

# Samen leven in Rotterdam

Deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap

Rotterdam  
november 2002

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	pag.
<b>Inleiding</b> Immigratie en inburgering	pag.
<b>Hoofdstuk 1</b> Werken aan actief burgerschap:Uitgangspunten	pag.
<b>Hoofdstuk 2</b> Inburgering van nieuwkomers	pag.
<b>Hoofdstuk 3</b> Inburgering van leerplichtige nieuwkomers	pag.
<b>Hoofdstuk 4</b> Inburgering van oudkomers	pag.
<b>Hoofdstuk 5</b> Tussen droom en daad...	pag.

## Bijlagen

<b>Bijlage 1</b> Financiën	pag.
<b>Bijlage 2</b> Overzicht doelstellingen	pag.
<b>Bijlage 3</b> Toelichting sancties bij verzuim	

## Voorwoord

*“Integratie is als het ritsen op de snelweg: het moet van twee kanten goed gaan. Het betekent enerzijds invoegen, met respect en met kennis van de regels –inburgering- en anderzijds op tijd even inschikken –accepteren-. Als er een te massale instroom is, stopt het proces van invoegen en accepteren en kan de hele snelweg stilstaan. Het samen leven in de stad werkt niet meer.” (Collegeprogramma 2002-2006)*

Aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw telde Rotterdam vele nieuwkomers. Ze kwamen vooral uit de provincies Brabant en Zeeland. Ze ontvluchtten de armoede van het platteland en vonden werk in de haven. Ze brachten hun eigen dialect mee en hun eigen gewoonten. Dat botste met de Rotterdammers. Onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg hadden grote moeite de ontwikkelingen bij te benen. De stad was uit balans en ‘de sociale kwestie’ domineerde de discussies.

Ruim een eeuw later hebben we weer te maken met zo’n sociale kwestie. Ook nu staan onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting, veiligheid en gezondheidszorg onder druk van de grote aantallen nieuwe Rotterdammers. De stad is uit balans, het samenleven knelt, de sociale verbondenheid is zoek. Eén van de manieren om de druk te verlichten is het beter organiseren van de inburgering van oud- en nieuwkomers. Als we daarin slagen, hebben we een belangrijke stap gezet op weg naar integratie.

In dit plan laten wij zien wat we willen bereiken op het gebied van inburgering en hoe we dat gaan doen. Waarom heet het een deltaplan?

Ten eerste omdat het woord 'deltaplan' aangeeft, dat het niet om een simpele klus van korte duur gaat. Om allerlei redenen gaat inburgeren in Rotterdam niet bij iedereen vanzelf. Al decennialang is er op dat gebied het nodige misgegaan. Individualisering, privatisering, democratisering en snelle globalisering kennen zeker voordelen, maar tonen ook de harde keerzijde. Nu is een situatie ontstaan, waarin 'nieuwe' nieuwkomers zich nog niet welkom voelen in de stad, veel 'oude' nieuwkomers nog steeds niet echt ingeburgerd zijn, Rotterdammers zich niet meer thuisvoelen in hun stad. Wederzijds respect en interesse in elkaars achtergrond en cultuur zijn omgeslagen in onderlinge weerstand en ergernis. Het is hard nodig dat wij tegen die gevoelens dammen opwerpen. Daarom: een deltaplan tégen uitsluiting en verharding en vóór binding en verbondenheid.

Bij 'deltaplan' denken we ook aan 'samen de schouders eronder'. Ook dat is nodig als het gaat om inburgering in Rotterdam. In het Collegeprogram hebben we de relatie gelegd met ritsen op de snelweg: het moet aan twee kanten goed gaan. Dat betekent een grote verantwoordelijkheid voor de inburgeraar zelf. Maar óók een verantwoordelijkheid voor de Rotterdamse samenleving. Wij spreken in dit plan dan ook nadrukkelijk onszelf - de overheid - , maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers aan. Er is brede maatschappelijke actie nodig om inburgering te doen slagen.

Rotterdam is een stad met een lange, kleurrijke historie. Al eeuwen lang komen mensen van heinde en ver naar onze stad om er te wonen, te werken, te leven. Ook in het verleden is dat niet altijd vanzelf gegaan. Maar de komst van mensen uit andere streken, andere werelddelen, heeft onze stad tegelijkertijd gemaakt tot een boeiende en interessante plek om te wonen. Dát gevoel moet terugkomen in de stad. Met dit deltaplan willen wij een eerste stap zetten op weg naar een hechte Rotterdamse samenleving. Waar de inwoners samen leven en zich verbonden voelen met de stad en hun mede-Rotterdammers. Onze stad heeft actieve, betrokken burgers nodig. Inburgeraars moeten zich ervoor inspannen om dat te worden. De samenleving moet hen de ruimte bieden die zij nodig hebben.

Dit deltaplan is ambitieus en realistisch. Bestaande maatregelen worden verbeterd en uitgebreid. Nieuwe plannen moeten leiden tot een groter bereik en betere resultaten. Van dit plan mogen geen wonderen worden verwacht. Inburgering zal niet van de ene dag op de andere in alle gevallen probleemloos verlopen. Verbeteringen zullen er niet direct toe leiden dat alle problemen in onze stad zijn opgelost. Maar: met dit plan is wel een belangrijke eerste stap gezet.

Sjaak van der Tak  
Wethouder sociale integratie

## Inleiding: Immigratie en inburgering

### Stad van niemand?

Wij hebben in ons program aangegeven dat inburgering en integratie in Rotterdam al geruime tijd niet zo verlopen als zou moeten. Het lijkt alsof de rek uit onze samenleving is; hoe komt dat? Enerzijds hebben migranten zich te weinig echt vertrouwd gemaakt met de samenleving, echt gekozen voor een toekomst hier. Anderzijds worden migranten veel te weinig gezien als een aanwinst voor de stad op cultureel en economisch gebied, mogelijk uit onverschilligheid. We zien dat er onderlinge weerstanden zijn ontstaan. Er is verbittering in de stad. Nieuwkomers lijken minder welkom, het geduld met oudkomers - mensen die al langer geleden instroomden - neemt zienderogen af. In het algemeen voelen Rotterdammers zich steeds minder verbonden met de stad en met elkaar. Er dreigt een stad te ontstaan die van niemand is. "Rotterdam is mijn stad niet meer", hoor je regelmatig om je heen. Aan de andere kant is er een grote groep die aangeeft: "Rotterdam is mijn stad nog niet".

Een beeld waar niemand zich bij neer mag leggen. Zeker niet het bestuur van de stad. We zijn daarom hard bezig stappen te zetten of voor te bereiden die ertoe moeten leiden dat alle Rotterdammers zich weer thuis voelen in Rotterdam, dat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor 'hun' stad. Een eerste stap is dit delta-plan 'Samen leven in Rotterdam'. Daarnaast verschijnt in het voorjaar van 2003 een actieprogramma 'Mensen maken de stad'. Dat programma richt zich vooral op het bevorderen van stedelijke binding en cohesie en omvat bekende projecten als Opzoomeren en de Stadsetiquette.

### Wat is er aan de hand?

Om passende doelstellingen en maatregelen te kunnen opstellen is het zinvol eerst te analyseren wat er nu eigenlijk precies is misgegaan op het gebied van inburgering en integratie in Rotterdam. Het vermogen van Rotterdamse bewoners en organisaties om immigratie goed op te vangen staat onder druk. Waar komt dat door? Verschillende factoren spelen daarbij een rol.

### Aard en omvang immigratie

In de eerste plaats aard en omvang van de immigratie zelf. Migratie is een belangrijk kenmerk van een grote stad als Rotterdam. In de beeldvorming lijkt immigratie vaak omgeven met problemen. Toch behoren de meeste migranten die naar Nederland komen niet tot 'probleemgroepen'. Terugkerende Nederlanders, EU-burgers en (vaak hoger opgeleide) arbeidsmigrantenvormen samen 60% van de immigratie in Nederland. De overige 40% bestaat uit Antillianen/Arubanen, gezinsherenigers/-vormers en vluchtelingen met een status.<sup>1</sup> In 2001 vestigden in totaal 32.000 nieuwe inwoners zich in Rotterdam (zie onderstaande tabel). Ook vertrokken 30.000 Rotterdammers naar elders. Tweederde deel van de nieuwe inwoners kwam uit een andere Nederlandse gemeente; eenderde deel kwam rechtstreeks uit het buitenland.

**Tabel 1: Vestiging in Rotterdam naar herkomst (2001)**

Etniciteit	Binnenland	Buitenland	Onbekend	Totaal
Surinamers	1746	753	367	2866
Antillianen/Arubanen	1379	1575	291	3245
Kaapverdianen	127	223	62	412
Turken	682	708	105	1495
Marokkanen	659	730	147	1536
Noord-Mediterranen	521	587	68	1176
Autochtonen	10789	522	609	14444
Overig rijke landen	1628	1383	148	3159
Overig arme landen	3180	2776	334	6290
Totaal	20711	9257	2131	32099

Bron: COS, Rotterdam, 2002

Wat valt nu op aan de immigratie in Rotterdam? Ten eerste ontvangt Rotterdam relatief veel immigranten uit niet-westerse landen. Tweederde deel van de buitenlandse immigranten komt uit niet-westerse landen. Deze

<sup>1</sup> WRR, Nederland als immigratiesamenleving, 2001, pag 38

groep heeft een verhoogd risico op achterstand. In dit opzicht bestaat een groot verschil tussen Rotterdam en de andere grote steden. In Amsterdam, Den Haag en Utrecht komen immigranten voornamelijk uit westerse landen.<sup>2</sup>

Een ander opvallend punt is de toenemende diversiteit. Nieuwe vestigers komen niet alleen uit de 'klassieke' herkomstlanden. In de afgelopen jaren kwamen steeds meer immigranten uit Ghana, Afghanistan, de Dominicaanse Republiek, Thailand en China. In 2001 kwam het grootste aantal immigranten in Rotterdam uit de Antillen/Aruba.<sup>3</sup>

Nu is Nederland van oudsher geen actief immigratieland zoals Canada of Australië.<sup>4</sup> Er is dan ook geen centraal adres waar een immigrant zich in het eigen land, van tevoren kan oriënteren op onze samenleving: wat zijn diploma's waard, voor welke beroepen bestaat belangstelling, hoe vindt men een passende woning, etc. Wij vinden dan ook dat het rijk, óók bij een restrictief toelatingsbeleid, zo'n centraal adres moet ontwikkelen. Maar evenmin had de overheid nagedacht over de gevolgen van immigratie voor Nederland. Belangrijke vragen werden niet gesteld en al helemaal niet beantwoord. Wat verwachten wij, de gevestigde samenleving, bijvoorbeeld van nieuwe immigranten? En hoe maken we die verwachtingen kenbaar? Wat hebben immigranten nodig bij vestiging in ons land en welke diensten zou de overheid hen moeten of kunnen aanbieden? Welke boodschap moet de overheid meegeven?

Pas in de jaren '90 ging de overheid zich serieus bezighouden met inburgering van nieuwkomers. In 1998 werd de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) ingevoerd, een grote omslag in het beleid. Gemeenten krijgen sindsdien een belangrijke rol toebedeeld: zij moeten nieuwe immigranten kort na hun vestiging een inburgeringscursus aanbieden. Doel daarvan is immigranten, die het voornemen hebben zich langdurig in Nederland te vestigen, zo spoedig mogelijk in de gelegenheid te stellen zich zelfstandig een positie in de samenleving te verwerven. Nieuwkomers krijgen een plicht om in te burgeren. Het nieuwe beleid moet voorkomen dat zij de aansluiting met de arbeidsmarkt missen. Dit voert naar de tweede factor die een rol speelt bij de huidige problemen: de al bestaande achterstandsproblematiek.

### **Bestaande achterstandsproblemen**

Sinds 1950 hebben zich vele immigranten in ons land en onze stad gevestigd. Met de wijsheid van nu zien we dat het merendeel van de immigranten nooit de kans heeft gekregen om 'in te burgeren'. Voor het merendeel was dat ook niet echt nodig; dat zijn degenen die een beroep hebben geleerd, ergens werken of zelf een onderneming zijn gestart, en die actief deel uitmaken van sociale en culturele maatschappelijke verbanden. Maar voor anderen was dat wel nodig geweest. Vandaar dat vanaf 1999 ook een zogenaamde oudkomersregeling van kracht werd waarmee (alsnog) een inburgeringstraject kon worden aangeboden aan eerstegeneratiemigranten, die langer dan een jaar in Nederland wonen, slecht Nederlands spreken en laag zijn opgeleid. De regeling is vooral bedoeld door degenen die nog een toekomst aan het opbouwen zijn: niet-werkenden die sollicitatieplichtig zijn, een laag opleidingsniveau hebben en het Nederlands onvoldoende beheersen, en opvoeders van gezinnen met schoolgaande kinderen. Deze doelgroep oudkomers telt in Rotterdam circa 60.000 personen.

Immigranten komen terecht in een stad met de nodige sociaal-economische problemen. Er is een grote 'mismatch' op de arbeidsmarkt: werkzoekenden zijn laag opgeleid, terwijl werkgevers hoger opgeleiden nodig hebben. Ruim eenderde deel van de werkzoekenden heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze mensen zijn voor het arbeidsbureau slecht bemiddelbaar.<sup>5</sup> Allochtonen hebben de afgelopen jaren mee geprofiteerd van de hoogconjunctuur. Toch is hun positie op de arbeidsmarkt nog steeds zorgwekkend. Vooral onder Turken en Marokkanen van de eerste generatie is het aandeel werkzoekenden hoog. Dat komt voor een groot deel door het lage opleidingsniveau en de taalachterstand.<sup>6</sup> Daarnaast zien we ook dat de voorkeuren van werkgevers voor autochtone werknemers de arbeidsparticipatie door allochtonen belemmert.<sup>7</sup> Het bestrijden van de sociaal-economische achterstand van etnische minderheden heeft dan ook lange tijd de agenda van het integratiebeleid gedomineerd.

---

<sup>2</sup> CBS, Voorburg, 2002

<sup>3</sup> ISEO & COS, Minderhedenmonitor 2001

<sup>4</sup> In 2001 bepleitte in Duitsland de Commissie Süßmuth een actieve immigratie- en bevolkingspolitiek. In Nederland brak President van de Nederlandse Bank N. Wellink onlangs een lans voor immigratie.

<sup>5</sup> Slecht bemiddelbaar, van de autochtone werkzoekenden is 35% ingedeeld in fase 4, van etnische minderheden 45%, uit: Minderhedenmonitor 2000, p. 68

<sup>6</sup> Minderhedenmonitor 2001, p. 164

<sup>7</sup> Zie o.a. Ruben Gowricharn, Arbeid en uitsluiting, 1999 en recentelijk: NRC Handelsblad, Een leerbaan op maat, 16-11-02

## **De sociaal-culturele agenda**

Dat brengt ons op de derde factor: de sociaal-culturele agenda. Die heeft - door de langdurige nadruk op "werk, werk, werk" - veel minder aandacht gekregen. Bij de sociale integratie van migranten overheerste de gedachte dat 'dat' wel vanzelf zou gaan. Als het ging om cultuur en identiteit was lange tijd de typisch Nederlandse gedachte: leven en laten leven. Die gedachte is halverwege de jaren '90 stevig ter discussie gesteld. De discussie richtte zich onder andere op de vraag welke rol de cultuur van migranten speelt bij het instandhouden dan wel doorbreken van sociale achterstand. Ook de culturele vooringenomenheid van algemene voorzieningen werd ter discussie gesteld.

Hiermee was het debat over 'de multiculturele samenleving' een feit. Een debat dat nog steeds wordt gevoerd. Wij zien echter ook dat vele burgers, allochtonen en autochtonen, weinig houvast hebben aan het begrip 'multiculturele samenleving'. Er is behoefte aan eenheid in die verscheidenheid. Om deze reden hebben we al verschillende initiatieven ondersteund, met als doel het ontwikkelen van een set van gedeelde waarden en normen, als bijvoorbeeld Opzomereren, Stadsetiquette, de Dag van de Dialoog en Preken voor Andermans Parochie.<sup>8</sup> Deze maar ook andere projecten moeten leiden tot bruikbare regels voor het samenleven in onze stad, regels waaraan iedereen zich dient te houden. Dat kan natuurlijk alleen als inwoners en hun organisaties hieraan een actieve bijdrage leveren.

## **Hoe nu verder?**

Zo blijken veel verschillende factoren ten grondslag te liggen aan de problemen op het gebied van inburgering en integratie in Rotterdam. Het heeft geen zin daar te lang bij stil te blijven staan. Vaststaat dat het vermogen om immigratie op te vangen is verminderd. Het is nu van belang - vanuit de aangegeven oorzaken - naar de toekomst te kijken en de problemen aan te pakken. Daarbij is juist de eerste opvang - de inburgering - cruciaal.

Uit eerste evaluaties van de werking van de programma's voor nieuwkomers en oudkomers blijkt dat er veel voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt bij de nieuwkomers dat het bereik te laag is, de uitval onderweg te hoog. Bovendien is het wettelijke programma te beperkt. De doelgroep oudkomers blijkt veel te groot voor het aanbod aan inburgeringstrajecten. De grote belangstelling leidt tot een hardnekkig wachtlijstprobleem. Voor het aanbod aan oud- en aan nieuwkomers geldt dat het vooral gericht is op een praktische zelfredzaamheid. Er is te weinig aandacht voor oriëntatie op normen en waarden in onze samenleving.

Concluderend, het rendement van de inburgering moet fors verbeterd worden.

Gelukkig zijn er ook verheugende ontwikkelingen te noemen. Zo hebben het afgelopen voorjaar heel veel migranten- en andere organisaties aangegeven dat zij graag willen bijdragen aan inburgering en aan verbeteringen op sociaal-cultureel gebied. Ook blijkt dat bij veel oud- en nieuwkomers een grote bereidheid bestaat tot inburgeren.

Daarnaast blijkt de gemeentelijke organisatie steeds beter in staat om adequaat in te kunnen spelen op de situatie van specifieke groepen. Bijvoorbeeld voor de activering en werktoeleiding heeft de gemeente de stimuleringsprojecten Hedef, voor Turkse en Marokkaanse werklozen, Objectivo voor Kaapverdianen en GoAls voor Antillianen. De problemen van Antillianen in een achterstandspositie zijn van dusdanige aard dat wij hiervoor een apart programma hebben: Lus di Trafiko.

Met dit deltaplan inburgering willen wij antwoord geven op bovengenoemde ontwikkelingen, kansen en problemen. In het volgende hoofdstuk zetten we uiteen welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan het Rotterdamse inburgeringsbeleid. Vervolgens wordt beschreven hoe het aanbod wordt uitgewerkt voor drie doelgroepen:

- nieuwkomers (hoofdstuk 2),
- leerplichtige nieuwkomers (hoofdstuk 3)
- en oudkomers (hoofdstuk 4).

Aan het slot van het deltaplan geven we een aantal uitdagingen aan waarbij het rijk een belangrijke rol speelt.

---

<sup>8</sup> Ministerie BZK, Hoe tolerant zijn we eigenlijk? Stadsgesprekken over de multiculturele samenleving, 2002

# Hoofdstuk 1

## Werken aan actief burgerschap: uitgangspunten

### Inleiding

De gemeente Rotterdam hanteert een aantal algemene doelstellingen en uitgangspunten bij de ontwikkeling en de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Dit hoofdstuk gaat in op deze algemene punten. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 worden de algemene uitgangspunten uitgesplitst naar de verschillende doelgroepen.

### Doel: actief burgerschap

Integreren in een nieuwe, onbekende samenleving is een ingewikkeld en tijdrovend proces. Het vraagt een forse inspanning van de inburgeraar: die moet 'invoegen' in een nieuwe omgeving. Maar ook van de 'ontvangende' samenleving: die moet de inburgeraar ruimte bieden. Inburgering is de eerste stap in dat integratieproces. Integratie houdt in dat de migrant die zich in onze stad vestigt 'actief burgerschap' verwerft. Wat bedoelen we daar precies mee?

Van 'burgerschap' zijn veel definities te geven. In Rotterdam zien wij als kern van burgerschap het lid zijn van een gemeenschap. Wie lid is van een gemeenschap kan daaraan zekere rechten ontlenuen. Maar: er staan ook plichten tegenover. Lid zijn van een gemeenschap betekent dat je daar een actieve rol in vervult, met andere woorden dat je iets terugdoet, bijdraagt. Burgerschap impliceert enerzijds de vrijheid om bepaalde levenskeuzes te maken, anderzijds het dragen van medeverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het samenleven en de waarden en normen. Actief burgerschap komt concreet tot uitdrukking in de verschillende functies die mensen in de samenleving vervullen. Bijvoorbeeld:

- economische functies: een vak leren, werken, ondernemen;
- sociale functies: gezinsleven, familieverband, de relatie met naaste buren, verenigingsleven, vrijwilligerswerk, ouderparticipatie op school, mantelzorg;
- culturele functies: geloof, tradities en cultureel erfgoed, kunstuitingen;
- politieke functies: participatie in besturen, actief en passief kiesrecht.

De belangrijkste voorwaarde om actief deel te kunnen nemen in een maatschappij is het voldoende beheersen van de Nederlandse taal. Wie geen of onvoldoende Nederlands spreekt, zal – vanuit het perspectief van actief burgerschap – moeite ondervinden bij het functioneren in de samenleving. De basis van inburgeren is dan ook het leren van onze taal. Letterlijk, het Nederlands leren als tweede taal, maar ook figuurlijk, het leren van de taal van de stad. Inburgeren betekent ook het leren aanvoelen van de taal, het herkennen van de diepere betekenis van de taal, het écht begrijpen van wat mensen bedoelen, hun humor maar ook hun twijfel of boosheid. Hier gaat het om de normatieve kant van de taal, om de waarden en normen in onze samenleving, in onze stad. En die is alleen goed te leren door actief deel te nemen in de samenleving, door de dialoog aan te gaan met stadsgenoten, betrokkenheid te tonen.

Daar ligt dan ook de belangrijkste verantwoordelijkheid van de samenleving: een dialoog werkt alleen als de andere stadsgenoten meedoen en de nieuwkomers respecteren en beter nog aanvaarden. Actief burgerschap is niet alleen een inspanning van inburgeraars, maar ook van de leden van de ontvangende samenleving. Dat betekent dat burgers, organisaties en bedrijven de inburgeraars ook de kans bieden functies te vervullen. De hele stad is medeverantwoordelijk voor het succes van de inburgering.

### Uitgangspunten Rotterdams inburgeringsbeleid

Hieronder worden de uitgangspunten van het Rotterdamse inburgeringsbeleid kort toegelicht. Het beleid is zowel gericht op oudkomers als nieuwkomers. De gedetailleerde uitwerking ervan staat per doelgroep weer gegeven in de volgende hoofdstukken.

#### 1. Eigen verantwoordelijkheid:

Eerste uitgangspunt van het Rotterdamse inburgeringsbeleid is dat de immigrant zélf verantwoordelijk is voor zijn inburgering en integratie; hij krijgt de ruimte om die verantwoordelijkheid te nemen en wordt daar actief op aangesproken.

#### 2. Het doel van inburgering staat voorop:

De inhoud van het inburgeringstraject wordt afgestemd op het doel van de inburgeraar; dat kan zijn werk, het volgen van een opleiding, het opvoeden van kinderen of het actief deelnemen in de samenle-

ving.

**3. Omslag naar vraaggericht maatwerk:**

Niet het aanbod bepaalt welk traject de inburgeraar gaat volgen, maar de vraag van de inburgeraar zelf.

**4. Ketenbenadering:**

Alle partijen binnen de keten werken vanuit een gezamenlijke visie op inburgering.

**5. Prestatiegericht:**

De gemeente maakt met alle partners binnen de keten duidelijke resultaatafspraken over de prestaties die geleverd moeten worden.

**6. Inburgeren is méér dan alleen de taal leren:**

Dit uitgangspunt vraagt om een iets uitvoeriger toelichting. Het leren van de Nederlandse taal blijft de kern van het inburgeringsbeleid. Maar zoals we hiervoor hebben aangegeven: bij de inburgering gaat het ook om het leren kennen en hanteren van onze waarden en normen.

**Collegedoelstelling: waarden en normen in alle inburgeringstrajecten**

Eén van de doelstellingen in het collegeprogramma is het verdiepen van inburgeringstrajecten met gerichte vorming op waarden en normen. Doel is dat in 2006 alle inburgeringstrajecten modules op dat gebied bevatten.

De gerichte vorming over waarden en normen (in het collegeprogramma omschreven met de term gedragskapitaal) is van toepassing op oudkomers en nieuwkomers. We zullen dit uitgangspunt op twee manieren uitwerken:

- In theorie....

In ieder inburgeringstraject komen modules over de Nederlandse samenleving, gedragsregels, grondwet, mores en wetten, geschiedenis etc. In de bestaande inburgeringstrajecten zit weliswaar een module 'maatschappelijke oriëntatie', maar die is vooral gericht op de praktijk van wonen, vervoer, contacten met instanties enzovoorts. In de nieuwe trajecten is er meer aandacht voor normbesef.

- ...en in de praktijk

Niet in het klaslokaal, maar in de stad, op bezoek bij een organisatie en in contact met andere Rotterdammers kunnen inburgeraars het beste hun taalvaardigheid oefenen en inzicht krijgen in de betekenis van de waarden en normen die in Nederland gangbaar zijn. Inburgeraars doen tijdens het traject praktijkervaring op door een bepaalde periode actief mee te lopen in een Rotterdamse instelling, een bedrijf of vereniging. Deze nieuwe, Rotterdamse aanvulling op het inburgeringsbeleid noemen we de maatschappelijke stage. In bestaande inburgeringstrajecten is weliswaar de mogelijkheid ingebouwd tot het volgen van een duaal traject, dat wil zeggen leren en werken/doen. Met de maatschappelijke stage willen we die inzet verbreden. We willen zo veel mogelijk organisaties uit verschillende sectoren in de gelegenheid stellen een stageplaats aan te bieden. Zo ontstaat een echte stadsbrede aanpak.

**Wie zijn betrokken bij inburgering?**

Bij de inburgering spelen verschillende partijen een rol. Om de maatregelen in dit deltaplan te kunnen uitvoeren maken we afspraken met verschillende partijen in de samenleving:

**1. De inburgeraar**

Zoals gezegd ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de actieve inburgering bij de persoon zelf. De maatregelen in dit deltaplan bevatten garanties om vrijblijvendheid te voorkomen. Wie in Nederland komt wonen is verplicht mee te doen en zich aan te passen. Voor nieuwkomers (eerste jaar) bestaat een wettelijke plicht die we strikt handhaven. Met iedere oudkomer die een traject krijgt aangeboden, sluiten we een contract. Daarin zijn rechten en plichten vastgelegd. Ouders zijn verplicht tot participatie in de school van hun kinderen, niet-werkenden met een uitkering tot deelname aan een activeringstraject naar werk. Er staan sancties op voortijdige, ongeoorloofde uitval. De Rotterdamse aanpak betekent ook dat inburgeren, net als werken, studeren en zorgen, als een volwaardige taak wordt beschouwd. Waar mogelijk wordt uitgegaan van een full-time inzet door de inburgeraars.

**2. Uitvoerende instanties van inburgeringstrajecten: de ROC's en andere aanbieders**

De gemeente sluit contracten met de beide Rotterdamse ROC's, het Albeda College en het ROC Zadkine, over de uitvoering van de inburgeringstrajecten voor volwassen nieuwkomers. Voor leerplichtigen maakt de gemeente afspraken met de instellingen voor basis- en voortgezet onderwijs. Voor oudkomers maken we, behalve met de ROC's, ook afspraken met andere aanbieders zoals het maatschappelijk

middenveld van migrantenorganisaties. Het deltaplan inburgering heeft voor de uitvoerders de nodige gevolgen:

- Het gaat om nadrukkelijke prestatieafspraken volgens het principe 'no cure, less pay'.
- Het beleid om voortijdige uitval tegen te gaan, wordt aangescherpt: er worden verbeterplannen opgesteld op basis van een analyse van uitvalmomenten.
- Naast de bestaande module voor nieuwkomers zullen de uitvoerders ook een aanbod ontwikkelen en verstrekken aan oudkomers over de geschiedenis van Nederland, de grondwet, waarden en normen en maatschappijkennis.
- De uitvoerders zullen de cursus voor de doelgroep ouders zoveel mogelijk uitvoeren op de school van de kinderen; de cursus wordt gecombineerd met opvoedingsondersteuning.
- De uitvoerders mogen de training voor niet-werkende oudkomers met een bijstandsuitkering alleen uitvoeren als onderdeel van een activeringstraject dat SoZaWe opstelt.

### **3. Partners bij de stadsbrede uitvoering van maatschappelijke stage**

De maatschappelijke stage is, zoals we hiervoor stelden, een nieuw project om zoveel mogelijk organisaties in de stad actief te betrekken bij inburgering. Het uitgangspunt van actief burgerschap vraagt immers niet alleen een inspanning van de inburgeraar, maar ook van de stad zelf. Doel van de maatschappelijke stage is dat inburgeraars als onderdeel van hun inburgeringstraject gedurende een beperkte periode een aantal uren per week stagelopen bij een organisatie. Wij geloven dat de kwaliteit van de inburgering door deze stage sterk verbetert, omdat die direct bijdraagt aan een sterkere wederzijdse verbondenheid.

We doen een dringend appèl op maatschappelijke instellingen, bedrijven en verenigingen om één of meerdere plaatsen aan te bieden. Wij geven zelf het voorbeeld door binnen de gemeentelijke organisatie een aantal plaatsen aanbieden. Ook doen we een beroep op de deelgemeenten om dit initiatief enthousiast te ondersteunen. Met organisaties waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft, worden in de beschikking concrete afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van plaatsen. Intermediaire organisaties worden bij de uitvoering van dit project betrokken.

### **4. De rol van de gemeente zelf : drie niveaus van verantwoordelijkheid**

- **Bestuurlijke verantwoordelijkheid**

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor inburgering ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Namens het college is de wethouder sociale integratie verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Hij vervult een coördinerende rol.

Leden van het gemeentebestuur spelen daarnaast een rol bij de inburgeringsceremonie. De nieuwkomer die een inburgeringstraject afsluit, krijgt een officieel inburgeringscertificaat. De bestuurder reikt dat tijdens een feestelijke bijeenkomst uit aan de inburgeraar. Familie en bekenden worden voor de bijeenkomst uitgenodigd. De bestuurder feliciteert de nieuwe burger en wijst tegelijkertijd op de rechten en plichten die met het burgerschap samenhangen.

- **Ambtelijke coördinatie**

De ambtelijke coördinatie voor de uitvoering van dit deltaplan ligt bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) en de dienst Stedelijk Onderwijs (DSO). De procesverantwoordelijkheid wordt in gezamenlijkheid gedragen door de directeuren van beide diensten.

SoZaWe is belast met de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers. De DSO houdt zich bezig met de uitvoering van de rijksregelingen voor oudkomers en leerplichtige nieuwkomers en de Wet Educatie en Beroepsopleiding (WEB). Voor het opzetten en uitvoeren van het project Maatschappelijke stages is DSO verantwoordelijk.

- **Klantmanagement**

Voor de intake en begeleiding van inburgeraars gaan SoZaWe, DSO, samen met de ROC's en het Centrum voor Werk en Inkomen in de loop van 2003 in hetzelfde gebouw werken. Zij vormen daarmee één herkenbaar loket. Zo zijn afstemming en uitwisseling van gegevens over individuele klanten optimaal en wordt voorkomen dat mensen afhaken vanwege problemen met doorverwijzing.

## Hoofdstuk 2 Inburgering van nieuwkomers

### Inleiding: wat willen we bereiken?

- In 2006 maakt 85% van de nieuwkomers die een leerovereenkomst hebben getekend en die in staat zijn het educatieve programma te volgen, dit programma af.
- Het onderwijs van de Nederlandse taal (NT2) leidt tot beheersing van die taal bij voorkeur op niveau 3 maar in ieder geval minimaal twee niveaus<sup>9</sup> hoger dan het niveau waarop men start; maatschappijoriëntatie leidt tot kennis van de Nederlandse geschiedenis, staatsinrichting, grondrechten en inrichting van de samenleving; dit zijn vereisten om de weg te kunnen vinden in de Nederlandse samenleving.
- Naast de 'klassieke' onderwijsvormen (dag- en avondonderwijs) worden zoveel mogelijk duale trajecten aangeboden met een combinatie van werk en opleiding.
- Na afronding van het wettelijke inburgeringstraject worden nieuwkomers 'warm' overgedragen aan een reïntegratiebedrijf voor uitstroom naar werk of naar het (beroeps)onderwijs of - indien nodig - verwezen naar een zorgtraject. 'Warm' overdragen betekent dat de nieuwkomer niet alleen wordt verwezen naar de volgende instantie, maar ook dat zijn/haar gegevens worden overgedragen. Bovendien wordt gecontroleerd of de nieuwkomer ook echt arriveert bij de 'ontvangende' instelling.

### Wie is inburgeringsplichtig?

Bij de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) lag de nadruk in eerste instantie op het plaatsen van mensen in een opleiding. Wij gaan daarnaast meer nadruk leggen op het verwerven van vaardigheden, die nodig zijn om te kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt of om als opvoeder te kunnen communiceren met de directe omgeving. Inburgering volgens de WIN omvat een aantal limitatief genoemde activiteiten. Deze zijn gericht op het verwerven van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden die immigranten nodig hebben om deel te kunnen nemen aan de samenleving.

De WIN richt zich op vreemdelingen en Nederlanders (die buiten Nederland zijn geboren) die zich voor de eerste keer in Nederland vestigen. Voor deze groep is inburgering verplicht. In de wet zijn uitzonderingen opgenomen. Zo zijn onderdanen van landen van de Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte niet tot inburgering verplicht, evenmin als onderdanen van landen met wie verdragen zijn gesloten. Dan gaat het met name om Amerikanen en Polen, tenzij het personen zijn die naar Nederland komen voor gezinsvorming. Personen die voor een tijdelijk doel naar Nederland komen zijn niet inburgeringsplichtig. Dit geldt voor vreemdelingen en voor Nederlanders voor wie dit tijdelijk doel is: studie, tijdelijk werk, medische behandeling, familiebezoek. Op deze regel geldt echter één uitzondering: geestelijke bedienaren - waaronder imams - die na 1 januari 2002 tot Nederland zijn toegelaten. Zij moeten een inburgeringstraject volgen. De gemeente en de landelijke overheid verzorgen ieder een deel van dat programma. Arubanen en Antillianen zijn niet inburgeringsplichtig als zij een diploma kunnen overleggen van tenminste MAVO 4 met een voldoende voor het vak Nederlands.

### Inburgeringstraject

De WIN richt zich op nieuwkomers die verplicht zijn een inburgeringstraject te volgen. Nu wij meer nadruk leggen op het verwerven van vaardigheden zal tijdens het inburgeringsonderzoek een kwalificerende entreetoets worden afgenomen. Daarbij worden het leervermogen (wat iemand kan) en de leerambitie (wat iemand wil) beschreven. In een individueel trajectplan staat duidelijk omschreven wat het einddoel is.

De cursus omvat drie onderdelen.

- Een educatief programma van gemiddeld 600 uur gedurende maximaal 12 maanden met de onderdelen:
  - 1) Nederlands als tweede taal (NT2)
  - 2) Maatschappijoriëntatie
  - 3) Beroepenoriëntatie

---

<sup>9</sup> NT2 niveau 0: geen taalbeheersing (veel inburgeraars komen binnen op dit niveau);

“ 1: zeer elementaire taalbeheersing, opstap naar niveau 2;

“ 2: sociaal redzaam;

“ 3: professioneel redzaam;

“ 4: professioneel redzaam op HBO-WO-niveau;

“ 5: vloeiend en nagenoeg accentloos Nederlands.

Het educatieve programma wordt afgesloten met een toets. In Rotterdam verzorgen het ROC Zadkine en het Albeda College de educatieve programma's voor nieuwkomers. De gemeente sluit hiervoor jaarlijks een inkoopovereenkomst.

- Maatschappelijke Begeleiding. SoZaWe stelt de behoefte aan maatschappelijke begeleiding vast. SoZaWe geeft de begeleiding zelf en/of verwijst naar bestaande organisaties in Rotterdam.
- Binnen maximaal drie maanden na afronding van het educatieve traject doorgeleiding naar een instantie die zorgt voor verdere scholing of voor toegang tot de arbeidsmarkt voor zover de nieuwkomer daarvoor in aanmerking komt. SoZaWe is verantwoordelijk voor de doorgeleiding. De ROC's en het CWI adviseren daarbij.

Ons streven om de kennis van de Nederlandse taal met minimaal twee niveaus te verhogen zal de resultaten van het educatieve deel van de inburgering in Rotterdam aanzienlijk verbeteren. Om zich zelfstandig op de arbeidsmarkt te kunnen handhaven heeft de inburgeraar minimaal taalniveau 3 nodig. Veel nieuwkomers hebben dat niveau na afronding van het wettelijke inburgeringstraject nog niet bereikt. Zij krijgen een vervolopleiding aangeboden om het gewenste niveau te kunnen halen. (Verdere) scholing in het Nederlands voor deze groep is wenselijk, maar (nog) niet verplicht. Een uitzondering vormen de mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Aan de bijstandsverlening kunnen voorwaarden als het volgen van scholing verbonden worden. In de gemeente Rotterdam stellen wij die voorwaarden.

### **Beter aansluiten bij de doelgroep**

De instroom van inburgeringsplichtige nieuwkomers in Rotterdam bedraagt vermoedelijk 2.850 personen per jaar. Globaal is 30% van de nieuwkomers uitkeringsgerechtigd. Nieuwkomers die voor gezinsvorming en -hereniging tot Nederland zijn toegelaten, moeten via hun partner of ouder in hun onderhoud voorzien. Toegelaten vluchtelingen en Nederlanders (waaronder Antillianen en Arubanen) zijn wel uitkeringsgerechtigd. De kwalificerende intake maakt het doel van de inburgering beter zichtbaar. Daarbij komt de vraag aan de orde, waarom voor Nederland is gekozen. Door deze intake kan het inburgeringstraject beter op de mogelijkheden van de inburgeraar worden toegesneden. Bij de inkoop van educatieve programma's bij de ROC's zal daar dan ook rekening mee gehouden worden. Ook niet-uitkeringsgerechtigden krijgen een vervolgaanbod. Dat sluit - naar behoefte - aan bij de rol van de inburgeraar als opvoeder of bij de wens door te stromen naar de arbeidsmarkt.

### **Partners**

De gemeente werkt samen met de ROC's op basis van inkoopovereenkomsten vanuit de WIN. In die overeenkomsten is een prestatieprikkel opgenomen om het resultaat te verbeteren. Voor elke nieuwkomer boven een afgesproken aantal, die de eindtoets aflegt ontvangen de ROC's een bonus. De bonus wordt in het vervolg uitgebreid met een kwalitatieve prikkel waarbij de niveaus die de nieuwkomers behalen, centraal staan. Dat betekent dat in de contracten voor de inkoop van educatieve trajecten voor 2004 staat aangegeven welke onderwijsniveaus bereikt moeten worden.

Migrantenorganisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het leggen van contacten, het informeren en motiveren van moeilijk bereikbare groepen. Wij zullen al bestaande contacten intensiever gebruiken en daarnaast nieuwe contacten leggen met nog niet eerder bereikte organisaties. Zo gaan we bijvoorbeeld de al bestaande contacten met de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (SPIOR) intensiever gebruiken. Daarnaast gaan wij ook de Antilliaanse organisaties (zoals de Stichting Welzijnsbevordering Antillianen) benaderen, om het bereik onder Antilliaanse inburgeraars te verbeteren. Tevens wordt aangesloten op het stimuleringsproject GoAls en het programma Lus di Trafiko.

### **Kwantitatieve doelstellingen**

In 2006 moet 85% van de nieuwkomers die onderwijs moeten volgen en daartoe in staat zijn, het inburgeringstraject afronden met een eindtoets. Dat is de kwantitatieve doelstelling. Na de eindtoets draagt SoZaWe de nieuwkomer op basis van een op de persoon toegesneden uitstroomadvies over aan een reïntegratiebedrijf, school of zorginstelling.

Om dit doel te bereiken is een aantal kernbegrippen van belang:

- maximalisatie van de instroom;
- minimalisatie van de uitval;
- maximalisatie van het aantal inburgeraars dat de toets aflegt en wordt overgedragen.

Wij hebben onze ambities op deze punten in het collegeprogram vertaald in meetbare doelstellingen. Daarbij hebben we bewust volstaan met het aangeven van de resultaten die we willen behalen in 2006. De resultaten over 2001 vormen de nulmeting. We hebben geen tussentijdse doelstellingen aangegeven. Het bereiken van de doelstellingen in 2006 zal geschieden via de weg der geleidelijkheid. Essentieel voor ons is dat de

jaarlijkse resultaten steeds hoger moeten liggen dan die in het voorgaande jaar en dat wij aan het einde van de rit de 'einddoelstellingen' hebben bereikt.

### Maximalisatie van de instroom

<b>Collegedoelstelling: deelname inburgering van 83% naar 95%</b>
---

Het bereik van nieuwkomers die aan inburgering moeten meedoen (die daar- toe dus volgens de wet verplicht zijn) moet zo groot mogelijk worden. Con- crete doelstelling is dat het bereik van de nieuwkomers (af te meten aan de verstrekke beschikkingen) groeit van 83% in 2001 naar 95% in 2006.
---

Wij nemen de volgende maatregelen om de hierboven genoemde doelstelling te halen:

1. De uitgifte van de vreemdelingendocumenten wordt gekoppeld aan de intake voor de inburgering en de entreetoets. Vreemdelingen worden inburgeringsplichtig op het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen. Door de koppeling is het bereik van de groep mensen die inburgeringsplichtig zijn maximaal.
2. Bestaande afspraken tussen de diensten SoZaWe en Burgerzaken over het leveren van bestanden zullen voortdurend worden bewaakt.
3. Nieuwkomers die daarvoor in aanmerking komen, moeten hun bijstandsuitkering vanaf medio 2003 aanvragen bij de Afdeling Inburgering van SoZaWe (in plaats van bij het bijstandsdistrict). Het gaat hier om toegelaten vluchtelingen en Nederlanders voornamelijk afkomstig van de Antillen en Aruba. Bijstandsverlening en inburgering worden daardoor aan elkaar verbonden.
4. Nieuwkomers die zich niet bij SoZaWe melden voor een inburgeringsonderzoek zullen intensief benaderd worden. Wie niet meedoet krijgt te maken met sancties.
5. De betrokken instanties gaan in de loop van 2003 in één gebouw werken. Dit bevordert de afstemming en de uitwisseling van gegevens en voorkomt problemen die te maken hebben met doorverwijzing. Vanaf 2004 moeten ook Antillianen en Arubanen die geen nieuwkomer zijn, op dezelfde locatie hun bijstandsuitkering aanvragen.
6. Nieuwkomers met een vluchtelingenachtergrond zullen, als dat nodig blijkt, specifieke maatschappelijke begeleiding krijgen van Vluchtelingenwerk Rijnmond (VWR). SoZaWe heeft hierover afspraken gemaakt met VWR.

### Minimalisatie van de uitval

<b>Collegedoelstelling: uitval in onderwijs van 31% naar 15%</b>
--

Als nieuwkomers eenmaal met het inburgeringstraject zijn gestart, betekent dat niet automatisch dat zij het ook met succes afronden. Bijna eenderde van de deelnemers haakt tijdens het proces alsnog af. Wij wil dat de uitval minimaal wordt. Concrete doelstelling is: vermindering van de uitval tijdens onderwijstrajecten van 31% in 2001 naar 15% in 2006.
---

Om deze doelstelling te kunnen bereiken wordt samengewerkt met de beide ROC's en - waar nodig - met andere organisaties. Volgens een aantal artikelen in de WIN is de leerplichtwet van toepassing op nieuwkomers. Dat wil zeggen dat de nieuwkomer het ROC moet informeren bij verhindering wegens ziekte. Bij verhindering vanwege godsdienstige of andere gewichtige redenen moet het ROC vooraf toestemming geven. Het ROC verleent geen toestemming voor verlof buiten de reguliere vakanties. Is het verlof voor meer dan tien dagen, dan beslist SoZaWe. Het ROC meldt onrechtmatig verzuim aan SoZaWe.

Duidelijk is dat de uitval tijdens de inburgering omlaag moet. Wij zullen daar dan ook fors in investeren. De ROC's werken hiervoor een plan uit. We geven specifieke aandacht aan drie risicogroepen. Vooral bij hen is deelname aan en voltooiing van het inburgeringstraject niet altijd vanzelfsprekend. Het gaat om:

- Jongeren van 18 tot 23 jaar. Deze jongeren zijn snel geneigd om een inburgeringstraject af te breken als zij werk kunnen vinden. Zij vinden inkomen (op de korte termijn) belangrijker dan scholing. Daarmee nemen zij het risico een ongeschoolde oudkomer te worden die onvoldoende Nederlands spreekt. Wij achten dat risico zo groot dat extra aandacht voor deze groep jongeren gerechtvaardigd is.
- Inburgeringsplichtige Antillianen en Arubanen. Deze groep - meestal jonge - mensen heeft vaak geen passende huisvesting en wordt ook niet in de gaten gehouden door oudere verwanten. Daardoor zijn zij extra moeilijk te bereiken en vast te houden. Wanneer basale voorwaarden ontbreken, verleent SoZaWe een tijdelijke ontheffing van de inburgeringsplicht om hen meer maatwerk aan te bieden onder het motto: beetpakken en vasthouden. Bestaande contacten met Antilliaanse en Arubaanse organisaties worden geïntensiveerd om samen naar oplossingen te zoeken. Bij deze groep geldt ook vaak dat inko-

men boven opleiding gaat. Daarnaast zien zij het nut van inburgering niet altijd in, omdat zij Nederland en de Nederlandse taal immers al denken te kennen. Om te beoordelen in hoeverre dat het geval is heeft de gemeente een programma VITA (Verlengde Intake Antillianen en Arubanen) ingekocht. In vijf weken van 20 lessen en een week assessment krijgt iemand inzicht in eigen kennen en kunnen.

- Vrouwen die graag aan een inburgeringstraject willen deelnemen, maar daarin niet worden gestimuleerd door hun echtgenoot of andere mannen uit hun omgeving, hebben extra ondersteuning nodig. De gemeente onderzoekt o.a. met SPIOR welke ondersteuning aan vrouwen en kinderen gegeven kan worden zodat vrouwen aan het programma kunnen deelnemen.

Om deze drie groepen extra begeleiding te kunnen bieden introduceren de ROC's een mentorbegeleidingssysteem voor nieuwkomers. Via dit systeem zijn goede resultaten geboekt in de aanpak van risicoleerlingen die de school voortijdig verlaten. De mentor is een allochtoon die succesvol is in de Nederlandse samenleving. De mentor richt zich op verandering en/of verdieping van het levensperspectief van de nieuwkomer. Een pilot-mentorbegeleidingssysteem start in december 2002. De gemeente gaat ook met de ROC's onderzoeken of het mogelijk is met nieuwkomers te werken in huiswerkclasses. Om allerlei redenen - bijvoorbeeld gebrek aan passende huisvesting - kunnen veel nieuwkomers hulp gebruiken bij het maken van huiswerk.

Voor deelnemers aan de projecten van de Stimulerings Projecten Allochtonen Rotterdam (SPAR) wordt gezocht naar een combinatie van de inburgerings- en een integratietraject.

Eenzijds verleent de gemeente positieve prikkels om uitval te voorkomen. Zo reiken bestuurders, tijdens een feestelijke inburgeringsceremonie, de opleidingscertificaten uit aan nieuwkomers die het traject hebben afgerond, en krijgen deze nieuwkomers een bonus van 100 euro. Het bezit van een inburgeringscertificaat biedt nog een ander voordeel. Wie zo'n certificaat bezit, hoeft voor het verkrijgen van het Nederlandschap geen naturalisatietoets af te leggen.

Anderzijds zijn ook negatieve prikkels nodig. Een voorbeeld daarvan is het strenge verzuimbeleid.

Een nieuwkomer die verzuimt zonder geldige reden krijgt consequent te maken met maatregelen of boetes (zie bijlage voor de berekening van de hoogte van de boete).

### **Maximalisatie van de uitstroom**

#### **Collegedoelstelling: 'warme' overdracht van 45% naar 100%**

Inburgering houdt niet op als het wettelijke inburgeringstraject succesvol is afgerond. De inburgeraar staat dan pas op de drempel van echte integratie als actieve burger in de maatschappij. De overdracht naar werk, opleiding of zorg is daarbij van groot belang. De concrete collegedoelstelling op dit gebied is groei van de 'warme' overdracht naar werk, opleiding of zorgtraject van 45% in 2001 naar 100% in 2006.

Uitstroom is het eindresultaat van alle inspanningen vanaf het moment dat een nieuwkomer inburgeringsplichtig is. Belangrijke ijkpunten zijn daarbij:

- De inspanningen om zoveel mogelijk nieuwkomers te bereiken;
- De kwalificerende entreetoets;
- De tussentijdse toetsen bij de ROC's;
- De financiële vergoeding die de nieuwkomer ontvangt in de kosten voor de deelname aan het inburgeringstraject. De gemeente betaalt het educatieve programma, inclusief inschrijf- en boekengeld; daarnaast vergoedt de gemeente de reiskosten op basis van het openbaar vervoer en de ouderbijdrage in de kosten van kinderopvang;
- De voortgangs- en evaluatiegesprekken met de klantmanagers van SoZaWe;
- De eindtoets van het ROC en het ROC-advies over een vervolgtraject;
- Het advies van het CWI;
- De inspanningen van SoZaWe om de nieuwkomer op een vervolgtraject te plaatsen.

### **Kwalitatieve doelstellingen**

Tot zover is gesproken over kwantitatieve doelstellingen. Maar ook in kwalitatief opzicht zijn wij ambitieus. De WIN omschrijft inburgering uitsluitend in kwantitatieve zin: iedere nieuwkomer is verplicht tot het volgen van een inburgeringstraject waaronder een educatief traject van gemiddeld 600 uur. De toets die de nieuwkomer aflegt, is geen examen waarvoor hij kan slagen of zakken, maar is bedoeld om de vorderingen van de nieuwkomer te meten.

#### **Collegedoelstelling: aantal nieuwkomers met stijging van twee taalniveaus van 14% naar 40%**

Beheersing van het Nederlands is cruciaal voor inburgering en integratie. Concrete collegedoelstelling is dat het percentage nieuwkomers dat vergeleken bij de startsituatie twee taalniveaus hoger uitkomt, stijgt van 14% in 2001 naar 40% in 2006.

Een HAVO/VWO-scholier kan zich niet professioneel redden in het Frans. Een gemiddelde nieuwkomer kan dat na 600 uur NT2-onderwijs ook niet in het Nederlands. Beide leerlingen hebben ongeveer hetzelfde aantal uren les in de nieuwe taal gehad. Om toch een ijkpunt te hebben vinden wij inburgering pas geslaagd als de nieuwkomer zich zelfstandig kan uitdrukken in het Nederlands en als hij/zij tijdens het inburgeringstraject tenminste twee niveaus gestegen is. Dit zal in de praktijk een behoorlijke opgave zijn. Nieuwkomers worden aan het begin en het eind van het educatieve programma getoetst op de onderdelen lezen, schrijven, luisteren en spreken. Bij de intaketoets in 2001 scoorde 80% op niveau 0 en 20% op niveau 1.

Van de nieuwkomers die in 2001 startten, legden 520 ook in dat jaar de profieltoets af (de overigen maken of maakten hun programma in 2002 af).

Onderdeel	Stijging met 2 niveaus
Lezen	26%
Schrijven	24%
Luisteren	23%
Spreken	14%

Voor de in totaal 1098 nieuwkomers die in 2001 de profieltoets hebben afgelegd (daar zitten ook nieuwkomers bij die eerder dan in 2001 met hun inburgeringsprogramma gestart zijn), gelden de volgende eindscores:

Onderdeel	Niveau 1 of lager	Niveau 2	Niveau 3
Lezen	63%	33%	4%
Schrijven	68%	29%	3%
Luisteren	59%	38%	3%
Spreken	73%	25%	2 %

We kunnen de kwalitatieve doelstelling alleen halen als we de nieuwkomer maatwerk bieden. We moeten hem/haar dan eerst beter dan voorheen 'in kaart' brengen. Daarom stellen we in het vervolg al aan het begin van het traject via de kwalificerende entreetoets vast wat de ambities en de leercapaciteiten van de nieuwkomer zijn. Op basis van de uitkomst van die toets wordt de nieuwkomer geplaatst in een niveaugroep bij een van de ROC's. Daarnaast spelen de bestaande tussentijdse toetsen een belangrijker rol dan voorheen als evaluatiemomenten in het begeleiden van nieuwkomers.

Ook gaan we de mogelijkheden van duale trajecten beter benutten. De ROC's gaan de bestaande werkgeversnetwerken daarbij meer inschakelen. Ook gaat de gemeente zelf - als een van de grootste werkgevers in Rotterdam - trachten zo goed mogelijk bij te dragen aan de duale trajecten. Aan het eind van het inburgeringstraject krijgt de nieuwkomer al naar gelang ambities en capaciteiten een aanbod richting werk, opleiding of zorg. Zo wordt een doorlopende (leer)lijn gerealiseerd.

Nieuwkomers die aan het einde van de verplichte inburgering het NT2-niveau 2 nog niet hebben bereikt krijgen een extra inburgeringsaanbod. Zij krijgen maximaal 300 uur extra onderwijs dat naadloos aansluit op het wettelijke inburgeringstraject.

Tot slot zijn wij voorstander van projecten die kunnen bijdragen aan het (versneld) bereiken van een zo hoog mogelijk niveau. Hierbij denken wij aan:

- Uitbreiding van de intensieve taalcurssussen. Die zijn er nu alleen nog maar voor hoger opgeleiden. Wij onderzoeken of deze cursussen ook geschikt gemaakt kunnen worden voor lager - en middelbaar opgeleide nieuwkomers.
- Een experiment met een persoonsgebonden budget, zodra de wetgeving dit toestaat. Een beperkt aantal nieuwkomers krijgt de beschikking over een budget ter grootte van de gemiddelde kostprijs van de educatieve programma's die bij de ROC's worden ingekocht. In overleg met SoZaWe kiezen de nieuwkomers zelf het opleidingsinstituut. Zij moeten na een jaar een officieel erkend certificaat kunnen overleggen waaruit blijkt dat zij het Nederlands op niveau 3 beheersen.

## Hoofdstuk 3 Inburgering van leerplichtige nieuwkomers

### Inleiding

Volwassen nieuwkomers moeten zo effectief en snel mogelijk inburgeren in onze maatschappij. Dat geldt ook voor leerplichtige kinderen in een gezin nieuwkomers en voor zelfstandig toegelaten minderjarige nieuwkomers. Kernpunten van het beleid voor deze groep mensen zijn:

- voorkomen van taal- en onderwijsachterstand door snelle en effectieve plaatsing in aparte opvangklassen in basis- en voortgezet onderwijs;
- zo snel mogelijke doorplaatsing in het reguliere onderwijs met actieve deelname aan het onderwijskansenbeleid van de school waarin de nieuwkomer is geplaatst;
- zo snel mogelijk sociaal redzaam maken op school en in de maatschappij;
- betrekken van de ouders bij de school door middel van taallessen Nederlands op school, opvoedingsondersteuning, computerfaciliteiten enz.

<b>Collegedoelstelling: meer nieuwkomers effectief opvangen in basis- en voortgezet onderwijs</b>
---

Wij vinden het van groot belang dat zoveel mogelijk leerplichtige nieuwkomers een op hun situatie toegesneden plek in het onderwijs krijgen. Concreet willen wij bereiken dat het percentage nieuwkomers dat in het basisonderwijs een plek krijgt in een opvangprogramma stijgt van 60% in 2001 naar 80% in 2006. Bovendien moet in 2006 95% van de leerplichtige nieuwkomers die daarvoor in aanmerking komen een plaats krijgen in een internationale schakelklas in het voortgezet onderwijs.
---

### Kwantitatieve doelstellingen

Per jaar komen er gemiddeld 790 leerlingen in de leeftijd van 4-12 jaar en 780 leerlingen in de leeftijd van 12-18 jaar binnen.

- In 2006 gaat 80% van de nieuwkomers voor het primair onderwijs en 95% van de nieuwkomers voor het voortgezet onderwijs naar de aparte opvangklassen voor nieuwkomers;
- In 2006 hebben alle opvanglocaties een aanbod voor sociale redzaamheid van leerplichtige nieuwkomers ingevoerd.

### Kwalitatieve doelstellingen

- **Onderwijsprogramma's**

De kinderen van nieuwkomers die zich in Nederland vestigen moeten zo snel mogelijk na aankomst Nederlands leren. Als dat niet gebeurt, lopen zij een blijvende achterstand in de taalverwerving op. Er zijn verschillende programma's om deze kinderen de taal snel te leren. De gemeente maakt jaarlijks afspraken met schoolbesturen over de programma's die zij de leerlingen aanbieden. De afspraken worden na overleg met de besturen opgenomen in het Rotterdams Onderwijs Achterstanden Plan. De gemeente stelt dat plan vast en toetst jaarlijks de resultaten.

- **Intake en verwijzing**

De gemeente zorgt ervoor dat alle leerplichtige nieuwkomers een intake krijgen. Daarnaast krijgen alle 12-17 jarigen een toets die inzicht geeft in het leervermogen en startniveau van de leerling. De DSO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de intake en de plaatsing van jeugdigen. Bij het nieuwe centrale loket van SoZaWe en DSO kunnen alle nieuwkomers uit een gezin terecht. SoZaWe verwijst de ouders naar een inburgeringstraject op een ROC. De leerplichtambtenaren van de DSO plaatsen kinderen en leerplichtige jongeren in een opvangpunt in het basisonderwijs of een internationale schakelklas in het voortgezet onderwijs.

Er blijft dan nog een groep jongeren over, die gezien hun leeftijd of levenservaring moeilijk meer te plaatsen zijn op een school voor voortgezet onderwijs, maar die nog wel vallen onder de (partiële) leerplicht. De gemeente maakt samen met het voortgezet onderwijs afspraken over deskundige opvang en verdere opleiding van deze jongeren bij de ROC's.

- **Opvangvoorzieningen**

De gemeente zorgt voor kwalitatief goede opvangvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers en zet hiervoor van het rijk verkregen middelen in. De gemeente maakt afspraken met de schoolbesturen over

de inrichting van opvangpunten en internationale schakelklassen. De kaders voor deze afspraken worden vastgelegd in het Rotterdams Onderwijs Achterstanden Plan. De scholen krijgen van de gemeente voldoende middelen om deze voorzieningen te bekostigen en verplichten zich tot de inrichting van deze punten. Zij moeten ook rapporteren over bereik en resultaat.

- **Ouderparticipatie**

Na afloop van de speciale opvang (die van een half jaar tot één jaar duurt) worden de leerlingen opgenomen in het reguliere onderwijsachterstandenbeleid van de school. De ouders worden dan betrokken bij het brede schoolbeleid.

## Hoofdstuk 4

### Inburgering van oudkomers

#### Inleiding

Inburgering van nieuwkomers is inmiddels wettelijk verplicht. Dat geldt niet voor inburgering van oudkomers: mensen die al voor inwerkingtreding van de WIN naar Nederland kwamen, maar die nog steeds beperkingen ervaren bij het meedoen in onze samenleving. Wie zijn deze mensen en welke doelstellingen hanteren wij als het gaat om de inburgering van oudkomers? Dit hoofdstuk geeft daar meer inzicht in.

<b>Collegedoelstelling: meer cursusplaatsen, minder vrijblijvendheid, meer participatie</b>
---

De belangstelling voor inburgeringstrajecten onder oudkomers is groot. De vraag naar plaatsen is groter dan het aanbod. In 2001 waren 2000 trajecten beschikbaar. Doelstelling van de gemeente is vanaf 2003 5600 trajecten per jaar te kunnen aanbieden aan oudkomers. Eenderde deel is bestemd voor werklozen, tweederde deel voor opvoeders. Daarnaast moet deelname minder vrijblijvend zijn. 'Melden is meedoen' is het motto. Positieve en negatieve prikkels moeten daaraan bijdragen. Uiteindelijke doel van de leertrajecten is actief meedoen in de samenleving. Daarom moeten leertrajecten voor oudkomers worden gecombineerd met werken en maatschappelijke activiteiten.
--

#### Wie zijn oudkomers?

Ook bij een optimale invulling van de WIN zijn er nog niet-ingeburgerde migranten in Rotterdam: de oudkomers. De rijksoverheid heeft aanvullende middelen ter beschikking gesteld om ook deze doelgroep te bereiken. In Rotterdam zijn er naar schatting 60.000 oudkomers.<sup>10</sup> Sinds begin jaren '60 hebben grote aantallen migranten zich gevestigd in Rotterdam. Een deel van hen participeert met succes in de Nederlandse samenleving, maar velen hebben de aansluiting niet gevonden. Meestal komt dat omdat zij de Nederlandse taal niet goed genoeg beheersen, onze samenleving niet echt hebben leren kennen, hetgeen samenhangt met het gegeven dat er vroeger geen inburgeringsbeleid bestond (zie inleiding).

Daarnaast blijkt uit rapportages van de ROC's dat voor de meeste (ongeveer driekwart) nieuwkomers die een verplicht inburgeringstraject zijn gestart, de duur van het verplichte traject te kort is om zó goed Nederlands te leren dat zij kunnen werken (niveau 3). Dat heeft niets te maken met de kwaliteit van de taallessen. De duur van de taallessen (gemiddeld 600 uur) is voor de meeste mensen te kort. Alleen nieuwkomers met bijvoorbeeld een hogere opleiding in eigen land blijken in staat zich in zo'n korte periode een nieuwe taal eigen te maken. Sommige nieuwkomers zijn analfabeet. Zij hebben veel meer tijd en praktijkervaring nodig om de taal te leren. Zo werden deze nieuwkomers tot nu toe ook oudkomers.

#### Welke oudkomers bereiken wij?

Het meedoen aan een traject voor oudkomers is – anders dan voor nieuwkomers - niet verplicht. Deelnemers melden zich vrijwillig aan bij de ROC's, bij de Afdeling Inburgering (voorheen MIP) van de dienst So-ZaWe en bij migrantenorganisaties. Op dit moment is het geen probleem om voldoende deelnemers te vinden: de behoefte aan inburgering is groot.

Ook als het aanbod wordt uitgebreid, is de vraag naar inburgeringstrajecten nog steeds vele malen groter. We moeten daarom groepen oudkomers kiezen die we het eerst willen bereiken. De rijksmiddelen die wij ontvangen zijn met voorrang bestemd - het rijk schrijft dat voor - voor 'niet-werkenden' en 'ouders'. Wij besteden van dit budget ongeveer eenderde aan niet-werkenden, de rest aan ouders.

Welke oudkomers bereiken we op deze manier?

- **Nieuwkomer mag geen oudkomer worden**

In de eerste plaats geven we iedereen die een inburgeringstraject voor nieuwkomers heeft afgesloten en die daarna nog een vervolgcursus nodig heeft een vervolgtraject. Zo sluiten we bijvoorbeeld vervolgcursussen met alle nieuwkomers die met succes de inburgeringsperiode uit de WIN hebben afgesloten,

<sup>10</sup> Het Rijk verstaat onder oudkomers: leden van etnische minderheidsgroepen die voor langere tijd legaal in Nederland verblijven en 18 jaar of ouder zijn, niet tot de doelgroep van de Wet Inburgering Nieuwkomers behoren, in het buitenland zijn geboren, Nederlander zijn of in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning, en behoren tot de prioriteitgroepen werklozen en opvoeders die in een maatschappelijke achterstandssituatie verkeren, en die behoren tot een van de volgende etniciteitsgroepen: Marokko, Turkije, Suriname, Nederlandse Antillen en Aruba, Irak, Iran, Afghanistan, Somalië, Zuid-Europa, Oost-Europa, overig Latijns-Amerika, overig Azië en overig Afrika.

maar die de Nederlandse taal nog niet voldoende machtig zijn. Werkzoekenden plaatsen we in een re-integratietraject, ouders stimuleren we om mee te doen aan ouderparticipatie en opvoedingsondersteuning. Op deze manier willen we voorkomen dat een nieuwkomer een oudkomer wordt.

- **Werkzoekenden met uitkering**

Vervolgens richten we ons op de doelgroep werkzoekenden met een uitkering. Oudkomers met een bijstandsuitkering krijgen een inburgeringsplicht als onderdeel van een activeringstraject van SoZaWe. Het gaat daarbij om taallessen en een traject dat leidt tot werk of tot sociale activering.

Vanaf 2003 zijn de bij SoZaWe ingeschreven eerstegeneratie migranten met een bijstandsuitkering en een sollicitatieplicht ook verplicht een re-integratietraject met – indien nodig - taalonderwijs te volgen. SoZaWe heeft hier afspraken over gemaakt met de re-integratiebedrijven die de arbeidsmarkttrajecten verzorgen. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk duale trajecten aan te bieden.

Er wordt momenteel gewerkt aan een inburgeringsplicht voor oudkomers in de WAO. Vooruitlopend daarop maken wij ons sterk voor eenzelfde afspraak met het UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen). Doel is dan een pilot voor de grote groep allochtonen met een WAO-uitkering en ouders die een traject krijgen aangeboden gekoppeld aan de brede school van hun kinderen.

- **Ouders**

Ouders bereiken we zoveel mogelijk via de basis- of voorschool. We koppelen het inburgeringstraject aan de opvoedingsondersteuning die de ouders via de school krijgen. Zoals gezegd is de belangstelling van ouders van allochtone kinderen voor dit soort cursussen op alle basisscholen groot.

- **'Zelfmelders'**

Tenslotte zijn er nog de 'zelfmelders': een grote groep mensen die zichzelf meldt voor een educatiecursus NT2 op een ROC of elders. Zij kunnen zo'n cursus op een ROC gaan volgen of vinden een plaats in de conversatielessen en overige cursussen bij het vormings- en ontwikkelingswerk.

Binnen de bovenstaande doelgroepen krijgt de groep Antillianen en Arubanen aparte aandacht. Ook hier wordt aangesloten op het Stimuleringsproject GoAls en het programma Lus di Trafiko.

## **Kernpunten nieuwe aanpak voor oudkomers**

In dit deltaplan presenteren wij een nieuwe aanpak voor de inburgering van oudkomers. De kernpunten van het nieuwe beleid zijn:

### **1. Geen vrijblijvendheid: melden is meedoen**

De inburgeraar is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de inburgering. Sommige klantgroepen worden verplicht tot het volgen van een inburgeringstraject. Deelnemer én uitvoerder leggen rekenschap af over inzet en resultaat en worden er op afgerekend. Dit wordt uitgewerkt via:

- a. Afspraken met de inburgeraar zelf:
  - alle deelnemers aan oudkomerscursussen maken vooraf afspraken met de gemeente over de inzet om dit resultaat te behalen. Bij aanvang tekenen zij een contract. Voldoende inzet wordt beloond: een bonus van 100 euro bij succesvolle afsluiting plus een ceremonie. Op stoppen zonder legitieme reden staat een sanctie. Voor cursisten met een ABW-uitkering (individueel of gezin) wordt de bijbehorende boeteregeling van toepassing. Voor overige cursisten wordt een maatregel ontwikkeld waarbij het cursusgeld gedeeltelijk vergoed dient te worden.
  - SoZaWe biedt oudkomers met een bijstandsuitkering een activeringstraject met – indien nodig – aanvullend taalonderwijs; uitval zonder geldige reden leidt tot korting op de uitkering.
- b. Afspraken met organisaties in de stad:
  - met maatschappelijke organisaties, bedrijven, sociale - en culturele instellingen, scholen, vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen, deelgemeenten enz. worden betrokken bij het inburgeringsbeleid via afspraken over het aanbieden van praktijkstages gekoppeld aan de inburgeringstrajecten. Bij de DSO wordt hiervoor een aparte uitvoeringsorganisatie opgezet.
- c. Afspraken met de uitvoerders van de inburgeringstrajecten:
  - Resultaten moeten zichtbaar en meetbaar zijn. De onderstaande tabel geeft een voorbeeld van hoe dat kan.

Resultaat	Meetbaar via	Partner
(gesubsidieerd) werk	Arbeidscontract	Werkgever, reïntegratiebedrijf
Instroom beroepsonderwijs	Inschrijving MBO/HBO	Onderwijsinstelling, werkgever
Ouderparticipatie	Participatieverklaring basisschool	Basisschool
Vrijwilligerswerk	Vrijwilligerscontract	Maatschappelijke instelling

- De ROC's moeten voor de doelgroep ouders afspraken maken met de directeurs van de scholen om de taallessen zoveel mogelijk in het eigen schoolgebouw te laten plaatsvinden. Dat sluit aan bij de gedachte van de 'Brede School'. Ook maken zij afspraken over inschakeling van de oudkoper bij ouderparticipatie en opvoedingsprogramma's.
- De gemeente maakt voor de doelgroep niet-werkenden behalve met ROC's ook afspraken met reïntegratiebedrijven, particuliere scholingsinstellingen en bedrijven. Zo worden veel partijen gestimuleerd tot een nieuwe, creatieve aanpak, terwijl tegelijkertijd een breed draagvlak ontstaat. Waar mogelijk krijgt de migrant meteen vanaf het begin – in samenwerking met SoZaWe – een doorlopend traject aangeboden. Voor werkzoekenden met een bijstandsuitkering wordt aangesloten bij de afspraken over reïntegratietrajecten die SoZaWe inkoop bij particuliere bedrijven.
- 'No cure less pay': de uitvoerder van de cursussen maakt vooraf afspraken met partners over de inhoud om een goed resultaat te behalen. De uitvoerder moet een beleid hebben om voortijdige uitval te voorkomen en draagt hiervoor ook financiële verantwoordelijkheid: 15% van de aanbestedingssom wordt alleen uitbetaald, als 75% van de cursisten het afgesproken resultaat heeft behaald. We onderzoeken nog de mogelijkheid om naast deze malus ook een bonus in te voeren.

## 2. Inhoud en methodiek van de trajecten: naast NT2 ook cultuuroverdracht

- Inburgeraars moeten onze taal en ons land in theorie en in praktijk leren kennen tijdens de trajecten. Dat betekent dat zij lessen Nederlands krijgen en onderwijs over onze omgangsvormen, normen en waarden, geschiedenis, staatsinrichting etc.
- Daarnaast zorgen maatschappelijke stages (zie hoofdstuk 1) ervoor dat zij de opgedane kennis in de praktijk kunnen gebruiken. Het is van groot belang dat zij via deze stages het dagelijks leven in ons land in alle facetten leren kennen en de taal voldoende leren spreken.
- Inzet van nieuwe leermethoden, zoals E-TV en internet; Gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) kan inburgering versnellen. Mensen kunnen zelf de tijd en de plaats kiezen waarop ze ermee willen werken. Dat maakt het organisatorisch gemakkelijker. Bovendien voelen inburgeraars zich op deze manier zelf meer verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. De gemeente start daarom - samen met ROC's, uitgeverij en educatieve televisie - een pilot voor inburgering met behulp van computers en tv. Zo kunnen inburgeraars hun lessen bij het ROC combineren met thuis verder werken aan de inburgering. ROC's gaan de voortgang regelmatig toetsen. Ouders kunnen hiervoor op de school van hun kinderen gebruikmaken van het computerlokaal.

## 3. Alle organisaties van de stad worden ingeschakeld bij inburgering

- Zoals al in hoofdstuk 1 aangegeven dragen alle Rotterdamse organisaties – ook de gemeente zelf – bij aan de inburgering van nieuwe Rotterdammers. Instellingen die de gemeente subsidieert, zijn verplicht om mee te doen, de andere instellingen worden hiertoe dringend verzocht.
- De maatschappelijke stage wordt een belangrijk onderdeel van de inburgering. De inburgeraar doet actief mee in een Nederlandstalige omgeving en maakt bijvoorbeeld deel uit van een werkverband. De Nederlandse taal wordt gecombineerd met een stage bij een Rotterdamse onderneming, school, instelling.
- Migrantorganisaties krijgen een belangrijkere rol bij het toeleiden naar oudkomerscursussen, het (deels) verzorgen van oudkomerstrajecten en bij het stimuleren van actieve participatie. De gemeente maakt hierover afspraken met de migrantorganisaties.

## 4. Eén loket voor intake en begeleiding van nieuw- en oudkomers, volwassenen en gezinnen

- SoZaWe en DSO werken samen bij intake, verwijzing en begeleiding van alle nieuw- en oudkomers en hun gezinnen. De gezamenlijke intake maakt het ook mogelijk om 'zelfmelders' met een uitkering naadloos door te geleiden naar een reïntegratietraject gericht op werk.

## Hoe gaan we de doelstellingen van het collegeprogram bereiken?

Hieronder staat per doelstelling aangegeven hoe we die willen bereiken. Eén ding staat daarbij vast: alle oudkomers die deelnemen aan een inburgeringstraject moeten theoretische lessen combineren met een maatschappelijke stage.

- **Vergroten van de instroom**

Veel oudkomers willen graag meedoen in inburgeringstrajecten. Helaas wordt de instroom beperkt door gebrek aan geld en menskracht. Op basis van de verstrekte rijksmiddelen kunnen we jaarlijks circa 5600 trajecten verzorgen. Met meer geld zouden we meer trajecten kunnen verzorgen, maar ook dan zitten er grenzen aan de groei. Het aantal instellingen dat cursussen Nederlands kan verzorgen en daar dus voldoende geschikte docenten voor heeft, is beperkt. In het hypothetische geval dat er voldoende geld zou zijn om alle 60.000 oudkomers een traject aan te bieden, zou dit het absorptievermogen van Rotterdam ver te boven gaan.

In 2001 verzorgden wij circa 2000 oudkomerstrajecten. Op basis van extra beschikbare rijksmiddelen kunnen we dat aantal in 2003 verhogen naar 3600. We schakelen dan ook andere instellingen dan de ROC's in, bijvoorbeeld de migrantenorganisaties. Daarnaast worden uit de financiële middelen van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs nog eens 2000 trajecten geormerkt voor de doelgroep oudkomers: in totaal dus 5600 trajecten in een jaar. Via inzet van multimedia en door de gemeente gesubsidieerde organisaties voor sociaal-cultureel werk en vormings- en ontwikkelingswerk kunnen we een nog grotere groep actief bereiken om in ieder geval een start te maken met het inburgeringsproces.

- **Minimalisatie van de uitval, maximalisatie van de uitstroom**

Enthousiasme om aan inburgering te beginnen is er dus genoeg. We moeten er vooral voor zorgen dat degenen die zich melden, ook echt meedoen en zich verplichten de cursus af te maken. De cursus is niet verplicht. Daardoor is de uitval hoog (variërend tussen 50% en 20%) en moeilijk door de overheid te beïnvloeden. De tweeledige aanpak (taal plus participatie) verplicht de uitvoerder van de cursussen te zorgen voor een maximale uitval van 30% voor het te behalen taalniveau en 50% voor de aantoonbare participatie. Dit laatste percentage is voor sommige doelstellingen – zoals de beoogde doorstroom naar het beroepsonderwijs - significant lager (tot 10%). Ook een kleinschalige aanpak leidt tot minder uitval. De omvang van de problematiek vraagt om een mix van oplossingen.

Om de uitval van oudkomers te verminderen wordt gebruik gemaakt van een plan dat op landelijk niveau is ontwikkeld<sup>11</sup>. Hoofdpunten uit dat plan zijn:

1. Aan het begin van de cursus wordt een contract gesloten met daarin de verplichtingen van cursist en instelling. Op stoppen zonder legitieme reden staat een sanctie. Momenteel leidt dat tot uitsluiting van deelname in de eerstvolgende twee jaar. Voor de toekomst wordt een strakkere afspraak ontwikkeld. Voor cursisten met een ABW-uitkering (individueel of gezin) wordt de bijbehorende boete-regeling van toepassing. Voor overige cursisten wordt een maatregel ontwikkeld waarbij het cursusgeld gedeeltelijk vergoed dient te worden.
2. Succesvol afsluiten van een cursus loont: de cursist krijgt een bonus van 100 euro.
3. De duale aanpak zorgt al snel tijdens de cursus voor een duidelijk inburgeringsperspectief.
4. De gemeente maakt contractuele afspraken met uitvoerende instellingen over begeleiding en tegengaan van voortijdige uitval. De prikkel om een succesvolle afronding van de cursus te bereiken wordt versterkt door een prestatiegericht bekostigingssysteem. Alle instellingen zijn verplicht de oudkomersmonitor in te vullen om bereik en uitval aan te tonen.

- **Eenderde deel van budget voor niet-werkenden**

Iedere nieuwkomer die na afloop van het verplichte inburgeringsjaar nog verdere training nodig heeft om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt wordt naadloos doorgeleid naar een vervolgetraject. DSO en SoZaWe maken hierover sluitende afspraken. Cursisten met een bijstandsuitkering die de vervolgcursus nodig hebben worden verplicht om mee te doen.

Het beste resultaat wordt bereikt als de inburgeraar al vanaf de start van de inburgeringsperiode een duaal traject kan volgen. De gemeente kan de oudkomersgelden – anders dan de middelen voor nieuwkomers - ook inzetten bij bedrijven, praktijkscholen en reïntegratiebedrijven. Door gebruik te maken van deze vrijheid kan de gemeente ook nu al zonder wetswijziging doorlopende duale trajecten van werken en leren uitvoeren in een combinatie van nieuw- en oudkomerstrajecten. De komende jaren zullen DSO en SoZaWe deze lijn van projectmatig werken gezamenlijk verder uitbreiden.

---

<sup>11</sup> Door de VNG, BVE-raad en Taskforce Inburgering.

- **Tweederde deel van budget voor ouders**

Veel eerstegeneratiemigranten zijn niet direct gericht op een plaats op de arbeidsmarkt, maar veel meer op de opvoeding en de begeleiding van hun kinderen. Daarom zal de gemeente speciaal investeren in inburgeringsprogramma's voor ouders. Zo kan worden voorkomen dat kinderen opgroeien in een omgeving zonder kennis over de waarden en normen van ons land en zonder ondersteuning bij de beheersing van het Nederlands.

De ouders zijn niet verplicht om deel te nemen. We moeten hen 'verleiden' om in het belang van hun kinderen vrijwillig deel te nemen aan de cursussen voor oudkomers. Om deelname te vergemakkelijken zijn deze cursussen minder intensief. Ouders kunnen bijvoorbeeld een jaar lang twee dagdelen per week onder schooltijd deelnemen. De cursus sluit aan bij de Brede Schoolprogramma's voor ouderparticipatie, opvoedingsondersteuning en computerprogramma's voor ouders. Wel moet het ook voor deze groep duidelijk zijn dat deelname niet vrijblijvend is: wie inschrijft, moet ook echt deelnemen en de training afmaken. In contracten worden de wederzijdse rechten en plichten vastgelegd. Ook voor deze doelgroep geldt uiteraard dat het succesvol afsluiten van de cursus wordt beloond met een feestelijke bijeenkomst en een bonus van 100 euro.

## Hoofdstuk 5 Tussen droom en daad....

### Inleiding

... staan, zoals de Vlaamse dichter Willem Elsschot al zo treffend opmerkte, wetten in de weg en praktische bezwaren. Daarmee krijgen wij als gemeente ook te maken bij de uitvoering van dit deltaplan. We doelen daarbij op factoren die een effectieve uitvoering van het plan in meer of mindere mate belemmeren, terwijl wij daar als gemeente niet direct invloed op kunnen uitoefenen. Een aantal van die belemmerende factoren noemen we in dit hoofdstuk. We doen daarbij voorstellen om de situatie te verbeteren, waarbij we ons voornamelijk richten tot de rijksoverheid.

#### • **Meer mogelijkheden voor inkopen kinderopvang**

De belangrijkste reden waarom inburgeraars afhaken, is het tekort aan geschikte kinderopvang in de buurt. Inburgeraars komen terecht op de gewone wachtlijsten voor de reguliere kinderopvang. Dit heeft tot gevolg dat het inburgeringsprogramma pas later dan bedoeld kan beginnen of dat het moet worden afgebroken. In 2002 vindt dat gemiddeld 20 keer per maand plaats.

De gemeente kan al wel zelf kindplaatsen inkopen voor oudkomers. Het is belangrijk dat dat nu ook voor nieuwkomers mogelijk wordt. De huidige wetgeving - o.a. de WIN - staat niet toe dat wij kinderopvang betalen uit het beschikbare rijksbudget. Wij hebben het rijk inmiddels gevraagd ook de inkoop van kinderopvangplaatsen uit het WIN-budget toe te staan. De budgetten voor nieuw- en oudkomers moeten daartoe dan (uitgaande van het huidige rijksbeleid) wel voldoende middelen bevatten. Als de rijksoverheid hier niet toe bereid is, gaan wij zoeken naar andere mogelijkheden om dit knelpunt op te heffen. De geschatte kosten per jaar zijn 1,5 mln euro. Wij zoeken nu ook al in samenwerking met de deelgemeenten naar mogelijkheden om de kinderen van inburgeraars op de door de deelgemeente ingekochte kindplaatsen te kunnen plaatsen.

Vooruitlopend op de toestemming van het rijk gaan wij WIN-middelen al inzetten voor kinderopvang voor nieuwkomers. Wij nemen daarbij een voorschot op een verwachte wijziging van de landelijke regelgeving. Het risico is dat het rijk deze uitgave niet goedkeurt en de toegekende rijksbijdrage achteraf in het nadeel van de gemeente wijzigt. Tegen zo'n besluit zullen wij dan bezwaar aantekenen.

Indien de vraag naar kinderopvang het aanbod overtreft, moet informele kinderopvang, een oppastraject (zoals bijvoorbeeld in de deelgemeente Hoogvliet is ontwikkeld) als 'second best' oplossing worden overwogen.

#### • **Meer vrijheid bij inkoop van verplichte inburgering**

De gemeente moet educatieve activiteiten voor nieuwkomers nog steeds verplicht inkopen bij de ROC's. Wij vinden deze verplichte winkelnering ongewenst:

- de contractonderhandelingen met de ROC's worden erdoor beïnvloed;
- de gemeente kan geen maatwerk inkopen bij derden voor bijvoorbeeld gehandicapte inburgeraars;
- de ruimte voor experimenten is beperkt.

Wij zullen de evaluatie van de WIN op dit punt nauwlettend in de gaten houden en het probleem zonodig opnieuw bij het rijk aan de orde stellen.

#### • **Meer duale routes samen met bedrijfsleven**

Op zich is het natuurlijk mooi als een nieuwkomer werk krijgt aangeboden. Echter, als dat gebeurt tijdens het inburgeringsprogramma breekt de nieuwkomer dat programma meestal af. Dat is jammer, want meestal gaat het om tijdelijk werk en komt de inburgeraar na een paar maanden - in het beste geval - weer terug. De wet schrijft voor dat de toets moet worden afgenomen binnen twaalf maanden nadat het onderwijstraject begonnen is. Als de inburgeraar een paar maanden weg is geweest zal hij/zij de door ons gewenste stijging met twee niveaus waarschijnlijk niet halen. Combinatie met een opleiding in de avonduren is voor veel inburgeraars te zwaar. Bovendien is de kans dat een avondopleiding leidt tot het gewenste niveau van inburgering binnen de gestelde termijn nogal klein. Het tijdelijk voordeel voor de nieuwkomer - een inkomen boven bijstandsniveau - valt in het niet bij het nadeel op langere termijn wanneer het programma tijdelijk wordt onderbroken of voortijdig wordt beëindigd.

Wij vinden dan ook dat inburgering boven werk gaat tijdens de verplichte inburgeringsperiode, tenzij er een op de persoon toegesneden structurele combinatie van werken en leren mogelijk is. Daarom zetten wij zoveel mogelijk in op duale trajecten. Zo'n duale route komt tegemoet aan de wens van nieuwkomers om in-

burgering met werk te kunnen combineren. De gemeente werkt op dit gebied samen met het bedrijfsleven op basis van convenanten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met bedrijfssectoren. Het is van groot belang dat werkgevers actief meewerken om zoveel mogelijk duale trajecten te kunnen aanbieden. Dit zal forse inspanningen vragen van gemeente en werkgevers.

- **Meer geld, meer mogelijkheden**

De financiële middelen waarover de gemeente voor oudkomers kan beschikken zijn niet toereikend om aan de vraag van deze doelgroep naar inburgeringstrajecten te kunnen beantwoorden. Er zijn natuurlijk ook grenzen aan menskracht en organisatie. Het is onmogelijk op korte termijn alle oudkomers een aanbod te kunnen doen. Toch is uitbreiding van de financiële middelen zeker nodig. Gezien de bovenmaatsheid van de problemen in Rotterdam vragen wij de rijksoverheid om uitbreiding van het budget.

- **Minder regels bij eindafrekening**

De betrokken ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) hanteren bij de eindafrekening een overmaat aan regels en beperkingen. Dat legt een zwaar beslag op de gemeente. Daar komt nog bij dat het controleprotocol dat jaarlijks wordt gewijzigd niet aan het begin van het declaratiejaar beschikbaar is. Daardoor moet achteraf veel werk worden verricht om alsnog de dan verlangde gegevens boven water te krijgen. Een eindafrekening moet natuurlijk een getrouw beeld geven van de werkelijkheid, maar wij hebben de indruk dat een en ander doelmatiger kan.

Het beleid voor oudkomers is gestart als grotestedenprogramma met veel autonome vrijheid voor de vier grote gemeenten. In 2002 heeft de Tweede Kamer het oudkomersbeleid tot 'Groot Project' uitgeroepen. Sindsdien is de verantwoordingsplicht sterk aangescherpt. Voor oudkomers heeft de gemeente geen gedwongen inkoopverplichting bij de ROC's. Migrantenorganisaties en andere partijen kunnen dus ook worden ingeschakeld bij de uitvoering van het beleid. Deze organisaties zijn daar graag toe bereid, maar helaas weerhoudt het zeer gedetailleerde accountantscontroleprotocol vooral kleinere instellingen en bedrijven van deelname. Daarom gaat de gemeente Rotterdam in G4-verband voorstellen een inventarisatie te maken van dit soort beperkingen. Op basis van die inventarisatie maken wij een breed gedragen voorstel om de rijksoverheid ertoe te bewegen de overmaat aan regels en beperkingen op te heffen en harmonisatie van de regelgeving rondom nieuwkomers, oudkomers en educatie te bevorderen.

## Bijlagen

1. Financiën deltaplan inburgering 2003-2006
2. Samenvatting Doelstellingen
3. Toelichting maatregel of boete bij verzuim

**Bijlage 1**

**Financiën Deltaplan Inburgering**

		2002	2003	2004	2005	2006	Totaal 2003- 2006
<b>1.</b>	<b>Maatschappelijke stages in de stad</b>						
	Baten (Mensen maken de stad)		250	250	250	250	1.000
	Lasten		250	250	250	250	1.000
<b>2.</b>	<b>Nieuwkomers</b>						
	Baten (WIN)	7.079	11.463	12.853	14.608	16.856	55.780
	Onttrekking reserve	3.117	685	190			
	Totale baten	10.196	12.148	13.043	14.608	16.856	56.655
	Lasten	10.196	12.148	13.043	13.426	13.716	52.333
	Maatschappelijke begeleiding	PM	PM	PM	PM	PM	
	Kinderopvang	PM	PM	PM	PM	PM	
	Toevoeging reserve				1.182	3.140	
	Saldo reserve 31/12	2.757	2.072	1.882	3.064	6.204	
<b>3.</b>	<b>Leerplichtige nieuwkomers</b>						
	Baten (rijk)	1.670	1.670	1.670	1.670	1.670	6.680
	Stedelijke visie (toegewezen)	499	499	499	-	-	998
	Stedelijke visie (gereserveerd)	227	227	227	-	-	
	Totale baten	2.169	2.169	2.169	1.670	1.670	7.678
	Lasten	2.169	2.169	2.169	1.670	1.670	7.678
<b>4.</b>	<b>Oudkomers</b>						
	Baten (regeling oudkomers)	15.650	10.500	10.500	10.500	10.500	42.000
	Baten (WEB)	6.443	6.443	6.443	6.443	6.443	25.772
	Totale baten	22.093	16.943	16.943	16.943	16.943	67.772
	Lasten	22.093	16.943	16.943	16.943	16.943	67.772
	<b>Totaal deltaplan inburgering</b>						
	Baten		31.260	32.155	33.221	35.469	132.105
	Lasten		31.260	32.155	32.039	32.329	127.783

## Samenvatting doelstellingen deltaplan inburgering

Collegedoelstelling	Resultaat
<b>Prioriteit 1: Nieuwkomers</b>	
Groei van de deelname aan inburgering	Instroom: 2001: 83% 2006: 95%
Terugdringen van de uitval	Uitval: 2001: 31% 2006: 15%
Gerichte uitstroom naar werk, vervolgopleiding of zorgtraject	Uitstroom: 2001: 45% 2006: 100%
Verhoging taalvaardigheid met tenminste 2 niveaus eventueel na verlengd traject	Uitstroom met 2 niveaus hoger: 2001: 14% 2006: 40%
<b>Prioriteit 2: Leerplichtige nieuwkomers</b>	
Meer leerplichtige nieuwkomers in het basisonderwijs (4-12 jaar) worden geplaatst in speciale programma's	Bereik: 2002: 60% 2006: 80%
Leerplichtige nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (12-16 jaar) worden geplaatst in Internationale Schakelklas	Bereik: 2002: 95% 2006: 95%
<b>Prioriteit 3: Oudkomers</b>	
Groter aanbod cursusplaatsen	Aantal plaatsen: 2001: 2000 vanaf 2003: 5600
<b>Prioriteit 4: Gedragkapitaal oud- en nieuwkomers</b>	
Toename van inburgeringscursussen met gerichte vorming op waarden en normen	Bereik 2002: 0% 2006: 100%

### Welke maatregel of boete bij verzuim?

Het Maatregelenbesluit Abw, loaw en loaz en het Boetebesluit Inburgering Nieuwkomers regelen de maximale hoogte van de maatregel of boete. Die is 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand en bij herhaling gedurende twee maanden<sup>12</sup>. Voor wie geen bijstand ontvangt, gelden dezelfde bedragen. Elk geval moet natuurlijk op zichzelf worden beoordeeld. De hoogte van de boete hangt samen met de ernst van het feit, de omstandigheden waarin de nieuwkomer verkeert en de mate van verwijtbaarheid. Nieuwkomers die zich, ondanks verschillende oproepen, niet melden, krijgen ook te maken met sancties. Bij nieuwkomers in de bijstand heeft dat gevolgen voor de uitkering.

Van nieuwkomers zonder bijstandsuitkering is meestal niets bekend. Zij verschijnen immers op geen enkele oproep. Zonder kennis van leef- en gezinssituatie is het moeilijk de hoogte van een boete vast te stellen. De boete is afhankelijk van de theoretische bijstandsnorm voor de betreffende nieuwkomer. Het feit dat deze theoretische bijstandsnorm soms niet is vast te stellen, mag er niet toe leiden dat geen boete wordt opgelegd. Daarom zullen wij in zo'n geval uitgaan van de gegevens die wél bij de dienst Burgerzaken bekend zijn en op basis daarvan een boete vaststellen.

---

<sup>12</sup> Voorbeelden:

- Voor een gehuwde bijstandsontvangende bedraagt de maatregel 222,84 gedurende 1 maand en bij herhaling gedurende 2 maanden. Voor de gehuwde niet bijstandsontvangende is de boete € 222,84 en bij herhaling € 445,68
- Voor een alleenstaande bijstandsontvangende ouder bedraagt de maatregel € 200,55 gedurende 1 of 2 maanden; de boete voor een alleenstaande niet bijstandsontvangende ouder bedraagt € 200,55 dan wel € 401,10.
- Voor een alleenstaande bijstandsontvangende bedraagt de maatregel € 133,70 gedurende 1 of 2 maanden. De boete voor een niet bijstandsontvangende alleenstaande bedraagt € 133,70 dan wel € 267,40