

De Vraag in kaart brengen

Een methodiek voor vraaganalyse

1. Vraaganalyse en vraaggerichte inburgering

Voor gemeenten die willen werken aan een meer vraaggerichte organisatie en uitvoering van inburgeringstrajecten is het van belang zo goed mogelijk inzicht te hebben in de inburgeringsbehoefte van inburgeraars. Op basis hiervan kunnen verschillende klantgroepen worden omschreven waarmee de gemeente gerichter kan inkopen en het aanbod beter kan laten aansluiten bij het doelperspectief en de situatie van de individuele inburgeraar. Het inburgeringstraject komt op deze wijze meer in lijn met het doelperspectief van de individuele inburgeraar, met als gevolg minder verzuim en uitval en een hoger rendement van het inburgeringstraject.

De brochure **De Inburgeraar Centraal** gaat dieper in de vraag hoe gemeenten en andere betrokken organisaties een vraaggerichte aanpak van inburgering kunnen realiseren. Zij gaat daarbij in op

- Vraag en Verantwoordelijkheid
- Vraaggericht werken, wat merkt de inburgeraar in de praktijk van de omslag
- De portfoliomethodiek
- Vraaganalyse bij oudkomers
- De inburgeraar betrekken bij beleid en uitvoering
- Vraaggericht werken, implicaties voor gemeentelijk beleid

Deze toelichting gaat dieper in op het instrument vraaganalyse.

2. Inzicht in de vraag van inburgeraars

De mate waarin gemeenten inzicht hebben in de inburgeringsbehoefte van immigranten verschilt per gemeente en verschilt binnen gemeenten tussen de groep nieuwkomers en de immigranten die al langer in ons land wonen, de oudkomers.

Nieuwkomers

Via het inburgeringsonderzoek waaraan nieuwkomers verplicht deelnemen beschikken gemeenten over een instrument om inzicht te krijgen in de individuele inburgeringsbehoefte van nieuwkomers. De brochure Klantmanagement en Inburgeringsonderzoek gaat uitgebreid in op de wijze waarop het individuele inburgeringsonderzoek kan worden geoptimaliseerd. Door periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, een analyse te maken van de inburgeringsbehoefte die in de individuele inburgeringsonderzoeken naar voren komt, kan de gemeente inzicht de inburgeringsbehoefte van verschillende groepen nieuwkomers in beeld brengen en ontwikkelingen hierin volgen. Op basis hiervan kunnen klantgroepen worden geïdentificeerd. De inkoop van maatwerk wordt hierdoor beter mogelijk. Vervolgens blijft het van belang het trajectplan vanuit deze context toe te snijden op de individuele inburgeraar.

Oudkomers

Ten aanzien van oudkomers ligt dit anders. Voor deze groep kan de gemeente nog niet beschikken over gegevens uit een inburgeringsonderzoek, aangezien de groep oudkomers primair bestaat uit personen die zich al ruim voor de invoering van de WIN in ons land hebben gevestigd. Gemeenten staan bij het inrichten van inburgeringstrajecten voor oudkomers in ieder geval voor de volgende vragen:

- Hoeveel oudkomers telt mijn gemeente (opvoeders en werkzoekenden), wat is de man-vrouw verdeling, het opleidingsniveau en de verdeling in etnische groepen?
- Wie willen we een aanbod doen en tot welk niveau?
- Welke inburgeringsbehoefte hebben – groepen - oudkomers en uit hoe kunnen de cursussen worden ingericht zowel inhoudelijk (welke thema's) als organisatorisch (zoals lestijden, locaties, werving)?
- Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, bijvoorbeeld kinderopvang?
- Hebben potentiële deelnemers reeds eerder cursussen gevolgd en wat zijn hun ervaringen?

- Wat zijn geschikte wervingskanalen?

Om een kwalitatief goed aanbod te doen aan oudkomers, dat aansluit op het de vraag en het doelperspectief, is het nodig bovenstaande vragen beantwoord te krijgen.

Huidige praktijk G42

Bij de ondersteuning die de Taskforce Inburgering biedt aan de G 42 gemeenten blijkt dat veel gemeenten nog beperkt of geen inzicht hebben in de samenstelling van de groep oudkomers. Uit het zelfbeeld dat deze gemeenten periodiek geven van de actuele stand van zaken met betrekking tot inburgering, geeft meer dan de helft van de G-21 gemeenten aan geen inzicht te hebben in de groep oudkomers. De gemeenten die aangeven –enig - inzicht te hebben in de groep oudkomers hebben in de regel gebruik gemaakt van een analyse van het GBA en bestanden van de afdeling sociale zaken. Een aantal gemeenten heeft daarbij via gesprekken met ketenpartners als het ROC en welzijnsinstellingen een globaal beeld gekregen van de behoefte onder oudkomers, maar geven zelf aan dat dit beeld in de meeste gevallen verre van volledig is.

De Taskforce Inburgering heeft in nauwe samenwerking met vier gemeenten een vraaganalyse instrument ontwikkeld waarmee gemeenten beter inzicht krijgen in de omvang en samenstelling van de groep oudkomers en de inburgeringsbehoefte onder subgroepen.

3. De vraaganalyse

De vraaganalyse bestaat uit vier stappen:

1. Vaststelling omvang oudkomers in de gemeente.
2. Analyse beschikbare kennis en know how over de inburgeringsbehoefte van groepen oudkomers in de gemeente. Wat weten we reeds, wat nog niet en over welke subgroepen is meer inzicht nodig in de inburgeringsbehoefte?
3. Een onderzoek onder één of meerdere subgroepen naar hun inburgeringsbehoefte.
4. Het vertalen van de uitkomsten naar klantgroepen, het aanbod en hiermee de aansluiting van vraag en aanbod optimaliseren.

Deze vier stappen, die hierna uitgebreider worden beschreven moeten in relatie met elkaar worden doorlopen om een goed beeld te krijgen van de inburgeringsbehoefte onder groepen oudkomers in de gemeente.

3.1. Vaststelling omvang oudkomers in de gemeente

De Taskforce Inburgering heeft samen met gemeenten een handreiking ontwikkeld waarmee de omvang en samenstelling van de groep oudkomers in een gemeente kan worden vastgesteld. De handreiking gaat in op de definitie van oudkomers en de 2 prioritaire groepen, de opvoeders en werklozen. Vervolgens wordt beschreven hoe via een GBA analyse kwantitatieve gegevens kunnen worden verkregen over de groep oudkomers, met hierbinnen gegevens over de man –vrouw verdeling, leeftijd, etniciteit en het aantal oudkomers dat inwonende kinderen heeft. Dit overzicht kan naar wens ook op wijkniveau worden onderverdeeld.

Via een koppeling met het bestand van de gemeentelijke sociale dienst kan een inzicht worden verkregen van de omvang van de groep oudkomers met een bijstandsuitkering, en daarmee een indicatie van de groep werklozen in een gemeente.

Deze kwantitatieve analyse geeft nog geen inzicht in de mate waarin immigranten in een achterstandspositie verkeren, bijvoorbeeld hoe groot de taalachterstand is. De handreiking beschrijft daarom tevens hoe de kwantitatieve gegevens uit het GBA kunnen worden vergeleken met de kengetallen over de sociale positie van de 4 grootste minderheidsgroepen in Nederland. Via deze handreiking heeft een gemeente een indicatie van de omvang en samenstelling van de groep oudkomers. De uitdraai van de GBA gegevens kan eveneens gebruikt worden om nader gericht onderzoek te doen.

De handreiking is bijgaand beschikbaar op de databank van de Taskforce Inburgering.

3.2. Analyse beschikbare kennis, know how , witte plekken en knelpunten

Over -groepen- oudkomers is op lokaal niveau reeds de nodige kennis en ervaring aanwezig binnen de gemeente en plaatselijke organisaties als scholen voor basisonderwijs, het ROC, instellingen voor welzijnswerk, zelforganisaties, buurtcentra, verenigingen. Bij het vormgeven van oudkomersbeleid is het belangrijk deze kennis en ervaring te bundelen en te benutten. Dit kan door gesprekken te voeren met deskundigen van de bovengenoemde organisaties. Ook kan er voor worden gekozen gesprekken te voeren met groepen oudkomers.

Een goede vervolgstap is om een bijeenkomst te organiseren met de lokale deskundigen en de uitkomsten van de gesprekken aan hen voor te leggen. De informatie kan hierbij worden aangevuld en aangescherpt. Op deze wijze wordt duidelijk welke klantgroepen in beeld zijn, waar de belangrijkste leemtes zich bevinden en welke knelpunten er bestaan. Op basis hiervan kan de gemeente een eerste indeling maken in klantgroepen en een keuze maken voor de subgroepen waar zij nader onderzoek naar wil doen. Deze stap geeft een eerste inzicht in de inburgeringsbehoefte van –groepen- oudkomers, naast het inzicht in de groepen waarvan de latente cursusbehoefte –nog- niet in beeld is.

Bijvoorbeeld

Tijdens de uitvoering van het ontwikkeltraject wilde bijvoorbeeld één van de gemeenten nader onderzoek doen onder de groep Turkse en Marokkaanse werklozen. Uit de GBA analyse bleek dat dit twee relatief omvangrijke etnische groepen zijn in de gemeente, waarover ten aanzien van de inburgeringsbehoefte nog weinig bekend was. Een andere gemeente koos juist voor om een groep vluchtelingen opvoeders en werklozen te onderzoeken, omdat dit een relatief omvangrijke groep is geworden waarover de gemeente onvoldoende inzicht heeft in de cursusbehoefte.

3.3 Onderzoek inburgeringsbehoefte oudkomers

Om gemeenten te faciliteren bij het verkrijgen van meer specifieke informatie over de inburgeringsbehoefte van groepen oudkomers heeft de Taskforce Inburgering met de gemeenten Amersfoort, Den Bosch, Eindhoven en Roosendaal in samenwerking met Regioplan een onderzoeksinstrument ontwikkeld. Het instrument is toegesneden op de gemeentelijke praktijk en uitgetest onder vier verschillende groepen oudkomers:

- Turkse en Marokkaanse opvoeders,
- opvoeders uit de vluchtelingenpopulatie,
- werkloze Turkse en Marokkaanse oudkomers en
- werkloze vluchtelingen.

Het onderzoeksinstrument en de inhoudelijke uitkomsten zijn weergegeven in het rapport *Onderzoek naar de cursusbehoefte van oudkomers*. Het instrument bouwt voort op het door het ITTA en het SCO-Kohnstamm Instituut in samenwerking met Forum ontwikkelde instrument *Vraaggestuurd Onderwijs Nederlands voor Oudkomers*.

Het instrument is een direct inzetbaar voorbeeldonderzoek dat na toepassing de gemeente en lokale uitvoerders goed inzicht geeft in de cursusbehoefte van groepen oudkomers. Bijzonder element vormt de inzet van gekwalificeerde, tweetalige interviewers die bij voorkeur in de eigen gemeente worden geworven. Hiermee kan de doelgroep goed worden bereikt en is de respons hoog.

Bijvoorbeeld/ Uitwerking

Tijdens het onderzoek is speciale aandacht gegeven aan de introductie door de interviewers van het onderzoek. Vanuit de deelnemende gemeenten is benadrukt dat het de respondenten duidelijk moet zijn dat dit een onderzoek betreft naar behoefte, maar dat dit niet impliceert dat de geuite behoefte automatisch en op korte termijn kan worden gehonoreerd. Bijvoorbeeld ingeval de behoefte niet kan worden geboden of niet past binnen het beleid van de gemeenten. Uit de ervaring tijdens het onderzoek blijkt dat als hieraan in de introductie voldoende aandacht wordt gegeven de respondenten hiervoor begrip hebben en het risico van het wekken van valse verwachting wordt vermeden.

De opgestelde vragenlijst is modulair opgezet en bevat de volgende onderdelen:

- Screeningsvragen om de gekozen doelgroep te onderscheiden. Het zijn de parameters waarmee de interviewers respondenten selecteren, b.v. werkloze vluchtelingen, opvoeders uit de traditionele migrantengroep of oudkomers die arbeidsongeschikt zijn.
- Ervaringen met taalcursussen in het verleden
- Gewenste organisatorische kenmerken van cursussen: het gewenste tijdstip, duur en intensiteit van de lessen, doel en te leren vaardigheden, omvang en samenstelling van de cursusgroep, behoefte aan duale trajecten, locatie waar de lessen worden gevold, behoefte aan kinderopvang.
- De gewenste inhoud van de cursus: hiertoe wordt eerst via open vragen aan oudkomers gevraagd op welke onderwerpen zij taalvaardiger willen worden, b.v. onderwijs aan de kinderen. Vervolgens worden andere domeinen genoemd (er worden in totaal 12 domeinen onderscheiden). Tenslotte wordt de respondenten gevraagd een keuze, een prioriteit aan de te geven
- Behoeft aan andere cursussen. Deze vragen gaan in op de behoefte aan andere cursussen dan taalcursussen en zijn speciaal op verzoek van de gemeenten toegevoegd.
- Persoonlijke gegevens

De gemeente kan desgewenst modulaire onderdelen van de vragenlijst inzetten of extra vragen toevoegen. De vragenlijst is zodanig ontworpen dat de kans op sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk is beperkt, al is dit nooit volledig uit te sluiten.

Tijdens het interview kan eveneens de interesse voor een cursus worden aangegeven. Deze interesse wordt separaat van de vragenlijst genoteerd zodat respondenten die geïnteresseerd zijn in een cursus, hun persoonlijke gegevens kunnen noteren en vervolgens gericht benaderd kunnen worden voor een cursusaanbod door de gemeente.

Het onderzoek is voorzien van een praktische handleiding waarin de verschillende onderdelen, activiteiten en te maken keuzes binnen het onderzoek zijn beschreven, aangevuld met de ervaring die is opgedaan in de vier deelnemende gemeenten. Bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze van de doelgroepen, de selectie van respondenten, het werven en instrueren van interviewers en de beslismomenten voor gemeenten ten aanzien van uitbesteding van –onderdelen – van het onderzoek.

Uit het onderzoek in de vier deelnemende gemeenten blijkt dat de inburgeringsbehoefte van de vier onderzochte groepen oudkomers op wezenlijke onderdelen verschilt, zowel op inhoudelijke domeinen als op de organisatorische randvoorwaarden. Daarnaast komen er ook tussen de 2 gemeenten waar de groep Turkse en Marokkaanse opvoeders is onderzocht enkele verschillen naar voren, naast overeenkomsten. Dit onderstreept dat de uitkomsten in een bepaalde gemeente niet letterlijk kunnen worden vertaald naar andere gemeenten. Vanwege de gemeentelijke diversiteit blijft ook hier maatwerk in de analyse nodig.

Opvallend is dat de overgrote meerderheid van de benaderde respondenten, bijna 90%, aangeeft graag een taalcursus te willen volgen. Een andere overeenkomst is het geringe contact dat vrijwel alle respondenten hebben met de autochtone bevolking. Dit versterkt de noodzaak voor het aanbieden van taal in combinatie met andere activiteiten gericht op participatie.

Bijvoorbeeld:

De groep **Turkse en Marokkaanse opvoeders** in twee betrokken gemeenten heeft vooral belangstelling voor taalonderwijs dat is gericht op onderwijs voor de kinderen, gezondheid en opvoeding. Zij heeft een voorkeur voor niet-intensief onderwijs aansluitend op de schooltijden en voor een leslocatie in de buurt (buurthuis).

Geschikte wervingskanalen zijn buurthuis, gemeente en school van de kinderen. Deze groep heeft een sterke voorkeur voor lessen in groepen met hetzelfde geslacht Kinderopvang: Bijna 60% heeft kinderopvang nodig, met een gedeelde voorkeur voor formele en informele opvangmogelijkheden, waarschijnlijk vanwege het feit dat velen over een familie netwerk beschikken. Bijna vier vijfde van deze

groep heeft in het verleden deelgenomen aan een taal cursus, meestal in een buurthuis. Het merendeel heeft de cursus echter niet afgemaakt.

Opvoeders uit de vluchtelingenpopulatie hebben naast opvoedingsgerelateerde onderwerpen ook behoefte om middels studie de eigen positie te verbeteren en volgen bij voorkeur op het ROC les. Het opleidingsniveau is gemiddeld hoger dan bij de Turkse en Marokkaanse opvoeders. Binnen de groep vluchtelingen opvoeders heeft meer dan 90% kinderopvang nodig, met een voorkeur voor formele vormen van opvang. Deze groep kan minder gebruik maken van een familienetwerk. Alle opvoeders uit de vluchtelingengroep hebben reeds eerder taalonderwijs gevolgd, in alle gevallen bij het ROC, maar ook hier heeft meer dan de helft de cursus niet afgemaakt. Binnen deze groep is er differentiatie in de voorkeur voor al dan niet onderwijs met leden van hetzelfde geslacht.

Onder de groep **werkloze oudkomers afkomstig uit Turkije en Marokko** in één van de vier gemeenten blijkt een grote interesse voor taalonderwijs gericht op sociale en juridische zaken, gezondheid en geldzaken, terwijl er nauwelijks interesse is in het verbeteren van de eigen positie op de arbeidsmarkt, waarschijnlijk vanwege factoren als langdurige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Opvallend is verder dat slechts 30% van deze groep eerder taalonderwijs heeft gevolgd en een sterke voorkeur heeft voor een niet-intensieve cursus. De gewenste cursuslocatie is ROC of buurthuis. Belangrijke wervingskanalen zijn sociale dienst, moskee en CWI.

De groep **werkloze vluchtelingen** heeft een relatief hoog niveau opleiding, 45% heeft een opleiding gevolgd op havo/vwo/mbo niveau en 21% volgde een opleiding op hbo/wo niveau. Vrijwel iedereen heeft eerder deelgenomen aan taal cursussen. De helft maakte die niet af, vooral wegens ziekte/ gezondheidsklachten. Deze groep heeft een voorkeur voor intensief onderwijs op het ROC, inhoudelijk gericht op werk en studie. Werving: De sociale dienst en het komen naar voren als gewenste wervingskanalen.

Afhankelijk van de lokale situatie in andere gemeenten is het nuttig om zelf onderzoek uit te voeren naar de inburgeringsbehoefte onder groepen oudkomers, dan wel de uitkomsten van dit onderzoek toe te snijden naar de lokale situatie.

3.4 Het vertalen van de uitkomsten in beleid en uitvoering

De gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek hebben een goed beeld gekregen van de intentionele inburgeringsbehoefte van groepen oudkomers.

Het onderzoek biedt allereerst goede aanknopingspunten voor gemeenten, ROC's en andere betrokken organisaties om de uitkomsten te spiegelen aan de lokale ervaringen en het lokale aanbod. Het is van belang om de uitkomsten zowel binnen de organisatie te bespreken als ook om met de partijen gezamenlijk het gesprek aan te gaan over het zo goed mogelijk afstemmen van het lokale aanbod bij inburgeringsbehoefte van groepen oudkomers (interactieve beleidsvorming). Zo kunnen bijvoorbeeld discrepanties tussen behoefte en aanbod aan het licht komen en kan de gemeente beslissen of zij de discrepanties wil trachten op te heffen of dat zij ervoor kiest de doelgroep uit te leggen waarom ze ervoor kiest die in stand te houden.

De volgende stap is dat de gemeente, als opdrachtgever, de uitkomsten gebruikt om de verschillende klantgroepen nader te definiëren, zodat de inkoop van onder andere het cursusaanbod en de kinderopvang gericht kan plaatsvinden. De onderwijsaanbieders, waaronder het ROC, kunnen de uitkomsten vertalen naar het cursusaanbod. Via de uitkomsten over de gewenste informatiekanalen en taal waarin de informatie bij voorkeur wordt gegeven kunnen verschillende klantgroepen gericht worden benaderd.

Ter illustratie noemen we een aantal ervaringen uit de deelnemende gemeenten.

- De uitkomsten uit de groep opvoeders is voor 1 gemeente aanleiding om de mogelijkheden te onderzoeken van een duaal traject Nt2- allerlei aspecten van gezondheid.

- Een ROC en bureau inburgering in een gemeente herkennen een groot deel van de uitkomsten. Dit geeft deels de reactie “dat wisten we al”, deels “we zitten dus op de goede weg”. De uitkomsten onderbouwen de noodzaak voor een speciale pilot die het ROC in het najaar wil starten, gericht op opvoeders. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden gebruikt om de inhoud van de pilot vorm te geven. Tevens is duidelijk geworden dat de bestaande problemen om oudkomers te mobiliseren niet direct zijn terug te leiden op de inburgeringsbehoefte van deze groep en dat zal worden onderzocht welke andere factoren hierin een rol spelen. De ervaring in deze gemeente geeft verder aan dat het van groot belang is om in fase 2 van de vraaganalyse goed te overwegen welke subgroep men met welk doel precies wil onderzoeken. Naar aanleiding van het onderzoek zijn de respondenten die hun n.a.w. gegevens hadden opgegeven zo snel mogelijk benaderd en zit de helft hiervan inmiddels op een cursus.
- Een ROC heeft de uitkomsten besproken in het teamleiders overleg. Hier is speciaal stilgestaan bij de voorkeur voor extensieve cursussen door de betrokken kantgroep (werkloze Turkse en Marokkaanse oudkomers). Maatwerk, tot hoever? Het ROC heeft besloten niet op deze wens in te gaan, maar samen met de gemeente te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om taalcursussen voor deze groep uit te breiden met taal- en werkstages en het aanbieden van taalonderwijs op de werkvloer. Hiervoor zal samen met de gemeente een plan worden gemaakt om de werkgevers in de regio aan tafel te krijgen en ze hiervoor te interesseren.

Maatwerk: tot hoever? Een gemeente gaat de uitkomst dat veel Turkse en Marokkaanse opvoeders een sterke voorkeur hebben voor onderwijs in een vrouwengroep gebruiken om de communicatie met de doelgroep te versterken en de gemeentelijke visie op vrouwengroepen in een geïsoleerde positie te bespreken.