

Oplegvel Informatienota

Portefeuille H. van der Molen
Auteur Mevr. A. Kamphuis
Telefoon 5115044 E-mail: akamphuis@haarlem.nl
STZ/WWGZ Reg.nr. 2010/19247
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 9 februari 2010

Onderwerp

Evaluatie Wet inburgering Haarlem 2007-2009

DOEL: Informeren

Bij de invoering van het inburgeringsbeleid in 2007, naar aanleiding van de nieuwe Wet inburgering, is besloten dit beleid na enige tijd te evalueren. Afsproken is dat de Commissie Samenleving over de uitkomsten van de evaluatie wordt geïnformeerd (Actiepunt 1124).

B&W

1. Het college neemt kennis van de Evaluatie Wet inburgering Haarlem 2007-2009
2. De betrokkenen ontvangen informatie over de evaluatie.
3. Het college informeert de commissie Samenleving over dit onderwerp

Informatienota

Onderwerp: Evaluatie Wet inburgering Haarlem 2007-2009

Reg. Nummer: STZ/WWGZ/2010/19247

1. Inleiding

Op 1 januari 2007 is de Wet inburgering in werking getreden. De uitvoering van deze wet ligt grotendeels in handen van de gemeenten. In 2007 heeft Haarlem in dat verband beleid vastgesteld en zijn er afspraken met het Rijk gemaakt over de van 2007 tot en met 2009 te behalen resultaten. In de bijgaande evaluatie wordt teruggekeken op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de Wet inburgering, de opgedane ervaringen en de behaalde resultaten.

2. Kernboodschap

1. Het college neemt kennis van de Evaluatie Wet inburgering Haarlem 2007-2009.
2. De betrokkenen ontvangen informatie over de evaluatie.
3. Het college informeert de commissie Samenleving over dit onderwerp.

Samenvatting

In 2007 heeft Haarlem met het Rijk afgesproken om in de periode 2007 tot en met 2009 1139 inburgeringstrajecten te starten.

De uitvoering van de Wet inburgering verliep in 2007 moeizaam; in 2008 kwam de inburgering goed op gang, maar begin 2009 ontstonden opnieuw problemen. In verband met de achterstand in realisatie is in 2009 een reeks van maatregelen genomen, waardoor toch nog een behoorlijke inhaalslag is gemaakt.

Uiteindelijk zijn van 2007 tot en met 2009 in totaal 882 inburgeringstrajecten gestart. Daarmee heeft Haarlem 77% van de afgesproken doelstelling bereikt.

Dat de realisatie achter is gebleven bij de prognose heeft diverse oorzaken, waaronder:

- een korte voorbereidingstijd voor de uitvoering van de Wet inburgering en diverse daarop volgende wijzigingen van wet- en regelgeving;
- een te klein – en daardoor te kwetsbaar – team bij het loket inburgering, gecombineerd met flink toegenomen administratieve taken;
- een groter aantal (potentiele) inburgeraars dan verwacht bleek niet-inburgeringsplichtig, of moest worden vrijgesteld/ontheven, of weigerde een inburgeringstraject;
- een groter aantal inburgeraars dan verwacht heeft eerst een alfabetiseringstraject nodig, alvorens ze met een inburgeringsbudget kunnen starten.

Ook landelijk is het beeld dat de uiteindelijke realisatie is achtergebleven bij de prognoses uit 2007. Veel gemeenten stuiten daarbij op dezelfde problemen.

3. Consequenties

Uit de evaluatie komen diverse actiepunten voor 2010 voort. In het afgelopen jaar zijn – vanwege de achterstand in realisatie en de komst van het Participatiebudget –

diverse maatregelen genomen, die ook in de evaluatie worden genoemd; over deze maatregelen is al gecommuniceerd met de betrokken partijen (ROC Nova College, Regionaal Bureau Onderwijs en Stichting Vluchtelingenwerk NWH afdeling Haarlem).

4. Vervolg

De betrokken partijen zullen van de inhoud van de evaluatie op de hoogte worden gesteld.

Gelet op de afspraken met het Rijk voor het jaar 2010 en de openstaande acties voor 2010 uit de evaluatie, zal in juni en december een voortgangsrapportage verschijnen. Deze wordt ter informatie aan de Commissie Samenleving gezonden.

5. Bijlagen

Bijlage A. Evaluatie Wet inburgering 2007-2009

EVALUATIE WET INBURGERING
HAARLEM 2007-2009

BIJLAGE A.

JANUARI 2010
REG.NR. 2010/19247

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Achtergrond
 - 2.1 De wet inburgering
 - 2.2 De hoofdtaken van de gemeente
 - 2.3 Het Haarlemse inburgeringsbeleid
 - 2.4 De prestatieafspraken met het Rijk 2007-2009
3. Informatievoorziening
 - 3.1 Voorlichtingsmateriaal
 - 3.2 Website Inburgering Kennemerland
 - 3.3 Loket Inburgering
 - 3.4 Voorlichtingsbijeenkomsten
 - 3.5 Inburgeringsambassadeurs en wijkcontactvrouwen
4. Handhaven en faciliteren
 - 4.1 Procesbeschrijving
 - 4.2 Behaalde resultaten
 - 4.2.1 Algemeen beeld
 - 4.2.2 Cijfers
5. Knelpunten en conclusies
6. Doorkijk naar 2010
 - 6.1 Het participatiebudget
 - 6.2 Realisatieafspraken met het Rijk 2010
 - 6.3 Aanbesteding
 - 6.4 Instapcursussen
 - 6.5 Overige ontwikkelingen
 - 6.6 Acties 2010

1. INLEIDING

Vanaf 1 januari 2007 is de Wet inburgering van kracht. Nadat de wet in november 2006 was vastgesteld hadden de gemeente slechts kort de tijd om de implementatie van de wet voor te bereiden. In Haarlem zijn begin 2007 de uitgangspunten van het inburgeringsbeleid vastgesteld en is een start gemaakt met de uitvoering van de wet. Met het Rijk zijn afspraken gemaakt over de te behalen resultaten in de periode 2007-2009.

Bij de start van de uitvoering van de Wet inburgering is afgesproken om de aanpak te evalueren. In deze nota kijken we dan ook terug:

- hoe aan de Wet inburgering in Haarlem uitvoering is gegeven
- hoe dit is verlopen
- welke resultaten zijn geboekt en
- welke conclusies hieruit getrokken kunnen worden

In verband met het kunnen vormen van een oordeel over het verloop van de uitvoering, is in de zomer van 2009 een zevental groepsgesprekken georganiseerd met de betrokken gemeentelijke afdelingen, de opleiders en een groep inburgeraars. Voor de cijfers is gebruik gemaakt van het Informatiesysteem Inburgering.

Het Rijk is sinds het najaar van 2009 bezig met een landelijke evaluatie van de Wet inburgering. Naar verwachting verschijnt deze evaluatie in het voorjaar/vroege zomer van 2010.

Leeswijzer

Deze evaluatie betreft de uitvoering van de Wet inburgering. De projecten rondom de inburgering – het ‘flankerend beleid’ – en de inburgering van ‘pardonners’ vallen buiten het bereik van deze nota. In het tweede hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de Wet inburgering, de gemeentelijke taken, het Haarlemse inburgeringsbeleid en afspraken die Haarlem omtrent de Wet inburgering met het Rijk heeft gemaakt. In het derde en vierde hoofdstuk aandacht voor uitvoering van de Wet inburgering in Haarlem en de behaalde resultaten. In het vijfde hoofdstuk volgt een opsomming van de belangrijkste conclusies. In het zesde hoofdstuk tot slot aandacht voor een aantal recente ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op het inburgeringsbeleid vanaf 2010 en de in 2010 uit te voeren acties.

2. ACHTERGROND

2.1 De Wet inburgering

De Wet inburgering is op 1 januari 2007 in werking getreden. Doel van de inburgering is dat iedereen de Nederlandse taal spreekt en kennis heeft van de Nederlandse samenleving. Met deze kennis en vaardigheden heeft iedereen een basis om actief deel te kunnen nemen aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven in Nederland. Daarmee vormt inburgering een eerste stap op weg naar integratie. Kernpunten van de wet op hoofdlijnen zijn:

- verplichte inburgering voor zowel nieuw- als oudkomers,
- eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar,
- een resultaatsverplichting om het inburgeringsexamen binnen een bepaalde termijn te halen en
- invoering van marktwerking bij de inkoop van de inburgeringstrajecten.

Na vaststelling van de Wet inburgering door de Eerste Kamer in november 2006 hadden de gemeenten slechts kort de tijd om de implementatie van de wet voor te bereiden. De korte voorbereidingsperiode en de complexiteit van de wet- en regelgeving van de inburgering leidden bij de gemeenten landelijk gezien tot problemen met de invoering. De uitvoering kwam hierdoor pas relatief laat op gang. De resultaten bleven achter bij de verwachtingen. In het najaar van 2007 is in verband hiermee het Deltaplan Inburgering vastgesteld. Doel van het Deltaplan is dat (1) meer mensen hun inburgering afronden en (2) met een hoger niveau.

De invoeringsperikelen rondom de Wet inburgering en de komst van het Deltaplan leidden de afgelopen paar jaar tot diverse (wets)wijzigingen. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- **verbreding van de doelgroep:** de gemeenten hebben de mogelijkheid gekregen om in beginsel aan alle inburgeringsplichtige en –behoefte (=vrijwillige) inburgeraars een inburgeringstraject aan te bieden;
- **meer maatwerk:** in plaats van het inburgeringsexamen mag ook direct voor het Staatsexamen NT2¹ worden opgegaan; ook werden de taalvoorziening²; het Persoonsvolgend Budget en het Persoonlijk Inburgeringsbudget³ geïntroduceerd;
- **grotere nadruk op de participatie:** meer duale trajecten, waarbij het geleerde regelmatig in praktijk wordt gebracht; de gemeente ontvangt per gerealiseerd duaal traject een participatiebonus;
- **vereenvoudiging wet- en regelgeving:** de Tijdelijke Regeling vrijwillige inburgering wordt opgenomen in de Wet inburgering; er komt één handhavingstermijn voor oud- en nieuwkomers; de komst van het Participatiebudget, waarin de budgetten voor de Wet inburgering, de Wet Educatie Beroepsopleiding en de Wet Werk en Bijstand gebundeld worden.

Voor het antwoord op de vraag wie precies moeten inburgeren (verplicht/vrijwillig) en aan wie de gemeente verplicht is een inburgeringstraject aan te bieden, wordt hier verwezen naar **bijlage 1**.

2.2 De hoofdtaken van de gemeente

De uitvoering van de Wet inburgering is grotendeels in handen van de gemeente gelegd. Met de uitbreiding van de doelgroep en traject- en examenmogelijkheden is de taak van de gemeente bij de inburgering de laatste jaren nog meer toegenomen. De gemeente heeft krachtens de wet drie hoofdtaken:

- **Informeren:** het informeren van de (potentiele) inburgeraars over hun rechten en plichten en het trajectaanbod (zie hoofdstuk 3).
- **Handhaven:** het selecteren van inburgeringsplichtigen, het uitnodigen van (potentiele) inburgeraars voor een intakegesprek, het opstellen van handhavingsbeschikkingen, het verlengen van de inburgeringstermijn, het vrijstellen of ontheffen van de inburgeringsplicht en het opleggen van boetes bij het niet naleven van verplichtingen (zie hoofdstuk 4).

¹ Staatsexamen Nederlands als Tweede Taal. Het behalen van het Staatsexamen leidt tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. Het taalniveau voor het Staatsexamen is hoger dan voor het inburgeringsexamen en geeft (direct) toegang tot het volgen van een MBO/HBO/Universitaire opleiding.

² Hierbij wordt een inburgeringstraject ingezet ter ondersteuning van het volgen en behouden van een MBO I of II opleiding; het behalen van dit diploma leidt tot vrijstelling van de inburgeringsplicht.

³ Hiermee kan samen met de inburgeraar een heel specifiek traject-op-maat worden ingekocht.

- **Faciliteren:** het aanbieden van een inburgeringstraject aan de inburgeringsplichtige en – behoeftige personen (zie hoofdstuk 4).

2.3 Het Haarlemse inburgeringsbeleid

Het Haarlemse inburgeringsbeleid valt onder Programma 4.4 Integratie, inburgering en volwasseneneducatie van de begroting: “(...) Taal en kennis van de Nederlandse samenleving zijn absolute voorwaarden voor maatschappelijke en economische participatie, voor zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Haarlem wil dan ook dat al haar inwoners in alle opzichten kunnen meedoen. In dit kader biedt Haarlem inburgeraars een gevarieerd aanbod aan inburgeringstrajecten aan. (...)”. Ongeveer 25% van de Haarlemse bevolking is van buitenlandse afkomst; 13% van de Haarlemse bevolking is van niet-Westerse afkomst⁴. Bij de start van de uitvoering van de Wet inburgering in Haarlem in 2007 is ingeschat dat er in Haarlem ongeveer 10.000 potentiële inburgeraars zijn (oudkomers en inburgeringsbehoefigen). Daarnaast komen er jaarlijks ongeveer 100 tot 150 nieuwkomers bij (gezinsvormers en –herenigers en asielgerechtigden).

In de nota's Wet inburgering in de gemeente Haarlem 2007-2009 (2006/1498) en Verbreding Wet inburgering in de gemeente Haarlem 2007-2009 (2007/207103) is vastgelegd dat Haarlem in ieder geval aan de volgende doelgroepen een aanbod doet:

- Asielgerechtigden
- Geestelijke bedienaren
- Werkloze inburgeraars met een uitkering (WWB of UWV)
- Inburgeraars zonder eigen inkomen en zonder werk
- Werkende inburgeraars

Voor de groep vrijwillige inburgeraars geldt daarnaast dat genaturaliseerde Nederlanders, zijnde niet-Westerse allochtonen, en (daarna) Oost-Europeanen voorrang hebben op inwoners uit de overige EU-landen, Zwitserland e.d.

Procesinrichting

De uitvoering van de Wet inburgering is in Haarlem sinds 2007 verdeeld over drie (hoofd)afdelingen: Stadszaken, Dienstverlening en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Stadszaken houdt zich bezig met het beleid en de verantwoording. Dienstverlening (inburgeraars zonder eigen werk en inkomen; verreweg de grootste groep) en Sociale Zaken (uitkeringsgerechtigden) nemen de uitvoering voor hun rekening. In 2007 is bij Dienstverlening het Loket Inburgering opgezet. In vergelijking met andere gemeenten was sprake van een klein team. De medewerkers zijn niet werkzaam als klantmanager. Dat hiervoor destijds gekozen is heeft te maken met de toenmalige wet- en regelgeving, die qua doelgroepen en mogelijkheden beperkter was dan nu het geval is. Inburgeraars met een uitkering worden door het Loket doorgezonden naar Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het flankerend inburgeringsbeleid

Naast het aanbieden van een inburgeringstraject heeft Haarlem veel innovatieve projecten lopen, die te maken hebben met de inburgering: Taal aan Huis, Gilde Samenspraak, NT2-pleinen, Taalcoaches, 1001-Kracht, FemFit, de inburgeringsambassadeurs en de wijkcontactvrouwen. Voor een beschrijving van deze projecten wordt verwezen naar de Inburgeringsagenda (2008/161170). Deze projecten kunnen daar waar nodig ondersteuning bieden aan (potentiële) inburgeraars, zowel voor, tijdens als na een inburgeringstraject. De kans dat iemand een inburgeringstraject gaat/blijft volgen of een traject succesvol afrond en ook daarna met taal en participatie bezig blijft, wordt op deze wijze vergroot. Haarlem onderscheidt zich met de hoeveelheid en diversiteit aan projecten in positieve zin ten opzichte van veel andere gemeenten.

2.4 De prestatieafspraken met het Rijk 2007-2009

Haarlem heeft in 2007 afspraken gemaakt met het Rijk over de te behalen resultaten – het realiseren van inburgeringstrajecten – gedurende de periode 2007 tot en met 2009.

⁴ Jaarstatistiek Haarlem 2009

AFSPRAAK	AANTAL
1. Aantal te starten inburgeringstrajecten ⁵	1139
2. Handhaving zonder trajectaanbod	118

Vanaf 2010 tellen daarnaast het aantal duale inburgeringstrajecten⁶ en het aantal behaalde examens mee als prestatieindicator. Daarom wordt bij de resultaten alvast bekeken hoe Haarlem hierop de afgelopen jaren heeft gescoord.

In hoofdstuk 4.2 worden de behaalde resultaten afgezet tegen de bovenstaande afspraken en verder uitgewerkt.

Budget

Haarlem heeft ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering in de periode 2007-2009 de volgende budgetten ontvangen:

1. een vast (eenmalig) budget voor de invoering
2. een vast budget voor de informatietaak
3. een variabel deel voor de handhavingstaak
4. een prestatieafhankelijk deel voor de faciliterende taak (= inburgeringstrajecten)

Ad 3

Het gaat hier om het aantal handhavingsbeschikkingen **zonder** trajectaanbod. Vooraf is ingeschat dat het om 118 beschikkingen zou gaan. Per beschikking ontvangt de gemeente een vast bedrag. Indien het uiteindelijk om een groter aantal gaat, wordt dat achteraf met de gemeente verrekend.

Ad 4

Het gaat hier om het aantal beschikkingen **met** trajectaanbod (=gemeentelijk inburgeringstraject). Haarlem heeft een voorschot ontvangen, gebaseerd op in totaal 1139 gemeentelijke inburgeringstrajecten; per traject een bepaald (vast) bedrag.

Per vastgesteld gemeentelijk trajectaanbod mag de gemeente uiteindelijk 30% van het bevoorschotte trajectbedrag behouden. Als de inburgeraar daarnaast binnen drie kalenderjaren het examen ten minste eenmaal volledig aflegt, mag de gemeente de resterende 70% van het trajectvoorschot houden⁷.

In de jaren 2010 tot en met 2012 vindt de (eind)afrekening met het Rijk plaats.

In 2010 zal het Rijk eerst het bedrag voor de niet gerealiseerde trajecten terugvorderen (1139 minus het aantal daadwerkelijk gerealiseerde inburgeringstrajecten). Daarna wordt jaarlijks bekeken hoe het staat met het tijdig afleggen van het volledige examen.

Bij de besteding van het Wi-budget is rekening gehouden met de mogelijkheid van niet-volledige realisatie van alle 1139 trajecten⁸ en de mogelijkheid dat niet alle inburgeraars tijdig examen zullen doen. Eventuele terugvorderingen kunnen dan ook binnen het restant van het Wi-budget worden opgevangen.

De gemeente ontvangt sinds 2008 voor elk duaal inburgeringstraject een bonus bovenop het bevoorschotte trajectbedrag.

⁵ Hiermee wordt bedoeld: een *gemeentelijk* trajectaanbod dat door de inburgeraar is geaccepteerd; alleen deze trajecten tellen mee. Indien een inburgeraar een aanbod weigert en/of zelf een inburgeringstraject regelt, telt dit dus niet mee voor het behalen van het resultaat.

⁶ Officiële definitie duaal traject: "een inburgeringsvoorziening die met het oog op de actieve deelname aan de Nederlandse samenleving mede voorziet in activiteiten die in samenhang en ten minste voor een deel gelijktijdig met het verwerven van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving worden uitgevoerd". Dit wordt meestal bewerkstelligt door een stage of (vijwilligers)werk.

⁷ Hierbij geldt: als de beschikking in 2007 is afgegeven – ongeacht wanneer in 2007 – dan moet de inburgeraar voor 31 december 2009 voor het eerst volledig het examen hebben afgelegd; idem voor 2008 uiterlijk 31 december 2010 en voor 2009 uiterlijk 31 december 2011.

⁸ De opleiders krijgen alleen betaald voor daadwerkelijk gerealiseerde trajecten; geen afnamegarantie.

3. INFORMATIEVOORZIENING

De wet- en regelgeving rondom inburgering is complex en niet eenvoudig te doorgronden. Juist daarom heeft de gemeente een zeer belangrijke taak bij het informeren van (potentiele) inburgeraars over de inburgering. Haarlem maakt hiervoor gebruik van een aantal informatiemethoden.

3.1 Voorlichtingsmateriaal

Op diverse plaatsen in de gemeente zijn folders van het Rijk en de gemeente zelf aanwezig. De folders zijn in ieder geval verkrijgbaar in de Publiekshal, de bibliotheken, de wijkcentra, de moedercentra en het Mondiaal Centrum. In 2009 is in Haarlem ook een digitaal beeldverhaal ontwikkeld. Dit beeldverhaal laat via een serie van foto's en eenvoudige teksten het inburgeringsproces in Haarlem zien. Het beeldverhaal komt zowel in digitale vorm als papieren vorm beschikbaar. In de lokale media is tot nu toe weinig aandacht gevraagd voor de inburgering.

3.2 Website Inburgering Kennemerland

Naast informatie op de algemene website van de gemeente Haarlem – bereikbaar via het Digitale Loket – is de website 'Inburgering Kennemerland' <http://www.inburgeringkennemerland.nl> opgezet. De website bevat zowel informatie over inburgeren in het algemeen, als meer specifiek in de gemeenten in de regio Kennemerland. Ook staan er nieuwsberichten en links op naar de diverse scholen en organisaties, die in Haarlem betrokken zijn bij de inburgering. Aan de webmaster kunnen vragen worden gesteld over inburgering. Het beheer en onderhoud van de website is in handen van het Regionaal Bureau Onderwijs. De site is sinds 2007 in de lucht en wordt per maand door gemiddeld 600 individuele bezoekers bezocht.

3.3 Loket Inburgering

Potentiële inburgeraars die worden opgeroepen voor een eerste intakegesprek, komen bij het Loket Inburgering terecht. Het Loket is in 2007 opgezet en is gevestigd bij de Publiekshal aan de Zijlsingel. Tijdens het intakegesprek ontvangen de potentiële inburgeraars onder andere informatie over de diverse scholingsmogelijkheden en hun rechten en plichten. Het Loket is op werkdagen ook telefonisch bereikbaar voor allerlei vragen op het gebied van inburgering; dit geldt zowel voor potentiële inburgeraars als inburgeraars die al een traject volgen. In de praktijk blijkt dit meer tijd in beslag te nemen dan waar oorspronkelijk rekening mee was gehouden. Het Loket in zijn huidige opzet kent nog geen officiële inloofunctie. In de praktijk bestaat hier soms wel behoefte aan, vooral waar het gaat om zogeheten 'zelfmelders'.

3.4 Voorlichtingsbijeenkomsten

Er zijn nog geen grootschalige voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Aanvankelijk was hier vanuit de gemeente weinig behoefte aan, omdat de groep (potentieel) verplichte inburgeraars via diverse registratiebestanden (BPI en GBA) kon oproepen. Nu de gemeente ook aan vrijwillige inburgeraars een inburgeringstraject kan aanbieden – en deze groep bij de gemeente niet precies bekend is – is het belangrijk om dit instrument alsnog in te gaan zetten. Bij de voorlichtingsbijeenkomsten zijn enkele inburgeringsambassadeurs nauw betrokken. Op kleinschalig niveau heeft wel een klein aantal voorlichtingsbijeenkomsten plaatsgevonden, waaronder recentelijk in een van de Moedercentra. Ook in 2010 worden dergelijke kleinschalige bijeenkomsten, gericht op een specifieke doelgroep, georganiseerd.

3.5 Inburgeringsambassadeurs en wijkcontactvrouwen

Haarlem kent sinds begin 2009 twintig inburgeringsambassadeurs. De inburgeringsambassadeurs zijn 'evaringsdeskundigen' en zijn vrijwilligers. Zij fungeren als rolmodel en kunnen met hun persoonlijk verhaal anderen inspireren en motiveren en vragen over inburgering beantwoorden. Door hun eigen ervaring en contacten met de potentiële inburgeraars zijn zij voor de gemeente een belangrijkste bron van informatie. De inburgeringsambassadeurs worden dan ook betrokken bij bijvoorbeeld het organiseren van de voorlichtingsbijeenkomsten. De inburgeringsambassadeurs worden in opdracht van de gemeente begeleid door Stichting Haarlem Effect.

Naast de inburgeringsambassadeurs geven ook de wijkcontactvrouwen regelmatig informatie over de inburgering. De wijkcontactvrouwen zijn in dienst van Stichting Haarlem Effect. Zij komen ook 'achter de voordeur' en kunnen door deze aanpak voor de gemeente moeilijk bereikbare doelgroepen bereiken. De wijkcontactvrouwen proberen belemmeringen weg te nemen die vooral vrouwen ervan kunnen weerhouden een inburgeringscursus te volgen.

4 HANDHAVEN EN FACILITEREN

Naast de informatietaak heeft de gemeente nog twee andere taken:

- de handhavingstaak: het selecteren van inburgeringsplichtigen, het uitnodigen van (potentiele) inburgeraars voor een intakegesprek, het opstellen van handhavingsbeschikkingen, het verlengen van de inburgeringstermijn, het vrijstellen of ontheffen van de inburgeringsplicht en het opleggen van boetes bij het niet naleven van verplichtingen) en
- de faciliterende taak: het aanbieden van inburgeringstrajecten aan inburgeraars.

Hieronder volgt eerst een overzicht van de diverse stappen in het inburgeringsproces (4.1). Vervolgens worden de belangrijkste behaalde resultaten weergegeven en vergeleken met de afspraken met het Rijk (4.2). Voor de cijfers is gebruik gemaakt van de gegevens uit de (officiële) registratiesystemen. Omdat cijfers lang niet altijd iets zeggen over de praktijkervaringen, is er voor gekozen om afgelopen zomer een serie van groepsgesprekken te houden met medewerkers van de betrokken gemeentelijke afdelingen, de taalaanbieders, inburgeraars en overige bij de inburgering betrokken partijen. De groepsgesprekken zijn georganiseerd door de afdeling Onderzoek & Statistiek en geleid door een onafhankelijke gespreksleider. De belangrijkste uitkomsten zijn meegenomen in hoofdstuk 4 en 5.

4.1 Procesbeschrijving

1. De inburgeraar wordt via een brief opgeroepen voor een intakegesprek bij het Loket Inburgering; voor het selecteren van (potentiele) inburgeraars wordt gebruik gemaakt van het GBA-systeem (nieuwkomers) en het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen⁹; daarnaast melden sommige (potentiele) inburgeraars zich zelf bij de gemeente aan.
2. Het intakegesprek kan tot de volgende uitkomsten leiden:
 - Iemand is inburgeringsplichtig/-behoefstig en krijgt een gemeentelijk trajectaanbod;
 - Iemand is niet inburgeringsplichtig/-behoefstig;
 - Vrijstelling van de inburgeringsplicht;
 - Ontheffing van de inburgeringsplicht.
3. Inburgeringsplichtige en –behoefstige inburgeraars leggen vervolgens bij de opleider een taaltoets af voor het bepalen van hun taalniveau en leercapaciteit.
4. Aan de hand van de taaltoets en het intakegesprek bepaalt de gemeente welk soort inburgeringstraject aan de inburgeraar wordt aangeboden.
5. De inburgeraar kan het gemeentelijke aanbod accepteren (=handhaving met aanbod) dan wel weigeren (=handhaving zonder aanbod).
6. De inburgeraar ontvangt van de gemeente vervolgens de definitieve beschikking (verplichte inburgeraar) of overeenkomst (vrijwillige inburgeraar).
7. De inburgeraar die een aanbod geaccepteerd heeft gaat een (gemeentelijk ingekocht) inburgeringstraject volgen; hiervoor betaalt de inburgeraar een eigen bijdrage van 270 euro. De inburgeraar die een aanbod geweigerd heeft, moet zelf voor zijn/haar inburgering zorgen.
8. Na afloop van het traject maakt de inburgeraar het inburgeringsexamen, of Staatsexamen NT2 I/II. Als de inburgeraar binnen drie jaar slaagt, ontvangt hij/zij een bonus van 270 euro.
9. Alle hierboven genoemde stappen worden vastgelegd in het ISI-registratiesysteem¹⁰.

Ad 3. Uit de taaltoets kan naar voren komen dat iemand geheel/gedeeltelijk anafalbeet is in het Latijns schrift. Hij/zij wordt dan eerst op een alfabetiseringscursus geplaatst. indien een alfabetiseringscursus nodig is, dan start het inburgeringstraject pas na afronding van het alfabetiseringstraject.

Ad 4 / 8. voor een overzicht van alle soorten inburgeringstrajecten die Haarlem aan inburgeraars kan aanbieden, de opleiders en informatie over het (inburgerings)examen, zie **bijlage 2**. Het traject Opvoedingsondersteuning en ouderparticipatie wordt op wijkniveau gegeven.

4.2 Behaalde resultaten

4.2.1 Algemeen beeld

⁹ Het BPI is in 2007 door het Rijk per gemeente opgesteld. In het bestand zitten de namen van alle vreemdelingen die op 1 januari 2007 in Nederland woonden en van wie niet met zekerheid kon worden vastgesteld dat zij niet inburgeringsplichtig zijn.

¹⁰ ISI=Informatie Inburgeringssysteem. Het ISI bevat in ieder geval de gegevens van alle personen die actief zijn (geweest) in het kader van de Wet inburgering. Gemeenten moeten personen die naar aanleiding van een intakegesprek zijn gehandhaafd, een aanbod hebben geaccepteerd, zijn vrijgesteld of ontheven, opvoeren in het ISI.

In 2007 is de uitvoering van de Wet inburgering langzaam op gang gekomen. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat de Wet pas op een zeer laat moment bekend werd gemaakt, waardoor de gemeente weinig voorbereidingstijd had. De groep inburgeraars aan wie een trajectaanbod mocht worden gedaan was aanvankelijk relatief klein. Pas na de aankondiging van het Deltaplan Inburgering in november 2007 kon de gemeente zelf bepalen aan welke doelgroepen zij een aanbod wilde doen. Bovendien bleken de administratieve taken – voor zowel de gemeente als de opleiders – met de nieuwe wet- en regelgeving flink te zijn toegenomen. Landelijk gezien was hetzelfde te zien; algemeen wordt 2007 als een ‘verloren jaar’ beschouwd, waarin slechts kleine hoeveelheden inburgeringstrajecten werden gerealiseerd.

In 2008 kwam de inburgering in Haarlem aanvankelijk goed op gang. Het voor 2008 verwachte aantal gemeentelijke inburgeringstrajecten werd gerealiseerd: 420 trajecten (1139 trajecten / 3 jaar= 380 trajecten / jaar).

De verwachting was dat het positieve beeld uit 2008 zich in 2009 zou voortzetten en intensiveren. In de eerste maanden van 2009 nam het aantal beschikkingen met trajectaanbod echter sterk af. Het Loket Inburgering had begin 2009 te maken met problemen in de bezetting, waardoor er voor de intakegesprekken een wachtlijst ontstond en minder inburgeraars naar een traject werden toegeleid. Dit is opgelost door het tijdelijk inzetten van extra medewerkers, waardoor de wachtlijst kon worden weggewerkt en het aantal ingeplande gesprekken al gauw weer op het gewenste niveau kwam. Daarnaast bleek dat de effectiviteit van de gevoerde intake gesprekken was afgenomen. Waar voorheen ongeveer 45% van de gevoerde intakegesprekken leidde tot een gemeentelijk trajectaanbod, bleek dit in het voorjaar van 2009 gedaald te zijn tot slechts 15%. De oorzaken hiervoor – voor zover deze nog te achterhalen waren – leken divers: voor een aantal inburgeraars sloot het aanbod niet goed aan bij hun wensen (bijvoorbeeld hoger opgeleide inburgeraars of inburgeraars die slechts een deel van het examen hoefden te doen); andere inburgeraars hadden teveel andere zaken aan hun hoofd – een drukke baan, jong gezin, vluchtelingenproblematiek – waardoor zij niet (gelijk) een inburgeringscursus wilden volgen.

Gevolg van alle perikelen was dat tussen januari en juni 2009 slechts 118 gemeentelijke trajecten werden gerealiseerd. Gelet op de tegenvallende cijfers uit 2007 en 2009, werd duidelijk dat zonder actie het aantal van 1139 inburgeringstrajecten bij lange na niet gehaald zou worden, maar slechts iets meer dan de helft daarvan. Ook landelijk gezien was het beeld dat de meeste gemeenten de afgesproken doelstelling niet zouden gaan behalen. In verband hiermee heeft het Rijk de gemeenten aangespoord om per direct maatregelen te nemen om de achterstand zoveel mogelijk in te halen. Voor elke gemeente werd een ‘alarmlijst’ opgesteld. Voor Haarlem zag deze er als volgt uit:

- groen: 1139 trajecten
- geel: 797-1138 trajecten
- rood: minder dan 797 trajecten

In verband met de tegenvallende cijfers, de achterliggende problematiek en de benodigde inhaalslag hebben wij in Haarlem sinds de zomer 2009 per direct diverse maatregelen genomen om uit het rood in het geel terecht te komen.

- het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen, van waaruit inburgeraars voor gesprek worden opgeroepen, wordt gericht gescreend. Het percentage gesprekken dat omgezet wordt in een gemeentelijk aanbod stijgt daardoor;
- in augustus 2009 is een Taskforce Inburgering ingesteld, met daarin de hoofden en medewerkers van alle drie de betrokken (hoofd)afdelingen;
- per 1 september 2009 zijn twee extra casemanagers (voor 4 maanden) en een procesbegeleider (voor 2 maanden) ingehuurd ten behoeve van ondersteuning van het Loket inburgering;
- het inzetten van de inburgeringsambassadeurs bij de werving, voorlichting en begeleiding van (potentiële) inburgeraars;
- opnieuw contact – telefonisch en schriftelijk – met inburgeraars die:
 - een gemeentelijk aanbod eerder hebben afgewezen
 - hun akkoordverklaring nog niet ondertekend hadden
 - niet zijn verschenen op het intakegesprek
- inzet extra PIB trajecten bovenop de 50 die in het kader van het innovatietraject PIB waren afgesproken;
- screening en vergelijking van de bestanden van Dienstverlening en Sociale Zaken en Werkgelegenheid met het ISI-systeem; een deel van de gemeentelijke trajectaanboden bleek nog niet in het ISI-systeem verwerkt te zijn en was dus niet zichtbaar in de telling;

- er is een proef gehouden met het ROC NOVA – die de meeste trajecten levert – met een gezamenlijke intake/toetsing; beiden vonden op een locatie en aansluitend plaats wat makkelijker is voor de inburgeraar en tijdswinst voor de gemeente en opleider oplevert;
- een afspraak voor de toets bij de opleider wordt zoveel als mogelijk al tijdens het intakegesprek bij de gemeente ingepland; de inburgeraar krijgt de uitnodiging gelijk schriftelijk mee naar huis; de bedoeling is dat het percentage mensen dat niet verschijnt op de toets hierdoor omlaag gaat;
- er heeft een proef plaatsgevonden met het eerder laten tekenen voor akkoord met een trajectaanbod door de inburgeraar; dit voorkomt vertraging aan het einde van het proces.

De genomen maatregelen hebben geleid tot de gewenste inhaalslag voor 2009. Uiteindelijk heeft Haarlem in 2009 toch nog **449** inburgeraars op een gemeentelijk traject kunnen plaatsen. Gelet op hetgeen per jaar gehaald zou moeten worden, en de problemen aan het begin van 2009, is dit een positief resultaat. In totaal zijn in de periode 2007-2009 **882** gemeentelijke inburgeringstrajecten gerealiseerd

4.2.2 Cijfers

Tabel 1 Handhaving met aanbod (= gemeentelijke inburgeringstrajecten)

	Totaal	2007	2008	2009
Afspraak met Rijk	1139	379	380	380
Realisatie	882	12	421	449

In totaal heeft Haarlem 77% (878 trajecten) van de in 2007 afgesproken doelstelling (1139 trajecten) gehaald. Hiermee bevindt Haarlem zich in vergelijking met andere gemeenten in de middenmoot. Voor een nadere uitwerking van de bovenstaande tabel, zie bijlage 3.

Tabel 2 Handhaving zonder aanbod (= geweigerd aanbod of niet behorend tot doelgroep)

	Totaal	2007	2008	2009
Verwachting 2007	118	38	40	40
Realisatie	521	71	157	293

Het aantal handhavingen zonder aanbod is veel groter gebleken dan waar in 2007 op gerekend werd. Dat wordt onder andere veroorzaakt doordat meer inburgeraars dan verwacht een gemeentelijk trajectaanbod hebben afgewezen.

Tabel 3 Duale trajecten

	Totaal	2007	2008	2009
Duale trajecten	354 (40%)	5 (42%)	65 (15%)	284 (63%)
Niet-duale trajecten	528 (60%)	7 (58%)	356 (85%)	165 (27%)

Vanaf 2010 telt het aantal/percentage duale trajecten mee als prestatieindicator. Voor 2010 is het landelijk streven 60% duaal. In 2009 was dat in Haarlem al het geval. De verwachting is dat dit in 2010 ook zo zal zijn.

Tabel 4 Examenresultaten

	Totaal	2007	2008	2009
Deelname inb.examen	101	0	3	98
Geslaagd inb.examen	88 (87%)	0	3 (100%)	85 (87%)
Staatsexamen NT2	15	0	0	15
Taalvoorz. MBO	0	0	0	0

Het slagingspercentage is op dit moment hoog te noemen. De landelijke verwachting is dat het percentage de komende jaren lager zal liggen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat de hoger opgeleide inburgeraars/makkelijk lerende inburgeraars het examen als eerste afleggen.

5. KNELPUNTEN EN CONCLUSIES

Realisatieafspraken met het Rijk

In 2007 heeft Haarlem met het Rijk afgesproken om **1139** inburgeringstrajecten te starten. Uiteindelijk is de teller uitgekomen op **882** trajecten. Daarmee heeft Haarlem **77%** van de doelstelling bereikt en bevindt Haarlem zich, net als de meeste andere gemeenten, in de gele zone (alarmlijst VROM).

Dat de realisatie achter is gebleven bij de prognose heeft diverse oorzaken, waaronder:

- een korte voorbereidingstijd voor de uitvoering van de Wet inburgering en diverse daarop volgende wijzigingen van wet- en regelgeving;
- een te klein – en daardoor te kwetsbaar – team bij het loket inburgering, gecombineerd met flink toegenomen administratieve taken;
- een groter aantal (potentiele) inburgeraars dan verwacht bleek niet-inburgeringsplichtig, of moest worden vrijgesteld/ontheven, of weigerde een inburgeringstraject;
- een groter aantal inburgeraars dan verwacht heeft eerst een alfabetiseringstraject nodig, alvorens ze met een inburgeringsbudget kunnen starten.

In verband met de achterstand in realisatie zijn in 2009 diverse maatregelen genomen, waardoor de inburgering nu toch nog goed op koers ligt voor 2010.

Ook landelijk is het beeld dat de uiteindelijke realisatie is achtergebleven bij de prognoses uit 2007. Andere gemeenten stuiten daarbij op dezelfde problemen als Haarlem.

Werving, intake en doelgroepen

Tot op heden heeft de gemeente zich vooral op de (potentieel) verplichte inburgeraars gericht. Het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) moet worden 'leeggemaakt' en nieuwkomers moeten binnen 6 weken worden opgeroepen. Het BPI-bestand blijkt in de praktijk behoorlijk vervuld te zijn: er staan relatief veel personen in die uiteindelijk niet inburgeringsplichtig of –behoefstig blijken te zijn. Het BPI-bestand is in Haarlem nog niet leeg. Bij de start in 2007 stonden er **3010** personen in het bestand. Op 1 januari 2010 waren dat er **1440**; er zijn in de tussentijd dus meer dan 1500 dossiers onderzocht. De wens van het Rijk is dat dit alsnog zo snel mogelijk gebeurt. Haarlem zal in 2010 en 2011 in ieder geval de ruim 1400 nog in het BPI staande personen screenen en – waar nodig – oproepen voor een intakegesprek.

De verwachting is dat de komende jaren – naarmate het BPI leegraakt – het aandeel vrijwillige inburgeraars zal (moeten) toenemen. Dat vereist een andere aanpak van de werving: actief, via bijvoorbeeld het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en het organiseren van laagdrempelige opstapcursussen en het betrekken van werkgevers bij de inburgering (inburgeren op de werkvloer). Het is belangrijk daarbij gebruik te maken van de kennis en ervaring van de inburgeringsambassadeurs en wijkcontactvrouwen en overige personen/organisaties rondom de inburgering (het flankerend beleid).

Uiteindelijk leidde ongeveer 45% van de ingeplande intakegesprekken tot een gemeentelijk trajectaanbod. Dit heeft te maken met de volgende punten:

- aan zowel de uitnodiging voor het intakegesprek als voor de taaltoets geeft ongeveer 20-25% van de uitgenodigden geen gehoor. In verband hiermee zijn inmiddels maatregelen genomen; waar nodig worden inmiddels boetes uitgedeeld. Daar waar de inburgeraar geen gehoor bleef geven, is uiteindelijk een beschikking zonder trajectaanbod opgelegd.
- **96** inburgeraars werden vrijgesteld van de inburgeringsplicht; **25** inburgeraars werden wegens medische redenen ontheven van de inburgeringsplicht¹¹; **1** inburgeraar werd ontheven op grond van het leveren van voldoende inspanningen¹².
- ruim **100** personen bleken niet inburgeringsplichtig of –behoefstig;
- een groter aantal inburgeraars dan verwacht weigerde een gemeentelijk trajectaanbod.

De administratieve verplichtingen leggen veel meer beslag op de tijd van de gemeentelijke afdelingen – en de opleiders – dan aanvankelijk ingeschat. Dit leidde soms tot vertraging en het ontstaan van wachttijden bij de intake en taaltoets. De gemeente en de opleiders werken samen aan het voorkomen van het ontstaan van nieuwe vertragingen.

¹¹ Een door de gemeente aangewezen onafhankelijke arts voert de medische keuring uit.

¹² Als blijkt dat een inburgeraar, ondanks al zijn/haar geleverde inspanningen, niet in staat is het inburgeringsexamen te halen, kan hij/zij vanaf 6 maanden voor het verlopen van de inburgeringstermijn door de gemeente of de IND van de inburgeringsplicht worden vrijgesteld.

Haarlem kan momenteel aan een zeer grote groep inburgeraars een traject aanbieden. Met de verbreding van de Wet inburgering en de uitbreiding van de doelgroepen waarvoor in het beleid gekozen is, komt het tegenwoordig bijna niet meer voor dat iemand geen gemeentelijk trajectaanbod kan krijgen. Er bestaat dan ook geen aanleiding om de doelgroepen aan te passen.

Alfabetisering

In totaal zijn er **140** personen naar een alfabetiseringscursus doorverwezen. Dit zijn er veel meer dan verwacht. Het percentage neemt toe: ongeveer 1 op de 5 inburgeraars moet eerst een alfabetiseringscursus volgen. Dit legde een (te) groot beslag op het Educatiebudget, waaruit deze cursussen betaald moesten worden. Voor 2009 is hiervoor een oplossing gevonden. Voor 2010 zal een structurele oplossing gevonden moeten worden, ook omdat vanuit het Rijk met ingang van 2010 sterk bezuinigd wordt op het Educatiebudget (25%).

Daarnaast doet zich het probleem voor dat inmiddels duidelijk is dat een deel van deze groep naar alle waarschijnlijkheid nooit het benodigde (taal)niveau van het inburgeringsexamen zal halen. Landelijk gezien tekent zich hetzelfde beeld af als hierboven geschetst. De gemeenten hebben hiervoor onder andere via de VNG aandacht gevraagd bij het Rijk.

Inburgeringstrajecten

Haarlem kon de inburgeraars afgelopen jaren veel soorten inburgeringstrajecten aanbieden. De mogelijkheid tot het afleggen van het Staatsexamen NT2 is hier bij gekomen, net als de mogelijkheid om een 'taalkennisvoorziening' aan te bieden aan inburgeraars die een MBO-opleiding volgen. Vooral het Staatsexamen NT2 voorziet duidelijk in een behoefte; hoger opgeleide inburgeraars maken hier vaak gebruik van. Van de taalkennisvoorziening is nog geen gebruik gemaakt. Daar waar specifiek maatwerk nodig is, kan sinds 2009 gebruik worden gemaakt van het Persoonlijk Inburgeringsbudget. Door het nu meer dan voorheen kunnen leveren van maatwerk kan beter aangesloten worden bij de behoefte van de inburgeraars en de kans ook minder groot dat een inburgeraar uiteindelijk een trajectaanbod afwijst.

Alhoewel het aantal duale trajecten in 2008 relatief laag was, is het in 2009 fors gestegen, tot zelfs iets boven het door het Rijk gewenste percentage voor 2010. De verwachting is dat dit zich in 2010 zal voortzetten. In de nieuwe aanbesteding van inburgeringstrajecten wordt meegenomen dat 80% van de trajecten dual van karakter moet zijn. Daarbij is het belangrijk dat de participatiecomponent in ieder geval grotendeels gelijktijdig met de theorie plaatsvindt, substantieel van aard is en dat daarbij vooral ook het gebruik van de Nederlandse taal centraal staat. Zeker dat laatste wordt door de inburgeraars zelf zeer belangrijk gevonden.

Het examen

Inmiddels hebben meer dan honderd inburgeraars het inburgeringsexamen, danwel Staatsexamen NT2, afgelegd. Het slagingspercentage is relatief hoog. De algemene verwachting is dat dit de komende jaren iets zal afnemen.

Samenwerking intern

In de afgelopen paar jaar waren uitvoering, beleid en verantwoording verdeeld over drie (hoofd)afdelingen. De rolverdeling tussen de drie afdelingen was aanvankelijk niet altijd even duidelijk; hier is in de loop van de tijd wel verbetering in gekomen. De komst van het participatiebudget (zie hoofdstuk 6) biedt nieuwe kansen en mogelijkheden. De ontschotting van budgetten betekent dat de samenwerking tussen afdelingen zowel op beleidsniveau als in de uitvoering kan worden versterkt. In verband hiermee is dan ook besloten om de uitvoering, het beleid en de verantwoording per januari 2010 alsnog onder te brengen bij één hoofdafdeling (Beleidsnota Participatiebudget, SZW/BB/2009/215234). De verwachting is dat dit zal leiden tot:

- een betere dienstverlening aan de (potentiele) inburgeraars.
- meer samenhang in trajecten en betere combinaties van trajecten
- vermindering van administratieve lasten en toename van effectiviteit en efficiency.

Daarnaast zijn wij voornemens zo snel mogelijk het **klantmanagement** bij de inburgering te introduceren.

Samenwerking opleiders

De samenwerking tussen de opleiders en de gemeente verliep aanvankelijk vrij stroef, ook door diverse personeelwisselingen aan beide zijden. Voor de opleiders leidde het kleine aantal aanmeldingen in 2007 tot grote problemen, omdat zij inmiddels menskracht en middelen hadden

klaarstaan voor grotere aantallen inburgeraars. Het Rijk, de gemeenten en de taalaanbieders hebben in verband hiermee voor het verlies uit het jaar 2007 een financiële regeling getroffen. In 2008 en 2009 ging de samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen en de taalaanbieders beter: er kwamen over en weer vaste aanspraakpunten en de rapportages kwamen op gang. Het is belangrijk dat er met enige regelmaat overleg blijft plaats vinden, zowel op uitvoerend als op beleidsniveau.

De inburgeraars

Uit de groepsgesprekken kwam naar voren dat de huidige informatievoorziening aan de inburgeraars over het algemeen voldoende wordt geacht. Daarnaast gaven de inburgeraars aan tevreden te zijn met de inburgeringstrajecten en de docenten. Ze vinden het prettig contacten te leggen met andere inburgeraars. Wel is er een groot verschil in taalniveau tussen de inburgeraars, voor sommigen is het niveau te hoog, voor anderen juist te laag.

Vooraf het leren van de taal wordt door de inburgeraars zelf als zeer belangrijk gezien; belangrijker dan het onderdeel Kennis Nederlandse Samenleving. Het vullen van de portfolio – de praktijksituaties (zie bijlage 2. onder 'examen') – wordt met gemengde gevoelens bekeken. Het idee is op zich goed, maar er zou naar de inhoud en de hoeveelheid gekeken moeten worden. Waar de taal niet centraal staat, ziet men er soms het nut niet van in. Het wordt als vervelend ervaren dat sommige officiële instanties niet goed meewerken, vaak uit onwetendheid.

De eigen bijdrage van 270 euro voor het traject wordt over het algemeen niet als een barriere gezien.

Het effect van het volgen van een inburgeringstraject

De bij de gemeente bekende cijfers zeggen nog weinig over het daadwerkelijke effect van het volgen van een inburgeringstraject en het inburgeringsexamen. Ook landelijk gezien is hierover nog niet heel veel bekend. Een van de verklaringen hiervoor is dat de Wet inburgering daarvoor nog maar te kort in werking is. De werkelijke effecten worden pas de komende jaren bekend.

Alle betrokken partijen onderstreepten in de groepsgesprekken dat zij het nut inzien van het volgen van een inburgeringstraject. Het goed leren van de Nederlandse taal wordt daarbij als het allerbelangrijkst gezien. En daarnaast het oefenen van situaties in de praktijk, via (taal)stages, werk en oefeningen.

De geïnterviewde partijen geven aan dat taal cruciaal is bij zelfredzaamheid en participatie. Het beheersen van de taal geeft bijvoorbeeld meer zelfvertrouwen. Het volgen van een traject vergroot over het algemeen de participatiegraad en zelfredzaamheid, maar niet voor iedereen in dezelfde mate. Dat is nu nog lastig te meten, omdat het eenvoudigweg niet wordt bijgehouden. Na afronding van het traject verdwijnt de inburgeraar bij de gemeente meestal weer uit beeld.

Het in voldoende mate beheersen van de Nederlandse taal is belangrijk bij het vinden van werk. Maar het taalniveau dat nodig is voor het inburgeringsexamen is lang niet altijd voldoende voor het verkrijgen/behouden van werk, zo is de praktijkervaring. Of het volgen van een inburgeringscursus bijdraagt aan het verkrijgen van werk is op dit moment nog lastig te zeggen. De inburgeraar verdwijnt na afloop van het traject vaak uit beeld bij de gemeente. Daarnaast maakt de huidige economische situatie het vinden van werk sowieso lastiger. Wel bestaat onder de geïnterviewden de indruk dat degenen die een traject volgen meer gemotiveerd zijn om werk te vinden. Vanuit het traject inburgering en ondernemerschap zijn inmiddels een aantal voorbeelden waarbij inburgeraars zelf een eigen onderneming zijn gestart.

Het volgen van een traject en het afleggen van examen moet volgens alle betrokken partijen **niet als een eindpunt, maar juist als een beginpunt worden gezien**. Sommige inburgeraars zouden na afronding van het traject bijvoorbeeld graag een hoger taalniveau willen behalen. Er is dan ook meer behoefte aan duidelijkheid over de mogelijkheden van vervoltrajecten. Als er niets is, dan bestaat het risico dat de opgedane (taal)kennis weer verloren gaat.

Met de komst van het Participatiebudget en de bijbehorende Participatieladder (zie hoofdstuk 6) wordt het beter mogelijk om de effecten van een inburgeringstraject te 'meten'. Bovendien wordt er bij de intake al gelijk breder gekeken dan alleen de inburgering: wat heeft de persoon in kwestie voor/tijdens/na het inburgeringstraject nog meer nodig, om een bepaald doel te bereiken.

De bovenstaande ervaringen en conclusies hebben inmiddels tot een aantal maatregelen geleid (zie onder 4.2.1) en leiden tot een aantal in 2010 uit te voeren acties. Voor de in 2010 te nemen acties, zie hoofdstuk 6.5.

6. DOORKIJK NAAR 2010

Inburgering blijft een beleidsveld dat constant in beweging is. In dit hoofdstuk worden tot slot een aantal ontwikkelingen beschreven, die al in 2010 van invloed zullen zijn op de inburgering in Haarlem.

6.1 Het participatiebudget

Met ingang van 1 januari 2010 ontvangt Haarlem het geld voor de inburgering via het participatiebudget. In dit budget zijn de gelden voor de inburgering (Wi) de Wet werk en bijstand (WWB) en educatie (WEB) gebundeld. Het participatiebudget brengt ook een andere afrekensystematiek met zich mee. Er is een drietal prestatieindicatoren vastgesteld: het aantal vastgestelde inburgeringstrajecten, het aantal duale trajecten/taalkennisvoorzieningen en het slagingspercentage voor het examen. Hoe beter een gemeente hierop presteert, des te hoger het budget dat de gemeente twee jaar later ontvangt.

Bij het participatiebudget wordt gebruik gemaakt van de participatieladder. Op de laagste trede staat 'geïsoleerd leven', op de hoogste trede 'betaald werk'. Daar tussenin zijn diverse stappen mogelijk (activeren, opleiding, vrijwilligerswerk e.d.). Ook voor inburgeraars zal van de participatieladder gebruik worden gemaakt. De klantmanager kijkt aan het begin naar wat de inburgeraar nodig heeft om een bepaald doel te bereiken. Het volgen van een inburgeringstraject en het behalen van het examen zal daarbij voor inburgeraars een belangrijk onderdeel vormen, maar hoeft geen einddoel te zijn. Het kan zijn dat de inburgeraar voorafgaand, naast, of na afloop van het traject nog meer nodig heeft.

6.2 Realisatieafspraken met het Rijk voor 2010

Voor 2010 en 2011 ontvangt Haarlem van het Rijk nog een op objectieve maatstaven bepaald basisbudget voor de inburgering. Daarnaast maakt het Rijk met alle gemeenten afspraken over het aantal te realiseren trajecten in 2010 en 2011. Bij de start van de Wet inburgering was de ambitie om landelijk per jaar 47.000 inburgeraars op een traject te plaatsen. Gelet op deze ambitie en de achterstand in trajecten, zou Haarlem in 2010 volgens het Rijk 489 trajecten moeten realiseren. In het regeerakkoord is de landelijk ambitie echter verhoogd naar 60.000 trajecten per jaar; voor Haarlem betekent dat 624 trajecten in 2010. De minister biedt (alleen) gemeenten die gaan voor de hogere ambitie extra financiële middelen voor o.a. het oplossen van knelpunten; dit extra geld is wel prestatieafhankelijk.

Besloten is om voor 2010 – ondanks het hoge ambitieniveau, gelet op de ervaring van de afgelopen jaren en de interne veranderingen – in te zetten op 624 trajecten, om kans te maken op het extra budget. Indien we er in slagen extra geld voor knelpunten te krijgen, zal dit in ieder geval worden ingezet voor het werven van vrijwillige inburgeraars en voor inburgeraars met onvoldoende alfabetiseringsniveau, die nu blijven hangen in een alfabetiseringstraject of het inburgeringstraject zelf.

6.3 Aanbesteding

Haarlem is sinds najaar 2009 bezig met een nieuwe aanbesteding voor de inburgeringstrajecten. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan het bestek. Bij het schrijven van het bestek worden de opgedane ervaringen en de nieuwste ontwikkelingen meegenomen.

6.4 Instapcursussen

Voor veel (vrijwillige) inburgeraars blijkt een rechstreekse stap naar een inburgeringstraject te groot. Het Rijk stelt voor 2010 extra geld beschikbaar voor het organiseren van zogeheten 'instapcursussen'. Een instapcursus is erop gericht om op een laagdrempelige manier mensen voor te bereiden op het inburgeringstraject en een hoog percentage daarvan ook daadwerkelijk naar door te geleiden. Dit instrument kan vooral ingezet worden voor het werven van vrijwillige inburgeraars. Een uitgewerkt voorstel en procedure is op dit moment nog niet beschikbaar. Wel is duidelijk dat het moet gaan om een traject dat niet langer duurt dan zes maanden, moet bestaan uit meerdere bijeenkomsten en specifieke aandacht besteed aan het inburgeringsproces en de nut en noodzaak van het volgen van een inburgeringstraject.

Haarlem zet in op het realiseren van ongeveer 100 instapcursussen. Een deel van deze trajecten zal gerealiseerd worden via het al bestaande project Taal-aan-Huis is een type traject dat met enige

kleine aanpassingen ook prima als instapcursus kan dienen; het is nu een voortraject voor taalondersteunende activiteiten aan huis. Daarnaast is het de bedoeling om een of meerdere series van laagdrempelige voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren.

6.5 Overige ontwikkelingen

Er zijn nog meer ontwikkelingen gaande, die aansluiten bij de ervaring met inburgering in Haarlem, maar waarvan nog niet bekend is wanneer het officieel ingaat. Hieronder twee voorbeelden.

Het meetellen van deexamens

Niet alle vrijwillige inburgeraars willen het volledige inburgeringsexamen afleggen – maar slechts een of een aantal onderdelen – omdat de rest niet aansluit bij hun behoefte. Hier gaat het bijvoorbeeld om hoger opgeleide Amerikanen en Japanners, of mensen die principieel weigeren de korte vrijstellingstoets af te leggen. In de outputverdeelmaatstaven voor het participatiebudget telt het inburgeringsexamen uitsluitend mee als alle onderdelen daarvan succesvol zijn afgelegd. Het ministerie bekijkt op dit moment of het mogelijk kan worden gemaakt dat ook onderdelen van het examen meetellen als prestatieindicator.

Hardheidsclausule

Er zijn mensen voor wie, ook al doen ze hun uiterste best, het halen van het inburgeringsexamen een onmogelijke opgave blijkt. Een gemeente heeft de mogelijkheid deze mensen van hun inburgeringsplicht te ontheffen. Dat kan op dit moment niet eerder dan zes maanden voor het verstrijken van de voor de betreffende inburgeringsplichtige geldende termijn. Aan deze regel wordt een hardheidsclausule toegevoegd aan de hand waarvan het college van burgemeester en wethouders een inburgeringsplichtige die zich in ruime mate heeft ingespannen om te voldoen aan zijn inburgeringsplicht, maar die duidelijk niet zal kunnen voldoen aan die plicht, eerder dan zes maanden voor het verstrijken van de geldende termijn om in te burgeren kan ontheffen van de plicht.

6.6 Acties 2010

In verband met de conclusies uit hoofdstuk 5 en de nieuwste (wettelijke) ontwikkelingen, zullen in 2010 in ieder geval de volgende acties worden uitgevoerd:

1. Het samenvoegen van beleid en uitvoering binnen de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid; het opzetten van een team van klantmanagers en invoegen van de inburgering in het klantvolgsysteem.
2. Het realiseren van 624 inburgeringstrajecten; gelet op het hoge ambitieniveau is dit een streven, waarover geen 100% garantie kan worden afgegeven.
3. Het organiseren van 100 instapcursussen.
4. In het bestek voor de nieuwe aanbesteding verwerken van de opgedane ervaringen (m.b.t. o.a. duale trajecten, opname nieuwe soorten trajecten e.d.). Daarnaast uitbreiding van het gebruik van het Persoonlijk Inburgeringsbudget (PIB)
- 7 De website Inburgering Kennemerland actualiseren en up-to-date houden met meer nieuwsberichten en informatie; het digitale beeldverhaald op de website plaatsen; aandacht vragen voor de inburgering in lokale media; onderzoeken of er voldoende animo is voor een wekelijks inloopspreekuur en/of aanmeldformulier bij het Loket;
- 8 Het screenen en oproepen van de resterende personen in het BPI-bestand.
- 9 Starten met een actieve werving van vrijwillige inburgeraars; naast voorlichtingsbijeenkomsten voor de diverse doelgroepen, zal er ook in het bijzonder aandacht worden besteed aan inburgering en taal op de werkvloer.
- 10 Doorgaan met het zoeken naar methoden om de tijd tussen intakegesprek, taaltoets, afgeven van de handhavingsbeschikking en starten van het traject zo kort mogelijk te maken en houden en wachttijden te voorkomen.
- 11 De samenwerking met de opleiders en de organisaties/personen rondom de inburgering (flankerend beleid) verstevigen en meer structureren.
- 12 Het zoeken naar een structurele oplossing voor inburgeraars die in het alfabetiseringstraject 'vastzitten'.
- 13 De nieuwste wet- en regelgeving opnemen in een herziene verordening Wet inburgering.

Bijlage 1 – Verplichte en vrijwillige inburgering

Verplichte en vrijwillige inburgering

De wet maakt onderscheid tussen verplichte en vrijwillige inburgering. Aan beide groepen mag de gemeente een inburgeringstraject aanbieden.

Er zijn drie groepen personen die in beginsel **verplicht** moeten inburgeren:

- nieuwkomers
- oudkomers zonder Nederlands paspoort en
- geestelijke bedienaren.

Iemand is **niet** inburgeringsplichtig als

- hij/zij jonger is dan 18 of ouder dan 65 jaar,
- gedurende 8 jaar of langer in Nederland woonde toen diegene nog leerplichtig was,
- een diploma of certificaat heeft dat diegene vrijstelt van de inburgeringsplicht of een opleiding volgt leidend tot een diploma dat vrijstelt,
- danwel onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland.

Iemand die niet inburgeringsplichtig is, kan echter nog wel 'inburgeringsbehoefstig' zijn. Aan deze groep kan de gemeente ook een aanbod doen. Het gaat hier vooral om tot Nederlander genaturaliseerde oudkomers die bijvoorbeeld onvoldoende de Nederlandse taal beheersen. Omdat het hier gaat om vrijwillige inburgeraars, kan de gemeente hen niet dwingen een inburgeringstraject te volgen.

Aan wie moet/mag de gemeente een aanbod doen

Een gemeente is wettelijk verplicht om in ieder geval een trajectaanbod te doen aan

- asielgerechtigde inburgeraars en
- inburgeringsplichtige geestelijke bedienaren.

Daarnaast *kan* een gemeente een aanbod doen aan elke inburgeringsplichtige of –behoefstige inburgeraars. De gemeente mag hierbinnen zelf beleidskeuzes maken.

Bijlage 2 – Trajectaanbod en examens

Het volgen van een inburgeringstraject moet uiteindelijk leiden tot

- het behalen van het inburgeringsexamen, of
- het behalen van het diploma Staatsexamen NT2 I of II¹³

Daarnaast kan een inburgeringstraject tegenwoordig ook worden ingezet ter ondersteuning van het behalen van het MBO I of II diploma¹⁴

Soorten inburgeringstrajecten

De gemeente heeft de inkoop van de inburgeringstrajecten in 2007 aanbesteed. Er is aan drie partijen gegund: Het ROC Nova College, het Regionaal Bureau Onderwijs (RBO) en Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem (SVH). Zij leveren voor de aangewezen doelgroepen trajecten gericht op de volgende profielen:

- profiel opvoedingsondersteuning en ouderparticipatie (NOVA) (op wijkniveau)
- profiel opleiding (NOVA)
- profiel sociale redzaamheid en gezondheid (NOVA)
- profiel alfabetisering (NOVA)
- profiel ondernemerschap (RBO)
- profiel richting werk (NOVA)
- profiel werkende inburgeraars (NOVA)
- reïntegratie (uitkeringsgerechtigden UWV/WWB) (NOVA en SVH)
- sociale activering (uitkeringsgerechtigden WWB) (NOVA en SVH)
- trajecten specifiek voor asielgerechtigden (SVH)

Voor de doelgroep geestelijke bedienaren is er een apart landelijk inburgeringstraject. De gemeente meldt de geestelijk bedienaar hiervoor aan bij een centrale organisatie.

De mogelijkheid van het gelijk afleggen voor het Staatsexamen NT2 I of II – in plaats van het inburgeringsexamen – bestond ten tijde van de aanbesteding nog niet. Indien een inburgeraar een traject voor Staatsexamen NT2 wil doen, gebeurt dit onder een van de bestaande trajecten van het NOVA College of via een Persoonlijk Inburgeringsbudget (zie hieronder) bij een andere opleider.

Naast de bij aanbesteding ingekochte trajecten, kan de gemeente sinds 2009 ook een ander traject via een Persoonlijk Inburgeringsbudget (PIB) aanbieden. Het PIB kan gebruikt worden voor die gevallen waar een van de reguliere trajecten niet voldoet voor een inburgeraar. De inburgeraar kan samen met de gemeente een 'traject op maat' uitzoeken, bij een opleider naar keuze.

Een deel van de trajecten kan worden gekwalificeerd als een duaal traject. Een traject is dual als hetgeen in de theorie wordt geleerd, in de praktijk wordt gebracht en hetgeen in de praktijk gebeurt, vervolgens in de theorie terugkomt. Dit wordt meestal bewerkstelligd door het lopen van een stage of het doen van (vrijwilligers)werk. De gemeente ontvangt ter stimulering van het aantal duale trajecten sinds 2008 per dual traject een bonus van het Rijk.

Het examen

Het inburgeringsexamen bestaat uit vier onderdelen:

- het praktijkexamen, waarbij de inburgeraars gedurende het traject bewijzen moeten verzamelen van dertig praktijksituaties¹⁵ (de portfolio)
- kennis van de Nederlandse samenleving (KNS)
- de toets gesproken Nederlands
- het elektronisch praktijkexamen

De inhoud van een inburgeringstraject is afgestemd op het behalen van deze examenonderdelen. Per trajectprofiel kan de inhoud verschillen, zowel van het traject zelf als van (een deel van) het examen. Een traject dat leidt tot het afleggen van Staatsexamen NT2 of het MBO I of II examen heeft een wezenlijk andere inhoud; deze is meer specifiek (alleen) gericht op de Nederlandse taal en het behalen van het diploma Staatsexamen NT2 of MBO I of II.

¹³ Zie voetnoot 1

¹⁴ Dit heet de 'taalkennisvoorziening'. Het behalen van het Mbo diploma leidt tot vrijstelling van de inburgeringsplicht.

¹⁵ Bijvoorbeeld het aanvragen van een paspoort, het voeren van een gesprek met de huisarts, buren of op de school van het kind, het doen van aangifte van diefstal e.d.

Bijlage 3 – Trajectaanbod 2007-2009

Handhaving met aanbod (= gemeentelijke inburgeringstrajecten)

	Totaal	2007	2008	2009
Afspraak met Rijk	1139	379	380	380
Realisatie	882	12	421	449

Waarvan inburgeringsplichtig/vrijwillig

Inburgeringsplichtig	772
Vrijwillig	110

Waarvan oudkomers/nieuwkomers

Oudkomers	612
Nieuwkomers	270

Waarvan man/vrouw

Man	323
Vrouw	559

Waarvan gecombineerd (=reïntegratie), regulier of geestelijk bedienaar

Gecombineerd	67	4	23	40
Regulier	814	8	398	408
Geestelijk bedienaar	1	0	0	1