkomers met een niet-Nederlandse nationaliteit zijn daarom opgevraagd bij de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg.

Op basis van onderstaande criteria is de selectie gemaakt.

GBA	TOV
- Datum van vestiging in de gemeente in de periode 1 juli 2000 tot 1 januari 2001.	- Beschikking uitgereikt in de periode 1 maart 2000 tot 1 januari 2001 ⁴ .
- Geboortedatum voor 1984.	- Geboortedatum voor 1984.
- Datum van (eerste) ³ vestiging in Nederland: juli 2000 - december 2000.	- Op grond van de volgende verblijfsredenen (met bijbehorende VAS-code):
- Nationaliteit: Nederlands.	- Toelating als:
- Geboorteland: niet EU of EER.	Vluchteling (A status)
- Inwoner van uw gemeente op moment van selectie.	VTV zonder beperking
	VTV op humanitaire gronden
	VTV voor gezinshereniging of hervorming

Per gemeente zijn de volgende aantallen opgevraagd:

¹ Om praktische redenen is de bereikmeting in vijf - in plaats van tien dieptegemeenten uitgevoerd aangezien de aanlevering van het juiste bestand door de TOV teveel tijd in beslag nam.

² Zie: Handreiking Identificatie Nieuwkomers (1999).

³ Voor zover mogelijk selecteren op datum eerste vestiging in Nederland.

⁴ In eerste instantie was ook hier gekozen voor de periode 1 juli tot 1 januari, maar het was onzeker of dan de gevraagde aantallen werden gehaald.

Tabel B3-1: Aantal opgevraagde nieuwkomers per gemeente.

Gemeente	Aantal nieuwkomers in 2000		Opgevraagde aantal 2000			
	<i>Aantal</i>	<i>%</i>	<i>TOV</i>	<i>Burger zaken</i>	<i>Totaal</i>	<i>%</i>
A G4	2350	54%	330	100	430	34%
B G4	1300	30%	331	102	433	34%
C G21	356	8%	160	50	210	17%
D G21	159	4%	65	50	115	9%
E G21	180	4%	55	28	83	7%
	4345	100%	941	330	1271	100%

Deze personen zijn opgezocht in de registratie van het Bureau Nieuwkomers.

De originele lijsten blijken een aantal personen te bevatten die niet tot de doelgroep behoren: bijvoorbeeld nieuwkomers die zich voor de tweede keer in Nederland vestigen of nieuwkomers met een tweede, Westeuropese, nationaliteit. Amerikaanse en Poolse nieuwkomers zijn pas vanaf 1 juli 2000 verplicht een inburgeringsprogramma te volgen. Bovendien geeft een aantal Bureau Nieuwkomers aan daar pas enige tijd later van op de hoogte te zijn. Een deel van de Amerikanen en Polen is als gevolg niet bereikt. Zij worden daarom niet bij de bereikmeting betrokken.

Tabel B3-2: Aantal nieuwkomers betrokken in analyse.

Gemeente	Nederlandse nieuwkomers		Niet-Nederlandse nieuwkomers		Totaal	
	<i>Aantal</i>	<i>%</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>
A G4	302	35%	88	36%	390	35%
B G4	306	35%	48	20%	354	32%
C G21	154	18%	47	19%	201	18%
D G21	56	6%	38	16%	94	8%
E G21	45	5%	22	9%	67	6%
	863	100%	243	100%	1106	100%

De bereikmeting beschrijft de situatie in de vijf dieptegemeenten. Een gedeelte van de resultaten wordt per gemeente geanalyseerd. De overige gegevens worden voor het totale aantal nieuwkomers geanalyseerd en zijn indicatief voor de situatie in de vijf gemeenten. De bereikmeting is niet representatief voor de situatie in Nederland. Twee van de vijf onderzochte gemeenten behoren tot de vier grootste gemeenten van Nederland.

Methodische verantwoording cohortanalyse

Per gemeente is gevraagd om een a-selecte steekproef van een aantal nieuwkomers dat gestart is met een inburgeringsprogramma in de periode van 1 maart 1999 tot 1 oktober 1999. De gemeenten hebben uiteindelijk een steekproef aangeleverd met nieuwkomers die in het gehele jaar 1999 zijn ingestroomd.

Verantwoording gekozen periode:

- vanaf 1 maart 1999 zijn minder aanlooproblemen en dergelijke bij de gemeenten te verwachten (de WIN is al enige tijd in werking);
- vóór 1 oktober 1999 zodat de geselecteerde personen klaar zijn met het inburgeringsprogramma (18 maanden) op het moment van dossieronderzoek, rekening houdend met de regelmatig voorkomende tijdelijke ontheffingen.

Tabel B4-1: Het aantal onderzochte dossiers per gemeente, op basis van totale aantal beschikkingen aan nieuwkomers in 1999.

Gemeente	Totale aantal beschikkingen 1999	%	Onderzochte dossiers	%
Amsterdam	2610	39,6	206	21
Rotterdam	889	13,5	204	21
Den Haag	1752	26,6	191	20
Eindhoven	439	6,7	100	10
Almere	169	2,6	50	5
Breda	176	2,7	49	5
Delft	141	2,1	50	5
Alkmaar	165	2,5	50	5
Zwolle	150	2,3	45	4,5
Leeuwarden	105	1,6	25	2,6
	6596	100	970	100

Gezien de verhouding van het aantal dossiers per gemeente afwijkt van het aantal beschikkingen per gemeente in 1999, is het bestand herwogen:

Gemeente	Weefactor (=percentage populatie/ percentage in onderzoek)
Amsterdam	1,86
Rotterdam	0,64
Den Haag	1,35
Eindhoven	0,65
Almere	0,50
Breda	0,53
Delft	0,41
Alkmaar	0,49
Zwolle	0,49
Leeuwarden	0,62

Knelpunten bij de uitvoering van de cohortanalyse

- De steekproef

Per gemeente is een steekproef getrokken. Niet in alle gemeenten was een exacte selectie over de gevraagde periode mogelijk en is een selectie gemaakt over het hele jaar 1999. Daardoor zijn er wellicht aanloopproblemen uit begin 1999 meegenomen in het onderzoek. Ook is gebleken dat de criteria waarop getrokken is, niet altijd correct geregistreerd stonden of overeen kwamen met het dossier: uit een (klein) aantal dossiers blijkt dat een ontheffing onbepaalde tijd of een vrijstelling is verleend.

- Representativiteit

Per gemeente is een a-selecte steekproef getrokken.

In Amsterdam is de uitvoering van de WIN verdeeld over verschillende stadsdelen en VluchtelingenWerk. In twee stadsdelen en bij VluchtelingenWerk is het dossieronderzoek uitgevoerd. De Vluchtelingen zijn daardoor oververtegenwoordigd in deze steekproef (24% in de steekproef tegenover ongeveer 10% in werkelijkheid).

- Onvolledige dossiers

Met name bij één grote gemeenten ontbraken veel gegevens. Een aantal konden slechts in 20 procent tot 50 procent van de gevallen worden beantwoord.

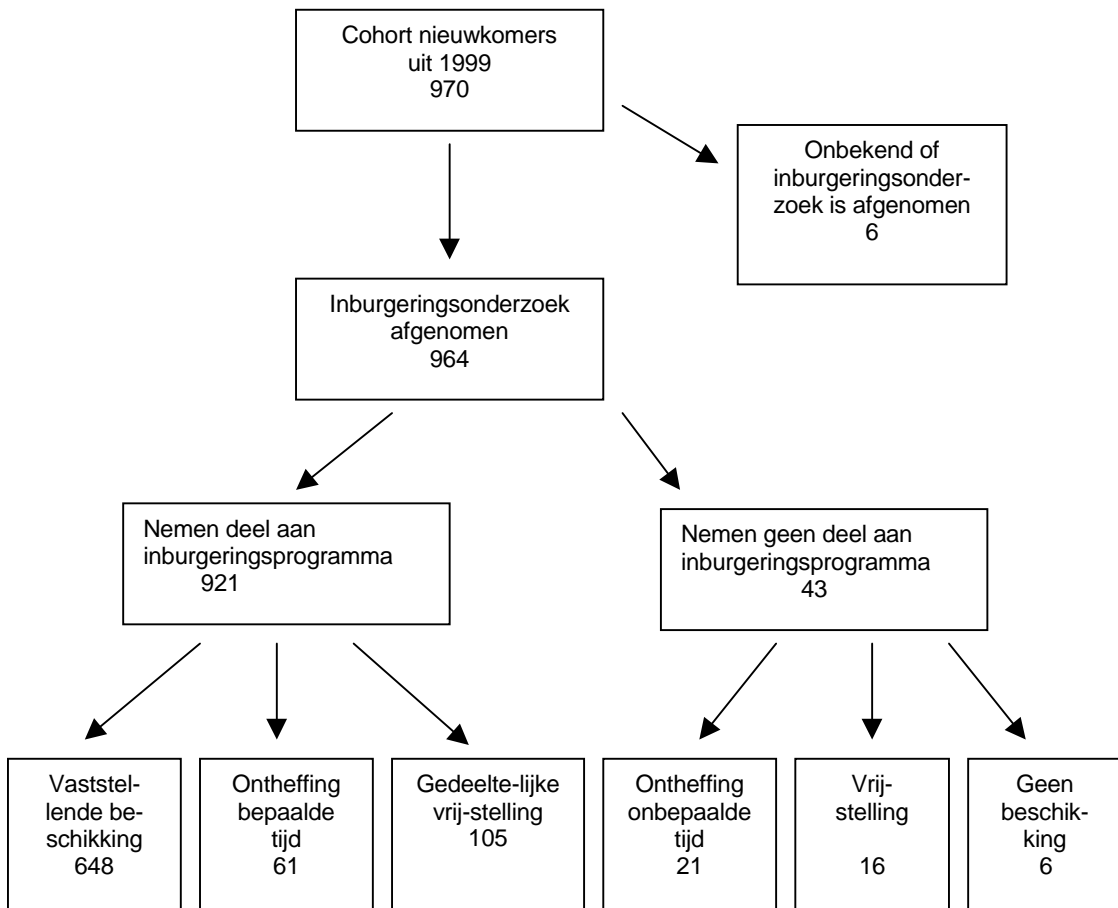
Bij de analyse van het inburgeringsprogramma zijn de nieuwkomers daarom per fase gevolgd. Bij elke fase vallen een aantal nieuwkomers af omdat er geen gegevens bekend zijn. Deze groep vergelijken we op achtergrondkenmerken met de groep nieuwkomers bij wie wel bekend is of ze wel of niet een nieuwe fase in zijn gegaan.

De uitvalcijfers zijn een minimumvariant. Mogelijk zijn de uitvalpercentages hoger als we over de gegevens van de ontbrekende dossiers zouden beschikken.

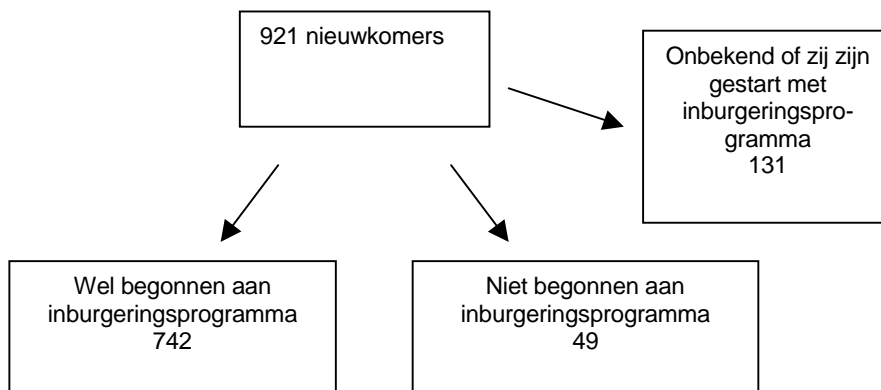
De cohortanalyse is, ondanks deze knelpunten, voldoende robuust om tot algemene uitspraken te komen over patronen in inburgeringsprogramma die door nieuwkomers worden gevolgd.

Stroomschema van het cohort 1999

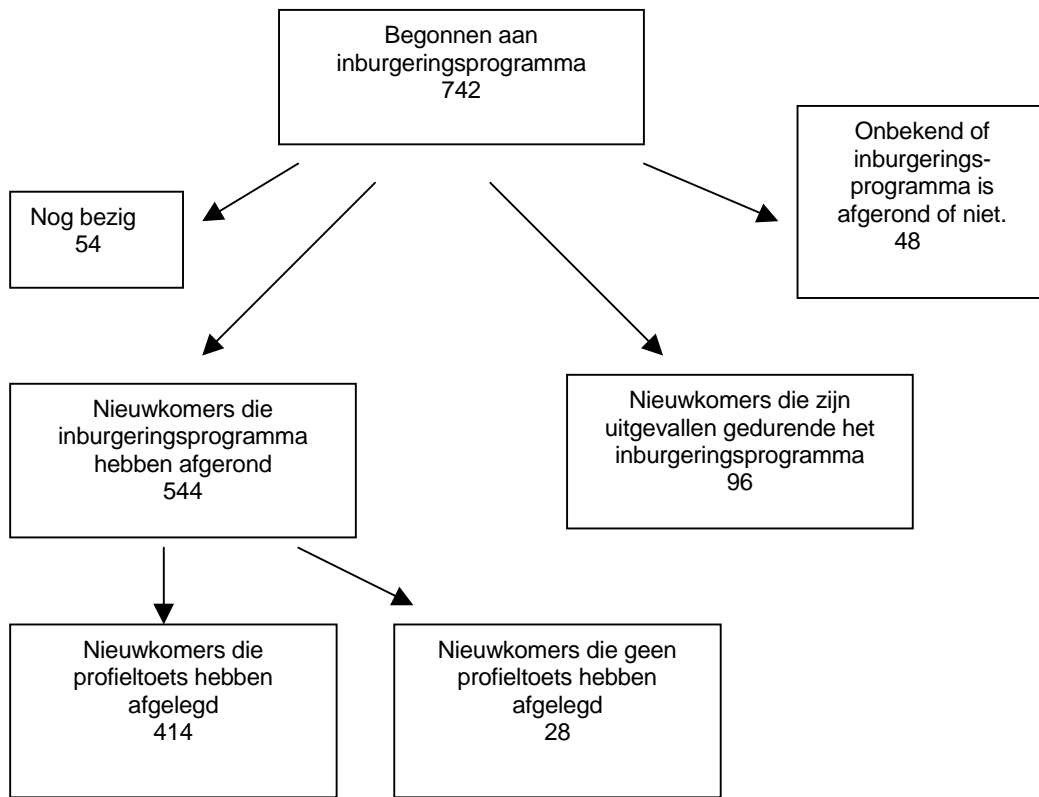
Stap 1 Het inburgeringsonderzoek



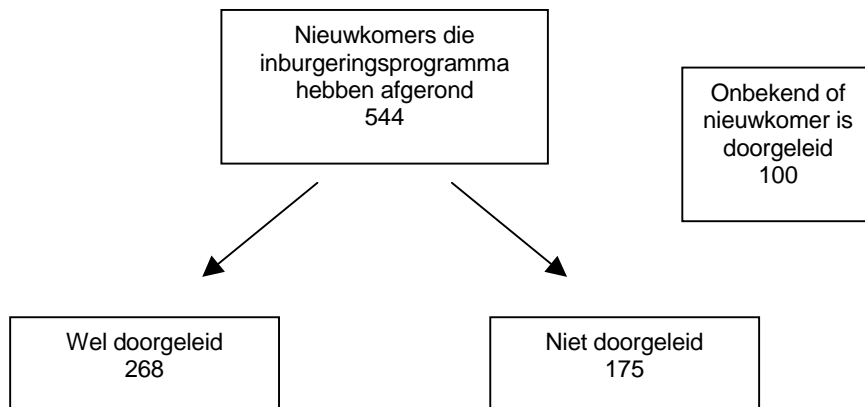
Stap 2 Het inburgeringsprogramma



Stap 3 Afronding van het inburgeringsprogramma



Stap 4 De doorgeleiding



BIJLAGE VI:

Beheersing NT2 aan het begin en het eind van het inburgeringsprogramma

In de tabellen naar niveau van de deelvaardigheid aan het begin en aan het eind van het inburgeringsprogramma, zijn we alleen uitgegaan van afgeronde niveaus. Dat houdt in dat als iemand niveau 1.5 heeft gescoord, dit is afgerond naar niveau 1.

Tabel B6-1: Beheersing lezen aan het begin en eind van het inburgeringsprogramma.

NT2-niveau	0	1	2	3 of meer	Totaal
Eindniveau					
0	32,7	6,7	7,4	-	73
1	38,4	40,0	11,1	33,3	99
2	21,3	43,3	51,9	29,6	74
3 of meer	7,6	10,0	29,6	44,4	31
Totaal	211	30	27	9	277

Bijna alle nieuwkomers zijn vooruitgegaan. Aan het begin van het programma had ruim driekwart van de nieuwkomers minder dan niveau 1 voor lezen, aan het eind van het inburgeringsprogramma is dit percentage 26 procent. Een klein groepje scoort aan het eind van het inburgeringsprogramma lager dan aan het begin. Dit kan verschillende dingen betekenen:

- ze zijn aan het begin van het inburgeringsprogramma te hoog ingeschat;
- er is met een andere toets getoetst aan het begin van het programma;
- de nieuwkomer heeft de profieltoets NT2 heel slecht gemaakt.

Tabel B6-2: Beheersing luisteren aan het begin en eind van het inburgeringsprogramma.

NT2-niveau	0	1	2	3 of meer	Totaal
Eindniveau					
0	22,0	7,4	8,6	-	52
1	46,7	18,5	5,7	-	108
2	24,3	59,3	65,7	16,7	92
3 of meer	7,0	11,1	20,0	83,3	30
Totaal (n)	214	27	35	6	282

Veruit de meeste nieuwkomers zijn met spreken redelijk vooruitgegaan. Aan het begin van het inburgeringsprogramma had ruim driekwart van de nieuwkomers minder dan niveau 1 voor luisteren, aan het eind van het inburgeringsprogramma is dit percentage 18 procent.

Tabel B6-3: Beheersing spreken aan het begin en eind van het inburgeringsprogramma.

NT2-niveau	0	1	2	3 of meer	Totaal
Eindniveau					
0	40,0	10,6	1,8	4,8	91
1	38,6	38,3	36,4	19,0	123
2	18,6	40,4	52,7	47,6	97
3 of meer	2,9	10,6	8,8	28,6	22
Totaal (n)	210	47	55	21	333

Bij spreken is de minste vooruitgang geboekt. Slechts weinig mensen hebben een niveau hoger gescoord op de profieltoets NT2 dan het niveau dat ze volgens de intakekaders aan het begin van het inburgeringsprogramma hadden. Aan het begin van het inburgeringsprogramma had bijna tweederde van de nieuwkomers minder dan niveau 1 voor spreken, aan het eind van het inburgeringsprogramma is dit percentage 27 procent.

Tabel B6-4: Beheersing schrijven aan het begin en eind van het inburgeringsprogramma.

NT2-niveau ¹	0	1	2	3 of meer	Totaal
Eindniveau					
0	35,6	3,4	7,1	-	76
1	43,4	41,4	14,3	10,0	106
2	36,0	44,8	60,7	40,0	70
3 of meer	3,4	10,3	17,6	50,0	20
Totaal (n)	205	29	28	10	272

Ook het schrijven van Nederlands blijkt moeilijk voor veel nieuwkomers. Aan het begin van het programma had ruim driekwart van de nieuwkomers minder dan niveau 1 voor lezen, aan het eind van het inburgeringsprogramma is dit percentage 28 procent.

¹ Om de tabel leesbaar te houden zijn alleen afgeronde getallen opgenomen. Dat houdt in dat cijfers naar beneden zijn afgerond, zo is niveau 1,5 afgerond naar 1.

BIJLAGE VII:

Responsoverzicht per gemeenten

Tabel B7-1: Responsoverzicht per gemeenten.

	Alkmaar	Almere	Amsterdam	Breda	Delft	Den Haag	Eindhoven	Leeuwarden	Rotterdam	Zwolle	Totaal
Totaal benaderd	100	100	460	100	100	400	200	50	400	90	2000
Respons	40	28	150	36	45	90	61	24	124	37	687
Respons %	40,0	28,0	32,6	36,0	45,0	22,5	30,5	48,0	31,0	41,1	34,4
Fout adres	0	6	17	1		35	7	2	11	1	80
Fout adres %	0	6,0	3,7	1	0	8,8	3,5	4,0	2,8	1,1	4,0

