



Werk maken van inburgering

Onderzoek naar resultaten inburgeringsbeleid

Werk maken van inburgering

Onderzoek naar resultaten
inburgeringsbeleid

Colofon

Rekenkamer Gemeente Den Haag

Leden:

- de heer Peter Jongmans, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek
- de heer Pieter Welp, collegelid

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt:

- Mirjam Swarte, secretaris Rekenkamer
 - Gert Kortenbach, senior onderzoeker Rekenkamer
- Onderstaande personen werken bij RadarAdvies te Amsterdam
- Bea Oomens
 - Sharifa Dia
 - Salima Dchar
 - Ayse Arslanm
 - Mohamed Cheppih

Fotografie:

Foto omslag, Jan Jong, gemeente Den Haag, dienst SZW
Foto pagina 14, Mieke Schlaman

Contactgegevens:

Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
Fax 070 - 353 29 13
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres:

Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum

oktober 2009

Ontwerp en productie

Gemeente Den Haag
Intern Dienstencentrum

Lay-out

Balyon, Zoeterwoude

Inhoud



Bestuurlijk rapport

Samenvatting oordeel Rekenkamer	4
Inleiding	6
Conclusies en aanbevelingen	8
1 Verwachtingen	8
2 No show bij oproep inburgering	9
3 Uitval tijdens het traject	10
4 Examen doen en slagen	13
5 Participatie in de samenleving	13
6 Re-integratie naar werk	15
7 Input en output van de inburgering in cijfers en beeld	16
Reactie van College B&W	19
Nawoord	25

Film ter ondersteuning van dit rapport beschikbaar via www.rekenkamerdenhaag.nl
Feitenrapport beschikbaar via website (downloaden pdf), of op verzoek toe te zenden



Samenvatting oordeel Rekenkamer

Deelnemers aan inburgering verwachten door een inburgeringstraject meer kans op (beter) werk te krijgen. In de praktijk komt daar weinig van terecht. Dit is één van de belangrijke uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het inburgeringbeleid in de gemeente Den Haag.

De aandacht van de gemeente heeft zich (te) lang geconcentreerd op oproep en toeleiding naar het inburgeringstraject. Maar het uiteindelijk doel is en blijft daadwerkelijke inburgering door deelname aan de samenleving met betaald werk of andere bijdragen. Zo is het vastgelegd in het gemeentelijk beleid en 82% van de deelnemers blijkt dat ook te wensen en verwachten.

Voorts komt uit het onderzoek naar voren dat de meeste nieuwkomers die het traject met goed gevolg afleggen zich daardoor gemotiveerd en gesterkt in hun zelfvertrouwen voelen. Vervolgens blijkt het traject nauwelijks bij te dragen aan het vinden van een (betere) baan en overige participatie vormen. Hierin schuilt een groot risico dat de positieve effecten zullen omslaan in frustratie en cynisme. Alle imago campagnes ten spijt zal de negatieve beeldvorming versterkt worden als die wordt ingehaald door de harde realiteit.

Het beleid inzake leerwerkplekken en banen met tijdelijke loonkosten subsidies zou nadrukkelijk moeten worden geëvalueerd op de mogelijkheden voor inburgeraars. Hoeveel inburgeraars hebben van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken?

Gelet op de huidige economische situatie is het de vraag of er voldoende geschikte banen beschikbaar zijn voor inburgeraars. De gemeente Den Haag zou samen met de G4 of de VNG op landelijk niveau extra voorzieningen moeten bepleiten voor deze doelgroep.

Aansluitend op de aanbeveling in het Rekenkamer rapport "Meedoen met ambitie" zou naast prioriteit voor de bemiddeling van mensen met langdurige uitkeringen en grote afstand tot de arbeidsmarkt, ook prioriteit voor inburgeraars die geslaagd zijn voor het examen aan te bevelen zijn. Door ontschotting richting Werk en Inkomen ook in budgettair opzicht, zal de inburgering niet meer uitsluitend binnen de portefeuille Burgerschap de aandacht moeten krijgen.

Vele wensen en opmerkingen van deelnemers in het hele proces van oproep tot en met participatie kunnen worden aangepakt door inzet van goede trajectregisseurs, inclusief bovengenoemde toeleiding naar betaald werk. Alleen dan heeft de wettelijk voorgeschreven eigen verantwoordelijkheid voor het inburgeren via maatwerk kans van slagen. De Rekenkamer onderschrijft daartoe de aanbeveling in de 'Quick Scan Inburgeren in Den Haag' tot het professionaliseren van de trajectregie en beschouwt dat als tweede belangrijke beleidsprioriteit. Met uiteraard alle financiële consequenties van dien en dat vereist eens te meer een goede vinger aan de pols als het gaat over investeringen en rendementen.

De Rekenkamer is in dit onderzoek aangelopen tegen diverse lacunes in de beschikbaarheid van relevant cijfermateriaal. Zo was er bijvoorbeeld geen informatie over examens en slagen en over uitval en verzuim. Dat de gemeente hiervoor afhankelijk is van het ISI-systeem van WWI (examens en slagen) en van de aanbieders (uitval en verzuim) laat onverlet dat verbetering nodig is en voor de gemeente mogelijk is. Andere onderzoeken over inburgering hebben daar eerder op gewezen en dat geldt ook onderzoeken van de Rekenkamer op andere beleidsterreinen.

De vraag van de Raadscommissie naar de score van Den Haag ten opzichte van de andere G4 gemeenten bleek nauwelijks te beantwoorden. De betreffende gegevens in de rapportage op 25 augustus 2009 van de minister van Wijken en Integratie kwamen voor verschillende gemeenten, waaronder Den Haag als een verrassing en dat signaleren wij als een kwalijk teken aan de wand voor de kwaliteit van het gegevensbeheer. Indien tussen rijk en gemeente onduidelijkheden bestaan over gegevens rond inburgerings-trajecten roept dit vragen op over het gemeentelijk gegevensbeheer en over de sturing en controle op het inburgeringsbeleid. Als gevolg van deze onduidelijkheden gaat bestuurlijke energie verloren aan discussies over juistheid van cijfers, in plaats van die te richten op bijvoorbeeld het creëren van banen voor inburgeraars.

De informatievoorziening zal naar ons oordeel drastisch moeten verbeteren. Vervuilde bestanden als het BPI moeten opgeschoond. Het bijhouden van registraties door diensten en instellingen moet beter opgetuigd, bijvoorbeeld op het punt van tussentijdse uitval, beschikbaar aanbod, wachttijden, (niet) behaalde examens etcetera. De registratieplicht dient onderdeel te zijn van de prestatieafspraken in het convenant met de scholings-instituten.

De gemeente zal als opdrachtgever naast de benodigde gegevens ook capaciteit moeten reserveren en inzetten voor toezicht op kwantiteit en kwaliteit van het aanbod en overige naleving van de prestatieafspraken. Achterblijvende mogelijkheden voor kinderopvang en avondcursussen moeten tot het verleden gaan horen. Monitoring van onderwijs-kwaliteit en verzuim zal zoveel mogelijk geïntegreerd binnen bestaande onderwijs-systemen moeten plaatsvinden. Eventuele wettelijke belemmeringen zijn in G4 en VNG verband bij de landelijke overheid aan te kaarten.

Het College van B&W heeft in de recente nota 'Investeren in participeren' verbetermaatregelen voor vraaggericht werken en kwaliteitsverhoging aangekondigd. Wanneer het College van B&W deze uitvoert en daarnaast zorgt voor betrouwbare informatie over de participatie van inburgeraars dan kan het inburgeren 'nieuw' worden. Bij het 'nieuwe inburgeren' gaat het dan niet meer over aantallen trajecten maar over migranten die daadwerkelijk ingeburgerde nieuwe Nederlanders worden omdat zij volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving.



Inleiding

Aanleiding

Met de invoering van de Wet Inburgering (WI) per 1 januari 2007 heeft de gemeente een verantwoordelijkheid gekregen dat migranten die zich onlangs als nieuwkomer in Nederland hebben gevestigd en migranten die dat al langer geleden hebben gedaan een inburgeringstraject aangeboden krijgen. De migrant heeft de plicht examen te doen. Tot juni 2009 konden migranten in Den Haag ervoor kiezen niet op het aanbod van de gemeente in te gaan en zich op een eigen manier voor te bereiden op het examen.

De gemeente Den Haag voert de WI met actief beleid uit. Inburgering van migranten, oud en nieuw, wordt van groot maatschappelijk belang geacht. Ingeburgerde migranten kunnen communiceren in de Nederlandse taal en nemen actief deel aan de samenleving. Sinds de invoering van de WI is de gemeente geconfronteerd met drie verschillende bewindspersonen en de bijbehorende diverse beleidswijzigingen waarop het gemeentelijk beleid moest worden aangepast. Dat laat onverlet de gemeentelijke beleidsautonomie die het treffen van aanvullende maatregelen mogelijk maakt.

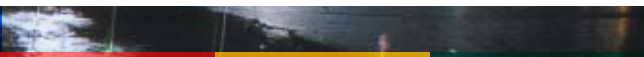
In 2007 zijn ruim 1400 migranten een inburgeringstraject gestart, in 2008 waren dat er ruim 3000. Dit betekent dat in deze twee jaar 11% van de totale doelgroep gestart is met een traject. De gemeente heeft respectievelijk € 15 en € 16 miljoen in de trajecten geïnvesteerd met rijksmiddelen.

In de raadscommissie Jeugd en Burgerschap staat het onderwerp inburgering vaak geagendeerd: illustratief voor de politieke aandacht. Daarom besloot de Rekenkamer Den Haag te onderzoeken hoe succesvol het inburgeringsbeleid is geweest. De onderzoeksperiode betreft de jaren 2007, 2008 en het eerste kwartaal van 2009. Recente publicaties zijn betrokken bij het opstellen van de conclusies en aanbevelingen.

Opzet van ons onderzoek

De Rekenkamer zoekt antwoord op de vraag wat migranten ermee opschieten als zij de inburgeringscursussen – verplicht of vrijwillig – volgen. Is het beleid zoveel mogelijk migranten cursussen te laten volgen effectief? Helpt het volgen van een traject en het slagen voor het examen de inburgeraars uiteindelijk beter te participeren in de Haagse samenleving en werk te krijgen en te houden?

De focus in dit onderzoek is gericht op de beleving van de inburgeraars zelf. Wat vinden zij van de opleidingstrajecten en het examen? Hebben zij het gevoel de Nederlandse taal beter machtig te zijn door het inburgeringstraject? Lukt het hen beter deel te nemen in de Nederlandse samenleving nadat zij geslaagd zijn voor hun examen? Inburgeraars die aan trajecten deelnemen of deze al afgerond hebben, zijn geïnterviewd. Daarnaast zijn de migranten opgezocht die juist niet willen deelnemen of tussentijds gestopt zijn met



het inburgeringstraject. We hebben hen gevraagd naar hun beweegredenen. Mogelijk zijn oplossingen te vinden die tegemoetkomen aan hun bezwaren. Daarom is in groepsgesprekken doorgevraagd naar mogelijke oplossingen.

Gemeenteraadsleden hebben deelgenomen aan de groepsgesprekken. Hun aanwezigheid liet de aanwezigen zien hoezeer het gemeentebestuur zich betrokken voelt bij de inburgering. Hun inbreng heeft er extra aan bijgedragen dat problemen en bijbehorende oplossingen op tafel kwamen.

Daarnaast is uitgezocht hoeveel inburgeraars onder de nieuwe wet trajecten doorlopen hebben. Hoe effectief waren bijvoorbeeld de oproep, de opkomst, de tussentijdse uitval en hoeveel zijn er uiteindelijk geslaagd? Speciaal aandachtspunt was het beoogde doel van beter participeren in de samenleving en, wat uitkeringsgerechtigden betreft, hoeveel inburgeraars een betaalde baan gekregen hebben.

De inburgeringstrajecten vormen geen doel op zich. Inburgeringstrajecten zijn een middel waarmee migranten worden voorbereid op een actieve participatie in de Nederlandse samenleving. Voor een grote groep migranten zal participatie bestaan uit het vinden en houden van een betaalde baan zodat zij in eigen inkomsten kunnen voorzien. Voor andere migranten zal participatie bestaan uit vrijwilligerswerk of lidmaatschap van een vereniging of contact met Nederlandse burgers en instellingen.



Conclusies en aanbevelingen

De resultaten van het beleid zijn beoordeeld en voorzien van verbeterpunten op cruciale momenten van het inburgeringsproces:

- Verwachtingen vooraf;
- No show bij de eerste oproep;
- Uitval tijdens het traject;
- het doen van Examen en Slagen
- Re-integratie naar werk;
- overige Participatie in de samenleving.

1 Verwachtingen

Inburgeraars worden vooral gedreven door het verlangen beter in het Nederlands te kunnen communiceren met burens en vrienden maar ook met officiële instanties als UWV, CWI en de gemeente. Driekwart van de geïnterviewde inburgeraars noemt deze twee verwachtingen als belangrijkste reden voor het deelnemen aan inburgeringstrajecten. Deze uitkomst geldt voor alle soorten groepen, oud- en nieuwkomers, verplichte en vrijwillige inburgeraars. Taal staat dus voorop in de verwachtingen.

Het verkrijgen van een paspoort wordt als tweede belangrijke reden genoemd waarom mensen deelnemen aan een inburgeringstraject. Sinds 1 januari 2007 vervangt het inburgeringsexamen de naturalisatietoets.

De meeste inburgeraars (82%) verwachten door het volgen van een inburgeringstraject meer kans op (beter) werk te hebben.

Aanbeveling

De persoonlijke verwachtingen van toekomstige inburgeraars moeten duidelijker boven tafel komen dan nu het geval is, opdat daarmee binnen de grenzen van het mogelijke rekening te houden is. Resultaten zijn te verbeteren door no show en tussentijdse uitval langs deze weg terug te dringen. Deze aanbeveling wordt in de volgende paragrafen uitgewerkt.

2 No show bij oproep inburgering

Persoonlijke belemmeringen

Inburgerplichtigen zijn wettelijk verplicht te verschijnen op het intakegesprek van de gemeente. Zij zeggen diverse redenen te hebben voor het niet verschijnen na een oproep van de gemeente: het combineren met werk of eigen bedrijf is moeilijk, de kinderopvang ontbreekt, ziekte of psychische problemen verhinderen deel te nemen. Migranten met werk en een eigen bedrijf zouden wel willen maar zien geen kans door de werkzaamheden. Oudkomers vinden zich te oud of schakelen hun omgeving in wanneer hun eigen taalkennis te kort schiet.

Vrouwen geven aan het traject moeilijk te combineren met de zorg voor kinderen: ze voelen zich overbelast en gaan niet veel het huis uit. Migranten die al langer in Nederland verblijven zeggen er geen behoefte meer aan te hebben, de uitnodiging had eerder moeten komen. Onder de groep asielzoekers en mensen met een Generaal Pardon zijn er velen met psychische en concentratieproblemen, die het voor hen moeilijk maken de cursus te volgen.

De 'Quick scan Inburgering in Den Haag'¹ constateerde al dat de gemeente relevante externe partijen zoals welzijnsorganisaties, grote werkgevers, moskeeën en buurtorganisaties onvoldoende betrok bij de beleidsvorming. De ervaring van deze maatschappelijke organisaties leert dat het toch mogelijk is deze groepen inburgeraars bij activiteiten buitenshuis te betrekken, ook wanneer migranten met één of meerdere van deze belemmeringen te maken hebben. Dit doen zij door inburgeraars op een laagdrempelige en meer vrijblijvende manier te laten deelnemen aan bijvoorbeeld taallessen en informatieve koffieochtenden.

Kennelijk slaagt de gemeente er onvoldoende in het inburgeringstraject zo aan te bieden dat potentiële deelnemers ondanks hun belemmeringen toch over de streep worden getrokken.

Beeldvorming

Beeldvorming speelt eveneens een rol bij de no show: men zegt geen hoge verwachtingen van de cursus te hebben, de beeldvorming is niet positief. Vrijwillige inburgeraars ervaren de verplichte deelname aan het examen als een drempel. Over de gemeentelijke intake wordt naar voren gebracht dat het doel van de oproep niet goed uitgelegd wordt. Dat zou zeker gelden voor mensen die de Nederlandstalige brief niet begrijpen. Hoewel de gemeente sinds november 2008 de imagocampagne 'het nieuwe inburgeren is van ons allemaal' is gestart² heeft dit bij de geïnterviewden niet geleid tot betere beeldvorming.

Verplichting

Uit reacties van de migranten die een traject volgen blijkt dat de verplichting een belangrijke reden is toch naar de cursus te gaan. Uitkeringsgerechtigde inburgeraars gaven aan niet af te haken vanwege de mogelijke uitkeringskorting. Maar het verplichte karakter alleen blijkt niet voldoende voor het over de streep te trekken van potentiële deelnemers. Het feit dat oudkomers vijf jaar de tijd hebben voor hun inburgering draagt er waarschijnlijk aan bij dat zij er nu geen prioriteit aan geven.

1 Ernst&Young, november 2008

2 Nota 'Investeren in participeren', juni 2009, p 10, de campagne loopt tot eind 2009

Aantallen

Ruim een kwart van de inburgerplichtigen en de vrijwillige inburgeraars heeft in de eerste twee jaren geen reactie gegeven op de oproep van de gemeente. Nog eens ruim een kwart koos ervoor zich onder eigen verantwoordelijkheid voor te bereiden op het examen. In de praktijk werd de keuze voor het op eigen kracht halen van het examen veelvuldig gebruikt om inburgering uit te stellen, mede omdat de wettelijke termijn voor het voldoen aan de inburgeringsplicht lang is (5 jaar voor oudkomers).³ In juni 2009 is de gemeentelijke verordening aangepast: verplichte inburgeraars kunnen sindsdien niet langer kiezen voor eigen verantwoordelijkheid maar zijn verplicht het gemeentelijk aanbod te accepteren.

Aanbevelingen

Voor het bevorderen van de deelname aan inburgeringstrajecten, zou de gemeente extra moeten investeren in de beeldvorming. Het beeld zou informatiever en duidelijker moeten zijn met benadrukking van zowel verplichtingen als kansen. De informatie aan toekomstige inburgeraars zou begrijpelijker gebracht moeten worden. Het is de vraag of een brief in het Nederlands de beeldvorming en bereidheid tot deelname bevordert. De gemeente zou met de aanbieders afspraken moeten maken dat zij ook (avond) cursustijdstippen en een langere doorlooptijd van de cursus aanbieden zodat het voor mensen met een baan gemakkelijker wordt de cursus te volgen.

Bij de intake zou voor de inburgeraar de verplichting tot inburgering en de mogelijke sancties duidelijk moeten worden gemaakt. De verplichting haalt migranten over de streep die niet uit eigen beweging kiezen voor inburgering.

De gemeente zou inburgeraars meer dan nu moeten aanzetten tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor het succesvol doorlopen van het traject en het beter integreren door betere begeleiding en ondersteuning, aansluitend op de individuele wensen en mogelijkheden. Dit vereist onder andere meer inzet op de competentie-ontwikkeling van de trajectregisseurs.⁴

3 Uitval tijdens het traject

Inburgeraars vallen uit op allerlei momenten: tussen intake en het begin van het traject, tijdens het traject, tussen traject en het examen, tussen onderdelen van de examens. Waarom haken mensen af?

Demotivatie

Sommige migranten geven aan zeer lang te hebben moeten wachten voor hun traject ging starten en raakten daardoor gedemotiveerd. Anderen ervaren de intake en de bijbehorende toetsing als zwaar en gaan daardoor denken dat ze het toch niet kunnen.

³ Nota 'Investeren in participeren', p 10

⁴ Ook in de Quick scan Inburgeren in Den Haag wordt op pagina 24 gesproken over de vereiste hoogwaardige intake en de competenties van klantmanagers. De 'klantmanager' heet inmiddels 'trajectregisseur'.

Intake

Tijdens de intake kan bij de inburgeraar het beeld ontstaan dat een traject dat wordt aangeboden niet aansluit bij de eigen mogelijkheden en capaciteiten. Het kan dan bijvoorbeeld de zwaarte van het traject (aantal dagdelen) betreffen, maar ook het verplichte karakter van het examen. Sommige migranten vonden de intake zelf en het ondertekenen van de inburgeringsovereenkomst moeilijk. Alles was in het Nederlands en deze migranten beheersten op dat moment nog nauwelijks Nederlands. Men weet dus niet goed wat men ondertekent en wat de consequenties zijn. Dit geldt vooral voor migranten zonder Nederlandstalig netwerk (zoals seizoenswerkers uit de MOE landen), minder voor oudkomers.

Verwachtingen

Het afhaken tijdens het traject werd voornamelijk geweten aan de inhoud van de cursus; deze voldoet niet aan de verwachting. Er is veel kritiek over de wijze waarop de taallessen gegeven worden maar ook op de verhouding tussen taallessen en lessen over de Nederlandse samenleving en de portfoliolessen (praktische opdrachten). Afhaken kan veroorzaakt worden doordat men het gevoel heeft dat de cursus niet nuttig is. Onvoldoende vorderingen met de Nederlandse taal maakte dat migranten teleurgesteld of gedemotiveerd raakten. Dat werd ook opgemerkt wanneer de inhoud van de cursus of stage niet aansluit op de beroepswensen. Eén persoon gaf aan nu zelfs minder Nederlands te (durven) spreken dan voorheen omdat hij het gevoel heeft het niet goed te kunnen.

Kennis van de samenleving

De cursisten vinden dat er onevenredig veel aandacht is voor portfoliolessen en kennis van de Nederlandse samenleving (KNS), ten koste van de Nederlandse taal. 'Wij moeten meer over Nederland weten dan de Nederlanders zelf.' Zeker oudkomers die zich al lange tijd hier in Nederland hebben weten te redden, ervaren deze lessen en praktijkoefeningen niet als zinvol en soms zelfs als betuttelend. Vooral de hoger opgeleiden stellen zich op het standpunt dat ze dat soort dingen zelf wel uitvinden, als ze maar de Nederlandse taal kunnen spreken.

Methodiek

Er zijn veel klachten over de inrichting van het onderwijs. De lesmethode heeft te veel weg van 'trial and error'. Als er maar vaak genoeg iets fout gaat, is het vanzelf een keer goed maar men leert niet waarom iets op een bepaalde manier moet, men leert geen grammatica. Als er al een docent is die uitleg geeft, schiet dat regelmatig te kort. Hoger opgeleiden missen ook een duidelijk plan, een structuur in de lessen en doelen waaraan gewerkt wordt.

Groepssamenstelling

Trajectvolgers hebben de indruk dat te weinig rekening gehouden wordt met de verschillende behoeften als het gaat om leerstijl en niveau. De samenstelling van de groep is heel heterogeen qua kennis en opleidingsniveau en dat is storend want daardoor krijgt eigenlijk niemand de juiste aandacht. Ook het feit dat er voortdurend nieuwe mensen in de groep bijkomen, wordt als storend ervaren voor de structuur in de groep en het doelgericht kunnen werken aan de verwerving van de taal.

Belasting

Veel inburgeraars houden het traject maar moeilijk vol, vanwege een dubbele belasting (werk, gezin) of persoonlijke problemen. De belasting van de cursus werd als hoog ervaren. Vooral als men lang niet naar school geweest is of zelf nauwelijks school gehad heeft, is het erg zwaar weer te moet leren.

Aantal

In de onderzoeksperiode zijn 296 inburgerplichtigen (8%) en 105 vrijwillige inburgeraars (10%) uitgevallen. De registratie over uitval is echter niet volledig, drie van de vier aanbieders van trajecten konden geen cijfers leveren over uitval. Hoewel het (bekende) uitvalpercentage niet hoog lijkt hebben de genoemde kritiekpunten wel invloed op de beeldvorming over de inburgeringstrajecten. Tegemoetkomen aan de kritiek zal het beeld over de inburgering en de motivatie van inburgeraars verbeteren.

Aanbevelingen

Intake en trajectbegeleiding

De intake blijkt een cruciaal moment te zijn in het betrekken van de inburgeraars in het traject. De Rekenkamer adviseert daarom de kwaliteit van intake sterk te verbeteren en hierbij gebruik te maken van de 'goede voorbeelden van inburgeringsintakes' die het ministerie van WWI naar verwachting dit najaar beschikbaar stelt. De tijd tussen intake en trajectstart moet kort zijn. Tijdens de intake moet duidelijk zijn wanneer het traject kan beginnen. Geef de inburgeraar duidelijkheid over duur, frequentie, organisatie, doel en inhoud van het traject en zorg dat de intake een vervolg krijgt in trajectbegeleiding.

Maatwerk

Verwachtingen hangen samen met de mogelijkheden en capaciteiten van de inburgeraar. Beter maatwerk kan uitval voorkomen. Hiervoor hebben we gezien dat taalverbetering verwachting nummer 1 is onder alle groepen inburgeraars. De Rekenkamer adviseert het taalonderwijs maar ook het onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving te verbeteren door beide meer te laten aansluiten op capaciteit en niveau van inburgeraars.

Onderwijskwaliteit

De gemeente zou meer aandacht moeten besteden aan signalen over de kwaliteit van het onderwijs. Deze informatie moet de gemeente betrekken bij de aanbesteding, contractering en evaluatie (contractbeheer) van nieuwe inburgeringstrajecten.

De Rekenkamer adviseert de Raadscommissie Jeugd en Burgerschap aan het College van B&W te vragen hoe de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs beter te bewaken en te borgen is.

Monitoring van onderdelen als onderwijskwaliteit en tussentijdse uitval dient zoveel mogelijk geïntegreerd binnen bestaande onderwijssystemen plaats te vinden (inspectie, leerlingvolgsystemen). Inefficiënte aparte circuits zijn te voorkomen. Waar zich wettelijke belemmeringen voordoen zijn die aan te kaarten in G4 en VNG verband bij de landelijke overheid.

4 Examen doen en slagen

Hiervóór hebben we aanbevelingen gedaan voor het voorkomen van no show en tussentijdse uitval. Deze maatregelen zullen de examenaantallen kunnen verbeteren. Inburgeraars hebben in de groeps gesprekken specifieke redenen genoemd voor het wel volgen van het traject maar geen examen te doen.

Examen vrees werd hier als voornaamste reden genoemd. Sommige oudkomers hebben in het verleden negatieve ervaringen gehad met toetsen en examens en willen zich daar niet nog een keer aan onderwerpen. Men is ook onzeker over de slaagkans voor het examen. Men denkt in de cursus onvoldoende Nederlands geleerd te hebben. Wanneer objectief gezien het examen wel gehaald zou kunnen worden ligt de oorzaak vermoedelijk vooral in de angst voor het falen. Een ander punt is dat het examen uit meer onderdelen bestaat. Eigenlijk vinden veel inburgeraars het behalen van het vereiste niveau van het Nederlands als Tweede taal (NT2) het belangrijkste en zij gaan daarna niet meer op voor het KNS-deel.

Uit cijfers blijkt dat van de 3645 inburgerplichtige trajectvolgers er 429 (12%) en van de 1013 vrijwillige inburgeraars er 26 (2,5%) in tweeënhalf jaar geslaagd zijn.⁵ Als rekening wordt gehouden met een gemiddelde trajectduur van 51 weken dan is 26% van de verplichte en 4% van de vrijwillige inburgeraars die tot en met juli 2008 gestart zijn per juli 2009 geslaagd voor het examen. De Rekenkamer is van oordeel dat deze getallen veel hoger kunnen zijn. Vrijwillige inburgeraars gaven aan dat de examenverplichting hen weerhoudt van deelname aan de lessen of aan het examen.

Aanbeveling

De Rekenkamer adviseert het College van B&W de slagingscijfers met verschillende maatregelen te verhogen:

- Verbeter de registratie van (her)examendeelname en onderzoek hoe het komt dat de slagingscijfers zo laag zijn.
- verplicht de aanbieders contractueel dat zij rapporteren over de deelname van inburgeraars aan de (deel)examens en scores.
- maak faalangst bespreekbaar in de lessen; de docenten zouden daarop geïnstrueerd moeten worden.

Aanbeveling College B&W richting Rijksoverheid

Pleit op landelijk niveau voor het verlenen van vrijstelling van de examenplicht aan vrijwillige inburgeraars, danwel het mogen aanbieden van specifieke trajecten zonder examen met rijksfinanciering.

5 Participatie in de samenleving

De Rekenkamer heeft onderzocht of inburgeraars beter participeren in de Haagse samenleving na het doorlopen van het inburgeringstraject. Op twee manieren: inburgeraars is gevraagd of zij naar hun eigen overtuiging beter zijn gaan participeren.; vervolgens is gevraagd welke activiteiten zij concreet na de trajecten zijn gaan verrichten.

⁵ Peildatum 1/8/2009. Per 1/4/2009 waren 258 (253 verplicht en 5 vrijwillig) inburgeraars geslaagd.

Eigen overtuiging

Inburgeraars die een traject volgen zijn volgens meer dan driekwart van de respondenten overtuigd dat zij door de inburgeringstrajecten beter participeren. Zeker de helft van de geïnterviewden geeft aan door het traject beter algemene vaardigheden geleerd te hebben als gebruik van internet, een Nederlandse krant lezen, afspraken maken in het Nederlands, contact met Nederlandssprekende mensen. Iets minder dan de helft weet beter de weg naar officiële instanties als het UWV of het CWI. Vooral nieuwkomers vinden dat ze beter scoren op de algemene vaardigheden, evenals de verplichte inburgeraars. Voor oudkomers maken de cursussen naar hun mening minder een verschil. Zij hebben al geleerd zich in Nederland te handhaven.



Concrete activiteiten

De vraag naar actief zijn in de samenleving is geconcretiseerd door te vragen naar betaald werk, vrijwilligerswerk, opleiding/cursus en betrokkenheid bij de school van de kinderen (voor en na het traject). Daarnaast is trajectvolgers gevraagd of concrete activiteiten (bijvoorbeeld doktersbezoek, zelfstandig ergens naartoe gaan) door de cursussen beter gaan. Inburgeraars die na het traject actief zijn, blijken dat ervóór ook al te zijn. En migranten die een traject gevolgd hebben zijn niet actiever dan zij die dat niet gedaan hebben. Een uitzondering vormt de betrokkenheid bij de school van de kinderen en het volgen van cursussen. Op die twee punten participeren de trajectvolgers beter dan de niet-trajectvolgers en beter na het traject dan ervoor.

De conclusie van de Rekenkamer is dat inburgeraars wel de overtuiging hebben dat ze beter zijn gaan participeren maar de verbetering blijkt in de praktijk beperkt te zijn (tot de betrokkenheid bij school en het volgen van cursussen).

De Rekenkamer concludeert verder dat cijfers over participatie van inburgeraars ontbreken. Voor een onderbouwing van het al dan niet slagen van het beleid zou betere informatie

nodig zijn over participatie van inburgeraars. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten laat weten, dat bij de aanbesteding van trajecten voor 2009 met de aanbieders afgesproken is dat zij zes maanden na het examen de mate van participatie van de inburgeraars rapporteren. De gemeente krijgt hiermee vanaf 2011 meer inzicht in de mate van participatie.

Voorts is gezien wie van de inburgeraars bekend is met de gemeentelijke Participatiebank. Deze databank met voor inburgeraars geschikte participatieplekken (stage en vrijwilligerswerk) moet eraan bijdragen dat inburgeraars in de praktijk het geleerde kunnen oefenen en dat zij geactiveerd worden. Minder dan 20% van de ondervraagden heeft van de Participatiebank gehoord. Het College van B&W zegt in de recente nota 'Investeren in participeren' dat de participatiebank verder geoptimaliseerd zal worden (meer plekken, meer bekendheid e.d.).

Aanbevelingen

Bij de intake moet de inburgeraar duidelijk worden verteld wat op het punt van participatie verwacht wordt. De participatieverwachting zou onderdeel van het curriculum moeten zijn zodat inburgeraars tijdens hun traject de eerste stappen kunnen zetten op het participatiepad.

Vervolgens is cijfermateriaal over de participatie van inburgeraars een absolute noodzaak. Aanbieders zullen volgens afspraak een half jaar na het examen een monitorgesprek houden. Dit gesprek kan structuur krijgen door terug te grijpen op de verwachtingen en mogelijke afspraken die met de inburgeraars gemaakt zijn over hun participatie-inzet.

6 Re-integratie naar werk

Aan inburgeraars is gevraagd of zij er door de cursussen meer in slagen een baan te verwerven. De helft van de geïnterviewde inburgeraars zegt de basisvaardigheden voor het zoeken van een baan beter te hebben geleerd. Het betreft dan vaardigheden als sollicitatiebrieven schrijven en -gesprekken voeren. Ook de kennis over opleiding en werk, de rechten en plichten op het werk is naar de mening van de inburgeraars toegenomen. Wel geven inburgeraars aan dat zij juist voor die laatste stap, het daadwerkelijk vinden van een baan, behoefte hebben aan meer begeleiding.

Uit de interviews bleek verder dat stageplaatsen en gesubsidieerde banen niet altijd aansluiten op het niveau of de behoefte van inburgeraars. Zo moest iemand die in haar eigen land docente was, als stage productiewerk doen bij de sociale werkplaats. Een ander had op kosten van de gemeente het certificaat vorkheftruckchauffeur behaald, maar werd verplicht stage te lopen bij een afdeling houtbewerking.

Daarnaast is aan de hand van cijfers onderzocht hoeveel inburgeraars daadwerkelijk re-integreerden. Een 'combinatietraject' is een combinatie van inburgering en re-integratie. Van de 614 inburgeraars die een combinatietraject doorliepen is 10% duurzaam gere-integreerd. Negen op de tien van deze gere-integreerde inburgeraars had al vóór het examen een baan.

We hebben daarnaast onderzocht hoeveel van de inburgeraars met een combinatietraject geslaagd zijn en daarna een baan vonden. Van de 37 inburgeraars die met een combinatietraject geslaagd zijn zochten er 26 tijdens het onderzoek nog een baan, en hebben er 6 vóór en 5 na het examen een baan gevonden. Inburgering lijkt niet aantoonbaar bij te dragen aan duurzame re-integratie.

De Rekenkamer concludeert dat inburgeraars in combinatietrajecten van mening zijn meer vaardigheden te hebben geleerd die met werk te maken hebben, maar zij slagen er niet of nauwelijks in een baan te vinden en te houden. Het uitgangspunt dat inburgering en re-integratie elkaar versterken blijkt tot dusverre in de praktijk tegen te vallen.

De Rekenkamer wijst erop dat het samengaan van re-integratie en inburgering eerder is belicht in de Maatschappelijke Verkenning naar inburgering door een Raadscommissie opgesteld in 2005. De verkenning concludeerde dat inburgering het meest succesvol is via arbeidsparticipatie maar dat onder meer goede stageplekken ontbraken. De Verkenning pleitte voor de ontwikkeling van een visie op inburgering en participatie.

Aanbevelingen

Voor de realisatie van de uiteindelijke doelen van het inburgeringsbeleid: actieve participatie en duurzame re-integratie van inburgeraars, beveelt de Rekenkamer aan het aandeel combinatietrajecten te vergroten en inburgeraars uitzicht te geven op verschillende vormen van participatie die aansluiten bij hun capaciteiten. Te denken valt aan betaalde banen, gesubsidieerde banen, stageplaatsen, en vrijwilligerswerk.

Aanbeveling College B&W richting Rijksoverheid

Met de huidige ongunstige economische omstandigheden en oplopende werkloosheid wijst de Rekenkamer op het gevaar dat gemotiveerde inburgeraars gefrustreerd raken omdat zij wel hun inburgeringstraject succesvol afronden maar vervolgens geen werk kunnen vinden. Het College van B&W verwacht in 2009 en 2010 middels leerwerkplekken en tijdelijke loonkostensubsidies inburgeraars naar werk te begeleiden.⁶ De Rekenkamer beveelt het College van B&W aan samen met andere gemeenten en VNG bij het Rijk te bepleiten dat er meer mogelijkheden komen voor arbeidsplaatsen voor inburgeraars.

7 Input en output van de inburgering in cijfers en beeld

Financiën

Op basis van begroting en jaarverslagen⁷ heeft de gemeente Den Haag in 2007 € 14,7 miljoen en in 2008 € 15,8 miljoen besteed aan inburgering. De uitgaven worden vrijwel geheel met rijksmiddelen gefinancierd.⁸ Voor 2009 en 2010 is voor beide jaren € 30,9 miljoen begroot. Uit begroting en jaarverslag zijn de kosten per traject niet af te leiden.

In de brief van 27 maart 2009⁹ heeft de wethouder gerapporteerd over de trajectfinanciering en -kosten (€ 6.780 per traject) en over de gemeentelijke uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten bedragen 29% van de trajectkosten in 2009, in 2008 was dit 33%. Deze cijfers zijn niet geverifieerd door de gemeentelijke accountantsdienst (GAD)¹⁰, de GAD controleert de jaarrekening. In de jaarrekening worden de bedragen van verschillende inburgering-gerelateerde regelingen bij elkaar opgeteld (bijvoorbeeld ook subsidie aan

6 Nota 'Investeren in participeren', p13, leerwerkplekken en tijdelijke loonkostensubsidies

7 jaarverslagen 2007, 2008, begroting 2009/2010

8 het onderzoek van de Rekenkamer was niet gericht op de financiering. Uit de dienstjaarrekening 2008 van SZW bleek de rijksbijdrage € 13,8 miljoen. Voor de andere jaren is dit door vermenging met gelden van andere regelingen niet eenvoudig te vinden.

9 RIS162544

10 maakt geen deel uit van de opdracht van de GAD

vluchtelingenwerk). De kosten per traject kunnen daarom niet berekend worden door uitgaven te delen door het aantal trajecten.

De Rekenkamer is in dit onderzoek aangelopen tegen gebrek aan eenduidige gegevens over de inburgeringstrajecten. Hoewel dit mede samenhangt met de inrichting van wettelijke regelingen is het voor gemeenten, naar blijkt uit ervaringen elders wel mogelijk het gegevensbeheer beter op orde te krijgen. Ook op andere door de Rekenkamer onderzochte onderdelen zou een dergelijke verbetering het uitoefenen van de controlerende en toezichthoudende taak van de gemeenteraad ten goede komen.

Aanbeveling

Wil de gemeenteraad bij zijn controlerende taak gebruik kunnen maken van geverifieerde gegevens over de kosten van inburgeringstrajecten, dan moeten in de jaarrekening de inburgeringstrajecten als aparte post herkenbaar worden opgenomen.

Aantallen (zie ook de infographic op de volgende pagina)

In 2 jaar en 3 maanden tijd heeft de gemeente 13.860 inburgeraars (34% van doelgroep¹¹) op intakegesprek gehad, een derde daarvan is gestart met een traject. Nog eens een derde koos voor eigen verantwoordelijkheid of kreeg ontheffing (dit zijn verplichte inburgeraars). 16% zit nog in de pijplijn omdat ze op een wachtlijst staan of nog aangemeld moeten worden bij een aanbieder. De resterende 16% is 'verdwenen', dit zijn vrijwillige inburgeraars die na het intakegesprek niet richting traject gingen.

De gemeente weet van deze 4658 inburgeraars die een traject begonnen van slechts 16,3% (759 personen) of zij al dan niet een baan hebben. Van alle overige (83,7%) inburgeraars die gestart zijn met een inburgeringstraject weet de gemeente niet of zij werken of op andere wijze participeren. Per 2011 zal deze situatie verbeteren door nieuwe afspraken met de aanbieders.

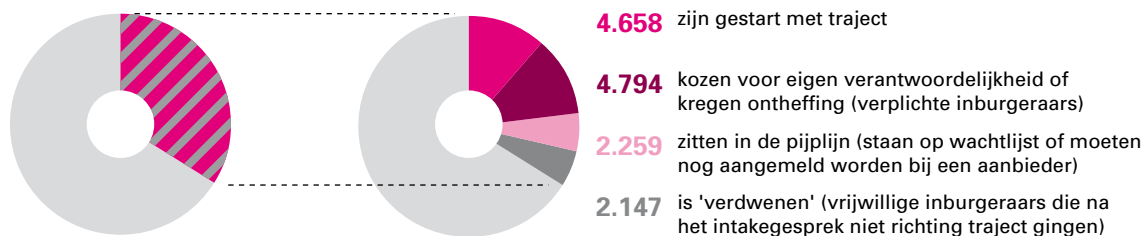
De conclusie is dat de aandacht van de gemeente vooral geconcentreerd was op oproep en toeleiding naar het inburgeringstraject en dat het doel waartoe de trajecten uiteindelijk dienen te veel buiten beeld blijft. Ook het ministerie van WWI houdt zich vooral bezig met aantallen trajecten in plaats van met de participatie en integratie van inburgeraars.

¹¹ bij het opzetten van het inburgeringsbeleid is uitgegaan van een schatting van de omvang van de doelgroep van 40.000

Haagse inburgering in cijfers

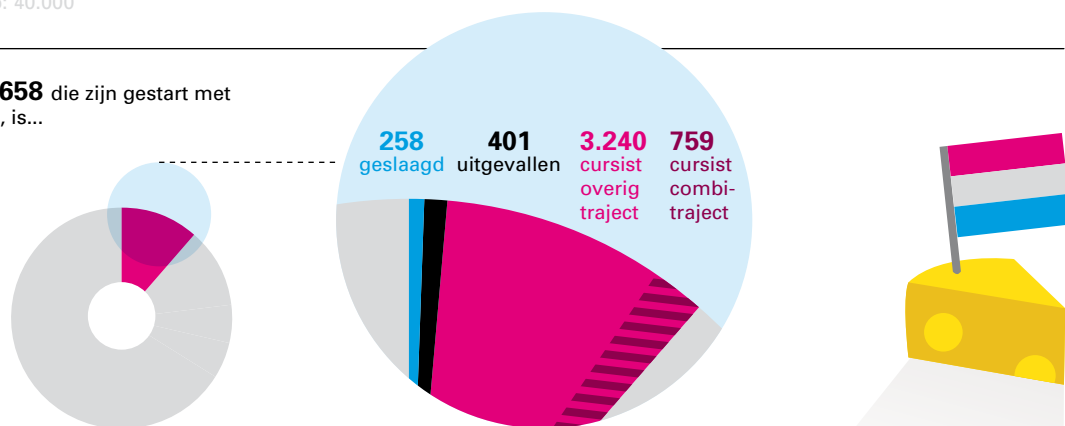
In 2 jaar en 3 maanden tijd heeft de gemeente **34% van doelgroep** op intakegesprek gehad:

Intake: **13.860** inburgeraars



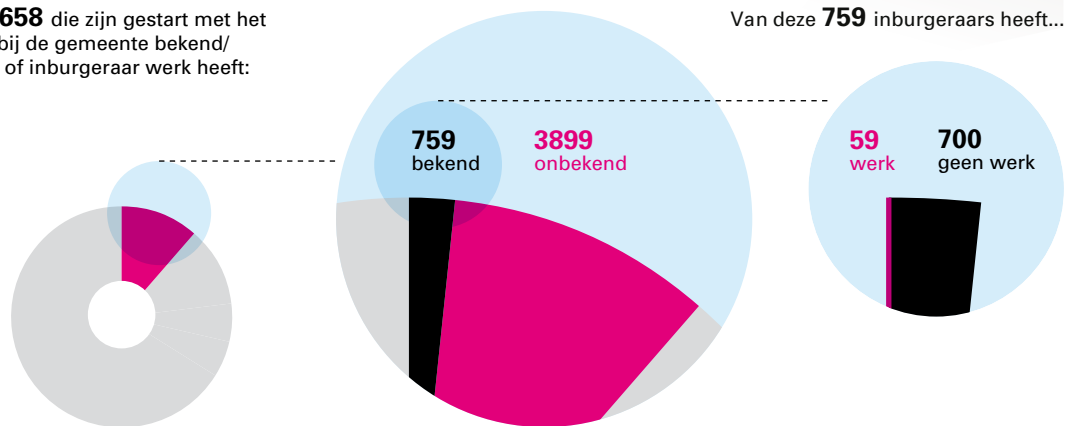
Geschatte omvang
doelgroep: 40.000

Van de **4.658** die zijn gestart met het traject, is...



Van de **4.658** die zijn gestart met het traject, is bij de gemeente bekend/ onbekend of inburgeraar werk heeft:

Van deze **759** inburgeraars heeft...



Reactie van het College van B&W



Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
Mevrouw I.Y. Tan

Uw brief van
9 september 2009
Uw kenmerk

Ons kenmerk
BSW/2009.547
Doorkiesnummer
070 - 353 7680
E-mailadres

Aantal bijlagen
1
Datum
15 oktober 2009

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk rapport Rekenkamer over inburgering

Geachte mevrouw Tan,

Bij brief van 9 september 2009 heeft u het college gevraagd om een reactie op het bestuurlijk Rekenkamerrapport inzake het inburgeringsbeleid. Met belangstelling hebben wij het rapport gelezen. Hierbij treft u onze reactie aan.

Inleiding

De in 2007 ingevoerde Wet Inburgering is en blijft een ingewikkelde en voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden wet.

In 2007 zijn 1.423 inburgeringstrajecten gestart en in 2008 zijn 3.073 trajecten gestart. Wij verwachten dat in 2009 3.100 tot 3.500 mensen een inburgeringstraject starten.

Tot op heden is 75% van het aantal voorgedragen kandidaten voor het examen (inmiddels 488 van de 655 kandidaten) geslaagd. Dit aantal van geslaagde kandidaten neemt wekelijks toe.

De wet heeft inderdaad tot doel om participatie van niet Nederlands sprekende burgers te bevorderen. Echter de wet legt dit in een zeer beperkte vorm uit namelijk het slagen voor een inburgeringsexamen bestaande uit een praktijkgedeelte (opdrachten over gebruik voorzieningen met een eindgesprek) en een centraal examen. Bij het slagen voor het examen hebben mensen voldaan aan hun inburgeringsplicht.

Vanaf 2010 zal het accent verschuiven van verplichte inburgering (Hagenaars die op grond van de wet moeten inburgeren) naar vrijwillige inburgering (Hagenaars die op grond van de wet mogen inburgeren).

Inlichtingen bij
W. A. Dekker

Postadres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 070 353 7680
Fax: 070 - 353 2782

Overigens blijkt dat onder de vrijwillige inburgeraars een zekere aversie gaat ontstaan met betrekking tot het examen en het programma waar veel aandacht bestaat voor het overdragen van normen en waarden. Zij willen met name de Nederlandse taal leren. Dit blijkt ook uit de grote belangstelling voor Taal in de Buurt.

Het is ook een misverstand om te stellen dat de reïntegratie van inburgeraars tot onvoldoende resultaat leidt met betrekking tot het vinden van betaalde arbeid. Enerzijds omdat zoals vermeld dit niet de doelstelling van de wet Inburgering is en anderzijds uit een eerder rapport van de rekenkamer blijkt dat het moeilijk vast te stellen is welke onderdelen in een reïntegratietraject precies bijdragen aan een succesvolle en duurzame reïntegratie.

Onze eerste prioriteit is en blijft een goede uitvoering van de Wet inburgering zoals door de wetgever is vastgesteld.

Dat neemt niet weg dat wij willen stimuleren dat deelnemers participeren binnen de Nederlandse samenleving. Wij verwachten dat met het invoeren van de zgn. duale trajecten (deels Nederlandse taal leren deels werk/vrijwilligerswerk/ reïntegratietraject) in 2009 een belangrijke stap hiertoe is gezet. Hierbij is met de taalaanbieders afgesproken dat een half jaar na het inburgeringsexamen er wordt bekeken wat de positie van de inburgeraars is voor wat betreft participatie binnen de Haagse samenleving.

Algemeen

Het college sluit zich volledig aan bij de hoofdconclusie van de Rekenkamer dat het bij inburgering minder om aantallen en meer over de toegevoegde waarde moet gaan. Al langere tijd benadrukt het college, zowel binnen de gemeente als richting het Rijk en de Tweede Kamer, het belang van kwaliteit van inburgering. Vanaf het moment dat na invoering van de Wet Inburgering bleek dat de verwachte aantallen inburgeraars op gemeentelijke trajecten ver achterbleven werd de discussie over inburgering beheerst door aantallen. Dit was een zeer onwenselijke ontwikkeling, omdat hierdoor het eigenlijke doel van inburgering, burgers een eerste stap richting duurzame integratie laten zetten, uit beeld dreigde te raken. Nodig is nu bestuurlijke rust, zodat de energie zich kan richten op kwaliteit van inburgering en het verhogen van de toegevoegde waarde.

Het college kan zich voorts vinden in de meeste aanbevelingen van de Rekenkamer en beschouwt ze als een steun in de rug voor het gevoerde beleid. In de bijlage bij deze brief zullen we ingaan op de wijze waarop het college invulling geeft aan deze aanbevelingen. Vanzelfsprekend moet het college de inburgering binnen de kaders van de wet uitvoeren, dat bepaalde mogelijkheden biedt maar ook grenzen stelt. Daarom zullen we ingaan op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer die raken aan de grenzen van het wettelijk kader.

Wettelijk kader

De Wet Inburgering, die per 1 januari 2007 is ingevoerd, beperkte zich in eerste instantie enkel tot het behalen van het inburgeringsexamen en had, uitgezonderd de combinatietrajecten van inburgering en re-integratie voor uitkeringsgerechtigden, niet als directe doelstelling om de deelname aan maatschappelijke activiteiten te bevorderen. De inburgeringstrajecten waren dan ook gericht op het

BSW/2009.547

3

voorbereiden van inburgeraars op het examen. In 2008 heeft het Rijk de doelstelling bijgesteld, door duale trajecten (waar participatie integraal onderdeel van uitmaakt) expliciet te stimuleren.

Bevordering van maatschappelijke deelname wordt daarmee een direct doel van inburgering. Vanaf 2009 wordt aan alle inburgeraars een duaal traject aangeboden.

Het college stelt vast dat de conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport een evenwichtiger beeld geven dan het samenvattend oordeel in hetzelfde rapport. De Rekenkamer trekt in het samenvattend oordeel de conclusie dat het inburgeringstraject nauwelijks bijdraagt aan het vinden van werk of overige participatievormen. De inburgeraars die door de Rekenkamer zijn gesproken, zijn in 2007 en 2008 gestart op een traject dat nog geen duale vorm had. Bij nadere beschouwing wordt duidelijk dat deze trajecten wel degelijk een aanmerkelijke bijdrage hebben geleverd aan participatie. Zo meldt de Rekenkamer in paragraaf 5 van de conclusies en aanbevelingen dat meer dan driekwart van de respondenten meent dat zij door het traject beter participeren. In paragraaf 6 worden vergelijkbare positieve resultaten ten aanzien van re-integratie genoemd. Het college heeft de overtuiging dat de duale trajecten die vanaf 2009 starten tot een nog beter resultaat in termen van participatie zullen leiden.

De Rekenkamer legt grote nadruk op kansen op betaald werk, actieve bemiddeling naar betaald werk en het scheppen van mogelijkheden voor gesubsidieerd werk. Het college deelt deze nadruk, maar wijst wel op financiële en praktische beperkingen. De werkloosheid zal de komende jaren naar verwachting zo hoog oplopen dat velen die graag willen werken geen werk zullen kunnen vinden. Tegelijk nemen de middelen voor re-integratie sterk af en daarmee de mogelijkheden om gesubsidieerd werk te creëren en niet-uitkeringsgerechtigden op re-integratietrajecten te plaatsen. Hoewel het college met andere gemeenten pleit voor ruimere financiering, is het gezien de landelijke koers niet de verwachting dat deze financiering er komt. Het college zal re-integratietrajecten wel beschikbaar blijven stellen aan inburgeraars binnen de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden.

Hoe belangrijk participatie voor de Rekenkamer en het college ook is, we mogen niet vergeten dat taal nog steeds centraal staat. Hoewel de Rekenkamer in haar samenvattend oordeel benadrukt dat 82% van de inburgeraars wensen en verwachtingen hebben ten aanzien van participatie, meldt ze in paragraaf 1 van de conclusies en aanbevelingen ook dat inburgeraars vooral worden gedreven door het verlangen beter te kunnen communiceren met burens, vrienden en officiële instanties. Ondanks de dualisering is ook het wettelijk kader voornamelijk op taal en examinering gericht. Gemeenten én inburgeraars worden immers voornamelijk afgerekend op deelname aan en slagen voor het examen. Het college zou graag zien dat voor vrijwillige inburgeraars niet meer het examen maar hun persoonlijke verwachtingen ten aanzien van taal en participatie bepalend zijn. Hierover zijn we in gesprek met het Rijk.

De Wet Inburgering is, ondanks de gemeentelijke uitvoering, sterk gecentraliseerd. Dit beperkt de mogelijkheden die de gemeente heeft om zelf gerichte informatie te verzamelen. Gegevens over het aantal geslaagden en deelname aan (her)examens komen van de IB-groep omdat wettelijk is bepaald dat de IB-groep de examens afneemt en de uitslagen registreert. Zoals de Rekenkamer vermeldt in het onderliggende feitenrapport, kon de IB-groep deze cijfers tot voor kort niet leveren aan gemeenten.

BSW/2009.547

4

Het college kan geen uitvoering geven aan de aanbeveling om taalaanbieders contractueel te verplichten deze cijfers te leveren. Ook taalaanbieders zijn afhankelijk van de IB-groep. De vervuiling van het Bestand potentiële inburgeringsplichtigen (BPI) bestand kan de gemeente niet worden aangewreven, omdat dit bestand door het Rijk wordt geleverd. Overigens heeft de gemeente altijd wel zelf het BPI opgeschoond.

Omdat de trajecten in 2007 en 2008 niet dual waren, is er ook geen volledig zicht op het aantal mensen dat al werk heeft. Bij de duale trajecten die nu starten is dat zicht er wel.

Tenslotte

Sinds de invoering van de wet is geen stabiele situatie ontstaan. De wet is een paar dagen voor de inwerkingtreding gepubliceerd, waardoor gemeenten de eerste helft van 2007 nodig hebben gehad om zich op de uitvoering voor te bereiden en daarbij stuitten op de onuitvoerbaarheid van de wet. We hadden te maken met een vervuild bestand van potentieel inburgeringsplichtigen en met zeer beperkte mogelijkheden om inburgeraars een gemeentelijk aanbod te doen. Het jaar 2007 is daardoor in termen van aantallen grotendeels verloren gegaan. Mede daardoor is er een serie wijzigingen in de wet aangebracht, een proces dat nog niet is afgerond. Dit betekent ook dat de gemeente stap voor stap veranderingen en verbeteringen in het uitvoeringsproces heeft aangebracht en daar nog steeds mee bezig is. Daarbij lopen we met regelmaat tegen bekende en nieuwe knelpunten in het wettelijk kader aan, die vervolgens weer worden aangekaart bij het Rijk. In november volgt een bestuurlijk overleg tussen minister en gemeenten waarbij over een aantal van deze knelpunten zal worden gesproken.

In de bijlage gaan wij in op de aanbevelingen.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,



mw. A.W.H. Bertram



J.J. van Aartsen

BSW/2009.547

5

Bijlage

De Rekenkamer doet verschillende aanbevelingen die aansluiten bij het beleid dat het College in gang heeft gezet. Het gaat om de volgende ontwikkelingen.

1. Kwaliteitsimpuls inburgering

Op dit moment loopt er een project waarmee de kwaliteit van inburgering verhoogd moet worden. Door te kijken naar de wensen en capaciteiten van inburgeraars worden trajecten op maat ontwikkeld die meerwaarde hebben voor de burger. Hierbij gaat het zowel om taal als op participatie. Inburgeraars hebben (afhankelijk van leermogelijkheden, ambitie en uitgangssituatie) sterk uiteenlopende wensen en verwachtingen. De een heeft behoefte aan ondersteuning bij participatie en taal op een praktisch niveau. De ander kan participatie zelf wel regelen, maar wil taal op een veel hoger niveau dan het inburgeringsexamen leren om verder te komen in werk. Met deze diversiteit moet nadrukkelijk rekening worden gehouden. Met taalaanbieders wordt momenteel gesproken over aanpassing en differentiatie van aanbod op basis van de verwachtingen en ambities van inburgeraars. Niet alleen de trajecten zelf worden aangepast en verbeterd, ook wordt in de uitvoeringspraktijk (waaronder intake en trajectregie) geïnvesteerd. Daarnaast zal een visitatiecommissie de verschillende taalaanbieders bezoeken om de kwaliteit van het geboden onderwijs te onderzoeken.

2. Intake

Aangezien de intake erg belangrijk is voor het verdere verloop van het inburgeringstraject wordt er hard gewerkt aan de verbetering ervan. Zo wordt er sinds kort gewerkt met een groepsintake en worden de intakeconsulenten bijgeschoold. In de intake zal meer aandacht worden besteed aan de kansen die inburgering biedt maar ook aan de verplichtingen die deelname aan inburgering met zich mee brengt. Het uitnodigen van de klant (de uitnodigingsbrief), maar ook de intake en trajectregie staan in het kader van een klantgerichte benadering waarbij de wensen van de inburgeraar in combinatie met het inburgeringsaanbod centraal staan.

3. Imagocampagne en beeldvorming

Sinds 2008 loopt de imagocampagne "Inburgeren is van ons allemaal". Met deze campagne is er nieuw voorlichtingsmateriaal opgesteld en verspreid. Per 2010 wordt de campagne meer gericht op taal en de kansen die inburgering aan burgers biedt. Hierbij wordt ook gekeken naar de verwachtingen die inburgeraars hebben van het traject.

4. Participatiebudget en combinatietrajecten

Door de invoering van het participatiebudget wordt het makkelijker om gecombineerde trajecten aan te bieden. In 2010 zullen er meer gecombineerde trajecten voor uitkeringsgerechtigden gestart worden, zowel met reïntegratie als participatie in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.

5. Lobby met G4 en VNG

Sinds 2007 wordt samen met de VNG en G4 een intensieve lobby richting het Rijk en Tweede Kamer gevoerd. Hierbij zijn de vele verschillende knelpunten die de wet in de praktijk oplevert onder de aandacht gebracht. In sommige gevallen heeft dit geleid tot aanpassingen van de wet (zoals uitbreiding van de doelgroep) in andere gevallen zijn we nog steeds in onderhandeling (bijvoorbeeld het loslaten van het verplichte examen voor vrijwillige inburgeraars). Een van de discussiepunten waar we met het Rijk over in gesprek zijn is het verschil in inzicht over het gebruik van ISI: de minister ziet het als managementinformatie, de gemeente als verantwoordingsinformatie. In november zal tijdens een bestuurlijk overleg met de minister een eenduidige afspraak hierover gemaakt worden.

BSW/2009.547

6

6. *Werkgeversaanpak*

In het kader van een werkgeversaanpak voor inburgering worden afspraken gemaakt met bedrijven over in company cursussen. De mogelijkheden hiervoor worden echter beperkt door de huidige economische situatie. Veel bedrijven staan hierdoor minder open voor dergelijke afspraken.

7. *Kinderopvang*

De wachtlijsten voor kinderopvang zijn zo goed als weggewerkt. Dit is gebeurd door extra plekken in te kopen. Ook zijn er kinderopvangplekken op één van de onderwijslocaties geregeld en zijn de openingstijden van één van de voorschool verruimd, zodat kinderen van inburgeraars daar terecht kunnen. Bij voldoende succes zal deze praktijk naar meerdere onderwijslocaties en voorscholen worden uitgebreid.

8. *Beter contractbeheer*

Met de aanbesteding voor 2009 en 2010 zijn contracten met strenge werkafspraken afgesloten. Hierbij worden taalaanbieders gestuurd op output en moeten zij hun informatieverstrekking op orde hebben zodat regelmatig aan de gemeente kan worden gerapporteerd over uitval, verzuim, etc. Dit proces verloopt nog niet optimaal en wordt voortdurend verbeterd (zie punt 8).

9. *Verzuimgegevens*

Het College hecht een groot belang aan adequate verzuimcijfers. De kwaliteit van de verzuiminformatie schoot in 2008 tekort. Met de taalaanbieders zijn inmiddels strakke afspraken gemaakt waardoor de gegevens nu wel op orde zijn:

- elke taalaanbieder levert de verzuimcijfers van cursisten die een hoger uitval vertonen dan 20%;
- informatie uitwisseling geschiedt digitaal volgens een vast format;
- het betreft presentie/verzuim gegevens per kalendermaand.

10. *Verifieerbare gegevens*

Wij zullen met de GAD in overleg gaan om te bekijken op welke wijze wij de Raad geverifieerde gegevens over de kosten van inburgeringstrajecten kunnen leveren.

Nawoord



De Rekenkamer is verheugd dat het College van B&W de meeste conclusies van ons onderzoek herkent en hier ook de nodige aandacht aan geeft. Samen met het College van B&W merken wij op dat het bij inburgeren inderdaad om een complexe materie gaat. Het is daarom des te meer gewenst dat gegevens en rapportages op transparante wijze aan de Raad worden gepresenteerd. Alleen dan kan sprake zijn van goed bestuur en goede controle.

Het verbaast de Rekenkamer, ook gelet op het coalitieakkoord 'Meedoen', dat het College van B&W het vinden van betaald werk niet als een doelstelling van het inburgeringsbeleid ziet. Het halen van een inburgeringsexamen is immers geen doel op zich, maar bedoeld als een hulpmiddel voor verdere integratie en het vinden van werk. Van een misverstand is wat ons betreft geen sprake: de (re-)integratie van inburgeraars naar betaald werk leidt vooralsnog tot onvoldoende resultaat. De aanmerkelijke bijdrage van niet-duale trajecten zoals door B&W genoemd, heeft de Rekenkamer niet kunnen traceren.

De Rekenkamer wijst erop dat er een verschil is tussen de mate waarin inburgeraars zelf vinden dat zij participeren en de mate waarin dat uit meer objectieve vragen over werk, vrijwilligerswerk en opleiding naar voren komt. Het is positief dat inburgeraars zelf vinden dat zij door de cursus beter gaan participeren, maar het zou nog beter zijn als dit ook blijkt uit een toegenomen deelname aan werk, vrijwilligerswerk en opleiding. Op het punt van werk is dit (nog) niet het geval, zo bleek uit ons onderzoek.

Dat het, ondanks de afhankelijkheid van het rijk en de aanbieders, goed mogelijk is de registratie te verbeteren bewijst bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam. Amsterdam heeft ervoor gezorgd dat het gemeentelijk klantvolgsysteem synchroon loopt met het ISI-systeem van het rijk. Ook de aanbieders hebben toegang tot het gemeentelijk klantvolgsysteem en kunnen mutaties doorvoeren. In de contracten met de aanbieders zijn hier afspraken over opgenomen.

Tot slot zou het bestuurlijk overleg van minister WWI en gemeenten zich niet moeten beperken tot knelpunten in het wettelijk kader. Het creëren van meer gesubsidieerde banen voor deze doelgroep zou dan opnieuw met kracht te bepleiten zijn.

