

Nieuwe Nederlanders op weg naar burgerschap in Lelystad

**Beleidsnota
Inburgering in Lelystad**

2007-2012

Lelystad, 31 januari 2007

Nederlands een moeilijke taal?

*Men spreekt van één lot, en verschillende loten,
maar 't meervoud van pot is natuurlijk geen poten.
Zo zegt men ook altijd één vat en twee vaten,
maar zult u ook zeggen: één kat en twee katen?
Laatst ging ik vliegen, dus zeg ik vloog.
Maar zeg nu bij wiegen beslist niet: ik woog,
want woog is nog altijd afkomstig van wegen,
maar is dan 'ik voog' een vervoeging van vegen?*

*Wat hoort er bij 'zoeken'? Jazeker, ik zocht,
en zegt u bij vloeken dus logisch: ik vlocht?
Welnee, beste mensen, want vlocht komt van vlechten.
En toch is ik 'hocht' niet afkomstig van hechten.
En bij lopen hoort liep, maar bij kopen geen kiep.
En evenmin zegt men bij slopen 'ik sliep'.
Want sliep moet u weten, dat komt weer van slapen.
Maar fout is natuurlijk 'ik riep' bij het rapen.
Want riep komt van roepen. Ik hoop dat u 't weet
en dat u die kronkels beslist niet vergeet.*

*Dus: kwam ik u roepen, dan zeg ik 'ik riep'.
Nu denkt u: van snoepen, dat wordt dan 'ik sniep'?
Alweer mis, m'n beste. Maar u weet beslist,
dat ried komt van raden, ik denk dat u 't wist.
Komt bied dan van baden? Welnee, dat wordt bood.
En toch volgt na wieden beslist niet 'ik wood'.
'Ik gaf' hoort bij geven, maar 'ik laf' niet bij leven.
Dat is bijna zo dom als 'ik waf' hoort bij weven.*

*Zo zegt men: wij drinken en hebben gedronken.
Maar echt niet: wij hinken en hebben gehonken.
't Is moeilijk, maar weet u: van weten komt wist,
maar hoort bij vergeten nu logisch vergist?
Juist niet, zult u zeggen, dat komt van vergissen.
En wat is nu goed? U moet zelf maar beslissen:
hoort bij slaan nu: ik sloeg, ik slig, of ik slond?
Want bij gaan hoort: ik ging, niet ik goeg of ik gond.
En noemt u een mannetjesrat nu een rater?
Dat geldt toch alleen bij een kat en een kater.*

*U ziet, onze taal beste dames en heren,
is, net als ik zei, best moeilijk te leren!*

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor herijking van het beleid	
1.2 Begripkader	
1.3 Proces van tot stand komen van het beleidskader	
1.4 Doel van het inburgeringsbeleid	
1.5 Leeswijzer	
2. Het huidige inburgeringsbeleid	7
2.1 Wet- en regelgeving	
2.2 Het lokale beleid	
3. De Lelystadse praktijk	11
3.1 De inspanningen	
3.2 De resultaten	
3.3 De financiering	
3.4 De positie van de potentiële doelgroep	
4. Conclusies en aanbevelingen voor de toekomst	18
5. Inburgeringsbeleid 2007 – 2012	19
5.1 Visie en ambitie	
5.2 Doelstellingen en beoogde effecten	
5.3 Doelgroepen van beleid	
5.4 Speerpunten van beleid	
6. De organisatie en uitvoering	26
6.1 Rolverdeling en organisatie	
6.2 Uitvoering en budget	
6.3 Monitoring	
Bijlagen	
- Bijlage 1: begrippenlijst	
- Bijlage 2: bronvermelding	
- Bijlage 3: overzicht budget ten behoeve van inburgering	
- Bijlage 4: verslagen beleidsconferentie inburgering 21 juni 2006	

Bestuurlijke samenvatting

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor herijking van het beleid

Voor u ligt een nieuw beleidskader over inburgering van de gemeente Lelystad. Er zijn een aantal verschillende ontwikkelingen die hebben geleid tot het voorstel om het lokale inburgeringsbeleid te herijken.

In de eerste plaats heeft de discussie in de landelijke politiek over immigratie en integratie ervoor gezorgd dat het kabinet een andere koers wilde varen ten aanzien van de inburgering van allochtonen. Het kabinet baseerde zich hierbij vooral op de volgens haar met een slechte inburgering samenhangende problemen als achterstand, armoede en extremisme. Tevens speelden de resultaten van het huidige stelsel een rol bij de koersverandering.

Daarnaast is er vanuit de lokale politiek ook aanleiding om het huidige beleid weer tegen het licht te houden. Een groeiend aandeel allochtone inwoners, waarvan een aanzienlijke groep te kampen heeft met achterstand (taal, onderwijs, werk, sociale netwerken) in samenhang met de bestuurlijke wens om het menselijk kapitaal in Lelystad te versterken (Motto: iedereen doet mee!), heeft ertoe geleid dat het nieuwe college in het collegeprogramma 2006-2010 inburgering en integratie als speerpunt heeft opgenomen. Overigens heeft de Lelystadse bevolking het belang van het speerpunt onlangs in het onderzoek Samen Leven ook nog eens onderstreept.

1.2 Begripkader

Regelmatig worden begrippen als inburgering en integratie door elkaar gehaald, maar inburgering is niet hetzelfde als integratie. Inburgering gaat in de eerste plaats over toerusting van nieuwe Nederlanders. We willen dat inburgeraars goed Nederlands leren spreken, zichzelf goed kunnen uiten en verstaanbaar maken, dat ze de normen en waarden van de Nederlandse samenleving kennen, herkennen en erkennen, dat ze goede kennis hebben van de Lelystadse samenleving en dat indien mogelijk ze een erkend diploma halen waarmee je ook echt iets aan het toekomstperspectief kunt doen.

Bij integratie wordt bedoeld dat inwoners volwaardig deel uitmaken van de Lelystadse samenleving en daar ook actief meedoen. Integratiebeleid gaat niet alleen nieuwe Nederlanders aan maar alle inwoners.

1.3 Proces van totstandkoming van het beleidskader

Aan de nota ligt een studie van inburgering in Lelystad en Nederland ten grondslag. Er zijn (onderzoeks)bronnen geraadpleegd, gesprekken gevoerd met betrokkenen en er is op 21 juni tijdens een beleidsconferentie met maatschappelijke instanties gewerkt aan het mede vormgeven van het inburgeringsbeleid voor Lelystad. Het resultaat van dit voorbereidende werk treft u in deze nota aan.

1.4 Doel van het nieuwe inburgeringsbeleid

Met het vaststellen van deze nota wordt het beleidskader van het inburgeringsbeleid bepaald.

Andere doelstellingen van dit beleidskader zijn:

- het bevorderen van de samenhang van het uit te voeren beleid
- het bevorderen van de resultaatgerichtheid van het uit te voeren beleid
- het bevorderen van de slagkracht op het uit te voeren beleid
- het bevorderen van de sturingskracht op het uit te voeren beleid
- het bevorderen van vraaggericht werken
- het bevorderen van efficiency
- het bevorderen van inhoudelijk, financiële en organisatorische afstemming binnen en buiten de organisatie

Het beleidskader heeft in principe betrekking op de periode 2007-2010. Gezien de grote veranderingen in de wet- en regelgeving en de omslag van het uitvoeringstelsel zullen wij voor 1 januari 2009 een tussenrapportage opstellen. Deze tussenrapportage zal bestaan uit een evaluatie van de ontwikkelingen in 2007 en 2008 en eventueel voorstellen bevatten voor beleidsaanpassingen voor de periode daarna.

1.5 Leeswijzer

In deze nota wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende zaken:

- huidige situatie doelgroep en uitvoeringspraktijk (hoofdstuk 2)
- huidig inburgeringsbeleid (hoofdstuk 3)
- conclusies en aanbevelingen toekomstig beleid (hoofdstuk 4)
- toekomstig beleid 2007 – 2010 (hoofdstuk 5)
- uitvoeringsaspecten (hoofdstuk 6)

In de bijlagen kunt u nog uitgebreide achtergrondinformatie vinden over de positie van de doelgroep en over de beleidsconferentie die gehouden is op 21 juni.

2. Het huidige inburgeringsbeleid

2.1 Wet- en regelgeving

Wet Inburgering nieuwkomers en Regeling inburgering oudkomers

Nederland kent sinds 1996 inburgeringsbeleid. Waar aanvankelijk op basis van vrijwilligheid inburgeringscontracten met nieuwkomers werden gesloten, geldt vanaf 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) met een verplichting aan het een inburgeringsprogramma. Naast de inburgering van nieuwkomers is vanaf 1999 de doelgroep van beleid uitgebreid met mensen die al langer in Nederland zijn, de zogenaamde oudkomers die op basis van vrijwilligheid inburgeringscontracten konden sluiten (Regeling inburgering oudkomers).

Contourennota

Het landelijke beleid wordt jaarlijks gemonitord. Mede naar aanleiding hiervan heeft het kabinet gemeend het inburgeringsstelsel grondig te herzien. De hoofdlijn van het nieuwe inburgeringstelsel is:

“Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het behalen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten vervolgd. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders na het behalen daarvan een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans tot het volgen daarvan” (Bron: hoofdlijnenakkoord kabinet, 2003)

In het voorjaar van 2004 heeft minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie haar beleid op hoofdlijnen neergelegd in de contourennota “Herziening van het inburgeringsstelsel”. Na enkele aanpassingen is het voorgestelde stelsel vervolgens opgenomen in een nieuwe wet: de Wet inburgering Nederland.

De Wet inburgering Nederland (WI) en Regeling Vrijwillige Inburgering 2007 (RVI)

De voorgestelde wijzigingen hebben vergaande gevolgen voor de inburgering van nieuwkomers en oudkomers in de gemeente. Hieronder zijn achtereenvolgens in beeld gebracht: de gevolgen voor de inburgeringsplicht, de doelgroepen van beleid, de rol van de gemeente (informereren, faciliteren en handhaven) en de financiering.

Inburgeringsplicht

- algemene inburgeringsplicht

Het wetsvoorstel WI beoogt een uitbreiding van de inburgeringsplicht. Zijn in het huidige beleid alleen de nieuwkomers vanuit de Wet inburgering Nieuwkomers en de oudkomers met een bijstandsuitkering vanuit de WWB verplicht om deel te nemen aan een inburgeringsprogramma, in het voorgenomen beleid geldt een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen van 16 tot 65 jaar.

Vrijstelling van de inburgeringsplicht geldt voor oudkomers die 8 jaar of langer tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond, over diploma's beschikken die vrijstelling verlenen en die over het vereiste taalniveau beschikken. Ook wanneer men niet volledig leerplichtig is, maar wel een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een diploma dat vrijstelling verleent. Voor oudkomers die bij de inwerkingtreding 60 jaar en ouder zijn geldt eenmalig een algemene ontheffing van de inburgeringsplicht.

Bepaalde categorieën vreemdelingen (EU-onderdanen en op basis van volkenrechtelijke verdragen) en (genaturaliseerde) Nederlanders vallen niet onder de algemene inburgeringsplicht, maar kunnen

als inburgeringsbehoefte wel benaderd worden of een beroep doen op een voorziening onder de Regeling Vrijwillige Inburgering 2007.

- inspanningsverplichting versus resultaatverplichting

Onder de huidige Wet Inburgering Nieuwkomers worden nieuwkomers verplicht gesteld het vastgestelde programma te volgen en af te ronden met een eindtoets. Verder geldt er een inspanningsverplichting en aanwezigheidsplicht bij de lessen. Voor oudkomers wordt een zelfde werkwijze gehanteerd. Alhoewel de keuze tot deelname aan de oudkomers zelf is, committeren zij zich wel aan de afspraken die worden gemaakt in het trajectplan door een overeenkomst te tekenen. In de nieuwe Wet Inburgering wordt een inburgeringsplicht gedefinieerd als resultaatverplichting. Aan de inburgeringsplicht is pas voldaan wanneer het inburgeringsexamen is behaald.

- inburgeringsexamen

Het inburgeringsexamen bestaat uit ten eerste uit een centraal en praktijkdeel voor de Nederlandse taal. In het praktijkdeel wordt met name de praktische en functionele toepassing van taalvaardigheid gemeten die nodig zijn om zelfredzaamheid op het gebied van burgerschap, werk, opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs te bewerkstelligen. Voor nieuwkomers geldt dat zij binnen 3,5 jaar het inburgeringsexamen dienen te behalen met alle taalvaardigheden op niveau A2 van het Europees Raamwerk. Voor oudkomers wordt verlangd dat zij binnen 5 jaar nadat hun plicht is vastgesteld, beschikken over schriftelijke vaardigheden (schrijven en lezen) op niveau A1. Voor de mondelinge vaardigheden (spreken en luisteren) geldt het niveau A2.

Ten tweede bestaat het inburgeringsexamen uit een onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving (KNS). Inburgeraars zullen hierbij hun kennis en vaardigheden moeten laten zien op het gebied van werk en inkomen, omgangsvormen, normen en waarden, wonen, gezondheid, geschiedenis, Nederlandse instanties, staatsinrichting en rechtstaat en onderwijs en opvoeding.

- mogelijkheden tot ontheffing

De huidige Wet Inburgering Nieuwkomers biedt de mogelijkheid ontheffing te verlenen op basis van zwangerschap, ziekte en kennis van de Nederlandse taal. Door de gemeente kan een ontheffing worden verleend voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. Daarnaast kan een ontheffing voor bepaalde tijd enkele malen verlengd worden.

In de nieuwe wet is tevens voorzien in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen. Inburgeringsplichtigen die kunnen aantonen dat zij een ernstige psychische of lichamelijke belemmering hebben en daardoor het inburgeringsexamen of een gedeelte daarvan niet kunnen afleggen, kunnen door de gemeente ontheven worden van de inburgeringsplicht en deelname aan het examen. Ook voor inburgeraars die kunnen aantonen dat zij het minimale niveau ondanks grote inspanningen niet blijken te kunnen halen, kunnen ontheven worden.

De doelgroepen van beleid

Hoewel niet de bedoeling van het kabinet heeft een uitspraak van de Raad van State van 3 augustus 2006 ertoe geleid dat er onderscheid is tussen vreemdelingen met een buitenlandse nationaliteit en (genaturaliseerde) Nederlanders. De Raad van State oordeelde dat de resultaatgerichte inburgeringsplicht uitsluitend aan onderdanen van derde landen (veelal niet-westerse landen) opgelegd kon worden. Met andere woorden: niet alle personen die inburgeringsbehoefte zijn, kunnen dus onder de Wet Inburgering gebracht worden. De Regeling Vrijwillige Inburgering 2007 biedt een instrument om hier toch mee aan de slag te gaan, op vrijwillige basis.

Het vorige stelsel was gebaseerd op een scheiding tussen oudkomers en nieuwkomers. In het nieuwe stelsel blijft het onderscheid tussen nieuwkomers en oudkomers relevant. Personen die onder de inburgeringsplicht vallen en op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet (of inburgeringsbehoefte onder de regeling) al in Nederland verblijven zijn oudkomer. Personen die onder de inburgeringsplicht vallen en na de inwerkingtreding van de nieuwe wet (of inburgeringsbehoefte onder de regeling) in Nederland komen, zijn nieuwkomer. Het onderscheid blijft gehanteerd, omdat voor het inburgeringsexamen verschillende eisen gelden.

Naast het onderscheid tussen nieuwkomers en oudkomers, wordt er in de wet en regeling verschil gemaakt tussen prioritaire groepen (d.w.z. groepen aan wie gemeenten bij voorkeur met voorrang een

aanbod voor een inburgeringsvoorziening kunnen doen) - zij het een beperkt aantal op jaarbasis - en de overige groepen die zelfstandig moeten gaan inburgeren. De prioritaire groepen zijn:

- inburgeraars die uitkeringsgerechtigd zijn (alle sociale zekerheidswetten, met en zonder arbeidsplicht)
- inburgeraars zonder inkomen uit betaalde arbeid en zonder uitkering (met name allochtone vrouwen in een achterstandspositie)
- asielmigranten (personen die als asielzoeker/vluchteling naar Nederland zijn gekomen)
- geestelijke bedienaren (personen die als geestelijk bedienaar werkzaam zijn in Lelystad)

Ook wordt er een onderscheid gemaakt tussen oudkomers met een vreemdelingenstatus en genaturaliseerd Nederlanderschap.

Rol gemeenten

In het huidige inburgeringsstelsel verzorgt de gemeente volledig het inburgeringstraject voor inburgeraars en voert de regie daarover. In het nieuwe stelsel staat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars centraal. Dit betekent dat de inburgeringsplichtige de regie over zijn inburgering voert. De rol van de gemeente krijgt hierdoor een andere inhoud, een zogenaamde spilfunctie. De spilfunctie bestaat uit:

- een informerende rol: goede voorlichting en informatieverstrekking over de inhoud van de plicht en de mogelijkheden van de regeling, over aanbieders van cursussen, de financiële faciliteiten en de rol van de gemeente
- een faciliterende rol: de gemeente kan, dan wel moet, aan vier bijzondere doelgroepen een inburgeringsvoorziening (al dan niet in combinatie met reïntegratie) aanbieden.
- een handhavende rol: het gaat dan om het selecteren van de inburgeringsplichtigen, het uitnodigen van een inburgeringsplichtige voor een intakegesprek, het voeren van een intakegesprek, het opstellen van een handhavingsbeschikking, monitoren van de voortgang en eventueel opleggen van boetes.

Financiering

Gemeente krijgen een gebundelde stroom middelen, die bestaat uit een vast deel (informerende rol), een variabel deel (handhavende rol) en een prestatieafhankelijk deel (faciliterende rol). Deze middelen zijn zowel bedoeld voor de inburgeringsplichtigen als inburgeringsbehoefteigen.

Uitgangspunten voor de vergoedingen van verschillende variabele taakonderdelen zijn de volgende:

- eigenstandig traject: € 6.180 per traject (inclusief eigen bijdrage); hier wordt ervan uitgegaan dat behalve opleidingsmodules ook trajectgerelateerde kosten (bijvoorbeeld werving, assesment, begeleiding), organisatiekosten en handhaving van bekostigd worden. Deze vergoeding vindt plaats op basis van output (marge ruimte totale prestatieafspraken 10%)
- Samenloop traject: € 4.235 per traject (inclusief eigen bijdrage); hierbij wordt ervan uitgegaan dat de kosten voor begeleiding en organisatie en handhaving) reeds uit het deel reïntegratie bekostigd kunnen worden. Deze vergoeding vindt plaats op basis van output (marge ruimte totale prestatieafspraken 10%)
- handhavingactiviteiten: € 310,- per afgegeven beschikking aan niet-prioritaire doelgroep

2.2 Het lokale beleid

De gemeente Lelystad voert al jaren activiteiten uit in het kader van inburgering, met name in het kader van de uitvoering van Wet inburgering Nieuwkomers en de Regeling inburgering Oudkomers.

De inburgeringsactiviteiten staan niet op zichzelf, maar dienen als instrument om de doelen van het gemeentelijk beleid te bereiken. Het college heeft haar missie geformuleerd in het collegeprogramma "iedereen doet mee" 2006-2010 welke is uitgewerkt in de prioritaire programma's Binding en ontmoeting en Economie, werk en inkomen.

"Iedereen doet mee", dat is de missie van het college in deze periode. Meedoen als burger betekent meedoen op school, in de buurt, als vrijwilliger, op de arbeidsmarkt en als kiezer. Voorkomen moet worden dat er groepen langs de zijlijn blijven staan omdat ze zich niet verstaanbaar kunnen maken. Het is dus van belang dat alle Lelystedelingen de Nederlandse taal goed beheersen en goed op de hoogte zijn van de Lelystadse gewoonten.

Binding en ontmoeting zijn het “Sociale cement” in de Lelystadse samenleving. Lelystedelingen zijn op verschillende manieren met elkaar en met de stad verbonden. Die verbinding wil het college behouden en versterken. Het is daarbij van belang dat de economische ontwikkeling en de maatschappelijke ontwikkeling in relatie tot elkaar aangepakt worden. Het beter kwalificeren van de beroepsbevolking en het vergroten van de participatie van Nieuwe Nederlanders op allerlei terreinen van de samenleving (in de buurt, in sociale verbanden, op de arbeidsmarkt) is van groot maatschappelijk belang.

Overige relevante beleidskaders die een relatie hebben met het inburgeringsbeleid en welke doelstellingen worden gediend middels inburgeringsactiviteiten zijn:

Grotestedenbeleid

Het meerjarenprogramma ‘Lelystad maakt er werk van ...’ 2005-2009 moet leiden naar een volwaardige stad en een betrokken samenleving. Inburgering draagt bij aan de verbetering van de sociale kwaliteit met als ijkpunt: een betrokken samenleving waarin inwoners in staat gesteld worden zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te nemen en waarin, indien noodzakelijk, een handreiking aan de kwetsbaren wordt geboden. Er wordt aandacht besteed aan zelfredzaamheid van burgers. Wie het Nederlands niet beheerst, heeft beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Daarnaast is enige kennis van de Nederlandse en Lelystadse samenleving van belang voor het welslagen van de inburgering.

Integratiebeleid

Het belangrijkste doel van het programma “Voor wie verder kijkt dan etniciteit” (2001) is het bevorderen van de participatie en integratie van allochtonen in de Lelystadse samenleving. De drie pijlers van het integratiebeleid zijn: toerusting, toegankelijkheid en tolerantie. Inburgering is de basis van de pijler toerusting. Het gaat er in bij deze pijler om het zich eigen maken van de Nederlandse taal en kennis hebben over de Lelystadse samenleving om te kunnen participeren, in de buurt, op school of op het werk.

Hierbij gaat het om de volgende instrumenten:

- beheersen van de Nederlandse taal
- kennis hebben van de Lelystadse samenleving
- behalen van een startkwalificatie
- ontwikkelen van sociale competenties
- aangaan en onderhouden van maatschappelijke netwerken

Reïntegratiebeleid

De gemeente begeleidt mensen zonder werk intensief op weg naar werk. Uitgangspunt is dat aan alle mensen die een beroep doen op een bijstandsuitkering werk wordt aangeboden. Dit kan bestaan uit een reguliere baan via een uitzendbureau tegen het wettelijke minimumloon of een werkstage met behoud van uitkering. Deze manier van mensen naar werk helpen heeft ‘Work First’ en is ingegeven door de Wet Werk en Bijstand. De gemeente Lelystad werkt sinds 1 oktober 2005 volgens het Work First systeem. Inburgering en reïntegratie gaan vaak hand in hand.

Overige lokale kaders

- Armoedebeleid: relatie inburgering – preventie en overerving
- Beleid Sociaal cultureel werk: relatie inburgering – ontmoeting en maatschappelijke participatie
- Vrijwilligersbeleid: relatie inburgering – maatschappelijke participatie en doorstroom naar (onbetaald) werk
- Volwasseneneducatie: relatie inburgering – toeleiding en vervolgonderwijs
- Economisch beleid: relatie inburgering – beter gekwalificeerde beroepsbevolking en beter vestigingsklimaat
- Wijkontwikkelingsplannen (bijv. Noordoost): – inburgering – sociale versterking van de wijk

3. De Lelystadse praktijk

Inburgering is niet nieuw. Al enige jaren spant de gemeente Lelystad zich in om voor het opbouwen van een bestaan in Nederland is voldoende kennis van de Nederlandse taal en de samenleving noodzakelijk. Voor bijna elke opleiding of baan wordt deze kennis wel gevraagd, maar ook in het dagelijkse leven komt het van pas. De mate van inburgering heeft te maken met de mate van (mogelijkheden) van participatie.

Onlangs hebben inwoners in de enquête "Samen leven in Lelystad" hun prioriteiten aangegeven in het kader van nieuw integratiebeleid. Inburgering wordt als topprioriteit genoemd onder de hele bevolking, hoewel inwoners van niet-westerse herkomst arbeidsparticipatie nog belangrijker vinden. Vaak gaan deze zaken hand in hand.

3.1 De inspanningen

Huidige organisatie

De afdeling Beleid (voorheen de sector Samenleving) voert de regie (beleid en uitvoering) op inburgering. In de praktijk betekent dit het voorbereiden van gemeentelijk beleid en het zorgdragen voor de uitvoering ervan.

De uitvoering van inburgering is ondergebracht bij verschillende organisaties in de stad. Bij de inburgering van nieuwkomers zijn met name betrokken LINT (trajectbegeleiding), het ROCF (taalonderwijs) en VVNL (maatschappelijke begeleiding). De vreemdelingendienst, de afdeling burgerzaken, kinderopvangorganisaties en de afdeling Werk en inkomen spelen een randvoorwaardelijke rol.

Bij de inburgering van oudkomers is, als uitvoerder van de Regeling inburgering oudkomers, het gemeentelijk projectbureau Oudkomers een centrale speler die op diverse manieren onderdelen van de uitvoering wegzet (intake, trajectbegeleiding, duale trajecten en rapportage). Daarnaast kennen we initiatieven voor oudkomers buiten de ministeriële regeling. Hierbij zijn bijvoorbeeld betrokken het ROC (vanuit hun educatierol) en lokale (vrijwilligers)organisaties zoals Samenspraak

Huidige doelgroepen

- nieuwkomers

Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers (1998) zijn gezinsvormers, gezinsherenigers en vluchtelingen met een status verplicht om een inburgeringscursus te volgen. De instroom van nieuwkomers is nogal onderhevig geweest aan fluctuaties. In het begin was een groeiende instroom van gezinsvormers en -herenigers waar te nemen. Met de invoering van het examen buitenland is de verwachting dat dit aantal terugloopt. Vanwege de nieuwe Vreemdelingenwet die in 2001 van kracht is geworden is de structurele instroom van vluchtelingen daarentegen afgenomen. De totale omvang in 2006 is rond de 120 nieuwkomers.

- oudkomers

Naast de WIN is vanaf 1999 de "Regeling inburgering oudkomers" van kracht geworden. Deze regeling biedt mensen die al langer in Nederland verblijven en een taalachterstand hebben, alsnog de mogelijkheid om de Nederlandse taal te leren en in te burgeren. Naast rijksmiddelen die beschikbaar worden gesteld voor oudkomers is vanuit de educatie (WEB), integratie en welzijn ook budget ingezet om naast de taakstelling in het kader van oudkomers meer taalvoorzieningen aan te bieden. Prioriteitsgroepen binnen de regeling zijn werkzoekenden en opvoeders.

Inhoud inburgeringsprogramma

- inburgeringsonderzoek

Op basis van een intake en toetsing wordt in kaart gebracht wat de vooropleiding, werkervaring, ambities en mogelijkheden van de inburgeraar. Op basis van het startprofiel wordt het programma vastgesteld en/of nagegaan of een bepaald traject geschikt is voor de inburgeraar. Het programma wordt vastgesteld in een projectplan. Voor nieuwkomers wordt een beschikking opgesteld vanuit de Win. Met oudkomers wordt een bindende overeenkomst gesloten.

Doel bij sociale redzaamheid is het mogelijk maken van maatschappelijk en dagelijks functioneren op basisniveau. Als indicatie hiervoor geldt minimaal het beheersen van NT2 niveau 2. Educatieve redzaamheid is nodig om te kunnen instromen in het MBO, HBO of wetenschappelijk onderwijs. Het te

realiseren niveau van educatieve redzaamheid is afhankelijk van de instroomeisen die worden gesteld bij de vervolgopleiding. Professionele redzaamheid houdt in dat de inburgeraar na het inburgeringsprogramma gaat werken. Het te realiseren niveau van professionele redzaamheid is afhankelijk van de gewenste beroepskeuze en tevens afhankelijk van de vooropleiding van de inburgeraar.

- trajectbegeleiding

Middels trajectbegeleiding wordt de uitvoering van het inburgeringsprogramma gecoördineerd. De trajectbegeleider regisseert het traject van de inburgeraar richting uitstroomdoel, stelt het einddoel bij afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van de inburgeraar, signaleert knelpunten en motiveert de inburgeraar. Tevens wordt de voortgang van het traject bewaakt en wordt gezorgd voor verslaglegging.

- Maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding is in feite een soort EHBO post waar de nieuwkomer met zijn acute problemen aan kan kloppen. Tevens wordt door middel van een aantal gesprekken de sociaal-maatschappelijke behoefte van de nieuwkomer in kaart gebracht om hem of haar door te verwijzen naar de bestaande algemene voorzieningen en hem of haar daarbij eventueel te begeleiden.

- educatief programma

Het educatieve programma bestaat uit taalonderwijs (NT2), lessen gericht op maatschappelijke oriëntatie en lessen gericht op beroepenoriëntatie, al dan niet gecombineerd. Het educatieve programma voor nieuwkomers moest tot nu toe vanwege een geldende gedwongen winkelnering worden ingekocht bij een Regionaal Opleidingen Centrum (ROC). Dit geldt ook voor oudkomers die gefinancierd worden vanuit de educatiemiddelen. Oudkomerstrajecten. Oudkomerstrajecten die gefinancierd worden uit de Regeling inburgering Oudkomers, worden ingekocht via openbare aanbesteding.

- doorgeleiding

Na afloop van het basis inburgeringsprogramma en het bereiken van het vereiste niveau wordt de nieuwkomer overgedragen. Afhankelijk van het deelnamedoel kunnen dat het CWI, de afdeling Werk en Inkomen, opleidingsinstituten of welzijnsorganisaties zijn.

- overige voorzieningen

Naast de uitvoering van inburgering in het kader van de Win en de Regeling inburgering oudkomers en WEB, zijn er nog een aantal andere voorzieningen in de stad. Deze voorzieningen vervullen een rol (als toeleiding) voor een bijzondere doelgroep of als alternatief traject. De vrouwentaalgroep van St. Samenspraak bijvoorbeeld kent vrouwen die als zeer moeilijk bereikbaar omschreven mogen worden. Het project Taallessen thuis van VVNL en het maatjesproject van ?? zijn mooie voorbeelden van een alternatief aanbod die tegelijkertijd goed als aanvulling in de praktijk gebruikt wordt.

3.2 De resultaten

Drie op de vier inwoners van niet-westerse herkomst vindt dat de meeste allochtonen in Lelystad al aardig ingeburgerd zijn of snel ingeburgerd zullen raken. Onder inwoners van westerse herkomst deelt een kleiner deel deze mening, echter nog altijd een duidelijke meerderheid. Vergeleken met landelijke bevindingen zijn Lelystedelingen duidelijk meer optimistisch over het verloop van het lokale inburgeringsproces. In de tabellen hieronder wordt inzicht gegeven in de resultaten van de afgelopen jaren zullen we in de tabellen hieronder zien. De inzet van de afgelopen jaren heeft tot de volgende resultaten geleid:

Resultaten nieuwkomers¹

	Lelystad 2003	Lelystad 2004	Lelystad 2005	Landelijk 2003	Landelijk 2004	Landelijk 2005
Aantal gestarte nieuwkomers	151	125	96	22.853	20.111	18.435
Aantal verklaringen nieuwkomers	155	147	88	20.188	21.466	17.994
Aantal totale		291	104	44.643	46.500	40.577

¹ Sommige cijfers zijn niet helemaal zuiver in verband met verschillende periodieke metingen en het ontbreken van sommige gegevens.

deelnemers ²						
% meldingsplichtigen dat zich meldt cq. Ontheffing aanvraagt voor onderzoek	77%	71%	81%	93%	92%	90%
% uitval ³	5%	6%	6%	11%	8%	5%
% nieuwkomers met eindniveau NT2-2 na basistraject						
- lezen	41%	41%	43%	46%	45%	47%
- spreken	36%	47%	33%	40%	41%	43%
- luisteren	46%	57%	44%	47%	46%	46%
- schrijven	31%	42%	34%	39%	38%	40%
% nieuwkomers met gemiddelde niveaustijging						
- geen	40%	34%	38%	26%	34%	37%
- 1 niveau	34%	40%	38%	49%	39%	35%
- 2 niveaus	26%	26%	24%	25%	27%	28%

Tabel 1: resultaten nieuwkomers (lokale en landelijke monitor nieuwkomers 2003, 2004, 2005)

De doelgroep nieuwkomers heeft vooral de volgende kenmerken:

- gezinsvormer (gemiddeld 79%)
- van het vrouwelijk geslacht (gemiddeld 61%); de laatste jaren neemt dit percentage toe
- jonger dan 40 jaar (gemiddeld 83%)
- laagopgeleid (gemiddeld 53%)
- van Turkse of Marokkaanse herkomst (gemiddeld 30%); de laatste jaren neemt dit percentage af, terwijl het landelijk toeneemt

De trajecten die zij hebben gevolgd hebben met name de volgende kenmerken:

- professioneel doel; steeds meer trajecten krijgen een professioneel doel in plaats van een sociaal of educatief doel
- meer dan 600 uur; bijna alle trajecten duren langer dan 600 uur

Uitval wordt vooral veroorzaakt door verhuizing.

Resultaten oudkomers⁴

	Lelystad 2003	Lelystad 2004	Lelystad 2005	Landelijk/G54 2003	Landelijk/G54 2004	Landelijk/G54 2005
Aantal gestarte oudkomers	169	81	91	17.282/ 11.973	14.860/	11.573/ 10.712
Aantal totale deelnemers ⁵	268	237	172	25.580/ 20.410	19.386/ 17.462	31.678/ 26.149
% uitval ⁶	33%	cohort nog niet afgerond; tussenstand 28%	cohort nog niet afgerond; tussenstand 8%	26%	cohort nog niet afgerond; tussenstand 18%	cohort nog niet afgerond; tussenstand 8%
% oudkomers met eindniveau NT2-2 na basistraject						
- lezen	25%	27%	55%	39%	39%	36%
- spreken	25%	30%	53%	36%	43%	42%
- luisteren	25%	29%	48%	43%	41%	42%
- schrijven	25%	28%	41%	41%	36%	30%
% oudkomers met gemiddelde niveaustijging						
- geen	59%	70%	63%	56%	55%	62%
- 1 niveau	30%	23%	30%	32%	39%	34%
- 2 niveaus	11%	7%	7%	12%	6%	4%

² Onder de Wet inburgering nieuwkomers.

³ Percentage van het aantal dat gestart is in het betreffende jaar.

⁴ Sommige cijfers zijn niet helemaal zuiver in verband met verschillende periodieke metingen en het ontbreken van sommige gegevens.

⁵ Onder de Regeling inburgering oudkomers

⁶ Percentage van het aantal dat gestart is in het betreffende jaar.

% oudkomers met uitstroom						
- naar werk	20%	4%	9%	33%	34%	29%
- vervolgopleiding		62%	47%	7%	13%	-
- NT2	80%	32%	41%	42%	3%	-
- Overig	-	-	-	-	50%	47%
- Sociale activering	-	2%	3%	-	-	-
- Geen richting	-	-	-	18%	-	24%
- onbekend	-	-	-	-	-	-

Tabel 2: resultaten oudkomers (lokale en landelijke monitor nieuwkomers 2003, 2004, 2005)

De doelgroep oudkomers heeft vooral de volgende kenmerken:

- van het vrouwelijk geslacht (gemiddeld 77%); de laatste jaren neemt het percentage toe en is het hoger dan het landelijke gemiddelde
- jonger dan 40 jaar (gemiddeld 57%);
- van Turkse of Marokkaanse herkomst (gemiddeld 49%); de laatste jaren neemt het percentage af

De trajecten die zij hebben gevolgd hebben met name de volgende kenmerken:

- meer dan 14 uur per week; de intensiteit van de trajecten zijn vanaf 2003 opgelopen van 5 tot 14 uur per week naar meer dan 14 uur per week.
- langer dan een jaar; de periode van een traject is vanaf 2003 toegenomen van trajecten tot een jaar naar trajecten langer dan een jaar en landelijk zien we een juist de omgekeerde trend.

Uitval wordt vooral veroorzaakt door verzuim of het is onbekend.

3.3 De financiering

De voornaamste middelen voor inburgering betroffen:

- het rijksbudget voor nieuwkomers in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers
- het rijksbudget voor oudkomers (in het kader van de Regeling inburgering oudkomers).

Inburgeraars die hun basisprogramma (meestal 1 jaar) hebben afgerond en het beoogde taalniveau nog niet hebben gehaald, zijn in de gelegenheid gesteld om een aanvullend taaltraject te volgen bij het ROC (vanuit de rijksbudget Educatie). De praktijk heeft uitgewezen dat de rijksmiddelen voor inburgering vaak niet afdoende is om professionele, educatieve of sociale redzaamheid te realiseren. Daarnaast heeft de gemeente vanuit de middelen voor welzijn en integratiebeleid een aantal lokale initiatieven ten behoeve van inburgering ondersteund. Het aantal deelnemers aan de trajecten Educatie, integratie en welzijn, maakt overigens geen onderdeel uit van de in paragraaf 3.2 behandelde beleidsanalyse.

Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht van de middelen.

	2003		2004		2005	
Rijksbijdrage Nieuwkomers	Taalonderwijs	556.543	Taalonderwijs	595.597	Taalonderwijs	706.980
	Maatschappelijke begeleiding	51.604	Maatschappelijke begeleiding	60.952	Maatschappelijke begeleiding	60.952
	Trajectbegeleiding	329.920	Trajectbegeleiding	247.710	Trajectbegeleiding	167.790
	Kinderopvang	48.705	Kinderopvang	47.710	Kinderopvang	5.000
Subtotaal		986.772		951.969		940.722
Rijksbijdrage Oudkomers	Algemeen	800.000	Algemeen	600.000	Algemeen	700.000
Bijdrage Soza en ESF			Almos	550.000	Almos	550.000
Subtotaal'		1.786.772		2.101.969		2.190.722
Rijksbijdrage Educatie	Taalonderwijs	723.707 ⁸	Taalonderwijs	886.403 ⁹	Taalonderwijs	774.800 ¹⁰

⁷ Bedrag dat betrokken moet worden bij de beleidsanalyse

⁸ 2003: 420 deelnemers in totaal; 237 deelnemers uit rijksbijdrage Educatie

⁹ 2004: 456 deelnemers in totaal; 272 deelnemers uit rijksbijdrage Educatie

¹⁰ 2005: 466 deelnemers; ongeveer 280 deelnemers uit rijksbijdrage Educatie

Gemeentelijke middelen					Gilde St. Samenspraak	2.000 75.000 ¹¹
Totaal		2.510.479		2.988.372		3.042.522

Tabel 3: Bekostiging inburgeringsactiviteiten 2003, 2004 en 2005 (bron: subsidiebeschikkingen)

3.4 De positie van de potentiële doelgroep

In deze paragraaf kijken we naar de positie van de doelgroep vreemdelingen. Inburgering gezien als instrument van toerusting betekent dat het ook een relatie kan hebben met de positie van de doelgroep vreemdelingen als het gaat om kennis en vaardigheden en dit om te zetten in een goed toekomstperspectief.

Demografie

Lelystad is een kleurrijke stad. Van de ongeveer 72 duizend inwoners komen bijna 19 duizend van oorsprong niet uit Lelystad of Nederland. Deze nieuwe Nederlanders komen voor een deel (6.283) uit een Westers land, maar voor het grootste deel (12.634) uit een niet-westerse land. Dit is 17,6% van de bevolking. Er is een lichte groei van deze groep nieuwe Nederlanders waar te nemen want in 2000 bedroeg het percentage nog 17,3%. Landelijk bedraagt dit percentage 10,6% tegen 9,3% in 2000

De grootste groep nieuwe Nederlanders is de Surinaamse doelgroep, maar ook de Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse doelgroep zijn aanzienlijk.

Doelgroep	Aantal 2000	Aantal 2005	Vershil
Surinamers	3.497	4.101	604
Marokkanen	1.604	1.999	395
Turken	1.136	1.719	583
Antillianen en Arubanen	1.355	1.570	215
Overige niet-westerse	3.569	3.245	-324
Totaal	1.1161	12.634	1.473

Tabel 4: niet-westerse inwoners naar land van herkomst, eind 2000 en eind 2005 (Bron: GBA/CBS)

Meer dan driekwart van de inwoners van Turkse en Marokkaanse herkomst identificeert zich nog altijd met hun land van herkomst; dit geldt voor minder dan de helft van de inwoners van Surinaamse of 'overige' niet-westerse herkomst.

Kijkend naar waar mensen wonen in Lelystad zie je dat nieuwe Nederlanders met dezelfde achtergrond veel vaker bij elkaar in dezelfde wijk wonen dan autochtone Lelystedelingen. Hoewel een lichte verschuiving te zien naar Zuidoost, blijven de Turken en Marokkanen een overduidelijke voorkeur houden voor Noordoost. Antillianen waarderen Zuidoost nog steeds het meest, maar zien Zuidwest ook steeds meer zitten. Surinamers lijken echt verknocht aan Zuidoost, want bijna de helft van de doelgroep woont daar en dit percentage neemt nog steeds toe.

	Marokkanen	Antillianen	Surinamers	Turken	Overige niet-westerse
Noordoost	55,7	22,5	19,8	53,5	23,9
Zuidoost	19,3	39,9	46,4	26,0	38,2
Noordwest	14	20,2	19,1	12,4	20,7
Zuidwest	9,9	16,0	13,4	7,2	15,7
Stadshart/overig	1,1	1,4	1,3	0,8	1,5

Tabel 5: niet-westerse inwoners naar land van herkomst woonachtig in Lelystadse wijken, eind 2005 (Bron: GBA/CBS)

Opleiding

Over het algemeen geldt dat de Lelystadse beroepsbevolking steeds beter geschoold is geraakt sinds eind 2000. Zo is het aandeel laag geschoolden van gemiddeld 38% teruggebracht naar 33%. Hoewel een groot deel van sommige groepen (59% van de Turken, 56% van de Antillianen en Arubanen, 51% van de Marokkanen en 45% van de Surinamers) nog steeds relatief laag opgeleid zijn, is er, behalve voor de Antillianen en Arubanen, een positieve ontwikkeling te constateren. Vrouwen doen het nog steeds slechter dan de mannen en zijn relatief vaker laaggeschoold. Zij zijn duidelijk met een opmars bezig, maar hebben nog een grote achterstand in te halen.

¹¹ 2005: 40 deelnemers

Eén op de zes inwoners van niet-westerse herkomst heeft aangegeven dat ze 'vaak' moeite hebben met de Nederlandse taal. Het aandeel is aanzienlijk hoger (één op de vier) onder inwoners die een inburgeringscursus hebben afgerond, en vooral onder diegenen die de cursus niet heeft afgerond (bijna de helft).

Werk en bijstand

Op het gebied van werk heeft de gemiddelde Lelystedeling het moeilijk. Het percentage werklozen was eind 2005 veel hoger dan landelijk, namelijk 8,6% versus 4,4%. Het gegeven dat grote groepen nieuwe Nederlanders relatief laag geschoold zijn, is terug te zien in de werkloosheidscijfers van Lelystad. Inwoners uit Westerse landen zijn 1,5 keer zo vaak werkloos en inwoners uit niet-westerse landen zelfs 2 tot 3 keer zo vaak.

	% werkloosheid Nederland	% werkloosheid Lelystad
Autochtonen	3,6	6,5
Westerse allochtonen	9,1	9,1
Marokkanen	10,0	15,8
Antillianen en Arubanen	12,1	19,6
Surinamers	8,4	12,6
Turken	7,5	15,3
Overige niet-westerse	10,1	15,6
Totaal	4,4	8,6

Tabel 6: werkloosheid naar herkomst eind 2005, landelijk en Lelystad (CBS/CWI)

Opvallend is dat vooral in Marokkaanse gezinnen de vrouwen vaker dan andere doelgroepen thuis blijven en niet deelnemen aan het werkproces. In de gevallen dat ze wel willen deelnemen aan het werkproces zijn ze overigens minder vaak werkloos dan Marokkaanse mannen. Onder de Turkse vrouwen gaat het wat moeizamer in vergelijking met de mannen.

Grootste groep werkzoekenden zit in de groep van 40-54 jaar (waarvan 30% niet-westerse allochtonen), maar ook de groep 25-39 jaar (waarvan 38% niet-westerse allochtonen) kent een aanzienlijk aantal werkzoekenden. Vrouwen (56%) zijn iets vaker werkzoekend dan mannen.

Antillianen zijn relatief moeilijk bemiddelbaar (relatief veel fase 3 en 4), maar ook Marokkanen, Turken en overige niet-westerse inwoners zijn moeilijker bemiddelbaar.

Als het gaat om de werkloosheidsduur doen Surinamers het heel goed. Een aanzienlijk deel is relatief kort werkzoekend, zelfs korter dan autochtonen. Marokkanen daarentegen zijn relatief veel langer werkzoekend. Een kwart zelfs langer dan 5 jaar waarbij ongeveer 12% het gemiddelde is.

Van de werkzoekenden zijn relatief veel laaggeschoold (45,5%) en middelbaar geschoold (41,6%) in vergelijking met het gemiddelde van de totale beroepsbevolking (33% respectievelijk 31%). Met name Turken en Marokkanen zijn grotendeels laaggeschoold (73,4% en 65,1%)

Over het geheel genomen is het aandeel van de tweede generatie aan de werkende beroepsbevolking groter dan van de eerste generatie. Dit geldt alleen niet bij de Surinamers en de Turken. Bij de Marokkanen is het wel meer geworden, maar nog steeds het laagste gevolgd door de Turken en de Surinamers (46% respectievelijk 50% en 52%). 71% van de autochtonen behoren tot de werkende beroepsbevolking.

Sommige werkloze werkzoekenden hebben bijstand van de gemeente nodig. Gemiddeld gaat het om 3,9% van de bevolking, maar met name Antillianen, Marokkanen en overige niet-westerse inwoners hebben vaker bijstand (13,5% respectievelijk 8,4% en 9,7%). Ze hebben vaak ook langer bijstand nodig. Gemiddeld meer vrouwen hebben bijstand, behalve bij de Marokkanen. Daar is het overgrote deel dat bijstand heeft man (80%). Bijstand komt vooral voor in de leeftijd van 55-65 jaar en 25-39 jaar.

Sociale verbanden

Het aandeel inwoners van niet-westerse herkomst dat wekelijkse contacten heeft met familie, vrienden en/of burens is aanzienlijk kleiner dan het aandeel onder andere inwoners, en ook deze inwoners onderhouden minder sociale contacten dan de doorsnee inwoner van Nederland.

Inwoners met een niet-westerse herkomst beleven met name weinig contacten met 'autochtonen'. Met name in de Zuiderzeewijk, Atol-West, Jol-Galjoen-Punter en Kempenaar-kogge is het aandeel niet-westerse inwoners dat contacten onderhoudt met autochtonen bijzonder laag. Met name Turkse inwoners zijn ontevreden over hun (geringe) sociale contacten.

In totaliteit zijn de kansen op ontmoetingen van inwoners van niet-westerse herkomst met autochtonen in buurten in Nederland tussen 1999 en 2004 afgenomen. In Lelystad echter zijn de ontmoetingskansen tussen 2001 en 2006 onveranderd gebleven, ondanks het groeiend aandeel niet-westerse allochtonen onder inwoners. De zogenaamde segregatie-index, dat het percentage niet-westerse aangeeft dat zou moeten verhuizen om een evenredige verdeling over alle stadswijken te realiseren, is namelijk bij 20 gebleven. Die index score is vrij laag vergeleken met andere grote steden met meer dan 15% niet-westerse allochtonen.

Met betrekking tot het verenigingsleven blijkt dat inwoners van niet-westerse afkomst minder vaak (60%) lid zijn dan inwoners van westerse herkomst (75%).

Het niet verrichten van betaald werk, het hebben van weinig contacten en het ontbreken van verenigingslidmaatschappen zijn criteria die op sociaal isolement kunnen duiden. Sociaal isolement komt dan bij inwoners van niet-westerse herkomst vaker voor dan bij andere inwoners; bij inwoners van Marokkaanse of overige niet-westerse herkomst zelfs twee keer zoveel. Er zijn een tweetal oorzaken aan te wijzen die de kans op sociaal isolement vergroot:

1. onvoldoende (passieve) beheersing van de Nederlandse taal
2. geen startkwalificatie in het onderwijs

Criminaliteit

Tenslotte is er nog altijd een oververtegenwoordiging van bepaalde allochtone groepen (Antilliaanse, Marokkaanse of Surinaamse inwoners) bij de verdachten-registraties van politie. Zowel landelijk als in Lelystad schommelen sinds 2003 het percentage allochtonen onder verdachten rondom 35%, terwijl hun aandeel in de bevolking 19% (landelijk) respectievelijk 26% (lokaal) is.

4. Conclusies en aanbevelingen voor de toekomst (moet nog verder uitgewerkt worden)

4.1 Conclusies

Het doel van inburgering is in de eerste plaats het wegwerken van taalachterstanden en het bevorderen van kennis over de Nederlandse en Lelystadse samenleving. Dit om uiteindelijk ervoor te zorgen dat iedereen voldoende bagage heeft om volwaardig deel uit te kunnen maken van de Lelystadse gemeenschap. Hoewel de mate van effect van inburgeringsinspanningen en -resultaten (landelijk en lokaal) op de positie van de nieuwe Nederlanders niet één op één te meten is wegens een veelheid van andere factoren, kan een vergelijking over een aantal jaar op verschillende terreinen wel enig inzicht verschaffen.

In het algemeen kunnen wij bijvoorbeeld vaststellen dat inwoners (18+ jaar) van niet-westerse herkomst:

- voor het overgrote deel (81%) zelf in het buitenland zijn geboren
- eerder tot de groep jongere dan de groep oudere Lelystedelingen horen
- eerder in het zuidoostelijke en vooral noordoostelijke stadsdelen wonen
- eerder een huishouden met een partner en jonge kinderen delen
- voor de helft laaggeschoold zijn en voor nog eenderde middelbaar zijn geschoold
- nauwelijks dan andere inwoners op de arbeidsmarkt participeren (68% bruto participatiegraad, voor andere inwoners is dit 72% en voor heel Nederland van 15-64 jaar ook 68%)
- veel eerder als arbeidsmarktparticipant tot de groep werkzoekenden zonder werk horen (15% van de 68%)

De inburgeringspraktijk tot dusver laat de volgende knelpunten zien:

- moeizame werving (oudkomers)
- bereik van beperkte groep (nieuwkomers, verzorgers jonge kinderen en werkzoekenden)
- uitvalsproblematieken
- slechts indirect gericht op doorstroom naar vervolgonderwijs, werk en activering
- niet altijd context- en perspectiefgericht (opvoeder, werk, vervolgonderwijs, maatschappelijke participatie)
- niet gericht op ontmoeting en binding in de eigen leefomgeving
- kan effectiever (gericht op start- en/of beroepskwalificatie en duurzaam uit de uitkering)
- kan efficiënter (niet opeenvolgend, maar in meer in combinatie met reïntegratie, activering en zorg)

4.2 Aanbevelingen voor toekomst beleid

- meer aandacht voor werving en benadering
- moet laagdrempeliger
- moet meer perspectief bieden
- moet meer in samenhang met andere trajecten
- meer gericht op de naaste omgeving
- meer controle op de uitval

5. Inburgeringsbeleid 2007-2012

5.1 Visie en ambitie

Inburgering gaat over mensen. Over mensen die genoodzaakt zijn de stap te nemen hun heil elders te zoeken of het aangedurfd hebben naar Nederland te komen. Inburgering gaat over mensen die vervolgens ook de volgende stap nemen om hier te leven en een toekomst op te bouwen. Een toekomst in de buurt waar ze wonen en de plek waar ze werken. Maar ook over mensen die mensen uit het buitenland als burens, collega's, ouders of klanten krijgen, omgang mee hebben en/of mee samenwerken. Inburgering is het begin van een integratieproces dat leidt tot binding met de stad en volwaardig burgerschap.

“Inburgeren: Wennen in een nieuwe woonplaats” (Bron: van Dale woordenboek)

Inburgering in Lelystad is:

- je thuis voelen in de nieuwe woonplaats
- nieuwe zelfstandigheid vinden

De gemeente rekent het tot haar taak voorwaarden te scheppen waardoor zij het welzijn van alle burgers kan verhogen.

De visie van de gemeente op inburgering is:

De gemeente Lelystad streeft naar een samenleving waaraan iedere burger volwaardig kan deelnemen en waarbij extra aandacht wordt besteed aan diegenen die buiten de boot (dreigen te) vallen. Een krachtig stimulerend, ondersteunend en richtinggevend inburgeringsbeleid is hier een middel voor.

Lelystad wil:

- dat alle nieuwe Nederlanders de Nederlandse taal goed beheersen, zich verstaanbaar maken en zichzelf goed kunnen uiten
- dat alle nieuwe Nederlanders de Nederlandse normen waarden kennen, herkennen en erkennen
- dat alle nieuwe Nederlanders voldoende kennis hebben van de Lelystadse samenleving
- dat indien haalbaar zoveel mogelijk nieuwe Nederlanders in het bezit zijn van een erkend opleidingsdiploma dat ook toekomstperspectief biedt (bijv. MBO-2)

De inburgeraar heeft belang bij een goede inburgering, zodat hij of zij zich goed en zelfstandig kan bewegen in de Nederlandse samenleving. Voor Lelystad is het van belang dat iedereen mee doet en op een positieve manier bijdraagt aan de stad. De volgende algemene uitgangspunten zijn de basis voor de verdere uitwerking van het inburgeringsbeleid:

a. *Eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar staat voorop*

In het huidige inburgeringsproces heeft de inburgeraar nog onvoldoende ruimte om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. De inburgeraar wordt nog teveel als passieve consument bejegend. De doelgroep van het inburgeringsbeleid bestaan uit volwassenen die als zelfstandige, verantwoordelijke individuen al een deel van hun leven achter zich hebben en ook zelf een eigen toekomst willen bepalen.

b. *Vanuit het doelperspectief en sociale context van de inburgeraar*

Op basis van een goed aanbod wil de gemeente de inburgeraar ervan overtuigen dat inburgering niet alleen een verplichting is, maar vooral nodig is om in deze stad mee te kunnen doen en vooruit te komen. Om gestimuleerd te blijven en de persoonlijke meerwaarde te zien is het belangrijk om het perspectief van de inburgeraar gelijk vanaf het begin op het netvlies te hebben en in zijn of haar eigen sociale context een programma aan te (laten) bieden.

c. *Keuzevrijheid in dienstverlening: integraal en vraaggestuurd*

Hoewel er variatie in de inburgeringstrajecten (mogelijk) is, heeft het tot op heden veelal een aanbodgericht karakter. Inburgeraars die zelf een traject gaan organiseren/inkopen zullen alleen die trajectonderdelen inkopen die ze nodig hebben voor hun inburgeringsexamen of voor hun aanvullende persoonlijke ontwikkeling. Voor de inburgeraars waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, moeten de inburgeraars waar mogelijk ook meer vrijheid krijgen. Ook belangrijk voor de effectiviteit en de efficiëntie is om naar de totale achtergrond van een inburgeraar te kijken en dit integraal op te pakken.

d. Financiering van dienstverlening gebaseerd op resultaat met kwaliteit

De professionaliteit van de uitvoerende instellingen staat voorop. Gemeentelijke sturing vindt plaats op basis van harde afspraken met instellingen over output en de kwaliteit van de dienstverlening. Hierbij zal de gemeente niet gedetailleerd voorschrijven welke specifieke producten in het aanbod zitten, maar op basis van te behalen resultaten en kwaliteitseisen aan instellingen vragen om doelmatige en effectieve arrangementen waaruit cliënten een keuze kunnen maken. Het is dan vanzelfsprekend dat er sprake is van een aaneengesloten traject, zonder wachttijden tussen diverse modules.

e. Sluitende ketens inburgering-reïntegratie-activering

In de trits inburgering-reïntegratie-activering is het de kwaliteit en de afstemming van het aanbod op deze verschillende domeinen die de daadwerkelijk participatie van de inburgeraar zal bepalen. De gemeente Lelystad zal bewaken dat alle betrokken partijen op dit gebied afstemming zoeken bij elkaar zodat het stelsel zich versterkt en niet frustrereert.

f. Betrokkenheid van de doelgroep

De vormgeving van het Lelystadse inburgeringsstelsel, zowel op het gebied van beleid als uitvoering, moet helder en transparant zijn voor (organisaties van) de doelgroep. Het Overlegplatform Integratie Lelystad wordt betrokken bij het (gevraagd en ongevraagd) adviseren over het beleidsplan en voorgenomen besluiten van de gemeenten Lelystad.

g. Efficiënte en effectieve uitvoering

Er valt nog een wereld te winnen in efficiency en effectiviteit op verschillende manieren. Zowel als het gaat om de samenwerking tussen afdelingen, een betere toepassing van ICT-middelen, het koppelen van gegevensbestanden en een gecombineerde inkoop.

Lelystad gaat in haar ambitie uit van het belang van de inburgeraar én van de stad. Het gemeentebestuur heeft zich eerder uitgesproken voor het eindbeeld van het integratiescenario.

Doel/effect	Inburgering door de inburgeraar draagt bij aan het functioneren van de gehele stad (hogere arbeidsparticipatie en grotere sociale cohesie) waarbij de aanwezigheid van onderling begrip en respect de basis is
Resultaat	De inburgeraars voelen zich thuis en zijn in de gelegenheid om, net als andere inwoners, deel te nemen aan de Lelystadse samenleving
Positie	Het belang van de gemeente weegt zwaarder dan de verantwoordelijkheid van de inburgeraar; bij de uitvoering worden uitdrukkelijk de grenzen van de wetgeving opgezocht
Houding	Actief (extra en bijzondere communicatiemiddelen, intake en handhaving alle inburgeraars, ruimte voor eigen inbreng) Initiërend (activiteiten gericht op de toeleiding, nazorg en discriminatiebestrijding)
Inzet	Vergroten kwantiteit en kwaliteit inburgeringsproces Maatregelen gericht op: (basisscenario) <ul style="list-style-type: none"> - algemene informatieverstrekking - gefaseerd werkproces intake en handhaving wettelijke doelgroepen - gefaseerde inkoop van inburgeringstrajecten voor wettelijke doelgroepen Maatregelen gericht op: (participatiescenario); 100.000 euro <ul style="list-style-type: none"> - specifieke informatieverstrekking (o.a. persoonlijk contact, huisbezoek, groepsbijeenkomsten) - versneld werkproces intake en handhaving - instellen participatiearrangementen (combinatie inburgering/reïntegratie/educatie), mogelijk met PGB (persoonsgebonden budget) - facilitering randvoorwaardelijke sfeer (o.a. bemiddeling werkgevers, kinderopvang)

	<p>Maatregelen gericht op: (integratiescenario; 1.000.000 euro)</p> <ul style="list-style-type: none"> - betere voorbereiding en grotere motivering inburgering (informatie, communicatie, facilitering en perspectief) door meer aandacht informatie, welkom en introductie nieuwe inwoners - toeleiding inburgeringstrajecten oudkomers - toegankelijkheid en betrokkenheid maatschappelijke voorzieningen - meer ontmoetingsgelegenheden - meer culturele uitwisselingen
Financiën	<p>Inzet rijksvergoedingen inburgering Combineren/herallocceren inzet overige rijksvergoedingen (WWB, GSB) Combineren/herallocceren reguliere gemeentelijke middelen (onderwijs, welzijn en integratie) en inzet aanvullende gemeentelijke middelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. werkbudget € 100.000,- b. activiteitenbudget € 900.000,- - activiteiten gericht op kennismaking - activiteiten gericht op toeleiding - activiteiten gericht op begeleiding - activiteiten gericht op ontmoeting
Verantwoording	<p>Rijk: outputfinanciering Uitvoeringsorganisaties: prestatieafspraken</p>
Voordelen	<p>Een belangrijk maatschappelijk vraagstuk wordt in samenhang aangepakt Duidelijke regierol gemeente</p>
Nadelen	<p>Zeer complex model De interventies van de gemeente kunnen het uitgangspunt inzake de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar ondermijnen Aanvullende gemeentelijke middelen nodig</p>

5.2 Doelstellingen en beoogde effecten

Inburgering kan een belangrijke bijdrage leveren aan het persoonlijke welbevinden van mensen (zelfredzaamheid, ontwikkeling en ontplooiing), het vergroten van de sociale cohesie (ontmoeting, binding, participatie, integratie) en verbetering van de sociaal-economische positie van Lelystad (arbeidsparticipatie, 'starters').

De centrale doelstelling van inburgering is:

Meer en beter ingeburgerde nieuwe Nederlanders zodat beter vorm aan het burgerschap gegeven kan worden en meer binding met de buurt en de stad is verkregen.

Vanuit de constatering dat een slechte inburgering veelal ook samenhangt met andere knelpunten zou inburgering niet op zich zelf moeten staan maar integraal met andere zaken opgepakt moeten worden.

Burgerschap:

***Bevordering van participatie in en betrokkenheid bij het maatschappelijk functioneren in het publieke domein (politiek, sociaal, cultureel en economisch), volgens de voor alle burgers gelijk geldende rechten en plichten en met inachtneming van de waarden en de gedragsnormerende principes waarover in onze maatschappij een redelijke mate van consensus bestaat (waaronder respect voor diversiteit).
(Bron: Projectplan actief burgerschap, KPC groep, februari 2003)***

een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is

een aantal competenties op waarover burgers zouden moeten beschikken. Hij onderscheidt in dat verband:

- a. gelijkwaardigheid, in die zin dat burgers oog hebben voor hun lotsverbondenheid en elkaar in dat kader als gelijken bejegenen;***
- b. zelfwerkzaamheid, in die zin dat burgers in staat zijn hun eigen weg te vinden in de maatschappij en niet steeds zijn aangewezen op de hulp van anderen;***
- c. betrokkenheid, in die zin dat men rekening houdt met anderen;***

d. aanspreekbaarheid, in die zin dat men zich niet verschuilt als er onverhoopt problemen zijn, maar ervoor zorgt dat eigen fouten erkend en goedgemaakt worden. (Schets van een beschavingsoffensief (uitgegeven als WRR-verkenning), dr. G. van den Brink)

Er-doelstelling

Meer en beter ingeburgerde nieuwe Nederlanders in Lelystad zodat dit leidt tot:

- grotere zelfredzaamheid; door inburgering kunnen mensen van buitenlandse herkomst zich meer zelfstandig redden in de Lelystadse samenleving. Taal mag geen belemmering vormen in bijvoorbeeld contacten met de dokter, school en bureaus of bij het opvoeden en verzorgen van kinderen.
- minder overerving van achterstand door scholing en opdoen van ervaringen; door inburgering kunnen ouders beter hun kinderen ondersteunen en stimuleren
- minder sociale uitsluiting; door inburgering wordt maatschappelijke participatie gestimuleerd, worden voorliggende voorzieningen beter benut en kan een bijdrage aan de stad en het welzijn van anderen geleverd worden
- meer perspectief door inkomensverbetering door reïntegratie in het arbeidsproces; door inburgering worden de kansen op werk groter, kunnen ze meer zelfstandig in hun levensonderhoud voorzien en hoeven minder beroep te doen op een uitkering
- groter onderling begrip en respect; het spreken van de zelfde taal en hanteren van dezelfde normenkader draagt bij aan het onderling begrip en respect voor diversiteit
- grotere binding; door inburgering is een belangrijke stap gezet naar sociale cohesie
- voldoen aan de eisen van de wet; de wet brengt verplichtingen met zich mee. Zonder aanpassingen in de organisatie van inburgering voldoen Lelystad niet aan de eisen van de wet

Smart-outputdoelstellingen

In 2012 hebben:

- 2.500 inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen (tot 2009 1.000 door de gemeente gefaciliteerd en gestart en 500 gehandhaafd) het inburgeringsexamen gedaan
- 80% van de inburgeringsplichtigen/-behoefigen die de gemeente Lelystad een aanbod doet, heeft na een traject van maximaal 24 maanden het inburgeringsexamen gedaan¹²
- 80%? van de inburgeringsplichtigen/-behoefigen die de gemeente Lelystad een aanbod doet, is tevreden over de dienstverlening van de gemeente Lelystad
- 70%? van de inburgeringsplichtigen/-behoefigen is tevreden over de dienstverlening van de door de gemeente Lelystad gecontracteerde uitvoerders van inburgeringstrajecten
(kennis van de wet en beleid, informatie gekregen of gehaald, intakes/beschikkingen, examendeelname)
- 2.000 inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen het inburgeringsexamen gehaald
(taalbeheersing/taalniveau, opleidingsniveau, kennis van de samenleving)
- 500 inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen een (vrijwillige) arbeidsfunctie gevonden
(afstand tot de arbeidsmarkt, economische zelfstandigheid)
- 750 inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen een beroepsgekwificeerd diploma / startkwalificatie behaald
(opleidingsniveau)
- 2.000 inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen zijn actief op meerdere terreinen zoals maatschappelijke organisaties, sport, cultuur, arbeid.
(deelhebbende aan de samenleving door arbeid of andere reguliere maatschappelijk activiteiten, lid of actief in organisatie of vereniging, contacten in de buurt, contacten met autochtonen, beleving discriminatie)

5.3 Doelgroepen van beleid

In Lelystad woonden eind 2005 6.476 inwoners van niet-westerse herkomst (16-64 jaar). Het grootste deel (6.070) heeft niet acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland verbleven.

Van deze 6.070 heeft 3.187 een buitenlandse nationaliteit en valt dus, indien geen vrijstelling van opleiding of taalniveau van toepassing is, onder de inburgeringsplicht. De overigen (2.883) hebben de

¹² onvermijdelijke uitval vanwege verhuizingen, overlijden of langdurige ziekte wordt niet meegerekend.

Nederlandse nationaliteit en zijn mogelijk inburgeringsbehoefstig. Wij veronderstellen dat van de totale doelgroep van 6.070 inburgeringsplichtigen/-behoefstigen er uiteindelijk een derde niet een inburgeringstraject zullen volgen om uiteenlopende redenen als vrijstelling wegens voldoende opleiding of taalniveau, ontheffing wegens ernstige psychische en/of lichamelijke aandoeningen, niet te werven, niet te identificeren, etc. Dit betekent dat we uitgaan van ongeveer 4.000 inburgeringsplichtigen/inburgeringsbehoefstige oudkomers.

Jaarlijks mogen we ongeveer 100 nieuwkomers van niet-westerse herkomst verwelkomen. Ongeveer 25% hiervan behoren tot de categorie vluchtelingen. De overige zijn gezinsvormers/-herenigers.

De budgetten die beschikbaar zijn voor inburgering, zijn momenteel niet toereikend om alle 4.000 inburgeraars van Lelystad tegelijk in te burgeren. Om deze redenen zal een aantal prioriteitsgroepen aangewezen worden die in eerste instantie een aanbod krijgen in de periode 2007-2010.

Bij het bepalen van de prioritaire groepen gaan we uit van de volgende 3 uitgangspunten:

- nieuwe achterstanden moeten worden voorkomen
- zo snel mogelijk op eigen benen
- eigen initiatief moet beloond worden

Deze twee uitgangspunten leiden tot de volgende prioritaire doelgroepen:

1. nieuwkomers (ongeveer 100)
2. oudkomers met een bijstandsuitkering (ongeveer 700)
3. oudkomer zonder werk en zonder inkomen (ongeveer 800 + ?? Nog uitzoeken; cijfers CWI)
3. oudkomers met opvoedingstaken (nog uitzoeken)
4. zelfmelders

Binnen de prioriteitsgroepen oudkomers zal ook geprioriteerd worden aan de hand van:

- Leeftijd

Het gaat dan in eerste instantie om de leeftijdsgroep tot 35 jaar, omdat deze groep nog een heel leven voor zich heeft en het belangrijk is dat ze snel mogelijk hun weg richting de arbeidsmarkt of maatschappelijke activiteiten weten te vinden. Veelal betreft het ouders van jonge kinderen waar ze ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor dragen.

- Geslacht

Een andere prioriteit zijn de vrouwen vanwege hun grotere afstand tot de eindtermen van het inburgeringsexamen en hun rol in de opvoeding van kinderen

- Reden van immigratie

Waar gezinsvormers/-herenigers zich in het land van herkomst al enigszins hebben kunnen voorbereiden om hun komst naar Nederland en zich middels het behalen van de basistoets buitenland al een eerste kennismaking met de Nederlandse taal hebben gehad, komen vluchtelingen helemaal blanco en hebben vaak een grotere afstand tot de eindtermen van het inburgeringsexamen.

- Maatschappelijke rol

Gelukkig kennen we in Lelystad ook actieve inwoners van niet-westerse herkomst. Deze sleutelfiguren spelen vaak een prominente rol in het bevorderen van de integratie. Juist vanwege deze rol is het belangrijk dat ze ook goed toegerust zijn.

- Woonwijk

In sommige wijken wonen veel mensen uit hetzelfde land van herkomst. De verleiding is dan groot om met elkaar in de moedertaal te spreken en natuurlijk is dat niet verboden. Maar juist vanwege het belang van sociale contacten, meer kennis verkrijgen van de sociale kaart van Lelystad, de opvoeding van de kinderen en het verwerven van een goed toekomstperspectief op de arbeidsmarkt is het belangrijk dat de beheersing van de Nederlandse taal en de kennis van de Lelystadse samenleving bevorderd wordt. Met name in de Atolwijk, Zuiderzeewijk, Boswijk en Waterwijk wonen relatief inwoners van niet-westerse herkomst.

5.4 Speerpunten van beleid

Uit de conclusies en aanbevelingen is gebleken dat ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie (en dan met name op de onderdelen werving, resultaat en uitval, contextgericht werken, integrale aanpak) nog veel te winnen valt. Daarom wordt in de komende periode vooral ingezet op:

1. Toeleiding

Toelichting:

Dit speerpunt is vooral gericht op het informeren, het stimuleren en het oproepen van inburgeraars. Bij de inkoop van diensten moet ook aandacht zijn voor effectieve of nieuwe wervingsmethodieken.

Uit ervaringen van het verleden is bekend dat de doelgroep om allerlei oorzaken moeilijk te bereiken en te werven is. Een deel heeft te maken met onbekendheid met de voorzieningen of de informatiestromen, maar het komt ook voor dat met name vrouwen belet worden om een inburgeringstraject te volgen. Dit gegeven brengt met zich mee dat als wij willen dat meer mensen toewerken naar het inburgeringsexamen en participatie dat de gemeente daar een actievere houding in moet aannemen. Een houding die daarnaast ook positief is in de zin dat we moeten laten zien dat het leren van de Nederlands, het behalen van het inburgeringsexamen en eventueel een vervolgopleiding instrumenten zijn om verder te komen in de maatschappij.

Inspanningen:

- passieve en actieve informatievoorzieningen (welkomstpakket, informatiebijeenkomsten, loketten stadswinkel en wijkwinkels, persoonlijke benadering)
- actieve benadering bij gezinnen die in een isolement verkeren
- aanbieden van toeleidingstrajecten (voorziening analfabete inburgeraars, maatschappelijke excursies, laagdrempelige buurtinloop)
- nieuwkomers aanbieden van een regelingen om de trajectkosten voor te schieten

2. Burgerschap/binding in de buurt

Toelichting:

Dit speerpunt is gericht op ontmoeting, sociale contacten, betrokkenheid en het opbouwen van maatschappelijke netwerken.

Inburgering heeft in het huidige stelsel altijd een stedelijke benadering gehad, terwijl de directe omgeving vaak ook een belangrijke rol speelt. Zo gaan de kinderen vaak naar de school in de buurt en wordt er gebruik gemaakt van de supermarkt in de wijk. Vanuit de gemeentelijke ambities van de Burger Centraal, de wijkgerichte benadering van inwoners en de ontwikkeling van marktplaatsconcepten in de mfa's rechtvaardigt het om meer aandacht aan inburgering in de buurt te geven.

Ook al omdat inburgering in de buurt goed gepaard kan gaan met het betrekken van andere buurtbewoners. Vanuit Leren zou altijd in verbinding moeten staan met de gemeenschap, omdat niets van wat je leert waarde heeft zonder dat betekenis heeft voor de gemeenschap. Ieders leren draagt bij het aan de ontwikkeling en het welbevinden van de gemeenschap.

En helemaal goed is als de inspanningen van inburgering ook de doelen van de WMO (sociale samenhang en leefbaarheid) dienen.

Inspanningen:

- aanbieden van participatietrajecten (inburgeringstrajecten al dan niet gecombineerd met reïntegratie of sociale activering leidend tot een actieve vorm van participatie) in de buurt
- organiseren van activiteiten gericht op ontmoeting en uitwisseling in de buurt met nadrukkelijke uitnodiging doelgroep inburgeraars

3. Duurzame participatie

Toelichting:

Dit speerpunt is gericht op het verwerven van voldoende bagage om daadwerkelijk een rol van betekenis te kunnen spelen op de arbeidsmarkt en/of in maatschappelijke verbanden.

Uit de beleidsanalyse kan geconcludeerd worden dat het moeilijk is dat een grote groep nog een lange weg te gaan heeft om taalniveau 2 te halen. Vervolgens keert men terug naar huis om weer grotendeels terug te vallen naar het oude taalniveau. Sommige zullen zelfs nooit het examen halen. Duurzame inburgering zou erop gericht moeten zijn dat er een sluitende doorgeleiding naar maatschappelijke zorg en activering komt, mensen elkaar wel ontmoeten en actief blijven en sociaal isolement tegengegaan wordt. Zo zou gedacht kunnen worden aan een ontheffing met een sociale verplichting.

Hoewel sturing op het resultaat van het inburgeringsexamen een duidelijke norm is, is het pas echt toe te juichen als dit ertoe leidt dat inburgeraars ook daadwerkelijk deel gaan nemen aan de Lelystadse samenleving. Bovendien ligt de Lelystadse ambitie hoger. De regering acht het niveau A2 voldoende om 'communicatie met de directe omgeving redelijk mogelijk te maken. Eén niveau hoger (B1) zal een onneembare barrière vormen.' Het genoemde niveau B1 is voor analfabeten wellicht hoog gegrepen, maar middelbaar en hoogopgeleide inburgeraars hebben zeker een hoger niveau nodig om reële perspectieven te hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt en te kunnen functioneren op het opleidingsniveau. In onze visie zou de norm van het inburgeringsexamen op dit hogere niveau moeten aansluiten. Daarnaast zou met name in een samenlooptraject (inburgering gecombineerd met reïntegratie) naast het te behalen taalniveau, indien haalbaar gestreefd moeten worden naar het behalen van een erkend opleidingsdiploma (op bijv. MBO-2 niveau) als startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Bij de invulling van het participatietraject (inburgering al dan niet in combinatie met reïntegratie) zal dit uitgangspunt basis moeten zijn. Hiermee wordt het belang onderstreept van aansluitende (flankerende) voorzieningen, op basis waarvan inburgeraars werkelijk kunnen participeren. Deze aansluitende voorzieningenstructuur kan worden gerealiseerd op basis van inhoudelijke kaders en budgetten van de Wet educatie beroepsonderwijs (Web) en de Wet werk en bijstand (Wwb).

De gemeente staat positief tegenover nieuwe leermethodieken die de resultaten positief beïnvloeden. In de praktijk zal het nogal eens gebeuren dat verschillende uitvoeringsorganisaties betrokken zijn om er voor te zorgen dat mensen uiteindelijk op de goede plek zitten. Bij de inkoop van diensten moet productontwikkeling en samenwerking uitdrukkelijke punten van aandacht zijn. We kunnen alleen van dienst zijn als het ook echt leidt tot daadwerkelijke participatie.

Inspanningen

- aanbieden van duale (gecombineerde) trajecten gericht op een doelperspectief (met het inburgeringsexamen als verplicht onderdeel) ondersteund door portfolio
- introduceren van de persoonsgebonden budgetten
- introduceren van aanmoedigingspremies
- geven van voorlichting over het nieuwe inburgeringsbeleid en komen tot afspraken met werkgevers over de inburgeringsmogelijkheden van hun werknemers
- onderzoeken de mogelijkheden van E-learning
- voorzien in of stimuleren van flankerende voorzieningen zoals kinderopvang en zorg

4. Trajectvoortgang

Toelichting:

Dit speerpunt is gericht op ondersteuning en handhaving met als doel de resultaten, de bekostiging en de effecten te kunnen volgen en tot een goed einde te brengen. Het gaat hier enerzijds om het belang van inburgeraars opdat ze echt hun plek in de maatschappij weten te vinden en dat ze voldoen aan de wet, anderzijds gaat het om het belang van de gemeente als het gaat om beleidsdoelen en rijksbekostiging (outputfinanciering). Er zal meer dan voorheen gestuurd worden op te leveren prestaties. We zullen uitvoerders dan ook vragen tussenmijlpalen te formuleren. Garanties op prestaties en kans op doelbereik zijn bepalende factoren voor de inkoop van aanbod.

Inspanningen:

- Aanbieden van begeleiding (maatschappelijke begeleiding en trajectbegeleiding)
- Opleggen van boetes/maatregelen

6. De organisatie en uitvoering

6.1 Rolverdeling en organisatie

Het inburgeringsbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de afdeling Beleid en de afdeling Werk en Inkomen. De rolverdeling is als volgt:

- de regie op het strategisch beleid ligt bij de afdeling Beleid
- de regie op het operationele beleid en de uitvoering ligt bij de afdeling Werk en Inkomen.

De portefeuillehouder doelgroepen is in eerste instantie bestuurlijk verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en de uitvoering van het lokale inburgeringsbeleid. De uitwerking van inburgering en de samenhang van inburgering met andere terreinen zoals ontplooiing, reïntegratie en maatschappelijke participatie brengt een gedeelde en gezamenlijke verantwoording voor het hele college met zich mee.

6.2 Uitvoering

6.2.1 Fasering/groeimodel eindscenario

Wijzigingen van het inburgeringsstelsel heeft enorme gevolgen voor de organisatie van de inburgering bij gemeenten. Daarnaast heeft de gemeente Lelystad een vergaande ambitie geformuleerd. Het is niet haalbaar om dit ambitieuze eindscenario in één keer te bereiken. Daarom wordt dit opgesplitst in meerdere fases.

In termijnen ziet dit er als volgt uit:

- Basisscenario ontwikkeling tot 1 juli 2007
- Participatiescenario ontwikkeling van 1 juli 2007 tot 1 januari 2009
- Integratiescenario ontwikkeling van 1 januari 2009 en verder

Gezien de financiële consequenties die een volgend eindscenario met zich mee brengt, vindt bij elke stap naar een volgend scenario een afweging plaats in het college waarna dit in de reguliere planning en control-cyclus (voorjaarsnota, najaarsnota of begroting) verwerkt wordt.

6.2.2 De implementatie van het nieuwe stelsel

Gemeenten hebben zeer kort de tijd gehad het nieuwe stelsel in de steigers te zetten na het aannemen van de nieuwe wetgeving. Het rijk heeft erkend dat ze gemeenten daarin financieel moet bijstaan om de voorbereidingskosten op te vangen. De gemeente Lelystad is een implementatiebudget toegekend van 250.000 euro en heeft dit middels de algemene uitkering ontvangen.

De voorbereidingen hebben betrekking op:

- aanvullende personeelscapaciteit zoals projectleider en projectorganisatie (verordening, programma van eisen, werkprocessen, formats, ondersteuning gebruikersorganisatie etc.)
- aanschaffen en ontwikkelen ICT-voorziening
- ontwerpen voorlichtingsmaterialen en inrichten informatiefunctie
- ontwikkelen kwaliteitsbewaking en –monitoring

Een aanvraag hiervoor zal in het kader van de voorjaarsnota ingediend worden.

6.2.3 Het meerjarige uitvoeringsprogramma

De uitvoering van de inspanningen worden in onderstaand overzicht voorzien van een planning en een budget.

Speerpunten	Uitvoeringsmaatregelen	Budget				
		2007	2008	2009	2010	2011
1. Toeleiding	• passieve en actieve informatievoorziening	22.819 rijk + 50.000 gemeente	22.819 rijk + 100.000 gemeente	22.819 rijk + 150.000 gemeente	22.819 rijk + 150.000 gemeente	22.819 rijk + 150.000 gemeente
	• actieve benadering gezinnen in isolement	130.000 gemeente	100.000 gemeente	150.000 gemeente	150.000 gemeente	150.000 gemeente

	<ul style="list-style-type: none"> • aanbieden van toeleidingstrajecten • introduceren voorschotregeling nieuwkomers 	50.000 gemeente + 100.000 Educatie 5.000 (implementatiebudget)	100.000 gemeente + 100.000 Educatie 0	150.000 gemeente + 100.000 Educatie 0	200.000 gemeente + 100.000 Educatie 0	200.000 gemeente + 100.000 Educatie 0
2. Burgerschap/ binding in de buurt	<ul style="list-style-type: none"> • duale (gecombineerde) trajecten in de buurt • ontmoeting en uitwisseling in de buurt 	Zie trajecten onder 3 PM Integratie + welzijn + sport + cultuur	Zie trajecten onder 3 PM integratie + welzijn + sport + cultuur	Zie trajecten onder 3 PM integratie + welzijn + sport + cultuur	Zie trajecten onder 3 PM integratie + welzijn + sport + cultuur	Zie trajecten onder 3 PM integratie + welzijn + sport + cultuur
3. Duurzame participatie	<ul style="list-style-type: none"> • aanbieden van duale (gecombineerde) trajecten • introductie persoonsgebonden budgetten • introduceren aanmoedigingspremies • informeren en maken van afspraken werkgevers • onderzoeken de mogelijkheden van E-learning • flankerende voorzieningen 	1.620.256 rijk + 300.000 educatie + 300.000 werkdeel 5.000 (implementatiebudget) 200.000 werkdeel 5.000 gemeente 15.000 gemeente PM zorg + kinderopvang + vluchtelingenwerk (deels zie trajecten onder 3)	1.620.256 rijk + 100.000 gemeente + 300.000 educatie + 300.000 werkdeel 200.000 werkdeel 5.000 gemeente PM zorg + kinderopvang + vluchtelingenwerk (deels zie trajecten onder 3)	1.620.256 rijk + 200.000 gemeente + 300.000 educatie + 300.000 werkdeel 200.000 werkdeel 5.000 gemeente PM zorg + kinderopvang + vluchtelingenwerk (deels zie trajecten onder 3)	1.620.256 rijk + 345.000 gemeente + 300.000 educatie + 300.000 werkdeel 200.000 werkdeel 5.000 gemeente PM zorg + kinderopvang + vluchtelingen (deels zie trajecten onder 3)	1.620.256 rijk + 345.000 gemeente + 300.000 educatie + 300.000 werkdeel 200.000 werkdeel 5.000 gemeente PM zorg + kinderopvang + vluchtelingenwerk (deels zie trajecten onder 3)

4.	Trajectvoortgang	<ul style="list-style-type: none"> •trajectafspraken en trajectvoortgang (incl. opleggen van boetes) •trajectbegeleiding 	29.435 rijk + deel zie trajecten onder 3	Zie trajecten onder 3	29.435 rijk + deel zie trajecten onder 3 + 35.000 gemeente	Zie trajecten onder 3	29.435 rijk + deel zie trajecten onder 3 + 85.000 gemeente	Zie trajecten onder 3	29.435 rijk + deel zie trajecten onder 3 + 130.000 gemeente	Zie trajecten onder 3
5.	Beleids-cyclus	<ul style="list-style-type: none"> •tussenevaluaties (voor 1 juli 2008 en voor 1 januari 2010) •eindevaluatie (voor 1 januari 2012) 			10.000 gemeente		10.000 gemeente			20.000 gemeente
Totaal			2.822.510		3.072.510		3.322.510		3.572.510	3.572.510

6.2.4 De beschikbare middelen

De doelgroepen van beleid waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de bekostiging van het traject bestaat uit uitkeringsgerechtigden (731), asielmigranten/vluchtelingen, Van het rijksbudget kunnen jaarlijks ongeveer 300 inburgeraars een traject aangeboden krijgen.

Het meerjarige uitvoeringsprogramma is gebaseerd op het integratiescenario. Dit betekent dat naast de hierop betrekking hebbende inspanningen en resultaten ook rekening is gehouden met de bijbehorende middelen. Wijzigingen van de middelen heeft gevolgen voor de inspanningen en resultaten.

De beschikbare middelen tot 2012 zijn:

Middelen	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
GSB-BDU Inburgering ¹³	1.672.510 ¹⁴	1.672.510	1.672.510	1.672.510	1.672.510	8.362.550
Gemeentelijke middelen inburgering	250.000	500.000	750.000	1.000.000	1.000.000	3.500.000
Subtotaal	1.922.510	2.172.510	2.422.510	2.672.510	2.672.510	11.862.550
GSB-BDU educatie ¹⁵	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	2.000.000
WWB-werkdeel	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
Totaal	2.822.510	3.072.510	3.322.510	3.572.510	3.572.510	16.362.550

Daarnaast worden middelen voor maatschappelijke participatie (cultuur, sport, sociaal cultureel werk en integratiewerk) ingezet voor ontmoeting en uitwisseling met bijzonder aandacht voor inburgeraars.

6.3 Monitoring

Om ook na de invoering van de nieuwe Wet inburgering de ontwikkelingen in het inburgeringsproces te kunnen volgen en indien nodig op tijd het beleid aan te kunnen passen, is zicht op het proces van wezenlijk belang. Het voornemen van de gemeente (maar ook van de landelijke overheid) is daarom de resultaten van de nieuwe wet op hoofdlijnen te monitoren. Doel van de monitor Inburgering is drieledig: informeren, sturen en verantwoorden. De monitoring zal voornamelijk geschieden op basis van kwantitatieve gegevens en waar nodig zal aanvullend kwalitatief onderzoek plaatsvinden.

¹³ GSB loopt maar tot en met 2009; daarna wordt uitgegaan van soortgelijke rijksbudgetten.

¹⁴ Uitgaande van een taakstelling per jaar van ongeveer 300 inburgeringstrajecten (inclusief handhaving), 94 aanvullende handhavingsbeschikkingen en informatiefunctie

¹⁵ GSB loopt maar tot en met 2009; daarna wordt uitgegaan van soortgelijke rijksbudgetten.

Bijlage 1: begrippenlijst

Bijlage 2: bronvermeldingen

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC); Integratiekaart 2006; Cahier 2006-8; Den Haag 2006.

hoofdpijnenakkoord kabinet, 2003

Gemeente Lelystad; *Beleidsprogramma inzake de maatschappelijke integratie van allochtonen in Lelystad: 'Voor wie verder kijkt dan etniciteit'*; november 2001.

Gemeente Lelystad; *Samen Leven in Lelystad*; Onderzoek & Statistiek (AB-OS), januari 2007.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*; redacteuren: J. Dagevos, M. Gijsberts, en C. van Praag; Den Haag, oktober 2003.

Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Centraal Bureau voor de Statistiek (SCP e.a.), *Jaarrapport Integratie 2005*, Den Haag, september 2005.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming*; Den Haag, 2006.

Bijlage 3: Overzicht budget ten behoeve van inburgering

Inburgeringsmiddelen (direct)

- GSB/BDU inburgering 2007 t/m 2009: € 5.017.531 voor inkoop, handhaving en informatievoorziening; vast, output en variabel

- Indicatieve rijksbijdrage 2007 t/m 2009 G31 (prestatie-afhankelijke deel)¹⁶ - inkoop

Gemeente	Aantal oudkomers	Procentueel aandeel	Indicatieve rijksbijdrage
Lelystad	6.802	1,09%	€ 4.860.769

- Indicatieve rijksbijdrage 2007 t/m 2009 G31 (variabele deel) - handhaving

Gemeente	Aantal te handhaven oudkomers	Indicatieve rijksbijdrage
Lelystad	78	€ 88.306

- Indicatieve rijksbijdrage 2007 t/m 2009 G31 (vaste deel) - informatievoorziening

Gemeente	Indicatieve rijksbijdrage
Lelystad	€ 68.456

- gemeentelijk budget van € 250.000,- in 2007 tot 1.000.000 in 2010 (voor informatie, toeleiding, discriminatiebestrijding, afspraken werkgevers, sociale netwerken en handhaving)
- Middelen derden: inburgeraars
- Middelen derden: O&O fondsen werkgevers, subsidiefondsen etc.

Middelen reïntegratie (direct en in combinatie)

- werkdeel; variabel voor sociale activering en reïntegratie (trajecten en buurtvoorlichters?)
- inkomendeel; variabel voor bijzondere bijstand (tegemoetkoming lidmaatschappen)

Middelen educatie (direct en in combinatie)

- GSB/BDU educatie 2007: deel van € 900.000 (analfabete inburgeraars en aanvullende inburgering)

Middelen integratie (direct, in combinatie en indirect)

- Gemeentelijk budget; variabel voor projecten van vrouwenactivering (emancipatieregeling, Pavem, Samenspraak), thuistaallessen, ontmoeting

Middelen welzijn/maatschappelijke participatie (direct, in combinatie en indirect)

- Gemeentelijk budget; variabel voor projecten van ontmoeting, activering en maatschappelijke participatie (Brede scholen), cultuur (bibliotheek, Kubus), sport (BOS-regeling)
- Middelen derden (kerken, corporaties, provincie, oranjefonds)

¹⁶ Als verdeelsleutel is gehanteerd het aantal niet-westerse allochtonen, alsmede allochtonen afkomstig uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in de leeftijdscategorie 15 tot en met 65 jaar (CBS-gegevens per 1 januari 2005).

Bijlage 4: verslagen beleidsconferentie inburgering 21 juni 2006

“Ingeburgerd zijn, is:

- **brieven van de gemeente kunnen lezen en begrijpen**
- **sinterklaas vieren**
- **je op je gemak voelen**
- **je Nederlander voelen**
- **een baan hebben**
- **hier naar school gaan**
- **de auto op zaterdag wassen**
- **weten welke richting je op wilt**
- **je eigen plan trekken in Nederland**
- **je aan afspraken houden”**

(Bron: site NVA-amersfoort)