



# Inburgeren met perspectief

## Knelpunten en oplossingen stagnatie WI G4

Juli 2008

## **INBURGEREN MET PERSPECTIEF**

### **KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN STAGNATIE WI G4**

Juli 2008, concept 0\_2

Pieter Winsemius  
Erik Gerritsen  
Senay Ozdemir

Met ondersteuning van:  
Martin van der Krogt  
Astrid van der Lee  
Peter Wesdorp

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>4</b>
1.1	<b>Aanleiding</b>	<b>4</b>
1.2	<b>Vraagstelling</b>	<b>4</b>
1.3	<b>Verantwoording</b>	<b>5</b>
1.4	<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><i>Identificeren doelgroep</i></b>	<b>6</b>
2.1	<b>Probleemanalyse</b>	<b>6</b>
2.2	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>7</b>
2.3	<b>Maatregelen</b>	<b>7</b>
2.3.1	Reeds genomen	7
2.3.2	Korte termijn	7
2.3.3	(Middel)lang termijn	8
<b>3</b>	<b><i>Werven en toeleiden</i></b>	<b>9</b>
3.1	<b>Probleemanalyse</b>	<b>9</b>
3.2	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>10</b>
3.3	<b>Maatregelen</b>	<b>10</b>
3.3.1	Reeds genomen	10
3.3.2	Korte termijn	11
3.3.3	(Middel)lange termijn	11
<b>4</b>	<b><i>Intake</i></b>	<b>13</b>
4.1	<b>Probleemanalyse</b>	<b>13</b>
4.2	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>13</b>
4.3	<b>Maatregelen</b>	<b>13</b>
4.3.1	Reeds genomen	13
4.3.2	Korte termijn	13
4.3.3	(Middel)lange termijn	14
<b>5</b>	<b><i>Inburgeringstraject</i></b>	<b>15</b>
5.1	<b>Probleemanalyse</b>	<b>15</b>
5.2	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>16</b>

<b>5.3</b>	<b>Maatregelen</b>	<b>16</b>
5.3.1	Reeds genomen	16
5.3.2	Korte termijn	16
5.3.3	(Middel)lange termijn	17
<b>6</b>	<b>Examens</b>	<b>18</b>
<b>6.1</b>	<b>Probleemanalyse</b>	<b>18</b>
<b>6.2</b>	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>19</b>
<b>6.3</b>	<b>Maatregelen</b>	<b>19</b>
6.3.1	Reeds genomen	19
6.3.2	Korte termijn	20
6.3.3	(Middel)lange termijn	20
<b>7</b>	<b>Vervolgtrajecten</b>	<b>21</b>
<b>7.1</b>	<b>Probleemanalyse</b>	<b>21</b>
<b>7.2</b>	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>21</b>
<b>7.3</b>	<b>Maatregelen</b>	<b>21</b>
7.3.1	Reeds genomen	21
7.3.2	Korte termijn	21
7.3.3	(Middel)lang termijn	22
<b>8</b>	<b>Kinderopvang</b>	<b>23</b>
<b>8.1</b>	<b>Probleemanalyse</b>	<b>23</b>
<b>8.2</b>	<b>Oplossingsrichting</b>	<b>23</b>
<b>8.3</b>	<b>Maatregelen</b>	<b>24</b>
8.3.1	Reeds genomen	24
8.3.2	Korte termijn	24
8.3.3	(Middel)lang termijn	25
<b>Bijlagen</b>		<b>26</b>

# **1 Inleiding**

## **1.1 Aanleiding**

Nadat de Wet inburgering op 28 november 2006 door de Eerste Kamer is aangenomen, is deze op 1 januari 2007 van kracht geworden. Er kwam marktwerking, er werd een landelijk examen ingevoerd en er kwam een juridische verplichting voor een deel van de inburgeraars. Dit betekende dat een volledige stelselwijziging in korte tijd geïmplementeerd moest worden. Gemeenten zijn in de eerste helft van 2007 volop bezig geweest met het aanpassen van hun regelgeving, het inrichten van hun uitvoeringsorganisatie en het aanbesteden van de inburgeringsprogramma's.

Met de G4- en G27-gemeenten werden voor de periode 2007-2009 prognoses afgesproken over aantallen inburgeraars.

In september 2007 werd een aantal knelpunten manifest: de werving is een probleem, de groep van potentiële inburgeraars bleek lastig te bereiken en stelde zich afwachtend op en de invoering van de nieuwe werkprocessen bij gemeenten bleek ingewikkelder. Mede daardoor bleven de klassen leeg. Dit is aanleiding geweest om wettelijke vereenvoudigingen aan te brengen waardoor gemeenten de mogelijkheid hebben gekregen alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsprogramma aan te bieden en waardoor het inburgeringsprogramma ook gericht kan zijn op het staatsexamen Nederlands als tweede taal programma I of II. Dit maakt de werving en doelgroepbepaling tijdens de intake minder complex.

Met name in de G4 is, zij het in wisselende mate, nog steeds sprake van stagnatie in de toeleiding van inburgeraars naar inburgeringstrajecten. Daardoor dreigen de gemaakte volumeafspraken niet gerealiseerd te worden. Verdergaande en mogelijk onorthodoxe maatregelen lijken noodzakelijk.

De Minister voor WWI (MWWI) heeft aangegeven bestuurlijk topperleg met de G4 te willen hebben om te komen tot een heldere probleemdefiniëring van de stagnatieproblematiek en het bepalen van oplossingsrichtingen voor de korte en langere termijn. De korte termijn oplossingen betreffen voornamelijk 'versnellingen' en verbeteringen in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk. Bij de langere termijn oplossingen gaat het mogelijk om noodzakelijke landelijke beleidswijzigingen. Ook bij de G4 is de urgentie om tot verbeteringen te komen groot. De komende 10 jaar worden door gemeenten als doorslaggevend gezien voor het wegwerken van sociale achterstanden en het investeren in een goed woon- en leefklimaat. Een doorbraak aan de onderkant van de samenleving is noodzakelijk. Inburgering en integratie zijn met recht de grote sociale vraagstukken van de komende jaren.

Het bestuurlijk topperleg zal op 7 juli 2008 plaats vinden. De MWWI heeft Pieter Winsemius verzocht dit topperleg voor te bereiden en voor te zitten. De heer Winsemius wordt in zijn voorbereidingen bijgestaan door Erik Gerritsen en Senay Ozdemir (Winsemius cs).

## **1.2 Vraagstelling**

Deze notitie 'Inburgeren met perspectief' heeft als vraagstelling inzicht te bieden in de oorzaken voor de stagnatieproblematiek in de G4 en de mogelijke oplossingsrichtingen en concrete maatregelen op korte en (middel)lange termijn. De notitie vormt de basis voor het bestuurlijk topperleg dat op 7 juli in op Landgoed Voorlinden te Wassenaar tussen de MWWI en de G4 zal plaatsvinden. Daar kunnen dan

besluiten worden genomen over de in deze notitie voorgestelde en ter vergadering ingebrachte maatregelen.

### **1.3 Verantwoording**

Deze notitie is opgesteld door Winsemius cs. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen:

- De knelpuntennotitie 'Uit de knoop' opgesteld door de hoofden inburgering van de G4 uit juni 2008.
- Een bijeenkomst met de gemeentesecretarissen van de G4 op 18 juni 2008. Aan hen is vervolgens gevraagd de te treffen maatregelen om de uitvoering vlot te trekken op een rij te zetten en de voor de lange termijn te treffen (beleidsmatige) maatregelen, aan de commissie te sturen. Dit 'huiswerk' vormt tevens input voor deze notitie. Op 27 juni waren de gevraagde reacties op Den Haag na binnen.
- Interviews met de 8 wethouders van de G4, verantwoordelijk voor inburgering resp. sociale zaken. Het gaat om wethouder Asscher (Amsterdam, 11 juni), Ossel (Amsterdam, 25 juni), Van Eijk (Utrecht, 25 juni), Kool (Den Haag, 25 juni), Baldewsingh (Den Haag, 26 juni), Schrijer (Rotterdam, 26 juni), Kaya (Rotterdam, 27 juni) en Spit (Utrecht, 27 juni).
- De notitie 'Inburgeringsstelsel in vogelvlucht' van juli 2008 waarin op hoofdlijnen de (ontwikkeling en elementen van) het inburgeringsstelsel Nederland zijn weergegeven.

### **1.4 Leeswijzer**

#### *Businesssysteem als invalshoek*

Deze rapportage is qua hoofdstukverdeling opgebouwd langs het stramien van een globaal *businesssysteem* inburgering. De onderscheiden delen van het businesssysteem orden in aparte hoofdstukken behandeld. Achtereenvolgens komen aan de orde: De identificatie van de doelgroep (hoofdstuk 2), het werven en toeleiden (hoofdstuk 3), de intake (hoofdstuk 4), het inburgeringstraject (hoofdstuk 5), het examen (hoofdstuk 6), vervolgtrajecten (hoofdstuk 7), kinderopvang (hoofdstuk 8). Dat laatste geldt als een bijzonder knelpunt.

#### *Stramien hoofdstukken*

Ieder hoofdstuk kent een korte probleemanalyse, waarna wordt ingegaan op de mogelijke oplossingsrichting. Daarna wordt ingegaan op de maatregelen die al genomen zijn, op de maatregelen voor de korte termijn (het kan gaan om algemeen bruikbare maatregelen of specifieke maatregelen voor een bepaalde gemeente in het derde en vierde kwartaal van 2008) en de maatregelen voor de (middel)lange termijn.

Nota bene: Veelal gaat het hier om voorstellen waarover nog nadere besluitvorming dient plaats te vinden.

#### *Doelgroepen relevant*

In hoofdstuk twee wordt de doelgroep nader uiteengehaald in een aantal voor de uitvoering van inburgering relevante doelgroepen. In de daarop volgende hoofdstukken is telkens ook gekeken in hoeverre deze onderverdeling naar doelgroepen voor het specifieke onderdeel uit het businesssysteem relevant is.

## 2 Identificeren doelgroep

### 2.1 Probleemanalyse

De doelgroep van inburgering bestaat enerzijds uit inburgeringsplichtigen en anderzijds uit inburgeringsbehoefligen. In de afgesproken taakstellingen voor de periode 2007-2009 zijn beide groepen samengenomen. Het kabinet wil in haar zittingperiode 2008-2011 ongeveer 250.000 inburgeringstrajecten realiseren. Geschat wordt dat zo'n 255.000 mensen inburgeringsplichtig (exclusief nieuwe instroom) en 265.000 behoeftig zijn.

Met de G31 gemeenten zijn bij invoering van de WI afspraken gemaakt over het aantal te realiseren trajecten in de periode 2007-2009. Vervolgens zijn in het kader van het Deltaplan Inburgering (DPI) afspraken gemaakt over een verdere intensivering. Meer precies gaat het om aantallen inburgeraars die moeten worden toegeleid naar het doen van (minimaal) het inburgeringsexamen (of staatsexamen).

Gemeente	Ambitie	Intensivering DPI
Amsterdam	30.299	1.190
Den Haag	11.916	742
Rotterdam	15.069	978
Utrecht	5.083	261
Nederland	188.000	49.450

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de cijfermatige realisatie per gemeente.

De groep plichtigen is kenbaar vanuit het bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) dat beschikbaar wordt gesteld door de Informatie Beheer Groep (IBG). Zij zijn gekend voor wat betreft hun NAW-gegevens, land van herkomst en leeftijd. Er is geen kennis op voorhand over de overige omstandigheden (werkend of niet bijvoorbeeld). De groep inburgeringsbehoefligen is een grote ongekende groep. Zij werken deels, zijn deels thuis en verzorgen kinderen of hebben een uitkering. De G4 schatten dat een groot deel van het granieten WWB-bestand bestaat uit inburgeringsbehoefligen en dat zo'n 70% van de inburgeraars woont in één van de krachtwijken.

Het probleem is dat er (bij de gemeenten) in het algemeen weinig kennis bestaat over de inburgeraars (met name de behoeftigen). Daardoor kan onvoldoende worden aangesloten bij behoeften en vindplaatsen van de doelgroep. Dit wordt versterkt door de WI c.a. zelf waarin geen rekening is gehouden met verschillende doelgroepen. Een bijkomend probleem is dat deze kennis in enkele steden vanuit het proces niet systematisch wordt opgebouwd doordat gegevens niet worden vastgelegd of bewaard en er in het proces veel overdrachtsmomenten zijn waarbij informatie verloren gaat.

In het kader van inburgering en het vervolg van deze notitie lijkt het relevant een aantal doelgroepen te onderscheiden om een zekere profiling en targeting mogelijk te maken. De hier gekozen indeling is vooral relevant voor de werving en toeleiding (het belangrijke vraagstuk van de stagnatie). Andere indelingen zijn ook denkbaar (bijvoorbeeld naar opleidingsniveau).

	Werkenden	Uitkeringsgerechtigden	Nug / niet werkend <sup>1</sup>
Inburgeringsplichtig			
Inburgeringsbehoefstig			

## 2.2 Oplossingsrichting

Er is meer kennis nodig over inburgeraars en de daarin onderscheiden doelgroepen, zeker als we de ambitie hebben het stelsel meer vraaggericht in te richten. Het gaat om kennis van de ambities, de behoeften, de mogelijkheden (ook leerbaarheid, kinderen, baan) en de vindplaatsen van de doelgroep. Met name voor de inburgeringsbehoefstigen geldt bovendien dat onderzocht moet worden hoe deze groep kan worden gevonden.

Toeleiding naar het inburgeringsexamen als taakstelling is naar de mening van een aantal gemeenten, in het licht van de ontwikkeling naar participatie, geen goede norm. Gemeenten zouden met het rijk liever afspraken maken over het aantal inburgeraars dat wordt toegeleid naar werk, opleiding en maatschappelijke activering.

## 2.3 Maatregelen

### 2.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amsterdam laat afdeling Statistiek &amp; Onderzoek onderzoek uitvoeren naar kwantitatieve en kwalitatieve samenstelling doelgroep.</li> </ul>
Rijk	

### 2.3.2 Korte termijn

Gemeenten	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren onderzoek naar doelgroep (inzicht per september 2008)</li> <li>Inrichten klantvolgsysteem en 1 regisserende klantmanager</li> </ul>
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amsterdam gaat klanten betrekken bij de uitvoering (participatie en tevredenheidsonderzoeken, klachtenprocedure)</li> <li>Amsterdam gaat een klantinformatie- en klantvolgsysteem inzetten dat raadpleegbaar is voor de keten.</li> </ul>
Rijk	

<sup>1</sup> Gezien de traditionele rolpatronen binnen de doelgroep gaat het hier vooral om vrouwen met een inkomenverschaffende partner (met of zonder kinderen). Deze groep leeft in relatief isolement en wordt door de partner allerlei beperkingen opgelegd (in de buurt blijven, in vrouwengroepen deelnemen, beperkt aantal dagdelen beschikbaar). Een belangrijk deel van deze vrouwen heeft geen enkele ambitie om te werken.



- |                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Prestatieafspraken meenemen in midtermreview GSB</li><li>• Rijk biedt input aan verkenning doelgroepen vanuit landelijke informatie</li></ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 2.3.3 (Middel)lang termijn

<b>Gemeenten</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inrichten (virtueel) expertisecentrum waarin kennis van de doelgroep wordt uitgewisseld door gemeenten</li></ul>
<b>Rijk</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ondersteuning bij actie gemeenten hierboven</li><li>• Inburgeringsplicht al in laten gaan bij aankomst in Nederland met een Machtiging tot Voorlopig Verblijf in plaats van pas na het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit leidt tot onnodige wachttijden oplopend tot een jaar (voorstel Utrecht).</li></ul>

## 3 Werven en toeleiden

### 3.1 Probleemanalyse

Inburgeringsplichtigen kunnen op basis van het BPI door de gemeente worden opgeroepen. Een groot deel van de opgeroepen plichtigen bleek aanvankelijk niet in aanmerking te kunnen komen voor een aanbod (bijvoorbeeld werkende plichtigen, ook zij met een hele kleine baan). Door middel van een wetwijziging, welke met terugwerkende kracht in november 2007 in werking is getreden, kunnen gemeenten inmiddels alle plichtigen een aanbod doen. Plichtigen zijn echter niet verplicht dit aanbod te accepteren maar kunnen er ook voor kiezen zich zelf voor te bereiden op het inburgeringsexamen (of staatsexamen). Zij krijgen een handhavingsbeschikking en krijgen 3,5 of 5 jaar de tijd om het inburgeringsexamen af te leggen. Een groot deel van de plichtigen kiest voor het handhavingstraject. Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd:

- Inburgeren wordt door de doelgroep niet ervaren als iets dat – buiten de koppeling aan de verblijfsstatus – voor hen zelf toegevoegde waarde heeft. Het is een vereiste uit de Nederlandse samenleving en wordt niet gezien als kans om iets voor de inburgeraar te verwezenlijken.
- Inburgeren heeft een negatief imago onder veel inburgeraars.
- De eigen bijdrage van €270 voor het inburgeringstraject schrikt inburgeraars af.

Deze problemen treden versterkt op bij de groep inburgeringsbehoefteigen. Voor deze groep geldt dat zij geen koppeling hebben met de verblijfstatus en dus volledig moeten worden verleid om deel te nemen aan een inburgeringstraject. Op het moment dat zij dat doen moet overeengekomen worden dat zij het inburgeringsexamen doen. Gemeenten kiezen er soms zelf voor hetzelfde handhavingsregime te hanteren als bij inburgeringsplichtigen. Daardoor wordt een (te) hoge drempel opgeworpen. Een probleem voor deze groep is dat in de uitvoeringskosten niet is voorzien in de kosten van verleiding (intensieve werving) van behoefteigen.

De gemeenten pakken de werving verschillend aan. Deels ligt dit bij aanbieders (Rotterdam, Den Haag), bij de gemeente zelf (Utrecht vooral via oproepen uit BPI), bij de Stadsdelen (Amsterdam) of bij de gemeente via wervingsbijeenkomsten (Den Haag en Rotterdam), bij de inzet van ambassadeurs (Rotterdam) of andere organisaties (Amsterdam) en wervingsteams (Den Haag). De indruk is dat er veel goede en kleinschalige voorbeelden zijn maar dat een beweging over de hele linie noodzakelijk is om te leiden tot voldoende volume.

Bij de werving en toeleiding zijn de aantallen *no shows* en het grote aantal handhavingsbeschikkingen<sup>2</sup> dat wordt afgegeven een probleem. Daardoor vertaalt ingezette capaciteit zich niet in groot rendement qua inburgeringstrajecten. Ten aanzien van de handhavingsbeschikkingen geldt dat wordt ingeschat dat een groot deel van de mensen die daarvoor kiezen daarmee geen adequate invulling geven van hun eigen verantwoordelijkheid. Hoewel dit een centraal thema in de WI is, kan een groot deel van de doelgroep daar (nog) niet mee omgaan en moet dit veel meer gezien worden als uitkomst van een (empowerend) inburgeringstraject.. Bovendien lijkt een deel van de doelgroep tevreden met de status quo. Een analyse van Den Haag wijst uit dat ongeveer 50% van de ‘handhavers’ een baan heeft en het misschien moeilijk vindt inburgering met werk te combineren.

---

<sup>2</sup> In Utrecht kiezen bijvoorbeeld maar 10 tot 20% van de oudkomers (behoefteigen) voor een traject en 80% van de nieuwkomers (plichtigen).

## 3.2 Oplossingsrichting

Inburgering wordt pas wervend op het moment dat het zichtbaar toegevoegde waarde heeft voor de inburgeraar en drempels voor toeleiding worden weggenomen. Deze toegevoegde waarde kan verschillen (zie hoofdstuk 2 voor kennis over de ambities van de doelgroep). De G4 zijn voorstander de toeleiding zo laagdrempelig mogelijk te organiseren, waarbij het regime voor de plichtigen niet dient te gelden voor de behoeftigen. Om behoeftigen te verleiden zijn ruimere financiële middelen nodig omdat het gaat om een arbeidsintensief proces. Het bieden van daadwerkelijke toegevoegde waarde zou er toe moeten leiden dat oud-inburgeraars de beste ambassadeurs worden van een inburgeringstraject. De toegevoegde waarde van een traject zou kunnen zijn bijvoorbeeld baangaranties bij een gecombineerd traject of toeleiding naar een opleiding of eventueel maatschappelijke participatie.

Utrecht is voorstander ook behoeftigen onder een inburgeringsplicht te kunnen brengen (en het opleggen van een stevig bonus/malussysteem) en gemeenten op dit punt een grote mate van beleidsvrijheid te geven. Dit met het oogmerk bepaalde culturele barrières te kunnen doorbreken. Het onder de inburgeringsplicht brengen van de huidige behoeftigen lijkt echter, gegeven het fundamentele RvS-advies bij het Wetsontwerp WI, geen begaanbaar pad. Eventuele routes via uitkeringsregelingen of via leerplicht tot een bepaalde startkwalificatie (zie Bakker) zouden kunnen worden verkend.

## 3.3 Maatregelen

### 3.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"><li>Gemeenten hebben gewezen op de complexiteit van de regelgeving en voorstellen gedaan voor wijzigingen zoals uiteindelijk verwoord in Deltaplan Inburgering.</li></ul>
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"><li>Den Haag, Utrecht en Rotterdam hebben(tijdelijk) de eigen bijdrage afgeschaft. In Rotterdam is dit actief gecommuniceerd.</li><li>Den Haag organiseert wervingsbijeenkomsten op zondag (Concordia) voor de doelgroep.</li><li>Rotterdam organiseert wervingsdagen in de grootste deelgemeenten waarbij mensen uit het BPI zijn uitgenodigd.</li><li>Amsterdam geeft scholen betrokken bij 'taal- en ouderbetrokkenheid' vergoeding als deelnemers toestromen naar inburgeringstraject. Aantal scholen uitgebreid.</li><li>Rotterdam is in juni 2007 een grote campagne gestart om de bewustwording rond inburgering te vergroten. In november 2007 is de campagne geïntensiveerd met de boodschap dat de trajecten gratis zijn.</li><li>Rotterdam heeft taalaanbieders aangemoedigd actiever te werven onder de doelgroep (najaar 2007).</li><li>Rotterdam heeft afspraken met UWV gemaakt over toeleiding inburgeringsplichtige UWV-cliënten op basis van een bestandsanalyse BPI-UWV.</li><li>Rotterdam heeft een Rotterdams Ambassadeur Netwerk ingericht met vrouwen uit de doelgroep. In Noord is een laagdrempelige Taal- en Participatiewinkel ingericht.</li></ul>
Rijk	

- Wetswijzigingen met terugwerkende kracht per 1 november 2007 (aanbod aan alle plichtigen)
- Deltaplan Inburgering
- Opstarten draaggolfcampagne [www.hetbegintmettaal.nl](http://www.hetbegintmettaal.nl) miv 16 juni 2008 als positieve imagocampagne.

### 3.3.2 Korte termijn

Gemeenten	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aansluiten op draaggolfcampagne <a href="http://www.hetbegintmettaal.nl">www.hetbegintmettaal.nl</a> met een gemeentelijke wervingscampagne.</li> <li>• Uitwisselen best practices werving</li> <li>• Samenwerking binnen de gemeente (W&amp;I en MO) en met ketenpartners (CWI, UWV etc) verstevigen</li> <li>• Samenwerking met mogelijke toeleverende instanties verstevigen (scholen, consultatiebureaus).</li> <li>• Wijken met grootste groepen inburgeraars worden specifiek benaderd.</li> </ul>
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amsterdam schaft eigen bijdrage af</li> <li>• Amsterdam verstevigt regie op werving door DWI en Stadsdelen.</li> <li>• Amsterdam gaat best practices rond werving van binnen en buiten de stad uitwisselen</li> <li>• Amsterdam gaat een wervingspremie (€70) inzetten voor maatschappelijke organisaties en staat toe dat aanbieders ook zelf werven. Doel is deelnemers op vindplaatsen te werven</li> <li>• Amsterdam gaat actief mensen uit BPI oproepen</li> <li>• Amsterdam gaat een Stadspas verstrekken als bonus aan iedereen die deelneemt aan een inburgeringstraject</li> <li>• Den Haag start wervingscampagne 'Inburgeren is van ons allemaal' in oktober 2008.</li> <li>• Utrecht overweegt de eigen bijdrage te differentiëren (bonusmalus systeem) tot een bonussysteem.<sup>3</sup></li> <li>• Rotterdam neemt nader besluit over oplossing eigen bijdrage na 1-11</li> <li>• Rotterdam gaat in bepaalde deelgemeenten gebiedsgericht alle potentiële inburgeringsplichtigen uit BPI oproepen. No shows worden actief gehandhaafd en worden aan huis bezocht.</li> </ul>
Rijk	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verder vormgeven draaggolfcampagne met lokale invulling in de G4</li> <li>• Afspraken maken via de STAR om sociale partners te betrekken bij werving werkenden</li> <li>• Onderzoeken mogelijkheid verplichte acceptatie traject met terugwerkende kracht van toepassing te laten zijn op inburgeraars met een handhavingsbeschikking.</li> </ul>	

### 3.3.3 (Middel)lange termijn

Gemeenten
-----------

<sup>3</sup> Waarbij bijvoorbeeld iemand die een traject binnen een jaar afrondt een bonus krijgt van €500, iemand die er 1,5 jaar over doet geen bonus of malus krijgt. Iemand die er 2 jaar over doet een eigen bijdrage moet betalen van €1000 en iemand die het daarna afrondt het gehele traject zelf moet betalen.

Rijk
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wetswijziging per 1-1-2009 waardoor plichtigen verplicht worden voortaan gemeentelijk aanbod te accepteren</li> <li>• Afschaffen verplichting eigen bijdrage ad €270 en compensatie gemeenten voor inkomstenderving (alle gemeenten)</li> <li>• Verlengen periode tot ultimo 2010 (Den Haag)</li> <li>• Afspraken met sociale partners maken over inburgering op de werkvloer / taalverlof zodat werkenden gemakkelijker een aanbod kunnen aanvaarden.</li> <li>• Gemeenten de mogelijkheid bieden de inburgeringsplicht tijdelijk te kunnen opschorten zodat de gemeentelijke regierol wordt versterkt (Utrecht)</li> <li>• Financiële ruimte bieden voor werving van met name vrijwillige deelnemers (alle gemeenten)</li> </ul>

## 4 Intake

### 4.1 Probleemanalyse

Bij de intake wordt vastgesteld of een inburgeraar behoeftig of plichtig is en in aanmerking komt voor een aanbod. Door de verruiming van aanbodmogelijkheden voor alle plichtigen is dit proces vereenvoudigd. Wel dient te worden vastgesteld of ontheffing van de plicht moet worden verleend op medische gronden (medische keuring). Voorts wordt vastgesteld – veelal via een vorm van assessment (bijvoorbeeld de TIWI-toets) – welk inburgeringstraject voor de inburgeraar geschikt is. Ook kan worden vastgesteld welke flankerende maatregelen noodzakelijk zijn (kinderopvang). Idealiter wordt ook de mogelijkheid tot koppeling met enige vorm van participatie (dualiteit) gezien.

In de praktijk is dit intakeproces tijdrovend, kent dit wachttijden en verloopt het over een aantal schijven. De complexiteit van de intake verschilt per gemeente en heeft te maken met het aantal partners dat daarbij een rol speelt.

### 4.2 Oplossingsrichting

Het intakeproces dient zorgvuldig en snel te gebeuren, zeker in het licht van het benodigde maatwerk en van een eventueel doelperspectief van de inburgeraar. Wel dient het zo efficiënt mogelijk te worden gestroomlijnd (*lean* organiseren).

### 4.3 Maatregelen

#### 4.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"><li>• Amsterdam gaat vorming van groepen overlaten aan taalaanbieders. DMO doet dat niet meer. Deelnemers worden ook sneller doorgestuurd.</li><li>• Rotterdam: Omgekeerd proces. Inburgeraar stroomt in inloopklas en pas daarna volgt de formele intake (sinds november 2007)</li><li>• Rotterdam laat het Centrale Inburgeringsloket decentraal bij de taalaanbieders de voorlichtingssessies en intakes verrichten. Datzelfde geldt voor de taal-/leertoets. Zowel intake als toets vinden plaats op 1 moment, op 1 locatie.</li></ul>
Rijk	
•	

#### 4.3.2 Korte termijn

Gemeenten
-----------

Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Verder) stroomlijnen intake proces</li> </ul>
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amsterdam gaat doorlooptijd van melding tot plaatsing terugbrengen van 200 naar 45 dagen. Eerst in 3 pilots. Resultaat in november. Intake, assessment en deelname taalbrug in 1 dag.</li> </ul>
<b>Rijk</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start innovatietraject integrale intake als opgenomen in Deltaplan Inburgering</li> <li>• Minister zet team van experts in om de problematiek van de interfaces tussen ISI en de gemeentelijke systemen te verbeteren.</li> </ul>	

#### 4.3.3 (Middel)lange termijn

<b>Gemeenten</b>
<b>Rijk</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceptatieplicht inburgeringsplichtigen voor een gemeentelijk aanbod</li> <li>• Mogelijk maken categorale vrijstellingsgrond op basis van eerdere medische indicaties (WIA e.d.)</li> <li>• Taaltoets vervangen door gemeentelijke valse inspectie die steekproeven neemt bij taalaanbieders om vast te stellen of cliënten doelmatig (op hun niveau) onderwijs krijgen.</li> </ul>

## 5 Inburgeringstraject

### 5.1 Probleemanalyse

Inburgeringstrajecten leiden minimaal op tot het afleggen van het inburgeringsexamen. De kwantitatieve afspraken met gemeenten hebben hierop betrekking. In dat kader worden inburgeringstrajecten wel gezien als 'examentraining'.

In het Deltaplan Inburgering wordt ingezet op (uiteindelijk in 2011 80%) duale trajecten waarbij inburgering wordt gecombineerd met enige vorm van participatie (contextrijk leren). Het kan gaan om de combinatie van inburgering met re-integratie, beroepsonderwijs, maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk, zelfredzaamheids cursussen, sociale activiteiten, verenigingsleven etc) en werk.

Bij werkgevers bestaat, gegeven de schaarste op de arbeidsmarkt, steeds meer belangstelling mee te werken aan duale inburgeringstrajecten waarbij inburgeraars re-integreren of leren en werken combineren. Ook met not-for-profit organisaties blijken goede afspraken te maken over participatieplekken. G4 stellen zich volmondig achter deze doelstelling. Meer in het algemeen is het wenselijk dat inburgeringstrajecten onderdeel zijn van bredere trajecten gericht op participatie en empowerment.

Dat betekent participatie in de betekenis van werk, vervolgopleiding, werkervaring, stage of vrijwilligerswerk, waarbij rekening gehouden moet worden met de individuele mogelijkheden van inburgeraars. Om dat goed te kunnen realiseren is maatwerk nodig en ontschotting bij de inzet van middelen en regelingen. Nu zijn de beschikbare regelingen te veel verkokerd, kunnen middelen onvoldoende met elkaar worden verbonden, is maatwerk niet goed mogelijk (is er teveel verantwoordingslast) en wordt het beoogde einddoel mede daardoor onvoldoende bereikbaar. De komst van het Participatiebudget zou daarin soelaas moeten kunnen bieden, maar het is nog de vraag of dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn en of de invoering snel kan plaatsvinden.

Daarnaast is sprake van een aantal andere problemen:

- Duale trajecten vergen meer begeleiding van inburgeraars. De hogere begeleidingskosten kunnen niet worden gefinancierd uit de inburgeringsmiddelen (inclusief participatiebonus). Duale trajecten zijn op zichzelf genomen substantieel duurder dan enkelvoudige trajecten gericht op alleen het inburgeringsexamen. De huidige trajectvergoeding lijkt gebaseerd op gemotiveerde zelfredzame cliënten die in klasjes onderwijs volgen. De werkelijkheid is anders.
- Het combineren van inburgering met werk bijzonder moeilijk als de werkgever niet faciliteert dat onder werktijd taalcursus wordt gevolgd. Nu komt het voor dat inburgeraars (ruim) langer dan een jaar 3 avonden per week 3 uur les volgen. Het gedeeltelijk verzuim onder deze groep is structureel.
- De omvang van de klassen is te groot. Daardoor is er te weinig aandacht voor het individu en het benodigde maatwerk.
- In de huidige contracten is nog te weinig rekening gehouden met de wenselijkheid en mogelijkheid van duaal. Dit vergt flexibiliteit bij de aanbieders.
- In de huidige WI is alleen sprake van een duale voorziening als een voorziening naast toeleiding tot het inburgeringsexamen ook gericht is op arbeidsinschakeling. Die mogelijkheid is te beperkt.
- Stagnerende toeleiding leidt er toe dat sommige aanbieders failliet gaan of klassen niet optimaal samenstellen. De verdunning op niveau leidt dan tot niet rendabele klassen.
- De regelgeving maakt het niet mogelijk dat mensen die een traject stoppen om tijdelijke redenen (zoals bijvoorbeeld een zwangerschap) geen nieuw aanbod kunnen krijgen.



- Hoewel er sprake is van enige differentiatie in het trajectaanbod is er nog geen goed aanbod voor hoog opgeleide inburgeraars die in korte tijd de taal kunnen leren (naar ‘de nonnetjes’).

## 5.2 Oplossingsrichting

Er dient sprake te zijn van een kwalitatief hoogwaardig (maatwerk) aanbod waarbij alle andere randvoorwaarden geregeld zijn (flankerend beleid als kinderopvang, schuldhulpverlening e.d.). Trajecten met toegevoegde waarde voor de inburgeraars en toelidend naar duurzame maatschappelijke participatie in de voor de inburgeraar hoogst haalbare vorm. Participatie moet mede gelden als doelstelling voor de trajecten.

Door enkele gemeenten is wel voorgesteld om op zeer korte termijn naar de geest van het Participatiebudget te handelen, met het doel om inburgering in te zetten gericht op participatie waarbij rijksregelingen en beschikbare rijksmiddelen (WI, WWB, WEB), aangevuld met gemeentelijke middelen, gebundeld worden ingezet om daarmee reeds een grote groep inburgeraars inburgeringstrajecten in combinatie met participatietrajecten te kunnen aanbieden. Dit kan bijvoorbeeld in de Vogelaarwijken, waarmee ook een gebiedsgerichte, intensieve aanpak op inburgeraars in deze wijken kan worden gerealiseerd. Voor deze experimentele aanpak wordt voorgesteld een periode van twee jaar te kiezen, waarbij rijk en gemeenten overeenkomen welke middelen, prestaties (participatiedoelstelling als enig prestatie criterium) en overige resultaten worden afgesproken.

## 5.3 Maatregelen

### 5.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amsterdam heeft contractbeheer naar aanbieders verstevigd</li> <li>• Amsterdam doet mee aan pilot ‘inburgering en ondernemerschap’</li> <li>• Den Haag ontwikkelt trajecten die gecombineerd worden met werk, onderwijs, ondernemerschap en andere vormen van participatie zoals vrijwilligerswerk. Daarvoor wordt ook een participatiebank gecreëerd.</li> <li>• Den Haag heeft de trajectregie versterkt, waarbij trajectregisseurs de inburgeraar intensiever volgen en direct actie ondernemen bij verwijtbaar gedrag.</li> </ul>
Rijk	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Middelen beschikbaar gesteld voor taalcoaches (€350 per kop) en participatiebonus (duale trajecten)</li> </ul>	

### 5.3.2 Korte termijn

Gemeenten	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen van afroming door taalaanbieders in de prestatieafspraken met taalaanbieders.</li> </ul>
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amsterdam gaat taalbrug invoeren in ieder stadsdeel waarop deelnemers direct na intake geplaatst worden.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amsterdam gaat in pilot een goed inburgeringsaanbod voor hoogopgeleiden en PaVEM-vrouwen ontwikkelen.</li> <li>• Amsterdam gaat Schipholcollege (MBO 1 en 2) openstellen voor inburgeraars</li> <li>• Amsterdam gaat <i>e-learning</i> en <i>distant learning</i> stimuleren zodat mensen gemakkelijker in huiselijke context zelfwerkzaam kunnen zijn.</li> <li>• Amsterdam gaat ‘huisbezoeken’ afleggen bij taalaanbieders om de kwaliteit te controleren. ‘Onderwijs met klasse’</li> <li>• Rotterdam wil graag experimenteren met ontschotting van middelen in Vogelaarwijken.</li> </ul>
<b>Rijk</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opnemen experimenteerruimte in WI om meer experimentele vormen van duaal inburgeren mogelijk te maken (in ruil voor stevige kwantitatieve en kwalitatieve afspraken met gemeenten).</li> <li>• Afspraken maken via de STAR in het kader van ‘inburgeren op de werkplek, verankering in CAO’s en facilitering vanuit O&amp;O-fondsen (taalverlof, gecombineerde opleidingen).</li> <li>• Verspreiden van kennis over innovatieve en didactisch effectieve manieren van inburgeringsonderwijs (best practices) ism gemeenten (leerlastonderzoek).</li> </ul>	

### 5.3.3 (Middel)lange termijn

<b>Gemeenten</b>
<b>Rijk</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hoogte bedragen handhaven in combinatie met hogere kwalitatieve en lagere kwantitatieve prestatieafspraken maken met gemeenten, danwel hoogte trajectvergoeding en uitvoeringskosten naar boven toe aanpassen zodat kwalitatief betere dienstverlening mogelijk wordt.</li> <li>2. Ontschotten participatiebudget met werkelijke bestedingsvrijheid (geen gedwongen winkelnering of uitbesteding) en algemene op participatie gerichte verdeelmaatstaven. Wel aandacht voor het recht op inburgering.</li> <li>3. Mogelijk maken dat gemeenten een inburgeraar toestemming kunnen geven voor tijdelijke onderbreking van een traject.</li> <li>4. Wettelijk mogelijk maken van andersoortige duale trajecten in de WI</li> </ol>

## 6 Examen

### 6.1 Probleemanalyse

Het inburgeringsexamen is het ijk- en eindpunt van het inburgeringstraject. Het geldt tevens als laagste niveau. Aan de bovenkant is er de mogelijkheid tot het afleggen van een staatsexamen (NT2 programma I of II). Slagen voor het inburgeringsexamen op niveau A2 is tevens vereiste voor naturalisatie. Het aantal geslaagden voor een inburgeringsexamen is tevens outputindicator in het kader van het participatiebudget (per 1-1-2009). Toeleiding tot het examen is norm voor de gemeentelijke taakstellingen.

Rond het examen doet zich een aantal problemen voor:

- Het inburgeringsexamen heeft voor inburgeringsbehoeftegen zelf – vanwege het reeds hebben van een verblijfstitel – geen toegevoegde waarde, ook omdat het inburgeringsexamen geen verdere civiele waarde heeft en dus niet erkend wordt door onderwijsinstellingen (i.t.t. Staatsexamen NT2 programma I en II).
- Het inburgeringsexamen heeft nauwelijks maatschappelijke (civiele) waarde en sluit bijvoorbeeld niet aan bij het door werkgevers gevraagde niveau uit het convenant laaggeletterdheid. Het is voor sommige groepen inburgeraars – zij die kunnen werken – te laag omdat het niet voldoet aan het niveau startkwalificatie.
- Ondanks het lage niveau is het inburgeringsexamen voor grote groepen niet haalbaar. De eerste uitkomsten van de PaVEM deelnemers vormen een indicatie in die richting.<sup>4</sup> Een groot deel van de doelgroep is laagopgeleid en beperkt leerbaar.<sup>5</sup> In de WI zijn geen middelen beschikbaar om mensen die niet slagen opnieuw een aanbod te doen (doubleren).<sup>6</sup>
- Voor PaVEM geldt dat deelname aan het panelgesprek niet geldt als volledige deelname aan het examen waardoor deze vrouwen onnodig lang zes niet haalbare assessments moeten worden geleid om de financiering veilig te stellen.
- Het inburgeringsexamen kan niet altijd in de woonplaats van de inburgeraar worden afgelegd. Daardoor is er sprake van veel uitval (*no shows*) bij het examen.
- Het portfolio als onderdeel van het examen past niet goed bij het participatieprofiel van de deelnemers. Bovendien leidt de verplichting tot het vullen van het portfolio met maximaal 30 bewijsstukken tot een rituele dans.<sup>7</sup>
- De beoordeling van het portfolio door IBG is te rigide (voorbeeld tandarts(assistent))
- Vanwege de bekostigingssystematiek voor gemeenten is er een perverse prikkel om ook mensen die niet klaar zijn voor het examen toch naar het examen toe te leiden.
- Er zijn wachttijden bij het examen en deelnemers kunnen niet als groep tegelijkertijd deelnemen aan het examen.

---

<sup>4</sup> In Utrecht slaagt bijvoorbeeld slechts 40% van de oudkomers voor het examen.

<sup>5</sup> Deze groep kan dus ook niet naturaliseren of een permanente verblijfsvergunning aanvragen. Zij blijven eventueel ‘gevangen’ in een relatie met iemand die wel een verblijfsvergunning heeft hetgeen vanuit emancipatoir oogpunt niet wenselijk is.

<sup>6</sup> Dit probleem heeft niet zozeer betrekking op het initiële instroomniveau omdat via de WEB middelen beschikbaar voor een voorschakeltraject voor analfabeten. Wat bij de WEB-middelen wel speelt is dat er sprake is van gedwongen winkelnering bij ROC’s. Ook mag uit WEB-middelen geen traject- en maatschappelijke begeleiding bekostigd worden.

<sup>7</sup> Het portfolio kan ook (deels) vervangen worden door assessments.

- Gemeenten dienen de kosten voor het examen (ad €230) te betalen uit de (toch al te lage) trajectvergoeding.
- Doordat in de huidige afrekensystematiek gemeenten voor 100% worden bekostigd als zij 90% van de gestarte trajecten laat leiden tot een inburgeringsexamen worden gemeenten min of meer gedwongen mensen naar het examen te sturen, ongeacht het na de cursus bereikte niveau.

Dit betekent dat het huidige inburgeringsexamen te zwaar is voor inburgeraars die slechts maatschappelijk kunnen participeren ('huis-tuin-keukentaal) en te licht is voor werkenden of deelnemers in een re-integratietraject.

## 6.2 Oplossingsrichting

Hoewel duale inburgeringstrajecten (contextrijk leren), kwalitatief betere trajecten en de inzet van taalcoaches het rendement van inburgering kunnen vergroten en een bijdrage kan leveren aan het behalen van het examen dient voor een groep inburgeraars wellicht een lager taalniveau van inburgering mogelijk te zijn. Het toetsen van het bereikte taalniveau als punt in een inburgeringstraject *an sich* staat niet zozeer ter discussie, maar kan niet het eindpunt zijn van het gehele traject gericht op participatie. Het vereiste taalniveau dient te sporen met de participatiemogelijkheden van de inburgeraar. Dan heeft het toegevoegde waarde voor de inburgeraars en is het niet alleen een brevet om mee te mogen doen maar stelt het in staat om mee te kunnen doen. Dit vergt een gedifferentieerd examen dat gekoppeld is aan de zogenoemde participatieladder. Het alternatief is dat met het behalen van het hoogst haalbare participatieniveau voor de inburgeraar de inburgeraar ook wordt geacht te zijn geslaagd voor zijn inburgeringsexamen.<sup>8</sup>

Meer algemeen dient in het licht van de ontwikkeling naar een participatiebudget het inburgeringsexamen geen outputindicator of norm voor taakstellingen te zijn (zie ook 2.2.)

## 6.3 Maatregelen

### 6.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	
Specifiek per gemeente	
Rijk	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• WWI heeft ICE opdracht gegeven voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen voor partijen die in het kader van het portfolio benaderd kunnen worden.</li> <li>• Afspraken met IBG over examen</li> <li>• Evalueren uitkomsten eerste examens</li> </ul>	

<sup>8</sup> Dit laatste wordt bemoeilijkt door de koppeling aan de verblijfsstatus. Inburgeringsplichtigen hebben er belang bij deze stap zo snel mogelijk te zetten.

### 6.3.2 Korte termijn

Gemeenten	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wegnemen perverse prikkels rond toeleiding naar het examen bijvoorbeeld door naar aanbieders het percentage geslaagden als prestatie maatstaf op te nemen.</li> <li>• Toezien dat onderwijsinstellingen maatwerk leveren, deelnemers in goede groepen worden geplaatst, trajecten van voldoende lengte krijgen en voorsorteren voor het goede examen.</li> <li>• Assessment vaker inzetten als (deel)alternatief voor portfolio</li> </ul>
Specifiek per gemeente	
Rijk	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereenvoudigen vereisten portfolio, gekoppeld aan participatiedoel</li> <li>• Mogelijk maken vervolgaanbod na het niet halen van het examen.</li> <li>• Afspraken met IBG over uitbreiden examenlocaties</li> <li>• Uitvoeren leerlastonderzoek</li> <li>• Uitvoeren leerbaarheidsonderzoek doelgroep en implicaties daarvan voor examen.</li> </ul>

### 6.3.3 (Middel)lange termijn

Gemeenten	
Rijk	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpassen vereisten examen en stroomlijnen informatievoorziening rond verschillende vormen van examen.</li> <li>• Afschaffen koppeling inburgeringsexamen aan zelfstandig verblijfsrecht (i.h.k.v. emancipatie vrouwen).</li> <li>• Afschaffen inburgeringsexamen en vervangen door Staatsexamen NT2 (niveau I voor laagopgeleiden, niveau II voor hoog opgeleiden).</li> <li>• Portfolio ontwikkeling koppelen aan ontwikkeling e-portfolio naar analogie met de Engelse Centers of Competence (zie Cie Bakker).</li> </ul>

## 7 Vervolgtrajecten

### 7.1 Probleemanalyse

Idealiter krijgen inburgeringstrajecten op duale wijze vorm (zie ook hoofdstuk 5). Dat is ook de inzet uit het Deltaplan Inburgering. Idealiter leidt dit tot duurzame arbeid. Het afleggen en slagen voor het examen is op zichzelf genomen niet belangrijk zijn. Wel is belangrijk wat iemand (vervolgens) met de verworven kennis kan en doet.

Het leren van de taal moet worden gecombineerd met enige vorm van maatschappelijke participatie (contextrijk leren). Voor een groep inburgeraars geldt inburgering als voorschakeltraject op een vervolgtraject naar participatie.<sup>9</sup> Het dient niet zo te zijn dat de wereld voor een inburgeraar door een inburgeringstraject opengaat en vervolgens weer dichtklapt als gevolg van het ontbreken van een vervolgtraject. Dit vergt regievoering of een warme overdracht naar een vervolgtraject gericht op het hoogst haalbare participatieniveau.

In de praktijk ontbreekt het vaak aan een goede regievoering op de klant en de plaatsing in het bredere perspectief. Ook ontbreekt het aan een goede nazorg als inburgeraars eenmaal participeren.

### 7.2 Oplossingsrichting

Een inburgeringstraject dient niet op zichzelf te staan maar onderdeel uit te maken van een breder participatietraject. Dit vergt dat inburgeraars worden beschouwd in het kader van de participatieladder.

### 7.3 Maatregelen

#### 7.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	
Specifiek per gemeente	
Rijk	

#### 7.3.2 Korte termijn

Gemeenten
-----------

<sup>9</sup> Andersom geldt dat er laagdrempelige alfabetiserings- en kennismakingscursussen gewenst zijn als voorschakeltraject voor inburgeringscursussen die gefinancierd kunnen worden uit de WEB (straks onderdeel Participatiebudget). Zie ook voetnoot 6.

Algemeen	
Specifiek per gemeente	
Rijk	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herijken van de gemiddelde trajectprijs in het kader van de participatiedoelstellingen</li> </ul>	

### 7.3.3 (Middel)lang termijn

Gemeenten	
Rijk	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhogen van de gemiddelde trajectprijs zodat duale trajecten, goede begeleiding en nazorg mogelijk zijn</li> </ul>	

## 8 Kinderopvang

### 8.1 Probleemanalyse

Er is in bijna alle gemeenten een gebrek aan kinderopvang voor inburgeraars. Daardoor ontstaan wachtlijsten en kan het vragen om kinderopvang gebruikt worden als manier van uitstel door inburgeraars (calculerend gedrag). Inburgeringsplichtigen vallen onder de Wet Kinder Opvang (WKO) (voor hen zijn in dat kader ook financiële middelen beschikbaar, al is het aanvragen van kinderopvang (via de Belastingdienst) voor de doelgroep vaak te ingewikkeld). Inburgeringsbehoefte vallen niet onder de WKO niet onder (de gemeente draagt deze kosten).

Naast het kwantitatieve vraagstuk van voldoende aanbod speelt ook een kwalitatief issue een rol. Inburgering vergt veel flexibiliteit van de kinderopvang omdat cursussen vaak maar dagdelen beslaan en roosters van inburgeraars kunnen wisselen. Dit vraagstuk zal verder worden vergroot als ook meer inburgeringscursussen in het weekend, vakantieperiode of in de avonden worden gegeven. Andersom kunnen ook taalaanbieders meer rekening houden met de mogelijkheden aanbieders van kinderopvang. Tenslotte speelt een cultureel aspect een rol: Niet alle ouders zijn ervan overtuigd dat voorschool / kinderopvang goed is voor het kind.

De G4 hebben met staatssecretaris Dijkema afgesproken dat ze alle doelgroepkinderen (waaronder de kinderen van inburgeraars) aan voorschoolse educatie willen laten deelnemen. Zij krijgen daar ook extra middelen voor. Voor kinderen in de leeftijd 2,5 tot 4 jaar hebben de G4 in principe dus voldoende middelen voor voorschoolse educatie, ook voor kinderen van vrijwillige inburgeraars. Van belang is dan dat VVE-roosters op inburgerroosters aansluiten.

Voor kinderen jonger dan 2,5 jaar en voor kinderen voor wie in de VVE niet direct een plaats beschikbaar is kan gedacht worden aan een vorm van tijdelijke informele oppas die toeleidt naar de voorschool. Een aantal gemeenten pas dergelijke vormen van informele kinderoppas al toe.<sup>10</sup> Deze hebben vaak als nadeel dat ze in de middagen – als er andere kinderen van school komen – niet goed werken.

Het tekort aan kinderopvang houdt niet op bij het afronden van het inburgeringstraject. Ook voor inburgeraars die na hun traject gaan werken of andere activiteiten ondernemen is dit een probleem.

### 8.2 Oplossingsrichting

Idealiter is voor alle inburgeraars professionele kinderopvang in voldoende mate beschikbaar. In de praktijk is dit niet het geval. Daarom moet (tijdelijk) worden omgezien naar alternatieve vormen van kinderopvang. Mogelijke tekorten in de formele opvang kunnen dan worden opgelost met andere constructies. Daarbij is het wel van belang te zorgen voor professionele begeleiding.

In het Meerjarenperspectief Kinderopvang<sup>11</sup> geeft staatssecretaris Dijkema aan de Wet Kinderopvang zodanig te willen wijzigen dat, naast kinderdagverblijven / buitenschoolse opvang en

---

<sup>10</sup> Bij zo'n informele oppas heeft de onderwijsafdeling van de gemeente ook baat en zou daar wellicht dan ook financieel aan bij kunnen dragen.

<sup>11</sup> Ministerie OCW, Meerjarenperspectief kinderopvang, 20 juni 2008, PO/KOV/22667



geprofessionaliseerde gastouderopvang, ook ‘informele’ opvang mogelijk wordt, waarbij alle vormen van opvang gelieerd moeten worden aan kinderdagverblijven of buitenschoolse opvang. Voor informele opvang geldt een maximumuurtarief van €2,50 en voorts wordt het aantal uren kinderopvangtoeslag per kind gemaximeerd (invoering per 1-1-2010). Los van het vraagstuk dat inburgeringsbehoefte niet onder de Wet Kinderopvang vallen bestaat er wel draagvlak voor informele opvang.

Ook de combinatie van kinderopvang met peuterspeelzaalwerk zou een mogelijke oplossing kunnen bieden. Het ministerie van OCW heeft een subsidieregeling voor gemeenten om die samenwerking tussen kinderopvang en peuterspeelzalen te bevorderen.

### 8.3 Maatregelen

#### 8.3.1 Reeds genomen

Gemeenten	
Algemeen	
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amsterdam kent kinderoppasregeling van €4 per uur</li> <li>• Utrecht kent een kinderoppasregeling van €3 per uur en de Kinderoppas met vrijwilligers op locatie.</li> <li>• Amsterdam hevelt administratieve afhandeling van kinderopvang van Stadsdelen over naar 1 partij (kinderopvangmakelaar).</li> <li>• Den Haag onderhandelt met kinderopvangaanbieders uit andere steden over een aanbod voor inburgeraars en re-integratiekandidaten.</li> </ul>
Rijk	

#### 8.3.2 Korte termijn

Gemeenten	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opzetten van gecombineerde leergangen inburgering / kinderopvangmedewerkster</li> <li>• Combineren van praktijkdeel beroepsopleiding kinderopvang met de opvang van kinderen van inburgeraars op dezelfde locatie.</li> <li>• Gemeenten bevorderen goede naschoolse opvang zodat inburgeraars niet naar huis hoeven om kinderen op te vangen.</li> <li>• Inburgeren op locatie van de kinderopvang (voorschool)</li> <li>• Inregelen voorschoolse educatie</li> </ul>
Specifiek per gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotterdam studeert op mogelijkheden opzetten ‘parasites’ (gebruikmakend van de voorzieningen van de locatie van de taalaanbieder) waar kinderoppas geregeld kan worden</li> </ul>
Rijk	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verspreiden van best practices van VVE en kinderopvang die toegestaan zijn.</li> <li>• WWI zet begrotingsmiddelen in voor overhead alternatieve kinderopvang.</li> </ul>	

### 8.3.3 (Middel)lang termijn

Gemeenten
Rijk
<ul style="list-style-type: none"><li>• Rijk sanctioneert (staat toe) formele meer informele vormen kinderopvang (kinderoppas) als tijdelijke noodmaatregel om het tekort aan kinderopvang op te lossen.</li><li>• Rijk zet in dat iedereen die een beroep doet op een voorziening betaald uit het Participatiebudget tevens onder de werking van de Wet Kinderopvang valt.<sup>12</sup></li></ul>

---

<sup>12</sup> Door inburgeringsbehoefigen in te schrijven bij CWI vallen ze als re-integratiecliënt wel onder de Wet Kinderopvang.

## **Bijlagen**

- Bijlage 1: Schematisch verslag gesprekken wethouders
- Bijlage 2: Schematische weergave schriftelijke input G4 aan Commissie Winsemius
- Bijlage 3: Het nieuwe inburgeringsstelsel in vogelvlucht
- Bijlage 4: Cijfermatige stand van zaken G4 per mei 2008