

# Handreiking: Vaststelling omvang oudkomers in gemeenten

## 1. INLEIDING

Nederland heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een immigratiesamenleving. Voor een goed functionerende multiculturele samenleving is succesvolle integratie van migranten essentieel. Inburgering is de start van dit proces. Inburgering heeft naast de nieuwkomers ook betrekking op etnische minderheden die zich in het verleden in Nederland hebben gevestigd.

Integratie en inburgering vragen om actief beleid. Aan de kwaliteit van het inburgeringsproces worden terecht hoge eisen gesteld. Om een kwalitatief goed aanbod te doen aan de oudkomers, dat aansluit op de vraag en het doelperspectief van de oudkomer inburgeraar, moet de gemeente allereerst zicht hebben op de omvang en de samenstelling van de doelgroep. Onderstaande handreiking geeft een uitwerking hoe een indicatief beeld van de omvang oudkomers in een gemeente kan worden verkregen.

### Wie is een oudkomer?

#### De potentiële doelgroep

De potentiële doelgroep oudkomers volgt uit de definitie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) weergegeven in de Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten<sup>1</sup>.

BZK heeft oudkomers gedefinieerd als: *'leden van etnische minderheidsgroepen die al voor langere tijd legaal in Nederland verblijven.*

In deze definitie wordt bij oudkomers met name gedacht aan personen die:

- a. 18 jaar zijn of ouder;
- b. niet onder de Wet inburgering nieuwkomers vallen;
- c. buiten Nederland zijn geboren;
- d. de Nederlandse nationaliteit bezitten of in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning; en
- e. niet in Nederland verblijven voor een tijdelijk doel (bijvoorbeeld studie, medische redenen, tijdelijk verrichten van arbeid, au pair en familiebezoek).

#### De prioritaire doelgroep

Binnen de potentiële doelgroep zijn door het ministerie van BZK prioritaire doelgroepen aangewezen. Met voorrang wordt een actief aanbod gedaan aan opvoeders en werklozen. Aanleiding voor deze prioritering is dat veel leden van etnische minderheidsgroepen de Nederlandse taal op een onvoldoende niveau beheersen om toegang te hebben tot de arbeidsmarkt en (vrijwilligers)werk en/of hun kinderen te ondersteunen bij het leren van de Nederlandse taal.

Om te bepalen of een oudkomer daadwerkelijk in aanmerking komt voor inburgering via de oudkomersregeling, moet worden vastgesteld of de werklozen en opvoeders uit de potentiële groep oudkomers in een maatschappelijke achterstandssituatie verkeren.

Oudkomers die tot de potentiële doelgroep van het beleid behoren en niet beschikken over de kennis en vaardigheden die voor inburgering noodzakelijk worden geacht, worden tot de prioritaire doelgroep oudkomer gerekend. Twee criteria zijn hiervoor van wezenlijk belang:

- beheersing van de Nederlandse taal (voor zowel werkloze oudkomers en opvoedende oudkomers)
- de verhouding tot de arbeidsmarkt (werkend / niet werkend) voor werkloze oudkomers

---

<sup>1</sup> Staatscourant 28 november 2001, nr 231/pag. 10

## **2. OMVANG OUDKOMERS**

Om een indicatie van de omvang van het aantal oudkomers dat een actief aanbod kan worden gedaan te bepalen, kunnen vier stappen worden doorlopen:

1. Vaststellen indicatieve omvang potentiële doelgroep: door selectie in de GBA
2. Vaststellen indicatieve omvang prioritaire doelgroep opvoeders: door selectie in de GBA
3. Vaststellen indicatieve omvang prioritaire doelgroep werklozen: door koppeling van het GBA met het uitkeringsbestand van de GSD
4. Vaststellen indicatieve omvang prioritaire doelgroep: door cijfers uit SPVA<sup>2</sup> onderzoek te gebruiken

### **STAP 1 OMVANG POTENTIËLE DOELGROEP**

Gemeenten kunnen via het GBA-bestand na gaan welke inwoners als potentiële doelgroep oudkomer geïdentificeerd kunnen worden. In dit deel van de handreiking wordt een aantal belangrijke kenmerken van oudkomers beschreven en wordt ingegaan op de wijze waarop de potentiële doelgroep oudkomers met behulp van deze kenmerken in de GBA geselecteerd kan worden.

#### **Leeftijd**

Alleen personen van 18 jaar en ouder kunnen in aanmerking komen voor een inburgeringscursus.

#### *Selectie in de GBA*

In de GBA kan selectie gedaan worden op geboortedatum.

#### **Niet onder de WIN vallen**

De datum van vestiging in Nederland is voor het selecteren op dit criterium van belang. De ingangsdatum van de Wet Inburgering Nieuwkomers is 30 september 1998. Personen die zich na 30 september 1998 in de gemeente hebben gevestigd en zich voor het eerst in Nederland hebben gevestigd vallen onder de WIN.<sup>3</sup>

#### *Selectie in de GBA*

Bij de selectie in de GBA kan worden gekeken naar de vorige gemeente van vestiging (dit is een woonplaats in het buitenland) en de datum van vestiging in Nederland (datum is voor 1 september 1998)

#### **Nationaliteit en geboorteland**

Vanuit het GBA kan met behulp van tabel 23 (nationaliteitentabel) een query gemaakt worden van de meest voorkomende nationaliteiten in een gemeente. Natuurlijk bestaat de mogelijkheid om van alle nationaliteiten een query te maken; iedere gemeente voor zich zal de keuze moeten maken hoe gedetailleerd, en daarmee ook hoe omvangrijk, de selectie wordt gemaakt. De gegevens van het CBS<sup>4</sup> kunnen eveneens een indicatie bieden over de samenstelling qua nationaliteit en geboorteland. Een uitdraai op NAW gegevens (naam, adres, woonplaats) is met de CBS gegevens niet te maken.

---

<sup>2</sup> SPVA onderzoek 1998- Survey Sociale Positie en Voorzieningengebruik van Allochtonen, een gezamenlijk project van het Instituut voor Sociologisch en Economisch Onderzoek (ISEO) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

<sup>3</sup> Identificatie nieuwkomers- herziene versie februari 2002 Ministerie van BZK

<sup>4</sup> [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

### *Selectie in de GBA*

Het maken van een selectie op nationaliteit is eenvoudig omdat er in het GBA een veld 'nationaliteit' is. Meestal zijn er zelfs twee of drie velden om meer nationaliteiten te kunnen opnemen. Het is verstandig om in ieder geval twee nationaliteiten te laten uitdraaien: veel oudkomers zullen zowel een vreemde als de Nederlandse nationaliteit hebben.

Voor de doelgroep personen met een Nederlandse nationaliteit is in de query een combinatie met het geboorteland nodig: die mag namelijk niet Nederlands zijn.

### **STAP 2. OMVANG PRIORITAIRE DOELGROEP OPVOEDERS**

Om de potentiële prioritaire doelgroep opvoeders te identificeren kan uit het GBA worden gehaald of er op hetzelfde adres inwonende kinderen zijn (selectie in de GBA op inwonende kinderen op hetzelfde adres). Dit gegeven kan worden gebruikt om vast te stellen of de persoon mogelijk tot de prioritaire doelgroep opvoeders behoort.

### *Selectie in de GBA*

In de GBA kan worden geselecteerd op inwonende kinderen op hetzelfde adres. Hierbij kan nog onderscheid worden gemaakt in leeftijds categorieën, bijvoorbeeld inwonende kinderen van 0-5 jaar.

### **STAP 3. OMVANG PRIORITAIRE DOELGROEP WERKLOZEN**

Om de prioritaire doelgroep werklozen te bepalen, zal in het werkzoekendenbestand van de gemeente (GSD) en/of het CWI geselecteerd moeten worden op:

- Uniek administratienummer –sofi nummer- dat gekoppeld is aan de persoon of unieke combinatie zoals bijvoorbeeld geboortedatum en postcode aangevuld met huisnummer.
- Uitkering

Op deze wijze kan via de bestanden van de GSD en het CWI worden bepaald of iemand tot de prioritaire doelgroep werkloos behoort.

### **STAP 4 OMVANG PRIORITAIRE DOELGROEP**

Om uiteindelijk vast te kunnen stellen of iemand daadwerkelijk tot de (prioritaire) doelgroep behoort, dient te worden vastgesteld of iemand in een achterstandspositie verkeert. In de GBA (het bevolkingsbestand) zijn deze gegevens niet beschikbaar. Het is daarom niet mogelijk om te bepalen of de oudkomer daadwerkelijk tot de doelgroep behoort. Indien de gemeente bij benadering wil bepalen hoe groot de omvang van de doelgroep is, kunnen percentages uit bestaand onderzoek worden gebruikt (zie bijlage 1).

### **De omvang van de doelgroep: een indicatie.**

Bovenstaande handreiking biedt een gemeente de mogelijkheid een indicatie te krijgen van de omvang van de prioritaire doelgroep oudkomers. Op basis van deze indicatie kan besloten worden tot nader onderzoek van een deel van deze indicatieve groep. Hierbij kan gedacht worden aan de oudkomers van Turkse afkomst in een bepaalde wijk. De NAW gegevens van deze groep kunnen in geval van algemeen gemeentelijk belang aan een afdeling inburgering voor onderzoek ter beschikking worden gesteld.<sup>5</sup> Het verdient aanbeveling bij die groepen waar geen algemene informatie over cursusbehoefte of achterstandssituatie beschikbaar is ook op individueel niveau over te gaan tot het afnemen van een inburgeringsonderzoek.

---

<sup>5</sup> Een aantal G42 gemeenten is voor een antwoord op deze vraag in het kader van de WBP en GBA benaderd. In geen van de gevallen blijkt het ter beschikking stellen van NAW gegevens voor gemeentelijk onderzoek in het kader van beleidsvoorbereiding een probleem op te leveren. Ook via de site van de BPR van het ministerie van BZK ([www.bprbzk.nl](http://www.bprbzk.nl)) wordt geen belemmering voor dit onderzoek gevonden.

## Bijlage 1 SPVA Onderzoek 1998

Gegevens over taalbeheersing zijn beschikbaar uit het SPVA-onderzoek 1998 (op basis van zelfmelding). SPVA staat voor de survey Sociale Positie en Voorzieningsgebruik van Allochtonen.

Het is een gezamenlijk project van het Instituut voor Sociologisch en Economisch Onderzoek (ISEO) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het onderzoek naar de sociale positie en het voorzieningsgebruik van allochtonen is door het ISEO opgezet om de positie van de vier grootste minderheidsgroeperingen, Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, regelmatig in kaart te brengen. Het wordt in de eerste plaats gebruikt om te onderzoeken in welke mate personen uit de minderheden naar evenredigheid participeren in de maatschappelijke kerninstituties onderwijs en arbeidsmarkt.

Gegevens met betrekking tot de beheersing van de Nederlandse taal werden in dit onderzoek verzameld bij huishoudens die behoren tot de 1<sup>e</sup> generatie van de vier grootste allochtonengroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) in Nederland.

Om bij benadering te bepalen hoeveel personen daadwerkelijk tot de doelgroep gerekend kunnen worden, is op basis van het criterium beheersing van de Nederlandse taal redelijkerwijs vast te stellen hoeveel oudkomers tot de prioritaire doelgroep kan worden gerekend. Er is hiervoor de mogelijkheid om uit het meest recente SPVA-onderzoek (dat is op te vragen bij het ISEO in Leiden) de percentages te berekenen van het aantal mensen dat de Nederlandse taal niet beheerst (tabel 1).

Tabel 1 mate van problemen met de Nederlandse taal

%	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Gemiddeld
Vaak of altijd	37	27	3	3	18
Soms	37	38	14	26	29
Nooit	26	34	83	71	54

## Voorbeeld Amersfoort

In de gemeente Amersfoort is vanuit het GBA onderzoek gedaan naar het aantal allochtonen (niet volgens de richtlijnen van BZK naar oudkomers) in de gemeente. Per 1 januari 2001 is 14,6 % van de Amersfoortse bevolking van allochtone afkomst. Hieronder de ontwikkeling van het aantal allochtonen in Amersfoort van 1995 – 2001:

Per 1 januari van dat jaar	Aantal inwoners	Aantal allochtonen
1994	110.125	12.252 (11,1%)
1995	112.384	12.908 (11,4%)
1996	114.873	13.538 (11,8%)
1997	117.978	14.414 (12,2%)
1998	120.499	15.257 (12,7%)
1999	123.415	16.427 (13,3%)
2000	126.137	17.589 (13,9%)
2001	128.039	18.661 (14,6%)

Daarnaast is in Amersfoort gekeken naar de etnische herkomst, in welke wijken de allochtonen wonen en de leeftijdsopbouw van de bevolking. Ook is er gekeken van welke generatie de allochtonen zijn. Zoals in de procedure vermeld gaat het bij oudkomers alleen om de eerste generatie.

Tabel: Etniciteit naar generatie (A'foort)

	Autoch- toon	1 <sup>e</sup> generatie	2 <sup>e</sup> generatie	1 Ouder uit Nederland	Toevallige geboorte	TOTAAL
Nederland (A1)	100,0%					100571
ov. 'westerse' landen (A2)		21,1%	10,2%	60,9%	7,8%	8759
Turkije		60,1%	36,1%	3,8%	0,0%	4749
Marokko		58,0%	38,9%	3,0%	0,0%	3289
Suriname		50,2%	21,4%	27,2%	1,2%	1338
Nederl. Antill./Aruba		55,0%	11,5%	28,3%	5,2%	1462
ov. Niet 'westerse' landen (B)		59,7%	11,9%	22,3%	6,1%	7823
Onbekend		91,7%	0,0%	4,2%	4,2%	48
TOTAAL(percentueel)	78,5%	10,0%	4,1%	6,4%	1,0%	100,0%
TOTAAL (absoluut)	100571	12801	5277	8135	1255	128039

Wanneer gekeken wordt naar de tabel van Amersfoort waarin is de cijfers per generatie allochtoon zijn te vinden, kan aan de hand van de SPVA-tabel worden vastgesteld hoeveel allochtonen uit de eerste generatie taalproblemen ondervinden.

Tabel SPVA mate van problemen met de Nederlandse taal

%	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Gemiddeld
Vaak of altijd	37	27	3	3	18
Soms	37	38	14	26	29
Nooit	26	34	83	71	54

#### Rekenvoorbeeld

60,1% van de 4749 Turken in Amersfoort zijn van de eerste generatie. Dit zijn 2854 personen. Daarvan heeft volgens het SPVA 37% vaak problemen met de Nederlandse taal, oftewel 1056 personen, en, 37% heeft soms problemen met Nederlands (ook 1056 personen).

Aangezien leeftijd ook een rol speelt, kan vervolgens nog worden gekeken naar de leeftijdsopbouw van Turken in Amersfoort.

Hoe ziet de leeftijdsopbouw van de Turkse bevolking er in Amersfoort uit?

	TOTAAL	0- 4	5-19	20-34	35-49	50-64	65-79	80+
<b>Turkije</b>	100,0%	11,3%	29,2%	31,2%	16,9%	9,4%	1,9%	0,1%

Naar schatting vallen 55% van de personen tussen de 18 en 57,5 jaar (NB. Door de keuze van kolom 4 vast te stellen op 5-19 en kolom 7 op 50-64, moet hier een schatting worden gemaakt). Dit zou betekenen dat van de 1056 personen die vaak problemen heeft met de Nederlandse taal er ongeveer 580 personen in aanmerking komen voor een aanbod. Hierin is verder geen onderscheid te maken naar opvoeders en werklozen. Daarnaast is het nogmaals van belang om op te merken dat het gaat om een indicatie - ten behoeve van het gemeentelijk oudkomersbeleid - van het aantal oudkomers (in dit geval Turken), dat de Nederlandse taal niet beheerst.