

Inburgering in het land van herkomst

Amsterdam, 18 juni 2003

Eindrapportage Haalbaarheidsstudie

Uitgebracht aan: Ministerie van Justitie

Directie Coördinatie Integratiebeleid

Minderheden

Inburgering in het land van herkomst

Amsterdam, 18 juni 2003

drs. K. Boutachekourt

mr. B.C. Franssen

drs. A. Kasem

drs. M. Trouw

INHOUD

| | | |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | INLEIDING | 1 |
| 1.1 | Aanleiding | 1 |
| 1.2 | Vraagstelling | 1 |
| 1.3 | Onderzoeksaanpak | 2 |
| 1.4 | Opbouw van het rapport | 3 |
| 2. | DOELGROEP | 4 |
| 3. | INRICHTINGSMOGELIJKHEDEN VAN INBURGERING IN LAND VAN HERKOMST | 7 |
| 3.1 | Inleiding | 7 |
| 3.2 | Huidig inburgeringsprogramma | 7 |
| 3.3 | Mogelijkheden voor inhoudelijke invulling van inburgering in het buitenland | 8 |
| 3.3.1 | Startmodule(s) van het huidige inburgeringsprogramma | 9 |
| 3.3.2 | Nieuw oriëntatieprogramma | 10 |
| 3.4 | Instructiemethoden | 10 |
| 3.4.1 | Zelfstudie | 11 |
| 3.4.2 | Zelfstudie met begeleiding | 12 |
| 3.4.3 | Klassikaal onderwijs | 12 |
| 3.5 | Lesmateriaal | 13 |
| 3.6 | Toetsing | 14 |
| 4. | ORGANISATORISCHE VARIANTEN EN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK | 15 |
| 4.1 | Organisatorische varianten | 15 |
| 4.1.1 | De Nederlandse overheid als toetser | 15 |
| 4.1.2 | De Nederlandse overheid als aanbieder | 16 |
| 4.1.3 | Private partijen als aanbieder | 17 |
| 4.1.3.1 | Uitvoering door lokale partijen (in landen van herkomst) | 17 |

| | | |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1.3.2 | Uitvoering door een samenwerkingsverband van plaatselijke en Nederlandse partijen | 19 |
| 4.2 | Kosten | 19 |
| 4.3 | Financieringsystematiek | 22 |
| 4.4 | Afweging | 22 |
| 5. | VERPLICHTE OF VRIJWILLIGE DEELNAME? | 24 |
| 5.1 | Verplichte inburgering | 24 |
| 5.2 | Vrijwillige inburgering | 26 |
| 6. | SCENARIO'S VOOR INBURGERING IN HET LAND VAN HERKOMST | 28 |
| 6.1 | Inleiding | 28 |
| 6.2 | Scenario's | 28 |
| 6.3 | Samenvattende conclusie | 34 |
| 6.4 | Hoe verder? | 35 |
| BIJLAGEN | | |
| Geraadpleegde deskundigen en schriftelijke en digitale bronnen | | |
| Motie van kamerlid Sterk | | |

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn de publieke en politieke belangstelling voor het inburgerings-vraagstuk toegenomen. In 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking getreden en in 2001 is inburgering van oudkomers als Groot Project aangemerkt. Dit betekent onder andere dat de Tweede Kamer regelmatig wordt geïnformeerd over de voortgang van de inburgering van oudkomers in Nederland.

In december 2002 heeft de Tweede Kamer op initiatief van het Kamerlid Sterk (CDA), een motie aangenomen (zie bijlage). Met deze motie wordt de regering verzocht om met voorstellen te komen om nieuwkomers reeds in het land van herkomst te laten beginnen met inburgering, om zo achterstanden in Nederland te voorkomen. Naar aanleiding van de genoemde motie heeft de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) van het Ministerie van Justitie aan Van de Bunt en BC&O gevraagd een haalbaarheidsonderzoek (in de vorm van een *quick scan*) te verrichten naar de mogelijkheden voor het starten van inburgering in het land van herkomst voor kandidaat-nieuwkomers¹.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van het haalbaarheidsonderzoek luidt:

Welke mogelijkheden bestaan er voor het starten van inburgering voor nieuwkomers in het land van herkomst?

De praktische haalbaarheid staat bij dit onderzoek voorop; de politieke wenselijkheid blijft in dit kader buiten beschouwing.

¹ In het vervolg van de tekst 'nieuwkomers' genoemd.

De praktische haalbaarheid wordt beoordeeld op de volgende gronden: inhoudelijk, organisatorisch/logistiek, financieel en juridisch.

1.3 **Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek heeft, gegeven de beperkte doorlooptijd, het karakter van een quick scan. In essentie zijn de volgende stappen doorlopen. Vóór de feitelijke start van het haalbaarheidsonderzoek heeft - ter nadere verkenning van de vraagstelling - overleg plaatsgevonden met de opdrachtgever. Vervolgens heeft het onderzoeksteam op basis van bureauonderzoek en interviews een notitie opgesteld, waarin de eerste onderzoeksresultaten zijn neergelegd. Dit werkdocument heeft als discussiemateriaal gediend voor een expertmeeting, waaraan diverse deskundigen op het terrein van inburgering hebben deelgenomen (zie bijlage voor deelnemerslijst). Een nadere analyse van deze onderzoeksgegevens heeft geleid tot een voorlopige rapportage, die van zowel schriftelijk als mondeling commentaar is voorzien door een door DCIM ingestelde begeleidingscommissie (zie bijlage voor samenstelling). In deze eindrapportage zijn de opmerkingen van de begeleidingscommissie verwerkt.

Het onderzoek richt zich op de inburgeringsmogelijkheden voor nieuwkomers in landen van herkomst die na hun komst in Nederland onder de WIN zullen vallen. In het onderzoek naar inburgeringsmogelijkheden in het land van herkomst zijn verschillende opties onderzocht. Zo kan het inburgeringsprogramma uit enkel een toets bestaan. In een uitgebreidere variant wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een lespakket dat met begeleiding wordt aangeboden en getoetst. De verschillende mogelijkheden voor inrichting van inburgering in landen van herkomst worden in hoofdstuk drie besproken.

Voor het vaststellen van de organisatorische en logistieke mogelijkheden zijn Turkije en Marokko - de landen waar de meeste nieuwkomers vandaan komen - ter concretisering als casestudy gebruikt. De onderzoeksresultaten zijn niet exclusief op deze landen van toepassing, maar op hoofdlijnen geldig voor alle landen waar nieuwkomers uit afkomstig zijn. De exacte inrichting in een bepaald land echter, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de aanwezigheid van de noodzakelijke infrastructuur en de relatie die het betreffende land met Nederland heeft.

Zo zullen de mogelijkheden voor een verfijnde inrichting in Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba groter zijn dan in een land als Mali. Bepalend hierbij is tevens de vorm waarin de inburgering vorm krijgt. Indien ervoor wordt gekozen om alleen een toetsvoorziening te creëren, dan is het aantal landen dat voor een gestandaardiseerde vorm van inburgering in aanmerking komt veel groter dan wanneer wordt geopteerd voor het aanbieden van klassikaal onderwijs.

1.4 **Opbouw van het rapport**

De opbouw van het rapport is als volgt. Het huidige hoofdstuk - één - vormt de inleiding van het onderzoeksrapport. Hoofdstuk twee geeft een korte beschrijving van de doelgroep. Hoofdstuk drie behandelt de inhoudelijke en organisatorische aspecten van inburgering in het land van herkomst. Hoe zou de inhoudelijke programmering eruit kunnen zien? Op welke wijze kunnen nieuwkomers zich deze onderdelen eigen maken (zelfstudie, cursussen enz.) en in welke situaties kan aan nieuwkomers toetsing worden opgelegd?

Hoofdstuk vier beschrijft vervolgens de verschillende organisatiemogelijkheden om inburgering in landen van herkomst uit te voeren: welke partijen kunnen inburgeringsprogramma's en/of toetsing in het buitenland aanbieden, wat is de rol van de Nederlandse overheid en welke financiële en logistieke aspecten komen daarbij kijken?

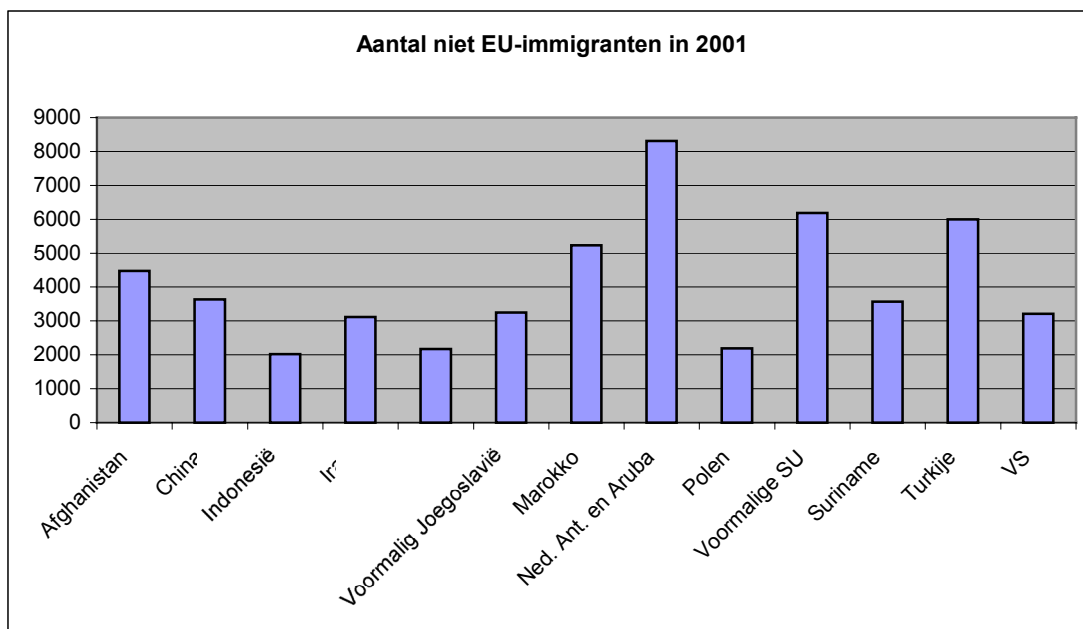
In hoofdstuk vijf wordt aangegeven welke stimuleringsmogelijkheden er zijn om nieuwkomers te laten starten met hun inburgering in het land van herkomst. De haalbaarheid van inburgering op verplichte en vrijwillige basis wordt hier besproken. Hoofdstuk zes ten slotte, geeft de conclusies van het onderzoek weer: welke scenario's lijken inhoudelijk, organisatorisch, financieel en juridisch haalbaar? De bijlage bevat een lijst van gesprekspartners, een overzicht van overige geraadpleegde bronnen en een overdruk van de motie van kamerlid Sterk.

2. DOELGROEP

De groep nieuwkomers die zich in Nederland vestigt bestaat uit een diversiteit aan nationaliteiten. Ook de motieven om naar Nederland te komen, verschillen sterk binnen de groep. Zo vallen onder de groep nieuwkomers onder meer vluchtelingen, asielzoekers, ama's en mensen die in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland komen.

Aangezien het niet aan de orde is om vluchtelingen en asielzoekers in het land van herkomst te confronteren met een voorbereiding op inburgering in Nederland (dit zou immers impliceren dat men exact weet wanneer men vlucht, naar welk land en dat toelating tot Nederland vooraf duidelijk is), richt dit haalbaarheidsonderzoek zich op alle volwassen *gezinsvormers en gezinsherenigers*, waarvoor in Nederland volgens de WIN de verplichting tot het volgen van het inburgeringsprogramma geldt.

Van de circa 17.000 nieuwkomers die jaarlijks een verplicht inburgeringsprogramma afronden in Nederland, is circa tweederde gezinsvormer of gezinshereniger. Vaak betreft het familieleden die de in Nederland gevestigde arbeidsmigranten volgen, maar in toenemende mate gaat het ook om volgmigratie van in Nederland gevestigde (voormalige) asielzoekers. De grootste groepen nieuwkomers zijn afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba, gevolgd door Turkije en Marokko, Suriname, China en de voormalige Sovjet-Unie.



Bron: CBS

Uit Marokko en Turkije kwamen in de afgelopen periode jaarlijks tussen de 5000 en 6000 immigranten naar Nederland, vrijwel uitsluitend gezinsvormers² en -herenigers. Het CBS verwacht dat met name het aantal *gezinsvormers* uit beide landen in de komende jaren verder zal toenemen, gezien het aantal Marokkanen en Turken in Nederland in de huwbare leeftijd. Uit deze landen komen vaker vrouwen naar Nederland voor gezinsvorming of -hereniging dan mannen. Het aantal *gezinsherenigers* groeit momenteel het snelst bij de hier gevestigde asielzoekers uit Irak, (ex-)Joegoslavië, Iran en Afghanistan.³

Van de nieuwkomers heeft bijna 30 procent alleen basisonderwijs of helemaal geen scholing gehad, ongeveer 25 procent heeft een opleiding gevolgd op vmbo-niveau. Ook de groep die een opleiding op havo-/vwo-/mbo-niveau heeft genoten, bedraagt ongeveer 25 procent. Tot slot heeft bijna 20 procent van de nieuwkomers een opleiding op hbo-/wo-niveau.⁴

² Volgens cijfers van het CBS in 2001 circa 3250 per land.

³ Han Nicolaas en Arno Sprangers, *Immigreren; voor het gezin, als vluchteling of om te werken* (DEMOS, april 2002).

⁴ Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (maart 2002).

Bijna driekwart (73%) van alle nieuwkomers is tussen de 17 en 35 jaar, de gemiddelde leeftijd is 30 jaar.⁵ Voor deze groep geldt dat de arbeidsmarkt, het gezin en/of opvoeding van kinderen zeer actuele onderwerpen zullen zijn.

⁵ Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (maart 2002).

3. **INRICHTINGSMOGELIJKHEDEN VAN INBURGERING IN LAND VAN HERKOMST**

3.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk komen de onderdelen aan bod die aan de orde zijn bij het bepalen van de inhoudelijke en organisatorische inrichting van (voorbereidende) inburgering in landen van herkomst. Achtereenvolgens gaat het om de volgende elementen:

- curriculum;
- instructiemethoden (zelfstudie, zelfstudie met begeleiding, klassikaal onderwijs);
- lesmateriaal;
- toetsing.

Voordat de verschillende elementen van het (voorbereidende) inburgeringsprogramma aan bod komen, zal allereerst - als referentiekader - een korte samenvatting worden gegeven van het inburgeringsprogramma zoals dat thans in Nederland wordt uitgevoerd.

3.2 **Huidig inburgeringsprogramma**

In Nederland zijn nieuwkomers volgens de WIN sinds eind 1998 verplicht een inburgeringsprogramma te volgen. Het educatieve deel van het inburgeringsprogramma bestaat uit NT2 (Nederlands als Tweede Taal), Maatschappijoriëntatie (MO) en Beroeporiëntatie (BO). De bekostiging van het inburgeringsprogramma gaat uit van een gemiddelde omvang van 600 uur, afhankelijk van het niveau en de leervaardigheden van de individuele nieuwkomer.

Van alle nieuwkomers wordt een inburgeringsonderzoek afgenomen. Doel van het inburgeringsonderzoek is na te gaan welke onderdelen van een inburgeringsprogramma door de betreffende nieuwkomer gevolgd dienen te worden. Hierin wordt onder meer het aantal te volgen uren per nieuwkomer vastgesteld. Een toets op studievaardigheden en kennis (zoals kennis van de Nederlandse taal en samenleving), vormt

hiervan een belangrijk onderdeel. Om het startniveau en het verwachte eindniveau van de nieuwkomer te kunnen bepalen, zijn de reeds genoten opleiding en werkervaring mede van belang. Tegen het eind van het educatieve programma wordt een profieltoets voor NT2 en MO afgenomen. Deze toets dient binnen een jaar na inschrijving bij het ROC te worden afgenomen en heeft als belangrijkste functie het toetsen van het bereikte niveau. Op basis van de toets geeft de educatie-instelling een verklaring af, waaruit blijkt welk niveau de nieuwkomer heeft behaald op de onderdelen van het educatieve programma waaraan hij heeft deelgenomen.

3.3 **Mogelijkheden voor inhoudelijke invulling van inburgering in het buitenland**

Welk curriculum zou geschikt zijn voor de doelgroep van gezinsvormers en gezinsherenigers in het land van herkomst? Wanneer we de bestaande WIN als uitgangspunt nemen, dan zijn theoretisch gesproken de volgende varianten denkbaar:

1. (gedeelten van) alle bestaande onderdelen: Nederlands als Tweede Taal (NT2) + Maatschappijoriëntatie (MO) + Beroeporiëntatie (BO);
2. (gedeelten van) een combinatie van bestaande onderdelen (bijvoorbeeld NT2 en MO);
3. (gedeelten van) één van de bestaande onderdelen (bijvoorbeeld alleen MO of alleen NT2).

In de expertmeeting is als belangrijke conclusie naar voren gekomen dat - om de zelfredzaamheid van nieuwkomers in Nederland te bevorderen - het vooral van belang is dat nieuwkomers zich vóór hun komst een realistisch beeld van de Nederlandse samenleving vormen én dat zij kennismaken met de Nederlandse taal.

Maatschappijoriëntatie in combinatie met elementaire verwerving van de Nederlandse taal zijn, naar de mening van de experts, de meest geschikte onderdelen voor inburgering in het land van herkomst. Beroeporiëntatie (dat wil zeggen: oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt) zou hier onderdeel van uit kunnen maken.

Maatschappijoriëntatie kan de nieuwkomer helpen zich te oriënteren op de Nederlandse samenleving en op wat hem daar te wachten staat. De ervaring van de experts is dat regelmatig blijkt dat nieuwkomers een weinig realistisch beeld hebben van de situatie in Nederland en dat zij te hooggespannen verwachtingen hebben van hun mogelijkheden in Nederland. Een adequate maatschappijoriëntatie in het land van

herkomst kan bovendien ertoe leiden dat nieuwkomers hun besluit tot daadwerkelijke komst naar Nederland beter kunnen overwegen. Daarnaast kunnen gemotiveerde kandidaten - door het zich eigen maken van een module Maatschappijoriëntatie - een extra stimulans krijgen om actief en gericht te werken aan de eigen inburgering.

Kijkend naar de inrichting van het huidige inburgeringsprogramma in Nederland en naar de mening van de experts, is evident dat Maatschappijoriëntatie en verwerving van de Nederlandse taal de relevante onderdelen zijn voor een nieuwkomer die zich voorbereidt op zijn komst naar Nederland. Hier vanuit gaande, kan het programma in twee inhoudelijke varianten worden opgezet:

1. startmodule(s) van het inburgeringsprogramma zoals beschreven in de WIN;
2. een nieuw op te zetten oriëntatieprogramma.

Deze inhoudelijke programma's kunnen zowel in de variant met docentbegeleiding als in de variant van zelfstudie worden uitgevoerd.

3.3.1 ***Startmodule(s) van het huidige inburgeringsprogramma***

Een eerste mogelijkheid is dat de nieuwkomer in het land van herkomst alvast onderdelen van het huidige inburgeringsprogramma zoals beschreven in de WIN doorloopt.

ROC's bieden in Nederland het onderdeel MO met docentbegeleiding aan in 60 tot 100 uur. Gezien deze tijdsbelasting, zou een dergelijk traject ook in het land van herkomst afgelegd kunnen worden. Voordeel bij de module Maatschappijoriëntatie in het land van herkomst is dat deze zich goed leent om in de eigen taal gegeven te worden. Binnen het inburgeringsprogramma in Nederland is over het algemeen de meeste tijd ingeruimd voor lessen NT2. Veel nieuwkomers krijgen in praktijk ca. 350 uur NT2. De praktijk wijst ook uit dat sommige cursisten zelfs meer dan 1000 uur NT2 krijgen aangeboden met begeleiding. Elementaire grammatica en het leren van de eerste woorden en zinnen (idioom) kunnen in het land van herkomst goed onderwezen worden. Het onderdeel spreekvaardigheid zal, in verband met de noodzaak van contextrijk leren, in Nederland sneller worden opgepikt.

Een nieuwkomer die zich onderdelen van het inburgeringsprogramma in het land van herkomst heeft eigen gemaakt, zal in Nederland een aangepast inburgeringsprogramma moeten kunnen doorlopen, waarbij rekening wordt gehouden met reeds verworven competenties.

De competenties van de nieuwkomer kunnen in het land van herkomst getoetst worden. Deze toets dient dan echter inpasbaar te zijn in het huidige inburgeringsonderzoek. Om een goede aansluiting te realiseren zijn een inhoudelijke en organisatorische afstemming noodzakelijk tussen de organisatie van het inburgeringsonderzoek in Nederland (ROC's) en de toetsing in het land van herkomst.

3.3.2 *Nieuw oriëntatieprogramma*

De tweede mogelijkheid is een nieuw voorbereidend programma te ontwikkelen. De inburgering in het land van herkomst zou zich in deze variant kunnen richten op het verwerven van inzicht 'hoe het leven er in Nederland uitziet' en 'wat dat betekent voor de nieuwkomer'. Wat voor mensen wonen er in Nederland? Hoe ziet het leven eruit in de stad en op het platteland? Hoe gaan mensen met elkaar om, enz.? Maar ook staatsinrichting, de Nederlandse geschiedenis (in hoofdlijnen) en de rechten en plichten van burgers kunnen onderdeel van het programma uitmaken. Onderdeel van het nieuw op te zetten oriëntatieprogramma is ook 'Kennismaking met de Nederlandse taal', waarin nieuwkomers kunnen werken aan een eerste idioom en uitspraak. Het leren van allerlei praktische informatie lijkt niet erg zinvol te zijn. Nieuwkomers in het land van herkomst hebben immers nog weinig vragen uit de praktijk. Praktische informatie zal daardoor niet eenvoudig beklijven.

Ook hier geldt dat de competenties van de nieuwkomer in het land van herkomst getoetst kunnen worden en dat de toetsing dient aan te sluiten op het inburgeringsonderzoek in Nederland.

3.4 **Instructiemethoden**

Een nieuw oriëntatieprogramma of een startmodule kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

Wij zien hiervoor drie mogelijkheden:

1. zelfstudie;
2. zelfstudie met begeleiding;
3. klassikaal onderwijs.

In alle varianten kan besloten worden tot invoering van een verplichte afsluitende toets die afgenomen wordt in het land van herkomst, voordat de nieuwkomer naar Nederland komt.

3.4.1 *Zelfstudie*

De variant van zelfstudie (waarbij de nieuwkomer dus zelfstandig zijn eigen voorbereidende inburgering organiseert en wellicht ook (mede-) financiert) kan gecombineerd worden met het afnemen van een eindtoets in het land van herkomst. In deze variant dient de Nederlandse overheid ‘alleen’ de lesstof en het toetsmateriaal te (laten) ontwikkelen en een arrangement neer te (laten) zetten om de toets af te kunnen nemen (met een dergelijk systeem bestaat - zij het op beperktere schaal - ervaring; op dit moment worden op de Nederlandse ambassades en consulaten reeds zogenaamde naturalisatietoetsen afgenomen).

In dit scenario bereidt de nieuwkomer zich zelfstandig voor op zijn komst naar Nederland. In sommige landen zou hij - zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid - zelf begeleiding kunnen zoeken bij particuliere opleidingsinstituten of universiteiten. Het kan zijn dat er particuliere initiatieven ontstaan die nieuwkomers ondersteunen bij hun zelfstudie. Dit valt alleen te verwachten in die landen waar een grote groep gezinsvormers en gezinsherenigers woont die voldoende motivatie en financiële draagkracht heeft om deze vorm van dienstverlening af te nemen. Particuliere initiatiefnemers willen er immers zeker van zijn dat de cursussen financieel winstgevend zijn.

Het voor zelfstudie benodigde studiemateriaal, waaronder audiovisuele middelen, zou bijvoorbeeld door de Nederlandse ambassade verstrekt/verkocht kunnen worden bij aanvraag van de Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV).

Dit studiemateriaal dient in de eigen taal of, indien dit niet financieel haalbaar is (bijvoorbeeld omdat dit niet opweegt tegen het geringe aantal nieuwkomers dat uit een specifiek land komt), in tenminste een bekende internationale taal te zijn gemaakt.

Voordeel van zelfstudie is dat de overheid geen zware infrastructuur in het land van herkomst hoeft op te zetten. Een nadeel bij zelfstudie is de hoge drempel. Veel nieuwkomers zijn niet of laag opgeleid en niet gewend zelfstandig te leren. In tegenstelling tot het Nederlandse onderwijssysteem, kennen veel landen van herkomst immers een onderwijssysteem dat meer gebaseerd is op directieve kennisoverdracht dan op een zelfstandige leerhouding. Bovendien zal niet iedere nieuwkomer in de buurt van zijn verblijfplaats toegang hebben tot audiovisuele apparatuur. Zelfstudie, zonder een georganiseerd aanbod van faciliteiten en aanvullende begeleiding, lijkt dan ook met name geschikt voor hoger opgeleiden. De drempel wordt hoger als het studiemateriaal niet in de eigen taal beschikbaar is.

3.4.2 ***Zelfstudie met begeleiding***

Een tweede mogelijkheid is dat er - op initiatief van de Nederlandse overheid, eventueel in samenwerking met private partijen - voorlichtings-/begeleidingscentra ('open leercentra') worden ingericht waar nieuwkomers terecht kunnen voor begeleiding, advies en voorlichting.

Het voordeel van begeleide zelfstudie is dat de nieuwkomer feedback krijgt op zijn of haar leerproces. Dat maakt deze methode voor meer mensen geschikt. Het eigen maken van nieuwe kennis verloopt in het algemeen effectiever als die kennis ook kan worden toegepast in uitwisseling met derden (bijvoorbeeld andere cursisten of een docent). Voor laag opgeleiden en analfabeten blijft dit een relatief hoogdrempelige variant.

3.4.3 ***Klassikaal onderwijs***

De meest intensieve variant betreft het aanbieden van klassikaal onderwijs aan de nieuwkomers. Met name laag opgeleide en analfabete nieuwkomers zijn gebaat bij het volgen van een gestructureerd lesprogramma. Klassikaal onderwijs is daarom vooral voor deze doelgroep geschikt en noodzakelijk als gekozen wordt voor een vorm waarin nieuwkomers starten met onderdelen van het bestaande inburgerings-

programma. Voldoende geografische spreiding van het aanbod aan opleidingscentra is hierbij cruciaal. Het realiseren van voldoende spreiding kan door middel van contractering van bestaande faciliteiten (verspreid in het betreffende land), of door middel van het inrichten van nieuwe voorzieningen op de noodzakelijke plaatsen.

3.5 **Lesmateriaal**

In Nederland worden verschillende methoden gebruikt voor het onderdeel MO. Deze methoden zijn beschikbaar in verschillende steuntalen. Gezien de grote diversiteit aan talen en het ontbreken van de mogelijkheden voor ‘contextrijk leren’, lijken de bestaande methoden voor inburgering in het buitenland minder geschikt te zijn. Voor het programma in het buitenland dienen derhalve nieuwe methoden ontwikkeld te worden, die minder nadruk leggen op de behandeling van praktische zaken en zogenaamde praktijksituaties, maar een breder inzicht verschaffen in de Nederlandse cultuur en samenleving. Deze nieuwe lesmethoden dienen uiteraard afgestemd te zijn op de verschillende vooropleidingsniveaus van de nieuwkomers. Om het lesmateriaal ook toegankelijk te maken voor analfabeten dient audiovisueel materiaal ontwikkeld te worden (met name indien nieuwkomers zich de stof door middel van zelfstudie eigen moeten maken). Een suggestie is het maken van een videofilm en/of audiocassettes in de eigen taal, ondersteund met een werkboek voor het onderdeel maatschappijoriëntatie. Een video is een goed medium om realistische beelden van de Nederlandse samenleving over te dragen. Cassettespelers (audio en video) zijn ook in veel derdewereldlanden voldoende beschikbaar. Voor het vergroten van het leereffect is het voorts van belang dat het lesmateriaal ook de mogelijkheid biedt tot feedback, zodat de nieuwkomer zijn of haar eigen voortgang kan bijhouden. Dit kan in de vorm van het maken van mondelinge, schriftelijke of digitale (evt. via de computer) opdrachten, die voor iedereen toegankelijk zijn.

Bovengenoemde overwegingen gelden ook voor het aanleren van de Nederlandse taal. Er is NT2 materiaal beschikbaar, maar slechts in enkele instructietalen. Voor NT2-trajecten in landen van herkomst zullen dus aangepaste of nieuwe methoden beschikbaar moeten komen.

3.6 Toetsing

De inhoudelijke invulling van de eindtoets vraagt om bijzondere aandacht. Deze zal specifiek voor de doelgroep van nieuwkomers dienen te worden ontwikkeld.

Deskundigen plaatsen hierbij een aantal kanttekeningen:

- met een toets worden de taalbeheersing en de kennis van de Nederlandse maatschappij van de nieuwkomer gemeten. De startpositie, leerbaarheid en motivatie van de nieuwkomer worden door een toets niet zichtbaar;
- het is voor nieuwkomers lastig om zelfstandig, zonder mogelijkheid van contextrijk leren, zich de taal eigen te maken. Het toetsen van de kennis op het gebied van maatschappijoriëntatie is wel goed mogelijk. Bovendien kan deze toets goed in de eigen taal, zowel schriftelijk als mondeling (met name belangrijk voor analfabeten) worden afgenomen;
- de varianten van klassikaal onderwijs en zelfstudie met begeleiding bieden de mogelijkheid om zowel een vorm van inburgeringsonderzoek (als nulmeting) als een taal-/maatschappijoriëntatietoets te verrichten. Hierdoor is het mogelijk niet alleen het kennisniveau van cursisten te meten maar ook de leerbaarheid, motivatie en andere capaciteiten van de nieuwkomer in beeld te krijgen.

4. **ORGANISATORISCHE VARIANTEN EN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK**

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de mogelijke inhoudelijke programma's die nieuwkomers door middel van zelfstudie, beperkte begeleiding of klassikaal onderwijs aangeboden kunnen krijgen. Dit hoofdstuk behandelt de vraag wie inburgering in het buitenland kan uitvoeren en hoe deze gefinancierd zou kunnen worden.

4.1 **Organisatorische varianten**

In hoofdlijnen zijn er drie organisatorische varianten:

1. de Nederlandse overheid alleen als toetsers;
2. de Nederlandse overheid als aanbieder van een nieuw op te zetten Oriëntatieprogramma of van een programma dat uitgaat van modules van het bestaande WIN-programma in Nederland;
3. private partijen als aanbieder van een nieuw op te zetten Oriëntatieprogramma of van een programma dat uitgaat van modules van het bestaande WIN-programma in Nederland.

In alle varianten geldt dat de Nederlandse overheid de regie voert. Regie door de Nederlandse overheid houdt minimaal in: het vaststellen van het programma of de eindtermen, toetsing, het (eventueel) verstrekken van de opdracht tot uitvoering en de kwaliteitsbewaking.

4.1.1 ***De Nederlandse overheid als toetsers***

De Nederlandse overheid kan bij nieuwkomers alleen een toets afnemen en het aan de nieuwkomer overlaten hoe hij zijn voorbereidingen op de toets treft (volledige zelfstudie). De overheid kan deze vorm van zelfstudie wel enigszins faciliteren, bijvoorbeeld in de zin van het verstrekken/verkoopen van afgestemd studiemateriaal. De verstrekking kan het beste georganiseerd worden via de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland. Deze instanties vormen de 'natuurlijke' plekken die door mensen die richting Nederland wensen te vertrekken worden aangedaan (o.a. voor de aanvraag van informatie en/of een MVV). Ambassades en consulaten hebben reeds een informatiefunctie. Overigens hebben zij ook ervaring met het afnemen van

toetsen; op deze posten worden op dit moment reeds zogenaamde naturalisatietoetsen afgenomen. Er is echter nog geen geschikt studie- en toetsingsmateriaal voorhanden, dus zal deze - na ontwikkeling - verspreid moeten worden onder deze instanties, die tevens instructies moeten krijgen over de wijze van verstrekking en toetsing.

Vragen op logistiek en financieel terrein zijn in deze variant relatief eenvoudig: het gaat om het ontwikkelen van een les-/voorlichtingspakket, in een voldoende oplage, in verschillende talen en om continue beschikbaarheid op alle ambassades en consulaten in landen waar nieuwkomers (die bij vestiging in Nederland onder de WIN vallen) uit afkomstig zijn. Vanuit Nederland zal in ieder geval een inter-departementale projectgroep opgezet moeten worden die verantwoordelijk is voor de voorbereidingen en uitvoering. De ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Buitenlandse Zaken en Justitie zullen hier een inbreng in moeten hebben. Dit geldt overigens voor alle varianten.

4.1.2 *De Nederlandse overheid als aanbieder*

De Nederlandse overheid kan een oriëntatieprogramma of modules van het huidige inburgeringsprogramma zowel in klassikaal verband als onder begeleiding aanbieden. De Nederlandse overheid heeft in dit geval regie en uitvoering in één hand. In deze variant verstrekt de Nederlandse overheid zelf het studiemateriaal, organiseert zij zelf de (les)faciliteiten in het buitenland en draagt zij zelf zorg voor het aanstellen van (eventueel Nederlandse) docenten. De ervaringen met het pilotproject op de Nederlandse Antillen van enige jaren geleden leren dat een dergelijk model zeer kostbaar en arbeidsintensief is.⁶ De kosten voor de opbouw van lesfaciliteiten op de Antillen en de organisatie vanuit Nederland bedroegen miljoenen euro's. Het programma is stopgezet omdat het niet tot het gewenste resultaat leidde (grote overheadkosten, gering aantal cursisten, motivatieproblemen, cursisten bleken al onderwijs te hebben genoten dat overeenkomt met het Nederlands onderwijssysteem enz.). Voor het opzetten van een infrastructuur in bijvoorbeeld landen als Marokko, Turkije, China en de landen van de voormalige Sovjet-Unie, zou bovendien een veelvoud van dit bedrag benodigd zijn, omdat deze landen een veel groter oppervlak bestrijken dan de Nederlandse Antillen. De benodigde investeringen zullen in de

⁶ Zie 'Migratie Antilliaanse Jongeren'. Brief van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

variant van klassikaal onderwijs uiteraard nog veel hoger liggen dan in de variant van zelfstudie met begeleiding. Om als overheid in een ander land een onderwijsinfrastructuur op te kunnen bouwen, is afstemming met het betreffende land nodig. Het gaat immers om de ingezetenen van het betreffende land. Aan het vinden van een werkbare samenwerkingsconstructie met de regering van het land zal op z'n minst een intensief onderhandelingsproces vooraf moeten gaan.

4.1.3 *Private partijen als aanbieder*

Een andere optie is dat de Nederlandse overheid een programma vaststelt dat wordt uitgevoerd door private (al dan niet commerciële) partijen en/of onderwijsinstellingen. Voordeel van deze optie is dat de Nederlandse overheid niet zelf actief is in het buitenland en de uitvoering overlaat aan gespecialiseerde instellingen. Om de kwaliteit te bewaken zou met uitsluitend erkende en gecertificeerde onderwijsinstellingen gewerkt kunnen worden. De kosten zullen echter, afhankelijk van het aantal landen en locaties waarvoor gekozen wordt, nog steeds aanzienlijk zijn. Om het bereik zo groot mogelijk te maken, kan deze variant georganiseerd worden via een (Europese) aanbesteding. Aan de opdrachtnemer(s) kunnen eisen gesteld worden met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid, eventuele toetsing en het te bereiken resultaat.

4.1.3.1 *Uitvoering door lokale partijen (in landen van herkomst)*

Aangezien niet verwacht kan worden dat de overheid ter plaatse de (voorbereidende) inburgering in het land van herkomst organisatorisch op zich neemt, wordt deze variant hieronder niet behandeld. In een dergelijke variant zou de Nederlandse overheid de uitvoering van een eigen beleidskeuze aan een andere overheid overlaten die bovendien niet direct bij een dergelijk beleid gebaat lijkt te zijn. Bovendien worden de mogelijkheden voor regie door de Nederlandse overheid hierdoor bemoeilijkt. Het is voor de Nederlandse overheid eenvoudiger om regie te voeren richting private partijen dan richting de regering van een bepaald (soeverein) land.

Het grote voordeel van het inschakelen van lokale organisaties (bijvoorbeeld NGO's, onderwijsinstellingen of taalinstututen) is dat hierdoor beter gebruik gemaakt kan worden van de lokale infrastructuur, waardoor de kosten waarschijnlijk lager uitvallen dan wanneer vanuit Nederland een infrastructuur wordt opgebouwd.

Specifieke inburgeringsprogramma's worden momenteel niet in het buitenland georganiseerd. Wel zijn er in enkele landen privé-instituten die lessen Nederlands aan hoger opgeleiden aanbieden en wordt aan sommige universiteiten de Nederlandse taal en cultuur gedoceerd (meestal als bijvak, bijvoorbeeld in Rusland en Japan). Deze initiatieven zijn echter vooralsnog niet geschikt om te voorzien in een aanbod op grote schaal. Bovendien zijn ze niet gedifferentieerd naar verschillende opleidingsniveaus en naar de (omvangrijke) groep analfabeten.

Als casestudy is binnen dit haalbaarheidsonderzoek de aanwezige infrastructuur in Turkije en Marokko onderzocht. Momenteel zijn er, behoudens een enkel privé-initiatief, geen opleidingsinstituten in Marokko en Turkije die op grootschalige wijze opleidingen Nederlandse taal en cultuur aanbieden. Evenmin zijn er in deze landen op dit moment voldoende docenten aanwezig die onderwijs over de Nederlandse taal en cultuur zouden kunnen geven.

In Turkije is met de aanwezigheid van een landelijk goed gespreid netwerk van dorps huizen en basisscholen wel een fysieke infrastructuur van leslokalen voorhanden, waarvan eventueel gebruik gemaakt kan worden bij het uitvoeren van volwasseneneducatie en inburgeringsprogramma's. Met name de dorps huizen bieden toegankelijke lesfaciliteiten, dankzij een door de Turkse regering opgezet nationaal alfabetiseringsprogramma. Ook in Marokko zou deels gebruik gemaakt kunnen worden van bestaande voorzieningen, deels zou nog in een infrastructuur moeten worden voorzien. Alle provinciesteden beschikken in ieder geval over redelijk goede fysieke faciliteiten, die voor opleidingsdoeleinden (kunnen) worden ingezet. Ook zou gebruik gemaakt kunnen worden van de steunpunten, die door plaatselijke NGO's ten behoeve van remigratieprojecten zijn opgebouwd.

De inschatting is dat de infrastructuur in de meeste andere landen waar gezinsherenigers en -vormers vandaan komen vergelijkbaar is, hoewel de geografische spreiding van nieuwkomers in landen als China zeer groot is. Het beschikbaar komen van de infrastructuur is echter sterk afhankelijk van het aantal nieuwkomers. In landen waar slechts weinig nieuwkomers van afkomstig zijn, zal naar verwachting - qua geografische spreiding - een beperkt aanbod ontstaan.

Hoewel de kosten lager zullen zijn indien lokale organisaties de inburgeringsprogramma's uitvoeren, zal de kwaliteitsborging gecompliceerder zijn. Lokale (onderwijs)instellingen hebben geen ervaring met het Nederlandse inburgeringsprogramma en bij uitbesteding aan hen is de kans op het ontstaan van allerlei verschillende inburgeringstrajecten groot. Variëteit in gehanteerde lesmethoden en -methodieken kan de aansluiting op het inburgeringsprogramma in Nederland bemoeilijken. De bewaking van de overeengekomen kwaliteitseisen en resultaten vereist dan een zware monitoringsrol van de Nederlandse overheid, hetgeen eisen stelt aan het beschikbare budget.

4.1.3.2 *Uitvoering door een samenwerkingsverband van plaatselijke en Nederlandse partijen*

De organisatie van cursussen in het land van herkomst zou ook door Nederlandse en lokale (al dan niet commerciële) organisaties gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden. De betrokken organisaties zouden op efficiënte wijze gebruik kunnen maken van de lokale infrastructuur. Nederlandse (gecertificeerde) onderwijsorganisaties met kennis en ervaring op het terrein van inburgering en educatie kunnen erop toezien dat zijzelf en hun lokale partner de met de overheid overeengekomen afspraken en resultaten naleven. Zij zorgen voor een inhoudelijke aansluiting op het inburgeringsprogramma in Nederland. Let wel, dit is niet eenvoudig, maar met name het zorgdragen voor een goede aansluiting op de inburgeringstrajecten in Nederland, pleit voor betrokkenheid van Nederlandse uitvoerders bij de uitvoering van voorbereidende trajecten in het buitenland, vooral wanneer deze onderdeel vormen van de WIN.

4.2 **Kosten**

In deze paragraaf bieden wij enig inzicht in de kosten voor het opzetten van inburgeringstrajecten in het land van herkomst. Gesteld dient te worden dat de kosten van een inburgeringstraject per land sterk zullen verschillen, afhankelijk van de wijze waarop een inburgeringsprogramma in het land van herkomst inhoudelijk wordt opgezet, het aantal deelnemende nieuwkomers per jaar, de beschikbaarheid van de vereiste infrastructuur enz.

Algemene kosten

Invoering van inburgering in landen van herkomst vereist een gedegen voorbereiding. Allereerst zullen op (inter)departementaal niveau financiële en personele capaciteit moeten worden vrijgemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan het opzetten van een (inter)departementale projectgroep die verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking, implementatie en monitoring/begeleiding van inburgering in het land van herkomst. De personele bezetting van de projectorganisatie is afhankelijk van de organisatorische variant waar voor wordt gekozen. Indien gekozen wordt voor een klassikale variant, waarbij de overheid zelf de uitvoerder is, dan hebben we het over een organisatie met tientallen uitvoerenden. Indien bijvoorbeeld gekozen wordt voor zelfstudie zonder begeleiding, dan kan worden volstaan met een compact projectbureau dat zorgdraagt voor toezicht op en coördinatie van de uitvoering.

Kosten van ontwikkeling van studiemateriaal en toets

Gezien het ontbreken van geschikt lesmateriaal dat toegespitst is op inburgering in de vele verschillende landen van herkomst, zal tenminste in de ontwikkeling, productie en distributie van studiemateriaal dienen te worden geïnvesteerd. Dit geldt zowel voor het oriëntatieprogramma als voor de startmodule van het WIN-programma (zoals in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet). De ontwikkelkosten van dit les- en het bijhorende toetsingsmateriaal worden geschat op € 500.000,- tot € 750.000,-, inclusief vertaalkosten en exclusief productie- en distributiekosten. Deze bedragen zijn gebaseerd op informatie die ons door de ontwikkelaars van dit type lesmateriaal is aangereikt.

Kosten van inburgeringsprogramma

Wat betreft de mogelijkheid van het opzetten van opleidingscentra (voor zelfstudie met begeleiding of klassikaal onderwijs) in het land van herkomst en de hieraan verbonden kosten kan het volgende worden gesteld. De kosten van het ter plaatse inrichten van zogenaamde ‘open leercentra’ die nieuwkomers helpen zich te oriënteren en voor te bereiden op hun komst naar Nederland, zijn moeilijk in te schatten en zullen ook per land variëren. Het is wellicht mogelijk om bij het opzetten van dergelijke leercentra gebruik te maken van bestaande plaatselijke onderwijsvoorzieningen (bijvoorbeeld Turkse dorpshuizen).

De verwachting is dat de kosten van gebruikmaking van de infrastructuur in de meeste landen van herkomst aanzienlijk lager zullen zijn dan de kosten van gebruikmaking van de infrastructuur in Nederland. Niettemin zal het hier gaan om een investering die vele miljoenen euro's bedraagt.

De kosten sec van educatie en begeleiding zullen ook per land verschillen. De cursuskosten voor het educatieve gedeelte van het inburgeringstraject in Nederland bedragen circa € 4.500,- per deelnemer⁷ (in de bekostiging wordt uitgegaan van een gemiddelde groepsgrootte van 10-12 personen en gemiddeld 600 uren). In de variant waarbij in landen van herkomst gebruik gemaakt wordt van lokale docenten en bestaande infrastructuur, zullen de kosten per deelnemer per uur - gezien het salarisoniveau in de verschillende landen van herkomst - waarschijnlijk aanzienlijk lager uitvallen dan in Nederland. Wanneer echter nieuwe voorzieningen moeten worden gecreëerd en docenten vanuit Nederland/Nederlandstalige gebieden moeten worden aangetrokken, zullen de kosten per deelnemer per uur waarschijnlijk hoger uitvallen dan in Nederland (salariskosten, toeslagen, reis- en verblijfkosten enz.). Gezien het feit dat op jaarbasis enkele duizenden nieuwkomers tot de doelgroep kunnen worden gerekend, zullen de kosten tientallen miljoenen euro's per jaar bedragen.

Daarbij komt dat inburgering in het land van herkomst primair als een voortraject moet worden beschouwd dat het inburgeringsprogramma in Nederland slechts in beperkte mate kan vervangen. De totale kosten (van het inburgeringstraject als geheel, uitgevoerd in het land van herkomst en in Nederland) zullen hoger uitkomen dan nu het geval is. Echter, indien het starten van inburgering in het land van herkomst leidt tot een vermindering van de uitval in Nederland, kunnen hier weer aanzienlijke rendementsverbeteringen tegenover staan.

De kosten van de toetsing zullen ongeveer op het niveau liggen van de huidige kosten van de naturalisatietoets. Op dit moment liggen de kosten voor de naturalisatietoets op € 230,- per deelnemer⁸.

⁷ Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (2002).

⁸ IND, "Uw eerste stap naar het Nederlanderschap", Den Haag, april 2003.

4.3 **Financieringssystematiek**

De financiering van inburgering in het land van herkomst kent in hoofdlijnen drie varianten:

1. bekostiging door de Nederlandse overheid;
2. bekostiging door de inburgeraar zelf;
3. gezamenlijke bekostiging (eigen bijdrage).

Het opzetten van inburgeringsprogramma's in het land van herkomst is sterk afhankelijk van de zekerheid van financiering.

Indien de Nederlandse overheid de benodigde middelen volledig ter beschikking stelt, zullen er relatief weinig financiële problemen zijn om voldoende aanbod van de grond te doen komen. Ook in het geval wanneer de uitvoering in private handen ligt zal bij volledige financiering door de Nederlandse overheid voldoende aanbod ontstaan. Richting de markt stelt de Nederlandse overheid zich in dit geval op als inkoper en financier van opleidingsplaatsen.

Indien de inburgeraar zelf het traject dient te bekostigen, is de vraag of deelname vrijwillig dan wel verplicht is, cruciaal. Bij inburgering op vrijwillige basis zal het aanbod slechts in beperkte mate van de grond komen. Alleen bij een verplicht (voorbereidend) inburgeringstraject én de aanwezigheid van voldoende nieuwkomers zal er vanuit de markt voldoende aanbod ontstaan.

Ook indien een eigen bijdrage aan de nieuwkomer wordt gevraagd (variant drie) zal er sprake moeten zijn van een verplicht karakter van het inburgeringstraject. Alleen dan ontstaat er een serieus aanbod van opleidingsplaatsen.

4.4 **Afweging**

In de afweging welke organisatorische variant de voorkeur verdient, speelt een fundamenteel discussiepunt: namelijk of het wenselijk is dat de Nederlandse overheid in een opleidingsinfrastructuur in het buitenland voorziet, of dat inburgering in het land van herkomst primair de verantwoordelijkheid van de nieuwkomer zelf is.

Eenzijds kan betoogd worden dat de verantwoordelijkheid voor de (voorbereidende) inburgering in eerste instantie bij de nieuwkomer zelf ligt. Deze zou zijn eigen inburgering dienen vorm te geven door middel van (gefaciliteerde) zelfstudie en deze zelf dienen te bekostigen. Anderzijds kan gesteld worden, dat als de Nederlandse overheid eisen stelt aan de inburgering, zij nieuwkomers ook in staat dient te stellen om aan die voorwaarden te kunnen voldoen, door zorg te dragen voor een voldoende aanbod van opleidingsprogramma's en een bijdrage te leveren aan de financiering.

5. VERPLICHTE OF VRIJWILLIGE DEELNAME?

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de Nederlandse overheid ervoor kan zorgen dat het bereik van inburgeringsprogramma's in het land van herkomst zo groot mogelijk is. Onder welke voorwaarden kan (voorbereidende) inburgering in het land van herkomst verplicht worden gesteld en welke prikkels (incentives) kunnen er worden ingebouwd om nieuwkomers te stimuleren op vrijwillige basis te starten met hun inburgering?

5.1 Verplichte inburgering

Onlangs is in Brussel een politiek akkoord bereikt over een nieuwe EG-Gezinsherenigingsrichtlijn die stelt 'dat lidstaten aan onderdanen van derde landen eisen mogen stellen in verband met het voldoen aan naar nationaal recht te bepalen integratiemaatregelen (art. 7 lid 2)'. Deze richtlijn geldt overigens uitsluitend 'voor hereniging met een familielid in een EU-land die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat bezit (bijvoorbeeld een Marokkaanse Nederlander die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt en zich in Nederland met een gezinslid wil herenigen)'. Op gezinshereniging met in Nederland wonende Nederlanders heeft de richtlijn geen betrekking.

Bij het verplichtstellen van inburgeringsvoorwaarden in het land van herkomst dient echter ook rekening gehouden te worden met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 8 van dat verdrag vermeldt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Verplichte inburgering in het land van herkomst (in de zin van het afnemen van een toets die geldt als toegangseis) zou als een inbreuk op dit recht op respect voor het gezinsleven kunnen worden aangemerkt, als daardoor gezinshereniging onmogelijk wordt gemaakt of te zeer wordt belemmerd. Er is overigens geen jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens die het opleggen van inburgeringsvoorwaarden aan gezinsvormers in het land van herkomst rechtstreeks verbiedt. Het EVRM gaat uit van een ‘faire balance’ tussen de legitieme belangen van de betrokken staat en de betrokken individuen. Een inburgeringsprogramma (inclusief een toets) als toelatingseis kan dan ook alleen worden ingevoerd indien deze rekening houdt met het bovenstaande.

In hoeverre verplichte inburgering een belemmering vormt voor het recht op gezinsleven is onder meer afhankelijk van de eisen die aan de nieuwkomer worden gesteld en de mogelijkheden die de nieuwkomer krijgt aangereikt om aan die eisen te kunnen voldoen. Indien bijvoorbeeld wordt gekozen voor een verplicht inburgeringsprogramma dan zullen voldoende faciliteiten in het betreffende land georganiseerd moeten worden, waardoor nieuwkomers in staat gesteld worden om aan de gestelde verplichtingen te kunnen voldoen.

Daarbij lijkt het juridisch onhaalbaar om alleen in bepaalde landen deelname aan een voorbereidende inburgeringsprogramma verplicht te stellen. Het gelijkheidsbeginsel vergt dat overal dezelfde eisen worden gesteld en dezelfde mogelijkheden bestaan. Nederland zal in verschillende landen dus dezelfde infrastructuur beschikbaar moeten (laten) stellen.

In het geval van Nederland vormt daarbij een extra ‘handicap’ het feit dat het leren van de Nederlandse taal en cultuur in de meeste landen momenteel niet zonder meer mogelijk is. Engels en in mindere mate Frans worden wel in zeer veel landen - zelfs in het reguliere onderwijs - aangeboden. Vandaar dat traditionele immigratielanden als Canada, Australië en de Verenigde Staten eenvoudiger een aantal immigratievoorwaarden kunnen stellen. Dit impliceert dat in vergelijking met voornoemde landen van een land als Nederland een veel grotere inspanning verwacht zal worden bij het beschikbaar krijgen van een adequate infrastructuur.

Tot slot. Indien om praktische en financiële redenen alleen in een beperkt aantal landen voor faciliteiten wordt gezorgd en wanneer inburgeringsverplichtingen in het land van herkomst als een verzwaaring van de eisen voor gezinshereniging en -vorming kunnen worden gekwalificeerd, dan kan die verplichting kwetsbaar zijn voor de tegenwerping dat art. 14 van het EVRM wordt geschonden. Dit artikel schrijft voor dat het ‘genot van onder meer de in art. 8 vermelde rechten (recht op gezinsleven) moet zijn verzekerd zonder onderscheid te maken op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status’.

5.2 Vrijwillige inburgering

Bij vrijwillige inburgering in het land van herkomst, zal het gezien de doelstellingen van de motie, zaak zijn zoveel mogelijk mensen bereid te vinden die zich willen voorbereiden op hun komst naar Nederland.

Vrijwillige deelname zonder incentives zal waarschijnlijk leiden tot een zeer beperkte participatie van nieuwkomers. Alleen diegenen die ‘autonoom’ gemotiveerd zijn en in staat zijn tot deelname (financieel, qua opleidingsniveau, zelfstandigheid enz.) zullen hieraan deelnemen.

Om het bereik van vrijwillige inburgeringsprogramma’s zo groot mogelijk te maken en een actieve deelname van kandidaten te stimuleren, dienen er voor de nieuwkomer derhalve serieuze incentives te zijn. Aan nieuwkomers die vrijwillig deelnemen aan een inburgeringsprogramma en/of met goed gevolg een toets hebben afgelegd, kunnen materiële en/of immateriële beloningen in het vooruitzicht worden gesteld. De incentives kunnen variëren van het aanbieden van (gratis) lespakketten, bijvoorbeeld bestaande uit audiovisueel materiaal, tot het aanbieden van een versoepelde MVV-procedure (bijvoorbeeld door het instellen van een zogenaamde *fast lane* voor mensen die op vrijwillige basis hebben deelgenomen aan het inburgeringsprogramma). Nader dient te worden onderzocht of en in welke mate versoepeling van de MVV-procedure juridisch mogelijk en praktisch is.

Verder kan vrijwillige deelname aan inburgering worden beloond met vrijstellingen voor bepaalde onderdelen van het inburgeringsprogramma in Nederland (in verdergaande mate dan op basis van het inburgeringsonderzoek thans mogelijk is).

De vraag is echter of bovengenoemde incentives ook daadwerkelijk leiden tot het starten van inburgering in het land van herkomst. Het is niet denkbeeldig dat met inburgering op vrijwillige basis alleen de gemotiveerde en/of hoger opgeleide nieuwkomers worden bereikt. Voor het voorkomen van achterstanden in Nederland lijkt het echter belangrijk dat juist de minder gemotiveerde, lager opgeleide en analfabete doelgroepen worden bereikt.

6. SCENARIO'S VOOR INBURGERING IN HET LAND VAN HERKOMST

6.1 Inleiding

De centrale vraag van het haalbaarheidsonderzoek luidt:

Welke mogelijkheden bestaan er voor het starten van inburgering voor nieuwkomers in het land van herkomst?

De praktische haalbaarheid stond bij dit onderzoek voorop; de politieke wenselijkheid bleef in dit kader buiten beschouwing. De praktische haalbaarheid is beoordeeld op de volgende gronden: inhoudelijk, organisatorisch/logistiek, financieel en juridisch. Het haalbaarheidsonderzoek was gericht op alle *volwassen gezinsvormers en gezinsherenigers*, waarvoor in Nederland volgens de WIN de verplichting tot het volgen van het inburgeringsprogramma geldt.

6.2 Scenario's

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende elementen aan bod geweest die aan de orde zijn bij het bepalen hoe inburgering in landen van herkomst gestalte kan krijgen. Theoretisch zijn enkele scenario's voor inrichting van (voorbereidende) inburgeringstrajecten in landen van herkomst mogelijk. Deze worden aangeduid in de tabel op de volgende pagina.

| | Varianten | | | | | |
|-------------------------------|----------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Inhoudelijke invulling | Onderdelen van bestaande programma WIN | | | Nieuw oriëntatieprogramma | | |
| Instructie-methode | Zelfstudie | Zelfstudie met begeleiding | Klassikaal onderwijs | Zelfstudie | Zelfstudie met begeleiding | Klassikaal onderwijs |
| Uitvoering door | Nederlandse overheid | | Private partijen | Nederlandse overheid | | Private partijen |
| Financiering door | Nederlandse overheid | Inburgeraar | Gezamenlijk (eigen bijdrage) | Nederlandse overheid | Inburgeraar | Gezamenlijk (eigen bijdrage) |
| Deelname | Verplicht | Vrijwillig, met incentives | Vrijwillig, zonder incentives | Verplicht | Vrijwillig, met incentives | Vrijwillig, zonder incentives |
| Eindtoets | ja | | nee | ja | | nee |

De inrichting van het (voorbereidende) inburgeringstraject kan op basis van keuzes op de verschillende onderdelen gestalte krijgen. Theoretisch levert dit vele (tientallen) sub-varianten per inhoudelijke invulling op. Echter, gezien ‘voors’ en ‘tegens’ van de verschillende keuzes zijn feitelijk drie scenario’s voor inrichting van de voorbereidende trajecten denkbaar.

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|-------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Inhoudelijke invulling | Onderdelen van bestaande WIN-programma | Nieuw oriëntatie-programma | Nieuw oriëntatie-programma |
| Instructiemethode | Klassikaal onderwijs | Zelfstudie | Zelfstudie met begeleiding |
| Uitvoering door | Private partijen | Nederlandse overheid | Private partijen |
| Financiering door | Nederlandse overheid en inburgeraar (eigen bijdrage) | Nederlandse overheid en inburgeraar (eigen bijdrage) | Nederlandse overheid en inburgeraar (eigen bijdrage) |
| Deelname | Verplicht of (minimaal) vrijwillig mét incentives | Verplicht of (minimaal) vrijwillig mét incentives | Verplicht of (minimaal) vrijwillig mét incentives |
| Eindtoets | Ja | Ja | Ja |
| Kosten | Hoog | Laag | Redelijk hoog |

De selectie van deze scenario's is tot stand gekomen op basis van de volgende argumenten:

Ten aanzien van de inhoudelijke invulling

In onze analyse stellen we twee inhoudelijke varianten voor, te weten 'Startmodule(s) van het inburgeringsprogramma zoals beschreven in de WIN' of een nieuw te ontwikkelen Oriëntatieprogramma. In beide varianten vormen kennismaking met de Nederlandse taal en Maatschappijoriëntatie de centrale onderdelen. De achtergrond hiervan is als volgt.

Om integratie in Nederland te bevorderen, is het met name zinvol als nieuwkomers zich al voor hun komst een realistisch beeld van de Nederlandse samenleving kunnen vormen en kunnen kennismaken met de Nederlandse taal. Een combinatie van Maatschappijoriëntatie en (elementaire) taalverwerving, lijkt het meest geschikt voor inburgering in het land van herkomst. Beroepenoriëntatie zou hier onderdeel van uit kunnen maken. Een module Maatschappijoriëntatie kan de nieuwkomer helpen zich te oriënteren op de Nederlandse samenleving en op wat hem daar te wachten staat. Regelmatig blijkt dat nieuwkomers een weinig realistisch beeld hebben van de situatie in Nederland en te hooggespannen verwachtingen hebben over hun mogelijkheden in Nederland. Een adequate maatschappijoriëntatie in het land van herkomst kan ertoe leiden dat nieuwkomers hun besluit om naar Nederland te komen beter kunnen overwegen. Gemotiveerde kandidaten kunnen door het volgen van een module Maatschappijoriëntatie een extra stimulans krijgen om actief en gericht te werken aan de eigen inburgering.

Op de vraag of het traject in het land van herkomst gezien dient te worden als een onderdeel van het bestaande (in Nederland reeds geldende) inburgeringstraject of als een nieuw voorbereidend oriëntatieprogramma, is het antwoord dat beide varianten mogelijk zijn. Het gaat hierbij vooral om een politieke en/of financiële keuze. Wanneer men ervoor kiest in het land van herkomst onderdelen van het bestaande inburgeringsprogramma uit te voeren, dan zullen hiermee meer investeringen gemoeid zijn dan wanneer het gaat om een relatief licht oriëntatieprogramma.

Ten aanzien van de instructiemethoden

Het traject kan - zowel bij de variant ‘oriëntatieprogramma’ als bij de variant ‘module van het bestaande inburgeringsprogramma’ - op verschillende manieren worden vormgegeven. Op hoofdlijnen zijn hiervoor drie mogelijkheden: zelfstudie, zelfstudie met begeleiding en klassikaal onderwijs. In alle gevallen dient een eindtoets te worden afgenomen. De keuze voor een bepaalde variant is opnieuw afhankelijk van de vraag hoe ‘stevig’ men de voorbereiding wenst. Een groot nadeel bij zelfstudie is de hoge drempel. Veel nieuwkomers zijn niet of laag opgeleid en niet gewend zelfstandig te leren. Zelfstudie, zelfs met een georganiseerd aanbod van faciliteiten en aanvullende begeleiding, lijkt dan ook met name geschikt voor een relatieve lichte invulling van het voorbereidende inburgeringstraject of - in het geval van een zwaardere invulling - alleen geschikt te zijn voor hoger opgeleiden. Vooral het leren van de Nederlandse taal is in de variant van zelfstudie voor laag opgeleiden en analfabeten een zeer lastige aangelegenheid. Een NT2-toets zal voor deze categorie nieuwkomers een grote barrière vormen.

De meest intensieve variant betreft het aanbieden van klassikaal onderwijs aan nieuwkomers. Met name laag opgeleide en analfabete nieuwkomers zijn het best gediend bij het volgen van een gestructureerd lesprogramma. Klassikaal onderwijs is daarom vooral voor deze doelgroep geschikt en noodzakelijk als gekozen wordt voor een vorm waarin nieuwkomers starten met onderdelen van het bestaande inburgeringsprogramma. Voldoende geografische spreiding van het aanbod aan opleidingscentra is hierbij cruciaal. Een (zeer) grote opgave vormt hierbij het optuigen en beheersen van de voorbereidende inburgeringstrajecten en het financieren van de uitvoeringsorganisatie met de daarbij horende faciliteiten (gebouwen, onderwijzers, hulpmiddelen enz.). In deze variant wordt het voorbereidende inburgeringstraject dus een complexe en dure aangelegenheid.

Ten aanzien van de uitvoering

Het faciliteren van zelfstudie op vrijwillige basis, in de zin van het verstrekken/ verkopen van alleen studiemateriaal en het afnemen van een eindtoets, kan het beste plaatsvinden via de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland. De uitvoering geschiedt dan feitelijk door de Nederlandse overheid (scenario 2).

Daarnaast zijn voor de varianten ‘zelfstudie met begeleiding’ en ‘klassikaal onderwijs’, in principe twee uitvoeringsconstructies mogelijk:

1. uitvoering door de Nederlandse overheid;
2. uitvoering door private partijen.

Vanuit financieel en logistiek perspectief bezien, lijkt de optie waarbij de Nederlandse overheid de opdrachtgeversrol vervult en de uitvoering wordt neergelegd bij private partijen het meest verstandig. Het aanbod dient dan zo te worden opgezet dat de bestaande lokale voorzieningen (in de betreffende landen) maximaal worden gebruikt. Hierbij geldt dat de Nederlandse overheid altijd de regie voert. Dit houdt minimaal in: het vaststellen van het programma of de eindtermen, uitvoering van de toetsing, het eventueel verstrekken van de opdracht tot uitvoering en de kwaliteitsbewaking.

Vanuit de optiek van efficiency en kwaliteitsborging is een organisatorische opzet van de uitvoering te prefereren waarbij sprake is van een samenwerkingsverband tussen Nederlandse organisaties (met ervaring op het gebied van inburgering) en lokale (opleidings)organisaties. De betrokken lokale organisaties zouden op efficiënte wijze gebruik kunnen maken van hun lokale infrastructuur en de Nederlandse (gecertificeerde) organisaties zouden kunnen bewaken dat de met de overheid overeengekomen resultaten worden behaald en dat er een goede inhoudelijke aansluiting op het inburgeringsprogramma in Nederland plaatsvindt.

Het ontwikkelen en opstarten van de twee bovengenoemde varianten vereisen veel personele en financiële capaciteit. Onze inschatting is dat hiervoor een voorbereidingsfase van 1 à 2 jaar (afhankelijk van de zwaarte van de variant) benodigd is. In deze fase dient de gekozen variant verder uitgewerkt te worden door een projectorganisatie die de organisatorische, juridische, inhoudelijke en financiële consequenties nader uitwerkt en die een implementatieplan opstelt (in deze periode dienen (zo nodig) ook nieuwe instructiemethoden ontwikkeld te worden, aangepaste toetsen te worden ontwikkeld, de (eventuele) aanbestedingsprocedure te worden voorbereid enz.). De feitelijke invoering zal naar verwachting ongeveer één jaar vergen. In totaal bedraagt de invoering van deze varianten van inburgering in het land van herkomst 2 à 3 jaar.

Financiering

Het ontstaan van aanbod (vanuit de markt) voor de uitvoering van inburgeringsprogramma's (in de varianten 'klassikaal onderwijs' en 'begeleiding bij zelfstudie') in het land van herkomst is sterk afhankelijk van de zekerheid van financiering en van de vraag of inburgering vrijwillig plaatsvindt of verplicht wordt gesteld. Indien de Nederlandse overheid de benodigde middelen volledig verstrekt, zullen er weinig problemen zijn om voldoende aanbod van de grond te doen komen. Indien de inburgeraar zelf het traject in het eigen land dient te bekostigen, zal bij inburgering op vrijwillige basis een beperkt aantal partijen bereid zijn een opleidingsaanbod neer te zetten. Alleen bij een verplicht of een sterk gestimuleerd vrijwillig (voorbereidend) inburgeringstraject én bij een voldoende omvang van de groep nieuwkomers, zal er vanuit de markt een geografisch voldoende dekkend aanbod ontstaan. Ook indien een eigen bijdrage aan de nieuwkomer wordt gevraagd, zal er sprake moeten zijn van een verplicht of een sterk gestimuleerd (voorbereidend) inburgeringstraject.

Om de nieuwkomer zoveel mogelijk te committeren, verdient het in alle scenario's aanbeveling de inburgeraars een redelijke eigen bijdrage te vragen; de kans dat nieuwkomers de trajecten serieus gaan nemen, wordt hiermee vergroot.

Welke variant ook gekozen wordt (met of zonder eigen bijdrage, lichte of zware invulling, publieke of private uitvoering) in alle varianten blijft een stevige financiële investering van de Nederlandse overheid noodzakelijk. Alleen met voldoende garanties van de Nederlandse overheid zal een serieus en structureel aanbod van de grond komen.

Ten aanzien van de basis voor deelname

Op basis van het verrichte haalbaarheidsonderzoek kan op juridische gronden geconcludeerd worden dat *verplichte* (voorbereidende) inburgering in het land van herkomst (met een toets als voorwaarde voor toelating tot Nederland) juridische 'haken en ogen' kent en een zeer stevige investering vergt (overall dezelfde eisen en dezelfde infrastructuur), maar dat er verschillende mogelijkheden bestaan om in het land van herkomst op vrijwillige basis te starten met (voorbereidende) inburgeringsprogramma's.

De vrijwillige variant biedt echter alleen perspectief wanneer daaraan (richting de nieuwkomer) serieuze incentives worden verbonden om deelname maximaal te stimuleren. Deelnemers die zich vrijwillig aanmelden voor een inburgeringsprogramma, met goed gevolg het programma hebben doorlopen en/of met goed gevolg een toets hebben afgelegd, kunnen materiële en/of immateriële beloningen in het vooruitzicht worden gesteld. De incentives kunnen variëren van het aanbieden van (gratis) lespakketten, bestaande uit o.a. audiovisueel materiaal, tot het aanbieden van een versoepelde MVV-procedure (bijvoorbeeld door het instellen van een zogenaamde *fast lane* voor mensen die op vrijwillige basis hebben deelgenomen aan het inburgeringstraject). Verder kan vrijwillige deelname aan een inburgeringsprogramma worden beloond met vrijstellingen voor bepaalde onderdelen van het inburgeringsprogramma in Nederland of met een reductie op de eigen bijdrage wanneer deze zou worden ingevoerd.

Eindtoets

Zowel met het oog op het stimuleren van deelname als met het oog op het vaststellen van het behaalde niveau (wat ook noodzakelijk is voor het effectueren van de incentives en voor het leggen van de relatie met het inburgeringstraject in Nederland), is het noodzakelijk een eindtoets in te voeren. Gezien de kwetsbaarheid ten aanzien van de kwaliteit en de fraudebestendigheid, dient de eindtoets ofwél onder een strikte toezicht van de Nederlandse overheid, ofwél door de Nederlandse overheid zelf te worden uitgevoerd. Alleen met een stevige betrokkenheid en met toezicht van de Nederlandse overheid kunnen voldoende garanties voor kwaliteitshandhaving en het voorkomen van fraude worden ingebouwd.

6.3 Samenvattende conclusie

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, hebben wij in deze quick scan alleen gekeken naar de praktische haalbaarheid van (voorbereidende) inburgeringstrajecten in landen van herkomst. Wij hebben uit de resultaten van ons onderzoek drie serieuze scenario's 'gebouwd'. Om te voorkomen dat men het idee krijgt dat het hier gaat om simpele oplossingen voor de gestelde vraag, stellen wij hier uitdrukkelijk dat het in alle varianten gaat om een complex proces met stevige financiële consequenties.

Met name het eerste scenario (het voorbereidende inburgeringstraject als onderdeel van het WIN-programma in Nederland, met klassikaal onderwijs), is een zeer complexe en dure investering waarbij ernstig betwijfeld kan worden of de kosten-baten analyse in positieve zin zal uitpakken. De scenario's waarbij sprake is van de invoering van een (nieuw) oriëntatieprogramma en waarin nieuwkomers in de vorm van zelfstudie (eventueel met een vorm van lichte begeleiding) participeren, bieden reële slagingskansen. De slagingskansen worden vergroot wanneer het programma een verplicht karakter heeft of waaraan minimaal serieuze incentives worden gekoppeld.

6.4 **Hoe verder?**

Deze quick scan biedt de contouren van waaruit keuzes gemaakt kunnen worden. De keuze kan echter niet meer zijn dan een richting die verder uitgewerkt zou moeten worden. Zoals gesteld dient er een inter-departementaal projectteam te worden ingesteld en verder uitwerking te worden gegeven aan de financiële, organisatorische, inhoudelijke en juridische consequenties die verbonden zijn aan de verschillende mogelijkheden c.q. aan de gemaakte keuze. Daarbij zal per land van herkomst gekeken moeten worden naar de wijze van invoering van de hierboven geschetste scenario's.

Indien vervolgens tot implementatie wordt besloten, is het naar onze mening noodzakelijk om als vervolgstap - met het oog op verdere uitwerking en beproeving van de gekozen variant(en) - een pilotfase in te bouwen. Deze pilot kan inzicht verschaffen in het nut en effect van (voorbereidende) inburgeringsprogramma's in het land van herkomst. Gezien de omvang van de instroom uit de verschillende landen, bieden pilots in bijvoorbeeld Turkije en Marokko perspectief voor het opdoen van de noodzakelijke ervaringen. Om tot een goede keuze te kunnen komen van de definitieve aanpak, zullen binnen de pilot verschillende varianten (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) verder tegen elkaar afgezet moeten worden.

Bijlagen

BIJLAGE

Voor het verrichten van dit haalbaarheidsonderzoek zijn diverse bronnen gebruikt. Naast het voeren van gesprekken met deskundigen op het gebied van inburgering, is op 20 maart een expertmeeting gehouden met vertegenwoordigers van diverse organisaties. Zowel de uitkomsten van de gehouden interviews als de uitkomsten van de expertmeeting zijn in dit onderzoek verwerkt. Verder is divers schriftelijk bronnenmateriaal geraadpleegd, waaronder rapporten, nota's en wet- en verdragsteksten.

Geraadpleegde deskundigen

De volgende personen zijn in het kader van dit onderzoek geïnterviewd:

Hoogleraar P. Boeles, Rijksuniversiteit Leiden

De heer T. Groenewegen, Universiteit van Amsterdam

De heer I. Kutluer, Nederlands Migratie Instituut

Mevrouw M. van der Laan, Ministerie van Justitie

Mevrouw E. de Jong, Ministerie van Justitie

De heer I. Akel, Nederlands Centrum Buitenlanders

De heer A. Menebhi en de heer R. van Oordt, EMCEMO

Mevrouw J. van Metelen en mevrouw K. Fuhri Snethlage, ROC Amsterdam

Mevrouw F. Jansen, Taal en Educatie

Mevrouw A. van Kalfsbeek, steunpunt Neerlandistiek in het buitenland

Aan de expertmeeting hebben de volgende personen deelgenomen:

Mevrouw M. van der Heide, Ministerie van Justitie

De heer J. Damoiseaux, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Mevrouw I. Michalowski, Katholieke Universiteit Nijmegen

De heer S. Bouddouft, Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)

Mevrouw K. Fuhri Snethlage, ROC Amsterdam

Mevrouw M. Tijssen, CINOP

Mevrouw M. van Dun, Gemeente Nieuwegein

De heer M. el Fiddali, Gemeente Hoorn

Mevrouw I. Ketelaar, VNG

De heer A. Turan, Albeda College

De heer L. Edriouch, Gemeente Utrecht

De heer W. van Bijlert, VNG

De heer A. Menehbi, EMCEMO

Schriftelijke en digitale bronnen

- Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers, maart 2002
- IBO-rapport Perspectief op Integratie, onderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid, 2002
- Meer dan een eerste stap, Eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid, 2002
- Inburgering in Perspectief, Taskforce Inburgering, 2002
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Nederland als Immigratiesamenleving, 2001
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 8 en 14
- Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)
- Motie Inburgering van Kamerlid Sterk (CDA) c.s., 3 december 2002
- Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden, Den Haag 25 december 2002
- Migratie Antilliaanse Jongeren, Brief van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid
- Nota Migratie Antilliaanse Jongeren, DCIM, 10 november 1998
- Statistisch Bulletin, 59e jaargang no.1/9 januari 2003
- Persbericht BVE Raad, 16 januari 2003

De volgende digitale bronnen zijn gebruikt:

www.inburgernet.nl

www.cbs.nl

www.jeugd.an