

**Deltaplan Inburgering:
Vaste voet in Nederland**

7 september 2007



Samenvatting

In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV is de ontwikkeling en uitvoering van het Deltaplan Inburgering aangekondigd. In het beleidsprogramma van het kabinet is de doelstelling van het Deltaplan als volgt uitgewerkt: “Het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering, zodat meer mensen hun inburgering afronden met een hoger niveau en economisch, sociaal en cultureel participeren in de samenleving”.

Nederland is in Europa koploper op het gebied van inburgering. Toch kent de inburgering nog maar een relatief korte historie. In de afgelopen 10 tot 15 jaar is vooral geïnvesteerd in het tot stand brengen van het systeem en de infrastructuur van inburgering. Per 1 januari van dit jaar is de nieuwe Wet inburgering met een nieuw inburgeringsstelsel van kracht geworden. Hierin ligt de focus op meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar gekoppeld aan een resultaatsverplichting in de vorm van het behalen van het inburgeringsexamen. Dit nieuwe stelsel is het uitgangspunt voor verdere ontwikkeling van de inburgeringspraktijk, dat leidt naar een bindend en verbindend stelsel. Het komt nu aan op de uitvoering en de realisering van de ambitie dat een maximaal rendement wordt bereikt.

De ambitie van het kabinet voor inburgering moet gezien worden tegen de achtergrond van een te laag rendement van inburgering. De resultaten van inburgering van oudkomers en nieuwkomers blijven achter bij het niveau dat van inburgeraars wordt gevraagd in het examen conform de nieuwe wetgeving en bij minimaal nodig is om in de Nederlandse samenleving mee te kunnen doen. Meer dan de helft van de oud- en nieuwkomers behaalt niet de beoogde niveaus. Het is van belang dat inburgering kan blijven rekenen op een groot maatschappelijk en politiek draagvlak, die de investeringen in beleid, geld en uitvoering rechtvaardigen. Daarom is het noodzakelijk de oorzaken van de achterblijvende resultaten te kennen en maatregelen te treffen die leiden tot significante verbetering van de kwaliteit en het rendement van inburgeringsprogramma's. In de eerste helft van deze kabinetsperiode ligt het accent op verbetering van de kwaliteit en het rendement. Op het moment dat de kwaliteitsverbetering vruchten gaat afwerpen, zal ook gewerkt worden aan het vergroten van het aantal mensen dat met hun inburgeringsprogramma start. Ter behoeve van de uitvoering zet het kabinet vereenvoudiging van de regelgeving in gang. Om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren, nodigt het kabinet de uitvoeringpartners uit om de komende jaren gezamenlijk aan het werk te gaan om de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's te verbeteren en instrumenten te ontwikkelen die de uitvoering ondersteunen en stimuleren.

Uitgangspunt van de kwaliteitsverbetering is het behalen van duurzaam rendement op inburgering. Met de nieuwe wet als uitgangspunt richt het kabinet zich de komende periode daarom op de wisselwerking tussen inburgering en participatie - dat is een belangrijke waarborg voor de kwaliteit.



Dit leidt tot een versterkte inzet op duale inburgeringsprogramma's die inburgering koppelen aan bijvoorbeeld onderwijs, werk of maatschappelijke participatie. Het gaat daarbij om een integrale benadering van participatiebevorderende maatregelen. Hiertoe is ook de relatie tussen het Deltaplan inburgering en andere kabinetsprojecten uit de Pijler Sociale Samenhang van belang. In het bijzonder gaat het daarbij om het Actieplan Krachtwijken. Van de potentiële inburgeraars woont circa 25% in de aandachtswijken.

Het realiseren van de beoogde kwaliteitsverbetering wordt door het rijk ondersteund door het faciliteren van actieprogramma's op het gebied van onder andere het participatiefonds, de participatieketen, de wijkgerichte aanpak, het persoonsvolgend budget en een examenprofiel voor ondernemers. Aan deze programma's wordt systematisch onderzoek gekoppeld zodat inzicht ontstaat in 'best practices' (wat werkt wel, wat werkt niet), die vervolgens breed in het land kunnen worden ingezet.

Getalsmatig vormt de inburgering een grote opgave. In Nederland wonen circa 250.000 vreemdelingen die onder de Wet Inburgering mogelijk inburgeringsplichtig zijn. Daarnaast woont in Nederland een groot aantal burgers met een grote inburgeringsachterstand, omdat zij nog onvoldoende de Nederlandse taal beheersen en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving hebben. De afgelopen kabinetsperiode zijn jaarlijks gemiddeld 35.000 mensen een inburgeringsprogramma gestart, waarvan ruwweg de helft onvoldoende niveau heeft behaald om te participeren in de samenleving. Met dit Deltaplan geeft het kabinet gemeenten de mogelijkheid om gemiddeld 60.000 programma's per jaar aan te bieden.

Vanuit de overtuiging dat een kwalitatief goed programma de inburgeraar én de samenleving op de lange termijn meer oplevert, kiest het kabinet ervoor de eerste twee jaren vooral te investeren in de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de inburgering. Het kabinet stelt zich ten doel dat in het jaar 2011 minstens 80% van de inburgeringsprogramma's een duaal karakter heeft. Dit vraagt een kwaliteitsslag en cultuurverandering bij alle bij de uitvoering van de inburgering betrokken partijen.

Daarom is de uitvoering van dit Deltaplan ook een gezamenlijke opgave voor de gehele Nederlandse samenleving, in al haar geledingen. Individuele burgers, maatschappelijke organisaties, de sociale partners en de uitvoeringpartners op het terrein van inburgering zijn uitgenodigd om bij te dragen. Tenslotte is iedereen nodig.



1	Context van inburgering	5
1.1	15 jaar inburgeringsbeleid in Nederland	5
1.1.1	Achterblijvende resultaten	5
1.1.2	Onderzoeken, rapporten en aanbevelingen	5
1.2	Aanscherping visie op inburgering	6
1.2.1	Bindend en verbindend	6
1.2.2	Participatie als noodzaak	6
1.2.3	De kwaliteit centraal	7
1.2.4	Participatie als startpunt	7
1.2.5	Investeren in inburgering: een gezamenlijke opgave	7
2	Kwaliteitsverbetering van inburgeringsprogramma's	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Meer maatwerk	9
2.3	Versterking verbinding inburgering en participatie	11
2.4	Versterking competenties uitvoerders inburgeringsprogramma	13
	Acties kwaliteitsverbetering inburgeringsprogramma's	14
3	Kwaliteitsverbetering door vereenvoudiging regelgeving	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Inburgeringsaanbod aan alle inburgeringsplichtigen	15
3.3	Direct kunnen opgaan voor het Staatsexamen	15
3.4	Eén handhavingstermijn	16
3.5	Een wet voor verplichte en vrijwillige inburgering	16
3.6	Participatiefonds voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering	16
3.7	Persoonsvolgend budget	17
	Acties vereenvoudiging regelgeving	18
4	Kwaliteitsverbetering door versterking van de uitvoering	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Ontschotting van middelen	19
4.3	Professionalisering opdrachtgeverschap	20
4.4	Verdere samenwerking in de participatieketen	20
4.5	Wijkgerichte aanpak	20
4.6	Inburgeringsakkoord met maatschappelijke organisaties	21
4.7	Volumeverhoging	22
	Acties versterking van de uitvoering	23
5	Projectaanpak	24
5.1	Inleiding	24
5.2	Inburgeringsakkoord	24
5.3	Samenwerking met gemeenten	24
5.4	Projectorganisatie	25
5.5	Relatie tot het Actieplan Krachtwijken	25
5.6	Communicatie	25
5.7	Monitoring en evaluatie	26
5.8	Financiën	27
	Bijlage: Resultaten van de inburgering 2003-2006	28

1 Context van inburgering

1.1 15 jaar inburgeringsbeleid in Nederland

De afgelopen 10 tot 15 jaar heeft de rijksoverheid zich geconcentreerd op de beleidsontwikkeling voor inburgering en de vertaling daarvan in wet- en regelgeving. Dat heeft geresulteerd in een nieuw inburgeringsstelsel dat bestaat uit de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar een belangrijk uitgangspunt is. Van de inburgeraar mag belangstelling worden verwacht voor de Nederlandse samenleving, taal en cultuur. Dan zal de overheid ook zorgen voor inburgeringsfaciliteiten.

Inburgering is niet vrijblijvend. In de wet zijn rechten en plichten van inburgeringsplichtigen (nieuwkomers en oudkomers die vreemdeling zijn) vastgelegd, het behalen van het inburgeringsexamen is als resultaatsverplichting geïntroduceerd en er zijn sancties vastgesteld bij het niet nakomen van de inburgeringsplicht. Binnen deze juridische kaders vindt de uitvoering op decentraal niveau plaats. De komende periode richt het kabinet zich op de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

1.1.1 Achterblijvende resultaten

Recente cijfers laten zien dat het rendement van de wetgeving tot nu toe tekortschiet. De resultaten van inburgering van de oudkomers en de nieuwkomers blijven achter bij het minimale niveau dat van inburgeraars wordt gevraagd en wat minimaal nodig is om in de Nederlandse samenleving mee te kunnen doen. Terwijl de Parlementaire onderzoekscommissie Blok (*Commissie Blok*) begin 2004 al concludeerde dat de resultaten van inburgering achterbleven bij wat gewenst is, laten de cijfers van de laatste jaren nauwelijks of geen vooruitgang zien. In 2006 kwam circa 56 % van de oudkomers na het volgen van een inburgeringsprogramma niet verder dan een zeer beperkt taalniveau (NT2 A1). Daarmee is slechts een minimale vorm van zelfredzaamheid mogelijk. Met de behaalde niveaus zou slechts ca 44 % van deze oudkomers geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Van de oudkomers boekte 52% geen meetbare vooruitgang in taalniveau vergeleken met de start van het programma. 48% behaalde een stijging van één of meer niveaus. De nieuwkomers scoorden maar marginaal beter. Dit betekent, dat een grote groep oud- en nieuwkomers, ondanks het volgen van een inburgeringsprogramma, niet of nauwelijks zelfredzaam is. Dat staat maatschappelijke, sociale en economische participatie in de weg.

1.1.2 Onderzoeken, rapporten en aanbevelingen

De afgelopen jaren is een grote hoeveelheid rapporten, adviezen en onderzoeken gericht op inburgering uitgebracht door o.a. de SER, de RWI, de RMO, de Taskforce inburgering, IBO, Commissie PaVEM, de onafhankelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Commissie Franssen), de Parlementaire onderzoekscommissie Blok, de WRR en de Algemene Rekenkamer. De knelpunten die geconstateerd werden en de aanbevelingen die gedaan werden, hadden betrekking

op de thema's: inhoud en samenstelling van programma's, financierings- en verantwoordingsystematiek, bestuurlijke verhoudingen, ketenvraagstukken, rechten en plichten en marktwerking. Een belangrijk aantal aanbevelingen is overgenomen. Het betreft echter vooral aanbevelingen die het karakter hebben van macro-interventies.

De aanbevelingen die niet primair via de weg van wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd, vergen de nodige bestuurlijke en professionele inspanningen en goede en samenhangende uitvoering van de inburgeringsprogramma's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gemeentelijke regie en het opdrachtgeverschap, de kwaliteit van de uitvoerders, de samenwerking met ketenpartners, de rol van werkgevers en andere maatschappelijke organisaties. Hoewel samenwerking binnen gemeenten (inburgering, SZW-loket, onderwijs- & educatieloket) en met de SUWI-keten (gemeenten, CWI en UWV) door zowel het rijk, gemeenten en de meeste uitvoeringsorganisaties belangrijk wordt gevonden, kan hier nog veel winst worden behaald. Daarbij stond inburgering de afgelopen jaren niet altijd voldoende hoog op de agenda. Hierdoor zijn de resultaten tot nu toe achtergebleven en valt het rendement voor zowel de inburgeraar als de samenleving tegen. De komende jaren zal met versterkte inzet moeten worden gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering. Interdepartementale afstemming op rijksniveau is daarvoor noodzakelijk.

1.2 Aanscherping visie op inburgering

Het denken over inburgering is in de afgelopen jaren gericht op inburgering als voorwaarde om mee te kunnen doen in de samenleving. Inburgering en participatie zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden: inburgering bevordert de participatie en een inburgeringsprogramma heeft een grotere kans van slagen als de inburgeraar tegelijkertijd participeert. Dit is een aanscherping van de visie op inburgering: het gaat om de wisselwerking tussen inburgering en participatie, waarbij het beoogde einddoel van de inburgeraar en participatie centraal staan. Het realiseren van het beoogde einddoel houdt niet op bij het behalen van het (verplichte) inburgeringsexamen.

1.2.1 Bindend en verbindend

In de achterliggende jaren lag de nadruk op het bindende (verplichtende) karakter van het nieuwe inburgeringsstelsel. Inburgering kan alleen dan succesvol zijn, als het besef in de samenleving aanwezig is dat meedoen een wederzijds proces is. Om tot deze omslag te komen, is een positieve toon van het debat nodig. Inburgering is niet alleen een plicht die moet worden vervuld en waaraan sancties zijn gekoppeld indien het resultaat niet wordt behaald, maar tevens een middel dat mensen helpt hun ambities te bereiken. Inburgering moet uitdagen om daadwerkelijk mee te doen in de samenleving. Daarmee wordt de ambitie gerealiseerd van de parlementaire onderzoekscommissie Blok om tot een "bindend en verbindend inburgeringsstelsel" te komen. Echter, de eigen verantwoordelijkheid en verplichtingen die in de Wet inburgering zijn vastgelegd blijven het uitgangspunt.

1.2.2 Participatie als noodzaak

Van alle burgers wordt participatie in de samenleving verwacht. De komende jaren zal de noodzaak om een groter deel van de beroepsbevolking actief aan de arbeidsmarkt te laten deelnemen steeds groter worden. Diegenen die niet aan de arbeidsmarkt deelnemen, kunnen op andere wijze participeren in de samenleving, bijvoorbeeld door het verrichten van vrijwilligerswerk. Van iedere vorm van participatie is communicatie een wezenlijk onderdeel. Voor inburgeraars betekent dit dat zij de Nederlandse taal op een zodanig niveau moeten beheersen, dat zij kunnen participeren. Tegelijkertijd is, zoals hierboven aangegeven, participatie onlosmakelijk met inburgering verbonden en kan het een startpunt zijn voor succesvolle inburgering.

1.2.3 De kwaliteit centraal

Iedere inburgeraar heeft ambities. Die ambities kunnen liggen op het vlak van onderwijs (middelbaar onderwijs, hoger onderwijs, beroepsonderwijs) of werk. Ook opvoeding van kinderen en vrijwilligerswerk kunnen ambities zijn die leiden tot maatschappelijke participatie. Om deze ambities te kunnen realiseren, moet meer aandacht uitgaan naar verbetering van de kwaliteit van de inburgering. Dit kan worden bereikt met een integrale benadering van inburgeringsprogramma's. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen inburgeraars (zoals laag- en hoogopgeleiden, nieuwkomers en oudkomers) en worden de programma's afgestemd op de ambities en mogelijkheden van de individuele inburgeraar en zijn persoonlijke omstandigheden en motivatie. Dat resulteert in een aanbod-op-maat voor iedere individuele inburgeraar, waarin onder meer is opgenomen welk soort programma iemand volgt, het tempo waarin het programma wordt gevolgd en wat het te behalen niveau is. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een inburgeraar voor een hoger niveau dan het inburgeringsexamen kiest, of voor taallessen naast beroepsonderwijs.

1.2.4 Participatie als startpunt

De taal leren lukt alleen als de inburgeraar zich in een omgeving bevindt waar hij de taal nodig heeft. Met andere woorden: inburgering moet de inburgeraar ondersteunen in zijn directe functioneren, wil het lukken om de taal te leren. Inburgeren start met "meedoen" (participeren) en staat ten dienste van het verwezenlijken van ambities. Pas dan ontstaat de noodzaak en uitdaging om te leren, om in te burgeren. Veel inburgeraars participeren niet in de samenleving en gebruiken de Nederlandse taal niet of nauwelijks. Zij hebben een omgeving nodig waarin inburgeren en participatie samen gaan en waarin het gebruik van de Nederlandse taal vereist is.

Meedoen en inburgeren moet ook kunnen. Omstandigheden in de persoonlijke sfeer of thuissituatie kunnen het proces van meedoen blokkeren of onnodig moeilijk maken en het "meedoen" en inburgeren niet of nauwelijks bereikbaar maken. Voorbeelden hiervan zijn het gebrek aan flexibele kinderopvang (onvoldoende aansluiting tussen aanbod en vraag), afstand tussen huis en school/leslocatie, ziekte, problematische thuissituatie, weerstand bij de partner, schuldenproblematiek, de zorg voor opgroeiende kinderen, gebrek aan flexibele lestijden. Deze en andere zaken kunnen een barrière vormen om te *kunnen* inburgeren en kunnen leiden tot het bereiken van onvoldoende niveau of zelfs uitval. Het is van belang mogelijke belemmeringen om te kunnen deelnemen aan inburgering van te voren in kaart te brengen, zodat hierop actie kan worden ondernomen.

1.2.5 Investeren in inburgering: een gezamenlijke opgave

In de pijler Sociale Samenhang (pijler IV) van het coalitieakkoord is de ambitie uitgewerkt dat het kabinet samen met de sociale partners meer mensen wil laten deelnemen aan de arbeidsmarkt. Tijdens de Participatietop is aangegeven: *'Een forse verbetering van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse (jeugdige) allochtonen is van groot belang.'*

Door de focus van inburgering meer op participatie te richten ontstaan belangrijke verbindingen met andere projecten en beleidsterreinen uit de pijler Sociale Samenhang. Om tot hogere arbeidsparticipatie te komen kunnen sterkere verbindingen worden gelegd tussen de beleidsterreinen re-integratie en inburgering. Om de taalvaardigheid van jonge kinderen te stimuleren is het noodzakelijk dat de ouders van de kinderen door inburgeringsprogramma's de Nederlandse taal meester worden.

De verbetering van de uitvoering van de inburgering is een opgave voor de rijksoverheid, samen met de gemeentelijke overheden en de andere uitvoeringspartners. Het kabinet ziet graag dat gemeenten de regie-en opdrachtgeversrol in de inburgeringsketen optimaliseren. Zowel bestuurders als managers, maar bovenal de professionals die de feitelijke uitvoering doen vormen daarin een onmisbare schakel. Bij het rijk ligt de verantwoordelijkheid om de randvoorwaarden te scheppen, instrumenten ter beschikking te stellen, het gebruik ervan te faciliteren en inzichtelijk te maken wat nodig is om de gestelde doelen te halen. De afspraken die het kabinet hierover met gemeenten en VNG wil maken, hebben betrekking op de bestuurlijke verhoudingen/verdeling van de verantwoordelijkheid (wat doet het rijk, wat doen gemeenten, wat is hun relatie met andere uitvoeringsorganisaties), de in te zetten instrumenten en werkwijzen, het terugdringen van administratieve lasten en de te bereiken resultaten. Het kabinet streeft er naar de afspraken daarover met VNG in het najaar van 2007 te maken voor vier jaar, met na twee jaar evaluatie voor bijstelling en verdere concretisering. Deze afspraken worden in een Inburgeringsakkoord opgenomen. Er zal jaarlijks aan de Kamer worden gerapporteerd over de voortgang.

2 Kwaliteitsverbetering van inburgeringsprogramma's

2.1 Inleiding

Voor een kwalitatief betere inburgering met een hoger rendement zijn verbeteringen in de inburgeringsprogramma's, de intake en de begeleiding noodzakelijk om kwaliteit en rendement van de inburgering te verhogen. In de ontwikkeling van activiteiten ter verbetering van de kwaliteit wordt het Keurmerk Inburgeren (zoals slagingspercentages en klanttevredenheid) betrokken. Het kabinet zet in op een kwaliteitsimpuls op drie onderdelen:

1. Meer maatwerk: inburgeringsprogramma's passen beter bij de individuele inburgeraar;
2. Versterking van de verbinding tussen inburgering en participatie: 80% van de programma's dual in 2011;
3. Verbetering van competenties van de uitvoerders van inburgeringsprogramma's.

In samenhang daarmee zijn een aantal vereenvoudigingen in de wet- en regelgeving en verbetering van de uitvoering door gemeenten wenselijk en/of nodig. Deze worden nader toegelicht in de hoofdstukken 3 en 4.

2.2 Meer maatwerk

Een passend inburgeringsprogramma biedt de inburgeraar de (onderwijs)ondersteuning die efficiënt en effectief leidt tot het te bereiken doel. Het gaat om maatwerk, wat betekent dat inhoud van het programma, begeleiding en onderwijsmethodiek passen bij de persoonlijke kenmerken, de omstandigheden en de ambitie van de inburgeraar. Daarbij gaat het om:

- het niveau en de intensiteit van het onderwijsprogramma (studie-uren; leerlast);
- de intensiteit van de begeleiding;
- de juiste aansluiting tussen niveau en doel/ambitie;
- de juiste balans tussen klassikaal en afstandsonderwijs;
- de ondersteuning met specifieke opdrachten;
- de juiste toepassing van multimediale middelen;
- de juiste mix tussen leren binnen (geïsoleerd) en leren buiten de schoolmuren (contextrijk leren);
- de koppeling met relevante participatieactiviteiten;
- het creëren van de juiste randvoorwaarden (bijvoorbeeld kinderopvang, wegnemen van andere belemmeringen persoonlijke omstandigheden).

Het gaat er daarbij om dat tenminste het inburgeringsexamen wordt gehaald in combinatie met participeren in de samenleving.

De leerlast geeft aan welke inspanning nodig is om een bepaald resultaat te behalen en is een belangrijk gegeven als het gaat om het bepalen van de omvang van een passend programma voor de inburgeraar. Er zijn weinig onderzoeken waarin kwantitatieve gegevens over leerlast worden gepresenteerd.¹ Om conclusies te kunnen trekken over de leerlast van programma's in termen van rendement, moet het aantal uren van een programma worden gerelateerd aan de niveaustijging die de cursist heeft behaald. Dit kan alleen maar als ook het startniveau van de cursist nauwkeurig is vastgesteld. Dit is alleen gebeurd in een onderzoek van ICE (1996). De resultaten van dit onderzoek moeten echter met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat het aantal proefpersonen aan de lage kant is. Daarnaast past de notie dat de duur van het programma niet de enige factor van belang is bij het behalen van het rendement.

In bovengenoemd ICE-onderzoek komt naar voren dat langzaam lerenden gemiddeld 640 uur nodig hebben om van niveau 0 naar 2 te komen op alle vier de vaardigheden. Voor gemiddeld lerenden geldt een indicatie van 500 uur en voor snel lerenden 280 uur. De indicatie van de leerlast is voor langzaam lerenden het meest vergelijkbaar met de inschatting die de Commissie Franssen maakte voor deze groep (750 uur). Voor snel lerenden wijkt de indicatie behoorlijk af: de Commissie Franssen schatte de leerlast op 450 uur.

Uit klanttevredenheidsonderzoeken is gebleken dat veel inburgeraars ontevreden zijn over het tempo van de cursus. Voor sommigen gaat het te langzaam, voor anderen te snel. Op basis van het beschikbare materiaal kan echter geen relatie gelegd worden tussen de duur van een programma en het behaalde niveau. Om een beter beeld te krijgen van de benodigde gemiddelde duur (leerlast) van inburgeringsprogramma's voor bepaalde groepen inburgeraars (analfabeten, laagopgeleiden, gemiddeldopgeleiden en hoogopgeleiden) wordt per groep een ontwikkelonderzoek uitgevoerd. Daarnaast wordt een ontwikkelonderzoek uitgevoerd gericht op de mogelijkheden van e-learning. De vijf ontwikkelonderzoeken worden in het najaar van 2008 gestart.

Voor de kwaliteit van het inburgeringsprogramma is de intake cruciaal. Immers in die fase moet een zo goed mogelijk beeld worden verkregen van wat een inburgeraar wil, kan en nodig heeft om op basis daarvan een zo passend mogelijk inburgeringsprogramma samen te stellen dat bestaat uit de juiste mix van de eerder genoemde elementen.

Een aandachtspunt is dat een intake een momentopname is. Bij een eerste intake kan het beeld niet altijd volledig worden ingevuld. Een verlengde intake kan noodzakelijk zijn om een compleet beeld te krijgen. Ambities en omstandigheden kunnen tijdens het programma veranderen. Daarom is periodieke herijking en evaluatie noodzakelijk om na te gaan of het programma binnen de geformuleerde randvoorwaarden nog steeds passend is. Om tot een kwalitatief goede intake te komen zal er een onderzoek gestart worden naar de best practices en zullen eventueel nieuwe instrumenten ontwikkeld worden. De procedure voor intake zal vervolgens in een aantal gemeenten beproefd worden. Dit onderzoek zal in 2008 starten.

¹ In het kader van de WIN en de oudkomersregelingen was nog geen sprake van een inburgeringsexamen, zodat tijdens de inburgeringsprogramma's geen sprake was van een specifiek resultaat dat behaald moest worden. De bestaande gegevens over leerlast richten zich dus op het resultaat dat behaald is na een bepaald aantal uren cursus zónder dat een bepaald eindresultaat moest worden nagestreefd. Er zijn nog geen gegevens beschikbaar over de leerlast in het nieuwe inburgeringsstelsel.

2.3 Versterking verbinding inburgering en participatie

Taalonderwijs kan op verschillende manieren worden vormgegeven, variërend van taalcursussen in een geïsoleerde setting tot het leren van een taal in een omgeving die voor de cursist relevant is. Vanuit de gedachte dat eerst de algemene taalvaardigheid moet worden vergroot om bij het leren van de taal vervolgens op specifieke situaties te kunnen focussen en de taal in de praktijk te kunnen oefenen, heeft de focus in het inburgeringsonderwijs vaak gelegen op het leren van een taal in geïsoleerde setting. Het leren van een taal in een contextrijke omgeving levert doorgaans echter betere resultaten op: mensen die de taal veel (moeten) gebruiken in contact met hun omgeving verwerven de taal sneller en bereiken een hoger niveau. Daarom zijn voor het grootste deel van de deelnemers aan inburgeringsprogramma's duale programma's een te prefereren onderwijsvorm. Uitgangspunt van deze duale programma's is 'lerend participeren', waarbij de beide elementen van het duale programma in samenhang worden vormgegeven: de taalverwerving heeft betrekking op de participatieactiviteiten en de participatieactiviteiten hebben een expliciete rol in het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van het taalverwervingsproces. Het grote voordeel van een duaal programma is dat het leren van de taal direct wordt gekoppeld aan het participeren in de samenleving.

Het kabinet zet in op een versterking van de verbinding tussen het inburgeringsprogramma en participatie met als doel: 80% van de programma's in 2011 duaal. Daarbij worden verschillende vormen van duaal leren, gekoppeld aan de ambities en doelen van de inburgeraar, onderscheiden:

- inburgering met re-integratie
- inburgering met werk
- inburgering en ondernemerschap
- inburgering met (beroeps)opleiding
- inburgering met vrijwilligerswerk
- Inburgering en opvoedingsondersteuning

Inburgering met re-integratie

Voor inburgeraars met een uitkering en inburgeraars die geen uitkering hebben, maar wel willen werken ('nug-er') heeft de gemeente in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB) een mogelijkheid om re-integratievoorzieningen aan te bieden. Dankzij de aantrekkende economie heeft een groeiende groep potentiële inburgeraars weer perspectief op werk. Deze groep bevindt zich in een goede uitgangspositie voor een succesvol inburgeringsprogramma gekoppeld aan re-integratie, waarmee zij hun (conjunctureel gevoelige) positie op de arbeidsmarkt kunnen versterken. Het kabinet is voornemens om met gemeenten en sociale partners hierover nadere afspraken te maken. Het recent gesloten participatieakkoord tussen rijk, gemeenten en sociale partners biedt volop aanknopingspunten om de grote groep niet-actieve inburgeraars een duaal programma aan te bieden in de vorm van combinaties van re-integratie en inburgering of combinaties van brugbanen, leerwerkprogramma's en inburgering. Hierbij wordt zoveel mogelijk ook aangesloten bij initiatieven uit de re-integratiesector. Hierbij valt te denken valt aan initiatieven zoals van de Algemene Bond Uitzendbureaus (ABU) en de brancheorganisatie van re-integratiebedrijven BoaBorea.

Inburgering met werk

Naast inburgeraars die via re-integratie en inburgering aan een baan op de arbeidsmarkt geholpen moeten worden zijn er ook inburgeraars die reeds werk hebben, maar over onvoldoende taalvaardigheid beschikken om duurzaam op de arbeidsmarkt te kunnen participeren. Er wordt naar gestreefd om in samenspraak met een aantal branches en met behulp van O&O-fondsen het Nederlands op de werkvloer te stimuleren. Het rijk neemt begin 2008 het initiatief om in overleg met

gemeenten en sociale partners te inventariseren op welke wijze deze werknemers, bij voorkeur in combinatie met beroepsvaardigheden, alsnog een inburgeringsprogramma kunnen krijgen.

Inburgering en ondernemerschap

Het kabinet zet in op het stimuleren van ondernemerschap. Binnen allochtone kring bestaat een toenemende belangstelling voor het zelfstandig ondernemerschap. In het Actieplan Krachtwijken is aangekondigd dat met name onder allochtone vrouwen het ondernemerschap met behulp van microkredieten zal worden gestimuleerd. Het inburgeringsprogramma biedt een goede mogelijkheid om aspirant ondernemers voor te bereiden op het ondernemerschap. Zo kunnen zij oefenen met het schrijven van een ondernemingsplan, kleinschalig marktonderzoek verrichten, uitzoeken hoe en waar financiering verkregen wordt, advies inwinnen, starten met en het deelnemen aan netwerken, vertrouwd raken met omgangsvormen, het contextgericht opdoen van ervaringen. In samenwerking met de Kamers van Koophandel, het MKB, enkele gemeenten en uitvoerders van inburgeringsprogramma's zal in een innovatietraject een examenprofiel worden ontwikkeld met cruciale praktijksituaties op het gebied van taal en kennis voor zelfstandig ondernemers. Daarnaast kunnen (voormalig) ondernemers worden ingezet als 'inburgergids'.

Het inburgeringsexamen, geïntroduceerd bij de Wet inburgering, heeft, naast burgerschap, twee profielen: een profiel gericht op werk/re-integratie en een profiel gericht op opvoeding, gezondheid en onderwijs. Daarnaast is er het Staatsexamen NT2, gericht op inburgering gekoppeld aan onderwijs/opleiding of werk op mbo niveau (Programma I) of hbo/wo (Programma II). Om ondernemerschap te stimuleren, wordt het inburgeringsexamen uitgebreid met een profiel voor (startende) ondernemers.

Inburgering met (beroeps)opleiding

In de afgelopen jaren is er in het mbo veel geïnvesteerd in het ontwikkelen van zogenoemde geïntegreerde trajecten (GIT) waarbij het leren van de Nederlandse taal gecombineerd wordt met het volgen van een beroepsopleiding. In deze programma's wordt de taal functioneel, contextueel en inhoudsgericht geleerd. Het aandeel van deze programma's in het totale aanbod is tot op heden beperkt. In het schooljaar 2005-2006 was slechts 4% van de gevolgde inburgeringsprogramma's een geïntegreerd programma (het gaat dan om 2260 programma's). Er wordt een onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak van het beperkte aanbod en wat nodig is om dit te verbeteren. Op basis van de resultaten wordt een aanpak bepaald.

Inburgering en vrijwilligerswerk

Niet voor een ieder die een inburgeringsprogramma volgt zal arbeidsparticipatie op korte termijn in het verschiep liggen of opvoedingsondersteuning aan de orde zijn. Voor die personen, kan vrijwilligerswerk een belangrijke bijdrage leveren aan taalverwerving. Ter stimulering van maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen bijvoorbeeld, heeft het kabinet in samenwerking met een aantal partners het project "Duizend en één kracht" opgezet. Duizend en één kracht heeft tot doel om de instroom van 50.000 vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in vrijwilligerswerk te realiseren. En beoogt daarnaast om de kansen op betaald werk vervolgens te vergroten. Het project komt voort uit afspraken die de voormalige Commissie PAVEM² met een aantal vrijwilligersorganisaties heeft gemaakt over het bevorderen van de participatie van allochtone vrouwen en het verkleuren van vrijwilligersorganisaties. Het ministerie van OCW heeft de uitwerking van die afspraken op zich genomen en werkt daarin samen met WWI, VWS en SZW. Duizend en één Kracht zorgt voor een concrete verbinding tussen inburgering en maatschappelijke participatie.

2 De Adviescommissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheden (PAVEM) functioneerde tussen 2003 en 2005 met als doel de deelname van allochtone vrouwen aan het maatschappelijk verkeer te bevorderen.

Duizend en één Kracht biedt een scala van trajecten die aansluiten op de diverse behoeften van allochtone vrouwen. Van laagdrempelige, activerende taalmaatjesprojecten op de inburgering tot aan EVC (erkenning van eerder verworven competenties) trajecten met een concrete link naar arbeid en/of een beroepsopleiding.

Vijf van de Duizend en één Kracht-gemeenten voeren in 2006 tot 2009 ook de PAVEM-pilots inburgering voor vrouwen uit, die momenteel nog lopen. Deze pilots leveren in relatie tot inburgering informatie op over alfabetiseringsmethoden, coachingsmethodieken, begeleiding om uitval te voorkomen en hoe deze aspecten bij kunnen dragen om tot een hoger rendement van inburgeringsprogramma's te komen. Deze kennis en ervaringen zullen in de uitvoering van het Deltaplan worden meegenomen in de kwaliteitsslag van inburgeringsprogramma's.

Inburgering en opvoedingsondersteuning

Het kabinet zal in de komende kabinetsperiode de inzet ten aanzien van de voorschoolse educatie intensiveren. De voorschoolse educatie van kinderen en de rol die ouders daarbij kunnen spelen, bieden een goede uitgangspunt voor het aanbieden van duale programma's. Ouders kunnen immers hand-in-hand met activiteiten op het terrein van de opvoedingsondersteuning, een inburgeringsvoorziening aangeboden krijgen. Het streven is alle ouders die inburgeringsplichtig of inburgeringsbehoefstig zijn en waarvan de kinderen in aanmerking komen voor de voor- en vroegschoolse educatie (vve), een inburgeringsprogramma te laten volgen. De bedoeling is om het VVE programma en het inburgeringsprogramma zowel inhoudelijk als organisatorisch zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Om dit te realiseren zal, samen met de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris voor OCW overleg met de VNG worden gestart.

Aan de hand van de ervaringen van gemeenten opgedaan met de koppeling van inburgering aan participatie (zoals opvoedingsondersteuning, vrijwilligerswerk etc.) worden best practices geïdentificeerd. Deze best practices worden breed toepasbaar gemaakt om ze vervolgens landelijk uit te rollen.

2.4 Versterking competenties uitvoerders inburgeringsprogramma

De kwaliteit van de uitvoerders is van grote invloed op het rendement van een inburgeringsprogramma en speelt een belangrijke rol in de kwaliteitsverbetering. Geconstateerd wordt dat er echter geen opleiding voorhanden is voor uitvoerders van inburgeringsprogramma's en geen zicht is op de vereiste competenties waaraan deze uitvoerders moeten beschikken. In het voorjaar van 2008 zal een opdracht worden verstrekt om een competentieprofiel voor de uitvoerders van inburgering te ontwikkelen. Het voorstel zal worden besproken met relevante partijen zodat er meer draagvlak ontstaat over de noodzakelijke competenties en op basis daarvan opleidingsactiviteiten kunnen worden ondernomen. Daarbij wordt gedacht aan de ontwikkeling van een Internet Inburgeringsacademie voor uitvoerders in 2008.

Acties kwaliteitsverbetering inburgeringsprogramma's

Begin 2008

- › Ontwikkeling competentieprofiel voor uitvoerders van inburgering.
- › Bespreking competentieprofiel met relevante partijen.
- › Start onderzoek best practices in de intake
- › Aanbod inburgeringsprogramma werknemers
Het rijk neemt het initiatief om in overleg met gemeenten en sociale partners te inventariseren op welke wijze deze werknemers, bij voorkeur in combinatie met beroepsvaardigheden, alsnog een inburgeringsprogramma aangeboden kunnen krijgen.

Midden 2008

- › Start vijf ontwikkelonderzoeken: analfabeten, laagopgeleiden, middelopgeleiden en hoogopgeleiden en e-learning.
- › Start ontwikkeling opleidingsactiviteiten voor uitvoerders op basis van het competentieprofiel.
- › Verkenning mogelijkheid internet inburgeringsacademie voor uitvoerders.

2008 - 2009

- Innovatietraject examenprofiel ondernemerschap.

2009

- Best practices voor kwaliteitsverbetering van inburgeringsprogramma's identificeren, breed toepasbaar maken en vervolgens landelijk uitrollen.

2011

- Meer maatwerk: 80% van de inburgeringsprogramma's dual in 2011.

3 Kwaliteitsverbetering door vereenvoudiging regelgeving

3.1 Inleiding

Om uitvoeringspartners maximaal te ondersteunen in de kwaliteitsslag van de inburgering en de verbetering van de uitvoering van de inburgering, en om de uitvoeringslasten te beperken, wordt de regelgeving voor het inburgeringsstelsel op een aantal punten aangepast.

3.2 Inburgeringsaanbod aan alle inburgeringsplichtigen

Op grond van de huidige Wet inburgering zijn gemeenten *verplicht* een aanbod te doen aan asielgerechtigde nieuwkomers, asielgerechtigde oudkomers en geestelijke bedienaren. Daarnaast *kunnen* gemeenten een aanbod doen aan inburgeringsplichtigen die uitkeringsafhankelijk zijn en aan inburgeringsplichtigen die geen inkomen uit betaald werk en geen uitkering hebben. Aan bepaalde groepen inburgeringsplichtigen *kunnen* gemeenten echter *geen* door het rijk bekostigd inburgeringsprogramma aanbieden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groep gezinsvormers en -herenigers die als nieuwkomers naar Nederland komen. Een ander voorbeeld is de groep inburgeringsplichtige oudkomers die werken. Voor deze groepen inburgeraars kan, gelet op de persoonlijke omstandigheden, een inburgeringsprogramma nodig zijn. Daarom wordt een wetwijziging ingediend met als uitgangspunt dat de gemeente een door de gemeente gefinancierd aanbod kan doen aan iedere inburgeringsplichtige en aan mensen over wie de gemeente van mening is dat er sprake is van een inburgeringsachterstand. Die beslissing kan het beste door de gemeente worden genomen. Vóór 1 juli 2008 wordt een voorstel tot wijziging van de Wet inburgering ingediend en bij voorspoedige behandeling in het parlement zal deze 1 januari 2009 in werking kunnen treden. Voor alle inburgeraars geldt daarbij een eigen bijdrage.

3.3 Direct kunnen opgaan voor het Staatsexamen

Bij de totstandkoming van de Wet inburgering, eind 2006, bleek al dat er politieke overeenstemming was om personen die daar de capaciteit voor hebben een inburgeringsprogramma aan te bieden dat opleidt voor het staatsexamen NT2, de programma's I en II en daarmee een hoger niveau bereiken, zonder eerst te slagen voor het inburgeringsexamen (motie Sterk c.s.; Kamerstukken II 2006-2007, 30308, nr. 121). Op het niveau van de Wet en Besluit inburgering liggen daarvoor echter drempels die te maken hebben met de wijze waarop de bekostiging van gemeenten is geregeld, de rijksbijdrage is namelijk afhankelijk van het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen en deelname aan het inburgeringsexamen. Met het behalen van een hoger niveau dan het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld de niveaus van het staatsexamen, hebben personen meer mogelijkheden om daadwerkelijk te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. In de brief van 9 juli jl. aan de Tweede Kamer is aangegeven dat uitvoering van de motie Sterk c.s. past bij de ambitie om de kwaliteit en het rendement van het inburgeringsstelsel te verbeteren. Uitvoering van de motie vraagt

voor de verplichte als ook voor de vrijwillige inburgering wijziging van wet- en regelgeving. Voor de verplichte inburgering betekent dit aanpassing van de Wet inburgering en het Besluit inburgering en voor de vrijwillige inburgering aanpassing van ministeriële regelingen. Gelet op dit laatste kan direct opgaan voor het staatsexamen NT2, de programma's I en II, bij de vrijwillige inburgering op redelijk korte termijn worden gerealiseerd. Het voorstel tot wetwijziging zal vóór 1 januari 2008 worden ingediend en zal bij voorspoedige parlementaire behandeling in werking kunnen treden op 1 juli 2008.

3.4 Eén handhavingstermijn

In de Wet inburgering zijn twee termijnen opgenomen, waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald. Inburgeringsplichtigen die het basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd, moeten het inburgeringsexamen binnen drieënhalf jaar halen. Voor alle andere inburgeringsplichtigen geldt een termijn van vijf jaar vanaf het moment dat de gemeente een (handhaving)beschikking afgeeft. Uit de praktijk is naar voren gekomen dat deze verschillende termijnen extra uitvoeringslasten met zich meebrengen en dat diverse gemeenten met name een termijn van vijf jaar te lang vinden. De reden van het vorige kabinet voor het verschil tussen deze termijnen was dat personen die in het buitenland het basisexamen inburgering hebben behaald een voorsprong hebben op andere inburgeringsplichtigen op grond waarvan een kortere termijn voor de hand zou liggen. Deze reden is echter discutabel, omdat asielgerechtigden die naar Nederland komen in de opvang van het COA een aanbod kunnen krijgen (voordat zij een inburgeringsvoorziening van de gemeente van uitplaatsing krijgen) dat ook opleidt tot het niveau van het basisexamen inburgering buitenland. Voorts zou in het algemeen gesteld kunnen worden dat oudkomers die al enige jaren in Nederland verblijven, op grond daarvan niet meer tijd voor hun inburgering zouden moeten krijgen dan nieuwkomers.

In het rapport "Normering inburgeringsexamen, Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen" (juni 2004), heeft de Commissie Franssen aangegeven dat voor een gemiddelde inburgeringsplichtige het niveau A2 van het inburgeringsexamen behaald zou moeten kunnen worden binnen een termijn van drie jaar. Gelet hierop en gelet op de huidige termijnen, wordt de regelgeving zodanig aangepast dat voor alle inburgeringsplichtigen één termijn geldt, waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald en wel een termijn van drieënhalf jaar. Een voorstel tot wijziging van de Wet inburgering hiertoe zal vóór 1 juli 2008 worden ingediend. Bij voorspoedige parlementaire behandeling kan de wijziging op 1 januari 2009 in werking treden.

3.5 Een wet voor verplichte en vrijwillige inburgering

Het opnemen van de vrijwillige inburgering in de Wet inburgering maakt de regelgeving van het gehele inburgeringsstelsel overzichtelijker, omdat het aantal verschillende regelingen vermindert. Die toezegging van het vorige kabinet die bij de parlementaire behandeling van de Wet inburgering is gedaan wordt uitgevoerd. Uitgangspunt daarbij is het stelsel van de verplichte en vrijwillige inburgering op zoveel mogelijk punten op elkaar af te stemmen. Hiertoe zal vóór 1 juli 2008 een wetsvoorstel worden ingediend. Het voorstel zal bij voorspoedige behandeling in het parlement worden ingevoerd op 1 januari 2009.

3.6 Participatiefonds voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering

De totstandkoming van het participatiefonds wordt voorbereid door het kabinet. De VNG wordt, conform het Bestuursakkoord, bij de uitwerking betrokken.

Gemeenten lopen bij de uitvoering van inburgeringsbeleid, maar ook bij de uitvoering van beleid op aanpalende terreinen, zoals re-integratie en educatie, aan tegen de uiteenlopende financierings- en verantwoordingsystematieken van de beschikbare geldstromen. Dit maakt het lastig om geldstromen te combineren en effectief en efficiënt in te zetten. Afspraken over het participatiefonds

zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord van rijk en gemeenten van 4 juni 2007. Hierin is afgesproken dat het kabinet participatiebevorderende budgetten (in ieder geval de middelen in het WWB-werkdeel, de inburgeringsmiddelen en de budgetten voor volwasseneneducatie) zodanig bundelt dat gemeenten de budgetten optimaal kunnen inzetten voor het bevorderen van duurzame participatie. Overigens wordt op dit moment, met name rond het budget educatie, overleg gepleegd over de condities waaronder verantwoord tot integratie van dit budget zou kunnen worden overgegaan. In het participatiefonds zal sprake zijn van onder andere een prikkel voor gemeenten op inburgeringsresultaten en participatie.

3.7 Persoonsvolgend budget

Een geschikt instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar bij de vormgeving en invulling van inburgeringsprogramma's is het persoonsvolgend budget (PVB). Meer maatwerk draagt bij aan verhoging van het rendement van het inburgeringstraject. Binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving kunnen gemeenten al gebruik maken van een PVB door de inburgeringsvoorziening aan te bieden in de vorm van een PVB, maar dit is niet expliciet in de wet opgenomen. Van deze mogelijkheid wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt. Om de inzet van het PVB te bevorderen en een effectieve invulling daarvan mogelijk te maken wordt:

- een innovatietraject gestart in enkele gemeenten om ervaring op te doen met toepassing van PVB's binnen het huidige wettelijk kader. Deze innovatietrajecten moeten vervolgens informatie en bruikbare instrumenten opleveren zodat het PVB breed door alle gemeenten ingezet kan worden.
- het PVB nadrukkelijker gepositioneerd in de regeling vrijwillige inburgering. Dit wordt per 1 januari 2008 gerealiseerd.
- in de Wet inburgering expliciet opgenomen dat een gemeente het aanbod voor een inburgeringstraject kan verstrekken in de vorm van een persoonsvolgend budget. Dit voorstel wordt voor 1 juli 2008 ingediend en bij voorspoedige behandeling op 1 januari 2009 gerealiseerd. De consequenties van inrichting van een PVB voor het lening- en vergoedingstelsel zullen in kaart worden gebracht.
- waar mogelijk de vormgeving van een PVB in de inburgering aangesloten op bestaande varianten, mede met het oog op de totstandkoming van het participatiefonds. Op aanpalende beleidsterreinen (zoals Wmo en sociale zekerheid) zijn er eveneens mogelijkheden tot de inzet van persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten. De vormgeving hiervan verschilt echter.

Acties vereenvoudiging regelgeving

1 januari 2008

- PVB nadrukkelijker positioneren in de Regeling vrijwillige inburgering.

1 juli 2008

- Direct kunnen opgaan voor het staatsexamen NT2 gerealiseerd.

2008 - 2009

- 'Vorbereidingsprogramma's participatiefonds in het kader van de inburgering.

1 januari 2009

- Eén handhavingstermijn gerealiseerd.
- Eén wet voor verplichte en vrijwillige inburgering gerealiseerd.
- Persoonsvolgend budget expliciet opnemen in Wet inburgering gerealiseerd.
- Een inburgeringsaanbod voor alle inburgeringsplichtigen gerealiseerd.

2009/2010

- › Participatiefonds voor re-integratie, educatie en inburgering gerealiseerd.

4 Kwaliteitsverbetering door versterking van de uitvoering

4.1 Inleiding

Het kabinet heeft in juni 2007 met de VNG afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak voor het bevorderen van arbeidsparticipatie, armoedebestrijding en schuldhelpverlening. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten 'Samen aan de slag'. Basis voor dit Bestuursakkoord is het uitgangspunt om bestuur en burger zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. Deze afspraken vormen de basis voor de nadere afspraken die het kabinet wil maken met gemeenten in het kader van het Deltaplan Inburgering. Voor succesvolle uitvoering van het inburgeringsbeleid betekent dit verdere versterking van de rol van gemeenten. Op lokaal bestuurlijk niveau kan immers een aantal maatschappelijke onderwerpen het beste worden opgelost.

De noodzakelijke kwaliteitsverbetering vraagt de komende jaren gemeentelijke sturing op beleid en uitvoering, het tegengaan van verkokering en het investeren in de professionele kwaliteit van de uitvoering. Om gemeenten hierin te faciliteren zal de rijksoverheid een aantal wetswijzigingen doorvoeren (zie hoofdstuk 3) en een planmatig ondersteuningsprogramma uitvoeren (zie hoofdstuk 5) en vraagt het rijk een inzet van gemeenten op een aantal punten. Deze worden in dit hoofdstuk toegelicht.

4.2 Ontschotting van middelen

Gemeenten lopen bij de uitvoering van inburgeringsbeleid, maar ook bij de uitvoering van beleid op aanpalende terreinen, zoals re-integratie en educatie aan tegen uiteenlopende financierings- en verantwoordingsystematieken van de beschikbare geldstromen. Dit maakt het niet alleen lastig om geldstromen te combineren en effectief en efficiënt in te zetten, maar ook om inburgering te verbinden met educatie, re-integratie en (maatschappelijke) participatie. De beleidsvrijheid die hierdoor ontstaat nodigt uit tot een integraal gemeentelijk beleid. Dit vraagt om creativiteit binnen het gemeentelijk bestel en in de wijze waarop door gemeenten het relatienetwerk en bij inkoop marktpartijen worden aangestuurd.

Inrichting participatiefonds

In het Bestuursakkoord van rijk en gemeenten van 4 juni 2007 zijn afspraken vastgelegd over het vormen van een participatiefonds. Door de inrichting van een participatiefonds wordt inburgering beleidsmatig, financieel en organisatorisch verbonden met educatie en re-integratie. Gemeenten kunnen het totaal beschikbare budget voor re-integratie, educatie en inburgering dan optimaal inzetten voor het bevorderen van duurzame participatie. Het spreekt voor zich dat er aandacht zal zijn voor de wijze waarop prestaties op het terrein van inburgering en educatie kunnen worden

gewaarborgd. Voor de inburgering betekent dit dat het makkelijker wordt om maatwerk aan te bieden en rekening te houden met de ambities en doelperspectieven van de inburgeraar.

Vorbereiding participatiefonds

Vooruitlopend op de invoering van het participatiefonds worden in 2008 – 2009 gemeentelijke voorbereidingstrajecten voor het participatiefonds opgezet in tien tot vijftien gemeenten. Met deze voorbereidingstrajecten van het participatiefonds wordt nagestreefd dat gemeenten beleidsmatig en organisatorisch voorbereid zijn op de komst van het participatiefonds, zodat zij, zodra dit fonds feitelijk tot stand is gebracht, van start kunnen met een gerichte inzet ervan. In dit programma wordt het 'voorbereidend werk' gedaan dat nodig is om het participatiefonds in te zetten op een manier die past bij de vormgeving van het fonds; ontschotting van middelen en ontschotting van de uitvoering, zodat de klant centraal komt te staan en maatwerk kan worden geleverd.

4.3 Professionalisering opdrachtgeverschap

Met de invoering van de Wet inburgering is marktwerking in de gehele inburgeringsmarkt ingevoerd. Het gaat er daarbij om een goed evenwicht te bereiken tussen kwaliteit en prijs. Daarvoor stelt het rijk instrumenten voor gemeenten ter beschikking. De ontwikkeling ervan wordt samen met aanbieders en gemeenten uitgevoerd. De instrumenten zijn erop gericht om gemeenten hun aanbestedingspraktijk verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld als het gaat om de verbinding tussen inburgering en (andere) participatieprogramma's. Het rijk neemt in samenspraak met gemeenten begin 2008 het initiatief.

4.4 Verdere samenwerking in de participatieketen

Het rijk wil met gemeenten en SUWI-partners (CWI, Divosa en UWV) afspraken maken over verdere integratie van de inburgering in de dienstverlening aan potentiële inburgeraars. Met betrokken partners zullen afspraken worden gemaakt over aansluiting bij het "toonkamermodel" in de SUWI-keten (1-loket gedachte) door innovatietrajecten inburgering in de toonkamer in te richten, waarbij inburgering binnen de "toonkamers" nadrukkelijker wordt gepositioneerd. De "toonkamers" zijn concepten die de dienstverlening aan de klant verbeteren door te werken met één loket voor werk en inkomen en door veel aandacht te besteden aan maatwerk. Binnen de toonkamers wordt actief naar verbetering van de samenwerking binnen de keten gezocht en staat de klant centraal.

4.5 Wijkgerichte aanpak

Naast de verbetering van de samenwerking in de participatieketen voor inburgeraars die op zoek zijn naar een arbeidsplaats, is er een grote groep potentiële inburgeraars voor wie de stap richting arbeidsmarkt nog niet in het vizier ligt. Deze groepen zijn gebaat bij een wijkgerichte aanpak. Het gaat daarbij voornamelijk om vrouwen die vaak al een groot aantal jaren in Nederland wonen, maar die - mede vanwege andere opvattingen over rolverdeling tussen man en vrouw - een zeer beperkte actieradius hebben. Ze komen hun huis niet of nauwelijks zelfstandig uit behalve voor het naar school brengen van hun kinderen, het doen van boodschappen of voor een bezoek aan de huisarts. In een wijkgerichte aanpak moeten samenwerkingspartners gezocht worden zoals de basisschool, een buurthuis, een vrouwenontmoetingscentrum of de woningbouwcorporatie. Op deze wijze zal inburgering kunnen worden gekoppeld aan daadwerkelijke participatie.

Voor een deel van de inburgeraars vormen de persoonlijke omstandigheden een belangrijke hindernis om met inburgering te starten en/of inburgeringsprogramma's af te ronden. Uitkeringsafhankelijkheid, schuldenproblematiek, gezinsproblematiek en sociaal isolement zijn voor deze inburgeraars vaak een onontwarbare kluwen. Het is van belang dat de instellingen die elk voor een deel van het oplossen van deze vaak samengestelde problematiek verantwoordelijk zijn,

samenwerken. In overleg met gemeenten wordt nagegaan op welke wijze innovatietrajecten kunnen worden gestart om tot een wijkgerichte aanpak te komen waarbij inburgering en de oplossing van zogenaamde multiproblematiek van betrokkenen en daadwerkelijke participatie hand in hand kunnen gaan. De uitkomsten van dit overleg vormen de input voor de start van een innovatietraject met de wijkgerichte aanpak in vijf wijken (medio 2008 - medio 2009).

Om daarnaast inzicht te krijgen in de mogelijkheden om de Wmo en Wet inburgering beter op elkaar aan te laten sluiten zal eind 2007/begin 2008 een kwalitatief onderzoek worden uitgevoerd.

Binnen de 40 aandachtswijken, waarin het kabinet de komende jaren extra investeert, wonen meer dan 60.000 potentiële inburgeringsplichtigen. Tijdens de wijkbezoeken is echter gebleken dat het onderwerp inburgering in het algemeen geen belangrijk aandachtspunt op de "wijkagenda" is. Deze innovatietrajecten voor een wijkgerichte aanpak zullen zowel in de 18 gemeenten met de 40 aandachtswijken als in andere gemeenten worden ontwikkeld.

Inburgering is één van de instrumenten die kunnen worden ingezet om wijkbewoners in een achterstandspositie te helpen. Niet als eendimensionaal instrument maar – vanwege de complexe problematiek van bewoners – veelal als instrument te koppelen aan andere investeringen. Het Deltaplan sluit aan op de geïntegreerde aanpak in de wijken die gericht zijn op praktische oplossingen. Daarbij valt te denken aan de Brede School, het creëren van werkgelegenheid, bevorderen van ondernemerschap, vrijwilligerswerk en samenwerking met Centra voor Jeugd en Gezin.

4.6 Inburgeringsakkoord met maatschappelijke organisaties

De Europese Commissie heeft 2008 uitgeroepen tot het Europees Jaar van de Interculturele Dialoog. Elk land heeft de ruimte om op een eigen wijze invulling te geven aan de interculturele dialoog. Het kabinet is voornemens het Europees Jaar van de Interculturele Dialoog in het teken te plaatsen van het doorbreken van het "wij-zij"-denken in Nederland. In aansluiting hierop wordt in het kader van het Deltaplan Inburgering gestimuleerd dat autochtone Nederlanders een bijdrage leveren aan de inburgering van allochtone inwoners.

In het beleidsprogramma van het kabinet is aangekondigd dat een 'buddyproject' voor inburgeraars zal worden opgezet. Het kabinet ziet voordelen in het verbinden van inburgering van maatschappelijke stage, maar benadrukt dat het belangrijk is om de inrichting en organisatie lichtvoetig te houden. Dergelijk initiatieven zijn op verschillende plaatsen in het land, bijvoorbeeld onder de noemer "coaching" of "taalmaatjes" al actief. Zij bieden onder meer ondersteuning bij het leren en in de praktijk gebruiken van de taal of zij ondernemen samen met de inburgeraar culturele of sportieve activiteiten. De kwaliteitsverbetering van de inburgering kan worden ondersteund door voor inburgeraars begeleiding te organiseren in de vorm van een 'inburgergids'.

Vanuit de minderhedenorganisaties is vanuit het oogpunt van effectiviteitsverhoging van inburgeringsprogramma's gepleit voor een koppeling tussen inburgeringsprogramma's en programma's ter verbetering van contacten tussen autochtonen en allochtonen op bijvoorbeeld onderwijs- en sportgebied en het aanbieden van stageplekken. Bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen collega-werknemers in de gelegenheid stellen als inburgergids op te treden in het kader van opleiding/inburgering van eigen werknemers of in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen van andere inburgeraars. Vrijwilligersorganisaties kunnen hun leden benaderen om als inburgergids een inburgeraar te begeleiden. Ook individuele burgers kunnen zich als vrijwilliger inzetten. Deze aanpak draagt bij aan het versterken van de sociale cohesie in de

samenleving, doordat mensen elkaar leren kennen en elkaar ondanks verschillen in cultuur en godsdienst respecteren. Het kabinet zal vanaf eind 2007 het initiatief nemen maatschappelijke organisaties te mobiliseren om hieraan een bijdrage te leveren.

Om inburgergidsen te faciliteren wordt een "toolkit" ontwikkeld met praktische coachingsinstrumenten, 'Do's en Don'ts' voor vrijwilliger én inburgeraar en een "wegwijzer" voor de vrijwilliger in inburgeringsland. De ontwikkeling van deze toolkit wordt gedaan in samenwerking met sociale partners, vrijwilligerscentrales en fondsen en zal in de zomer van 2008 zijn afgerond.

Het kabinet heeft het voornemen om een inburgeringsakkoord te sluiten met alle maatschappelijke organisaties die een bijdrage kunnen en willen leveren aan de uitvoering van inburgering. Activiteiten benoemd in dit Inburgeringsakkoord zullen aansluiten op activiteiten van onder meer het Europees jaar van de Interculturele Dialoog en de stimuleringsregeling Ruimte voor Contact.

4.7 Volumeverhoging

De investeringen in inburgering lopen langs twee sporen. Investeren in meer programma's is vooral zinvol als die programma's ook binnen een redelijke termijn worden afgerond en het beoogde resultaat hebben. Investeringen in kwaliteit, die moeten leiden tot verbetering van de aangeboden inburgeringsprogramma's, zijn eerst nodig. De eerste indicaties van de resultaten van investeringen in de kwaliteit worden vanaf 2009 verwacht.

In de periode 2008 tot en met 2011 kunnen, op basis van het budget dat het kabinet daarvoor beschikbaar stelt, circa 250.000 inburgeringsprogramma's worden aangeboden. Dat komt overeen met een gemiddeld aantal van ruim 60.000 trajecten per jaar. De berekeningen zijn gebaseerd op het financiële kader van inburgering inclusief het extra budget dat het kabinet daarvoor beschikbaar stelt.

Acties versterking van de uitvoering

Eind 2007

- Afspraken over verbetering van de uitvoering van inburgering met gemeenten en VNG met betrekking tot:
 - bestuurlijke verhoudingen/verantwoordelijkheidsverdeling: wie doet wat (inclusief de rol van uitvoeringsorganisaties);
 - in te zetten instrumenten en werkwijzen;
 - terugdringen van administratieve lasten;
 - te bereiken resultaten.
- Het kabinet zal het initiatief nemen maatschappelijke organisaties te mobiliseren om een bijdrage te leveren aan de inzet van vrijwilligers als inburgergidsen.
- Kwalitatief onderzoek naar mogelijkheden om de Wmo en Wet inburgering beter op elkaar aan te laten sluiten
- Afspraken met de SUWI-partners over een betere integratie van de inburgering in de dienstverlening aan potentiële inburgeraars.

Begin 2008

- Verdere professionalisering van gemeentelijk opdrachtgeverschap, ontwikkeld in samenwerking met gemeenten en aanbieders van inburgeringsprogramma's.

Medio 2008

- Innovatietraject wijkgerichte aanpak start in vijf wijken (tot medio 2009)
- Toolkit beschikbaar voor inburgergidsen
- Start innovatietraject inburgering in de participatieketen ('toonkamer')

2008 - 2009

- Voorbereidingstraject participatiefonds

5 Projectaanpak

5.1 Inleiding

De uitvoering van het Deltaplan Inburgering is een gezamenlijke opgave van rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Deze keuze is in lijn met het coalitieakkoord waarin innovatieprocessen in de samenleving door het rijk, gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties gezamenlijk worden aangepakt. Het rijk zal stimuleren en faciliteren, gemeenten pakken de uitvoering op. Inburgering vraagt om een integrale aanpak, zowel in financieel en beleidsmatig opzicht, als in de uitvoering.

Integraliteit is vereist op rijksniveau, op lokaal niveau binnen de gemeentelijke organisatie en tussen uitvoerders. Alleen dan is de doelstelling om meer inburgeraars te laten participeren te realiseren. Daarom is het noodzakelijk om te werken aan professionalisering van managers en uitvoerders die betrokken zijn bij de inburgering.

5.2 Inburgeringsakkoord

Om een integrale aanpak van inburgering succesvol te maken zullen rijk en gemeenten coalities moeten nastreven met het bedrijfsleven, het onderwijs, het welzijnswerk, het CWI, het UWV, etc. De departementen worden gevraagd om na te gaan wat er binnen de aan hen gelieerde bedrijfstakken en maatschappelijke organisaties gedaan kan worden om de inburgering van nieuw- en oudkomers te verbeteren. Het kabinet heeft het voornemen om voor het einde van 2007 met alle maatschappelijke organisaties die een bijdrage kunnen en willen leveren aan de uitvoering van inburgering een Inburgeringsakkoord te sluiten. In dat akkoord zullen organisaties aangeven welke bijdrage zij willen leveren en het kabinet zal aangeven op welke wijze zij deze inspanningen ondersteunt. Deze gezamenlijke aanpak wordt onderstreept door de inrichting van een klankbordgroep. Gezien de regierol van gemeenten bij inburgering en hun bijzondere positie in de uitvoering van het Deltaplan worden VNG en Divosa nauw bij de projectaanpak betrokken en worden maatschappelijke en uitvoeringsorganisaties gevraagd zitting te nemen in de klankbordgroep.

5.3 Samenwerking met gemeenten

In het Deltaplan is opgenomen dat het rijk de uitvoering van het inburgeringsstelsel zal vereenvoudigen door de wet- en regelgeving zowel op financieel als beleidsmatig terrein aan te passen. Daarmee wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de wensen van gemeenten ten aanzien van de huidige inrichting van het inburgeringsstelsel. Om gezamenlijk tot een kwaliteitsslag binnen de uitvoering te komen wordt daarnaast een groot aantal innovatietrajecten uitgevoerd. Ten behoeve van de uitvoering van de innovatietrajecten nodigt het kabinet gemeenten uit om deel te nemen aan de voorgestelde projecten.

Het kabinet zal voor het einde van 2007 met VNG afspraken maken voor vier jaar over de wijze waarop gezamenlijk de kwaliteitsverbetering van de inburgering gerealiseerd kan worden. Er wordt jaarlijks aan de kamer gerapporteerd over voortgang en na twee jaar worden de afspraken geëvalueerd en waar nodig bijgesteld en verder geconcretiseerd. Vanaf 2008 worden afspraken gemaakt over de wijze waarop tot uitbreiding van het volume van inburgeringsprogramma's gekomen kan worden.

Voor de uitvoering en implementatie van het plan zal uiteraard nauw samengewerkt worden met de VNG en Divosa (uit de VNG-scan naar de implementatie van de Wet inburgering blijkt, dat 58 % van de sociale diensten de wet uitvoert). Voor de implementatie wordt aansluiting gezocht bij succesvol gebleken aanpakken zoals de werkwijze die door Divosa is toegepast ten behoeve van de invoering van de Wet Werk en Bijstand en de implementatiestructuur van het Actieplan Krachtwijken. De uitwerking van de implementatiestructuur en met welke partners hierin samengewerkt wordt zal in de komende maanden nader gepreciseerd worden. Dit vergt ook goede interdepartementale afstemming met de andere projecten uit de pijler Sociale Samenhang van het beleidsprogramma van het kabinet.

5.4 Projectorganisatie

Het rijk zet een projectorganisatie op om de uitvoering van het Deltaplan te faciliteren. De projectorganisatie heeft onder andere de volgende taken:

- initiatief nemen voor het maken van afspraken met gemeenten, maatschappelijke organisaties en uitvoeringspartners over een gezamenlijke strategie voor de uitvoering van het Deltaplan;
- interdepartementale afstemming, in het bijzonder met betrekking tot de andere projecten uit de pijler Sociale Samenhang van het beleidsprogramma;
- ondersteuning van gemeenten in de realisatie van de (meer) integrale en participatiegerichte aanpak;
- aanpassing van wet- en regelgeving;
- uitvoering communicatieoffensief;
- communicatie met uitvoeringspartners over de uitvoering van het Deltaplan.

5.5 Relatie tot het Actieplan Krachtwijken

De acties uit dit Deltaplan zullen bij voorrang hun beslag vinden in de 40 wijken uit het Actieplan Krachtwijken. Dit vraagt vanuit het rijk om een goede organisatie van de communicatie met en ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering en afstemming van de twee plannen. Met name voor wat betreft de activiteiten van het aanjaagteam in de 40 wijken. Daarom zal ervoor gekozen worden om de afspraken over de inrichting van innovatietrajecten binnen de 40 wijken in nauwe samenhang met de wijkenaanpak en samenwerking met de Programmadirectie Wijken te laten verlopen. Omdat de operationele begeleiding van projecten specifieke deskundigheid vraagt, zal het aanjaagteam in overleg met de gemeente ook binnen de 40 wijken een rol kunnen spelen.

5.6 Communicatie

Een verschuiving in het denken over inburgering kan alleen succesvol zijn, als het besef de samenleving binnendringt dat meedoen een wederzijds proces is. Om hiertoe te komen, is een positieve sfeer en toon rond de inburgering van nieuw- en oudkomers nodig. Dat is de inzet van een communicatiecampagne rond het Deltaplan Inburgering.

Overheid, gemeenten, woningcorporaties, scholen, werkgevers, sport- en buurtverenigingen, maar ook burens en wijkbewoners kunnen allemaal bijdragen aan betere inburgering. Het kabinet daagt deze partijen uit om samen te werken aan een betere inburgering: iedereen moet aan de slag. Daarbij wordt ook op individuele burgers een appel gedaan om als inburgergids te fungeren.

Dit Deltaplan is gebaseerd op de wensen en ervaringen van uitvoerders, deskundigen op het terrein van inburgering, onderwijs, arbeidsmarkt, gemeentebestuurders, maatschappelijke organisaties en inburgeraars zelf. Deze werkwijze wordt voortgezet in de uitwerking van een communicatiestrategie rond het Deltaplan gericht op gemeenten, (mogelijke) inburgeraars en alle burgers.

5.7 Monitoring en evaluatie

Innovatiemonitor Inburgering

Om het rendement van de verbeter- en vernieuwingsslag in de inburgering te meten en tegelijkertijd gemeenten te verleiden tot een creatieve aanpak bij de uitvoering van inburgering gericht op verbetering van het rendement, wordt de Innovatiemonitor Inburgering ontwikkeld naar het voorbeeld van de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur. Met de monitor wordt met gemeenten gekeken naar het uitvoeringsproces van inburgering, de methoden die gemeenten toepassen in de uitvoering van het inburgeringsbeleid en waar kansen liggen voor verbeteringen en vernieuwing. Daarbij wordt periodiek een onderlinge vergelijking mogelijk gemaakt (*benchmarking*) van de inburgeringsprestaties van gemeenten (zoals het aantal geslaagden en de niveaustijging). Hiervoor wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie die gemeenten al aanleveren via andere, bestaande monitoren. Aan de hand van de informatie over proces, methoden en output, kan worden nagegaan welke werkwijzen en methoden tot kwalitatief en kwantitatief de beste resultaten leiden. De monitor zal zoveel mogelijk aansluiten op de innovatietrajecten die in het kader van het Deltaplan worden uitgevoerd.

Uitgangspunt van de Innovatiemonitor is dat deze ten dienste moet staan van gemeenten. Het moet een handvat zijn om de eigen organisatie en uitvoering te verbeteren. Onderdeel is een eigen analyse van de gemeentelijke organisatie en uitvoering op het gebied van inburgering (werkproces en gehanteerde methoden). Dit levert input voor verbeteringen waarmee de gemeente direct aan de slag kan en op basis waarvan snelle vorderingen en directe opbrengsten ('quick wins') mogelijk zijn.

Deelnemers aan de monitor krijgen toegang tot de kennis en ervaringen van andere deelnemers via een internetsite. Ter bevordering van uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten wordt periodiek een bijeenkomst georganiseerd voor gemeenten waarop de gemeenten met succesvolle inburgeringsmethoden hun aanpak presenteren. Van de meest succesvolle methoden wordt een plan van aanpak opgesteld om de toepassing in andere gemeenten mogelijk te maken. In het najaar van 2008 is de basis van de innovatiemonitor gereed voor verfijning in de praktijk.

Evaluatie innovatietrajecten en onderzoek

Uitgangspunt voor de evaluatie van innovatietrajecten en voor de overige onderzoeken, is dat zij moeten leiden tot meer kennis over de "knoppen waaraan gedraaid" moet worden om tot kwaliteitsverbetering en rendementsverhoging te komen. Het gaat om het identificeren van een set van interventies die werken en resultaat opleveren. Deze interventies kunnen vervolgens worden ingepast in de afspraken over de wijze waarop extra programma's na 2008 vormgegeven zullen worden.

5.8 Financiën

Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord een intensivering voor integratie en inburgering opgenomen. Uitgaande van een jaarlijkse inzet van € 10 mln. voor integratieprojecten is voor de uitvoering van het Deltaplan Inburgering in deze kabinetsperiode (2008 t/m 2011) een extra, gecumuleerd budget van € 460 mln. beschikbaar.

Budgetten voor het Deltaplan Inburgering

Bedragen x 1 mln.	2008	2009	2010	2011
Deltaplan totaal	40	90	190	140

In de eerste jaren zal de nadruk liggen op investeringen in de gewenste kwaliteitsverbetering en cultuuromslag bij alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering. Als dit in gang is gezet, zullen extra middelen worden ingezet voor een uitbreiding van het aantal deelnemers aan inburgering. Met dit extra budget kan het Deltaplan Inburgering worden uitgevoerd.

In 2008 wordt een bedrag van € 40 mln. uitgetrokken voor een versterking van de uitvoering door gemeenten, een vereenvoudiging van de regelgeving en een kwaliteitsverbetering van de inburgeringsprogramma's. Deze middelen zullen o.m. worden ingezet voor:

- het inrichten van innovatietrajecten die gericht zijn op een betere samenwerking in de participatieketen;
- experimenten met een geïntegreerde inzet van middelen voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering;
- innovatietrajecten om ervaring op te doen met de inzet van een persoonsvolgend budget;
- een verdere professionalisering van gemeenten in hun rol van opdrachtgever;
- het ontwikkelen van een instrumentarium ter ondersteuning van de intake en begeleiding;
- onderzoeken naar de benodigde duur van inburgeringsprogramma's voor onderscheiden doelgroepen;
- het ontwikkelen van een competentieprofiel voor de uitvoerders van inburgering;
- het ontwikkelen van een specifiek examenprofiel voor ondernemerschap;
- opzet van een innovatiemonitor inburgering en een communicatiecampagne.

Innovatietrajecten worden samen met gemeenten en andere uitvoeringspartners ontwikkeld. Dat vraagt ook van hen inspanningen. Hiermee is rekening gehouden in de budgettaire ramingen.

Een gedetailleerde invulling van de voor 2008 beschikbare € 40 mln. zal plaatsvinden bij de verdere uitwerking van de voorgenomen acties. Bij deze uitwerking worden uiteraard de gemeenten en andere uitvoerders nauw betrokken. De inzet van het beschikbare budget voor de latere jaren zal worden bepaald op basis van resultaten en ervaringen in 2008.

Bijlage: Resultaten van de inburgering 2003-2006

Onderstaande tabellen laten de taalresultaten van oud- en nieuwkomers in de periode 2003 t/m 2006 zien. De gegevens hebben betrekking op de voortgang in taalbeheersing van inburgeraars die in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers (Win), de oudkomersregelingen G54 (grote- en middelgrote gemeenten) en de oudkomersregeling niet-G54 (kleinere gemeenten) een programma hebben afgerond. Voor de niet G54- regeling zijn geen resultaten opgenomen over het jaar 2003 en 2006. Reden hiervoor is dat er in deze jaren door de opstart van de regelingen nauwelijks afronders waren. De percentages vertegenwoordigen de scores NT2 van afronders gemiddeld over de vier taalvaardigheden (lezen, schrijven, spreken en luisteren).

De taalresultaten van afronders aan inburgeringsprogramma's in de periode 2003 tot en met 2006 laten een vrij constant beeld zien. Hoewel nieuwkomers starten met een lager beginniveau dan oudkomers, behalen zij betere taalresultaten dan oudkomers. Dit komt tot uiting in zowel een hoger eindniveau als het behalen van meer niveaustijging.

Gemiddeld over alle vier taalvaardigheden behaalt een ruime meerderheid van de inburgeraars het NT2-niveau 2 niet. Over de periode 2003-2006 behaalt circa 60% van de oudkomers en circa 56% van de nieuwkomers die hun programma afronden NT2-niveau 2 niet.

WIN	2003	2004	2005	2006
Startniveau	80% op NT2-niveau 0 15% op NT2-niveau 1	77% op NT2-niveau 0 15% op NT2-niveau 1	77% op NT2-niveau 0 15% op NT2-niveau 1	76% op NT2-niveau 0 16% op NT2-niveau 1
Niveau bij afronding	26% op NT2-niveau 0 32% op NT2-niveau 1 42% op NT2-niveau 2 of hoger	25% op NT2-niveau 0 32% op NT2-niveau 1 43% op NT2-niveau 2 of hoger	27% op NT2-niveau 0 29% op NT2-niveau 1 44% op NT2-niveau 2 of hoger	26% op NT2-niveau 0 28% op NT2-niveau 1 46% op NT2-niveau 2 of hoger
niveaustijging	29% van de afronders vertoont geen niveaustijging 42% stijgt met 1 niveau 29% stijgt met 2 of meer niveaus	34% van de afronders vertoont geen niveaustijging 39% stijgt met 1 niveau 27% stijgt met 2 of meer niveaus	37% van de afronders vertoont geen niveaustijging 36% stijgt met 1 niveau 27% stijgt met 2 of meer niveaus	34% van de afronders vertoont geen niveaustijging 36% stijgt met 1 niveau 30% stijgt met 2 of meer niveaus

Oudkomers G56	2003	2004	2005	2006
Startniveau	45% op NT2-niveau 0 30% op NT2-niveau 1	50% op NT2-niveau 0 32% op NT2-niveau 1	48% op NT2-niveau 0 32% op NT2-niveau 1	46% op NT2-niveau 0 34% op NT2-niveau 1
Niveau bij afronding	27% op NT2-niveau 0 30% op NT2-niveau 1 43% op NT2-niveau 2 en hoger	25% op NT2-niveau 0 35% op NT2-niveau 1 40% op NT2-niveau 2 of hoger	29% op NT2-niveau 0 33% op NT2-niveau 1 38% op NT2-niveau 2 of hoger	24% op NT2-niveau 0 32% op NT2-niveau 1 44% op NT2-niveau 2 of hoger
niveaustijging	59% van de afrounders vertoont geen niveaustijging 31% stijgt met 1 niveau 10% stijgt met 2 of meer niveaus	53% van de afrounders vertoont geen niveaustijging 39% stijgt met 1 niveau 8% stijgt met 2 of meer niveaus	61% van de afrounders vertoont geen niveaustijging 34% stijgt met 1 niveau 5% stijgt met 2 of meer niveaus	52% van de afrounders vertoont geen niveaustijging 40% stijgt met 1 niveau 8% stijgt met 2 of meer niveaus

Oudkomers niet G54	2003	2004	2005	2006
Startniveau	nvt	46% op NT2-niveau 0 33% op NT2-niveau 1	48% op NT2-niveau 0 33% op NT2-niveau 1	nvt
Niveau bij afronding	nvt	25% op NT2-niveau 0 36% op NT2-niveau 1 39% op NT2-niveau 2 en hoger	30% op NT2-niveau 0 34% op NT2-niveau 1 36% op NT2-niveau 2 en hoger	nvt
niveaustijging	nvt	57% van de afrounders vertoont geen niveaustijging 39% stijgt met 1 niveau 4% stijgt met 2 of meer niveau's	63% van de afrounders vertoont geen niveaustijging 33% stijgt met 1 niveau 4% stijgt met 2 of meer niveau's	nvt