



## Inburgerblues

**Auteur(s):**

Schilder, N.A.C.

*De auteur is werkzaam bij het ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën.*

[n.a.c.schilder@minfin.nl](mailto:n.a.c.schilder@minfin.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4375, pagina 669, 20 september 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

allochtonen

*Het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers en oudkomers kan beter. De prikkels tot het boeken van resultaat zijn nu te zwak. Wat moet er gebeuren en wie moet hier actie nemen?*

**Als er één thema is dat in het stormachtige politieke klimaat van de afgelopen maanden de status van politieke topprioriteit heeft gekregen, dan is het immigratie, met in het kielzog integratie. Waren vraagstukken over immigratie en integratie in Nederland vooral het terrein van sociologen en juristen, langzaam komen ze ook in de belangstelling van economen. Economisch beschouwd is de kern van het probleem dat een belangrijk deel van de immigranten langdurige sociaal-economische achterstanden heeft, waardoor deze immigranten - zeker in een welvaartsstaat als de Nederlandse - de samenleving per saldo meer kosten dan opleveren <sup>1</sup>.**

Een nieuw beleidsinstrument dat de Nederlandse overheid sinds de tweede helft van de jaren negentig inzet om integratie te bevorderen, is het inburgeringsbeleid. Inburgering wordt daarin gezien als de eerste stap van integratie, waarin het verwerven van taal, maatschappij- en beroepsoriëntatie centraal staat. Dit geldt vooral voor nieuwe immigranten, de zogenaamde nieuwkomers <sup>2</sup>. Daarnaast is er inburgeringsbeleid ontwikkeld voor de zogeheten oudkomers. Oudkomers zijn immigranten die al langer in Nederland zijn, maar nog een taalachterstand hebben en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In hoeverre is het inburgeringsbeleid erin geslaagd nieuwkomers en oudkomers de belangrijke eerste stap van integratie succesvol te laten zetten? Wat heeft de economische theorie te bieden bij het beoordelen van dit beleid? Hoe kunnen in dit licht de recente voornemens van het nieuwe kabinet worden beoordeeld?

### Resultaten

Over de resultaten van het inburgeringsbeleid is het volgende bekend. Negentig procent van de nieuwkomers wordt bereikt met een inburgeringsprogramma. Van deze negentig procent valt echter gedurende het traject ongeveer twintig procent uit en is er sprake van verzuim bij hen die niet uitvallen. Van degenen die het programma afronden, haalt ongeveer de helft niet het streefniveau voor taalvaardigheid. Met betrekking tot het onderdeel maatschappij-oriëntatie haalt veertig procent niet het streefniveau. Voor het onderdeel beroepsoriëntatie is er geen test- of streefniveau.

De doorstroom naar volgende fasen van integratie kent ook problemen: van de nieuwkomers die een programma afronden wordt uiteindelijk maar zeventien procent doorgeleid naar een vervoltraject en zes procent naar werk. Bij het percentage voor werk hoort de kanttekening dat de aanvaarding van werk een belangrijke reden is waarom veel nieuwkomers uitvallen gedurende het inburgeringstraject. Werk en inburgeringstrajecten gaan blijkbaar niet goed samen in de huidige situatie.

Cijfers over de resultaten van de inburgering bij oudkomers zijn maar zeer beperkt voorhanden en worden ook niet geëist door opdrachtgevende partijen (rijk en gemeenten). Bekend is dat niet alle oudkomers die dat willen, een cursus kunnen volgen: er zijn wachtlijsten. De uitval bij oudkomers gedurende het inburgeringsprogramma wordt geschat op 35 procent. Daarnaast begint volgens schattingen 25 procent van de oudkomers die zich hebben aangemeld nooit aan een cursus. Over de behaalde niveaus aan vaardigheden en de doorgeleiding naar volgende stappen van integratie is geen informatie beschikbaar.

### Ruimte voor verbetering

De belangrijke vraag bij de teleurstellende resultaten van inburgeringsbeleid is of het beter kan. Empirisch is deze vraag moeilijk te beantwoorden, omdat data ontbreken. Wel kan worden gekeken naar de prikkels die de betrokken partijen ervaren.

#### *De inburgeraar*

De prikkels voor de inburgeraar om inburgering met succes te doorlopen, zijn zwak. Er zijn toetsen voor het vaststellen van het behaalde niveau aan vaardigheden, maar hiervoor slagen of zakken kan niet en er zijn geen financiële consequenties of gevolgen voor de verblijfsstatus. Er bestaat de mogelijkheid voor gemeenten te sanctioneren, maar die doen dat zelden, ook niet in het geval van verwijtbaar gedrag. De aandacht is sterk gericht op het doorlopen van een standaard inburgeringsprogramma bij één van de Regionale Opleidingen Centra (roc's).

Het beleid verplicht nieuwkomers om een programma bij een roc te volgen. Bij oudkomers is er formeel keuzevrijheid, maar in de praktijk komen ook zij vaak uit bij een roc. Dit vanwege de keuze van de gemeente, die beslist over de aanwending van (rijks-) middelen voor inburgering. De roc's blijken in de praktijk maar moeilijk maatwerk te kunnen bieden, bijvoorbeeld in de vorm van trajecten waarin inburgering en werk worden gecombineerd. Gezien hun geschiedenis, die wordt gekenmerkt door schaalvergroting en aanbodgerichtheid, is dit niet vreemd <sup>3</sup>.

### *Prikkels verbeteren*

Een aantal wijzigingen kan de prikkels voor de inburgeraar verbeteren. Een eerste wijziging die zou moeten worden doorgevoerd, is de introductie van een duidelijke inburgeringstoets, die aangeeft welke kennis en vaardigheden van de inburgeraar verwacht worden om ingeburgerd te zijn in de Nederlandse samenleving. Dit is bij uitstek een taak van de rijksoverheid, omdat landelijke uniformiteit hierbij geboden is. Het rijk moet daarbij zorgen voor een goed functionerend systeem van examinering.

Naast een duidelijke inburgeringstoets moeten aan het wel of niet halen ervan financiële of juridische consequenties worden verbonden voor de inburgeraar. Financiële consequenties kunnen betrekking hebben op de hoogte van de eigen bijdrage aan de cursuskosten of een korting op de sociale uitkering. Bij juridische consequenties gaat het om een koppeling met bepaalde rechten zoals de verblijfsstatus. Ook dit zijn typisch onderwerpen die qua inhoud een verantwoordelijkheid van het rijk zijn.

Naast het belonen en straffen van de inburgeraars is het, met het oog op motivatie, van belang dat ze meer dan nu maatwerk krijgen aangeboden, met programma's die meer rekening houden met hun specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld het hebben van werk. De positie van de roc's is hierbij in het geding.

### *De roc's*

De instellingen die een inburgeringstraject verzorgen, zijn in de huidige situatie bijna altijd de roc's. Bij de inburgering van nieuwkomers hebben ze zelfs een door de Wet Inburgering Nieuwkomers vastgelegde monopoliepositie. Voor de inburgering van oudkomers gaan gemeenten ook vaak naar roc's, waarmee vanwege de inburgering van nieuwkomers al contact bestaat. De bijna-monopoliepositie impliceert het ontbreken van een belangrijke prikkel tot prestatie. Informatie-asymmetrie blijkt hier zeer relevant: roc's hebben de afgelopen jaren uit zichzelf niet of nauwelijks informatie bijgehouden over zaken als wachtlijsten, de voortgang van inburgeraars en de behaalde niveaus. Dit maakt het moeilijk of onmogelijk in de verantwoording of financiering aandacht te besteden aan prestaties. Roc's worden in de huidige situatie door gemeenten - op grond van wetgeving - alleen 'afgerekend' op het aantal afgelegde toetsen en niet op het aantal geslaagden. Dit heeft ertoe geleid dat roc's zich vooral hebben toegelegd op het snel (soms al in het begin van het inburgeringstraject) afleggen van zoveel mogelijk toetsen.

De wijziging die op dit niveau nodig is voor betere prikkels tot prestatie is het loslaten van de verplichting door het rijk om inburgeringsprogramma's in te kopen bij de roc's. Meer ruimte voor andere aanbieders, zoals particuliere instellingen voor bedrijfsopleidingen en taalcursussen, heeft een drietal voordelen:

- » het stimuleert roc's hun uiterste best te doen en meer vraaggericht bezig te zijn (maatwerk);
- » daarnaast kan de opkomst van nieuwe aanbieders bijdragen aan een vergroting van het aanbod (nu wachtlijsten) en de diversiteit daarvan (maatwerk);
- » verder vermindert het de informatie-asymmetrie die kenmerkend is voor de huidige situatie.

Bij de keuze voor een open marktmodel hoort de verantwoordelijkheid te zorgen voor duidelijke voorwaarden waaronder marktwerking kan plaatsvinden, om perverse effecten te voorkomen (malafide aanbieders, afroning van kansrijke inburgeraars). Op dit punt kan worden geleerd van recente wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid.

De keuze in het beleid voor gemeenten als opdrachtgever behoeft in principe geen wijziging: gemeenten worden het meest direct geconfronteerd met de mate van integratie van nieuwkomers en oudkomers. Uit het oogpunt van bereik komt daar bij dat gemeenten aan de hand van een beschikking op basis van de Vreemdelingenwet of inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie nieuwkomers goed kunnen volgen. Een ander voordeel is dat bij terreinen als het arbeidsmarktbeleid de gemeenten ook een regierol vervullen. Door dit bij inburgering te handhaven, kunnen makkelijker dwarsverbanden op lokaal niveau worden gelegd.

### *Gemeenten*

Gemeenten ontvangen van het rijk € 230 miljoen per jaar voor de inburgering van nieuwkomers en oudkomers. De gemeenten worden bij nieuwkomers afgerekend op het aantal verklaringen van vastgelegde inburgeringstrajecten (wegingsfactor 0,3) en het aantal afgelegde toetsen (wegingsfactor 0,7). Dit stimuleert tot het besteden van veel aandacht aan een voldoende aantal verklaringen én afgelegde toetsen in plaats van prestaties.

In veel gevallen kunnen gemeenten ook geen betrouwbare cijfers over de gerealiseerde prestaties van inburgeringstrajecten leveren. Dit geldt zeker voor oudkomers, waarvoor de financiering plaatsvindt via meerjarige convenanten met grote steden. In deze convenanten is weinig terug te vinden van prestatieafspraken of de levering van informatie hierover. De gebrekkige informatievoorziening over de prestaties van inburgering maakt een prikkel via maatstafvergelijking in de huidige situatie moeilijk, zo niet onmogelijk.

Wat voor gemeenten tegenstrijdige - en dus zwakke - prikkels oplevert, is dat de afrekensystematieken die de verschillende ministeries nu toepassen van elkaar verschillen. Dit maakt het combineren van middelen voor inburgering met middelen voor scholing en reïntegratie moeilijk.

Het bovenstaande betekent dat waar eerder is betoogd dat een regierol voor gemeenten goed te verdedigen is, zij door de aansturing

vanuit het rijk te weinig worden geprikkeld tot prestaties. Dit kan anders door in de financiering vanuit het rijk en in de verantwoording prestaties een (veel) duidelijker plaats te geven. De toegepaste systematiek tussen ministeries zou hierbij meer gelijk moeten lopen.

### *Het rijk*

Het rijk is de belangrijkste financier van inburgeringsprogramma's. De inhoudelijk meest betrokken departementen bij inburgering waren de afgelopen jaren de ministeries van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bzk), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ocenw), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Bij nieuwkomers coördineert bzk, maar komt het geld van ocnw en vws. Bij oudkomers komt het geld primair van bzk, maar worden op gemeenteniveau ook veel middelen van ocnw en szw benut voor oudkomers. Het complexe geheel aan perspectieven en verantwoordelijkheden bij inburgering maakt dat beslissen en betalen niet in één hand liggen en geen van de genoemde partijen op rijksniveau duidelijk verantwoordelijk is voor het al dan niet slagen van inburgering.

De oplossing moet gezocht worden in de vereenvoudiging van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het rijk. Een duidelijker bundeling van beslissen en betalen binnen één departement leidt tot een betere prikkel op het niveau van het rijk. Bijkomend voordeel is een vereenvoudiging van de financieringsstromen en verantwoording richting gemeenten, wat weer leidt tot duidelijker prikkels en minder administratieve lasten. Gelet op de nieuwe constellatie van ministeries en ministersposten is de meest pragmatische weg de inburgeringsbudgetten en beleidsverantwoordelijkheid onder te brengen bij de nieuwe minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

### **Slot**

Integratie is een belangrijke factor bij het vergroten van de positieve bijdrage die immigranten kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving. Belangrijke groepen zijn nu niet goed geïntegreerd, waardoor zij een kostenpost worden en ook als zodanig worden ervaren door een groot deel van de Nederlandse bevolking. Inburgering is een cruciale eerste stap tot integratie, die nu nog te weinig resultaat oplevert. Een economische blik op de uitvoering van het inburgeringsbeleid blijkt zinvol bij het beoordelen van de bestaande praktijk. Waar elders is gezegd dat het immigratiebeleid kneusjes aantrekt<sup>4</sup>, kan hier worden gesteld dat we kneusjes maken met ons huidige beleid voor nieuwkomers en oudkomers. Met behoud van de regierol voor gemeenten, kunnen de volgende institutionele wijzigingen leiden tot een verbetering van de situatie:

- » de introductie van een duidelijke inburgeringstoets door het rijk, waarvoor de inburgeraar moet kunnen zakken of slagen en waaraan consequenties zijn verbonden;
- » het loslaten van de verplichting voor nieuwkomers om inburgeringsprogramma's in te kopen en te doorlopen bij de roc's;
- » een duidelijker rol voor resultaten in de financierings- en verantwoordingssystematiek van het rijk richting gemeenten;
- » het bundelen van beslissen en betalen binnen één departement.

In het Strategisch Akkoord van het nieuwe kabinet komt het eerste punt het duidelijkst terug<sup>5</sup>. Daarin wordt gesproken over het moeten halen van een toets, met voor nieuwkomers een koppeling aan de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en een nog te introduceren eigen bijdrage, en voor werkzoekende oudkomers een verplichting tot inburgering met koppeling aan de sociale uitkering. De komende maanden zal duidelijk worden in hoeverre ook de andere institutionele wijzigingen vorm krijgen. Het is van belang dat naast meer eisen aan inburgeraars er ook duidelijker eisen worden gesteld aan de aanbieders van inburgeringstrajecten en dat inburgeraars meer dan nu de ruimte krijgen hun eigen potentie en ambities te verwezenlijken. Als dit lukt, wordt de komende jaren een flinke stap gezet bij het verbeteren van de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Dan kan ook de discussie over migranten een evenwichtiger karakter krijgen, waarin niet alleen de nadelen maar ook de voordelen van immigratie in beeld komen.

Dit artikel is gebaseerd op het interdepartementale beleidsonderzoek *Perspectief op integratie*, Den Haag, juni 2002.

---

1 Zie H.J.M. ter Rele en H.J. Roodenburg, [Hoe meer zielen, hoe minder vreugd](#), ESB, 19 oktober 2001, blz. 808-810.

2 Nieuwkomers zijn in de definitie van het inburgeringsbeleid mensen boven de achttien jaar die zich voor het eerst in Nederland vestigen met een niet-tijdelijk doel. Het gaat in de praktijk om volgmigranten (gezinsherenigers en gezinsvormers) en statushouders (sinds de Vreemdelingenwet 2000 vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd).

3 Zie L. Edriouch, Groter en professioneler?, Les, nr. 14, september 1996.

4 G. Ridder, We moeten de beste immigranten lokken, *Intermediair*, 18 april 2002, blz. 30-31.

5 Zie *Werken aan vertrouwen*, een kwestie van aanpakken, Strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF, VVD van 3 juli 2002, blz. 13-15.