
Vergaderjaar 1999–2000

27 083

Inburgering

Nr. 2

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE-
BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2000

Ten behoeve van het debat «integratie nieuwkomers» op 18 en 20 april aanstaande, doe ik u mede namens de Minister van OCenW en de Staatssecretaris van VWS toekomen de voortgangsrapportage inburgering, met als bijlage een globale tussenstand van de uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken».

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

A. Inburgering nieuwkomers

1. Inleiding

Jaarlijks komen mensen naar Nederland om zich, vanwege verschillende redenen, blijvend in Nederland te vestigen. Ons land ziet zich voor de uitdaging geplaagd hen zo snel mogelijk in staat te stellen een plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Inburgering is daartoe een *eerste stap*. Integratie is echter een langduriger proces en vereist meer dan een cursus Nederlands en Maatschappij-Oriëntatie. De Nederlandse samenleving biedt de nieuwkomers een kans, een opstap, van de nieuwkomers moet worden verwacht dat zij deze kans aangrijpen en daarmee investeren in hun eigen toekomst. Dit is ook in het belang van blijvende cohesie in de Nederlandse maatschappij.

Na lange jaren van discussie, gestart met het verschijnen van het WRR-rapport «Allochtonenbeleid» in 1989, over een meer verplichtende aanpak van de inburgering van nieuwkomers, werd de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) op 30 september 1998 van kracht. Nederland is hiermee het eerste Europese land dat op een dergelijke wijze een wettelijke grondslag heeft gecreëerd voor de inburgering van nieuwe burgers. Naar de werking van de Onderwijs- en Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers, de voorganger van de WIN, is enig onderzoek gedaan, ook door de Algemene Rekenkamer. Van een echte evaluatie van het inburgeringsbeleid, zoals dit onder de WIN vorm heeft gekregen, kan – het moge duidelijk zijn – nog geen sprake zijn. De wet is pas anderhalf jaar van kracht. In de wet zelf is voorzien dat in 2001, drie jaar na inwerkingtreding, de werking van de wet zal worden geëvalueerd. Een eerste tussenstand van deze evaluatie komt eind 2000 beschikbaar. Over het eerste volle jaar van de WIN, 1999, zijn nog geen volledige resultaten beschikbaar (de financiële verantwoording van gemeenten wordt vóór 1 november 2000 ingediend). Om toch enig inzicht te krijgen het inburgeringsprogramma een zogenaamde quick scan uit te voeren en de Kamer, op basis van deze informatie die ook is besproken met representanten van de uitvoering, een voortgangsrapportage aan te bieden.

De nu voorliggende rapportage kan niet meer zijn dan een beperkte, tussentijdse stand van zaken waaraan geen vergaande conclusies kunnen worden verbonden. Daarvoor is het beschikbare materiaal niet toereikend. Wel wordt duidelijk op welke punten verbeteringen noodzakelijk zijn. In algemene termen komt een beeld naar voren dat enerzijds tot de constatering leidt dat er al heel wat tot stand is gekomen maar anderzijds tot het nemen van maatregelen aanzet.

Want er zijn gemeenten die het inburgeringsbeleid op orde hebben, geen of weinig moeite hebben met het bereiken van de nieuwkomer, redelijk maatwerk kunnen bieden, goede (prestatie)afspraken hebben gemaakt met de ROC's en Arbeidsvoorziening en een goede administratieve registratie en informatie-uitwisseling voeren. En er zijn gemeenten die gedeelten van het hele traject op orde hebben. Maar bij een te groot deel van de gemeenten schort op belangrijke onderdelen nog te veel om inburgering tot een succes te maken. Dit vormt aanleiding om de verdere invoering van de WIN nauw te volgen en nu reeds verbeteringen aan te brengen; deze voortgangsrapportage is dan ook (slechts) een eerste stap.

2. WIN: de randvoorwaarden

Het inburgeringsprogramma bestaat uit het inburgeringsonderzoek, het educatief programma van gemiddeld 600 uur (bestaande uit een cursus Nederlands als tweede taal (NT2), maatschappij-oriëntatie (MO) en beroeporiëntatie (BO)), en de doorgeleiding naar vervolgonderwijs of werk. Tijdens het gehele inburgeringsprogramma wordt de nieuwkomer begeleid door een trajectbegeleider.

De gemeente heeft de centrale regierol. De gemeente roept de nieuwkomer op voor een inburgeringsonderzoek. Tijdens dit onderzoek wordt, aan de hand van gesprekken met de nieuwkomer waarin zijn werk- en/of studievaardigheden aan de orde komen en een zogenaamde intake-toets, door de gemeente, het ROC en Arbeidsvoorziening, bepaald óf de nieuwkomer een inburgeringsprogramma behoeft en zo ja, uit welke onderdelen dit programma moet bestaan en tot welk niveau dit moet opleiden. Zonodig wordt in dit stadium een diplomavergelijking gedaan. Deze beslissing wordt neergelegd in een beschikking van B&W. Het ROC verzorgt het educatief programma. Indien de nieuwkomer verzuimt of uitvalt moet dit door het ROC aan de gemeente (de trajectbegeleider) worden gemeld. Deze neemt dan contact op met de nieuwkomer. Indien mogelijk wordt naar een oplossing gezocht; indien blijkt dat de uitval wordt veroorzaakt door onwil tot deelname aan het programma door de nieuwkomer, kan de gemeente een sanctie opleggen.

Na afloop van het inburgeringsprogramma, maar in elk geval binnen één jaar nadat de nieuwkomer is gestart aan het educatief programma, wordt een toets afgelegd. Op basis van deze toets stelt het ROC een verklaring op waarin de resultaten worden aangegeven die de nieuwkomer heeft behaald. Deze verklaring van het ROC wordt als bijlage gevoegd bij het inburgeringscertificaat dat de gemeente uitreikt aan de nieuwkomer. Het laatste gedeelte van het inburgeringsprogramma bestaat uit de doorgeleiding. De gemeente leidt de nieuwkomer door naar vervolgonderwijs of de arbeidsbemiddeling na hierover afspraken te hebben gemaakt met de betreffende instanties.

Uit het bovenstaande blijkt dat de WIN complex is: de wetgever heeft gekozen voor een opzet waarin gemeenten, ROC's en RBA's effectief moeten samenwerken. Het succes is dus afhankelijk van de inzet van een groot aantal actoren én van de goede werking van het systeem (de schakelmomenten). Dit komt tot uiting in de eisen die aan de uitvoerders worden gesteld zoals een sterke regievoering, samenwerking (zowel tussen gemeentelijke diensten als tussen gemeenten onderling en met externe partners als ROC's en Arbeidsvoorziening), het aanbieden van maatwerk voor de nieuwkomer en het sturen op output.

Vanuit de rijksoverheid is de invoering van de WIN op allerlei manieren ondersteund. Behalve de regelgeving heeft het Rijk – om zeker te stellen dat alle nieuwkomers onmiddellijk een inburgeringsprogramma zouden kunnen volgen – de gemeenten financieel in staat gesteld de benodigde arrangementen te treffen.

Landelijk budget inburgering: beschikbaar en besteed (in mln.)

	1996	1997	1998	1999	2000
• beschikbaar budget	211	250	293	304	295
• netto besteed budget	186	197	236	–	–

Begin 2000 is uit de financiële afrekening over 1998 gebleken, dat bij de gemeenten 19,5% van het totale budget inburgering nieuwkomers (d.i. 57 mln. van de 293 mln.) niet is besteed aan de inburgering van nieuwko-

mers die tot de doelgroep van de WIN behoren. Van deze niet voor de WIN ingezette middelen is 3,1 mln. besteed aan reguliere educatie (WEB) en 3,8 mln. aan de integratie van minderheden in brede zin (Welzijnswet); de overige 50,1 mln. is door de gemeenten gereserveerd. Hiervan heeft een overgrote meerderheid (84%) van de gemeenten gebruik gemaakt. Geconcludeerd kan worden dat er in principe voldoende middelen waren om het feitelijke aantal nieuwkomers in te burgeren.

Vanuit de rijksoverheid is van meet af aan voorzien in de ondersteuning van de implementatie van het inburgeringsbeleid, zowel van de Onderwijs- en Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers als van de WIN. Al in 1994 werd gestart met de Nieuwsbrief Nieuwkomers die tot eind 1999 gemiddeld 5 maal per jaar uitkwam.

Daarnaast werden de gemeenten en ROC's ondersteund met producten als het Handboek regie inburgering, de brochure Trajectbegeleiding nieuwkomers, de brochure Maatschappelijke begeleiding «Inburgering is maatwerk», het Handboek Maatschappij-Oriëntatie, de NT2-Profieltoets, lesmateriaal voor Maatschappij Oriëntatie in het Nederlands en in verschillende andere talen zoals Arabisch, Turks, Farsi, Dahri en Pashtu, materiaal voor de opzet van het onderdeel Beroepenoriëntatie, materiaal voor de begeleiding van docenten, de Handreiking identificatie nieuwkomers, een aanmeldings- en ontheffingsformulier, model-beschikkingen B&W, een inburgeringscertificaat en een GFO (Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp) ten behoeve van de registratie en informatie-uitwisseling van gegevens. In de loop van de jaren werden verschillende conferenties georganiseerd. Voor de nieuwkomers tenslotte werd een brochure (in 9 talen) en een video ontwikkeld.

Speciaal voor de begeleiding van de invoering van de WIN is in de zomer van 1998 een zogenaamd implementatietraject gestart. Dit traject was gericht op het overbrengen van kennis en kunde van de WIN.

Een aantal initiatieven lopen door, zoals bijvoorbeeld het Handboek WIN. Daarnaast is eind 1996 de telefonische Helpdesk inburgering opgezet waar 3000 à 4000 vragen om informatie per jaar worden afgehandeld. In 1997 is een inburgeringssite op internet, Inburgernet, geopend dat, via Gemnet en Internet, zo'n 23 000 bezoekers per maand heeft.

Op zeer korte termijn zal een Taskforce worden opgezet die als een van haar taken heeft de uitvoerende instanties te adviseren en te helpen bij hun werk.

3. De eerste cijfers

Zoals uit onderstaand overzicht van de resultaten onder de Onderwijs- en Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers duidelijk wordt bleef het aantal nieuwkomers met wie een inburgeringsovereenkomst, cq. beschikking werd gesloten of die het inburgeringsprogramma afsloten onder de jaarlijks gemaakte ramingen voor inburgering nieuwkomers. De belangrijkste oorzaken van dit verschil tussen ramingen en feitelijke prestaties lijken de uitval tijdens het inburgeringsprogramma te zijn en een lager aantal statusverleningen dan voorzien.

	1996	1997	1998
• macro-budget	211 mln.	250 mln.	293 mln.
• geraamd aantal nieuwkomers	19 215	22 201	22 561
• aantal overeenkomsten c.q. beschikkingen	16 890	17 517	19 458
• toetsen c.q. verklaringen	n.v.t.	n.v.t.	11 551

Voor wat betreft de resultaten in 1999, het eerste volle jaar onder de WIN, zijn er alleen zogenaamde telgegevens bekend. Hieruit blijkt dat de gemeenten 17 531 beschikkingen hebben afgegeven en 17 026 verkla-

ringen. Deze prestaties blijven ruim onder de geraamde 22 561 nieuwkomers, waarvoor een budget van 304 mln. beschikbaar was. De ervaring met de telgegevens in 1998 was dat de in februari '98 aangeleverde gegevens, na de accountantsverklaringen in november, substantieel naar beneden moesten worden bijgesteld. Dit zal vermoedelijk ook voor 1999, het eerste volle jaar van de WIN, zo zijn. Veel gemeenten geven in eerste instantie een hoger aantal beschikkingen en verklaringen op dan door de accountantscontrole kan worden gewaarmerkt omdat op basis van deze eerste gegevens het budget wordt verdeeld. Deze geconstateerde afwijking tussen de voorlopige opgave en de definitieve, door een accountant gewaarmerkte, opgave van bekostigingsgegevens leidt daardoor tot een ongewenste hersteloperatie van het inburgeringsbudget achteraf. Om dit voortaan te voorkomen wordt ernaar gestreefd het Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers dusdanig aan te passen dat gemeenten voortaan één maal per jaar, door een accountant gewaarmerkte gegevens, aanleveren op een nader te bepalen datum. Bij deze wijziging zullen ook andere gebleken knelpunten worden meegenomen, o.a. een sanctiebepaling bij niet-indienen van het inhoudelijk jaarverslag. Voor het jaar 2000 zal de Minister van OCW op korte termijn een ministeriele regeling treffen waardoor het beschikbare budget 2000 alsnog kan worden verdeeld op basis van de door de accountants gewaarmerkte bekostigingsgegevens over 1998.

Bij de vaststelling van het landelijk budget voor de inburgering in het jaar t wordt uitgegaan van de raming van het aantal nieuwkomers voor dat jaar en van het gerealiseerde aantal inburgeringsprogramma's in het jaart-2. In de Memorie van Toelichting op de WIN is sprake van een bandbreedte tussen realisatie en raming. Overschrijdt de realisatie de bandbreedte in positieve of negatieve zin dan wordt het landelijk budget aangepast. In het Bekostigingsbesluit zal de bandbreedte expliciet worden gekwantificeerd.

Naast het aanleveren van de zogenaamde telgegevens zijn gemeenten verplicht een inhoudelijk verslag te leveren. Op basis van deze door de gemeenten opgestelde inhoudelijke verslagen uit 1996 en 1997 heeft de Piers Groep een rapportage opgesteld (per brief van 13 april 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden, kenmerk CIM 2000/65716). Hieruit blijkt dat onder de Onderwijs- en Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers de volgende resultaten zijn bereikt: van de *bereikte nieuwkomers* (diegenen die hebben deelgenomen aan een intakegesprek of hebben laten weten daartoe niet in staat te zijn), heeft in 1996 73% en in 1997 80% een inburgeringscontract gesloten.

Van de bereikte nieuwkomers is 60% (1996) respectievelijk 71% (1997) daadwerkelijk gestart met het inburgeringsprogramma. Van de bereikte nieuwkomers uit 1996 en 1997 heeft 49% respectievelijk 60% het educatieprogramma afgerond of is daar nog mee bezig. Uit deze gegevens blijkt dat er nog een verre van bevredigend resultaat is bereikt.

Overigens is hierbij van belang dat de gemeenten over de jaren 1996 en 1997 werden afgerekend op het *aantal afgesloten inburgeringscontracten en het volgen van het programma gedurende 6 uit totaal 9 maanden* (input) en dat pas vanaf 1998 het *aantal afgenomen toetsen cq. het aantal verstrekte verklaringen* (dat aan een inburgeringsprogramma is deelgenomen: dus output) een belangrijk deel uitmaakt, namelijk 70%, van de prestatie waarop de gemeenten worden afgerekend.

Deze systematiek, die in de WIN is vastgelegd, moet leiden tot een hoger percentage nieuwkomers dat het inburgeringsprogramma ook daadwerkelijk afrondt.

Analyse van de door de gemeenten aangeleverde gegevens levert enkele vaststellingen op:

1. Naarmate de gemeente groter is en meer nieuwkomers per jaar moet inburgeren nemen de inburgeringsresultaten af; wel is het zo dat zowel

grote als middelgrote gemeenten betere prestaties boeken in 1997 dan in 1996.

2. Nieuwkomers die een vluchtelingenachtergrond hebben boeken betere resultaten dan nieuwkomers die naar Nederland komen in het kader van gezinsvorming- en hereniging.
3. De uitval is hoog, zowel tijdens het inburgeringsonderzoek (het onderzoek leidt niet tot een contract of onderwijsovereenkomst) als het inburgeringsprogramma zelf. Volgens de door de gemeente opgegeven redenen is de uitval tijdens het inburgeringsonderzoek vooral te wijten aan «persoonlijke omstandigheden» die niet nader worden gespecificeerd; tijdens het inburgeringsprogramma zelf wordt de uitval, naast persoonlijke omstandigheden, vooral veroorzaakt door verhuizing, het vinden van werk en gebrek aan motivatie van de nieuwkomer.

4. De verbeter- en actiepunten in kaart gebracht

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de resultaten van de gehouden quick scans, met name op de onderdelen waarvan geconstateerd is dat zij (nog) niet naar behoren verlopen.

De quick scans zijn met name gericht op uitvoerende organisaties zoals de ROC's en Arbeidsvoorziening én hun samenwerking met de gemeenten omdat de invulling van het inburgeringsproces voor een deel afhankelijk is van hun functioneren.

a. ROC's

De ROC's hebben de afgelopen jaren een fusiegolf doorgemaakt. De verschillende secties, de beroeps- en de educatiepoot, moeten aan elkaars cultuur wennen en gaan samenwerken. De uitvoering van de WIN, waar maatwerk centraal staat, zou hiertoe een vliegwiel kunnen zijn, maar kan op zichzelf een te klein onderdeel binnen het ROC blijken om dit zelfstandig tot stand te brengen. Om de voortgang van het proces van professionalisering te ondersteunen moet inburgering binnen de ROC's krachtiger worden gepositioneerd.

In opdracht van de ministeries van BZK en OCW, de VNG en de BVE Raad heeft de projectleiding Implementatie inburgering in de tweede helft van 1999 een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten en ROC's de uitvoering van de WIN organiseren en ervaren (per brief van 13 april 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden, kenmerk CIM 2000/65716). Het onderzoek «Maatwerk in de WIN» maakt een aantal zaken duidelijk:

– Afspraken met de gemeente

ROC's en gemeenten sluiten raamovereenkomsten waarin wordt vastgelegd voor wie en onder welke voorwaarden educatieve activiteiten worden uitgevoerd. Onder de raamovereenkomsten vallen meerdere productovereenkomsten waarvan één de inburgering betreft. Voor zover er produktovereenkomsten voor inburgering worden afgesloten tussen gemeenten en ROC's zijn deze vaak weinig gedetailleerd; de nadruk ligt vooral op de organisatievoorwaarden: het komt weinig voor dat er (gedetailleerde) resultaatafspraken worden opgenomen. In de meeste gevallen worden geen prestatie-afspraken gemaakt over het te behalen taalniveau, slaagpercentages en uitwisseling van gegevens; wel wordt in de productovereenkomsten aandacht besteed aan het aantal uren, de instroommomenten en de differentiatie in aanbod (hoog/laag opgeleid).

Het gevolg hiervan is dat er in de meeste gevallen een aanbod is ontstaan van standaardtrajecten, waarbij het uitgangspunt is de inpassing van een

nieuwkomer in bestaande structuren en niet het centraal stellen van de nieuwkomer en het vinden van een passend traject (het zgn. maatwerk). In overleg met de VNG en de BVE Raad worden de bovenstaande gebreken geconstateerd en wordt een model-produktovereenkomst met hierin prestatieafspraken ontwikkeld. Afsproken wordt dit model, met een aantal voorbeelden van goede samenwerking tussen gemeenten en ROC, te verspreiden onder gemeenten en ROC's.

– Het educatieve programma

De WIN vereist flexibiliteit en maatwerk in organisatie en feitelijk aanbod. Wat betreft de organisatie moet het aanbod worden verruimd, in die zin dat er een ruimer aanbod ontstaat van flexibele openingstijden ('s avonds, weekend, zomersluiting en andere vakantieperioden), het aantal instroommomenten, het gebruik van doorcontracteren naar universitaire cursussen of ander aanbod dat goed aansluit bij bepaalde deelnemers. Recentelijk heeft een aantal ROC's overigens contracten met universiteiten gesloten ten behoeve van dergelijke cursussen.

De mogelijkheden van docentonafhankelijk onderwijs, modulair onderwijs, taalstages en combinaties van trajecten NT2 en beroepsonderwijs moeten worden gestimuleerd en vergroot.

Om een extra zekering te geven dat het beoogde taalniveau wordt gehaald wordt overwogen in de regelgeving op te nemen dat de Profieltoets NT2 pas wordt afgenomen als 90% van het aantal lessen, dat in de beschikking die wordt geslagen na afronding van het inburgeringsonderzoek, is gevolgd.

Daarnaast wordt in deze tijd de noodzaak steeds groter een combinatie van werken en leren aan te bieden. Het kabinet hecht eraan dat het taalniveau, zoals omschreven in de WIN, wordt gehaald. Een kort, intensief programma met een aansluitend aanbod waarin werk en leren worden gecombineerd, is een van de oplossingen. Dit kan in de vorm van taal- en werkstages en programma's als Nederlands op de werkvloer waardoor werkende nieuwkomers gelegenheid wordt gegeven een educatief programma te volgen. Hiertoe moeten afspraken tussen gemeenten en bedrijven worden gemaakt, in samenwerking met ROC's, Arbeidsvoorziening en uitzendbureaus. Alle partijen zijn hierbij gebaat: de nieuwkomer behaalt het in de wet geformuleerde taalniveau, de werkgever beschikt over personeel.

Het kabinet zal dit punt agenderen voor het Voorjaarsoverleg met de sociale partners.

– De informatie uitwisseling

De WIN stelt andere en hogere eisen aan registratie en gegevensuitwisseling dan de WEB. Daar zijn de meeste ROC's nog niet op ingesteld. Goede cursist-volgsystemen, die nodig zijn voor de gegevensuitwisseling tussen ROC's en gemeenten ontbreken vaak of zijn nog in ontwikkeling. Ook verzuimmelding en registratie, voor een gemeente belangrijke gegevens in verband met de verplichting tot inburgering, vinden nog onvoldoende plaats. Hierdoor zijn de ROC's niet in staat de door de gemeente gevraagde gegevens aan te leveren. Op initiatief van de VNG en de BVE Raad is een model ontwikkeld dat gestructureerde gegevensuitwisseling mogelijk maakt. Dit zal onder gemeenten en ROC's worden verspreid.

b. Arbeidsvoorziening

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt momenteel in het kader van de SUWI-operatie opgesplitst. Met name gaat het daarbij om een (vooralsnog publiek) Reïntegratiebeleid (RIB) en Basisdiensten. In een volgende

fase wordt dit RIB een overheids-NV gedurende een zekere periode. Tenslotte wordt het RIB volledig geprivatiseerd. In dit proces zal de overheid bewaken dat de doelstellingen en taken ten aanzien van etnische minderheden en nieuwkomers geborgd blijven.

Met het oog op een goede toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt zijn in de WIN bepalingen opgenomen over de rol van Arbeidsvoorziening bij het inburgeringsonderzoek en bij het opstellen van het advies van B&W over doorgeleiding richting arbeid. Hiermee wordt vermeden dat de nieuwkomer tussen wal en schip kan geraken. Daarnaast hebben SZW, BZK, Arbeidsvoorziening en de VNG, naar aanleiding van een bij de behandeling van de WIN door de TK aangenomen motie, afspraken gemaakt over de toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt. Doel hiervan is een goede samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en gemeenten in het kader van inburgering van de grond te doen komen en zoveel mogelijk nieuwkomers die dat nodig hebben in vervolg op het inburgeringsprogramma in aanmerking te laten komen voor een arbeids-toeleidingstraject.

In opdracht van de Ministeries van SZW en BZK is door IVA Tilburg (Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies) een kortlopende studie gedaan in 26 gemeenten naar de rol van Arbeidsvoorziening op bovengenoemde punten (Bijlage 2: Quick scan Arbeidstoeleiding en nieuwkomers, IVA Tilburg, april 2000).¹

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bijdrage van het Arbeidsbureau, zoals voorgeschreven, in de meeste gevallen plaats vindt tijdens het inburgeringsonderzoek en bij de doorgeleiding na afronding van het inburgeringsprogramma. De betrokkenheid is vooral groot bij het advies over doorstroming en minder groot bij het inburgeringsonderzoek. De uitwisseling van gegevens tussen de regievoerder en Arbeidsvoorziening en de advisering door Arbeidsvoorziening is nog voor verbetering vatbaar. Het komt voor dat er een te lange periode zit tussen de afronding van het inburgeringsprogramma en de bemiddeling. Het gevaar bestaat dat het door de nieuwkomer bereikte niveau van taalbeheersing daalt waardoor hij niet meer bemiddelbaar is. De doorgeleiding vindt in veel gevallen alleen schriftelijk plaats en ook dat is niet altijd voldoende. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de advisering over nieuwkomers aan gemeenten vanuit Arbeidsvoorziening en ROC niet altijd overeenstemt. Zeker in deze gevallen is naast schriftelijke communicatie tussen regievoerder en Arbeidsvoorziening ook afstemming tussen Arbeidsvoorziening en ROC, geïnitieerd door de regievoerder, noodzakelijk. Vanwege de zwakke invulling van de regierol door gemeenten opereren ROC en Arbeidsvoorziening vaak vrij autonoom en niet op elkaar afgestemd. De onderzoekers stellen voorts vast dat binnen veel gemeenten nog onduidelijkheid bestaat over de relevantie van het maken van lokale afspraken over het aanbieden van reïntegratietrajecten direct aansluitend op of parallel aan het inburgeringsprogramma aan zoveel mogelijk nieuwkomers die dat nodig hebben.

Belangrijke succesfactoren voor de totstandkoming van de bijdrage van Arbeidsvoorziening bij de uitvoering van de WIN en het maken van lokale afspraken over arbeidstoeleiding van nieuwkomers blijken een adequate invulling van de regiefunctie van de gemeente en, voor zover het reïntegratiemiddelen betreft van Arbeidsvoorziening, een reeds bestaande goede samenwerkingsrelatie tussen de gemeenten en Arbeidsvoorziening.

Het LIWI zal de beleidsmatige en wettelijke taken van Arbeidsvoorziening – waaronder de taken in het kader van de WIN en de Wet SAMEN – op zich nemen en verantwoordelijk zijn voor de basisdienstverlening, de directe bemiddeling van fase-1 cliënten. Nader bezien zal worden of intensievere

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

dienstverlening door het LIWI kan worden verstrekt aan bepaalde fase-1 cliënten, bijvoorbeeld etnische minderheden. Het RIB zal zich concentreren op reïntegratie-activiteiten. Het is de bedoeling om het product «Werkstages met Taalondersteuning» te positioneren in het RIB. Het reïntegratiebedrijf (RIB) concurreert met andere reïntegratiebedrijven op de vrije markt. Het RIB zal in de eindfase van de ontvlechting dus niet meer beleidsmatig gestuurd activiteiten ontplooiën om de kansen van minderheden op de arbeidsmarkt te vergroten. De vraag welke activiteiten door het RIB uitgevoerd worden is afhankelijk van de vraag van opdrachtgevers (uvi's en gemeenten) die de beleidsmatig gewenste diensten vrijelijk kunnen inkopen op de markt. Aldus wordt beoogd dat de dienstverlening (qua prijs, kwaliteit, levertijd) kan worden verbeterd.

De bovenstaande knelpunten vormen aanleiding tot overleg van het kabinet met de VNG en Arbeidsvoorziening om te komen tot samenwerkings- c.q. uitvoeringsovereenkomsten.

c. Registratieproblematiek

Gemeenten zijn krachtens de WIN en het Uitvoeringsbesluit inburgering nieuwkomers wettelijk verplicht een aantal gegevens over de vaststelling van de voortgang en de registratie daarvan aan te leveren aan het Rijk. Uit de door de gemeenten aangeleverde gegevens (zowel de prestatiegegevens als de inhoudelijke verslagen) blijkt dat het beheer van de registratie, uitzonderingen daargelaten, bij veel van hen onvolledig en onzorgvuldig is.

Met de VNG en gemeenten, met ROC's en Arbeidsvoorziening zullen afspraken worden gemaakt over de verbetering en beheer van de registratie.

d. Trajectbegeleiding

De trajectbegeleidingstaak, zoals door de WIN omschreven, wordt heel verschillend en kwalitatief niet altijd even bevredigend ingevuld. Vanwege de gebleken behoefte aan uniformering en professionalisering van de trajectbegeleiding is aan FORUM de opdracht gegeven tot het ontwerp van een functiemodel. Daarvoor worden de functies van de welzijnscomponent uitgewerkt in taken en activiteiten, worden resultaten van de activiteiten gedefinieerd in meetbare termen, wordt het tijdsbeslag per activiteit vastgesteld en worden de randvoorwaarden, zoals kwaliteitseisen, gedefinieerd.

Dit moet resulteren in een functioneel model voor de welzijnscomponent en in een functieprofiel trajectbegeleiding voor de kleine, middelgrote en grote gemeenten. De mogelijkheid zal worden onderzocht om het functieprofiel trajectbegeleiding op te nemen in de relevante CAO's. Dit project is eind 2000 gereed.

Onderzocht wordt of een ondersteunende structuur de trajectbegeleiding steviger kan positioneren.

e. Sanctiebeleid

In het algemeen overleg over het Boetebesluit inburgering nieuwkomers dat op 23 september 1998 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaatsvond heeft de minister voor GSI toegezegd na een jaar een evaluatie te zullen doen waarbij de centrale vraagstelling zou zijn de wijze waarop in de praktijk met het sanctiesysteem, de bestuurlijke boete, en de korting op de bijstandsuitkering wordt omgegaan.

Het onderzoek is gestart in december 1999; het rapport is op 13 april 2000 opgeleverd (bijlage 3: Sanctionering onder de WIN. Een stand van zaken.

Den Haag, 2000).¹ Het onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte. Tijdens het kwantitatief onderdeel zijn 86 van de in totaal 118 bureaus nieuwkomers telefonisch bevestigd. In 15 gemeenten die ofwel een actief sanctiebeleid voeren of dat juist niet doen zijn daarna gesprekken gevoerd die hebben geleid tot een kwalitatieve beschrijving van de stand van zaken ten aanzien van de praktijk van het sanctioneren.

Het onderzoek heeft het volgende uitgewezen:

- 23% van de gemeenten sanctioneert (de 86 bureaus nieuwkomers hadden een gezamenlijke taakstelling van 9887 inburgeraars in 1999 waarvan er 146 zijn gesanctioneerd), terwijl gemeenten aangeven dat de uitval onder nieuwkomers hoog is;
- Gemeenten die een sanctiebeleid toepassen doen dit pas zeer kort. Er is dus nog betrekkelijk weinig ervaring mee opgedaan;
- Als redenen voor het niet-toepassen van sancties geven gemeenten aan
 - zelf slecht zicht te hebben op de voortgang van de nieuwkomers en dus niet in staat zijn sancties toe te passen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de grote en middelgrote gemeenten de procedures en werkprocessen ten behoeve van de WIN nog niet op orde hebben.
 - Bovendien is er twijfel over de effectiviteit van het middel. Er wordt meer heil gezien in het belonen van goed gedrag en behaalde resultaten. Of dit echter effectiever is wijst het onderzoek niet uit. Daarvoor is de WIN te kort van kracht.

Het kabinet gaat ervan uit dat, op het moment dat de gemeenten hun volgsystemen op orde hebben, de sanctiesystemen effectief moeten worden toegepast.

Op de toepassing van het sanctiebeleid zal in de volgende rapportage over inburgering worden teruggekomen.

f. De gemeente

– Regiefunctie

Uit de twee quick scans die de afgelopen maanden zijn uitgevoerd (naar de relatie tussen ROC's en gemeenten en naar de doorgeleiding na afloop van het inburgeringsprogramma) is gebleken dat veel gemeenten de regiefunctie nog onvoldoende hebben op- of uitgebouwd.

Hierdoor wordt de voortgang van inburgering zowel op individueel niveau (de nieuwkomer) als op gemeentelijk niveau belemmerd. Immers, in het kader van inburgering is het primaire doel van de regiefunctie van de gemeente er voor te zorgen dat alle uitvoerende diensten en organisaties hun taken zodanig uitvoeren en op elkaar afstemmen, dat de nieuwkomer zo goed en zo snel mogelijk het voor hem vastgestelde inburgeringsprogramma kan afronden. Hieronder moet ook het flankerend beleid worden verstaan (b.v. kinderopvang).

Met de VNG worden afspraken gemaakt om deze regiefunctie te verbeteren.

– Samenwerking tussen gemeenten

Samenwerking tussen gemeenten kan de efficiëntie vergroten. Dit geldt vooral voor gemeenten met weinig nieuwkomers. Ook kan de onderhandelingspositie naar andere partners, zoals ROC's en Arbeidsvoorziening hierdoor worden vergroot.

In de Memorie van Toelichting bij de WIN is deze samenwerking sterk aanbevolen. Gebleken is dat dit in steeds geringere mate gebeurt. Met de VNG is reeds afgesproken dat de komende maanden een dringend beroep wordt gedaan op gemeenten tot clustervorming over te gaan.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In het verlengde van wat reeds is afgesproken zal met de VNG op de meest korte termijn worden gesproken over zowel de versteviging van de regiefunctie als de bevordering van clustervorming tussen gemeenten. In de volgende rapportage over inburgering zal over de vorderingen worden gerapporteerd.

– Onderzoek door KPMG

Om op korte termijn inzicht te krijgen in de aanwending van de door het Rijk aan gemeenten verstrekte middelen, is KPMG opgedragen een onderzoek bij een aantal gemeenten te doen. Dit onderzoek moet vooral een dieper en gedetailleerder inzicht geven in de besteding van de inburgeringsmiddelen door gemeenten in de jaren 1996 tot en met 1999 en de kwantitatieve resultaten van het gemeentelijk inburgeringsbeleid. Voor de jaren tot 1999 zijn slechts globale cijfers beschikbaar op rijksoverheidsniveau; voor 1999 ontbreken deze cijfers, afgezien van schattingen over prestaties door de gemeenten, op dit moment geheel (gewaarmerkte gegevens over 1999 worden voor 1 november 2000 door de gemeenten aangeleverd). Door KPMG wordt tevens in vijf gemeenten kwalitatief onderzoek gedaan naar de knelpunten in de uitvoering van de WIN. Het onderzoek wordt eind april opgeleverd.

5. Houders van een Voorlopige Vergunning tot Verblijf (VTV'ers)

De Tweede Kamer heeft tijdens het debat over het integratiebeleid van 22 november 1999 het kabinet gevraagd te reageren op signalen vanuit de gemeenten, dat er in 2000 geen geld zou zijn om vtv'ers in te burgeren. De minister voor GSI heeft daarop toegezegd om per 1 maart – op basis van de indicatieve prestatiegegevens van de gemeenten – de Tweede Kamer te berichten over de middelen om vtv'ers in te burgeren.

Positie

Tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid dat per 1-1-1996 van start ging behoorden ook de vtv'ers. Zij konden op vrijwillige basis meedoen aan de inburgering.

1. Onder de WIN zijn de vtv'ers niet opgenomen als categorie die verplicht moet inburgeren. Na omzetting van de vtv-status in een vtv (vergunning tot verblijf) komt betrokkene uiteraard alsnog in aanmerking voor een inburgeringsprogramma. Dit betekent dat het overgrote deel van de vtv'ers alsnog op termijn een aanbod krijgt, en dat zij als zodanig ook meelopen in de omvangsbepaling van de doelgroep en de voor de inburgering beschikbaar gestelde middelen.
2. Gemeenten hoeven echter niet te wachten totdat de vtv-status wordt omgezet in een vtv-status. Immers, de bekostigingssystematiek van de WIN maakt het mogelijk voor gemeenten om de voor enig jaar niet voor de doelgroep van de WIN benutte middelen in te zetten binnen het kader van de WEB of de Welzijnswet voor andere groepen zoals vtv'ers. Het WIN-budget biedt deze ruimte ook omdat bij de invoering van de WIN het macro-budget niet is afgeroomd voor de vtv'ers hoewel zij vanaf het moment van inwerkingtreding van de WIN niet langer tot de doelgroep behoorden. Voor die tijd vormden zij een substantieel deel van de doelgroep van inburgering. In feite is dit een extra mogelijkheid.
3. Vtv'ers kon overigens reeds een scholingsaanbod worden gedaan vanuit de reguliere educatie-middelen in het kader van een gefaseerd integratietraject zoals dat al voor deze categorie vanaf 1994 op grond van de Zorgwet geldt.

Uit de meest recente gegevens van de ministeries van Justitie en BZK blijkt dat er per ultimo 1999 11 944 houders van een vvtv-status in de gemeenten verbleven. Hiervan waren er 8419 in 1999 uitgeplaatst naar gemeenten. Dit betekent dat 3525 personen van de 11 944 al in 1998 in de gemeenten verbleven en in dat jaar een inburgeringsaanbod kunnen hebben gekregen onder de Onderwijs- en Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers.

De IND verwacht in 2000 nog 2500 nieuwe vvtv-statussen te verlenen. Dat betekent dat er eind 2000 10 919 (8419 in 1999 en 2500 in 2000) vvtv'ers in gemeenten gehuisvest zijn, die niet tot de doelgroep van de WIN behoren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de IND heeft aangegeven dat er in 2000 circa 3110 vvtv-statussen worden ingetrokken, die daardoor niet in aanmerking komen voor een inburgeringsaanbod. Daarnaast zullen volgens de IND circa 2800 vvtv-statussen worden omgezet in een A/VTV status. Bij deze omzetting komen zij wel in aanmerking voor inburgering en daarom zijn zij reeds meegenomen in de ramingen.

Er zullen dus eind 2000 circa 5000 houders van een vvtv-status in gemeenten resteren die niet onder de WIN vallen. Gemeenten hebben hen echter, vanuit de resterende inburgeringsgelden voor nieuwkomers óf uit de reguliere educatiemiddelen een aanbod kunnen doen. Of dat is gebeurd en hoeveel vvtv'ers op deze wijze een scholingsaanbod hebben gehad is op rijksniveau op dit moment onbekend. Overigens, een gedeelte van deze 5000 personen is nog in de leerplichtige leeftijd en valt dus niet onder het inburgeringsregime.

Voorts is relevant dat in 1999 veel minder A/vtv-statussen zijn afgegeven dan werd geprognoseerd waardoor er minder nieuwkomers dan verwacht moesten worden ingeburgerd terwijl het macro-budget inburgering gehandhaafd bleef. Hierdoor hebben de gemeenten in 1999 en 2000 meer financiële ruimte dan verwacht. Hoe groot de reserveringen of bestedingen aan andere groepen dan nieuwkomers bij gemeenten zijn geweest in dit jaar wordt echter pas duidelijk bij de afrekening van 1999. Hiervoor leveren de gemeenten voor 1 november 2000 een financiële verantwoording aan, voorzien van een accountantsverklaring. Overwegende dat het macro-budget gelijk is gebleven en de instroom van nieuwkomers minder, is de verwachting dat gemeenten in 1999 minder hebben besteed aan de inburgering van nieuwkomers die tot de doelgroep van de WIN behoren en dus meer financiële middelen hebben overgehouden om aan andere groepen te besteden of te reserveren. Gevoegd bij de in 1998 gevormde reserves van de gemeenten, de beschikbare reguliere educatiemiddelen en het feit dat in de nieuwe Vreemdelingenwet – ook financieel – voorzieningen worden getroffen voor de dan weer onder de verplichte inburgering vallende categorie van vvtv'ers, komt het kabinet tot de slotsom dat er geen noodzaak bestaat om voor de korte periode vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet nog een speciaal regiem voor vvtv'ers te ontwerpen.

Ter voorbereiding van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet zal een werkgroep worden geformeerd waar, naast de betrokken departementen, de VNG, de BVE Raad en Arbeidsvoorziening, deel van zullen uitmaken.

6. Voorlopige bevindingen en actiepunten

Zoals in de inleiding al werd aangegeven is deze voortgangsrapportage niet meer dan een momentopname, terwijl de WIN nog maar kort in uitvoering is.

Wel kan een indruk worden gevormd van hoe de ontwikkelingen zijn,

algemeen en ook specifiek op de verschillende onderdelen van het inburgeringsprogramma.

De WIN is een gecompliceerde wet. Hij gaat uit van een decentraal, complementair concept, waarbij veel gevraagd wordt van de samenwerking tussen instanties en waar output een belangrijk sturingsmodel is. Dat dit alles in een zo'n kort tijdbestek, waarbij organisaties moesten wennen aan hun taak, niet tot in alle details geregeld is, is niet verrassend. Het kabinet heeft er daarbij begrip voor dat veel uitvoeringsorganisaties in reorganisatie verkeerden, waardoor zij in een complexe omgeving moesten functioneren. Dat het model kan werken bewijst de praktijk. Het is verbazingwekkend welke krachten deze wet heeft gekatalyseerd in de samenleving. Het kabinet heeft er alle vertrouwen in dat, met enige extra inspanning, van alle partners, een goed werkend systeem kan groeien. Dit zal echter nog enige tijd vergen.

Zoals in de wet is vastgelegd wordt de werking van de wet binnen drie jaar geëvalueerd. In het voorjaar van 2002 worden de resultaten hiervan bekend. Eind van dit jaar wordt een tussenrapportage afgesloten. Daarover zal de Kamer begin volgend jaar worden gerapporteerd.

Zonder af te doen aan de inspanningen die tot nu toe zijn verricht stelt het kabinet zich voor om, vooruitlopend op de evaluatie en de resultaten hiervan, op een aantal onderdelen de volgende intensiveringen en bijstellingen initiëren.

In dit verband is vermeldenswaard dat een wijziging van Wet inburgering nieuwkomers bij de Tweede Kamer is ingediend, waarmee de mogelijkheid wordt geschapen om onder meer ook Imams een inburgeringstraject aan te bieden. De maatschappelijke rol die Imams spelen voor hun achterban is namelijk zodanig, dat inburgering van deze functionarissen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de motivering tot inburgering en integratie van hun achterban. Dat is niet in strijd met de scheiding van kerk en staat die in Nederland geldt.

De actiepunten, zoals aangekondigd in deze voortgangsrapportage, op een rij:

A. Vanuit het kabinet en de verschillende betrokken ministeries zal indringend overleg worden gevoerd met de partners op het terrein van inburgering. De bedoeling is om formele afspraken te maken over samenwerking, prestaties, uitwisseling van gegevens, etc. Hierover heeft met de VNG reeds een eerste bestuurlijk overleg plaatsgevonden; met de BVE Raad en Arbeidsvoorziening wordt op korte termijn gesproken.

De afspraken moeten in elk geval het volgende omvatten:

1. Gemeenten maken afspraken met de andere partners over de te leveren prestaties, de bekostiging en kwaliteit van de programma's en gaan de uitval tegen. Wat betreft dit laatste wordt de positie van de regionale meld- en registratiefunctie meegenomen.
2. Gemeenten verbeteren en versterken hun centrale regierol. Zij gaan over tot clustervorming.
3. Gemeenten maken, geclusterd, productovereenkomsten met ROC's waarin in elk geval afspraken worden gemaakt over resultaten in oudtputtermen, over de flexibiliteit van het educatief aanbod, zowel organisatorisch (avonden, weekend) als inhoudelijk (o.a. meer maatwerk, het te behalen taalniveau, het gebruik van de portfolio-methode, doorcontracteren, werk- en taalstages, werk en inburgering) en over rapportages over verzuim, uitval en resultaten;
4. Gemeenten maken afspraken met de ROC's, RBA's en werkgevers over de inrichting van trajecten richting arbeid; dit onderwerp

wordt geagendeerd voor het Voorjaarsoverleg met de sociale partners. Met betrokken partijen worden samenwerkings- c.q. uitvoeringsovereenkomsten gesloten.

In overleg met de verantwoordelijke instanties op het vlak van de arbeidstoeleiding zullen extra inspanningen worden gedaan om de doorstroom van nieuwkomers naar onder meer de zorgsector te verbeteren en te intensiveren.

5. Tussen de verschillende partners (VNG, BVE Raad en Arbeidsvoorziening) worden bindende afspraken gemaakt over de registratie en monitoring van de inburgering.

B. Naar aanleiding van de in de quick scans geconstateerde gebreken zal een Taskforce worden opgezet die twee functies heeft:

1. een ondersteunende rol naar de uitvoerende instanties. Er zijn veel goede voorbeelden en de uitdaging is om deze tot een landelijke opmaat te maken. Verspreiding van best practices kan hier een van de middelen zijn. De Taskforce zal zich ook richten op de verbetering, in kwalitatieve zin, van de maatschappelijke begeleiding en de relatie hiervan naar de trajectbegeleiding en het vak maatschappijoriëntatie te verduidelijken.
2. voor een goede bewaking van de uitgangspunten van inburgering, het proces zelf en de output is transparantie en inzicht nodig in de verbeteringen en vorderingen. Hiervoor is monitoring en rapportage noodzakelijk. Over de resultaten hiervan zal worden gerapporteerd in de tussenrapportage die begin 2001 aan de Kamer zal worden aangeboden.

De Taskforce zal medio dit jaar zijn gerealiseerd.

C. De uitval baart zorg. Deze is deels te verklaren uit de aanzuigende werking van een goed draaiende economie. Maar er moet ook rekening worden gehouden met slechtere tijden en daarom moet worden voorkomen dat de nieuwkomers van nu dan terecht komen in dezelfde situatie als de nieuwkomers uit de '70er jaren: als eersten werkloos, zonder goede scholing en maatschappelijk niet zelfredzaam. Inburgering is in deze pro-actief, dat het een investering voor later inhoudt, zowel voor de nieuwkomers zelf als voor de samenleving. Dit doel moet steeds voor ogen worden gehouden.

Uitval wordt ook veroorzaakt door verhuizing. Besloten is na te gaan of nadere regelgeving noodzakelijk is ten aanzien van het voorkomen van uitval en vertraging, veroorzaakt door het vinden van werk of verhuizing, dit mede in het licht van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet.

De regionale meld- en coördinatie functie voortijdig schoolverlaten heeft tot doel het realiseren van een integrale regionale aanpak voor het voortijdig schoolverlaten. Bezien wordt of de hier ondergebrachte meld- en registratiefunctie ook ingezet kan worden voor registratie van de uitvallers uit het inburgeringsprogramma, alsmede de teruggeleiding en het zoeken naar alternatieve vormen van inburgering. Voor vrouwen blijkt het combineren van een inburgeringsprogramma met de zorg voor een groeiend gezin een zware opgave. Voor een aantal van hen speelt de religieuze achtergrond een rol in het niet deelnemen. Maatwerk moet hier een oplossing bieden.

D. Mocht uit de evaluatie van de WIN blijken dat de samenwerking en clustervorming tussen gemeenten niet tot het gewenste resultaat leidt kan ertoe worden overgegaan in de WIN een artikel op te nemen waarin gemeenten, die een geringe instroom nieuwkomers hebben, gedwongen worden tot samenwerking.

E. Het Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers wordt dusdanig

aangepast dat gemeenten voortaan één maal per jaar, door een accountant gewaarmerkte gegevens, aanleveren op een nog nader te bepalen datum. Op korte termijn zal de Minister van OCW een ministeriele regeling opstellen waardoor het beschikbare budget 2000 alsnog kan worden verdeeld op basis van de door de accountants gewaarmerkte bekostigingsgegevens over 1998.

- F. Om te voorkomen dat de Profieltoets NT2 te vroegtijdig wordt afgenomen wordt overwogen om in de regelgeving op te nemen dat deze pas wordt afgenomen als 90% van het aantal lessen, dat in de beschikking op het inburgeringsprogramma staat vermeld, is gevolgd. De kwaliteit van de programma's kan tevens worden vergroot door het gebruik van bijvoorbeeld de portfoliomethode.
- G. Uit het nu beschikbare materiaal kan de indruk ontstaan dat inburgering te vrijblijvend wordt gepresenteerd. Naast maatwerk en trajectbegeleiding moet het sanctieinstrument, waar nodig, nadrukkelijker worden ingezet. Op de toepassing van het sanctiebeleid zal in de volgende rapportage over inburgering worden teruggekomen.
- H. Ter voorbereiding van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet zal een werkgroep worden geformeerd waar, naast de betrokken departementen, de VNG, de BVE Raad en Arbeidsvoorziening, deel van zullen uitmaken.

B. Inburgering oudkomers

Algemeen

Naast de inburgering van nieuwkomers heeft het kabinet ook ingezet op de inburgering van migranten die reeds langere tijd in Nederland verblijven. Een substantieel deel van deze groep zogenaamde oudkomers verkeert in een achterstandspositie, die met behulp van een inburgerings-traject kan worden verbeterd. In het Regeerakkoord 1998 is dit oudkomersbeleid expliciet opgenomen als intensivering ten opzichte van de reguliere educatie (NT2), die in Nederland verblijvende migranten reeds konden krijgen en waarvan per jaar zo'n 100 000 personen met een etnische achtergrond gebruik maakten.

Het Regeerakkoord 1998 noemt binnen de totale groep oudkomers twee specifieke doelgroepen, te weten: werkzoekenden en opvoeders. Deze keuze is gemaakt om het oudkomersbeleid binnen de (financiële) kaders zo effectief mogelijk te laten zijn. Gezien de grote omvang van de doelgroep oudkomers (naar schatting tussen de 100 000 of meer personen) en de ondoorzichtige samenstelling daarvan, is gekozen voor een gerichte en taakstellende aanpak van de inburgering van oudkomers. Die aanpak heeft tot gevolg dat de beschikbare middelen zijn toebedeeld aan de gemeenten waar de problematiek het grootst is, namelijk de G25, en aan nog eens 17 gemeenten die 7% of meer etnische minderheden in hun populatie hebben (G17).

Bij de inburgering van oudkomers is vrijwillige deelname aan programma's het uitgangspunt. Wanneer oudkomers evenwel een bijstandsuitkering ontvangen, kunnen gemeenten de deelname aan programma's stimuleren door een korting op de uitkering toe te passen ingeval een oudkomer geen gebruik maakt van het educatieaanbod. Het is aan gemeenten om de doelgroep te bereiken en voorlichting te geven over inburgeringsprogramma's voor oudkomers. Bij de G25 is de aanpak opgenomen in de Meerjarenontwikkelingsprogramma's die in november 1999 door het Rijk zijn getoetst en thans onderdeel vormen van de met de steden gesloten maatwerkconvenanten. De G17 zullen in concrete plannen van aanpak moeten aangeven hoe zij het oudkomersbeleid gaan

uitvoeren en welke prestaties zij met behulp van de beschikbare middelen gaan leveren.

Beschikbare middelen

In het Regeerakkoord 1998 is een budget gereserveerd van 12,5 miljoen gulden in 1999, oplopend tot 50 miljoen in 2002 voor taal-/inburgeringsprogramma's voor oudkomers. Daarnaast is op grond van de motie Melkert (kamerstukken II, 1999–2000, nr. 26 800, nr. 9) vanaf 2000 structureel 30 miljoen gulden toegevoegd aan de BZK-begroting ten behoeve van de inburgering van oudkomers. Het amendement Noorman-den Uyl c.s. (kamerstukken II, 1999–2000, nr. 26 913, nr. 5) leidt vervolgens tot een incidentele verhoging van het budget in 2000 met 28 miljoen gulden voor oudkomers (dit bedrag vormt tevens het leeuwendeel van de motie over besteding van reserves bij inburgering, kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 26). Dit levert het volgende overzicht van beschikbare middelen op.

Overzicht middelen oudkomers per jaar (in miljoenen gulden)

	1999	2000	2001	2002
1. Regeerakkoord	12,5	25	37,5	50
2. APB 1999	–	30	30	30
3. Amendement	–	28	–	–
Totaal beschikbaar	12,5	83	67,5	80

Deze kabinetsperiode is dus op grond van het Regeerakkoord 1998 een totaalbedrag van 125 miljoen gulden beschikbaar. Op basis van de motie Melkert en het genoemde amendement wordt aan dat totaalbedrag nog eens een bedrag van 118 miljoen gulden toegevoegd. Het gaat dus om totaal 243 miljoen gulden tot en met 2002.

Wachtlijsten

Op dit moment hebben verschillende ROC's wachtlijsten voor de inburgering van oudkomers. Dit in tegenstelling tot de situatie bij inburgering van nieuwkomers, waar geen wachtlijsten voorkomen. Uit een recente quick scan van de Onderwijsinspectie (zie bijlage 4: Inspectierapport)¹ naar wachtlijsten voor NT2-onderwijs voor oudkomers blijkt dat op 1 januari 2000 in totaal 10 362 wachtenden zijn ingeschreven bij een ROC voor het volgen van een NT2 programma. Van de 44 ROC's hebben 10 colleges geen wachtlijst en 32 wel. Ruim de helft van de groep oudkomers die een NT2 programma wenst te volgen, staat op een wachtlijst van de vier ROC's in de drie grootste gemeenten (Utrecht heeft een relatief geringe wachtlijst van 112 personen).

Naar aanleiding van de quick scan van de Inspectie kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Uit het rapport van de Inspectie, dat in opdracht van het ministerie van OCenW is opgesteld, blijkt niet hoe lang (oftewel: hoeveel langer dan 2 maanden) mensen op een wachtlijst staan en waarom. Voor een juiste beoordeling van de aantallen is die informatie wel relevant. Immers, als iemand wacht op een volgend instroommoment (gemiddeld één keer per 3 maanden) dan behoort die persoon feitelijk tot de reguliere «werkvoorraad» van de onderwijsinstelling. Op zich gaat achter die situaties dan geen probleem in de uitvoering schuil. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat de drie grootste gemeenten volgens de Onderwijsinspectie gemiddeld 7 instroommomenten per jaar kennen. Voor die gemeenten geldt dus dat wachtlijst geen «werkvoorraad» bevat in de systematiek van de onderwijsinspectie.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Uit het Inspectierapport blijkt voorts dat naast het beschikbare budget ook andere zaken het probleem van de wachtlijsten kunnen reduceren, zoals: het starten of uitbreiden van open leercentra, het invoeren van afstand-onderwijs en flexibilisering van aanbod en instroom waardoor vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Vanwege de gerichte en taakstellende aanpak van het oudkomersbeleid zoals dat nu in gang is gezet, krijgen de grote steden (G25) en de andere gemeenten (G17) aanvullend geld. Voor zover wachtenden niet in een grote gemeenten wonen, zullen zij dus een programma aangeboden moeten krijgen met behulp van reguliere educatie-gelden of overschotten binnen de nieuwkomer budgetten.

De vraag ligt voor of de extra beschikbaar gestelde middelen, gegeven de gemaakte kanttekeningen, voldoende zijn om de wachtlijsten weg te werken. Voor de beantwoording van die vraag is een schatting nodig van de gemiddelde kosten per oudkomersprogramma. Uitgaande van een gemiddelde dat tussen de 8000 en 10 000 gulden ligt kunnen, met het op macroniveau extra beschikbaar gestelde budget van in totaal 243 miljoen gulden voor oudkomerstrajecten in de G25 en G17, gedurende deze kabinetsperiode tot 2003 dus ongeveer tussen de 24 000 en 30 000 oudkomers worden ingeburgerd.

Wanneer de beschikbare 80 miljoen gulden in 2002 vervolgens structureel wordt besteed aan oudkomersprogramma's, ontstaat de mogelijkheid om na 2002 nog zo'n 8000 oudkomers per jaar een programma aan te bieden. Of de wachtlijsten ook daadwerkelijk zullen worden weggewerkt is evenwel niet uitsluitend afhankelijk van de beschikbare middelen, maar ook van de logistieke mogelijkheden. Die zaken moeten op lokaal niveau, tussen gemeenten en ROC's of andere onderwijsaanbieders, worden geregeld. Kortom, het is niet alleen een kwestie van voldoende budget maar ook van organisatie en van beschikbaarheid van leerkrachten en leermiddelen.

Inzet van de middelen en maatregelen

Zoals aangegeven heeft het kabinet besloten om de beschikbare middelen te verdelen over de G25 en de G17, via respectievelijk de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 en de Bijdrageregeling inburgering oudkomers. De verdeling tussen de G25 en de G17 vindt plaats op basis van een 70-30% verhouding. Overigens wordt van het totale budget maximaal 3% bestemd voor een landelijke ontwikkel- en ondersteuningsstructuur. Tot nu toe is ten laste van dat budget een inventarisatie van reeds lopende oudkomersprojecten gemaakt, die de basis is geweest voor de publicatie «Nieuwe kansen voor oudkomers». Deze publicatie zal worden gepresenteerd op de conferentie over oudkomers die op 27 april a.s. wordt gehouden. Het ligt in de rede om voor de verdere besteding van genoemd budget aansluiting te vinden bij de bovengenoemde Taskforce die zal worden ingericht voor de ondersteuning bij inburgering van nieuwkomers.

In 2000 is door de incidentele verhoging met 28 miljoen gulden een intensivering mogelijk, die met name is gericht op het wegwerken van ontstane wachtlijsten. Daarvoor is evenwel een grote inspanning nodig van alle bij de uitvoering betrokken organisaties.

Het kabinet heeft via de twee genoemde bijdrageregelingen de meerjarige planvorming expliciet bij de gemeenten gelegd. Bij de G25 vormen de plannen onderdeel van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's. De G17 maken aparte plannen van aanpak voor de uitvoering van hun oudkomersbeleid en de besteding van de middelen, die zij indienen bij het ministerie van BZK. Deze plannen worden vervolgens getoetst op uitvoerbaarheid en doelbereiking en vormen de basis voor het beschikbaar

stellen van de financiële middelen. De betrokken departementen realiseren zich terdege dat zij de uitvoeringsorganisaties bij het ontwikkelen en uitvoeren van het oudkomersbeleid nadrukkelijk moeten ondersteunen en monitoren. Dat gebeurt aan de hand van gemeentelijke programma's, respectievelijk plannen en hun vervolgens geleverde output.

Voor wat betreft de G17 gemeenten vindt de toetsing van de ingediende plannen van aanpak voor 1 juli 2000 plaats. Zonodig worden gemeenten bij de verdere uitwerking ervan door het Rijk ondersteund. Voor wat betreft de G25 zijn de afspraken gebaseerd op de convenanten van 20 december 1999 tussen Rijk en G25. Daarin is opgenomen dat voor 1 juli 2000 afspraken worden gemaakt over het stelsel van monitoring, zelfanalyse en visitatie. Aan de G25 zal worden gevraagd om aanvullend op het Meerjarenontwikkelingsprogramma een meetbare prestatie aan te geven ten aanzien van het gedeelte van de middelen dat beschikbaar is uit de motie Melkert en het amendement Noorman-den Uyl c.s. Aan de G17 zal worden gevraagd voor 1 juli 2000 aan te geven welke prestaties zij gaan leveren in het kader van taallessen voor oudkomers over de jaren 2000 en 2001. Langs deze weg vindt ook de besteding van het aanvullende budget gecontroleerd plaats op basis van plannen en outputmetingen.

De G25 zullen hun aanpak baseren op de Bijdrageregeling Sociale integratie en veiligheid. De GSB-filosofie houdt in dat concrete meetbare afspraken worden gemaakt over budgetten die aan steden ter beschikking worden gesteld. Aangezien de afspraken over deze budgetten moeten leiden tot een aanvulling op de convenanten van 20 december 1999, zullen de steden worden verzocht aan te geven wat de gevolgen van deze aanvullende budgetten zijn voor het meerjarig ontwikkelingsprogramma. Aangezien het onderdeel oudkomers reeds was opgenomen in de meerjarige ontwikkelingsprogramma's, zullen de steden worden gevraagd voor dit onderdeel concreet aan te geven welke meetbare prestatie reeds op basis van het bestaande meerjarige ontwikkelingsprogramma wordt geleverd en welke aanvullende meetbare prestatie wordt geleverd op basis van de extra middelen. Op basis hiervan kan het Rijk samen met de steden de komende jaren de vinger aan de pols houden en indien nodig het beleid bijstellen.

De G17 zullen hun aanpak baseren op de Bijdrageregeling inburgering oudkomers. De plannen van de gemeenten zullen zich vooral moeten richten op de organisatie van de oudkomerstrajecten, de uitvoering in samenwerking met andere partners op het terrein van onderwijs en arbeid (hetgeen ook regelmatig voorkomt in de plannen van de G25) en het bereiken van de specifieke doelgroepen, te weten: werkzoekenden en opvoeders. In verband met het bereiken van de doelgroepen zullen de gemeenten moeten aangeven op welke manier met andere organisaties, zoals consultatiebureaus, scholen, arbeidsvoorziening, en zogenaamde zelforganisaties, wordt samengewerkt. Bij de toetsing van de plannen van aanpak zal bovendien worden gekeken naar de samenhang van de maatregelen met gestructureerde programma's in de voor- en vroegschoolse periode (opvoeders) en met maatregelen die worden genomen om een zogenaamde warme overdracht aan de arbeidsmarkt te bewerkstelligen (werkzoekenden). Voor wat betreft opvoeders moet het oudkomersprogramma er toe leiden dat zij hun eigen taalachterstand niet doorgeven aan hun kinderen, doordat zij de Nederlandse taal thuis niet gebruiken. Bij de warme overdracht van individuele werkzoekenden aan de arbeidsmarkt, moet bijvoorbeeld worden gedacht aan voorzieningen die, in samenspraak met werkgevers, tot werkgarantie kunnen leiden.

Aan de hand van de plannen van gemeenten en de outputmeting die vervolgens plaatsvindt, zal onder meer de vraag worden beantwoord of

voor bijvoorbeeld toekomstige opvoeders een zwaarder inburgeringsprogramma moet worden ingericht en of herhalings-/opfriscursussen in de Wet inburgering nieuwkomers moeten worden opgenomen.

Tenslotte is vermeldenswaard dat gemeenten in het kader van de inburgeringsprogramma's voor oudkomers de mogelijkheid hebben om naast de ROC's, particuliere instellingen te laten meedingen bij de uitbesteding van de programma's. Dat draagt bij aan de flexibilisering van het aanbod en het verminderen van de wachtlijsten bij ROC's.

Conclusie

In 1999 is op bescheiden schaal een *specifiek* oudkomersbeleid van start gegaan. Mede door de initiatieven van de Tweede Kamer zijn in deze kabinetsperiode extra middelen beschikbaar om het oudkomersbeleid verder vorm te geven en de huidige wachtlijsten weg te werken. Deze middelen worden – op basis van gemeentelijke plannen – toegekend aan de gemeenten waar de problematiek van oudkomers het grootst is (G25 en G17). De uitvoering van een effectief en doelgericht oudkomersbeleid voor werkzoekenden en opvoeders, is niet in de eerste plaats een kwestie van meer geld maar bovenal een kwestie van organisatie en samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties. De inzet van nog meer aanvullende middelen, zoals verwoord in de moties van december 1999 (kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nrs. 25 en 26, voor wat betreft de resterende gelden na uitvoering van het amendement Noorman-den Uyl c.s. terzake), acht het kabinet daarom thans niet aan de orde. Indien na analyse blijkt dat de financiële middelen de komende jaren toch onvoldoende zijn om gebleken knelpunten op te lossen, dan zullen deze middelen alsnog worden ingezet.

Alle inspanningen van het Rijk zijn erop gericht de gemeenten en andere uitvoerders in staat te stellen om de uitvoering versneld en effectief ter hand te nemen. Via monitoring en outputmeting wordt deze uitvoering door de betrokken departementen bewaakt. Het landelijk projectbureau dat voor de ondersteuning bij inburgering wordt ingericht, zal daarbij een belangrijke rol spelen.

EEN GLOBALE TUSSENSTAND VAN DE UITVOERING VAN DE NOTA «KANSEN KRIJGEN, KANSEN PAKKEN»

Met de nota «Kansen krijgen, kansen pakken»¹ van 30 november 1998 heeft het kabinet concrete, resultaatgerichte actiepunten geformuleerd die zich uitstrekken over een aantal schakelmomenten in de integratieketen en over de volgende specifieke beleidsterreinen: onderwijs, werkgelegenheid, anti-discriminatiebeleid, participatiebeleid, cultuur- en mediabeleid en communicatie.

Over de uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» heeft u op 6 april 1999 een uitvoeringsplan gekregen². Het kabinet heeft in de «Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999»³ die op Prinsjesdag 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden, de voortgang van de implementatie van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» aangegeven. In de «Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2000», die u op Prinsjesdag zal bereiken, zal opnieuw wordt gerapporteerd over de uitvoering van deze nota, maar voor dit debat wordt een globale tussenstand van zaken gegeven op zowel de schakelmomenten als de meer specifieke beleidsterreinen.

1.1. Globale tussenstand van de uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» op de schakelmomenten

In de nota «Kansen krijgen, kansen pakken»⁴ heeft het kabinet aangegeven dat bij een aantal belangrijke schakelmomenten in de migratie/integratieketen nog het nodige te verbeteren valt. In dit verband zijn te noemen:

1. de aansluiting immigratie, inburgering en integratie
2. de aansluiting voorschoolse-schoolse periode
3. de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Ad 1. De aansluiting immigratie, inburgering en integratie

Voor de aansluiting immigratie en integratie door middel van inburgering wordt verwezen naar de voortgangsrapportage inburgering.

Ad 2. Voorschoolse-schoolse periode

BZK, OC&W en VWS werken thans aan een aanpak voor het voorschoolse beleid. Voor dit beleid is op dit moment 20 miljoen gulden structureel (incidenteel 5 miljoen in 2000) beschikbaar, die zullen worden ingezet in de G25 en een aantal andere gemeenten, met name in de wijken waar sprake is van een cumulatie van grootstedelijke problematiek. De regeling waarmee de 20 mln. structureel en 5 mln. incidenteel ter beschikking worden gesteld aan die gemeenten waar zich concentraties van ernstige onderwijsachterstanden voordoen, opdat de deelname aan gestructureerde, kwalitatief goede programma's voor voor- en vroegschoolse educatie wordt verhoogd, wordt een dezer dagen gepubliceerd in «Uitleg» (met vermelding in de Staatscourant), en gaat in per 1 mei 2000. De concentratie van deze onderwijsachterstanden wordt gedefinieerd aan de hand van de gewichtenregeling van leerlingen. In deze gewichtenregeling tellen leden van minderheden zwaar mee.

Niet alleen de omvang van het budget is relevant, maar ook de realisering van de *sluitende aanpak*. Het doel van de sluitende aanpak is vastgelegd in «Jeugd in ba(la)ns». Inspanningen van onderscheiden overheden moeten daarop gericht zijn. Het gaat dan om het vergroten van het bereik onder de betreffende groepen, de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en de implementatie van de beschikbare programma's. In het licht van

¹ Tweede Kamer, 1998–1999, 26 333, nr. 1–2.

² Kenmerk CIM99/63 140.

³ TK 1999–2000, 26 815, nrs. 1–2, pag. 6 en 7.

⁴ TK 1998–1999, 26 333, nr. 2, pag. 16 t/m 19.

het BANS-akkoord zullen de inspanningen van Rijk en gemeenten geïntensiveerd moeten worden.

Thans is het zo dat voorschoolse voorzieningen als bijvoorbeeld de peuterspeelzalen onder kinderen uit allochtone kring een veel lager bereik hebben dan onder autochtone kinderen. Deelname aan dergelijke voorschoolse voorzieningen kan ook niet worden afgedwongen omdat de leerplicht op vijfjarige leeftijd ingaat. Op dit moment gaat 98,7% van de kinderen al op vierjarige leeftijd naar school.

De aanname dat het bij de vierjarigen die (nog) niet naar school gaan, het om veel allochtone kinderen zou gaan is niet juist. De ontbrekende 1,3% procent vierjarigen betreft circa 2500 kinderen. Dit zijn niet alleen risicokinderen, maar ook langdurig zieke kinderen, plattelandskinderen, kinderen van trekkende bevolking, kinderen die in verband met de levensbeschouwing of geloofsovertuiging van de ouders thuis worden gehouden. Van deze thuisblijvers is een minderheid, namelijk 25%, van allochtone afkomst. Uit een onderzoek in Rotterdam blijkt dat het vaak gaat om vertraagde aanmelding met een paar maanden.

Om te bereiken dat juist ook kinderen uit minderheidsgroepen de peuterspeelzalen en consultatiebureaus bezoeken zullen intermediairs, bijvoorbeeld uit de eigen groepen, moeten worden ingezet om de ouders te overtuigen van het belang en het nut van effectieve voorschoolse programma's. Juist bij diverse leden van minderheden blijkt immers dat uitbesteding van zorgtaken via kinderopvangvoorzieningen bijzonder moeilijk ligt. In de voortgangsrapportage inburgering is reeds gesproken over opfris-inburgeringscursussen voor opvoeders.

Hoewel de resultaten van de experimenten met effectieve voorschoolse programma's «belovend» zijn, is het niet waarschijnlijk dat alle achterstanden in de beheersing van de Nederlandse taal door middel van deze programma's kunnen worden weggewerkt. De programma's Kaleidoscoop en Piramide zijn geen pure taalprogramma's, maar bestrijken het geheel van metacognitieve vaardigheden, sociaal-economische vaardigheden en taal. Eerstgenoemde aspecten zijn met het oog op integratiedoelstellingen naast taal ook zeer wezenlijk. Deze programma's richten zich niet alleen op de voorschoolse periode, maar lopen door in groep 1 en 2 van de basisschool. Dit punt komt ook aan de orde bij de nadere uitwerking van de nota «Onderwijskansen, ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden»¹.

Een ander belangrijk element is het uitbreiden van voorschoolse voorzieningen in de wijken waar veel migranten gezinnen wonen. Op 8 juni 1999 is een plan voor de uitbreiding van de kinderopvang met 71 000 plaatsen aan de Tweede Kamer aangeboden². In vrijwel alle GSB-plannen van de gemeenten komt uitbreiding van de kinderopvang voor.

Inmiddels is de evaluatie van de experimenten met de voorschoolse programma's Piramide en Kaleidoscoop afgerond. Om de invoering te faciliteren en te coördineren hebben VWS en OC&W samen met de VNG een makelaarsfunctie gecreëerd bij het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) om de vraag naar effectieve aanpakken in de lokale situatie en het beschikbare aanbod aan kennis concrete instrumenten en materialen aan elkaar te koppelen. Aan een regeling om dergelijke voorschoolse programma's te kunnen aanbieden in gemeenten met veel risicoleerlingen wordt de laatste hand gelegd. Deze zal voor de zomer verschijnen. Nog op 6 april jl. voerde de Kamer overleg over dit onderwerp met de staatssecretarissen van Onderwijs en VWS.

In het kader van de doorgaande ontwikkelingslijn 0- tot 18-jarigen zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- Op het terrein van Jeugd en Onderwijs is het tot stand brengen van

¹ TK 1999–2000, 27 020, nr. 1.

² TK 1999–2000, 26 587, nrs. 1–2.

«ketenmanagement» waarbij er een doorgaande ontwikkelingslijn is van 0- tot 18-jarigen, een belangrijk element. Daarvoor zijn er al een aantal stappen gezet. In de eerste plaats zijn via het gemeenschappelijk BANS document «Jeugd in Ba (la)ns» de uitgangspunten voor het beleid van de onderscheiden overheden in het licht van deze doorgaande ontwikkelingslijn geformuleerd. Er is een regeling Sociale Integratie en Veiligheid in het kader van het GSB-beleid tot stand gebracht die de gemeenten in staat stelt extra middelen te verwerven voor voorstellen die bijdragen aan het tot stand brengen van een doorgaande ontwikkelingslijn van 0- 18 jaar. Ook is op 4 februari 2000 een beleidsnotitie Positionering jeugdgezondheidszorg 0 – 19 jarigen¹ uitgebracht, die een eerste reactie bevat van de stass van VWS op het advies een basispakket jeugdgezondheidszorg. Dit basispakket zal worden verankerd in de Wet collectieve preventie gezondheidszorg. Bovenop dit basispakket wordt ruimte geboden voor een maatwerkbenadering gericht op een versterkte inzet naar risicogroepen. De regierol van de gemeenten in het vormgeven van een doorgaande ontwikkelingslijn wordt versterkt. Door deze benadering kunnen jonge kinderen toegeleid worden naar vroeg-/voorschoolse programma's. Een betere afstemming tussen onderwijs-, jeugdbeleid en jeugdgezondheidszorg op lokaal niveau is van essentieel belang en is dan ook onderdeel van «Jeugd in Ba (la)ns».

- Ook relevant voor de doorgaande ontwikkelingslijn van 0 tot 18-jarigen is het concept van de Brede School, waarover de Kamer op 2 februari van dit jaar een notitie van de staatssecretarissen van OC en W en VWS heeft ontvangen². De notitie is op 6 april jl. met de TK besproken. In alle Meerjarige Ontwikkelings Plannen (MOP's) van de G25 is aandacht besteed aan het concept van de Brede School en is de intentie uitgesproken om dit verder uit te werken.
- Tenslotte is ook van belang voor de doorgaande ontwikkelingslijn van 0- tot 18-jarigen de pilots die op lokaal niveau plaatsvinden in het kader van de nota «Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheidsgroepen» (CRIEM)³. In deze nota is een drietal beleids-sporen uitgezet waarlangs het preventief integratiebeleid tot stand moet komen, namelijk: (a) intensieve begeleiding van jongeren waarmee het dreigt mis te gaan of al mee is misgegaan; (b) het voorkomen en tegengaan van spijbelen en voortijdig schoolverlaten middels het bieden van individuele trajectbegeleiding en (c) het voorkomen en tegengaan van ontwikkelingsachterstanden om zo te voorkomen dat een nieuwe generatie opgroeit die met dezelfde problemen te kampen krijgt. Op 16 februari jl. is een Criem-conferentie gehouden, alwaar gemeenten elkaar informeerden over «good practices». De minister voor GSI heeft tijdens het wetgevingsoverleg op 22 november 1999 toegezegd dat eind dit voorjaar een voortgangsrapportage over de pilots zal worden aangeboden aan de TK. In deze rapportage worden tevens de bevindingen van de externe commissie met de pilots tot nu toe, meegenomen. De pilots lopen eind dit jaar af waarna begin 2001 naar verwachting de evaluatie van het verloop van de pilots wordt afgerond.

Ad 3. Onderwijs-arbeidsmarkt

Recente publicaties in de media laten zien dat onderzoek in Amsterdam aantoont dat het nieuwe vmbo voor bijna de helft van de leerlingen die voor het beroepsonderwijs kiezen, te moeilijk zal blijken. Voor hen blijkt de meest praktisch gerichte opleiding binnen het vmbo, de beroepsbegeleidende leerweg, te zwaar. Dat is een ernstig probleem omdat voor deze leerlingen geen alternatieve opleiding beschikbaar is, en zij derhalve

¹ TK 1999–2000, 27 004, nr. 1.

² TK 1999–2000, 26 999, nr. 1.

³ TK 1997–1998, 25 726.

het onderwijs dreigen te verlaten zonder een beroepsopleiding te hebben afgerond.

Naast het bepalen van de zwaarte kan worden overwogen of het voor een groep leerlingen mogelijk is om tot een andere invulling te komen binnen de basisberoepsgerichte leerweg. Het gaat dan om leerlingen die moeilijk schools leerbaar blijken. In de nota «Onderwijskansen, ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden» is voorgesteld om te komen tot leerwerktrajecten die binnen het kader van de basisberoepsgerichte leerweg kunnen worden ingericht. Een leerwerktraject biedt de leerling de mogelijkheid buitenschools leerervaring op te doen. Het is de bedoeling dat in het leerwerktraject voor leerlingen vanaf 14 jaar voor een gestructureerde groepsbenadering wordt gekozen waarbij de leerlingen onder verantwoordelijkheid van de school een leerwerktraject volgen. Leerlingen worden dus opgevangen binnen het kader van de basisberoepsgerichte leerweg en krijgen hier de mogelijkheid om in de bovenbouw meer nadruk te leggen op de beroepsgerichte vakken en ervaring op te doen in de praktijk.

Deze leerwerktrajecten zullen aan een aantal randvoorwaarden moeten voldoen:

- de werkplek is een onderwijsleerplek
- de werkplek is van goede kwaliteit
- de theorie en praktijkvakken worden geïntegreerd aangeboden waarbij de theorie vakken ten dienste staan aan de praktijkvakken.

Steden gaan – gelukkig – op vele gebieden steeds meer publiek-private samenwerkingsverbanden aan. Zo is er bijvoorbeeld het Arena-initiatief¹, waar bedrijfsleven, scholen en arbeidsvoorziening samen werken aan een gerichte arbeidsmarkttoeleiding van (langdurig) werklozen. Dit initiatief heeft ondermeer geleid tot oprichting van de Arena-academie, dat opleidt tot dienstverlenende beroepen. Een ander voorbeeld is het adopteren en faciliteren van scholen zoals door een groot IT-bedrijf in Amsterdam: bedrijven en instellingen werken op lokaal niveau in nauwe samenwerking aan de leniging van personeelsproblemen en aansluitingsproblemen. Ook biedt het stimuleren van aansluiting tussen inburgering en beroeps- onderwijs (bijvoorbeeld voor assistent-functies) aanknopingspunten voor verhoogde instroom van onderop in sectoren die kampen met personeelskrapte. Bedrijven kunnen hierin bijdragen door het bieden van mogelijkheden voor duale leertrajecten en door een actieve betrokkenheid bij de begeleiding en doorstroom op de werkplek na plaatsing.

De uitval in het voortgezet onderwijs onder leden van minderheden is groot. Volgens het SCP haalt een groot deel niet de startkwalificatie. Een verklaring is uiteraard de prestaties in het primair onderwijs. Een betere voorbereiding in het primair onderwijs zal ongetwijfeld dienstbaar zijn. Niettemin zijn voor de korte termijn maatregelen nodig om de schooluitval tegen te gaan.

Het Plan voortijdig schoolverlaten² is op 21 mei 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De aanpak die in het plan wordt beschreven kent drie invalshoeken:

1. preventie in het onderwijs

Voortijdig schoolverlaten (vsv) dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. De vernieuwingen in het onderwijs zijn mede hierop gericht. Uitgangspunt hierbij is dat ieder onderdeel van het onderwijssysteem maximaal wordt toegerust om in staat te zijn leerlingen te begeleiden naar het eindniveau van de opleiding en een overstap naar vervolgopleiding of beroepsuitoefening. Aanvullende maatregelen die ter ondersteuning hiervan kunnen worden ondernomen zijn onder meer een goede regis-

¹ Zie het artikel in het NRC van 20 maart 2000 met als titel «Pubers in Bijlmer opgeleid tot personeel met «smile»».

² TK 1998–1999, 26 695, nrs. 1–2.

tratie van de onderwijsloopbaan van jongeren, afspraken tussen scholen over samenwerking, een soepele overgang van vmbo naar ROC en het inzetten van ondersteuningsstructuren. Dit alles kan voorkomen dat jongeren voortijdig het onderwijs de rug toekeren.

2. versterking en structureel maken van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-functie)

De RMC-functie wordt structureel gemaakt en het beschikbare budget wordt verdubbeld tot 12 miljoen gulden. Tevens wordt wettelijk geregeld dat ook de niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters door de scholen gemeld moeten worden. Hierdoor zal het zicht op en de inzet voor álle vsv-ers aanmerkelijk kunnen verbeteren.

3. inzet op risicojongeren in de grote steden

Met name in de grote steden zijn veel (groepen) jongeren met complexe problemen. Dit uit zich onder andere in voortijdig schoolverlaten. In het kader van het wijkgerichte Grotestedenbeleid zijn er middelen vrijgemaakt voor voortijdig schoolverlaten. Voor hulp en ondersteuning aan deze jongeren is 48 miljoen gulden beschikbaar. Voor voorlichting en monitoring is 1 miljoen gulden beschikbaar.

1.2. Globale tussenstand van de uitvoering van de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» op de beleidsterreinen onderwijs, werkgelegenheid, anti-discriminatiebeleid, participatiebeleid, cultuur- en mediabeleid en communicatie.

Op het *onderwijsterrein* is van belang het bovengenoemde plan «Onderwijskansen, ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden» dat aan de Kamer is uitgebracht en dat aldaar is besproken op 22 maart 2000. Voor de zomer volgt een Uitwerkingsnotitie. De Tweede Kamer heeft een bespreking van de Uitwerkingsnotitie Onderwijskansen geagendeerd op 19 juni aanstaande.

Een Plan van aanpak (getiteld: Meer allochtoon onderwijspersoneel, MOA) is aan de Kamer aangeboden en in april 1999 met de Kamer besproken. De uitvoering is aangevangen; er is op 31 januari 2000 een voortgangsbrief aan de Tweede Kamer verzonden met de stand van zaken¹. In de brief wordt ingegaan op de volgende onderwerpen: vergroting van de vraag, vergroting van het aanbod en onderzoek. Daarover heeft in maart jl. overleg plaats gehad met de Kamer.

Op het terrein van *werkgelegenheid* heeft het kabinet in de «Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999» die op Prinsjesdag 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden, aangegeven dat zich ondermeer een gunstige ontwikkeling voordoet op het terrein van de werkgelegenheid van minderheden.

De verbetering van de arbeidsparticipatie onder etnische minderheden heeft zich in de afgelopen vier jaar vertaald in fors lagere werkloosheidscijfers. Volgens het CBS is het werkloosheidspercentage onder etnische minderheden in de afgelopen vier jaar -ondanks de hoge instroom- relatief sterk gedaald, namelijk van 26% naar 16% in 1998 (namelijk van 92 000 werklozen in 1994 naar 64 000 werklozen in 1998). Gedifferentieerd naar de vier grootste minderheidsgroepen is het werkloosheidspercentage in 1998 als volgt: Turken: 17%, Marokkanen: 20%, Surinamers: 12% en Antillianen: 21% (in 1997). Het werkloosheidspercentage onder autochtonen bedroeg 4%².

¹ TK 1999–2000, 23 328, nr. 63.

² CBS Allochtonen in Nederland 1999, pagina 70.

In de gezondheidszorg zijn positieve resultaten geboekt op het punt van het integratiebeleid minderheden. Die groei van de werkgelegenheid van

leden uit minderheidsgroepen is mede mogelijk gemaakt door het gezamenlijk optreden van sectorfondsen van sociale partners, VWS en Arbeidsvoorziening. Werkgevers en werknemers in de intramurale sector en verzorgingshuizen hebben in 1993 kwantitatieve taakstellingen afgesproken voor de instroom van minderheden: 3800 in vier jaar. Deze taakstelling is dubbel gehaald. Uit de eindmeting van het Nederlands Zorginstituut (Nzi) «Allochtonenbeleid zorginstellingen» van december 1997 blijkt dat in vier jaar tijd ruim 8000 leden van minderheden een baan hebben gevonden in de zorg. Met dit resultaat is het voor de periode van vier jaar opgerichte Tijdelijk vier jaar opgerichte Tijdelijk Ondersteunings-Punt Allochtonen in de Zorgsector (TOPAZ) begin 1998 officieel afgesloten.

Voor de zomer zal de minister van SZW samen met de minister voor GSI een notitie aan de Tweede Kamer zenden met voorstellen tot verbetering en verscherping van maatregelen van het arbeidsmarktinstrumentarium gericht op het streefdoel van halvering van het verschil in werkloosheid. In het bijzonder zal daarbij aandacht moeten worden geschonken aan de arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen¹.

Als input voor de nota gelden: het SER advies over de effectiviteit van het arbeidsmarktinstrumentarium voor minderheden en over de inzet van nieuwe instrumenten; het slotdocument van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt, de evaluatie van de Wet SAMEN en de uitkomsten van een brainstormsessie met deskundigen uit het arbeidsmarktveld.

Daarnaast hebben de ministers van SZW en GSI in het kader van de kabinetsdoelstelling – halvering van het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en etnische minderheden – dit voorjaar gesprekken met de MKB branches, twintig grote ondernemingen en de overheidswerkgevers. Inzet van deze besprekingen is een betere toeleiding naar de arbeidsmarkt en gelijktijdig een beroep op de sociale partners voor een nog intensievere bijdrage.

Op het terrein van het *voorkomen en bestrijden van vooroordelen, discriminatie en racisme* kan gemeld worden dat het in het regeerakkoord aangekondigde wetsvoorstel ter verhoging van de strafmaat voor structurele vormen van discriminatie momenteel bij een aantal instanties voor consultatie ligt. Naar verwachting zal na afsluiting van deze consultatieperiode het wetsvoorstel in mei van dit jaar in de ministerraad kunnen worden besproken.

De in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» aangekondigde conferentie over de samenwerking op lokaal niveau in de aanpak van vooroordelen en rassendiscriminatie heeft op 23 februari van dit jaar plaatsgevonden. De resultaten van die conferentie worden momenteel uitgewerkt. Bruikbare «best practices» worden geselecteerd om te kunnen worden ingebracht in de conferentie die in het kader van de Raad van Europa plaatsvindt in oktober 2000 te Straatsburg.

Op het terrein van het *participatiebeleid* is veelvuldig het onderwerp subsidiëring van zelforganisaties van minderheden aan de orde geweest. Er is door de staatssecretaris van VWS op 16 november 1999 een notitie bij de TK ingediend over de subsidiëring van zelforganisaties van minderheden². Deze notitie is nog niet besproken met de TK. Er zijn wel schriftelijke vragen ingediend die binnenkort zullen worden beantwoord. De inzet van het kabinet is gericht op de versterking van de lokale zelforganisaties van minderheden.

¹ Zie SCP-rapport «Variatie in participatie», september 1999.

² TK 1999–2000, 26 815, nr. 3.

Bij de instroom lopen minderheden te vaak stuk op «glazen deuren» en bij de doorstroom krijgen ze dikwijls te maken met «glazen plafonds». Ook bij de rijksoverheid stagneert de in- en doorstroom. Illustratief is in dit verband het traineeproject bij de rijksoverheid. Allochtonen vormden ruim 10% (112 personen) van de sollicitanten en slechts 1,5% (3 personen) van degenen die werden aangenomen.

Als reactie hierop is in de Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksoverheid (ICPR) afgesproken dat er een inspanningsverplichting berust bij de departementen om bij de volgende tranche een aandeel minderheden van tenminste 10% te realiseren. Als coördinator van het traineeproject zal het ministerie van BZK erop toezien dat dit percentage ook daadwerkelijk gehaald wordt. Tevens is een onderzoek gedaan naar de oorzaken van het teleurstellende percentage. Uit de voorlopige resultaten van het onderzoek blijkt dat psychologische tests niet geheel zijn toegesneden op leden van minderheden. Hiernaast blijkt dat de selecteurs vooral gekozen hebben op basis van de beste testresultaten, waardoor veel minderheden met voldoende testresultaten toch zijn afgevallen. Opvallend is bovendien dat in toenemende mate minderheden (vooral tweede generatie) niet meer als minderheid gekend worden. Tenslotte is in het SG-beraad van 27 oktober 1999 naar aanleiding van een brief van de SG van het ministerie van BZK over de naleving van de wet Samen, gesproken over het bevorderen van de arbeidsdeelname van minderheden bij de Rijksoverheid. Afgesproken is de slaag- en faalfactoren van het beleid van de afgelopen jaren in beeld te brengen en aanbevelingen te doen voor intensivering van het beleid.

Thans worden de mogelijkheden verder onderzocht van een bestuurdersbank – à la Toplink voor vrouwen maar nu voor minderheden – zodat besturen die leden van minderheden willen aantrekken zich hier toe kunnen wenden. Culturele instellingen die opteerden voor een meerjarige subsidie in het kader van de cultuurnota 2001–2004 in hun beleidsplannen aangeven wat de feitelijke samenstelling van de directie en het bestuur is en welke visie zij hebben op de samenstelling van personeel en bestuur. Een nieuw opgerichte pilotorganisatie, Atana, coacht potentiële bestuursleden voor de cultuursector en bemiddelt tussen hen en culturele instellingen.

Op het terrein van *cultuur- en mediabeleid* zijn door de Staatssecretaris van Cultuur diverse nota's ingediend over cultuur en minderheden. Zo zijn in dit verband te noemen de notities «Ruim baan voor culturele diversiteit»¹, «Cultuur als confrontatie»² en de brief van 22 september 1999 inzake de 3%-regeling³. Deze notities zijn op 30 juni 1999, 1 juli 1999 en op 30 september 1999 met de TK besproken⁴. Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Cultuur de notitie «Media en minderhedenbeleid» aan de TK aangeboden⁵ die op 7 oktober 1999 met de TK is besproken.

Ter uitwerking en concretisering van de communicatieparagraaf van «Kansen krijgen, kansen pakken» zal ik binnenkort een *communicatieplan* vaststellen. Hiermee wordt beoogd het draagvlak voor het integratiebeleid te verbreden, een evenwichtiger beeldvorming over minderheden te stimuleren en de partners in het integratiebeleid (gemeenten, instellingen, professioneel betrokkenen) toe te rusten met informatie (ideeëncentrale).

¹ TK 1998–1999, 26 565, nr. 1.

² TK 1998–1999, 26 591, nr. 1, voorzover betrekking hebbend op de fondsenstructuur en culturele diversiteit.

³ TK 1999–2000, 26 565, nr. 4.

⁴ TK 1998–1999, 26 565 enz., nr. 3; TK 1 juli 1999, 96–5581 t/m 5583 en TK 1999–2000, 26 565 enz., nr. 7.

⁵ TK 1998–1999, 26 597, nr. 5.

- Debatten over het integratiebeleid met «opinion leaders» en deskundigen uit zowel de autochtone als de allochtone gemeenschappen, zijn een belangrijke impuls voor de discussie over de intensivering van een evenwichtige beeldvorming over de integratie van minderheden. Ik heb het initiatief genomen om over inhoudelijke en actuele thema's debatten te laten organiseren. Zo heeft in 1999 kort na de schietpartij

in Gorkum een debat plaatsgevonden over etniciteit in berichtgeving. Naar aanleiding van de schietpartij in Veghel heeft ook op 14 maart jl. een gesprek plaatsgevonden met het Inspraakorgaan Turken waarbij is afgesproken om te komen tot nadere initiatieven teneinde ook de basis van de Turkse gemeenschap te doordringen van de zienswijze van de Nederlandse regering op erewraak. Daarnaast zijn er rondetafel-gesprekken geweest met de Molukse en de Marokkaanse gemeenschap. Voorts heeft naar aanleiding van de recente adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor Openbaar Bestuur op 7 februari jl. ook een informeel oriënterend debat plaatsgevonden met genodigden.

- In 2000 organiseert de Werkgroep Migranten en Media van de NVJ vier debatten over media en beeldvorming. Tevens zal De Balie in 2000 met het oog op «opinion-leaders» vier issue-debatten organiseren. Op 17 april a.s. zal als eerste van de reeks, een debat over onderwijs worden georganiseerd, mede naar aanleiding van een documentaire-serie van de VPRO over een VMBO-school in Amsterdam-Oost. Op 20 mei aanstaande zal het volgende debat gewijd zijn aan cultuur en recht, vanwege de toename van het aantal rechtszaken, waarbij daders een niet-Nederlandse achtergrond hebben. Dagelijks krijgen rechters, advocaten, officieren van Justitie te maken met de gevolgen en problemen, de verrassingen en conflicten van dat gegeven.

Ook is in het kader van de communicatie het afgelopen half jaar geëxperimenteerd met een elektronische discussie op de website www.rogervanboxtel.nl die maandelijks werd afgesloten met een elektronisch spreekuur over beleidsonderwerpen van mijn portefeuille.

Tenslotte zal in het kader van de uitvoering van de nota «Migratie Antilliaanse Jongeren»¹ een communicatieplan worden ontwikkeld, dat zowel op de Antillen als op Nederland (c.q. de Antillengemeenten) is gericht.

¹ TK 1998–1999, 26 283, nr. 1.