

## MEER RENDEMENT MOGELIJK BIJ INBURGERING VROUWEN

Advies naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Inburgering

### 1. Waarom specifieke aandacht voor vrouwen?

E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit, gaat in dit advies specifiek in op de inburgering van vrouwen. Het advies is geschreven naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Inburgering, maar ook de in de begroting van 2011 aangekondigde bezuinigingen komen aan bod.

De Nederlandse overheid wil met het inburgeringsbeleid bereiken dat migranten over de nodige kennis en taalvaardigheid beschikken om in Nederland te integreren en te participeren. Het is in Nederland vanzelfsprekend dat dit doel geldt voor zowel mannen als vrouwen, en de inburgeringsregelgeving maakt dan ook geen onderscheid naar geslacht. Niettemin zijn er in de uitwerking en uitvoering van de regelgeving verschillende effecten voor mannen en vrouwen te zien:

- Vrouwen nemen relatief vaak aan de inburgering deel. Uit het Evaluatierapport inburgering in Nederland<sup>1</sup> (verder te noemen het Evaluatierapport) blijkt dat ongeveer 61% van degenen die t/m 2009 het inburgeringsexamen hebben gedaan vrouw is.
- Bepaalde knelpunten doen zich bij vrouwelijke inburgeraars vaker voor dan bij mannen, en vrouwen krijgen vaak andere trajecten aangeboden. Deze verschillen worden veroorzaakt door bestaande maatschappelijke verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke (potentiële) inburgeraars<sup>2</sup>.

*Het is belangrijk aan deze feitelijke maatschappelijke verschillen aandacht te besteden, omdat anders onbedoeld de doelstellingen van de inburgering voor vrouwen minder goed worden bereikt dan voor mannen.*

Het Evaluatierapport gaat niet of nauwelijks in op verschillen tussen mannen en vrouwen. E-Quality vindt dat een gemis, en brengt daarom dit advies uit op basis van haar kennis op het gebied van inburgering en van de positie van vrouwelijke migranten. Ook hebben wij diverse betrokkenen (gemeenten, aanbieders van inburgeringstrajecten, en organisaties van vluchtelingen en migranten) naar hun ervaringen gevraagd, en een expertmeeting gehouden. In dit advies geven wij aan welke verbeteringen mogelijk zijn, en met name hoe de inburgering van vrouwen meer rendement zou kunnen opleveren – zowel voor de vrouwen zelf als voor de Nederlandse samenleving.

---

<sup>1</sup> Significant, juni 2010.

<sup>2</sup> Uiteraard gaat het hierbij nooit om 'alle' mannen en 'alle' vrouwen. Het gaat om aspecten die bij vrouwen significant vaker of minder vaak voorkomen dan bij mannen.

## 2. Slagingskans

Uit het Evaluatierapport blijkt dat 83% van de mannen slaagt voor het inburgeringsexamen, en 76% van de vrouwen. Voor elk deexamen geldt dat mannen gemiddeld hoger scoren. Het Evaluatierapport noemt geen oorzaken voor deze verschillen.

In de door E-Quality georganiseerde expertmeeting werden verschillende *mogelijke* oorzaken geopperd:

- Vrouwelijke inburgeraars hebben gemiddeld een lagere vooropleiding en zijn daardoor minder gewend om te leren en/of om examen te doen (dit geldt waarschijnlijk vooral voor de oudkomers)
- Vrouwelijke nieuwkomers hebben minder vaak een betaalde baan, waardoor zij minder met Nederlands in aanraking komen
- Vrouwelijke inburgeraars missen vaker een deel van de cursus als gevolg van zwangerschap/bevalling en/of het ontbreken van kinderopvang
- Vrouwelijke inburgeraars hebben door zorgtaken thuis minder tijd voor huiswerk
- Vrouwelijke inburgeraars kiezen vaker voor een cursus dicht bij huis, in plaats van voor een cursus die het beste past bij hun niveau etc.
- Aan vrouwelijke inburgeraars worden vaak andere trajecten aangeboden dan aan mannen, en misschien zijn dit minder effectieve trajecten
- De docenten hebben onbewust minder hoge verwachtingen van vrouwen, stellen minder hoge eisen, en dat leidt tot minder goede leerresultaten.

*E-Quality adviseert om nader onderzoek te doen naar de mogelijke oorzaken (bijvoorbeeld de bovengenoemde), zodat oplossingen gevonden kunnen worden om de slagingskans van vrouwen te verhogen.*

Zolang de slagingskans van vrouwen minder is, betekent dit ook dat vrouwen vaker dan mannen te maken zouden krijgen met extra gevolgen die het kabinet eventueel wil verbinden aan het niet halen van het examen (zoals het in het Regeerakkoord aangekondigde plan om de verblijfsvergunning niet te verlengen als men niet geslaagd is).

*E-Quality adviseert om bij toekomstig beleid in het oog te houden dat er voor vrouwen specifieke obstakels (kunnen) bestaan zodat zij moeilijker slagen voor het examen.*

## 3. “Vrouwentrajecten”

Veel vrouwen zonder uitkering worden geplaatst in een duaal traject gericht op Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs (OGO-traject)<sup>3</sup>. Dat geldt vooral voor vrouwen met kinderen, maar ook voor andere vrouwen. In sommige gemeenten zijn het voornamelijk geïsoleerde oudkomers die in deze trajecten worden geplaatst, maar er zijn gemeenten die deze trajecten ook geschikt achten voor jonge recente huwelijksmigrantes. Vrijwel geen enkele man –oudkomer of nieuwkomer, met of zonder kinderen, met of zonder uitkering- volgt een dergelijk traject.

De gedachte achter de OGO-trajecten is dat zij aansluiten bij de dagelijkse praktijk van de groep vrouwen die hoofdzakelijk bezig zijn met het zorgen voor hun gezin. Deze gedachte is naar de mening van E-Quality te statisch. Dat sommige vrouwen in een bepaalde levensfase feitelijk bijna alleen met hun gezin bezig zijn, wil niet zeggen dat dit ook zo hoeft te blijven. In een recent onderzoek onder vrouwelijke potentiële inburgeraars (met reguliere verblijfsstatus) onder de 45 jaar in Amsterdam bleek dat ruim de helft op dat moment niet wilde werken. Van de niet-werkenden gaf echter 67% aan dat zij in de toekomst wél wilden gaan werken.

---

<sup>3</sup> In de periode waarop de het Evaluatierapport betrekking heeft, deed een derde van alle kandidaten examen binnen het profiel OGO.

In hetzelfde onderzoek kwam ook naar voren dat veel vrouwen zelf aangaven dat het onderwerp OGO hun was opgedrongen; zij wilden liever een cursus die erop gericht was betaald (deeltijd)werk te vinden<sup>4</sup>.

Naast de OGO-trajecten bestaan er sinds 2009 trajecten gericht op maatschappelijke participatie (d.w.z. op vrijwilligerswerk). Ook hieraan nemen vrijwel alleen vrouwen deel. Met deze trajecten is nog niet veel ervaring, omdat zij nog maar kort bestaan en niet overal worden aangeboden.

De trajecten lijken vanuit een oogpunt van emancipatie te verkiezen boven OGO-trajecten. Toch is de vraag waarom bepaalde groepen vrouwen wel in staat worden geacht om vrijwilligerswerk te doen, maar geen betaald werk.

OGO-trajecten, en trajecten gericht op maatschappelijke participatie, kunnen uiteraard veel voor de deelnemers betekenen. In sommige (lang niet alle) gemeenten zijn er bovendien vervolgttrajecten waarbij daadwerkelijk naar vrijwilligerswerk wordt toegeleid.

Toch beschouwt E-Quality het als zeer twijfelachtig dat de overheid tienduizenden vrouwen opleidingen aanbiedt die gericht zijn op een bestaan als huisvrouw of hooguit vrijwilligster. Het is niet meer van deze tijd dat een opleiding is gericht op een bestaan als huisvrouw. Het Nederlandse concept van de 'huishoudschool' ligt immers al decennia achter ons.

Het streven van de overheid is dat vrouwen en mannen worden voorbereid voor participatie op de arbeidsmarkt. Dit behoort niet anders te zijn ten aanzien van vrouwen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn gekomen. De Nederlandse overheid behoort niet te stimuleren dat deze vrouwen uitsluitend 'huisvrouw' zijn en blijven, maar juist dat ook zij (op den duur) participeren op de arbeidsmarkt.

Voor vrouwen die direct willen gaan werken zijn de trajecten gericht op werk of ondernemerschap geschikt, en voor degenen die eerst een beroepsopleiding willen volgen de Taalkennisvoorziening (een traject gericht op de taalverwerving die nodig is voor een mbo-diploma).

Er blijft een groep vrouwen over die op dit moment nog niet direct willen gaan werken of een opleiding volgen. Vanuit didactisch oogpunt is het goed als ook zij een traject kunnen volgen dat aansluit op hun feitelijke leefsituatie. Dit bevordert immers de taalverwerving. Zij hoeven echter niet een traject te volgen dat puur is gericht op huisvrouwschap of hooguit vrijwilligerswerk. Hun kan een traject worden aangeboden dat erop gericht is dat zij zich oriënteren op participatiemogelijkheden (opleiding, betaald werk, of vrijwilligerswerk).

*E-Quality adviseert om de OGO-trajecten af te schaffen, en de trajecten Maatschappelijke participatie om te vormen tot trajecten gericht op Oriëntatie op participatie. Deze trajecten zouden dan niet specifiek dienen te focussen op onbetaald werk, maar op een breed scala aan participatiemogelijkheden (beroepsopleiding, betaald werk en vrijwilligerswerk).*

Kennis over de onderwerpen opvoeding, gezondheid en onderwijs in Nederland hoort uiteraard in de inburgering thuis. Dat geldt echter niet alleen voor inburgeraars die op dit moment huisvrouw zijn, maar ook voor werkende en werkzoekende inburgeraars, voor mannen en vrouwen.

---

<sup>4</sup> Zie over de ambities en problemen van huwelijksmigrantes uitgebreider de E-Quality factsheet Huwelijksmigrantes: beeldvorming en feiten anno 2009.

#### 4. Intake

Het Evaluatierapport geeft niet aan hoe de m/v-verdeling is bij het aanbieden van de diverse trajecten, noch bij vrijstelling (omdat de betrokkene waarschijnlijk niet kan slagen) of ontheffing (op medische gronden).

Uit het Evaluatierapport blijkt wel dat de kwaliteit van de intake wisselend is. Er komt langzamerhand verbetering in; meer gemeenten gaan werken met de zogenaamde 'brede intake', waarbij vanuit meerdere beleidsterreinen wordt gekeken naar de behoefte en het doelperspectief van de potentiële inburgeraar. Dit staat echter volgens het Evaluatierapport nog in de kinderschoenen.

Het succes van de inburgering staat of valt voor een groot deel bij de intake. Daar wordt immers bepaald of iemand een traject krijgt aangeboden, en zo ja, welk traject. Ook is de intake de basis voor beslissingen over vrijstelling of ontheffing van de inburgeringsplicht. Het is onvermijdelijk dat al dit soort beoordelingen deels subjectief zijn, waardoor het risico bestaat dat (onbewuste) beeldvorming een rol speelt. E-Quality heeft uit de praktijk signalen gekregen dat dit inderdaad voorkomt.

De beeldvorming over vrouwelijke migranten in het algemeen, en vrouwelijke huwelijksmigranten ('importbruiden') in het bijzonder, kan de kansen van vrouwen negatief beïnvloeden. Deze beeldvorming houdt in dat het gaat om vrouwen die zich door hun familie in een gearrangeerd huwelijk hebben laten manoeuvreren, vrouwen die vooral volgzaam zijn aan hun echtgenoot, vrouwen die niet veel ambitie en vooropleiding hebben, etc.

Dit beeld gaat voor sommige huwelijksmigrantes op, maar voor een grote meerderheid niet. Als een vrouw zelf haar ambities en competenties duidelijk naar voren brengt tijdens de intake, zal de intakemedewerker dit ongetwijfeld goed oppakken en zich niet door de beeldvorming laten leiden. In praktijk zijn veel vrouwen tijdens de intake niet zo duidelijk over hun wensen. Dat komt bijvoorbeeld doordat zij nog maar heel beperkt Nederlands spreken, en doordat zij de mogelijkheden niet kennen. Voor een deel van de vrouwen geldt bovendien dat zij vanwege hun culturele achtergrond niet snel hun eigen belangen naar voren brengen. Ook komt het voor dat de echtgenoot bij het gesprek aanwezig is en namens zijn vrouw spreekt.

Het is daarom belangrijk dat de intakemedewerkers zich bewust zijn van de valkuil van de beeldvorming. Ook is het belangrijk dat de medewerkers voldoende interculturele kennis en vaardigheden hebben om te achterhalen wat een vrouw zelf wil en kan.

Voor vrouwen die nog niet sterk genoeg staan om te kunnen bepalen wat zij willen, is het waardevol als zij eerst een instapcursus kunnen volgen die gericht is om empowerment. In 2010 is eenmalig door het Ministerie van WWI geld beschikbaar gesteld voor instapcursussen.

*E-Quality adviseert gemeenten om bij de scholing en training van intakemedewerkers aandacht te besteden aan onbewuste beeldvorming over vrouwelijke migranten, en aan interculturele communicatie. Op deze manier kan voorkomen worden dat vrouwen te snel in een niet op werk gericht traject terecht komen, of te snel ontheffing krijgen.*

*E-Quality benadrukt dat het belangrijk is dat voortrajecten/instapcursussen mogelijk blijven voor sommige groepen inburgeraars. Daarna kunnen vrouwen in de inburgeringsintake beter aangeven wat hun eigen wensen en ambities zijn. De inburgering wordt hierdoor effectiever.*

## 5. Zwangerschap

Als een inburgeraar zwanger wordt, belemmert dat haar inburgering nu meer dan nodig is. Enige vertraging is onvermijdelijk. E-Quality vindt het echter onwenselijk als zwangerschap een reden zou zijn om niet in te burgeren, of als zwangerschap/bevalling een vertraging moet opleveren van meer dan een normale verlofperiode van 16 weken<sup>5</sup>.

E-Quality krijgt uit de praktijk signalen dat zwangerschap kan leiden tot afstel of langdurig uitstel van de inburgering. Het gaat bijvoorbeeld om het volgende:

- Het komt voor dat gemeenten zwangere vrouwen niet laten beginnen aan een traject.
- Bij sommige aanbieders kan men op elk moment van het jaar starten, maar dat is niet overal zo. Als een vrouw dan op tijdstip A niet kan starten wegens zwangerschap/bevalling, duurt het een half jaar of zelfs een heel jaar voordat er opnieuw een cursus van start gaat.
- Als een vrouw een cursus volgt maar deze tijdelijk moet onderbreken wegens zwangerschap/bevalling, is het ook niet overal mogelijk de draad meteen weer op te pakken. De vrouw moet dan wachten tot er een nieuwe cursus start en weer van voren af aan beginnen.
- Gemeenten geven vaak in hun aanbod maar een beperkte termijn om voor de cursus te slagen (bijvoorbeeld een jaar of anderhalf jaar). Vrouwen die in die tijd bijvoorbeeld 16 weken uitvallen wegens zwangerschap/bevalling krijgen geen verlenging van deze termijn.

*E-Quality adviseert om bij de inburgering een zwangerschapsverlof mogelijk te maken gelijk aan het normale in Nederland geldende verlof (thans 16 weken). Dat betekent:*

- *voor de wetgever: dat de termijn waarbinnen een nieuwkomer moet zijn ingeburgerd wordt verlengd met 16 weken per zwangerschap/bevalling*
- *voor gemeenten: dat de termijn waarbinnen een traject moet zijn afgerond wordt verlengd met 16 weken*
- *voor cursusaanbieders en aanbestedende gemeenten: dat er flexibele cursussen worden aangeboden waardoor vrouwen die een kind krijgen na 16 weken weer verder kunnen met de cursus.*

## 6. Kinderopvang

Kinderopvang is niet voor alle inburgeraars met kinderen beschikbaar, zo blijkt ook uit het Evaluatierapport. Volgens het Evaluatierapport zijn er in praktijk vaak wel praktische oplossingen te vinden, bijvoorbeeld opvang bij familie. Toch noemt 31% van de gemeenten in het evaluatieonderzoek kinderopvang als knelpunt. Het ontbreken van kinderopvang is volgens het Evaluatierapport een van de vier meest voorkomende redenen waarom een potentiële inburgeraar een inburgeringsaanbod niet accepteert. Het onderzoek dat de Tweede Kamer heeft laten verrichten naar de effecten op participatie constateert dat veel inburgeraars lang moeten wachten op een kindplaats<sup>6</sup>.

Sommige gemeenten laten het vinden van opvang aan de inburgeraar zelf over, andere gemeenten hebben kinderopvang ingekocht als onderdeel van de inburgeringsvoorzieningen, en in weer andere gemeentes komen inburgeraars op de gewone wachtlijst voor reguliere opvang. Die wachtlijsten zijn soms lang, en de tijden waarop inburgeraars kinderopvang nodig hebben sluiten niet altijd aan op de tijden van de reguliere kinderopvang. Financieel hebben vrijwillige inburgeraars een groot probleem, omdat deze niet vallen onder de Wet Kinderopvang.

---

<sup>5</sup> In de toekomst wellicht uit te bereiden naar 20 weken, als de resolutie die het Europees Parlement op 20 oktober 2010 heeft aangenomen werkelijkheid wordt.

<sup>6</sup> W. Gelderloos en J. van Koert, Inburgeren en Participeren, Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie, Den Haag, B&A Consulting, 2010.

Het evaluatierapport noemt ook op dit punt geen verschillen tussen mannen en vrouwen. Het is echter duidelijk dat het bijna uitsluitend vrouwen zullen zijn die niet inburgeren door gebrek aan kinderopvang. Het zorgen voor kinderen wordt immers meestal vooral als taak van de vrouw gezien.

Vanuit de doelstellingen van de inburgering kan het niet de bedoeling zijn dat moeders niet inburgeren bij gebrek aan (betaalbare) kinderopvang.

*E-Quality adviseert om vrijwillige inburgeraars te laten vallen onder de Wet Kinderopvang.*

*E-Quality adviseert gemeenten om wachtlijsten voor kinderopvang voor inburgeraars weg te werken, en om zoveel mogelijk aansluiting te laten plaatsvinden tussen inburgering en kinderopvang (qua tijden en locatie).*

#### 7. Bezuinigingen: voortaan altijd zelf betalen?

Veel van de huidige inburgeraars volgen een door de gemeente gefinancierd traject<sup>7</sup>. Het kabinet wil deze financiering afschaffen. E-Quality ziet daarbij vier soorten problemen:

##### a. Uitvoerbaarheid

Het Evaluatierapport laat zien dat de uitvoering van de inburgering te lijden heeft gehad onder de wisselingen in het beleid vanuit de Rijksoverheid. Bovendien laat het rapport zien dat de inburgering eigenlijk pas goed op gang is gekomen sinds gemeenten (op grond van het Deltaplan Inburgering) aan alle categorieën een aanbod kunnen doen. Voordien was het voor gemeenten vaak lastig om te bepalen wie wel en geen aanbod mochten krijgen, en hadden zij moeite om inburgeringsplichtigen uit te leggen dat zij wel verplicht waren in te burgeren, maar dat zelf moesten regelen en betalen (eventueel met een lening).

In dat licht zou het te betreuren zijn als het kabinet het voornemen doorzet om de financiering van de inburgering (grotendeels) te beëindigen. Een dergelijke beleidswijziging staat eigenlijk haaks op de uitkomsten van de evaluatie. Ook het onderzoek dat de Tweede Kamer heeft laten verrichten naar participatie-effecten van de inburgering<sup>8</sup>, stelt vast dat de uitvoering gebaat zou zijn bij enige rust.

##### b. Draagkracht van vrouwen

E-Quality wil er daarnaast op wijzen dat vrouwelijke immigranten vaker dan mannen niet beschikken over een eigen inkomen. Mannelijke huwelijksmigranten gaan vaak snel na aankomst aan het werk. Binnen ongeveer een jaar na aankomst in Nederland werkte in 2005 56% van deze groep. Bij de vrouwelijke huwelijksmigranten was dat slechts 14%<sup>9</sup>. Vrouwen die wel werken, hebben vaak een laag inkomen. Specifieke cijfers over inkomens van recente migranten m/v zijn niet bekend, maar van alle niet-westerse allochtone vrouwen in Nederland is slechts 28% economisch zelfstandig (tegenover 49% van de mannen)<sup>10</sup>. Dat betekent dat vrouwen hun inburgering vaak niet zelf zullen kunnen betalen. Zij zijn afhankelijk van hun echtgenoot, die de inburgering hetzij meteen moet betalen, hetzij naderhand door aflossing van de lening.

---

<sup>7</sup> Uit het Evaluatierapport blijkt dat t/m 2009 83.000 inburgeringsplichtigen een aanbod hebben gekregen, plus nog 20.000 vrijwillige inburgeraars. Van de gehandhaafde inburgeringsplichtigen heeft 65% een aanbod gekregen.

<sup>8</sup> W. Gelderloos en J. van Koert, Inburgeren en Participeren, Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie, Den Haag, B&A Consulting, 2010.

<sup>9</sup> WODC en Indiac (2009). Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en IND Informatie- en Analysecentrum, Cahier 2009-4.

<sup>10</sup> Cijfers over 2006, A. Merens en B. Hermans, Emancipatiemonitor 2008, SCP/CBS 2009.

E-Quality is van mening dat deze afhankelijkheid niet gunstig is uit het oogpunt van emancipatie. Hoewel niet duidelijk is hoe vaak de echtgenoot eigenlijk toch al liever niet wil dat zijn vrouw inburgert (ook al krijgt zij een aanbod), zijn er signalen dat dit incidenteel voorkomt. Ook in het Evaluatierapport wordt dit enkele malen genoemd.

c. Vrijwillige inburgeraars

Uit het Evaluatierapport blijkt dat het werven van vrijwillige inburgeraars lastig is. Aangenomen moet worden dat vrijwillige inburgering vrijwel tot stilstand zal komen als er geen gefinancierd aanbod meer is. Dat zou te betreuren zijn, aangezien er politiek en maatschappelijk juist veel roep is om inburgering van groepen niet-verplichte inburgeraars, bijvoorbeeld oudkomers en migranten uit Oost Europa.

d. Inhoud en kwaliteit

Een ander argument voor een van overheidswege betaald aanbod, is het feit dat de overheid daardoor invloed heeft op de kwaliteit en inhoud van de cursussen.

Marktwerking waardoor gemeenten kunnen kiezen tussen aanbieders kan voordelen hebben (mits gemeenten niet alleen op prijs, maar ook op kwaliteit letten). Als echter de individuele inburgeraars moeten kiezen, zullen zij vaak geen kijk hebben op de kwaliteit van de verschillende aanbieders. Zoiets is voor elke individuele burger al lastig, maar zeker voor mensen die nog niet in Nederland zijn ingeburgerd. E-Quality wijst erop dat de Stichting Blik op Werk bovendien recent heeft besloten het Keurmerk Inburgeren op te heffen en onder te brengen bij het algemene het Keurmerk Blik op Werk, wat de doorzichtigheid niet zal vergroten.

Daarnaast vreest E-Quality dat veel inburgeraars zullen afzien van een relatief dure cursus, als zij dat zelf moeten betalen (direct of in de vorm van een lening). Een deel zal kiezen voor goedkope 'beunhazen', een ander deel voor cursussen die puur klaarstomen voor het examen. Nog weer anderen zullen wellicht proberen zichzelf zonder enige cursus voor te bereiden op het examen.

Duale trajecten zijn, zo blijkt uit het Evaluatierapport, gemiddeld ruim 700 euro duurder dan niet-duale. Als de inburgeraar zelf moet betalen, staat de hele ontwikkeling van duale trajecten dus op de tocht, ondanks het feit dat vrijwel iedere professional die bij inburgering betrokken is de duale trajecten als zinvoller beoordeelt. Ook het onderzoek Inburgeren en Participeren<sup>11</sup> noemt versterking van het duale karakter als een van de drie aanbevelingen voor verbetering van de inburgering.

Als inburgeraars gaan proberen zich op het examen voor te bereiden zonder cursus, of zij kiezen voor zo goedkoop mogelijke 'uitgeklede' cursussen in plaats van voor de huidige –al dan niet duale- trajecten, gaat veel verloren. Bij de huidige trajecten geldt dat deelnemen op zichzelf al een participatie-element heeft, zo concludeert ook het in opdracht van de Tweede Kamer verrichte onderzoek<sup>12</sup>. De inburgeraar zet daarmee al een eerste stap op de participatieladder.

e. Maatschappelijke doeleinden

Als de overheid de inburgering niet meer (mede) financiert, kan zij ook geen andere maatschappelijke doeleinden meer bereiken via de cursussen. Een voorbeeld is het onderwerp huiselijk geweld. Het vorige kabinet heeft in het kader van de aanpak van huwelijks- en gezinsmigratie laten onderzoeken of de inburgering kan

---

<sup>11</sup> W. Gelderloos en J. van Koert, Inburgeren en Participeren, Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie, Den Haag, B&A Consulting, 2010.

<sup>12</sup> Zie noot 11.

bijdragen tot een betere en meer vroegtijdige signalering en opsporing van diverse vormen van huiselijk en eengerelateerd geweld. Uit het in oktober 2010 verschenen onderzoek<sup>13</sup> blijkt dat het nu per aanbieder en groep verschilt of deze thema's aan de orde komen. Het onderzoek concludeert: “[d]e benutting van de inburgering bij de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld [is] op dit moment niet optimaal (...). Het is dan ook wenselijk dat, gegeven het onvoldoende bereik van migrantengroepen, de inburgering nauwer wordt gekoppeld aan de hulpverlening op dit terrein. (...) Het is wenselijk dat de inburgering in ieder geval gebruikmaakt van de mogelijkheden die de eindtermen op dit moment bieden om aandacht aan huiselijk en eengerelateerd geweld te besteden. Daarnaast is het nodig de inburgering (zowel gemeenten als aanbieders) aan te sluiten op de bestaande signaleringsstructuur voor deze vormen van geweld. Op die manier weten docenten, trajectbegeleiders en ambtenaren wat zij met een signaal kunnen doen en wordt het opvolgen van signalen beter geborgd.”

Dergelijke aanbevelingen hebben echter geen zin als de overheid de cursussen niet meer financiert; dan heeft de overheid immers geen invloed meer op de inhoud van de cursus, en zullen aanbieders die puur klaarstomen voor het examen meer klanten krijgen dan aanbieders die ook aan andere doeleinden tijd besteden.

*E-Quality adviseert financiering van inburgeringstrajecten niet af te schaffen, omdat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit, van duale trajecten, van de vrijwillige inburgering, van het participatie-effect van het inburgeringstraject zelf, en van de mogelijkheden om emancipatoire en andere maatschappelijke doelstellingen in de inburgering te verwerken.*

*E-Quality adviseert de onafhankelijkheid van vrouwen te bevorderen door in elk geval een gefinancierd inburgeringsaanbod mogelijk te laten blijven voor inburgeraars die niet economisch zelfstandig zijn, of die geen eigen inkomen hebben.*

#### 8. Effect van de inburgering

In het Evaluatierapport is uitdrukkelijk niet betrokken wat de inburgering oplevert, d.w.z. in hoeverre de Wet Inburgering het doel bereikt dat de betrokkenen na hun examen ook daadwerkelijk beter (kunnen) participeren in de Nederlandse samenleving. Dat deze vraag niet aan de orde kon komen in dit onderzoek is begrijpelijk, maar het is uiteraard wel de belangrijkste vraag als er politieke beslissingen moeten worden genomen over de toekomst van het inburgeringsbeleid.

De Tweede Kamer heeft naar deze vraag onderzoek laten verrichten<sup>14</sup>, dat bij het debat over de evaluatie betrokken zal worden. De onderzoekers concluderen dat inburgering bijdraagt aan de participatie, maar dat dit effect kan worden vergroot door versterking van het duale karakter van de trajecten, door een meer persoonsgerichte benadering, en door ruimte voor de uitvoering.

E-Quality start binnenkort een onderzoek specifiek naar de participatie van vrouwen na de inburgering. De resultaten hiervan worden medio 2011 verwacht.

Uit contacten met betrokkenen zijn wel al de volgende suggesties te halen:

- Veel inburgeraars zouden gebaat zijn met een coach die vanaf de intake tot na het examen het traject begeleidt, advies geeft over vervolgmogelijkheden, etc.
- Een inburgeringsexamen is een eerste stap, maar geen startkwalificatie. Als inburgeraars een beroepsopleiding willen volgen, is de financiering echter een probleem; zowel voor de studiekosten als voor het levensonderhoud.

---

<sup>13</sup> A.W.M. Odé, J. Stouten, en K.B.M. de Vaan, Inburgering en de Hulpverleningsketen, Onderzoek naar mogelijkheden voor een koppeling. Amsterdam, Regioplan, 2010.

<sup>14</sup> Zie noot 12.

Vanuit de Taalkennisvoorziening (inburgeringstraject gericht op de taalverwerving die nodig is voor een mbo-1 of -2 examen) worden alleen de kosten van taalverwerving betaald, niet de rest van de opleiding. Deze kost nu enkele honderden euro's, en het Kabinetsplan om mbo-studenten van 30 jaar en ouder zelfs de volledige kosten van de opleiding te laten betalen zou het probleem nog vergroten.

Studiefinanciering voor het levensonderhoud is niet mogelijk als je na je 30<sup>e</sup> jaar begint. In het onderzoek Inburgeren en Participeren noemen de inburgeraars die een mbo-opleiding met taalkennisvoorziening volgen het inkomen dan ook als een probleem.

De inburgering zou veel meer rendement kunnen halen als zoveel mogelijk inburgeraars naar een startkwalificatie zouden kunnen worden geleid, zonder te hoge financiële drempels.

- Er zijn ook inburgeraars die op grond van hun capaciteiten en vooropleiding meer kunnen dan mbo-1 of -2: bijvoorbeeld een mbo-opleiding van een hoger niveau, een hbo-opleiding, of een korte aanvullende opleiding waarna op een hbo/universitair diploma uit het land van herkomst ook in Nederland bruikbaar is. Ook dit zou mogelijk moeten zijn, zodat de nieuwkomers op hun eigen niveau kunnen participeren in de samenleving, en kunnen bijdragen aan de kenniseconomie.

*E-Quality adviseert gemeenten om de inburgeraars een vaste coach te bieden vanaf de intake tot en met doorstroming na de inburgering.*

*E-Quality adviseert om inburgeraars zoveel mogelijk toe te leiden naar een startkwalificatie, en daarvoor geen te hoge financiële drempels op te werpen.*

*E-Quality adviseert om ook een hbo-opleiding mogelijk te maken voor inburgeraars die daarvoor in hun land van herkomst de juiste vooropleiding hebben gedaan.*

#### Conclusie: meer rendement mogelijk

Al met al concludeert E-Quality dat meer rendement mogelijk is bij de inburgering van vrouwen.

Het gaat er daarbij enerzijds om, een aantal zaken op te lossen die vooral voor vrouwen de inburgering vertragen (te lange uitval door zwangerschap, onvoldoende kinderopvang, en een kleinere kans om voor het examen te slagen).

Anderzijds gaat het erom te zorgen dat (ook) voor vrouwen de inburgering optimaal bijdraagt aan de kans op arbeidsparticipatie. Dat is belangrijk vanuit het oogpunt van emancipatiebeleid, maar zeker ook in verband met de krimpende beroepsbevolking in Nederland. Op dit moment is de inburgering van vrouwen te vaak gericht op een bestaan als huisvrouw en misschien vrijwilligster. Onjuiste beeldvorming over vrouwelijke migranten draagt hieraan bij. De vrouwen zelf willen vaak wel gaan werken.

Als de bezuinigingen doorgaan, bestaat bovendien het risico dat vrouwen voor de inburgering teveel afhankelijk worden van hun man. Vrijwillige inburgering zal tot stilstand komen, en verplichte inburgeraars zullen waarschijnlijk gaan kiezen voor goedkope cursussen die klaarstomen voor het examen. Het bevorderen van emancipatie en integratie door de trajecten zelf gaat dan verloren.