

**Nieuwkomers integreren.
Een vergelijkende evaluatie van lokale programma's in
Munster en Enschede**

Universität Münster / Universiteit Twente

Ines Michalowski

Prof. Dr. Erik Snel

Dr. Jörgen Svensson

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

Inhoudsopgave

0. Voorwoord.....	3
1. Is integratie meetbaar?.....	6
2. Een nieuw concept voor de integratie van “Spätaussiedlers” in Münster.....	20
3. Taal als sleutel tot integratie: het Nederlandse inburgeringsbeleid.....	29
4. Opzet en uitvoering onderzoek in Enschede en Münster.....	45
5. Beschrijving van de in Enschede en Münster onderzochte groepen	58
6. Resultaten van de beleidstrajecten in Enschede en Münster.....	71
7. Conclusies voor het integratiebeleid van beide steden.....	108
Literatuur.....	115
Bijlagen.....	118

0. Voorwoord

Enschede en Munster hebben, tegen de achtergrond van de steeds weer optredende integratieproblemen, in 2003 een aantal concepten ontwikkeld om de relatie en de samenwerking tussen allochtonen en autochtonen te verbeteren. Deze activiteiten werden door de Europese Unie gesubsidieerd. Deze subsidie is, in samenwerking met de EUREGIO, afkomstig van het Europees Structuurfonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in het kader van het Communautaire initiatief INTERREG-III A. Aan Duitse zijde leverde ook de deelstaat Noordrijn-Westfalen een bijdrage. Munster ging aan de slag met de woonintegratie en bracht migranten systematisch in contact met de buurt, de verenigingen en de instanties. Enschede richtte zich op de kwalificatie van migranten om de kansen op een baan te vergroten. Dit werd gedaan door taal- en inburgeringscursussen en beroepsoriëntatie. In Munster ging het om de groep zgn. 'Spätaussiedler' (immigranten van Duitse origine) uit Rusland en andere GOS-landen; in Enschede ging het om vluchtelingen en gezinsleden uit de hele wereld. Ons Nederlands-Duits team van wetenschappers had de taak om de beide concepten en de praktische realisatie te evalueren en te vergelijken. Het voor u liggende eindverslag is het resultaat van een twee jaar durende samenwerking tussen Nederlandse en Duitse wetenschappers.

Gezien de veranderingen qua sociale voorzieningen, arbeidsmarkt en economie in de Europese landen door de globalisering, zal de integratie van migranten nog lang een belangrijke taak blijven. Wanneer men tien jaar geleden de integratiemaatregelen en het integratiebeleid van een Nederlandse en een Duitse stad met elkaar zou hebben vergeleken, zou men met name "integratiemodellen", zoals het multiculturalisme of het "gastarbeidersmodel" vergeleken hebben. In ons onderzoek gaat het echter concreet om bepaalde maatregelen.

Wanneer men de huidige integratiepraktijk in de beide steden wat nauwkeuriger bekijkt, ziet men dat pragmatisch te werk wordt gegaan. Deze opzet kan zowel in Nederland alsook in Duitsland worden gezien. Hier worden twee verschillende manieren van werken voor het integratiebeleid vergeleken, die eigenlijk niet kunnen worden herleid tot een bepaald integratiemodel, maar nauw verband houden met de taakverdeling die de Nederlandse en Duitse overheden de laatste jaren vastgelegd hebben. In Enschede werd de realisatie van de *Wet Inburgering Nieuwkomers*, (WIN) onderzocht, deze heeft het doel de nieuwkomers taalkundig en maatschappelijk voor te bereiden op de maatschappij, met name ook voor de

arbeidsmarkt. Sinds januari 2005 is er ook in Duitsland een vergelijkbaar programma voor alle categorieën¹ nieuwkomers, de zgn. *Integrationskurse* (integratiecursussen). In Duitsland is de gemeente echter, in tegenstelling tot de situatie tot dusver in Nederland, niet verantwoordelijk voor de organisatie en realisatie hiervan. De Duitse gemeenten hebben er via hun koepelorganisaties voor gepleit dat de federale overheid deze taak op zich neemt en vooral ook financiert. De Duitse gemeenten kunnen er dus vanuit gaan dat een fundamentele zaak als taalverwerving door de federale overheid verzorgd wordt. Het staat de gemeenten vrij naast de activiteiten van de federale overheid ook eigen complementaire integratiemaatregelen voor nieuwkomers te realiseren.² Het onderzoek richt zich wat betreft Munster dan ook niet op de integratiecursussen van de federale overheid, maar op het „loodsenproject“, dat Munster in samenwerking met een groot aantal politieke en maatschappelijke partners opgezet en uitgevoerd heeft. In dit project staat niet alleen de kwalificatie, maar vooral ook de bevordering van contacten tussen nieuwkomers en autochtonen centraal, waarbij met name de factor wonen een grote rol speelt.

Dit concept werd uitgewerkt door Jochen Köhnke, afdelingshoofd voor Aussiedler-, vluchtelings- en asielzoekerszaken van de Stadt Munster en door Stephan Nover, de projectmanager. Wij danken beide heren voor de geëngageerde samenwerking. Wij spreken onze dank ook uit aan de integratieloods, mevr. Schuller en haar assistente mevr. Safreider, die ons bij het onderzoek ondersteund hebben. Onze dank gaat ook uit naar mevr. Stolz, die ons geholpen heeft contacten te leggen met de vergelijkingsgroep. Mevr. Gallenkämper en mevr. Breuker stonden ons organisatorisch terzijde. Bij het wetenschappelijk onderzoek werkten Marina Seveker (Universität Osnabrück) en Irina Ilina (Universität Munster) mee, in het bijzonder bij de planning en uitvoering van interviews in het Russisch en Duits.

De auteurs danken Jillian Piggot en Peter Scholten aan Nederlandse zijde voor hun ondersteuning bij de voorbereiding van het empirische onderzoek en de analyse van het nieuwkomersbeleid in Enschede. Daarnaast danken wij ook Willeke Keijsers, Annemiek van der Velde en Katleen Brummelhuis voor hun werk bij het verzamelen van de gegevens en de codering. Wij willen op deze plaats in het bijzonder onze dank uitspreken aan de wethouder voor Cultuur, Sport en Grotestedenbeleid, Joop Hassink, evenals aan Henk Grooten en Ger Gankema van de Gemeente Enschede, die dit project aan Nederlandse zijde mogelijk hebben

¹ Vroegere integratieprogramma's waren alleen bedoeld voor Spätaussiedler.

² Ines Michalowski, Sprachliche Integration von Zuwanderern – eine kommunale Herausforderung?, in: Konegen, Norbert / Robert, Rüdiger (ed.), Globalisierung und Lokalisierung – Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland, Münster et al., Waxmann-Verlag [zal 2006 verschijnen].

gemaakt. Ook Marleen Baltussen en Joke Sauer van het ROC van Twente, die de interviews gedaan hebben, zijn wij zeer erkentelijk. Zij zullen samen met Willem Algra, die zich hiervoor sterk heeft gemaakt, ook onze partners zijn bij het vervolgonderzoek in 2006.

Enschede en Munster, maart 2006

Ines Michalowski

Erik Snel

Jörgen Svensson

Dietrich Thränhardt

1 Is integratie meetbaar?

Waarom integratie meten?

Er is de afgelopen jaren in zowel Nederland als Duitsland een levendige discussie gevoerd over de gelukke of mislukte integratie van nieuwkomers en etnische minderheden. In deze discussie werden ook zaken op internationaal niveau, o.a. tussen Duitsland en Nederland, met elkaar vergeleken. Hieruit bleek dat wanneer er bepaalde indicatoren met elkaar worden vergeleken, er vrij onverwachte resultaten bij de (verwachte) integratie in een land kunnen voorkomen (Koopmans 2001 en 2003; Thränhardt & Böcker, 2003). Om dergelijke vergelijkingen te kunnen uitvoeren, is het zinvol om een instrument te ontwikkelen dat de reële integratie in een land zo objectief mogelijk kan meten. Een dergelijke kennis van de “bestaande toestand” kan meer opleveren dan alleen een basis voor meer zakelijke discussies. Uit een meting van integratie kan blijken op welke terreinen een bijzondere behoefte aan actie bestaat. Op die manier kan de meting een uitgangspunt vormen voor een doelgericht integratiebeleid. Bovendien kan aan de hand van dezelfde criteria ook worden onderzocht hoe effectief een politieke maatregel is.

De concrete aanleiding voor ons onderzoek was de behoefte van twee steden in het Duits-Nederlandse grensgebied (Münster en Enschede) om de verschillende aanpakken in de opvang van nieuwe immigranten in beide steden systematisch met elkaar te vergelijken, met als doel van elkaar te kunnen leren. De opvang van nieuwkomers in beide steden is nogal verschillend. De Nederlandse aanpak van nieuwkomers, wettelijk vastgelegd in de WIN (Wet inburgering nieuwkomers), legt een sterk accent op het verwerven van kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Nieuwkomers zijn verplicht om gedurende 1 jaar een lesprogramma te volgen. Deze zogenaamde inburgeringscursus beslaat in totaal 600 lessen, waarvan een groot deel gericht is op taalverwerving. Het loodsenproject voor net aangekomen “Spätaussiedler” (migranten uit Oost-Europa met een Duitse achtergrond) in Münster legt een ander accent. Het gaat er hier om de nieuwkomers door concrete hulp van de loods toegang te verschaffen tot de plaatselijke netwerken in de nieuwe woonomgeving.

De centrale vraag in ons onderzoek is in welke mate deze verschillende programma’s voor nieuwkomers in Enschede en Münster succesvol zijn in de zin, dat migranten die deze programma’s doorlopen hebben daadwerkelijk zijn geïntegreerd in de Nederlandse c.q. de Duitse samenleving. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we echter in de eerste plaats vaststellen wat integratie eigenlijk is. Daarna zullen wij ingaan op de vraag welke de

kenmerken voor een goede indicator zijn en welke indicatoren voor dit onderzoek uitgekozen werden.

Wat is integratie?

Zowel in Nederland als in Duitsland wordt tegenwoordig veel gesproken over de al dan niet mislukte integratie van immigranten en etnische minderheden in de Nederlandse c.q. Duitse samenleving, maar wat bedoelen we eigenlijk met ‘integratie’? Volgens Esser (2004) moet in de eerste plaats een onderscheid worden gemaakt tussen ‘systeemintegratie’ en ‘sociale integratie’ (vgl. Lockwood, 1964). Systeemintegratie betekent dat een sociaal systeem, dat uit verschillende onderdelen bestaat, *als systeem* functioneert. Sociale integratie slaat op de opname van nieuwe elementen of actoren in het bestaande systeem. Integratie betekent ook vanuit deze optiek niet dat nieuwkomers zich volledig aan het bestaande systeem moeten aanpassen. Wel moet er sprake zijn van een zodanige opname van nieuwe elementen en actoren in het bestaande sociaal systeem, dat het sociaal systeem ook in de nieuwe omstandigheden optimaal kan functioneren. Sociale integratie kan daarmee gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde voor systeemintegratie op het moment dat het systeem met nieuwe elementen wordt geconfronteerd. De integratie van nieuwkomers is vanuit deze optiek een specifieke vorm van sociale integratie. Sociale integratie van nieuwkomers in een bestaand sociaal systeem is volgens Esser (2003: 50-51) meerdimensionaal proces waarin vier aspecten onderscheiden kunnen worden:

- *Culturation* („Kulturation“) betekent dat nieuwkomers voldoende kennis en vaardigheden hebben verworven om adequaat en op betekenisvolle wijze te kunnen deelnemen aan de nieuwe samenleving (bijvoorbeeld bekendheid met de geldende regels, culturele vaardigheden, adequate taalbeheersing).
- *Positioning* („Platzierung“) betekent dat nieuwkomers een goede sociale positie verwerven op cruciale maatschappelijke terreinen zoals de woningmarkt, onderwijs, arbeidsmarkt, rechtssysteem, enzovoort. *Positioning* heeft te maken met sociale rechten.
- *Interaction* („Interaktion“) slaat op het aangaan van (interetnische) sociale relaties zoals (goede) buurtcontacten, vriendschappen of zelfs huwelijksrelaties die de etnische scheidslijnen overschrijden.
- *Identification* („Identifikation“) slaat op de mentale en emotionele verbondenheid van nieuwkomers met hun nieuwe samenleving. Het gaat om gevoelens van loyaliteit, identificatie en ‘erbij te horen’.

Volgens Esser hangen al deze aspecten van integratie nadrukkelijk met elkaar samen. De mate waarin nieuwkomers een goede maatschappelijke positie in de nieuwe samenleving weten te verwerven, hangt in sterk mate samen met de mate waarin zij de daartoe vereiste kennis en vaardigheden (taal, opleiding, andere vaardigheden) hebben weten te verwerven. Taalverwerving is ook volgens Esser een eerste, cruciale stap op weg naar verdere integratie. Vervolgens leidt het verwerven van een goede sociale positie over het algemeen tot meer (interetnische) sociale relaties (*interaction*) en uiteindelijk tot een sterkere identificatie met de nieuwe samenleving (*identification*).

In de Nederlandse literatuur over minderheden en integratie wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen de structurele en sociaal-culturele dimensie van integratie (Vermeulen & Penninx, 1994; Dagevos, 2001; Odé, 2003). De structurele dimensie komt overeen met wat Esser '*positioning*' noemt: het gaat om de 'volwaardige deelname aan maatschappelijke instituties' zoals de woningmarkt, het onderwijs en de arbeidsmarkt (Vermeulen & Penninx, 1994). Vermeulen & Penninx (1994) omschreven 'sociaal-culturele integratie' als "...de sociale contacten die leden en organisaties van minderheden onderhouden met de wijdere samenleving en de culturele aanpassing aan de samenleving".

Bij de laatste beschrijving worden echter twee zaken door elkaar gehaald, namelijk de (informele) contacten met de autochtone bevolking (maatschappelijke interactie) enerzijds en anderzijds de mate waarin nieuwkomers zich door taal, gewoonten, gedrag, normen en waarden aan de autochtone bevolking aanpassen of zich daarvan juist onderscheiden (culturele integratie volgens Dagevos, 2001 : 12-13). Volgens Esser gaat hier om "interactie" c.q. "identificatie".

Net als Esser onderscheidt ook Dagevos (2001) verschillende aspecten of dimensies van integratie. Ook hij komt tot de bevinding dat deze dimensies van integratie onderling sterk samenhangen. Migranten die in structureel opzicht (onderwijsniveau, arbeidsmarkt) een betere positie hebben, zijn over het algemeen ook in sociaal en cultureel opzicht beter geïntegreerd.

Wat zijn goede indicatoren? Enkele methodologische opmerkingen

Hier wordt niet beoogd een uitvoerige theoretische uiteenzetting over integratie te geven. Daarentegen gaat het erom inzicht te verkrijgen in de integratie op basis van beschikbare wetenschappelijke inzichten en aldus een set empirische indicatoren te definiëren, waarmee het mogelijk is de mate van integratie van nieuwkomers eenduidig te bepalen.

Hierbij rijst de vraag: wat zijn eigenlijk goede indicatoren waarmee een complex en soms diffuus verschijnsel als integratie op empirische wijze kan worden vastgesteld? Wat dit betreft moeten met name de volgende drie aspecten worden genoemd:

- *Empirische validiteit.* Het idee van het meten door middel van indicatoren is dat een complex maatschappelijk verschijnsel door gegevens omtrent een aantal strategisch gekozen indicatoren op eenduidige wijze in kaart gebracht kan worden. Een eerste voorwaarde hierbij is, dat de set van indicatoren gezamenlijk een adequate afspiegeling geven van het te bestuderen verschijnsel. Een belangrijke les uit de voorgaande theoretische beschouwingen over integratie is dat het meerdere dimensies kent. We zullen daarmee bij de keuze van indicatoren rekening moeten houden. De indicatoren dienen zodanig te worden gekozen dat deze alle relevant geachte dimensies van het te onderzoeken fenomeen, in dit geval integratie, kunnen afdekken. De empirische geldigheid van de indicatoren wordt bepaald door de vraag of de gekozen indicatoren in hun totaliteit een adequaat en volledig beeld van het te onderzoeken fenomeen weergeven. Hierbij moeten we overigens opmerken dat niet op voorhand duidelijk is of alle vooraf bedachte indicatoren daadwerkelijk bijdragen aan het inzicht in de mate van integratie van een bepaalde groep. Dit blijkt echter pas uit de empirische analyse.
- *Methodologische validiteit.* Bij de methodologische validiteit gaat het om zaken als: zijn de gekozen indicatoren ieder op zich eenduidig te interpreteren, is er een direct en eenduidig verband tussen de gekozen indicatoren en het betreffende verschijnsel, is het mogelijk om de gegevens van enkele indicatoren samen te voegen enz. Een ander belangrijk facet van de methodologische validiteit van een set van indicatoren betreft de herhaalbaarheid van de meting. Het gewenste eenduidige verband tussen de (set van) indicatoren en het te bestuderen verschijnsel, in dit geval integratie, betekent dat wanneer de waarde van een indicator stijgt of daalt er sprake is van meer of minder integratie. In het ideale geval is het verband tussen de gebruikte indicator en het daaraan ten grondslag liggende probleem niet voor verschillende interpretaties vatbaar (Atkinson et al., 2002).
- *Praktische bruikbaarheid.* Bij veel onderzoek op basis van indicatoren wordt gebruik gemaakt van beschikbare administratieve gegevens of van surveygegevens van al bestaande enquêtes. Op deze wijze kan relatief eenvoudig en goedkoop informatie worden ingewonnen en kan het onderzoek met enige regelmaat worden herhaald ('monitoring'). Bij het onderhavige onderzoek is dit echter slechts in beperkte mate mogelijk omdat de Duitse deelstudie geheel, en de Nederlandse deelstudie gedeeltelijk afhankelijk is van eigen interviews onder nieuwe immigranten.

Bij de keuze van indicatoren hebben we ons enerzijds laten leiden door de hiervoor besproken theoretische inzichten (met name van Esser en Dagevos) en anderzijds door een reeks recente publicaties die zich ook bezighouden met de vraag naar het meten van integratie met gebruikmaking van empirische indicatoren (Biezeveld & Entzinger, 2003; Handbook on Integration, 2004; WODC, 2004; Sachverständigenrat für Zuwanderung, 2004; Raad van Europa, 1997). Hoewel de meeste van deze publicaties tot het inzicht komen dat taalverwerving en participatie op de arbeidsmarkt belangrijke basisindicatoren voor integratie zijn, kan de uiteindelijke keuze van een set indicatoren van onderzoek tot onderzoek verschillen. De gekozen indicatoren moeten rekening houden met de bijzonderheden van het te evalueren integratiebeleid. Omdat in dit project zowel het integratiebeleid van de Nederlandse overheid, zoals op dit moment nog gerealiseerd wordt in Enschede, alsook het gemeentelijke integratiebeleid van Münster aan de hand van de gezamenlijk vastgelegde indicatoren moet worden gemeten, moest de set indicatoren toch iets breder worden gekozen.

Indicatoren voor het meten van de integratie

Centraal in ons onderzoek staan 11 empirische indicatoren waarmee de mate van integratie van een groep nieuwe immigranten in kaart gebracht kan worden. Gegevens over deze 11 indicatoren en drie anderen achtergrondindicatoren (gezondheid, criminaliteit, afstand tot de arbeidsmarkt) worden zowel in de Duitse als de Nederlandse deelstudie verzameld, zodat de vergelijking van uitkomsten optimaal mogelijk is. Deze 11 indicatoren beslaan gezamenlijk de verschillende dimensies van integratie zoals die hiervoor onderscheiden zijn aan de hand van het werk van Esser en Dagevos (zie figuur 2).

Tabel 1.1³ Indicatoren van integratie

Indicator	Dimensie van integratie (Esser)	Dimensie van integratie (Dagevos)
1. mate taalbeheersing	Culturation	Structureel
2. kennis van samenleving		
3. deelhebben aan samenleving door arbeid of andere reguliere maatschappelijke activiteiten	Positioning	
4. economische zelfstandigheid (geen uitkering)		
5. onderwijsniveau		
6. woont niet in gesegregeerde stadsbuurt	Interaction	Sociaal-cultureel
7. lid van organisatie of vereniging		
8. informeel contact met autochtonen		
9. etnische herkomst partner		
10. etnische zelfidentificatie	Identification	Cultureel
11. onderschrijven westerse normen en opvattingen		

1. *Taalkennis.* De taalverwerving van het land waarin de nieuwkomers worden opgenomen wordt in het algemeen als een wezenlijke stap gezien voor welke verdergaande integratie dan ook. Het is inderdaad zo dat wanneer er sprake is van onvoldoende taalkennis ook eenvoudige interacties beperkt zullen blijven tot een minimum niveau. Positieve punten voor de taalverwerving zijn motivatie, een minimum aan ervaring met het leren op school, een adequaat aanbod aan taalcursussen en regelmatige contacten met autochtonen. De in Münster en Enschede geoperationaliseerde deelindicatoren bestaan enerzijds uit eigen inschattingen van de personen zelf en anderzijds uit de resultaten van deskundig uitgevoerde taaltests.
2. *Kennis van de samenleving.* Zowel het Nederlandse als het Duitse integratieprogramma bieden een oriëntatiecursus (maatschappij-oriëntatie) aan, waarin het leven van alledag in het land van opname en bovendien bepaalde (juridische) normen en waarden, alsook geschiedenis aan bod komen. Een dergelijke kennis van de maatschappij waarin men terecht komt valt onder datgene wat Esser betitelt als „culturation“ en moet uiteindelijk (interculturele) contacten met autochtonen vergemakkelijken. In Enschede wordt deze indicator door de testresultaten „maatschappijleer“ van het integratieprogramma geoperationaliseerd, terwijl in Münster deze indicator op grond van ontbrekende testresultaten niet wordt gemeten.

³ Zie ook bijlage 3.

3. *Deelhebben aan samenleving door arbeid of andere reguliere maatschappelijke activiteiten.* Het deelnemen aan de arbeidsmarkt staat vaak bekend als een soort „minimale definitie“ van de integratie: wie deelneemt aan de arbeidsmarkt bewijst dat hij kan voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt stelt en economisch zelfstandig is. Daarbij kan het deelhebben aan de arbeidsmarkt worden bemoeilijkt door de motivatie van de migrant, zijn kwalificaties, zijn kennis ten aanzien van de werkwijze van de arbeidsmarkt in het vestigingsland, zijn toegang tot netwerken of door discriminatie van de maatschappij. Andere reguliere maatschappelijke activiteiten (zoals vrijwilligerswerk) kunnen gezien worden als alternatieve manier van deelhebben aan de samenleving, wanneer arbeidsparticipatie (om wat voor reden dan ook) niet mogelijk blijkt. Daardoor wordt deze indicator enerzijds door vragen naar het uitoefenen van een beroep geoperationaliseerd en anderzijds door vragen naar het vrijwilligerswerk.
4. *Economische zelfstandigheid.* Een eigen inkomen en onafhankelijkheid van overheidsuitkeringen worden in het publieke debat in zowel in Nederland als Duitsland beschouwd als tekenen van een „geslaagde integratie“. Bij deze indicator wordt niet alleen gekeken naar individuele nieuwkomer, maar ook naar het huishouden waarvan deze deel uitmaakt. Wanneer de nieuwkomer zich voegt bij een in Nederland of Duitsland wonende partner (gezinshereniging), bestaat een grotere kans dat het huishouden van de nieuwkomer economisch zelfstandig is. Nieuwkomers, die alleen of met hun hele gezin naar Duitsland of Nederland komen, zijn echter meestal geheel of gedeeltelijk afhankelijk van overheidsuitkeringen (zie ook Becker, Ekert & Sommer, 2004).
5. *Opleidingsniveau.* Een adequaat opleidingsniveau is in vele gevallen een voorwaarde voor een goede positie op de arbeidsmarkt. Om deze reden is één van de belangrijkste doelstellingen van het integratiebeleid het opwaarderen van het opleidingspeil van migranten. Bij nieuwkomers bepaalt de in het land van herkomst genoten (school)opleiding doorgaans het opleidingspeil. Dit is daarom te beschouwen als „cultureel kapitaal“ dat de nieuwkomer uit het land van herkomst heeft meegebracht. Een passend opleidingsniveau kan worden beschouwd als een goede uitgangspositie voor een geslaagde integratie.
6. *Geen gesegregeerde woonomgeving.* In de literatuur wordt vaak uitgegaan van een negatieve samenhang tussen integratie en segregatie. De kansen van bewoners van wijken met een onevenredig hoog aandeel allochtonen (zgn. „zwarte“ wijken), vaak ook met een sociale achterstand, zijn geringer dan de kansen van bewoners van etnisch en sociaal

heterogene wijken. In „zwarte“ wijken overheersen vaak werkloosheid, armoede en criminaliteit, die de integratie van nieuwkomers belemmeren. Het in Münster gevoerde beleid onderstreept het belang van de woonomgeving voor de integratie van nieuwkomers, met name vanuit het oogpunt dat via de woonomgeving de toegankelijkheid tot sociale netwerken kan worden verbeterd. Dit betekent dat de woonwijk in dit kader als indicator zou moeten gelden, waarbij ook de contacten met de (autochtone) burens en het oordeel over de kwaliteit van leven een rol spelen.

7. *Lidmaatschap van verenigingen en organisaties.* Het hebben van sociale contacten buiten het gezin of het eigen huishouden, vooral met autochtonen, wordt gezien als een positief teken van integratie. Het lidmaatschap van verenigingen en organisaties helpt in principe bij het aanknopen van dergelijke sociale contacten. Vanuit het oogpunt van integratie is het uiteraard belangrijk dat deze sociale contacten niet beperkt blijven tot de eigen groep, maar dat contacten, die boven de groep uitgaan c.q. een brugfunctie vervullen, ontstaan (voor het verschil tussen "bonding" en "bridging" zie Van Putnam, 2000). Zo kan het lidmaatschap van etnische organisaties, migrantengroeperingen en ook religieuze groepen ertoe leiden dat migranten vooral contact met elkaar hebben en geen overbruggende contacten aanknopen (zie Biezeveld & Entzinger, 2003 : 35). Het hangt er dus af van de organisatie of vereniging, waar de migrant lid van is, of dit lidmaatschap gunstige of ongunstige effecten heeft.
8. *Informeel contact met autochtonen.* Vanuit sociaal oogpunt betekent integratie ook dat nieuwkomers contacten aanknopen met de autochtone bevolking. Bij dergelijke „informele contacten“ gaat het om min of meer regelmatig terugkerende contacten met autochtonen in de vrije tijd, in het ideale geval zelfs als teken van vriendschap.
9. *Etnische achtergrond van de partner.* Een huwelijk met een autochtone partner in het vestigingsland wordt in veel Europese landen gezien als een duidelijk teken van een geslaagde integratie.⁴ Het positieve oordeel over een dergelijk interetnisch huwelijk hangt er ook mee samen dat een dergelijke verbintenis de migrant waarschijnlijk een zeer goede toegang tot effectieve netwerken van autochtonen biedt.
10. *Zelfbeeld.* De indicator „zelfbeeld“ komt overeen met wat Hartmut Esser op het gebied van integratie aanduidt met „identificatie“. Hiertoe behoren allerlei subjectieve elementen zoals het gevoel voor eigenwaarde, het oordeel over de eigen kansen en mogelijkheden in de samenleving van het vestigingsland, de ervaren „nabijheid tot de maatschappij van het

² In tegenstelling hiermee wordt het sluiten van een huwelijk binnen de eigen etnische groep geacht bij te dragen tot de integratie indien het gaat om iemand van de 2e of zelfs 3e generatie migranten.

vestigingsland“ en ook de algemene „gemoedstoestand“.⁵ Het zelfbeeld van de nieuwkomer is enerzijds terug te voeren op subjectieve gevoelens, maar is anderzijds een weerspiegeling van de bereidheid van de samenleving in het vestigingsland om de migrant op te nemen en vormt daarmee een uitdrukking van de mate waarin discriminatie wordt ervaren.

11. *Onderschrijven van „moderne“ normen, waarden en opvattingen.* Er is gesteld dat de culturele integratie in de zin van het aanvaarden van moderne normen en waarden door de nieuwkomer zeer moeilijk te realiseren is (Biezeveld & Entzinger, 2003 : 33). Maar wat zijn eigenlijk „moderne opvattingen“ en hoeverre worden deze ook door de autochtone bevolking onderschreven? Wij baseren ons hier op de operationalisatie van de culturele integratie volgens Dagevos (2001). Volgens de kern van zijn argumentatie is de culturele integratie van nieuwkomers in de westerse maatschappij te meten aan de mate waarin zij staan achter uitspraken, die worden beschouwd als kenmerkend voor de moderne samenleving (ook wanneer niet alle leden van de samenleving van het vestigingsland achter deze uitspraken staan). In dit verband gaat het bijvoorbeeld om opvattingen over de beperkte rol van religie in het dagelijks leven, de gelijkwaardigheid van man en vrouw en het zelfbeschikkingsrecht van kinderen.

De hierboven genoemde elf indicatoren voor de integratie zijn zowel in Enschede als in Münster onderwerp van onderzoek. In beide steden worden daarnaast extra indicatoren toegepast, waarover alleen in die betreffende stad informatie werd verzameld.

Tabel 1.2. Extra indicatoren

Voor het land specifieke indicatoren
<i>Afstand tot de arbeidsmarkt (Enschede)</i>
Criminaliteit (Münster)
Gezondheid (Münster)

Afstand tot de arbeidsmarkt (alleen in Enschede). De afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald met behulp van een meetinstrument van het Nederlandse Centrum voor Werk en

⁵ Zo zijn vele nieuwkomers in de eerste weken en maanden na aankomst zeer gemotiveerd en bijna euforisch over de „betere toekomst“ die hen in hun nieuwe woonland te wachten staat. Dit optimisme wordt echter zwaar op de proef gesteld wanneer na een half jaar deelname aan een taalcursus en andere voorbereidingen geen zicht op een baan bestaat of de kinderen ongelukkig zijn en „naar huis“ willen.

Inkomen (CWI). Dit oordeel over de kansen van een persoon (niet specifiek op de migrant gericht) in relatie tot de actuele eisen, die de Nederlandse arbeidsmarkt stelt, wordt aan de hand van een reeks van criteria bepaald. Daartoe behoren het opleidingsniveau (in het land van herkomst en eventueel in Nederland), de werkervaring (in het land van herkomst en eventueel in Nederland), het gewenste beroep, de relevantie van bovenstaande punten voor de arbeidsmarkt, de erkenning van de waarde van eventuele buitenlandse diploma's, doel en inhoud van het integratieprogramma, kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en een toetsing van het niveau van zelfstandigheid. Aangezien dit instrument op professionele wijze wordt ingezet om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen, wordt deze indicator alleen in Enschede toegepast.

Betrokkenheid bij criminele handelingen (alleen in Münster). Deze indicator vindt alleen toepassing in Münster, waarbij de gemeente duidelijk heeft bepaald dat crimineel gedrag beschouwd moet worden als teken van een gebrekkige integratie. Bij het waarderen van deze indicator wordt alleen de vraag gesteld of een gezinslid ooit eens door de Duitse politie is gearresteerd. Entzinger/Biezeveld (2003 : 34) merken echter op dat het kenschetsen van betrekkelijk hoge criminaliteitscijfers als teken voor een gebrekkige sociaal-economische integratie (derhalve structurele integratie volgens Dagevos) of ook culturele integratie met enige voorzichtigheid dient plaats te vinden. Er dient namelijk rekening te worden gehouden met verschillen in sociale klassen en leeftijd, maar ook met het feit dat er strafbare feiten bestaan, die specifiek voor buitenlanders zijn. Castles et al. (2002 : 133) benadrukken dat de hoge criminaliteitscijfers niet zozeer terug te voeren zijn op een "mislukte integratie", maar meer op met name sociaal-economische omstandigheden. Verder moet er op worden gewezen dat de conservatief-liberale regering van de deelstaat Nordrhein-Westfalen in de herfst van 2005 is gestopt met het verzamelen van specifieke statistische gegevens van de criminaliteit door "Spätaussiedler", dit vanwege onvoldoende data.

Gezondheid (alleen in Münster). Gezondheid wordt hier niet als zelfstandige indicator voor integratie beschouwd, maar wel als basisvoorwaarde zonder welke een succesvol integratieproces wordt belemmerd. Dit geldt niet alleen voor de zieke zelf, maar ook voor de zorgende gezinsleden, die daardoor bijvoorbeeld niet aan een taalcursus kunnen deelnemen. Ook verstoring van de psychische stabiliteit, bijvoorbeeld door scheiding of terugkeer van een huwelijkspartner of heimwee kan ingrijpende gevolgen voor het integratieproces hebben.

Discussie

In deze bijdrage is geprobeerd om het begrip ‘integratie’ nader te omschrijven, te operationaliseren en via een systeem van indicatoren empirisch meetbaar te maken. We beëindigen onze bijdrage met een korte discussie van enkele nog openstaande vragen. De algemene vraagstelling van onze bijdrage luidde: kan men integratie meten? Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. Wanneer we weten wat we onder ‘integratie’ verstaan en welke verschillende aspecten of dimensies van integratie we van belang achten, kan over elk van deze aspecten of dimensies van integratie empirische informatie worden verzameld.

Uitgangspunt van ons project was het idee dat integratie een meerdimensionaal begrip is. Op grond van meerdere theoretische overwegingen zijn wij er van uit gegaan dat integratie tenminste vier dimensies omvat:

- de sociale positie van nieuwkomers (opleiding, werk, wonen etc.) (“positionering”);
- de basiskennis en vaardigheden waarover de nieuwkomers beschikken (bijv. taalkennis)(“culturation”);
- de toegang tot sociale netwerken en contacten met de autochtone leden van de samenleving van het vestigingsland (“interactie”);
- de mate van (emotionele) verbondenheid met de samenleving van het vestigingsland en de mate van respect en het overnemen van de in deze samenleving algemeen aanvaarde waarden, normen en opvattingen (“identificatie”).

Voor ieder van deze vier dimensies van integratie zijn in het kader van dit project indicatoren ontwikkeld en zijn relevante empirische gegevens over nieuwkomers in Enschede en Münster verzameld.

Desondanks willen wij absoluut niet beweren dat wij met het hier gepresenteerde systeem van integratie-indicatoren een volledig, universeel geldende en objectieve „meetlat“ voor de integratie hebben ontwikkeld. Politici en ambtelijke organisaties hebben wellicht behoefte aan een eenvoudige en eenduidige „meetlat“, een soort van thermometer waarmee kan worden vastgesteld of een patiënt koorts heeft of niet. De maatschappelijke realiteit is naar onze mening zo complex en meerduidelijk dat men met een dergelijk simpel model niet zo maar kan werken.

De metafoor van een meetlat of een thermometer, waarmee de mate van integratie van nieuwkomers objectief kan worden bepaald, stuit naar onze mening op meerdere problemen, waarop we hieronder kort zullen ingaan.

Onze belangrijkste overweging is wel, dat ‘integratie’ op zich een normatief en bovendien voortdurend omstreden concept is. Dit is een cruciaal verschil met bijvoorbeeld de fysieke gezondheid van mensen die met een eenvoudige thermometer kan worden vastgesteld. We weten dat een lichaamstemperatuur tot pakweg 37° als normaal geldt, terwijl een hogere lichaamstemperatuur op ziekte duidt. In de maatschappelijke werkelijkheid is dit echter anders. Wat ‘integratie’ precies is en onder welke voorwaarden nieuwkomers als geïntegreerd beschouwd mogen worden, kan ten principale niet wetenschappelijk worden vastgesteld (vgl. Van Rijn e.a., 2004: 13). Dit is uiteindelijk afhankelijk van normatieve opvattingen onder burgers, politici en beleidsvoerders.

Zo valt te constateren dat in de loop van de tijd in de discussie over integratie andere accenten werden geplaatst. In de jaren 90 werd de integratie van nieuwkomers vooral beschouwd in het licht van sociaal-economische aspecten en aspecten van gelijke rechten. Op dit moment is duidelijk meer belangstelling voor de culturele integratie (trefwoorden: normen en waarden, leidende cultuur) (Snel, 2003). Dit zijn politieke thema’s waarover op een bepaald moment consensus kan worden bereikt. Mocht “de politiek” echter besluiten andere accenten te plaatsen, dan verschuift daardoor tegelijkertijd de wetenschappelijke integratiemeetlat. De wetenschap kan empirische gegevens verzamelen, maar kan niet bepalen wat integratie precies is.

Overigens betekent dit niet dat de wetenschap geen uitspraken over integratie kan doen. De wetenschap kan bijvoorbeeld de juistheid van een theorie, die aan het integratiebeleid ten grondslag ligt, toetsen. Een zowel impliciet als expliciet uitgangspunt voor een meerdimensionaal begrip van integratie is waarschijnlijk dat deze verschillende dimensies met elkaar samenhangen. Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat nieuwkomers, die de Nederlandse of de Duitse taal machtig zijn en informele contacten met autochtonen onderhouden, in beide landen een grotere kans hebben op een goede sociaal-economische positie (qua opleiding en werk). Zoals opgemerkt wijzen de beschikbare onderzoekresultaten inderdaad op het bestaan van een dergelijke relatie tussen de verschillende integratiedimensies. Aan de hand van onze gegevens kunnen wij nu nagaan of deze

vermeende samenhang tussen de afzonderlijke integratiedimensies ook geldt voor de groepen van personen, die in ons project zijn onderzocht. Er dient echter te worden benadrukt dat, mocht hier geen directe samenhang blijken, dit niet betekent dat de verschillende dimensies irrelevant zijn. Politici en beleidsmakers kunnen te allen tijde tot de conclusie komen dat bijvoorbeeld het respect voor bepaalde gebruikelijke normen en waarden niet samenhangt met de sociaal-economische positie van migranten, maar dat dit aspect vanuit normatief oogpunt zeer belangrijk is.

Prioritering (Gewichtung) van afzonderlijke indicatoren

Een andere vraag is of bepaalde dimensies van integratie (en dus bepaalde indicatoren) wellicht zwaarder wegen dan andere. Is het spreken van de Nederlandse of Duitse taal wellicht belangrijker dan respect voor gangbare waarden, normen en gedragspatronen? Ook het antwoord op deze vraag wordt in sterke mate beïnvloed door politieke doelstellingen (politieke “targeting”): welke dimensies van integratie men cruciaal acht, is vooral afhankelijk van specifieke doelen van het gevoerde beleid. Aangezien er in Nederland en Duitsland een ander beleid ten aanzien van nieuwkomers wordt gevoerd en men in beide landen andere doelen stelt, ligt het voor de hand dat men ook andere facetten van integratie belangrijk acht:

In de Nederlandse aanpak van nieuwkomers staat ‘inburgering’ centraal, dat wil zeggen een eerste introductieprogramma gericht op kennisverwerving van de Nederlandse taal en samenleving. De assumptie is dat kennis van de Nederlandse taal en samenleving verdere integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving, en meer specifiek op de arbeidsmarkt, bevordert. Vanuit deze invalshoek ligt het voor de hand dat Nederlandse beleidsvoerders vooral belang hechten aan de volgende indicatoren van integratie: mate van taalbeheersing (indicator 1), kennis van de samenleving (indicator 2), deelhebben aan de samenleving door arbeid of andere maatschappelijke activiteiten (indicator 3), economische zelfstandigheid (indicator 4).

Het loodsenproject in Münster stelt echter andere prioriteiten en bouwt voort op de hypothese, dat het wonen en leven in etnisch gesegregeerde stadswijken de integratie van nieuwkomers ten zeerste bemoeilijkt. Wonen wordt in het loodsenproject van Münster echter niet alleen opgevat als het gaan wonen in een bepaalde buurt, maar als wezenlijke basis voor het sluiten van sociale contacten en zodoende de toegang tot autochtone netwerken. Daarmee zijn voor de evaluatie van het Münsterse project in eerste instantie de volgende doorslaggevende factoren van belang: geen gesegregeerde buurt (indicator 6), lidmaatschap

van verenigingen en organisaties (indicator 7) en informeel contact met autochtonen (indicator 8).

Gezien deze verschillende politieke waardering van de indicatoren, moet vanuit wetenschappelijke optiek vooral worden gevraagd of de in het desbetreffende beleid centraal staande indicatoren empirisch sterk met een aantal andere indicatoren samenhangen of juist niet. Er moet vanuit worden gegaan dat een politieke maatregel juist dan bijzonder effectief is wanneer hij invloed uitoefent op die indicatoren voor integratie die een duidelijk verband hebben met een aantal andere indicatoren. Inderdaad kan in een dergelijk geval de verbetering van b.v. de taalkennis van een nieuwkomer of zijn toegang tot een lokaal netwerk de kans vergroten dat de nieuwkomer ook op andere terreinen, zoals b.v. op de arbeidsmarkt integratiesuccessen bereikt.

2. Een nieuw concept voor de integratie van 'Spätaussiedler' in Münster

De rellen in Franse steden in de herfst van 2005 hebben weer eens aangetoond tot welke problemen sociale en etnische segregatie kan leiden. Het gevaar bestaat dat nieuwkomers en etnische minderheden in hun eigen wijken een “parallelle maatschappij” vormen, die gescheiden is van de autochtone samenleving en bevolking. De belangrijkste oorzaken van deze rellen waren het gebrek aan perspectief voor veel jongeren in deze wijken en het gevoel door de meerderheid van de maatschappij te zijn buitengesloten. Wel kan worden vastgesteld dat de segregatietendens, zoals die zich in Parijs en andere grote steden in Frankrijk voordoet, in Duitsland en met name in Münster niet bestaat. Desondanks zijn er ook in Münster in totaal vier wijken, die de Stadt Münster in het kader van dit project als “zwarte” wijk heeft aangeduid.

Om er enerzijds voor te zorgen dat de concentratie in deze stadswijken niet nog sterker stijgt en anderzijds om nieuw binnenkomende “Spätaussiedler” de kans te geven in een andere stadswijk te "starten", probeert de Stadt Münster in het kader van het modelproject de huisvesting te sturen. Voordat de verschillende hypotheses inzake het handelen van het Münsterse project nader toegelicht worden, dient in het kort te worden aangegeven, in welke theoretische verbanden van etnische concentraties in bepaalde woonwijken - als uitgangspunt voor de toegang tot etnische netwerken en op grond daarvan zelfhulp - de hypotheses staan.

Etnische concentratie, netwerken en zelfhulp

„De kernidee van de netwerkanalyse is eenvoudig en pragmatisch: mensen zijn niet een anonieme massa van individuen of een vormloze massa, maar zij leven in specifieke sociale verbanden en relaties: gestructureerde en minder gestructureerde, emotionele en functionele, informele en formele” (Weiss/Thränhardt, 2005: 8). Daarmee kan de vorming en het bestaan van netwerken, zowel in specifieke handelingskaders, alsook in speciale sociale relaties worden gadeslagen. Netwerken kunnen bijvoorbeeld dichtbij elkaar op één gebied functioneren, zij kunnen ook rijk zijn aan facetten, zodat hun leden kunnen profiteren van de veelsoortige mogelijkheden van de andere leden. In dit verband worden etnisch en niet-etnisch georganiseerde netwerken met elkaar vergeleken. Daarmee staat het netwerk minder in een bepaald handelingskader op de voorgrond, maar wel in handelingskader-overkoepelende of niet-specifieke netwerken van bepaalde sociale (dus: etnische) relaties.

In de theoretische discussies over dergelijke etnische netwerken wordt een reeks aspecten behandeld, zoals b.v. de netwerkvorming binnen verenigingen, de netwerkvorming binnen de etnische economie, de netwerkvorming in het onderwijs of de netwerkvorming binnen officiële instanties, zoals b.v. de 'Ausländerbeiräte' (~ commissie buitenlanders) (zie. Weiss/Thränhardt, 2005). Migratieonderzoekers onderzoeken deze verschillende etnische netwerken o.a. wat betreft hun integratiekwaliteit. Daarbij werd in een aantal gevallen gegeneraliseerd wat betreft de slechte integratiekwaliteit van verenigingen die gericht zijn op het land van herkomst versus de positieve integratiemogelijkheden van verenigingen die zich richten op het vestigingsland. (Weiss/Thränhardt, 2005: 16-20). De vaststelling dat de realiteit ingewikkelder is dan dergelijke voor de hand liggende beoordelingen doen voorkomen, is zeker ook van toepassing op een andere vorm van netwerkvorming, namelijk het wonen in etnisch geconcentreerde stadswijken.

Dergelijke etnische concentraties zijn niet nieuw. Het toeristische en folkloristische dorp Frankenmuth in het huidige Michigan is een voorbeeld voor de etnisch geconcentreerde emigratie van Duitse migranten naar de USA. Maar ook in Rusland hebben de Duitsers, eerst vrijwillig, later op grond van gedwongen verhuizing, in Duitse dorpen geleefd. Chinatown in Los Angeles staat op de lijst van toeristenattracties en in Parijs kan men in het 13^{de} arrondissement genieten van karaoke en gelakte hazen of in de Goutte d'Or een Afrikaanse markt bezoeken. Een Brusselse wijk wordt Matongé genoemd op grond van het grote aantal Kongolese immigranten. In Berlijn wordt de wijk Kreuzberg vaak "Klein Istanboel" genoemd. Wanneer men na een uur durende reis met de Parijse sneltram RER op de bus stapt om naar de Cité Les Mureaux te komen, wordt men als blanke Europeaan duidelijk onderzoekend bekeken door de andere buspassagiers. Ook de wervelstorm Kathrina heeft de Europese televisiekijker nog eens de segregatie in sommige de steden van de USA onder ogen gebracht: een op hulp wachtende mensenmassa bestond zover het oog reikte uit Afro-Amerikanen. Sommige van deze concentraties staan bekend als problematisch, andere niet, waarbij de positieve of negatieve beoordeling afhangt van de economische situatie van de bewoners, het voorkomen van criminaliteit en van het feit of de stadswijk in het algemeen "opvalt".

Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt de kwaliteit van de integratie van dergelijke etnische concentraties hevig bediscussieerd. Migrant in etnisch geconcentreerde stadswijken hebben enerzijds minder contact met de autochtone bevolking, anderzijds kunnen ze vooral in de eerste maanden na aankomst reeds een zelfstandig leven leiden dankzij de mogelijkheden die de etnische groep hen biedt. Alba en Nee (2004) stelden voor de USA vast,

dat het model van de ruimtelijke assimilatie heden ten dage nog steeds geldt voor de meeste nieuwkomers, m.a.w. nieuwkomers vestigen zich eerst in etnisch geconcentreerde wijken, zij streven echter samen met hun promotie naar de middenklasse ook naar vestiging in de wijken van de middenklasse. Anderzijds komt het ook voor dat hoog gekwalificeerde Indiërs zich doelgericht vestigen in etnisch geconcentreerde woonwijken om hier te profiteren van de mogelijkheden (Alba/Nee, 2004: 24-25). Men beargumenteert dit in positieve richting door te stellen dat etnische netwerken en ook wonen in etnisch geconcentreerde stadswijken zorgen voor de noodzakelijke steun en kansen om zichzelf te kunnen helpen (Schiffauer, 2004). In deze "etnische koloniën" (Sachverständigenrat für Zuwanderung 2004) is b.v. sprake van een grotere potentie van een etnische economie, die vaak als voorbeeld par excellence gezien wordt voor succesvolle etnische netwerkstrategieën (zie voor een uitgebreide en kritische behandeling Kloosterman/Rath 2001 en 2003; Raes 2001; voor Duitsland Hillmann/Rudolph 1997). Van Utrecht wordt b.v. gezegd dat de hausse van etnische economieën een hele wijk heeft bewaard voor de uitvoering van afbraak- en vernieuwingsplannen van de gemeenteraad. Ook op veel andere terreinen was men in Nederland (tenminste tot 2003) de overtuiging toegedaan dat etnische concentraties in woongebieden, scholen of andere terreinen van het openbare leven niet per se slecht voor de maatschappij zijn. In de laatste jaren is het Nederlandse multiculturalisme met de ondersteuning van etnische groepen echter sterk onder druk komen te staan en vaak als mislukking beoordeeld. Sindsdien werd in de wetenschappelijke literatuur veel over de oorzaken van "de Nederlandse mislukking" inzake het integratiebeleid gediscussieerd (Koopmans 2001; Prins 2002; Böcker/Thränhardt 2003; Böcker/Groenendijk 2004; Entzinger 2003).

Tegenstanders van een aan etnische netwerken georiënteerde integratiestrategie betogen daarentegen, dat nieuwkomers door hun integratie in etnische netwerken geen toegang krijgen tot de niet-etnisch georganiseerde netwerken van de meerderheidsmaatschappij, hoewel deze nu juist beschikken over de doorslaggevende mogelijkheden. Wanneer migranten dus door het integratiebeleid vooral ondersteund worden bij de opbouw van hun eigen netwerken – zoals lange tijd gepraktiseerd in Nederland – dan wordt het risico groter dat zij bijvoorbeeld niet over de noodzakelijke netwerken beschikken wanneer zij op zoek gaan naar werk. Want etnische organisaties en netwerken alleen kunnen de noodzakelijke doordringing van de opnemende maatschappij niet garanderen. Daarvoor ontbreekt het hen op sommige terreinen aan de noodzakelijke reikwijdte (Bommes 2001). Daarmee kan de noodzaak van een dubbele netwerkstrategie worden verklaard, d.w.z. dat het van belang is dat nieuwkomers naast

bestaande etnisch georiënteerde netwerken ook de kans krijgen te integreren in niet-etnische netwerken. Een ruimtelijke segregatie wordt hier vaak als contraproductief gezien.

Zoals in het begin opgemerkt, laten juist ook de recente onlusten in Franse steden zien dat segregatie een duidelijke hindernis voor integratie is. Ook in de wetenschappelijke discussie hebben deze ingrijpende gebeurtenissen de steun voor een positieve beoordeling van etnische netwerken door wonen in etnisch geconcentreerde stadswijken doen afbrokkelen. Omdat momenteel niet alleen in Nederland, maar ook in veel andere Europese landen en steden de volle omvang van de werkloosheid, de slechte onderwijskansen en segregatie van migranten aan het licht komt, wordt sturing van integratieprocessen door de politiek gezien als een dringende noodzaak. Het Münsterse project met de plannen inzake decentraal vestigingsbeleid en de directe implementatie van nieuwkomers in lokale netwerken haakt hierop in (Häußermann/Siebel, 2001).

Principiële doelen en werkhypothesen van het Münsterse modelproject

Doordat Münster begonnen is met de realisatie van het hier onderzochte modelproject voor “Spätaussiedler”, heeft zij ook een bepaald standpunt in de hierboven geschetste discussie over integratie ingenomen. Terwijl de door de federale overheid sinds januari 2005 gefinancierde integratieprogramma’s voor nieuwkomers, vooral vorm geven aan het integratiebeleid door taalverwerving en kennis van de opnemende maatschappij, met het doel snel te integreren op de arbeidsmarkt, stelt Münster op gemeentelijk niveau in eerste instantie de hypothese op dat na taalverwerving het thema wonen de belangrijkste indicator voor een goede integratie is. Op dit terrein bezit Münster ook de doorslaggevende competentie.

In het verleden hebben verschillende Europese landen en gemeenten vaak zonder succes gebruik gemaakt van quota voor een betere vermenging van sociaal zwakke en sterke bevolkingsgroepen. Deze quota moesten er of voor zorgen dat b.v. migranten niet meer naar bepaalde flats of wijken mochten verhuizen, of werden over de hoofden van de migranten heen ingezet voor de verdeling over het staatsterritorium. Een sturing van de individuele en vrije keuze van woonruimte binnen de gemeente, waarop de “Spätaussiedler” na verblijf in een opvangcentrum recht hebben, werd echter vaak als illusoir gezien. Want er wordt vaak aangenomen dat de concentratie van etnische groepen in bepaalde stadswijken weliswaar te danken is aan economische redenen, maar ook overeenkomt met de voorkeuren van migranten en daarom maar moeilijk te sturen is.

Wanneer men de logica van het Münsterse handelen iets verder doortrekt, kunnen drie op elkaar voortbouwende doelen en werkhypothesen worden ontdekt:

1. Het wonen in etnisch geconcentreerde stadswijken is niet bevorderlijk voor de integratie. Het wonen in etnisch niet-geconcentreerde stadswijken is daarentegen bevorderlijk voor de integratie.
2. Het wonen in bepaalde stadswijken alleen, is echter nog niet toereikend om de integratie van de migranten te bevorderen, maar de migranten moeten ook “aankoppelen” in deze stadswijk, d.w.z. zij moeten contacten leggen met de aldaar wonende autochtonen.
3. Politiek en maatschappij zijn in staat om de keuze van woonruimte van “Spätaussiedler” in Münster te beïnvloeden door te zorgen voor een consensus tussen de handelende politieke en maatschappelijke organisaties, evenals door begeleidend loodswerk, zonder gebruik te maken van sancties.
4. Daarnaast kan zij het “aankoppelen” in de stadswijk via systematische bemiddeling en loodsenwerk bevorderen.

De concrete vorm van het project

Het Münsterse modelproject volgde een dubbele strategie: onder leiding en op instigatie van het Dezernat für Aussiedler-, Flüchtlings- und Asylangelegenheiten streeft de Stadt Münster enerzijds actief naar een consensus tussen de voor de integratie van “Spätaussiedler” relevante politieke en maatschappelijke organisaties voor de bevordering van de integratie, die o.a. als multiplicators voor de constructieve houding fungeren.⁶ Anderzijds werden zogeheten integratieloodsen ingesteld, die het individuele integratieproces van de nieuwkomers sturen en de nieuwkomers behulpzaam moeten zijn. Onderstaand zal eerst worden ingegaan op de integratieloodsen, voordat de bijzonderheden van de politieke consensusvorming kort worden behandeld.

De inzet van integratieloodsen in Münster

De Stadt Münster doet sinds 2004 een “loodsenproject” t.b.v. betere netwerkvorming tussen “Spätaussiedler” en autochtonen. De doelgroep van dit project zijn “Spätaussiedler”, die in 2004 naar Münster gekomen zijn. De Stadt Münster beschikte al meerdere jaren over een druk

⁶ Zie voor een nauwkeurige analyse van de binnen het „Xenia-project“ uitgewerkte politieke consensus Paul Reuber/Yvonne Klöpfer (2005).

bezocht open adviesaanbod voor “Spätaussiedler” en heeft dit begin 2004 aangevuld met het loodsproject.

Hierbij ondertekenen de “Spätaussiedler” na een uitvoerige individuele potentieelanalyse een integratiecontract met een looptijd van een jaar. Dit contract heeft voor de migrant een bindend karakter. Het Münsterse contract omvat drie hoofdaspecten: het leren van de Duitse taal, opleiding en integratie op de arbeidsmarkt. Het thema wonen vormt hierin een nieuw element. Daarnaast komen het inburgeren in de wijk en in de samenleving van de vestigingsplaats aan de orde.

Het integratiecontract wordt in eerste instantie op vrijwillige basis ondertekend. Met de handtekening onder de overeenkomst zet de nieuwkomer zich echter ook in voor de naleving daarvan. De loods kan echter geen sancties opleggen wanneer de overeenkomst niet nageleefd wordt. De scherpste sanctie is dan ook dat de “Spätaussiedler” worden uitgesloten van verdere deelname aan het project. Dit komt ook overeen met het concept van het project, dat berust op vrijwilligheid en zelfstandigheid. Dat betekent dat de integratieloods geen integratiebevorderingsplan “voor zijn bestwil” moet opzetten, maar dat dit contract voortvloeit uit de wensen en behoeften van de migrant en dat deze samen met hem uitgewerkt wordt. De loods dient b.v. bij een zelfstandig agerende Spätaussiedler slechts minimaal in te grijpen, terwijl bij personen en gezinnen met grotere behoefte aan advisering en hulp max. twee gesprekken per week overeengekomen kunnen worden. De sturing van het verloop van de integratie door de stad bestaat daarom voor een groot gedeelte uit het advies dat de loods geeft.

Een voorwaarde is dat de loods over een geschikte dubbele taalvaardigheid beschikt.

In de praktijk van het eerste projectjaar bleek echter dat bijna alle projectdeelnemers gebruik maken van het maximale aantal van twee adviesgesprekken per week. Deze grote belangstelling van de “Spätaussiedler” voor het project kan ook worden afgelezen aan de algemene wens van de nieuwkomende “Spätaussiedler” aan het project te mogen deelnemen, en niet “alleen” aan het open adviesaanbod van de stad. Op grond hiervan heeft het stadsbestuur deelnamequota vastgelegd voor het project. In het jaar 2004 zijn er b.v. ruim 200 “Spätaussiedler” en gezinsleden naar Münster gekomen, waarvan de eerste 120 konden worden opgenomen in het project. De resterende personen en gezinnen werden doorgestuurd naar het open adviesaanbod van de stad.

De belangrijkste punten waarop de stad sturend invloed wil nemen zijn de reeds toegelichte hypothesen voor handelingen bij de keuze van de woonomgeving en de in deze

woonomgeving gelegde sociale contacten. Dat betekent in eerste instantie dat een gezin dat het integratiebevorderingsplan ondertekent, zich verplicht om niet in een van de vier etnisch geconcentreerde stadswijken te gaan wonen, die door de Stadt Münster als zodanig zijn vastgesteld. Om het vertrek uit de opvang, waarin de “Spätaussiedler” gedurende de eerste maanden slechts kunnen beschikken over één kamer per gezin, zo eenvoudig mogelijk te maken, kan de integratieloods behulpzaam zijn bij het zoeken naar een woning in één van de andere stadsdelen. Bij bepaalde verhuurders, die misschien aarzelen om hun woning te verhuren aan een Spätaussiedlergezin, kan de integratieloods fungeren als een soort “borg” voor de nieuwkomers, omdat zij als representant van een stedelijke dienst b.v. verzekert dat het gezin betrouwbaar is. De loods appelleert dus ook aan de bereidheid van de autochtonen om deze mensen op te nemen.

Het loodsenwerk stopt echter niet na het succesvol huisvesten van een gezin in een niet-etnisch geconcentreerde stadswijk. De “Spätaussiedler” moeten ook “aankoppelen” in hun stadsdeel, met andere woorden zij moeten daar sociale contacten aanknopen. De integratieloods en de zogeheten “loodsassistent” doen hun best om nieuwkomers te interesseren voor activiteiten in de vrije tijd en voor plaatselijke verenigingen en de nieuwkomers indien nodig ook te begeleiden op hun weg naar deze verenigingen. Bij deze verenigingen kan het b.v. gaan om sportverenigingen, maar ook om verenigingen voor hengelsport en volkstuiniers, die populair zijn bij gezinnen die van het platteland komen. Ook het contact met de plaatselijke kerkelijke gemeente kan door de integratieloods of de loodsassistent worden gelegd en bevorderd. De Russisch sprekende integratieloods en loodsassistent moet zo bij verschillende situaties (vrije tijd, overheid, woningmarkt, arbeidsmarkt, onderwijs, etc.) de eerste en vaak doorslaggevende contacten met autochtonen vergemakkelijken, b.v. door communicatieproblemen te minimaliseren. Voor dit werk kan de integratieloods ook terugvallen op het reeds in de jaren '90 in Münster opgebouwde “netwerk voor integratie”. In dit netwerk zijn aanbieders van taalcursussen, welzijnsorganisaties, stedelijke instellingen, diverse verenigingen en migrantenorganisaties met elkaar verbonden. Om de inspanningen die men zich in het kader van het loodsenwerk getroost ook de noodzakelijke duurzaamheid en reikwijdte te geven, werd daarnaast ook een maatschappelijke consensus uitgewerkt.

De politieke consensusvorming

Het Dezernat für Aussiedler-, Flüchtlings- und Asylangelegenheiten van de Stadt Münster had al in verband met de decentrale huisvesting van asielzoekers een samenwerking en

consensusvorming tussen de verschillende politieke en maatschappelijke organisaties bereikt. Door veel inspanningen kon een samenwerking over de grenzen van de politieke partijen heen bereikt worden, waarop dan ook (hetgeen opnieuw wat werk kostte, zie Reuber/Klöpper, 2005) het modelproject voor “Spätaussiedler” voortbouwen kon. Doorslaggevend voor deze samenwerking was dat de vertegenwoordigers van de Stadt Münster erin geslaagd zijn de woningbouwcorporaties te winnen voor medewerking in het project. Dit kan als resultaat worden aangemerkt omdat de strategie van de woningbouwcorporaties soms haaks kan staan op doelen van het integratiebeleid.

Een belangrijk doel van de woningbouwcorporaties is principieel het voorkomen van leegstand. Maar juist in de vier stadsdelen van Münster die bekend staan als etnisch geconcentreerd, is de vraag naar woonruimte in vergelijking met de rest van de stad lager, omdat veel bewoners van Münster niet naar deze stadsdelen willen verhuizen. Daarom werven woningbouwcorporaties pas aangekomen “Spätaussiedler” vaak al in de opvang. Op deze manier draagt winstbejag door verhuur van anders leegstaande woningen aan Spätaussiedlergezinnen bij aan een hogere concentratie in de desbetreffende stadswijken.

Doordat het project de verhuizing van “Spätaussiedler” naar andere Münsterse wijken bevordert, zorgt het op de lange duur voor de “rehabilitatie” van de tot dusver geconcentreerde stadswijken en op grond daarvan voor een waardestijging van de woningen die in het bezit zijn van de woningbouwcorporaties. Gezien vanuit de soms kortlopende rationaliteit van de woningbouwcorporaties, betekent medewerking aan het Münsterse loodsenproject echter in eerste instantie het risico van leegstand op de koop toe te nemen. Dat de corporaties zich hiertoe bereid verklaarden vergroot de kansen op succes van het project.

Conclusies

Wanneer men terugblijkt op de aan het begin voorgestelde theoretische discussies over het verband tussen etnische concentratie bij wonen, netwerkvorming en zelfhulp, kan voor het Münsterse loodsenproject worden vastgesteld dat indirect en direct geprobeerd wordt migranten de toegang tot niet etnisch georganiseerde netwerken van ingezetenen te openen. Daarmee bestaat het plan t.b.v. een politieke sturing voor beter netwerken van migranten in eerste instantie uit het bepalen van de trefpunten waarop de kans op integratie in niet-etnisch georganiseerde, veel mogelijkheden biedende netwerken, bijzonder groot is. In Münster werd in het voorgestelde project de woonruimtesituatie als een dergelijk centraal uitgangspunt voor het aanknopen van contacten aangemerkt.

Daarom wordt de nieuwkomer door het gemeentelijke integratiebeleid van de Stadt Münster met name op het terrein van het wonen en de sociale contacten in de woonomgeving ondersteund, waarbij echter ook de klassieke steunmaatregelen, b.v. bij de taalverwerving, worden ingezet. Sinds januari 2005 bijvoorbeeld, worden in het kader van de door de federale overheid gefinancierde en opgezette integratieprogramma's, de kennis van de taal en de maatschappij onderwezen als belangrijke grondvoorwaarde voor het aanknopen van complexe sociale contacten.

Wanneer men de in hoofdstuk 1 voorgestelde dimensies van integratie volgens Hartmut Esser (2004), d.w.z. *culturation*, *positioning*, *interaction* en *identification* bekijkt, moet het integratieprogramma van de federale overheid worden ingedeeld bij de *culturation*, het Münsterse loodsenproject echter bij de *interaction*. Daarmee neemt het gemeentelijke integratiebeleid van de Stadt Münster een plaats in die complementair is bij de sinds januari 2005 door de federale overheid uitgevoerde stimulatie van de integratie. Deze complementariteit tussen de door de federale overheid gefinancierde kwalificatie van migranten en een door de gemeente gestuurde opname van contacten tussen nieuwkomers en de burgers van de stad kan zeer zeker worden gezien als een goede taakverdeling. Hier maakt de gemeente volledig gebruik van haar specifieke mogelijkheden. Zij schept daarmee de voorwaarden voor een coherent beleid op veel andere terreinen.

3. Taal als sleutel tot integratie: het Nederlandse inburgeringsbeleid

3.1 Het Nederlandse inburgeringsbeleid

Ontstaan en uitgangspunten van het Nederlandse inburgeringsbeleid

In het Nederlandse integratiebeleid ligt al sinds jaren een sterk accent op taalverwerving. Taal is een eerste voorwaarde tot verdere integratie in de Nederlandse samenleving, zo luidt de breed gedragen gedachte. Door een goede beheersing van de Nederlandse taal kunnen immigranten aan het Nederlandse onderwijs meedoen, op de arbeidsmarkt participeren en zich zodoende een goede positie in de Nederlandse samenleving verwerven. Omgekeerd geldt dat migranten die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen vaak aan de kant staan. Het gaat bij de taal- en introductiecursussen van het Nederlandse inburgeringsbeleid dus om veel meer dan enkel migranten enige kennis van het Nederlandse bij te brengen. Taal geldt als de sleutel tot verdere integratie.

In Nederland zijn de taal- en introductiecursussen voor nieuw aangekomen migranten bekend geworden onder de naam ‘inburgering’. Inburgering heeft in het Nederlands de dubbele connotatie van ‘ergens thuis raken’ én ‘burger worden’. Ook uit dit laatste blijken de verstrekkende bedoelingen van het inburgeringsbeleid: door taalverwerving gaan immigranten deel uitmaken van de Nederlandse samenleving, worden ze volwaardige burgers. De term ‘inburgeren’ heeft in het Nederlands, anders dan in het Duits, overigens niet met de juridische status van migranten te maken. In het Duits betekent ‘einbürgern’ dat immigranten de Duitse nationaliteit verwerven, dat wil zeggen in juridische zin burger worden. Hoewel enige kennis van de Nederlandse taal tegenwoordig in Nederland één van de voorwaarden is om de Nederlandse nationaliteit te verwerven, is ‘inburgeren’ in Nederland wat heel anders dan het verwerven van de Nederlandse nationaliteit (= ‘naturalisatie’).

De gedachte dat taalverwerving belangrijk, zo niet cruciaal voor integratie is, ontstond omstreeks 1990. Eind jaren '80 bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al betere faciliteiten zodat migranten “zo spoedig mogelijk de kennis en vaardigheden kunnen verwerven om hun weg in de Nederlandse samenleving te verwerven”. Vanwege noodzakelijke bezuinigingen konden echter voorlopig geen gelden voor taalonderwijs aan migranten ter beschikking worden gesteld. In 1994 stelden Van der Zwan en Entzinger opnieuw verplicht taalonderwijs voor migranten voor. Inburgering, aldus beide hoogleraren, zou migranten in staat stellen ‘zelfstandig in de Nederlandse samenleving te

functioneren en in het eigen levensonderhoud te voorzien'. Nieuw aan dit advies was vooral het idee van verplichte inburgering en taalonderwijs. Twee jaar later, in 1996, werden inderdaad de eerste verplichte inburgeringscursussen geïntroduceerd, vooralsnog alleen voor migranten met een uitkering. Een algemene verplichte inburgering ontstond uiteindelijk pas met de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 1998.⁷ Uit deze hele geschiedenis blijkt duidelijk hoe lang het kan duren voordat nieuwe beleidsvisies worden omgezet in concrete beleidspraktijken (Snel & Scholten, 2005).

Uit deze korte voorgeschiedenis van het Nederlandse inburgeringsbeleid komen drie kenmerken van dit beleid naar voren, namelijk dat

- inburgering (c.q. taalonderwijs voor migranten) in Nederland wettelijk is geregeld (in de WIN);
- nieuwkomers verplicht zijn een inburgeringstraject te doorlopen, bij niet nakomen van deze verplichting zijn sancties mogelijk;
- het doel van inburgering verder gaat dan alleen migranten kennis van de Nederlandse taal bij te brengen. In de beleidsoptiek geldt taalonderwijs als eerste stap of voorportaal naar verdere integratie en volwaardig burgerschap van migranten.

Deze hoge verwachtingen omtrent de betekenis van taal en taalonderwijs voor de integratie van immigranten zien we ook bij de huidige minister van Integratie en Vreemdelingen Zaken, mw. Verdonk. 'Toerusting' van migranten is volgens haar één van de centrale doelen van het integratiebeleid: immigranten moeten zich de vereiste kennis en vaardigheden eigen maken die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving een goede maatschappelijke positie te verwerven. Goede taalbeheersing is volgens de minister een cruciaal element van de noodzakelijke 'toerusting'⁸:

“Deelname aan een ingewikkelde samenleving als de onze vereist de nodige kennis en vaardigheden. Meedoen vergt toerusting. Kernelementen van toerusting zijn kennis van de Nederlandse taal, van de Nederlandse waarden en normen en van de belangrijkste maatschappelijke instellingen van ons land. Kennis alleen is niet voldoende. Wie wil werken moet ook beschikken over vaardigheden waar op de arbeidsmarkt vraag naar is. Toerusting is

⁷ Deze voorgeschiedenis van de Nederlandse inburgering is uitvoerig beschreven in het rapport 'Bruggen bouwen' van de Commissie Blok (2004: 109-120). Ook de citaten zijn overgenomen uit dit rapport.

⁸ 'Toerusting' of kwalificatie is ongeveer hetzelfde als wat de Duitse socioloog Esser aanduidt als 'Kulturation'; vgl. H. 1 van dit rapport.

*een sleutelfactor in de integratie van minderheden. Het bevorderen van de toerusting van minderheden heeft dan ook van meet af aan tot de kern van het integratiebeleid behoord. Aan nieuwkomers is de verplichting opgelegd om deel te nemen aan inburgeringsprogramma's, kinderen van migranten volgen onderwijs, voor werkzoekenden zijn er de instrumenten van het arbeidsmarktbeleid.”*⁹

We zou dit alles de *taalhypothese* van het Nederlandse inburgeringsbeleid kunnen noemen: de assumptie dat taal niet alleen een voorwaarde is, maar een sleutelrol speelt in de verdere integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving. Met dit onderzoek kan worden nagegaan of deze assumptie klopt, met andere woorden of er een samenhang is tussen enerzijds kennis van de Nederlandse taal en samenleving en anderzijds andere aspecten van integratie.

Uitgangspunten en resultaten van de WIN

Volgens de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) zijn alle nieuwkomers die naar Nederland komen en zich in een gemeente vestigen verplicht een traject tot inburgering te doorlopen. Een inburgeringstraject bestaat uit drie componenten: een inburgeringsonderzoek, een educatief programma en tenslotte individuele trajectbegeleiding.

- *Het inburgeringsonderzoek.* Iedere nieuwkomer in Nederland wordt binnen vier maanden na vestiging in een gemeente opgeroepen voor een gesprek bij de gemeente. In dit gesprek wordt vastgesteld of de immigrant verplicht is een inburgeringstraject te volgen. Nieuwkomers uit andere EU-landen zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht en ook in sommige andere gevallen, met name bij hoger opgeleiden en nieuwkomers die al werken, wordt ontheffing verleend.
- *Het educatief programma* duurt precies 1 jaar en omvat in totaal 400-800 lesuren. Het grote merendeel van deze tijd wordt besteed aan taalonderwijs, daarnaast is tijd beschikbaar voor een oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Na afloop van de cursus legt de deelnemer een taaltoets af, waarmee op diverse onderdelen (lezen, spreken, luisteren, schrijven) het behaalde eindniveau van de deelnemer wordt vastgelegd.
- *Individuele trajectbegeleiding.* Behalve dat nieuwkomers het educatief programma doorlopen, worden ze gedurende het hele traject persoonlijk begeleid door een individuele

⁹ Brief Minister over 'Integratiebeleid Nieuwe Stijl', bij de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003. Kamerstukken 2003-2004, 29203 nr.1.

trajectbegeleider. De trajectbegeleider is geen hulpverlener, maar een adviseur die de nieuwkomer indien nodig motiveert en helpt problemen op te lossen. De trajectbegeleider is verder ook verantwoordelijk voor de eventuele doorgeleiding van nieuwkomers naar vervolgonderwijs of naar het Centrum voor Werk en Inkomen (het Nederlandse arbeidsbureau). Dit laatste geldt uiteraard alleen voor deelnemers die actief willen worden in een onderwijs of op de arbeidsmarkt (voor nieuwkomers die van een uitkering leven is dit verplicht).

De uitvoering van de inburgering ligt volgens de WIN bij afzonderlijke gemeenten, die echter de concrete taken voor een belangrijk deel uitbesteden aan onderwijsinstellingen. Het educatief programma wordt verzorgd door instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (ROC's). Conform de tijdens het project geldende oude WIN regeling houdt de gemeente de regierol en ziet erop toe dat alles naar behoren verloopt. Dit gaat veranderen met de invoering van het geplande nieuwe WIN. De taak van gemeenten is om door een inburgeringsonderzoek vast te stellen of een nieuwkomer inburgeringsplichtig is. Wanneer dat het geval is, wordt een inburgeringscontract opgesteld waarin precies is vastgelegd wat beide partijen van elkaar verwachten. Verder is het aan de gemeente om eventueel sancties op te leggen wanneer de deelnemer niet aan de verplichtingen voldoet door voortijdige uitval of frequente afwezigheid enz.

Inmiddels is inburgering een hele industrie geworden en zijn na een moeizame start vele tienduizenden inburgeringstrajecten gestart. Sinds 2000 blijft de inburgering niet meer beperkt tot alleen nieuw aangekomen immigranten. Ook migranten die al langer in Nederland wonen (zogenaamde 'oudkomers'), maar onvoldoende Nederlands spreken om op de arbeidsmarkt te participeren, kunnen nu een inburgeringstraject volgen. Onze beschouwing blijft echter beperkt tot de inburgering van nieuwkomers. Inmiddels zijn er ook gegevens bekend over de resultaten van inburgering in de afgelopen jaren. Sinds 2000 houden gemeenten systematisch bij welke resultaten de deelnemers aan inburgeringcursussen behalen. Deze informatie is afkomstig uit de taaltoets die wordt afgenomen bij de afsluiting van een inburgeringscursus.

Evaluaties van de WIN maken duidelijk dat er in de praktijk van de inburgering diverse knelpunten zijn (vgl. Brink e.a., 2002; Jaarrapport integratie, 2005; Schönwälder et al. 2005).

Een eerste knelpunt betreft het vaak ongedifferentieerde cursusaanbod door de ROC's. Het taalonderwijs is vooral afgestemd op nieuwkomers met geringe culturele bagage, waardoor hoogopgeleide nieuwkomers naar eigen mening te weinig leren en gefrustreerd raken over de inhoud van de het onderwijs. Er is met andere woorden behoefte aan meer gedifferentieerd onderwijs dat beter aansluit op de verschillende startniveaus van de nieuwkomers.

Een tweede knelpunt is de relatief hoge *uitval van deelnemers*. Volgens een eerste landelijke evaluatie van de WIN tot 2001 bedroeg het percentage voortijdige uitvallers 12 tot 20 procent (Brink e.a., 2002: 91). Uit deze evaluatie bleek tevens dat in de praktijk weinig sancties worden opgelegd wanneer deelnemers niet meer naar de cursus komen, hoewel dat volgens de wet wel mogelijk is. Uit meer recente cijfers blijkt overigens dat de voortijdige uitval uit het inburgeringsonderwijs sterk is verminderd. In 2002 viel rond 8 procent van alle deelnemers aan inburgering voortijdig uit, in 2003 was de voortijdige uitval gedaald tot minder dan 5 procent van alle deelnemers.¹⁰

Vaak genoemde redenen voor voortijdige uitval uit de inburgering zijn: zwangerschap en zorgtaken in het gezin (met name vrouwen), het vinden van werk (met name mannen) en verhuizing naar een andere gemeente. Over elk van deze drie redenen voor uitval een korte opmerking. Ten eerste: dat het krijgen van c.q. zorgen voor kinderen zo vaak tot uitval leidt, kan er op duiden dat de kinderopvang bij inburgeringscursussen nog altijd niet optimaal geregeld is. De verklaring kan echter ook liggen bij de traditionele rolpatronen bij (bepaalde groepen van) nieuwkomers volgens welke de primaire taak van vrouwen in het huishouden ligt (met name wanneer sprake is van kinderen). Ten tweede: de uitval wegens het vinden van werk lijkt op het eerste gezicht niet zo'n probleem, aangezien het doel van inburgering juist is dat nieuwkomers meer participeren op de arbeidsmarkt. Brink e.a. (2002) beklemtonen echter dat het toch problematisch is wanneer nieuwkomers de inburgering afbreken om te gaan werken. Hierdoor leren ze de Nederlandse taal onvoldoende, waardoor ze onvoldoende zijn toegerust voor de Nederlandse arbeidsmarkt en aangewezen blijven op laaggekwalificeerd werk dat weinig zekerheid en toekomstkansen biedt. Door dit alles blijven het kwetsbare burgers. Ten derde blijkt ook verhuizing naar een andere gemeente een veelvoorkomende

¹⁰ Dit laatste is echter waarschijnlijk een onderschatting van de omvang van voortijdige uitval aangezien het overgrote merendeel van alle nieuwkomers die in 2003 een inburgeringscursus begonnen op het moment van meting nog in het traject zaten (en dus nog kunnen uitvallen). Gegevens: Jaarrapport integratie, 2005: 31 (eigen bewerking).

reden voor voortijdige afval. Er is kennelijk geen sluitende procedure waarbij de nieuwkomer door de ene gemeente wordt overgedragen aan de andere.

Een derde knelpunt van de huidige inburgering is tenslotte de *geringe resultaten* in termen van het behaalde eindniveau van de deelnemers. De oorspronkelijke gedachte was dat nieuwkomers door het verplichte taalonderwijs voldoende Nederlands zouden leren om zich in de in de Nederlandse samenleving te kunnen redden ('sociale zelfredzaamheid'), een opleiding te kunnen volgen dan wel actief te worden op de arbeidsmarkt ('professionele zelfredzaamheid'). In de praktijk worden deze nagestreefde eindniveau's echter in de meeste gevallen *niet* gehaald. Rond 60 procent van alle deelnemers haalt niet het minstens gewenste niveau van 'sociale zelfredzaamheid' (taalniveau 2), slechts tien procent van alle deelnemers bereikt het niveau van 'professionele zelfredzaamheid' (taalniveau 3) (gegevens: Brink e.a., 2002: 95; Jaarrapport integratie, 2005: 39).

Het lage eindniveau van deelnemers laat in ieder geval ruimte open voor verbetering. Toch passen hierbij enige kanttekeningen. Zo kan men zich afvragen of het onderwijs onvoldoende resultaat oplevert óf dat de verwachtingen te hoog gespannen waren? Over dit laatste is zeker wat te zeggen. Hoewel er ook hoogopgeleide nieuwkomers zijn, zijn veel deelnemers laag tot zeer laag opgeleid. Niet zelden zijn de deelnemers aan inburgeringscursussen niet eens basisonderwijs afgerond en zijn ze functioneel analfabeet. Dit is geen doelgroep waarvan verwachten is dat ze gemakkelijk (in één jaar tijd) een vreemde taal onder de knie krijgen. Misschien moet men dan ook concluderen dat het aantal lesuren van de inburgering (400-800 uur in 1 jaar tijd) onvoldoende is om het gewenste niveau te bereiken. In de gemeente Enschede vond men dit laatste. Er werd dan ook besloten om meerjarige contracten met nieuwkomers af te sluiten, zodat meer tijd en gelegenheid krijgen alsnog het gewenste eindniveau te behalen. Voor minister Verdonk waren de tegenvallende resultaten van de inburgering echter aanleiding om een veel strenger inburgeringsbeleid af te kondigen.

Nieuwe voorstellen over inburgering van minister Verdonk¹¹

In september 2003 kondigde minister Verdonk van Vreemdelingen Zaken en Integratie een fundamentele verandering van het Nederlandse inburgeringsbeleid aan. De aanleiding was dat

¹¹ Onderstaande tekst is geheel gebaseerd op het rapport '*Bruggen bouwen*' van de Commissie Blok (2004: 130). Für die deutsche Übersetzung der Zusammenfassung des Parlamentsberichts siehe Landeszentrum für Zuwanderung (LZZ) (2004).

de bestaande inburgering volgens de minister ‘niet in alle opzichten de beoogde resultaten oplevert’ en dat ‘slechts een beperkt deel van de nieuwkomers het niveau bereikt dat nodig wordt geacht voor actieve deelname aan de Nederlandse samenleving’. Uitgangspunten van het nieuwe beleid (alleen ten aanzien van nieuwkomers) zijn dus:

- Nieuwkomers moeten reeds in eigen land, vóór aankomst in Nederland over basale kennis van de Nederlandse taal beschikken. Dit wordt getoetst door een basistest, af te leggen in het land van herkomst (geldt alleen gezinsvormers en gezinsherenigers);
- De verplichte deelname aan een inburgeringscursus wordt vervangen door een verplichting om (uiterlijk vijf jaar na vestiging in Nederland) een inburgeringsexamen af te leggen;
- Het behalen van het inburgeringsexamen is één van de voorwaarden om een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd te krijgen;
- Nieuwkomers die als asielzoeker toegang tot Nederland krijgen, moeten – om voor een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd in aanmerking te komen – aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden wat betreft taalvaardigheid voldoen als andere nieuwkomers;
- De kosten voor een inburgeringscursus komen voor rekening van de nieuwkomer zelf (geschatte kosten rond 6000 euro). Wanneer het inburgeringsexamen met succes wordt afgelegd, worden een deel van de kosten vergoed;
- Voor sommige categorieën ‘oudkomers’ (dat wil zeggen immigranten die al voor 1998 in Nederland woonden en dus geen verplichte inburgeringscursus hebben gevolgd) geldt ook de verplichting een inburgeringsexamen te doorlopen. Dit geldt met name voor personen die werkloos zijn en van een uitkering leven dan wel voor personen die verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van kinderen;
- De ‘markt voor inburgering’ wordt vrijgegeven. Nu hebben ROC’s het alleenrecht op het geven van inburgeringscursussen, vanaf 2006 kunnen ook andere partijen taalonderwijs aanbieden. Doorslaggevend is ook niet meer of een nieuwkomer een inburgeringscursus heeft doorlopen, maar of men het inburgeringsexamen met succes heeft afgelegd. Hoe men de daartoe benodigde kennis heeft opgedaan, is verder niet relevant.
- In het nieuwe regime zijn het niet meer de gemeenten die de regierol innemen bij de inburgering, maar de nieuwkomers zelf (het ‘leerstuk’ van eigen verantwoordelijkheid). Gemeenten hebben nog wel een rol bij het voorlichten van nieuwkomers (en oudkomers) over het te volgen onderwijs en voor het afnemen van het inburgeringsexamen.

Het nieuwe inburgeringstelsel zoals voorgesteld door minister Verdonk lijkt deels te zijn ingegeven door politieke ideeën over de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van nieuwkomers en andere burgers: *“De primaire verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt bij de inburgeraar zelf: de inburgeraar heeft de regie. Inburgeraars moeten zowel in het herkomstland als hier al datgene doen wat nodig is om de basistoets en het inburgeringsexamen te halen. De verplaatsing van de verantwoordelijkheid naar de inburgeraar zelf brengt met zich dat deze ook de kosten hiervoor draagt.”*¹²

Deze voorstellen over ‘inburgering nieuwe stijl’ moeten nog worden goedgekeurd door het Nederlandse parlement. De verwachting is dat deze veranderingen in ieder geval niet voor midden 2006 kunnen worden doorgevoerd. In onderhavig onderzoek spelen deze nieuwe beleidsvoorstellen geen rol, we gaan uit van het nu bestaande beleid. Dit onderzoek richt zich op nieuwkomers in de gemeente Enschede, die tussen eind 2003 en eind 2004 zijn begonnen met een inburgeringscursus. We beschrijven eerst de lokale praktijk van inburgering in Enschede.

3.2 Inburgering in Enschede: de lokale beleidspraktijk

Inburgering in Enschede

Ook wat betreft de gemeente Enschede gaat het doel van inburgering verder dan alleen het bijbrengen van de Nederlandse taal. Het doel van inburgering wordt hier geformuleerd als ‘de deelnemer in staat stellen zelfstandig te functioneren in de Nederlandse samenleving op een plaats die past bij de eigen competenties en wensen’. Het uiteindelijke doel van inburgering is ‘integratie: d.w.z. volledig en op alle terreinen deelnemen aan de nieuwe samenleving’.¹³ Tot de doelgroep behoren vreemdelingen, met een minimumleeftijd van 16 jaar, die met een niet-tijdelijk doel in Nederland verblijven, alsmede Nederlanders die niet in een land zijn geboren dat lid is van de EU of de EER.

In de praktijk bestaat het inburgeringstraject in Enschede uit verschillende stappen. De *aanmelding* voor inburgering geschiedt wanneer nieuwkomers zich inschrijven bij de gemeente, en bij vluchtelingen veelal via de stichting VluchtelingenWerk. Sinds het begin van de inburgeringsprogramma’s in Enschede is het aantal deelnemers sterk toegenomen. In 1998

¹² Ibid: 16.

¹³ Notitie informatievoorziening Enschede, Gemeente Enschede, 2002.

werden 195 inburgeringsonderzoeken uitgevoerd en 194 inburgeringsovereenkomsten afgesloten, in 2003 werden 336 onderzoeken uitgevoerd en 351 overeenkomsten afgesloten (deels op basis van onderzoeken uit het jaar daarvoor). In 2004 lag zowel het aantal onderzoeken als het aantal overeenkomsten lager, overeenkomstig de geconstateerde daling van het migratiesaldo (vgl. tabel 1). In 2004 waren gezinsmigranten (gezinshereniging, gezinsvorming) de grootste groep onder de deelnemers aan de inburgering (114 op een totaal van 203 deelnemers). Qua herkomst kwamen de meeste deelnemers in 2004 uit Irak (38 personen), gevolgd door diverse Afrikaanse landen (43 personen), Aziatische landen (27 personen), Turkije (25 personen) en Marokko (16 personen). Ruim de helft van de deelnemers in 2004 was tussen 20 en 30 jaar oud.¹⁴

Tabel 1: Overzicht aantal nieuwkomers, inburgeringsonderzoeken, inburgeringsovereenkomsten en eindtoets-verklaringen over 1997-2004.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nieuwkomers (meldingsplichtig)	234	237	226	231	369	455	461	280
Inburgeringsonderzoeken	433	195	215	255	350	409	336	268
Inburgeringsovereenkomsten	375	194	129	171	208	273	351	203
Verklaringen eindtoets	183	141	158	151	152	177	267	289

Bron: Gemeente Enschede, Inhoudelijk jaarverslag inburgering 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 (eigen bewerking).

Tenzij de nieuwkomer een bepaalde ontheffing weet te bemachtigen, bijvoorbeeld in verband met medische redenen, zwangerschap of het voldoen aan bepaalde opleidingseisen, wordt de nieuwkomer aangemeld voor de eerste stap van de inburgering; het *inburgeringsonderzoek*. Het inburgeringsonderzoek wordt doorgevoerd door de afdeling I&T van de gemeente en leidt uiteindelijk tot een beschikking waarin wordt vastgesteld welke elementen van het inburgeringsprogramma gevolgd dienen te worden en voor welke elementen vrijstelling verleend wordt. Dergelijke vrijstellingen houden dan verband met gebleken kennis en vaardigheden tijdens het inburgeringsonderzoek. Middels de beschikking wordt ‘maatwerk’ geleverd ten aanzien van de specifieke invulling het inburgeringsprogramma. Tot een dergelijk maatwerk wordt besloten in samenspraak met het ROC dat de inburgeringscursussen aanbiedt en met de stichting VluchtelingenWerk die voor alle nieuwkomers de maatschappelijke begeleiding zal verzorgen. Bij beide instellingen wordt hiertoe een gesprek

¹⁴ Inhoudelijk verslag **nieuwkomers** 2004, Gemeente Enschede.

gehouden, waarbij door het ROC onder meer het begin niveau van taalbeheersing wordt vastgesteld evenals het na te streven eindniveau, en door VluchtelingenWerk nadere afspraken worden gemaakt over de maatschappelijke begeleiding. Tevens vindt er een werkintake plaats bij het arbeidsbureau/CWI, waarbij de afstand van de inburgeraar tot de arbeidsmarkt wordt vastgesteld. In de beschikking worden ook afspraken gemaakt over het aantal uren les dat gevolgd dient te worden. Om verschillende redenen kan het bereik van het inburgeringsonderzoek, dat wil zeggen de mate waarin voor iedere nieuwkomer die zich dient te melden voor een inburgeringsonderzoek ook daadwerkelijk een beschikking wordt afgegeven, onvolledig zijn. Dit heeft te maken met ontheffingen, maar het kan ook voorkomen dat sommige nieuwkomers zich niet melden voor een inburgeringsonderzoek of niet tot de doelgroep behoren.¹⁵ (In Enschede lag het bereik doorgaans tussen de 75% in 2000 en niet minder dan 97% in 2003.).¹⁶ Het zou daarbij vooral gaan om Marokkaanse en Turkse vrouwen, zwangere vrouwen, minderjarige asielzoekers (AMA's) en nieuwkomers die binnen Nederland verhuizen die het bereik negatief beïnvloeden.¹⁷

Het feitelijke *inburgeringsprogramma* bestaat uit drie componenten: taalonderwijs, maatschappijoriëntatie en beroepsoriëntatie. Alle drie componenten worden in Enschede aangeboden door het ROC. In het taalonderwijs worden vier onderdelen van taalvaardigheid onderwezen: spreken, luisteren, schrijven en lezen. Voor iedere deelnemer wordt bij de beschikking van het inburgeringsonderzoek een bepaald streefniveau vastgelegd. Uitgangspunt in de gemeente Enschede is dat iedere deelnemer minimaal het eindniveau van 'sociale zelfredzaamheid' (taalniveau 2) behaalt. Bij deelnemers die willen c.q. moeten doorstromen naar verder onderwijs of naar de arbeidsmarkt wordt het eindniveau van 'professionele zelfredzaamheid' (taalniveau 3) nagestreefd. Dit laatste geldt in ieder geval voor alle deelnemers die afhankelijk zijn van een uitkering. Afhankelijk van het taalniveau van de inburgeraar wordt gebruik gemaakt van verschillende methoden om Nederlands als tweede taal aan te leren; de methode 'ijsbreker' voor degenen met een laag startniveau, en de methode 'nieuwe burens' voor degenen met een relatief hoger startniveau.

Naast taalonderwijs, is ook maatschappijoriëntatie een deel van het inburgeringsprogramma. In dit deel van het programma wordt vooral praktische informatie

¹⁵ Uit een landelijke evaluatie zou blijken dat het daarbij vooral zou gaan om Antilleanen en Arubanen die zich bewust niet melden voor een inburgeringsonderzoek. Brink e.a. (2002) *Verscheidenheid in integratie; evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: pp.28.

¹⁶ Piggott, J. (2005) *Het inburgeringsbeleid in Enschede onderzocht*: 45.

¹⁷ *Ibid*: 45.

over de Nederlandse samenleving gegeven.¹⁸ Een beroeporiëntatie vormt het laatste component van het inburgeringsprogramma. Uit een landelijke evaluatie van de WIN blijkt echter dat men in de praktijk vaak niet aan de beroeporiëntatie toekomt.¹⁹ Gedurende het inburgeringsprogramma ontvangt de inburgeraar *trajectbegeleiding* en *maatschappelijke begeleiding*. De trajectbegeleider is iemand van het gemeentelijke Bureau Nieuwkomers die een motiverende en ondersteunende rol heeft, en die contact onderhoudt met verschillende betrokken instanties omtrent de voortgang van het inburgeringsprogramma. De maatschappelijke begeleiding wordt veelal verzorgd door stichting VluchtelingenWerk, en behelst vooral praktische ondersteuning bij het wegwijs raken in de Nederlandse maatschappij, zoals de weg kunnen vinden naar verschillende instanties en het opbouwen van sociale netwerken.²⁰ Zo wordt er bijvoorbeeld vestigingshulp geboden, voor het vinden van een woonplaats met alle bijkomende elementen, en juridische hulp bijvoorbeeld voor gezinshereniging en schuldsanering.

Precies een jaar na het begin van een inburgeringsprogramma legt de deelnemer een eindtoets af waarmee de mate van taalbeheersing wordt getoetst en wordt nagegaan of de deelnemer het afgesproken streefniveau heeft behaald (de zgn. NT2-profieltoets). Op basis van deze gegevens over de eindtoets kan ook iets worden gezegd over de resultaten van de inburgering in de gemeente Enschede. Uit de gegevens blijkt in ieder geval dat het beoogde eindniveau (minimaal niveau 2) in de meerderheid van de gevallen niet wordt gehaald. In de jaren 2000 tot en met 2004 bleef rond 60 procent van de deelnemers steken op niveaus 0 of 1, dat wil zeggen minder dan het niveau dat minimaal nodig werd geacht voor sociale zelfredzaamheid. Wel duidelijk is dat zich in Enschede een verbetering heeft voorgedaan in de getoetste eindniveaus. Zowel in 2003 en 2004 waren de scores beduidend beter dan voorheen. Bij de onderdelen ‘lezen’ en ‘luisteren’ lagen de eindniveaus wat hoger dan bij de onderdelen ‘schrijven’ en ‘spreken’. Slechts rond 7 procent van alle deelnemers behaalde een taalniveau van 3 of hoger, hetgeen nodig wordt geacht voor doorgeleiding naar onderwijs of arbeidsmarkt (vgl. figuur 2; meer gedetailleerde gegevens in de bijlage van dit hoofdstuk). Gemiddeld genomen over alle vier de onderdelen van het taalonderwijs en over de jaren 2000-2003 werden deelnemers aan inburgering in Enschede bij aanvang getoetst op niveau 1,18, werd het streefniveau gesteld op 1,81 en bedroeg het uiteindelijk getoetste eind niveau

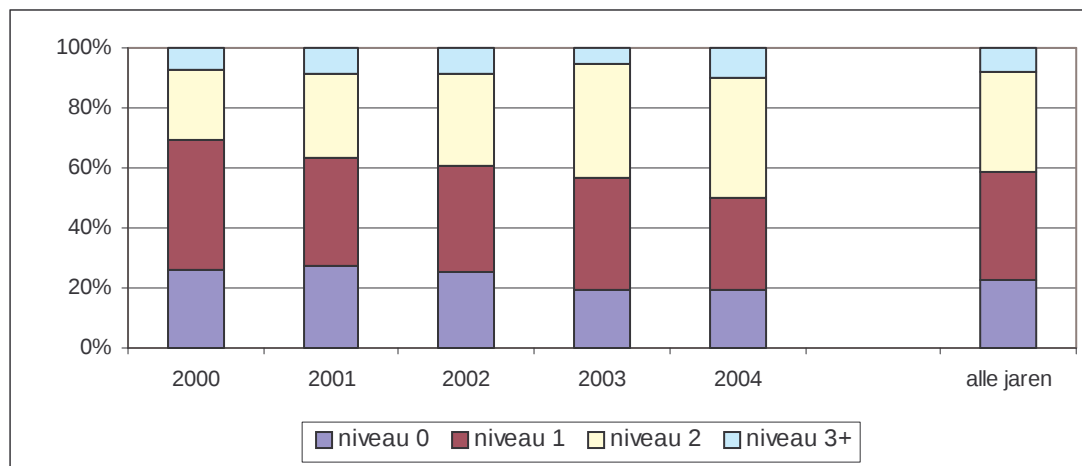
¹⁸ Brink e.a. (2002) Verscheidenheid in integratie; evaluatie van de effectiviteit van de WIN. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

¹⁹ Ibid, pp.64.

²⁰ Ibid, pp.71.

1,27. Hiermee steken de resultaten in Enschede pover af ten opzichte van landelijke gemiddelden. Gemiddeld over 2000 tot en met 2002 werden, landelijk gemeten, inburgeraars bij aanvang getoetst op niveau 0,42, werd het beoogde niveau veel hoger gesteld op 2,21 en was het uiteindelijke getoetste niveau 1,44.²¹

Figuur 2: Getoetste eindniveaus van inburgering (gemiddelde over vier onderdelen) (2000-2004)
(Bron: Gemeente Enschede, Inhoudelijk jaarverslag inburgering 2000 t/m 2004 (eigen bewerking)).



De conclusie over de behaalde eindniveau van de inburgering in Enschede luidt echter dat het minimaal nagestreefde niveau van ‘sociale zelfredzaamheid’ in minimaal de helft van de gevallen niet wordt gehaald. Het hogere eindniveau van professionele zelfredzaamheid wordt slechts in een kleine minderheid van de gevallen gerealiseerd, veelal in gevallen waarbij deelnemers de Nederlandse taal reeds bij het begin van de cursus redelijk beheersten.

De laatste fase van het inburgeringstraject bestaat uit *doorgeleiding*, en duurt maximaal 6 maanden. De trajectbegeleider is verantwoordelijk voor de doorgeleiding en bepaalt aan het einde van het inburgeringsprogramma of en welke doorgeleiding nodig is, in overleg met het ROC (op basis van de profieltoets) en het arbeidsbureau/CWI. In de meeste gevallen behelst de doorgeleiding vooral een voortzetting van taallessen; 600 lesuren wordt veelal te weinig geacht om inburgeraars door te kunnen geleiden naar onderwijs of arbeidsmarkt. In sommige gevallen kan de inburgeraar al wel worden doorgeleid naar de arbeidsmarkt. In Enschede werd over de periode 2000-2002 gemiddeld 69% van de inburgeraars na de eindtoets doorgeleid naar vervolgonderwijs in de Nederlandse taal.²² Slechts 19% werd doorgeleid naar

²¹ Piggott, J. (2005) Het inburgeringsbeleid in Enschede onderzocht: 51.

²² Ibid: 52.

de arbeidsmarkt, en bij 12% vond geen doorgeleiding plaats omdat de inburgeraar bijvoorbeeld reeds werk gevonden had of reeds sociaal redzaam bevonden was.²³

Een laatste relevant thema dat licht werpt op de resultaten van de inburgering in de gemeente Enschede betreft de voortijdige uitval. Gemiddeld genomen, kende inburgering in Enschede een uitvalspercentage van 7,8%. In de jaren 2003 en 2004 nam de voortijdige uitval uit de inburgering nog beduidend af, tot minder dan 6%. Deze uitval houdt vaak verband met verhuizing of emigratie, maar ook met andere redenen als het tussentijds vinden van werk, zwangerschap, medische redenen of een gebrek aan motivatie. Deze uitvalcijfers wijken weinig af van de eerder gepresenteerde landelijke gegevens over uitval uit inburgeringsprogramma's. Desondanks meent de gemeente Enschede zelf, dat ze een 'voorbeeldfunctie voor andere gemeenten' heeft op onder meer het gebied van verzuim en uitval.²⁴

²³ Ibid: 52.

²⁴ Notitie informatievoorziening Enschede, Gemeente Enschede, 2002: 3.

Tabel 3: Uitval; Absoluut aantal en percentage uitval 1998-2004.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Gemiddeld
Aantal uitvallers	7	13	16	19	38	15	12	17.1
Percentage van aantal inburgeraars	3.6	10.1	9.4	9.1	13.9	4.3	5.9	7.8

Bron: Gemeente Enschede, Inhoudelijk jaarverslagen inburgering 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 (eigen bewerking)

De regierol van de gemeente

Te midden van de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de inburgering, zoals het ROC, het CWI en stichting VluchtelingenWerk, vervult de gemeente een regierol. Dit betekent dat zij een sturende en coördinerende rol vervult; zij bepaalt de beleidsdoelen en coördineert het uitvoeringsproces tussen de verschillende betrokken organisaties. Het ROC is verantwoordelijk voor het aanbieden van de onderwijsprogramma's, zowel het taalonderwijs als maatschappelijke oriëntatie en beroepenoriëntatie. Tevens verricht het ROC een intake aan het begin van het inburgeringsprogramma, onder meer om het startniveau vast te stellen, en adviseert ze over benodigde doorgeleiding. Het CWI houdt eveneens een gesprek met de inburgeraar in het kader van het inburgeringsonderzoek, en verstrekt advies aan de gemeente over het trajectplan. Tevens adviseert het CWI over de doorgeleiding en neemt het CWI bij inburgeraars die professionele vaardigheden als streefniveau hebben een zogenaamde 'kwalificerende intake' ('kwint') af, waarmee de afstand tot de arbeidsmarkt wordt vastgesteld. Stichting Vluchtelingenwerk is tenslotte verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van inburgeraars, bestaande uit juridische begeleiding, toeleiding naar sociaal-culturele activiteiten en publieksvoorlichting.²⁵ De Stichting VluchtelingenWerk Enschede is een plaatselijke organisatie die ondersteund wordt door de landelijke Stichting VluchtelingenWerk. Voor haar activiteiten beschikt Vluchtelingenwerk Enschede slechts over een beperkt kader van betaalde arbeidskrachten, en maakt ze veelal gebruik van vrijwilligers.

De landelijke overheid stelde eind 1999 de Taskforce Inburgering in, die de inburgering en de informatievoorziening hierover moest te verbeteren. De Taskforce bood verschillende thematische 'ontwikkeltrajecten' aan waaraan individuele gemeenten konden meedoen. In 2001 besloot de gemeente Enschede deel te nemen aan het project 'informatievoorziening' van de Taskforce. Doel was het versterken van de regierol van de gemeente in de inburgering

door de activiteiten van andere partijen beter af te stemmen en door een betere informatievoorziening over de voortgang en resultaten van de inburgering. Zo wilde de gemeente de betrokken organisaties (waaronder het ROC) voortaan niet meer afrekenen op verrichtte inspanningen, maar op basis van behaalde resultaten. Dit leidde tot het verder uitwerken van beleidsdoelen van inburgering en een vertaling van doelen in prestatie-indicatoren, het expliciteren van de regierol binnen de gemeente, en het expliciteren van de rollen van de uitvoerders.²⁶

In het kader van dit project deed de gemeente Enschede in 2003 een poging om de uitvoering van de inburgeringsprogramma's, nu in handen van het ROC, te privatiseren. De gemeente wilde contracten sluiten met verschillende organisaties die zich aanboden om (bepaalde elementen van) het inburgeringsprogramma te organiseren. Deze privatisering mislukte echter doordat te weinig potentiële aanbieders van taalcurussen zich aanmeldten.

Een belangrijke wijziging in het Enschedese inburgeringsbeleid betreft tenslotte de invoering van integrale inburgeringstrajecten. Uitgangspunt van deze integrale trajecten is dat voor iedere deelnemer aan inburgering een concreet streefniveau wordt vastgesteld en dat vervolgens een plan wordt opgesteld hoe dit streefniveau kan worden bereikt. Aangezien de overgrote meerderheid van de deelnemers, zoals we zagen, er niet in slaagt om het minimaal nagestreefde eindniveau binnen één jaar te bereiken, beslaan de nieuwe integrale trajecten doorgaans meerdere jaren. Dit kan worden gefinancierd door het samenvoegen van binnen de gemeente beschikbare budgetten voor inburgering en volwasseneneducatie. In inhoudelijk opzicht betekent de integrale benadering dat inburgering meer is dan taalonderwijs en meer algemeen gericht is op integratie en sociale zelfredzaamheid. In deze context heeft men de afgelopen jaren zogenaamde 'duale trajecten' ontwikkeld, dat wil zeggen onderwijstrajecten met zowel een taal- als een praktijkcomponent (bijvoorbeeld werk of een praktijkstage, een opleiding of maatschappelijke participatie).²⁷

Tegelijkertijd heeft de gemeente Enschede tevens afspraken gemaakt met het ROC over de uitvoering van de eerste integratiecursussen voor nieuwkomers. Deze nieuwe afspraken hebben enerzijds betrekking op de diensten, die het ROC moet leveren (d.w.z. alle bijscholingstrajecten in het kader van de integratiecursussen) en anderzijds de concrete resultaten waartoe de integratiecursussen moeten leiden.

²⁵ Notitie informatievoorziening Enschede, Gemeente Enschede, 2002: 13.

²⁶ Ibid: 7.

²⁷ Ibid: 8.

Zo verplicht het ROC zich ertoe dat tenminste 70% van de cursisten aan het eind van de eenjarige integratiecursus minimaal één taalniveau vooruit zijn gegaan. Voor personen met een “zeer laag” startniveau wordt overigens een uitzondering gemaakt. Feitelijk gaat het hier in het bijzonder om nieuwkomers, die ook in hun moedertaal analfabeet zijn. Bij deze deelnemers kan en hoeft het ROC geen “resultaat” te garanderen. In het eerste jaar (2004) golden de afspraken over de te leveren prestaties nog niet als verplichting, maar meer als een “te toetsen hypothese”. Uit de verslaglegging van het ROC blijkt echter dat deze afspraken over de te leveren prestaties in ieder geval voor wat betreft de nieuwkomers nagekomen konden worden.²⁸

Landelijk werden dergelijke duale trajecten voor inburgering sterk bepleit door de Taskforce Inburgering. De integrale inburgeringstrajecten betekenen tenslotte een nieuwe organisatie van de inburgering in Enschede. Zo is er een zogenaamde "ketenbenadering" ontwikkeld ten aanzien van de uitvoering van de inburgeringsprogramma's, bestaande uit verschillende schakels (selectie, inburgeringsonderzoeken, inburgeringsprogramma's, eindtoetsen, evaluatie en nazorg) waarin verschillende organisaties betrokken zijn en waarbij de gemeente de rol heeft van regisseur van de inburgeringsketen.

²⁸ Informatie: Gemeente Enschede, 'Opdrachtformulering Uitvoering 2004 voor de integratie van Nieuwkomers en (allochtone) inwoners van de Gemeente Enschede' und ROC Twente, 'Overeenkomst uitvoering voor het jaar 2004 van de integratie van Nieuwkomers en (allochtone) inwoners van de Gemeente Enschede. Rapportage van de resultaten van het ROC van Twente, afdeling Educatie Enschede, op basis van overeengekomen prestatie-indicatoren'.

4. Opzet en uitvoering onderzoek in Enschede en Münster

In de vorige hoofdstukken is beschreven op welke wijze de opvang van nieuwe immigranten is geregeld in beide onderzochte steden. We zagen in beide steden een heel verschillende aanpak van de opvang van nieuwkomers. In Enschede, en in het Nederlandse beleid in het algemeen, ligt sterk het accent op taalonderwijs. We noemden dit de ‘taalhypothese’ van het Enschedese beleid, de assumptie dat afdoende kennis van de Nederlandse taal een noodzakelijke eerste stap is op weg naar verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Bij de aanpak van nieuwkomers in Münster worden andere accenten gesteld, in ieder geval bij de hier onderzochte groepen (‘Spätaussiedler’ oftewel immigranten met een Duitse etnische achtergrond afkomstig uit de voormalige Sovjet-Unie). Bij het beleid voor deze nieuwe immigranten in de stad Münster ligt het accent niet zozeer op taal en taalonderwijs, maar op het zogenaamde ‘aanmeren’ in de buurt (vgl. H. 3). Eerder noemden we dit de ‘buurthypothese’ van de aanpak van nieuwkomers in Münster, de assumptie dat wonen na taal de belangrijkste factor voor een geslaagde integratie is.

In de rest van deze studie wordt nagegaan wat de resultaten van deze verschillende benaderingen bij de opvang van nieuwkomers in beide steden zijn geweest in termen van bereikte integratie. We hebben zowel in Münster als in Enschede empirisch onderzoek uitgevoerd onder deelnemers van bepaalde beleidstrajecten (in Münster het ‘Lotsenprojekt’, in Enschede de ‘inburgeringscursussen’ van het ROC), waarmee in kaart wordt gebracht in hoeverre er gedurende dit beleidstraject iets veranderd is in hun situatie. Hierbij kijken we niet alleen naar de concrete beoogde doelstellingen van de diverse beleidstrajecten (in Enschede dat nieuwkomers kennis van de Nederlandse taal en samenleving verwerven, in Münster dat zij contacten met autochtone Duitsers in hun woonbuurt aangaan), maar ook meer algemeen naar allerlei aspecten van integratie. Hierbij maken we gebruik van de eerder gepresenteerde ‘meetlat van integratie’ met een gezamenlijke set van elf indicatoren van integratie.

Dit hoofdstuk is overwegend methodologisch van aard en biedt een verslag van de opzet en uitvoering van het onderzoek in beide steden. In dit hoofdstuk treft men een apart verslag van het verrichte onderzoek in Enschede (par. 4.2) en in Münster (par. 4.3). In deze inleidende paragraaf belichten we kort de voornaamste overeenkomsten en verschillen tussen beide deelstudies.

Aangezien dit onderzoek bedoeld was om de opvang van nieuwe immigranten in Enschede en Münster alsmede de resultaten daarvan met elkaar te vergelijken, was het belangrijk dat beide deelstudies op vergelijkbare wijze werden uitgevoerd. Dit bleek echter in de praktijk niet altijd mogelijk. Een belangrijke overeenkomst in het onderzoeksdesign van beide deelstudies is dat in beide gevallen gebruik gemaakt van een cohort van deelnemers aan een bepaald beleidstraject. Dit cohort werd in beide deelstudies over een periode van één jaar gevolgd, waarbij een start- en een eindsituatie in kaart werd gebracht. Op deze wijze moest het mogelijk zijn om in kaart te brengen of de situatie bij de deelnemers gedurende het beleidstraject veranderde. Een tweede belangrijke overeenkomst tussen beide deelstudies is dat bij de afsluitende enquête gebruik is gemaakt van een (vrijwel) identieke vragenlijst. Een belangrijk onderdeel van deze afsluitende vragenlijst wordt gevormd door de vragen gericht op de vaststelling van de elf indicatoren van integratie, zoals die in het eerste hoofdstuk zijn toegelicht.

Naast deze overeenkomst zijn er echter ook verschillen tussen beide deelstudies. Deze worden hier kort aangeduid.

- *Aard van gebruikte gegevens.* In het Enschedese deelonderzoek kon gebruik worden gemaakt van beschikbare administratieve gegevens over de deelnemers aan inburgering (zoals de score op de afsluitende taaltoets). In Münster waren dergelijke administratieve gegevens niet voorhanden, hetgeen betekende dat daar zowel de begin- als de eindsituatie van deelnemers in kaart gebracht moest worden met een enquête.
- *Wel of geen controlegroep.* Om (eventuele) resultaten van een beleidstraject te kunnen vaststellen, is het in principe noodzakelijk om in het onderzoek gebruik te maken van een zogenaamde controlegroep (dat wil zeggen: mensen in een vergelijkbare situatie die niet deelnemen aan het betreffende beleidstraject). In de praktijk blijkt zo'n experimentele opzet van beleidsevaluaties in de sfeer van sociaal beleid echter vaak onmogelijk. Om redenen die hierna nog worden toegelicht, is er in de deelstudie in Münster wel sprake van een formele controle groep en in de deelstudie in Enschede niet.
- *Behoefte aan beleidsspecifieke informatie.* Een laatste reden waarom in de praktijk verschillen tussen beide deelstudies ontstonden, was de behoefte (met name bij de opdrachtgevers) aan beleidsspecifieke informatie. Aangezien het beleid in Münster en Enschede inhoudelijk zo sterk van elkaar verschilde, werd in beide steden andere informatie relevant geacht. Zo was vanuit Enschedese optiek vooral gedetailleerde informatie over de taalkennis van respondenten belangrijk, waarbij de

projectwerkzaamheden in Münster zich echter niet voornamelijk op de verdere ontwikkeling van de taalcursussen concentreerde. Dit was vooral een taak van de verantwoordelijke instantie op het niveau van de centrale overheid (Bund). In Münster vond men daarentegen informatie over de woonsituatie van respondenten erg belangrijk, iets wat men in Enschede weer minder relevant vond. Het effect was uiteindelijk dat de afsluitende vragenlijsten in beide deelstudies deels (vrijwel) identieke vragen bevatten en deels vragen die slechts in één van beide steden werden gesteld.

4.1. Opzet en uitvoering onderzoek Enschede

Om inzicht te krijgen in de resultaten van het inburgeringsprogramma in Enschede gaat, net als in Münster, de voorkeur uit naar een evaluatief onderzoeksdesign. In evaluatieonderzoek is het belangrijk om zowel de beginsituatie als de eindsituatie van de onderzochte personen nauwkeurig te meten. Het gaat er immers om na te gaan of het beleidstraject waarin de onderzochte personen participeerden iets bij hen heeft bewerkstelligd. In geval van het inburgeringsbeleid met haar accent op taalonderwijs is het in ieder geval cruciaal om na te gaan of de kennis van de Nederlandse taal van de deelnemers aan het einde van de rit beter is dan aan het begin. Een principieel probleem van veel evaluatiestudies is echter dat vaak niet duidelijk is of een gemeten verandering (in dit geval betere taalkennis of intensieve sociale contacten met autochtonen) wel of niet een gevolg is van het gevoerde beleidstraject. Met andere woorden, zouden personen in een vergelijkbare situatie die niet aan het beleidstraject deelnamen niet dezelfde vooruitgang hebben geboekt? Om dit te kunnen onderzoeken is in het ideale geval sprake van een controlegroep met mensen in een vergelijkbare situatie die niet aan het traject deelnemen. Pas wanneer de einduitkomsten van deelnemers positief afsteken bij de einduitkomsten van de niet-deelnemende controlegroep mag men veronderstellen dat de geboekte resultaten het gevolg zijn van het beleidstraject.

In de praktijk van sociaal beleid blijkt een dergelijke experimentele opzet van evaluatieonderzoek echter vaak onmogelijk en zo ook bij het Enschedese inburgeringsbeleid. Aangezien er in Nederland een *inburgeringsplicht* bestaat, was het niet mogelijk om met een controlegroep te werken. Immers, alle nieuwkomers zijn wettelijk verplicht een inburgeringstraject te volgen. Weliswaar worden er ook ontheffingen verstrekt op deze inburgeringsplicht, maar doorgaans gaat het dan om mensen die betaald werk verrichten en de Nederlandse taal al machtig zijn. Deze niet-deelnemers zijn met andere woorden qua achtergrondkenmerken niet te vergelijken met de deelnemers en kunnen dus ook niet als een controle groep dienen.

Het uiteindelijk gekozen, praktisch haalbare onderzoeksdesign ziet er als gevolg van deze omstandigheden als volgt uit:

- Stap 1: Vaststelling van de te onderzoeken populatie (het cohort) van inburgeraars aan de hand van de administratieve gegevens van T&I en het ROC;
 - Stap 2: In kaart brengen van de startsituatie van de leden van deze populatie aan de hand van de administratieve gegevens van T&I en enkele aan het eind van het traject, retrospectief gestelde vragen;
 - Stap 3: Eindmeting aan de hand van de geformuleerde indicatoren van inburgering.
- Hieronder wordt elk van de drie stappen nader besproken.

Stap 1: Vaststelling van het onderzoekscohort

De vaststelling van het onderzoekscohort in Enschede – welke nieuwkomers worden in dit onderzoek gevolgd – leverde diverse problemen op. Aanvankelijk was het de bedoeling van de gemeente Enschede dat het onderzoek inzicht zou bieden in de effecten van de vernieuwde aanpak van inburgering. De kern van de vernieuwde aanpak is dat de gemeente aansluitend op de verplichte eenjarige inburgering vervolgtrajecten met nieuwkomers afsprekt. Aangezien deze vernieuwing per 2004 is ingegaan, zouden de resultaten daarvan pas in 2006 zichtbaar worden. Het onderzoek zelf diende echter al voor het einde van 2005 te worden afgerond, waardoor de *eindresultaten* van het gehele vernieuwde traject (eerste jaar en vervolgtraject) dus *niet* in het onderzoek konden worden gemeten.

Om deze reden, en om redenen van vergelijkbaarheid met het onderzoek in Münster - waar sowieso na één jaar gemeten zou worden – werd besloten een cohort te selecteren waarvan voor het einde van de onderzoeksperiode een meting van het resultaat van het verplichte, één-jarige Win-traject mogelijk zou zijn. Dit onderzoekscohort werd vervolgens gedefinieerd als alle nieuwkomers die:

- a) tussen 1 augustus 2003 en 1 augustus 2004 een eerste gesprek over inburgering met de gemeente Enschede hadden,
- b) op grond daarvan door de gemeente inburgeringsplichtig waren bevonden en
- c) bij het ROC ook daadwerkelijk met dit inburgeringstraject waren gestart.

Het exact vaststellen van de personen die tot dit cohort behoorden vergde vervolgens enig naspourwerk binnen de gemeente en het ROC. Dit werd ondermeer bemoeilijkt doordat beide instanties verschillende persoonsnummers hanteerden en ook de (buitenlandse) namen van veel inburgeraars heel verschillend bleken te schrijven.

In de beoogde periode tussen 1 augustus 2003 en 31 juli 2004 zijn in totaal 223 personen aangemeld die door de afdeling Taal en Inburgering inburgeringsplichtig zijn bevonden en die dus in beginsel voor het onderzoek relevant zijn.

Echter, uit nadere cijfers van dezelfde afdeling en uit de cursistenregistratie van het ROC blijkt dat een aanzienlijk deel van deze inburgeringsplichtigen toch niet voor de gestelde deadline (1 oktober 2004) is ingestroomd in het inburgeringstraject zelf. De redenen voor uitstel en afstel van de start van het inburgeringstraject blijken divers (tabel X.1), maar opgemerkt kan worden dat vooral zwangerschap en verhuizing relatief frequent als reden worden gegeven.

Tabel 4.1 Overzicht inburgeringsplichtige nieuwkomers in Enschede (cohort 1 augustus 2003 t/m 31 juli 2004)

Totaal aantal personen ‘inburgeringsplichtig’ volgens WIN	223
• Begint niet voor 1-10-2004 wegens tijdelijke ontheffing (m.n. zwangerschap en aansluitend verzorging kind, 7x)	9
• Begint niet voor 1-10-2004 wegens diverse redenen (zoals vertraging of verhuizing)	18
• Alsnog zelfredzaam verklaard	1
• Geremigreerd	2
• Verhuisd naar (ander) buitenland	3
• Niet op komen dagen en door gemeente beboet	2
• Overleden	1
• Onbekend/onduidelijk	5
Uiteindelijk bij ROC begonnen (=te onderzoeken cohort)	182

Hoewel sommige van deze vormen van uitval voorafgaand aan het traject bestuurlijk zeer interessant zijn, wordt toch besloten dit onderzoek en de verdere analyse uitsluitend te richten op de groep van 182 personen met een inburgeringsplicht die ook daadwerkelijk bij het ROC zijn gestart.

Stap 2: In kaart brengen van de aanvangssituatie

Bij het begin van het onderzoek is er voor gekozen om de startsituatie van deelnemers niet omvattend in kaart te brengen. Dit werd zowel onhaalbaar als niet strikt noodzakelijk geacht.

He omvattend in kaart brengen van de startsituatie was niet of nauwelijks mogelijk omdat het een zeer divers samengestelde groep immigranten betrof die nog geen vrijwel geen Nederlands spraken. Een Nederlandstalig interview was daarom uitgesloten, maar ook een interview in de herkomsttaal was gezien de grote diversiteit aan herkomstgroepen geen haalbare kaart. Bovendien was het omvattend in kaart brengen van de startsituatie van deelnemers niet strikt noodzakelijk omdat we in het onderzoek gebruik konden maken van beschikbare administratieve gegevens over de deelnemers van de gemeente Enschede. Het idee was dat we op basis van de beschikbare informatie van de afdeling Taal & Inburgering (T&I) van de gemeente Enschede een redelijk adequaat beeld van de deelnemers konden schetsen. Hoewel er veel gegevens over deelnemers beschikbaar waren, bleek de waarde daarvan voor dit onderzoek toch beperkt. We concentreerden ons uiteindelijk op de verzameling van:

- a) een aantal relevant geachte achtergrondgegevens van de inburgeraars (geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en land van herkomst);
- b) een aantal gegevens over hun formele status (verblijfstitel GBA, doelgroepindeling, deelnamedoel traject, geadviseerde trajectonderdelen en uren);
- c) enkele gegevens die verband houden met de vastgestelde indicatoren (postcodegebied, score op de MO- en profieltoets aan het begin van het traject, opleidingsniveau, inkomstenbron).

Daarnaast werd op basis van de verkregen inzichten in de registratie besloten om een aantal kenmerken van de beginsituatie retrospectief – tijdens het interview voor de eindmeting – te vragen, met name: de etnische achtergrond van de partner, de reden voor de komst naar Nederland en godsdienst.

Stap 3: Meting van de resultaten van inburgering na één jaar

De eindmeting diende primair om per inburgeraar de in hoofdstuk 1 benoemde indicatoren van integratie vast te stellen. Deze meting vond zoals gezegd plaats rond het moment dat de inburgeraar het verplichte één-jarige traject afrondde. Daartoe werden diverse bronnen geraadpleegd.

Het belangrijkste meetinstrument bij de eindmeting was een mondelinge enquête onder de inburgeraars, aan de hand van een vragenlijst, waarin onder meer de volgende items waren

opgenomen ter vaststelling van de volgende indicatoren (zie bijlage 4 voor de betreffende items):

- De mate van taalbeheersing
- Deelhebben aan de Nederlandse samenleving door arbeid of andere reguliere maatschappelijke activiteiten
- Economische zelfstandigheid
- Onderwijsniveau
- Lidmaatschap van of actief zijn in organisaties of verenigingen
- Informeel contact met autochtonen
- Etnische herkomst partner
- Etnische zelfidentificatie
- Het onderschrijven van moderne normen en opvattingen

Deze vragenlijst werd afgenomen onder leiding van een medewerkster van het ROC op de vestiging van het ROC. Hiervoor werd gekozen vanwege aantal praktische redenen, met name: aanwezigheid van de respondenten op het ROC, de vertrouwde omgeving, de ervaring van de docente en de beschikbaarheid van medecursisten als (amateur)tolken. Met het oog op de validiteit van de meting gebeurde dit steeds in aanwezigheid van een onderzoeksassistent van de Universiteit Twente.

In aanvulling op deze enquête werden ter verdere vaststelling van de overige indicatoren de volgende gegevensbronnen geraadpleegd.

- Voor de indicator taalbeheersing werd gebruik gemaakt van de score op de profieltoets, afgenomen door het ROC;
- De indicator kennis van de Nederlandse samenleving werd vastgesteld aan de hand van de score op de MO-eindtoets bij het ROC;
- Omdat de vragen over uitkeringsafhankelijkheid tijdens de interviews diverse problemen opleverden, werd de indicator economische zelfstandigheid uiteindelijk bepaald aan de hand van de bij de gemeente bekende uitkeringsgegevens;
- De indicator wonen in een niet-gesegregeerde buurt werd vastgesteld via een koppeling van de postcode van de inburgeraar op het niveau van (cijfers én letters) aan

onderzoeksgegevens over de sociale samenstelling van Enschedese wijken, uitgevoerd in 2003 (I&O research, 2003:29);

- Voor de indicator afstand tot de arbeidsmarkt werd gebruik gemaakt van het geregistreerde resultaat van de kwalitatieve intake door het CWI, zoals die aan het einde van het traject bij de gemeente bekend was.

Omdat rond de meting van de mogelijke indicatoren *betrokkenheid bij criminaliteit* en *gezondheid* diverse problemen werden voorzien, was eerder in overleg met de opdrachtgever besloten deze niet in het Enschedese onderzoek te betrekken.

In aanvulling op deze gerichte verzameling van informatie over de verschillende indicatoren werd aanvullend nog een aantal vragen gesteld ter verduidelijking van de individuele context, waaruit indicatorscores mogelijk konden worden begrepen/verklaard. Bovendien werd het interview, net als in Münster, afgesloten met een tiental gesloten vragen over de ervaring van de inburgeraar met het inburgeringstraject.

Respons

Voor het geselecteerde cohort van 182 personen is, zoals gezegd een uitgebreid traject van gegevensverzameling gestart, waarbij is getracht zoveel mogelijk de gegevens uit de diverse bronnen (interviews en bestaande registraties) bij elkaar te brengen.

Bij deze dataverzameling bleken echter op diverse momenten gegevens niet of niet eenduidig te achterhalen, als gevolg van vooral:

- het niet beschikbaar zijn van de inburgeraars voor de interviews, om diverse redenen (tabel 4.2), en
- het (op het moment van meting vooralsnog) ontbreken van gegevens in de diverse registraties.

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de aantallen casussen waarover in de diverse registraties gegevens konden worden verzameld, waarbij moet worden opgemerkt dat voor individuele variabelen in deze registraties de ‘respons’ soms toch aanzienlijk lager bleek te liggen. De tabel maakt duidelijk dat administratieve gegevens van de Afdeling Taal & Inburgering, alsmede van het CWI en andere instanties bijna altijd aanwezig waren, maar dat gegevens van

²⁹ I&O Research (2003). Buurtatlas 2002/3. Statistische gegevens per stadsdeel wijk en buurt.

het ROC over de eindtoets van deelnemers (zowel de taaltoets als toets maatschappij oriëntatie) niet altijd voorhanden waren.

Tabel 4.2. Redenen voor non-respons tijdens interviews

Reden voor non-respons enquête	Aantal
Onbereikbaar*	29
Werk	5
Verhuisd	5
Ziek	5
Zwangerschap	3
Geëmigreerd/geremigreerd	3
Weigering deel te nemen	2
Overig/onbekend	1
Totaal	53

* Alle respondenten zijn driemaal benaderd eerst per post op het geregistreerde huisadres en vervolgens tweemaal per telefoon.

Tabel 4.3 Overzicht respons (aantal teruggevonden casussen in diverse gegevensbronnen)

Gegevensbron	N	%
Administratieve gegevens T&I	182	100
Interview	129	71
Resultaat eindtoets Nederlandse taal	142	78
Resultaat eindtoets Maatschappij oriëntatie (MO)	93	51
Uitkeringsgegevens (gemeente)	179	98
CWI-fasering	176	97
Stadsbuurtenonderzoek I&O (postcodes)	178	98

4.2. Opzet en uitvoering onderzoek Münster

De opzet van de studie in Münster verschilde van de in Enschede toegepaste onderzoeksopzet, met name doordat in Münster alle gegevens werden verkregen via enquêtes. Aangezien alle personen in Münster Russisch of Duits spraken, was het voor de medewerkers van de Universiteit Münster zonder problemen mogelijk interviews in één van deze beide talen af te nemen.

Stap 1: Bepaling van de te onderzoeken cohorten

Bij het bepalen van de te onderzoek cohorten maakte het in Münster uitgevoerde onderzoek gebruik van de in het kader van het project in Münster gemaakte indeling van de “Spätaussiedler” en hun gezinnen, die in 2004 naar Münster zijn gekomen.

Wie behoort tot de cohorten?

In 2004 zijn in totaal 206 “Spätaussiedler” en hun gezinnen naar Münster gekomen. 43 daarvan waren kinderen, die op het moment van de enquête jonger dan 14 jaar waren. Voor aanvang van de studie was voor de enquête een leeftijdsgrens van 14 jaar³⁰ vastgelegd. Dit zou betekenen dat de enquête zou kunnen worden gehouden onder in totaal 163 personen. Er zijn in totaal echter slechts 156 personen, d.w.z. in de eerste en/of de tweede enquêteronde, bereikt. Tijdens de tweede enquêteronde zijn de vragen voor de eerste keer aan de personen voorgelegd, die in de eerste ronde door ziekte of zwangerschap niet konden deelnemen.

De controlegroep

In het kader van het project “Nieuwkomers integreren!” zijn de “Spätaussiedler”, die in 2004 naar Münster zijn gekomen, ingedeeld in twee groepen, waarbij de indeling eigenlijk op grond van toeval heeft plaatsgevonden. Alle “Spätaussiedler”, die in 2004 in Münster zijn aangekomen, hebben nl. het aanbod gekregen deel te nemen aan het zgn. loodsenproject van de Stadt Münster en tegen alle verwachtingen in besloten alle “Spätaussiedler”, die dit aanbod kregen, daarvan ook gebruik te maken. Vanwege het grote aantal deelnemers aan dit project (120 inclusief kinderen) was het vanwege de beperkte capaciteit in het voorjaar en de zomer van 2004 gedurende een aantal maanden niet mogelijk nog meer nieuw aangekomen “Spätaussiedler” aan dit project deel te laten nemen. De resterende personen werden dan ook doorverwezen naar de gebruikelijke algemene gemeentelijke adviesverlening. Deze groep van personen (86 inclusief kinderen) vormt voor de wetenschappelijke begeleiding de controlegroep. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de leden van de controlegroep ook besloten zouden hebben aan het project deel te nemen en derhalve niet verschillend zijn van de projectdeelnemers voor wat betreft hun motivatie tot integratie. Daarmee verschillen de leden van de controlegroep hoofdzakelijk door het verschil in het aangeboden integratietraject van de projectdeelnemers en bovendien op grond van hun tijdstip van aankomst (de leden van de controlegroep zijn in het 2^e kwartaal van 2004 en ook in de tweede helft van 2004 naar Münster gekomen, hetgeen betekent dat zij tot 11 maanden korter in Münster verblijven in vergelijking met enkele deelnemers uit de loodsenprojectgroep).

³⁰ Voor kinderen jonger dan 14 jaar is enige informatie over hun opleidingsniveau van dat moment via de ouders opgevraagd.

Stap 2: De eerste enquêtering

De ontwikkeling van de vragenlijst

De vragenlijst voor de eerste enquêteronde is in Münster in april 2004 samengesteld. Deze lijst bevat vragen over de persoonlijke omstandigheden van de nieuwkomer en zijn migratie naar Duitsland, over zijn opleiding en kennis van de Duitse taal, werk, inkomen, wonen en woonomgeving, sociale betrekkingen en participatie alsmede vragen over zijn zelfbeeld. De vragenlijst is gebaseerd op andere beproefde enquêtes op het gebied van de integratie van nieuwkomers en bevat een extra uitvoerig gedeelte met vragen over het onderwerp wonen en woonomgeving, welke zijn ontwikkeld in samenwerking met het bureau volkshuisvesting van de Stadt Münster. De vragenlijst is bovendien besproken met de integratieloods van de Stadt Münster zodat deze werd aangepast aan de situatie van de “Spätaussiedler” die naar Münster komen.

De eerste enquêteronde

De eerste enquêteronde onder de “Spätaussiedler”, die in de periode januari-december 2004 naar Münster kwamen, vond plaats van juni 2004 tot medio maart 2005. De lange duur van de periode, waarin de enquête werden afgenomen heeft te maken met het feit dat nieuwe “Spätaussiedler” en hun gezinnen tot in december 2004 in Münster aankwamen, vervolgens in het project of in de algemene adviesverlening door de Stadt Münster werden opgenomen en daarmee hetzij deel gingen uitmaken van de voor het onderzoek gedefinieerde cohorten, hetzij van de controlegroep.

Het contact met deze personen werd gelegd via de integratieloods c.q. de sociale hulpverlenster die de algemene gemeentelijke adviesverlening leidt. De vragen werden aan deze personen in het Russisch gesteld. De enquêtes vonden plaats in kantoorruimtes van de Stadt Münster.

In totaal zijn 145 personen geïnterviewd. Van deze personen namen er 94 deel aan het loodsenproject en 51 aan de algemene gemeentelijke adviesverlening (wetenschappelijke controlegroep). In totaal hadden 161 personen³¹ ouder dan 14 jaar aan de enquête kunnen deelnemen, hetgeen betekent dat de uitval, 16 personen, relatief gering van omvang was. Redenen van de uitval waren gebrek aan motivatie, ziekte, verzorging van jonge kinderen of

³¹ Bij de tweede vragenronde zouden 163 personen voor de enquête in aanmerking zijn gekomen aangezien in de controlegroep nog een persoon 14 jaar was geworden en daarnaast een huwelijkspartner naar Duitsland was gekomen.

(met name bij jongeren) deelname aan een taal cursus buiten Münster. De grootste uitval (13 personen) trad in de controlegroep op, aangezien degenen, die niet aan het loodsenproject, maar als controlegroep aan de algemene adviesverlening deelnamen, een kleiner “commitment” ten opzichte het adviesbureau van de gemeente en daarmee ook ten opzichte van de aan het stedelijke beleid gekoppelde wetenschappelijke begeleiding toonden in vergelijking met de leden van de loodsengroep.

Stap 3: De tweede enquête ronde

Voor de tweede enquête ronde werd in afstemming met het in Enschede uitgevoerde onderzoek een tweede vragenlijst uitgewerkt, die, net als in Enschede, gebaseerd was op de integratie-indicatoren (zie boven).

De tweede enquête ronde toonde aan dat de deelnemers aan de loodsengroep gemakkelijker te bereiken waren dan de leden van de controlegroep. In verband hiermee is de in de tweede ronde ondervraagde groep uit het loodsenproject grotendeels identiek met de in de eerste ronde geënquêteerde groep. In de controlegroep is de fluctuatie echter aanmerkelijk groter: in deze groep werden meerdere personen wel in de eerste ronde maar niet in de tweede ronde bereikt en omgekeerd. Het totale aantal personen, dat aan de enquête heeft deelgenomen, is met 145 echter constant gebleven, namelijk 92 personen uit de loodsengroep en 53 personen uit de controlegroep (in de eerste ronde: 94 personen uit de loodsengroep en 51 personen uit de controlegroep).

Anders dan in de eerste enquête ronde werd in de tweede ronde niet langer de integratieloods of de sociale hulpverlenster van de algemene adviesverlening gevraagd om contact met de gesprekspartners te leggen. Dit was niet meer nodig omdat de meeste personen zich de interviewer nog konden herinneren of in ieder geval nog een duidelijk beeld van de aan hen gestelde verwachtingen hadden. Om deze reden werd bij deze ronde meestal direct telefonisch contact gelegd en een afspraak gemaakt voor het interview.

Bij deze telefoongesprekken bleek dat bij de loodsengroep het noemen van het loodsenproject werkte als “binnenkomer” en dat degenen, waarmee contact was gelegd, snel bereid bleken te zijn een afspraak te maken voor een tweede interview in het stadhuis of (buiten de openingstijden van het stadhuis) het Institut für Politikwissenschaften (Schloss Münster). Bij de controlegroep bleek het bij een aantal personen moeilijker een contact te leggen. Enkelen wilden of konden niet voor het interview naar Münster komen, hetgeen aanleiding was deze mensen thuis of in het opvangcentrum te interviewen. In vergelijking met de interviews in het stadhuis of het Institut für Politikwissenschaften kostte het aanmerkelijk

meer moeite om deze gesprekken door te laten gaan (correspondentie, meerdere keren bellen, reistijd). Als kleine stimulans om toch aan het interview deel te nemen bood de Stadt Münster de leden van de controlegroep een stadsplattegrond aan, die graag geaccepteerd werd.

Anders dan in de eerste enquête ronde vond de tweede ronde niet geheel in het Russisch plaats. Enkele mensen, die dialect spreken, en personen met een afgesloten HBO-studie Duits hadden al tijdens de eerste enquête ronde duidelijk gemaakt dat zij het interview liever in het Duits dan in het Russisch afgenomen zagen. Tijdens de tweede enquête ronde kregen alle geïnterviewden voor de taal van het interview daarom in principe een keuzemogelijkheid tussen het Duits en het Russisch. Van de 145 geïnterviewden kon bij 36 personen het interview in de Duitse taal plaatsvinden, wat de geïnterviewden als waardering voor hun kennis van het Duits beschouwden.

5. Beschrijving van de in Enschede en Münster onderzochte groepen

De in het voorgaande hoofdstuk besproken aanpak van het onderzoek in Enschede en Münster heeft een grote hoeveelheid empirische informatie opgeleverd. In dit hoofdstuk geven we nu eerst algemene empirische beschrijving van de respondenten in beide deelstudies in Münster en Enschede, inclusief de beginsituatie van de deelnemers aan de beleidstrajecten in beide steden. Diese Anfangsmessung stellt also größtenteils die Situation der Zuwanderer bei der Einreise in die Niederlande, bzw. nach Deutschland dar. Festgestellte Unterschiede z.B. in der Zahl der Bildungsjahre sind damit nicht als das Ergebnis der in Enschede oder Münster geführten Politik misszuverstehen, sondern als Ausgangslage, vor derer die Zuwanderer ihre weitere Integration organisieren. In hoofdstuk zes beschrijven we vervolgens de eindsituatie van de respondenten, waarbij de nadruk zal liggen op de geformuleerde indicatoren van integratie.

Eén oogopslag op de uitkomsten in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat de in Enschede en Münster onderzochte groepen fundamenteel van elkaar verschillen. Natuurlijk gaat het in beide gevallen om nieuwe immigranten die een duurzaam verblijf in Duitsland respectievelijk Nederland in het vooruitzicht hebben en die vanuit dat oogpunt aan het begin staan van een inburgerings- cq. integratietraject. Hiermee houden de overeenkomsten echter meteen op omdat de twee groepen in overige opzichten fundamenteel van elkaar verschillen. In Enschede is sprake van een zeer heterogene groep uit een groot aantal herkomstlanden, die typerend kan worden geacht voor de enorme diversiteit aan hedendaagse internationale migratiestromen. Dit geldt echter niet voor de onderzochte groep in Münster. De onderzochte groep in Münster bestaat uitsluitend uit zogenaamde ‘*Spätaussiedler*’, dat wil zeggen personen met een Duitse etnische herkomst, die afkomstig zijn uit de voormalige Sovjet-Unie.³² Waar het bij Enschedese onderzoekscohort gaat om personen uit maar liefst 42

³² „Spätaussiedler” zijn de nazaten van Duitsers die in de 18e en 19e eeuw als boeren naar Rusland zijn gemigreerd, daar meerdere generaties lang in Duitse dorpen hebben geleefd en de Duitse taal en cultuur trouw zijn gebleven. Deze Spätaussiedler hebben gedurende de Tweede Wereldoorlog en tijdens het Stalin-regime als Duitsers bijzonder onder de verdrijving en discriminatie van de Sovjetunie te lijden gehad. Als vluchteling voor het communisme zijn zij reeds in de tachtiger jaren maar vooral sinds de ineenstorting van de Sovjetunie naar Duitsland gekomen. Zij gelden als etnische Duitsers die al enkele maanden na hun aankomst een Duits paspoort kunnen verkrijgen. Sinds het begin van de jaren negentig wordt geprobeerd om hun toestroom te reduceren. Dit wordt in het bijzonder gedaan door de invoering van een taaltest. Deze taaltest bepaalt de kennis van het Duits in de familie en bepaalt daarmee de lidmaatschap tot het Duitse volk. Deze vermindering van het aantal nieuwkomers is geslaagd, zij het dat inmiddels het merendeel van de Spätaussiedler met hun familie in Duitsland leeft.

verschillende landen, bestaat het onderzoekscohort in Münster uit respondenten afkomstig uit slechts drie landen (Rusland, Kazakstan en Oekraïne).

De migrantenpopulaties verschillen evenzeer wat betreft de reden waarom en de wijze waarop ze in Duitsland en Nederland zijn beland. Het Enschedese onderzoekscohort is ook wat dit betreft een zeer diverse groep, die voor een aanzienlijk deel bestaat uit vluchtelingen die via de asielprocedure naar Nederland zijn gekomen en ook voor een deel uit gezinsvormers en gezinsherenigers die zich vanuit het buitenland bij al in Nederland wonende partners of gezinnen hebben gevoegd. Kenmerkend voor ‘*Spätaussiedler*’ in Duitsland daarentegen is dat deze migranten in familieverband naar Duitsland migreren. Het komt niet zelden voor dat een gehele familie gelijktijdig in Duitsland aankomt, dat wil zeggen echtgenoten, tezamen met grootouders, kinderen en kleinkinderen. Met dit verschil in reden voor en wijze van migratie verschillen ook de mogelijkheden van migranten om steun te vinden bij reeds gevestigde partners en familie in het ontvangende land. Terwijl in het Nederlandse beleid rond individuele gezinsmigratie van een dergelijke steun wordt uitgegaan, is het voor de migrerende families in Duitsland minder goed mogelijk om op reeds aanwezige familieleden te steunen.³³

5.1. Beschrijving van de Enschedese onderzoeksgroep

Bij het in kaart brengen van het onderzoekscohort in Enschede is achtereenvolgens gekeken naar de achtergronden van de komst naar Nederland, naar diverse persoons- en gezinskenmerken van de inburgeraars, naar de taalvaardigheid en de afstand tot de arbeidsmarkt bij aankomst in Enschede en naar de afspraken die aan dat begin van het inburgeringstraject zijn gemaakt.

Achtergronden van de komst naar Nederland

Zoals gezegd gaat het bij het onderzoekscohort in Enschede om een qua etnische herkomst zeer diverse groep mensen. De onderzochte deelnemers aan het inburgeringstraject zijn afkomstig uit maar liefst 42 verschillende landen. Daaronder zijn overigens enkele grotere migrantengroepen, met name die uit Turkije (33 personen), Irak (28 personen), Syrië (26

³³ In Nederland wordt net als in andere Europese landen, van Nederlandse ingezetenen die partners of familieleden vanuit het buitenland willen laten overkomen verlangd dat zij een economisch onafhankelijke positie en voldoende inkomsten hebben (minimaal 120 procent van het wettelijk minimumloon), waarmee zij hun partner/familie kunnen onderhouden.

personen) en Marokko (11 personen). Nieuwkomers uit Turkije, Syrië en Marokko zijn in veel gevallen gezinsvormers of gezinsherenigers³⁴, de nieuwkomers uit Irak zijn meestal vluchtelingen die in Nederland asiel hebben aangevraagd. De opvallend grote groep nieuwkomers uit Syrië is overigens een typisch lokaal verschijnsel dat samenhangt met het feit dat in Enschede al een relatief grote Syrische migrantengemeenschap bestaat (de Surroye).

Tabel 5.1 herkomstland van de inburgeraars in Enschede

Land	N	Land	N	Land	N
Turkije	33	Angola	2	Montenegro	1
Irak	28	Bosnië en Herzegovina	2	Nederlandse Antillen	1
Syrië	26	China	2	Nigeria	1
Marokko	11	Domin. Republ	2	Polen	1
Thailand	8	Filippijnen	2	Roemenië	1
Brazilië	6	Ivoorkust	2	Senegal	1
Siërra Leone	6	Mexico	2	Togo	1
Burundi	5	Sovjetunie	2	Tsjechië	1
Vm. Joegoslavië	5	Tsjetsjenië	2	Vietnam	1
Azerbadzjan	3	Tunesië	2	VS	1
Indonesië	3	Bulgarije	1	Wit Rusland	1
Iran	3	Ecuador	1	Zaïre	1
Rusland	3	Kameroen	1		
Sri Lanka	3	Koeweit	1	<i>Totaal</i>	<i>182</i>
Afghanistan	2	Litouwen	1		

De tabellen 5.2 en 5.3 laten zien om welke redenen de nieuwkomers indertijd naar Nederland zijn gekomen; de gegevens zijn ontleend aan gemeentelijke registraties (tabel 5.2) en onze eigen enquête (tabel 5.3). De tabellen laten zien dat het Enschedese onderzoekscohort voor 40 tot 50 procent bestaat uit vluchtelingen die via de asielprocedure naar Nederland zijn gekomen. De meeste anderen kwamen vanwege gezinsvorming of gezinshereniging naar Nederland en kregen bij aankomst in Nederland een tijdelijke verblijfsvergunning ('MVV'). Een kleine tien procent van de onderzoeksgroep kwam tenslotte vanwege werk of om andere redenen (zoals studie) naar Nederland.

³⁴ Er is sprake van gezinshereniging indien de partner of kinderen van een al bestaand gezin zich in Nederland vestigen. Van gezinsvorming wordt gesproken indien een toekomstige partner van een Nederlandse ingezetene zich in Nederland vestigt om hier te huwen en een nieuw gezin te vormen.

Tabel 5.2 Aankomst in Nederland (gemeenteregistratie)

Groep	Aantal	%
Via asiel procedure	63	40
Aankomst met MVV	90	58
Aankomst met NL nationaliteit	3	2
Totaal	156	100

mvv: machtiging tot voorlopig verblijf

Tabel 5.3 Belangrijkste reden om naar Nederland te komen? (retrospectief gevraagd tijdens eindmeting)

Reden	Aantal	%
Vluchteling	66	52
Gezinsvorming	43	34
Gezinshereniging	7	6
Werk	4	3
Anders	7	6
Totaal	127	100

Tabel 5.4 Verblijfstitel (gemeentelijke registratie)

Verblijfstitel	Aantal	%
VBT regulier, met arbeid	126	73
VBT regulier, geen arbeid	2	1
VBT asiel, arbeid mits TWV	40	23
VOT asiel, arbeid vrij	3	2
in procedure voor VBT asiel	1	1
Totaal	172	100

VBT: Verblijfstitel voor bepaalde tijd / VOT: Verblijfstitel voor onbepaalde tijd
TWV: Tewerkstellingsvergunning (moet door werkgever worden aangevraagd)

Tabel 5.4 toont tenslotte de formele verblijfsstatus van de Enschedese respondenten bij het begin van de inburgering, inclusief het daaraan gekoppelde recht om in Nederland betaalde arbeid te verrichten. Het valt op dat verreweg de meeste deelnemers aan inburgering bij het begin van het traject nog niet over een permanente verblijfsvergunning (VOT) beschikken. Dit is echter gezien de momenteel bestaande Nederlandse immigratieregelingen niet verwonderlijk. Alle erkende vluchtelingen in Nederland krijgen tegenwoordig in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning. Ook gezinsvormers en gezinsherenigers krijgen in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning, die slechts na verloop van tijd kan worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Huwelijksmigranten ('gezinsvormers') komen bijvoorbeeld pas na vijf jaar in aanmerking voor een permanente verblijfsvergunning. Verder valt op dat veel asielmigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning slechts beperkte toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Zij mogen alleen betaald werk verrichten indien de

werkgever voor hen een tijdelijke tewerkstellingsvergunning (TWV) heeft aangevraagd. Voorwaarde hierbij is dat de werkgever aantoont dat er in Nederland en ook elders in de EU(!) geen andere arbeidskrachten voor dit werk beschikbaar zijn.

Persoons- en gezinskenmerken

De tabellen 5.5 tot en met 5.7 laten diverse persoonskenmerken van de onderzochte deelnemers van de inburgeringscursussen zien. De deelnemers variëren bij aankomst in Enschede in leeftijd van 18 tot 69 jaar, maar de overgrote meerderheid (80 procent) is tussen 20 en 40 jaar oud. Er zijn relatief meer vrouwen dan mannen. Meer dan de helft van de deelnemers is gehuwd of woont samen en in iets minder dan één op de drie gevallen (28 procent) is sprake van de zorg voor één tot maximaal vier kinderen. In de eindenquête vroegen wij de respondenten ook naar hun religieuze overtuiging. Ongeveer de helft van hen noemde zichzelf moslim, 17 procent katholiek en, wederom specifiek voor Enschede, 13 procent Syrisch-Orthodox.

Tabel 5.5 Leeftijdscategorie bij intake

Leeftijd	Aantal	%
18 - 19 jaar	6	3
20 - 29 jaar	107	59
30 - 39 jaar	43	24
40 - 49 jaar	22	12
50 - 59 jaar	2	1
60 - 69 jaar	6	3
Totaal	182	100

Tabel 5.6 Geslacht inburgeraars

Geslacht	Aantal	%
Man	84	46
Vrouw	98	54
Totaal	182	100

Tabel 5.7 Burgerlijke staat en verzorging kinderen (aantal personen)

Burgerlijke staat	Zonder kinderen	Met Kinderen	Totaal
Ongehuwd	60	10	70
Gehuwd	61	35	96
Weduwe of weduwnaar	2	4	6
Samenwonend	6	1	7
Gescheiden	2	1	3
Totaal	113	51	182

Taalvaardigheid en afstand tot de arbeidsmarkt

De deelnemers vertonen bij aankomst in Nederland een grote overeenkomst in de mate van beheersing van de Nederlandse taal. Dat wil zeggen, op een enkele uitzondering na spreekt men bij aanvang van het traject niet of nauwelijks Nederlands en men is ook niet in het Nederlands aanspreekbaar. Meer dan 80 procent van de deelnemers heeft bij het begin van het onderwijs taalniveau 0. Slechts twee personen zijn duidelijk verder gevorderd en hebben bij aankomst al het minimaal gewenste eindniveau van sociale zelfredzaamheid (niveau 2).

Wat betreft de afstand tot de arbeidsmarkt is helemaal geen sprake van dergelijke positieve uitschieters. Voor alle 112 nieuwkomers waarvan aan het begin van het inburgeringstraject de afstand tot de arbeidsmarkt door het CWI in kaart is gebracht geldt fasering 4. Concreet betekent dit dat naar de mening van het CWI *alle* deelnemers aan het inburgeringstraject verdere scholing en begeleiding nodig hebben voordat ze kunnen worden bemiddeld op de arbeidsmarkt.

Tabel 5.8 Gemiddeld startniveau lezen/luisteren/schrijven/spreken (gemeenteregistratie)

Startniveau	Aantal	%
Grotendeels beginniveau (0)	149	84
Grotendeels niveau 1	8	4
(Naderend naar) Niveau 2	19	11
Boven niveau 2	2	1
Totaal	178	100

Doel inburgering en scholing

Zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, begint een inburgeringstraject altijd met een inburgeringsonderzoek waarin wordt vastgesteld of een nieuwkomer verplicht is taalonderwijs te volgen en wat het gewenste eindresultaat van het taalonderwijs zal zijn. Voor nieuwkomers die afhankelijk zijn van een uitkering stelt de gemeente Enschede het doel van inburgering per definitie altijd vast op ‘professionele zelfredzaamheid’ (niveau 3). Dit betekent dat de

nieuwkomer qua taal in staat moet worden geacht actief te worden op de arbeidsmarkt. Wanneer nieuwkomers (en hun partners) geen uitkering hebben en ook niet actief in de arbeidsmarkt willen worden, kan worden volstaan met een geringer eindniveau van het taalonderwijs ('sociale zelfredzaamheid' of niveau 2). We zagen hiervoor al dat verreweg de meeste onderzochte deelnemers bij het begin van de cursus ver van dit minimaal gewenste eindniveau verwijderd zijn (tabel 5.9).

Wanneer bij aanvang van het traject het beoogde eindresultaat van het taalonderwijs wordt vastgesteld, is dat in ruim 80 procent van de gevallen professionele of educatieve zelfredzaamheid (niveau 3) en in zo'n 20 procent van de gevallen sociale zelfredzaamheid (niveau 2). Van de deelnemers wordt dus verwacht dat zij in korte tijd een aanzienlijke sprong maken in hun kennis van de Nederlandse taal. Juist omdat de gemeente Enschede inziet dat de meeste deelnemers deze hoge doelen in een eenjarig onderwijstraject niet zullen halen, is men ertoe overgegaan om (buiten de formele kaders van de inburgering om) meerjarige onderwijscontracten met nieuwkomers af te sluiten. De hoop is dat de deelnemers in twee of drie jaar tijd wel het gewenste eindresultaat zullen behalen. Bovendien krijgen de meeste deelnemers een intensief scholingstraject van meestal 18 of 24 uur taalonderwijs per week (ofwel 680 of 720 uur per jaar) aangeboden, vrijwel altijd gecombineerd met 60 uur maatschappijoriëntatie en 30 uur beroepenoriëntatie.

Tabel 5.9 Doel deelname aan inburgering

Doel	Aantal	%
Sociale zelfredzaamheid (niveau 2)	31	18
Educatieve zelfredzaamheid (niveau 3)	8	5
Professionele zelfredzaamheid (niveau 3)	123	76
Totaal	162	100

Tabel 5.10 Advies voor NT2 traject

Uren per week	Aantal	%
6 uur	3	2
9 uur	2	1
12 uur	9	5
18 uur	133	75
24 uur	29	17
Totaal	176	100

5.2. Beschrijving van de Münster onderzochte groepen

Achtergrond van de komst naar Duitsland

Anders dan in Enschede bestaat de groep van nieuwkomers in Münster niet uit meerdere migrantencategorieën, maar uitsluitend uit “Spätaussiedler” en hun gezinsleden. De status van “Spätaussiedler” wordt verleend op grond van § 4 van de wet aangaande verdrevenen en vluchtelingen (Bundesvertriebenengesetz, BVFG), mits de betreffende personen zelf kunnen aantonen tot het Duitse volk te behoren. Nakomelingen van deze personen en huwelijkspartners, waarmee tenminste drie jaar een huwelijk bestaat, ontvangen deze status op grond van § 7 BVFG. Mocht het huwelijk minder dan drie jaar bestaan, dan krijgen zij een status conform § 8 BVFG, waarmee zij onder de wetgeving betreffende buitenlanders vallen.

Tabel 5.11 Verblijfsstatus van de personen in de loodsengroep

Verblijfsstatus	Aantal	%
Spätaussiedler §4	24	26
Spätaussiedler §7	47	50
Buitenlander §8	23	24
Totaal	94	100

Tabel 5.12 Verblijfsstatus van de personen in de controlegroep

Verblijfsstatus	Aantal	%
Spätaussiedler §4	9	18
Spätaussiedler §7	29	57
Buitenlandser §8	13	25
Totaal	51	100

Wat opvalt is dat in de loodsengroep slechts ongeveer een kwart van de als “Spätaussiedler” geïmmigreerden feitelijk zelf over de betreffende status volgens § 4 beschikt (in de controlegroep ligt dit cijfer zelfs nog lager), terwijl het in driekwart van de gevallen om meereizende gezinsleden gaat. Dit beeld bevestigt in Münster de trend, die in de afgelopen jaren in de gehele Bondsrepubliek zichtbaar is geworden. In het maatschappelijk debat wordt het geringe aantal werkelijke “Spätaussiedler” vaak gezien als één van de oorzaken van de steeds moeilijker wordende integratie.

Wanneer men vraagt naar de achtergronden van het vertrek, dan is de betekenis van de zgn. ketenmigratie te zien, wat wil zeggen dat mensen migreren omdat een deel van hun familie al

in Duitsland woont. Zo hebben enkele geïnterviewden aangegeven dat zij naar Duitsland zijn gekomen omdat in Rusland geen familieleden meer wonen. Anderen bezochten in Duitsland bijeenkomsten waar complete dorpsgemeenschappen uit Kazachstan elkaar weer ontmoetten.

Tabel 5.13 Redenen voor vertrek naar Duitsland (loodsengroep)

Redenen voor vertrek	Aantal	%
Familieleden die al in Duitsland wonen	43	46
Grotere kansen op werk en betere leefomstandigheden	15	16
Betere perspectieven voor de kinderen	15	16
Met het gezin (ouders) naar Duitsland gekomen	16	17
Belangstelling voor Duitsland, wens om tussen Duitsers te leven	5	5
Totaal	94	100

Tabel 5.14 Redenen voor vertrek naar Duitsland (controlegroep)

Redenen voor vertrek	Aantal	%
Familieleden die al in Duitsland wonen	21	41
leefomstandigheden	15	29
Betere perspectieven voor de kinderen	11	22
Met het gezin (ouders) naar Duitsland gekomen	4	8
Belangstelling voor Duitsland, wens om tussen Duitsers te leven	0	0
Totaal	51	

Bovenstaande tabel laat derhalve zien dat in beide groepen de wens om daar te wonen waar ook al familieleden leven wordt genoemd als belangrijkste reden voor vertrek. In de loodsengroep bevindt zich daarnaast een betrekkelijk groot aantal jongeren (17%) die als reden voor vertrek het besluit van hun ouders hebben genoemd. Daarnaast spelen in beide groepen grotere kansen op werk en betere leefomstandigheden, evenals betere perspectieven voor de kinderen een rol.

Kenmerken van personen en gezinnen

Onder de geïnterviewde “Spätaussiedler” is het aantal mannen (49,4%) en vrouwen (50,6%) vrijwel gelijk. In beide groepen is de meerderheid gehuwd, waarbij het aandeel niet-gehuwden in de loodsengroep hoger ligt.

Tabel 5.15 Burgerlijke staat (loodsengroep)

Burgerlijke staat	Aantal	%
Ongehuwd	28	30
Gehuwd	61	65
Gescheiden	1	1
Gescheiden levend	1	1
Weduwe/weduwnaar	3	3
Totaal	94	100

Tabel 5.16 Burgerlijke staat (controlegroep)

Burgerlijke staat	Aantal	%
Ongehuwd	9	18
Gehuwd	37	72
Gescheiden	4	8
Gescheiden levend	0	0
Weduwe/weduwnaar	1	2
Totaal	51	100

Vooraf in vergelijking met de Duitse bevolking valt op dat er jong wordt getrouwd. Met uitzondering van één persoon (geboren in 1938) bleek bij de eerste enquêteronde dat alle personen ouder dan 25 jaar getrouwd zijn, evenals ongeveer de helft van de 18-25-jarigen. Deze huwelijken zijn alle al in het land van herkomst gesloten, waardoor zich onder de huwelijkspartners tot dusverre geen autochtone Duitsers bevinden. Voor het verdere onderzoek betekent dit dat de indicator “intermarriage” met een autochtone Duitse partner ook in de toekomst op slechts een klein deel van de geïnterviewde personen betrekking zal hebben.

Op het gebied van religie is gebleken dat van de personen in de controlegroep 84% zichzelf katholiek, protestant of Russisch-orthodox noemt, terwijl dit in de loodsengroep slechts 62% is. In laatstgenoemde groep is het aandeel van de leden, die van zichzelf vinden dat zij niet tot een godsdienst behoren (38%), derhalve duidelijk hoger.

Tabel 5.17 Aangehangen religie (loodsengroep)

Aangehangen religie	Aantal	%
Katholiek	14	15
Protestant	28	30
Russisch-orthodox	16	17
Atheïst	18	19
Weet niet	18	19
Overige religies	0	0
Totaal	94	100

Tabel 5.18 Aangehangen religie (controlegroep)

Aangehangen religie	Aantal	%
Katholiek	16	31
Protestant	13	26
Russisch-orthodox	14	27
Atheïst	0	0
Weet niet	1	2
Overige religies	7	14
Totaal	51	100

De naar Münster komende nieuwkomers zijn jong. Onder de nieuwkomers, die in 2004 in Münster zijn aangekomen, zijn 40 kinderen jonger dan 14 jaar. In de geïnterviewde groep is voorts bijna de helft jonger dan 30 jaar. Van de leeftijdsgroep boven de 14 jaar is de leeftijdsverdeling als volgt:

Tabel 5.19 Leeftijd van de geïnterviewde personen in Münster (loodsengroep)

Leeftijdscategorie	Aantal	%
14-19 jaar	14	15
20-29 jaar	31	33
30-39 jaar	12	13
40-49 jaar	20	21
50-59 jaar	11	12
60-69 jaar	6	6
70-79 jaar	0	0
Totaal	93	100

Tabel 5.20 van de geïnterviewde personen in Münster (controlegroep)

Leeftijdscategorie	Aantal	%
14-19 jaar	6	12
20-29 jaar	16	31
30-39 jaar	14	27
40-49 jaar	7	14
50-59 jaar	6	12
60-69 jaar	1	2
70-79 jaar	1	2
Totaal	51	100

Daarbij is er vrijwel een evenwicht tussen de aantallen mannen en vrouwen:

Tabel 5.21 Geslacht van de geïnterviewde personen in Münster (loodsengroep)

Geslacht	Aantal	%
Man	46	49
Vrouw	48	51
Totaal	94	

Tabelle 5.22 Geslacht van de geïnterviewde personen in Münster (controlegroep)

Geslacht	Aantal	%
Man	24	47
Vrouw	27	53
Totaal	51	

Taalkennis

Over het geheel genomen beoordelen de geïnterviewde personen hun kennis van de Duitse taal bij de eerste enquêteronde kort na aankomst als gering en deels zelfs als zeer gering. Met name valt dit op bij de taalvaardigheden “spreken” (88%) en “luisteren” (73%), waarvoor de meerderheid van de geïnterviewden hun taalkennis gering of lager noemt.

Tabel 5.23 Hoe beoordeelt u uw taalkennis?

Taalvaardigheid	Goed	Gering	Zeer gering / helemaal niet
Lezen	36%	35%	29%
Schrijven	27%	39%	34%
Spreken	12%	38%	50%
Luisteren	27%	37%	36%

Het opleidingsniveau bij aankomst wordt om redenen van systematiek beschreven in hoofdstuk 6. Hieruit blijkt dat het opleidingsniveau van de controlegroep bij aankomst hoger lag dan van de loodsengroep.

5.3. Samenvatting

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk reeds werd aangegeven, bestaan er tussen de in Münster en Enschede onderzochte migrantenpopulaties grote verschillen. Deze verschillen vloeien vooral voort uit de reden van de komst naar het vestigingsland (en de daarbij geldende migratieregels) en van de wijze van migratie. Terwijl de Enschedese nieuwkomerpopulatie vooral uit vluchtelingen en individuele gezinsmigranten bestaat, bestaat de populatie Spätaussiedler in Münster vooral uit hele families met een Duits-etnische achtergrond, afkomstig uit de voormalige Sovjet-Unie.

Uit dit verschil in achtergrond volgen tevens allerlei andere verschillen, waarbij vooral kan worden opgemerkt dat de Enschedese migrantenpopulatie veel gevarieerder is dan die uit Münster. Niet alleen komen de Enschedese nieuwkomers vanuit alle delen van de wereld naar Nederland, ze verschillen ook sterk qua opleidingsniveau (van analfabeten tot academici), ze delen heel verschillende geloofsovertuigingen en ze hebben bij aankomst in Nederland ook geheel verschillende ervaringen en verwachtingen.

In dit vergelijkende onderzoek concentreren we ons echter vooreerst en vooral op het belangrijkste dat beide populaties bindt. Zowel in Münster als in Enschede gaat het om veelal jongere nieuwkomers, die zich volgend op hun immigratie een plaats in de ontvangende samenleving moeten verwerven, en die zich daarbij met belangrijke gelijksoortige problemen geconfronteerd zien. Ze hebben allen te maken met problemen van taalverwerving, ze willen wonen en werken, maar ook bijvoorbeeld nieuwe mensen leren kennen en de nieuwe maatschappelijke regels leren begrijpen.

In het volgende hoofdstuk zal het nu gaan om de vraag in hoeverre men een jaar na aankomst in het ontvangende land hiermee is gevorderd. We kijken daarbij in de eerste plaats naar de door ons geformuleerde indicatoren van integratie, maar ook naar de vraag of en in hoeverre de zeer verschillende inburgeringsprogramma's in Enschede en Münster daarbij ondersteunend zijn.

6. Resultaten van de beleidstrajecten in Enschede en Münster

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoeveel en wat voor personen deelnamen aan de verschillende beleidstrajecten voor nieuwkomers in Enschede en Münster en hoe zij er bij het begin van deze beleidstrajecten voorstonden. In dit hoofdstuk bekijken we hoe het met dezelfde personen gaat nadat ze een tot twee jaar lang hebben deelgenomen aan een bepaald beleidstraject (het loodsenproject in Münster, inburgeringsonderwijs in Enschede). We proberen met name in kaart te brengen hoe het staat met de integratie van de nieuwe immigranten in beide steden en of er verschillen in de mate van integratie tussen nieuwkomers in Münster en Enschede kunnen worden vastgesteld. Om de mate van integratie van beide groepen nieuwkomers in beide steden systematisch in kaart te brengen, zodat de uitkomsten ook onderling vergelijkbaar zijn, maken we gebruik van de in hoofdstuk 1 geïntroduceerde indicatoren van integratie.

Zoals eerder aangegeven richten wij ons bij het analyseren van de integratie op de integratiedimensies zoals deze door Hartmut Esser (2003) zijn ontwikkeld. Omdat deze echter vooral betrekking hebben op de resultaten van het integratieproces op lange termijn, kunnen wij vanwege de korte tijd dat de onderzoeksgroep hier aanwezig is, in dit project alleen de beginresultaten meten. Onderzoekers op het gebied van migratie hebben voldoende benadrukt dat integratie een intergenerationeel proces is. Wetenschappelijke en politieke discussies over de achterstelling van de tweede en derde generatie nieuwkomers onderstrepen het langetermijnkarakter van het hier bestudeerde proces.

Vanwege de beperkte duur van het project, nl. twee jaar, kon het verloop van het integratieproces van de nieuwkomers en “Spätaussiedler” in Enschede en Münster vooralsnog over een periode van één tot maximaal twee jaar worden geobserveerd. In aansluiting op de categorieën volgens Esser behelst dit onderzoek het vaststellen van indicaties voor het succes van het beginnende integratieproces en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingstendensen. In Enschede vond de afsluitende meting één jaar na de beginmeting plaats (nl. aan het eind van het één jaar durende integratieprogramma). In Münster beperkte de onderzoeksperiode voor personen, die pas in december 2004 in Münster waren aangekomen, zich zelfs tot één jaar.

In de volgende paragrafen beschrijven we eerst de resultaten van de eindmeting in Münster waarbij een systematische vergelijking wordt gemaakt tussen nieuwkomers die aan het loodsenproject hebben deelgenomen en nieuwkomers die niet hebben deelgenomen (de controlegroep) (par. 6.2). Daarna beschrijven we de resultaten van de eindmeting in Enschede. Zoals reeds uitgelegd was het in Enschede niet mogelijk om met een controlegroep te werken, bij onze beschrijving van de Enschedese uitkomsten maken we daarom meteen een vergelijking met de uitkomsten in Münster (par. 6.3). We eindigen dit hoofdstuk met een aantal methodologische beschouwingen over de vraag naar de onderlinge samenhang tussen diverse indicatoren en de vraag of we op wetenschappelijke gronden kunnen zeggen of bepaalde indicatoren zwaarder wegen dan andere (par. 6.4).

6.2 Eindmeting resultaten in Münster

In het volgende gedeelte worden de resultaten van de projectgroep en de controlegroep in Münster aan de hand van de diverse indicatoren gepresenteerd. Opvallend is het feit dat het op grond van het opleidingsniveau bij aankomst (indicator 5), dat bij de projectgroep lager lag dan bij de controlegroep, te verwachten was de projectgroep in het eerste stadium van het integratieproces slechter zou scoren. Dit bleek in praktijk echter niet het geval. De gepresenteerde resultaten zijn (anders dan in presentatie van de resultaten van beide groepen kort na aankomst, zie hoofdstuk 5) grotendeels uit de tweede enquêteronde afkomstig. Waar dit relevant is, worden vergelijkingen gemaakt met de resultaten van de eerste enquêteronde. Bijlage 2 bevat bovendien een samenvattend overzicht van de belangrijkste resultaten.

Taalkennis (Indicator 1)

Anders dan in Nederland waren voor de naar Münster gekomen “Spätaussiedler” geen complete gegevens over de mate van taalbeheersing van het onderzochte cohort bij aankomst en na afronding van een taalcursus beschikbaar. Om deze reden wordt hier enerzijds gebruik gemaakt van het eigen oordeel van de nieuwkomer op dit punt, anderzijds op een objectieve waarde, namelijk het aantal personen dat tijdens de eerste en de tweede enquêteronde in staat was een interview in de Duitse taal te geven. Dit aantal is duidelijk toegenomen en wel van in totaal 5 personen (zie tabel 6.10) naar 38 personen (zie tabel 6.11), een aandeel van 26% in zowel de loodsengroep als de controlegroep.

Tabel 6.1. Interviewtaal tijdens de 1^e vragenronde

	Duits		Russisch		Beide		Totaal
Loodsengroep	1	1%	88	96%	3	3%	92
Controlegroep	4	8%	46	92%	0	0%	50
Totaal	5		134		3		142

Tabel 6.2. Interviewtaal tijdens de 2^e vragenronde

	Duits		Russisch		Beide		Totaal
Loodsengroep	24	26%	59	64%	9	10%	92
Controlegroep	14	26%	39	74%	0	0%	53
Totaal	38		98		9		145

Het oordeel van de nieuwkomers over hun eigen taalkennis is positief. 67% van de geïnterviewden geeft aan (tabel 6.2) een Duitse krant te kunnen begrijpen (van deze groep hebben meerdere personen in het kader van het loodsenproject deelgenomen aan een krantenproject). Daarnaast geeft 84% van de geïnterviewden aan in staat te zijn op straat of een in winkel en kort gesprek in het Duits te voeren.

Tabel 6.3. Begrijpt u een Duitse krant?

	Nee		Ja		Totaal
Loodsengroep	30	33%	61	67%	91
Controlegroep	27	51%	26	49%	53
Totaal	57		87		144

Tabel 6.4. Kunt u een kort gesprek in het Duits voeren?

	Nee		Ja		Totaal
Loodsengroep	15	16%	77	84%	92
Controlegroep	11	21%	41	79%	52
Totaal	26		118		144

Kennis van de samenleving van het vestigingsland (indicator 2)

In Münster was het niet mogelijk de indicator „kennis van de samenleving van het vestigingsland“ aan de hand van de resultaten van een gestandaardiseerde test te onderzoeken, zoals dat in Enschede wel het geval was. Pas met de invoering van een integratieprogramma in het kader van het „Zuwanderungsgesetz“ in januari 2005 is in Duitsland een zgn. oriëntatiecursus tot stand gekomen met het doel kennis over te brengen op het gebied van de Duitse geschiedenis, politiek en cultuur. Het afgenomen interview kon het ontbreken van

professionele testresultaten niet compenseren. Samenvattend kan echter worden gesteld dat de nieuw aangekomen „Spätaussiedler“ zich in Duitsland en Münster vrij goed thuisvoelen. Zij zijn op de hoogte van de belangrijkste instrumenten bij het zoeken naar werk en een woning en ook zijn zij vertrouwd met de Stadt Münster en de gemeentelijke diensten.

Participatie op de arbeidsmarkt / overige maatschappelijke activiteiten (indicator 3)

Het aantal nieuwkomers, dat na een verblijf van ca. een jaar al werk heeft gevonden, is, zoals verwacht, betrekkelijk klein (tabel 6.4). Wel is dit aantal in de periode tussen de eerste en de tweede enquêteronde toegenomen van 2 van de 145 personen (1 persoon in zowel de loodsens als in de controlegroep) tot 13 personen tijdens de tweede enquêteronde in de zomer van 2005. Deze personen zijn verdeeld over de beide onderzoeksgroepen met een groter aantal in de loodsengroep.

Tabel 6.5. Heeft u op dit moment werk? (stand van zaken zomer 2005) ³⁵

	Nee		Ja		Totaal
Loodsengroep	83	90%	9	10%	92
Controlegroep	49	92%	4	8%	53
Totaal	131		13		145

In de loodsengroep werkten meer dan 8 personen meer dan 20 uur per week, terwijl één persoon minder dan 20 uur per week werkzaam was. In de controlegroep werkte echter niemand meer dan 20 uur per week, terwijl 4 personen een baan van minder dan 20 uur per week hadden (tabel 6.5.). Het gemiddelde aantal gewerkte uren per week bedraagt daarmee in de controlegroep 11 uur en in de loodsengroep 28 uur. Daarbij moet worden aangetekend dat voor beide onderzoeksgroepen bovendien geldt dat deelname aan een intensieve taalcursus moeilijk is te combineren met een volledige baan.

Tabel 6.6. Aantal gewerkte uren per week (stand van zaken zomer 2005)

	Loodsengroep	Controlegroep
Maximaal 8 uur	0	1
8 - 20 uur	1	3
20 t/m 40 uur	8	0
Totaal	9	4

³⁵ Uit recentere cijfers van de Stadt Münster uit december 2005 blijkt dat het aandeel werkende deelnemers aan het project is gestegen van 10% naar 16%.

Het geringe aantal onderzochte personen laat niet toe dat harde uitspraken worden gedaan over de kenmerken van de personen, die op de arbeidsmarkt participeren. Wel kunnen enkele trends worden genoemd:

- 1) Personen met een middelbare opleiding (max. 12 jaar scholing) vinden het snelst een baan, waarbij meestal handmatig werk wordt verricht.
- 2) Geen van de werkende personen is terecht gekomen in de zgn. “etnische economie”. In de meeste gevallen hebben een baan gevonden bij de gemeente, een studentenorganisatie of bij welzijnsorganisaties op terreinen waar al “Spätaussiedler” en andere migranten werken.
- 3) Er bestaat geen correlatie tussen de kennis van het Duits en de participatie op de arbeidsmarkt.
- 4) Vanwege de korte duur van de aanwezigheid van de “Spätaussiedler” in Münster en hun deelname aan intensieve taalcursussen mag niet worden verwacht dat hun spreiding over de stadswijken al gevolgen heeft op hun participatie op de arbeidsmarkt. We hebben dan ook geen significante correlatie tussen deze beide factoren vastgesteld. Uit een vergelijking tussen beide groepen blijkt echter dat de “Spätaussiedler” uit de projectgroep sterker op de arbeidsmarkt zijn geïntegreerd dan de leden van de controlegroep.

Economische zelfstandigheid (indicator 4)

Economische zelfstandigheid geldt als indicator voor een geslaagde integratie. Bij nieuwkomers is echter te verwachten dat een sterke afhankelijkheid van overheidsuitkeringen bestaat. Dit geldt vooral voor “Spätaussiedler” die in gezinsverband zijn gekomen en die niet terug kunnen vallen (zoals de migranten i.v.m. huwelijk en gezinshereniging in Enschede) op het inkomen van een al gevestigde partner. In Münster ligt het aantal huishoudens dat volledig afhankelijk is een basisuitkering van de staat, in de groep van de projectdeelnemers op het moment van het interview bij 3%, terwijl 24%³⁶ van de geïnterviewde projectdeelnemers behoort tot een huishouden dat leeft van inkomen uit zowel werk als sociale uitkeringen (tabel 6.6.). Ook hier is de situatie in de loodsengroep beter dan in de controlegroep en wel als volgt:

³⁶ Volgens de meest recente cijfers van de Stadt Münster is dit aandeel 34%

Tabel 6.7. Economische zelfstandigheid van de huishoudens (stand van zaken: zomer 2005)

	Huishouden leeft uitsluitend van soc. uitkering		Huishouden leeft van soc. uitkering en werk		Huishouden niet afhankelijk van soc. uitkering		Totaal
Loodsengroep	67	73%	22	24%	3	3%	92
Controlegroep	45	85%	8	15%	0	0%	53
Totaal	112		30		3		145

Opleidingsniveau bij aankomst (indicator 5)

Vergelijking van de loodsengroep met de controlegroep in Münster laat zien dat de personen in de controlegroep een hogere schoolopleiding hebben genoten. Van de leden in de controlegroep heeft 74% langer dan 11 jaar onderwijs genoten, terwijl dit aandeel bij de geïnterviewde personen in de loodsengroep slechts 38% is. Slechts 2% van de „Spätaussiedler“ in de loodsen- en controlegroep heeft minder dan 6 jaar schoolopleiding. Onze overige gegevens tonen aan dat de loodsengroep, ondanks hun geringere opleidingsniveau, overwegend meer succes had met hun integratie dan de controlegroep.

Tabel 6.8. Aantal jaren opleiding bij aankomst

	Loodsengroep		Controlegroep	
tot 6 jaar	2	2%	1	2%
6 t/m 9 jaar	5	6%	1	2%
9 t/m 12 jaar	50	55%	11	22%
12 jaar of meer	34	38%	37	74%
Totaal	91	100%	50	100%

Niet-gesegregeerde woonomgeving (indicator 6)

Zoals al een aantal keren is aangegeven, was het loodsenproject succesvol bij het onderbrengen van de deelnemers in niet segregeerde stadswijken. Van de projectdeelnemers woont 93% in een niet-gesegreerde wijk tegenover 40% van de leden van de controlegroep.

Tabel 6.9. Wonen in een niet-gesegregeerde wijk

	Niet gesegregeerd		Gesegregeerd		Totaal
Loodsengroep	85	93%	6	7%	91
Controlegroep	21	40%	32	60%	53
Totaal	101		42		143

Uit de resultaten van de interviews bleek ook in hoeverre er begrip bestond voor de in Münster in het kader van het modelproject aan de orde gestelde thematiek van het wonen in gesegregeerde stadswijken. Zo geven in vergelijking met de controlegroep procentueel veel meer mensen in de loodsengroep spontaan aan dat zij niet in de vier wijken, die als etnisch gesegregeerd bekend staan, willen wonen, waarbij met name Kinderhaus en Coerde (ook in de controlegroep) zeer onpopulair zijn (tabel 6.10.).

Tabel 6.10 In welke wijk zou u graag willen wonen? (2^e vragenronde)

	Kinderhaus		Coerde		Berg Fidel		Gievenbeck	
Loodsengroep	48	52%	22	24%	14	15%	8	9%
Controlegroep	22	42%	12	23%	6	11%	1	2%

Uit een vergelijking blijkt dat bij de controlegroep de waardering voor de wijken Kinderhaus, Coerde en Berg Fidel tussen de eerste (tabel 6.11.) en de tweede meting (tabel 6.10.) is toegenomen, terwijl de afwijzende houding ten opzichte van juist deze wijken (met name Kinderhaus en Berg Fidel) bij de loodsengroep in deze periode sterker werd. Deze verschillen moeten worden beschouwd als een direct gevolg van de deelname aan het project en het daaraan gekoppelde wonen in een niet-gesegregeerde wijk.

Tabel 6.11 In welke wijk zou niet graag willen wonen? (1^e vragenronde)

	Kinderhaus		Coerde		Berg Fidel		Gievenbeck	
Loodsengroep	19	27%	21	30%	6	8%	5	7%
Controlegroep	16	34%	15	32%	2	4%	6	13%

Verder valt op dat, net als in de eerste enquêteronde, de wijk Hilstrup bij de “Spätaussiedler” een speciale voorkeur geniet. In het geval van Hilstrup gaat het om een overzichtelijke wijk, waarvan het kleinsteedse karakter, ondanks de annexatie door Münster in 1975, behouden is gebleven. Bij de “Spätaussiedler”, zelf vaak afkomstig van het platteland, zijn dit kleinsteedse karakter en de nabijheid van natuur zeer geliefd. Om deze reden geeft 30% van de leden van de loodsengroep aan dat zij graag in deze wijk zouden willen wonen. Bij de controlegroep zijn dit zelfs 42%.

Lidmaatschap van verenigingen en organisaties (indicator 7)

Ten tijde van de tweede enquêteperiode waren in totaal 26 van de nieuw gevestigde “Spätaussiedler” (11 uit de loodsengroep en 16 uit de controlegroep) lid van een vereniging of een andere organisatie. Sportverenigingen werden hier het vaakst genoemd, maar ook volkstuinverenigingen en Russisch-Duitse culturele verenigingen hebben leden kunnen werven onder de nieuw gevestigde “Spätaussiedler”. Over het geheel genomen was de organisatiegraad onder de “Spätaussiedler” in Münster ten tijde van de interviews echter nogal klein. Ook kerken en andere religieuze organisaties vonden ten tijde van de interviews slechts in geringe mate weerklank onder de “Spätaussiedler” uit de voormalige Sovjet-Unie. Aangezien de Stadt Münster zich echter in het kader van het loodsproject veel moeite heeft getroost om de nieuwkomers actief te laten worden in verenigingen, buurten en cursussen, worden de resultaten van de voor 2006 geplande meting met spanning afgewacht. Daaruit zal blijken in hoeverre de gemeentelijke sturing op het gebied van de vrijetijdsbesteding als middel om contacten met autochtonen aan te knopen succes heeft gehad.³⁷

Informeel contact met autochtonen (indicator 8)

Voor een groot aantal nieuwkomers, voor zover zij zich niet bij een al in Münster wonende echtgenoot voegen, is de medewerker van het bureau buitenlanders van de gemeente of de leider van de taalcursus de enige autochtoon die ze persoonlijk kennen. Pas na enige tijd ontstaan andere mogelijkheden om contact te leggen met autochtone medeburgers. In Münster geeft 61% van de projectdeelnemers aan dat zijn sporadisch of ook wel vaker contact hebben met de autochtone buurman of –vrouw. In de controlegroep is dit zelfs 68% (tabel 6.11.).

Tabel 6.12 Contact met de directe Duitse buurman/-vrouw

	Vaak contact		Sporadisch contact		Geen contact		Totaal
Loodsengroep	10	11%	44	50%	35	39%	89
Controlegroep	4	8%	31	60%	17	32%	52
Totaal	14		75		52		141

Daarentegen heeft van hen slechts 30% de mogelijkheid in de vrije tijd, behalve de buurman of –vrouw, andere autochtone Duitsers te ontmoeten, terwijl van de projectdeelnemers een kleine 50% over mogelijkheden hiertoe beschikt (tabel 6.13.).

³⁷ Het loodsproject heeft er volgens gegevens van der Stadt Münster toe geleid dat bij alle projectdeelnemers inmiddels minstens één persoonlijk contact is ontstaan. Dit is relevant voor de indicatoren 7 en 8.

Tabel 6.13 In de vrije tijd contact met autochtonen? (2^e vragenronde, tussen haakjes de gegevens van de 1^e vragenronde)

	Vaak contact		Sporadisch contact		Geen contact		Totaal
Loodsengroep	6	7% (2%)	38	42% (17%)	46	51% (81%)	90
Controlegroep	2	4% (4%)	14	26% (33%)	37	70% (73%)	53
Totaal	8		52		83		143

Indien men bovendien de gegevens van de 2^e enquête ronde in 2005 vergelijkt met de resultaten van de eerste ronde in 2004 (tabel 6.12., cijfers tussen haakjes), dan blijkt vooral in de loodsengroep sprake van een duidelijk toename van de contacten met autochtonen. De tweede enquête ronde maakt daarnaast duidelijk dat het voor de nieuw aangekomen „Spätaussiedler“ aanvankelijk gemakkelijker is contact te leggen met andere „Spätaussiedler“ in de buurt. In totaal 70% van de leden van de loodsengroep en 85% van de controlegroep melden dat zij vaak of sporadisch contact hebben met in de buurt wonende „Spätaussiedler“.

Tabel 6.14 Contact met andere „Spätaussiedler“ in de buurt?

	Vaak contact		Sporadisch contact		Geen contact		Totaal
Loodsengroep	32	35%	32	35%	27	30%	91
Controlegroep	26	50%	18	35%	8	15%	52
Totaal	58		50		35		143

Het aantal personen, dat een autochtone Duitser tot hun drie beste vrienden rekent, is onder de „Spätaussiedler“ in Münster zoals verwacht betrekkelijk laag. Slechts 2% heeft hier in de 2^e enquête ronde melding van gemaakt.

Etnische achtergrond van de partner (indicator 9)

Zoals eerder beschreven (zie hoofdstuk 5) trouwen de nieuwkomende „Spätaussiedler“ in vergelijking met de Duitse bevolking op jonge leeftijd. Met uitzondering van één persoon (geboren in 1938) waren tijdens de eerste enquête ronde alle personen boven de 25 jaar en bijna de helft van de 18-25-jarigen gehuwd. Deze huwelijken werden alle in het land van

herkomst gesloten, hetgeen betekent dat onder de huwelijkspartners zich tot dusverre geen autochtone Duitse(r) bevindt.

Zelfbeeld (indicator 10)

De indicator „zelfbeeld“ omvat subjectieve elementen over hoe de migrant zichzelf ziet. Daartoe behoren onder meer het gevoel van eigenwaarde, het oordeel over de eigen kansen en mogelijkheden in de samenleving van het land van vestiging en de ervaren „nabijheid tot de samenleving van het vestigingsland“. Bij de „Spätaussiedler“, die kort na aankomst in Duitsland een Duits paspoort ontvangen, komt het zelfbeeld onder meer tot uitdrukking in de mate waarin deze persoon zich Duitser c.q. Rus (etc.) voelt. Bij de vergelijking van de resultaten van de 1^e en de 2^e enquêteronde (tabellen 6.15. en 6.16., waarden uit de eerste enquêteronde ter vergelijking tussen haakjes) is interessant dat het aantal personen, dat zich sterker Duitser voelt, afneemt terwijl het aantal personen, dat zich sterk Rus voelt juist stijgt.

Tabel 6.15 Hoe sterk is uw gevoel Duitser te zijn? (2^e vragenronde, tussen haakjes de resultaten van de 1^e vragenronde)

	Sterk		Zwak		Totaal
Loodsengroep	30	33% (45%)	62	67% (55%)	92
Controlegroep	17	33% (43%)	35	67% (57%)	52
Totaal	47		97		144

Tabel 6.16 Hoe sterk is uw gevoel Rus/anders te zijn? (2^e vragenronde, tussen haakjes de resultaten van de 1^e vragenronde)

	Sterk		Zwak		Totaal
Loodsengroep	71	77% (63%)	21	23% (37%)	92
Controlegroep	32	64% (44%)	18	36% (56%)	50
Totaal	103		39		142

Hieruit komt een zekere mate van desillusie onder de „Spätaussiedler“ met betrekking tot hun Duitse identiteit naar voren. Vele van de geïnterviewde personen hebben het voor „Spätaussiedler“ kenmerkende dilemma genoemd dat zij in het land van herkomst „de Duitsers“ en in Duitsland „de Russen“ zijn. Belangrijker dan deze emotionele problemen zijn de uitspraken over de plannen voor de toekomst. Hier blijkt dat bij de loodsengroep een markante daling optreedt van het aantal mensen dat overweegt terug te keren naar het land van herkomst en wel van 23% naar 10%. Bij de controlegroep blijft dit aandeel ongeveer gelijk (van 14% naar 15%)(tabel 6.17.).

Tabel 6.17 Overweegt u in de toekomst terug te keren naar het land van herkomst?

	1. vragenronde		2. vragenronde	
Loodsengroep	22 (van 94)	23%	9 (van 92)	10%
Controlegroep	7 (van 51)	14%	8 (van 53)	15%

Er blijkt een duidelijke samenhang te bestaan tussen de wens tot terugkeer en de zwakke identiteit als Duitse(r): van de in totaal 17 „Spätaussiedler“, die aan remigratie denken, voelen 15 personen zich in slechts beperkte mate Duitser.

Verder is gevraagd naar verwachtingen ten aanzien van en ervaringen met discriminatie door de Duitse politie, overheidsorganisaties, bedrijven, school en winkels. Gemeten aan de hand van een schaal van 1 (sterk gediscrimineerd) tot en met 5 (niet gediscrimineerd), komt daaruit naar voren dat zowel in de projectgroep als de controlegroep meer dan de helft van de geïnterviewde personen zich nauwelijks of in het geheel niet gediscrimineerd voelt en bovendien de Duitse samenleving niet als bijzonder discriminerend beoordeelt (tabel 6.18.). In beide groepen ligt het aandeel van de personen dat zich gediscrimineerd voelt (scores 1 en 2), onder de 20%. Bovendien blijkt bij de 2^e enquête ronde dat bijna een kwart van de geïnterviewden geen antwoord op deze vraag kan geven aangezien omdat zij op dit punt ofwel helemaal geen ervaringen of tot dusverre geen slechte ervaringen hebben gehad.

Tabel 6.18 Gevoel gediscrimineerd te worden

Gevoel van discriminatie	Loodsengroep	Controlegroep
1 sterk	5%	5%
2	12%	14%
3	7%	3%
4	13%	18%
5 zwak	40%	37%
Weet niet	23%	23%
Totaal	100%	100%

Ondanks het gevoel een Russische identiteit te hebben, een gevoelstoestand die door reacties van de Duitse omgeving verder wordt versterkt, heeft het feitelijke perspectief om te blijven zich bij de projectdeelnemers bestendigd. Er blijkt op dit punt een significant verschil te bestaan met de controlegroep, hetgeen als een positief effect van de op spreading en netwerkvorming gerichte aanpak door de Stadt Münster beschouwd mag worden.

Onderschrijven van westerse waarden, normen en opvattingen (indicator 11)

Het is moeilijk de culturele integratie van nieuwkomers te meten. In dit project wordt dit echter geoperationaliseerd door te bepalen in hoeverre de nieuwkomer bepaalde uitspraken onderschrijft, die als karakteristiek voor de moderne samenleving worden beschouwd. Daarbij gaat het om opvattingen over de rol van de religie in het leven van alledag, de verhoudingen tussen mannen en vrouwen en de autonomie van kinderen. Aan de hand van deze vragen is een schaal van 1 tot en met 5 (van traditioneel naar modern) opgesteld.

Tabel 6.19 Opvattingen van de geïnterviewden

Opvattingen	Loodsengroep		Controlegroep	
1 traditioneler	3	4%	1	2%
2	6	7%	4	8%
3	18	22%	13	26%
4	32	39%	17	34%
5 moderner	23	28%	15	30%
Totaal	82	100%	50	100%

In zijn algemeenheid blijkt dat de geïnterviewde “Spätaussiedler” (zowel in de loodsengroep als in de controlegroep) aan mannen en vrouwen een betrekkelijk gelijkwaardige rol toedelen. Zo is een grote meerderheid van de geïnterviewde personen in beide groepen van mening dat de opvoeding van kinderen, het boodschappen doen en het daarmee samenhangende beheer van het huishoudgeld (maar ook beslissingen over grotere aankopen) tot de gezamenlijke taak van man en vrouw behoren. Voorts staat bijna driekwart van de “Spätaussiedler” niet achter de opvatting dat een vrouw na het wettelijke zwangerschapsverlof thuis moet blijven om de kinderen te verzorgen. Tegelijkertijd is echter ook bijna driekwart van de geïnterviewden van mening dat de vrouw het beste in staat is huishoudelijk werk te verrichten, hetgeen betekent dat van de vrouw op dit punt een dubbele inzet wordt verwacht.

Op het punt van scholing wil het grootste gedeelte van de geïnterviewden geen verschil maken tussen jongens en meisjes. Ook bij het recht op zelfbeschikking door de kinderen speelt het geslacht slechts een ondergeschikte rol. Een kleine 80% van alle geïnterviewden is het ermee eens dat een 18-jarig kind over zijn eigen geld kan beschikken, maar een meerderheid vindt niet dat een kind van 16 jaar zelf mag beslissen over het

beëindigen van zijn (school)opleiding. Bij de vraag of een kind van 18 jaar eigen woonruimte kan krijgen, geven de geïnterviewde “Spätaussiedler” in beide groepen blijk van een sterke familieband: 43% van de geïnterviewden geeft aan een dergelijke verhuizing af te wijzen en te verwachten dat de kinderen pas bij een huwelijk het ouderlijk huis verlaten. Bij de keuze van de huwelijkspartner laten de ouders het besluit volledig over aan hun kinderen en zullen zij zich, bijvoorbeeld waar het de godsdienst betreft, niet bemoeien met de partnerkeuze van hun kind.

Aanvullende informatie over gezondheid en criminaliteit

Naast deze elf gemeenschappelijke indicatoren kan in Münster tevens kort op de gezondheid van de “Spätaussiedler” en op het thema criminaliteit in de onderzochte groep worden ingegaan. Zo blijkt uit de statistieken van de Stadt Münster betreffende het loodsenproject van december 2005 dat 14 personen (waarvan 4 personen ouder dan 65 jaar) lijden aan een ernstige of chronische ziekte, leidend tot een gedeeltelijke of volledige arbeidsongeschiktheid. Vastgesteld is een toename van chronische aandoeningen (bijv. diabetes, tuberculose) na aankomst in Münster. Degelijke verklaringen voor dit verschijnsel zijn nog niet gegeven. Hiervoor is een langdurig vervolgonderzoek noodzakelijk.

Voor wat betreft criminaliteit was het niet mogelijk binnen dit project betrouwbare gegevens te verzamelen. Om vergelijkbare redenen heeft de deelstaat Nordrhein-Westfalen na de regeringswisseling in 2005 het specifieke statistische onderzoek voor de groep van de “Spätaussiedler” weer afgeschaft.

Oordeel van de projectdeelnemers over het project

Terugblikkend op het eindoordeel van de projectdeelnemers over het loodsenproject blijken de betrokkenen hierover een positief oordeel te hebben (tabel 6.20.). Volgens dit oordeel heeft 96% van de deelnemers veel steun van het loodsenproject ondervonden. Op de vraag of er ook terreinen waren waarop de betrokkenen graag een sterkere ondersteuning hadden gewenst, werd opvallend vaak geantwoord dat de integratieloods en haar assistente hen (voorzover mogelijk) altijd terzijde hebben gestaan.

Tabel 6.20 U heeft deelgenomen aan het loodsenproject. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken?

	Mee eens	Niet mee eens / niet mee oneens	Mee oneens
Het project is belangrijk om Duits te leren	37 (41%)	20 (22%)	34 (37%)
Het project is belangrijk om autochtone Duitsers te leren begrijpen	45 (50%)	20 (22%)	25 (37%)
Het project is belangrijk om meer over Duitsland te weten te komen	68 (75%)	12 (13%)	11 (12%)
Door het project heb ik een grotere kans op werk in Duitsland	34 (39%)	30 (35%)	23 (26%)
Het project maakt mijn leven in Duitsland gemakkelijker	72 (79%)	11 (12%)	8 (9%)
Deelname aan het project kost mij veel tijd	0 (0%)	2 (2%)	89 (98%)
Het project bevalt mij goed	82 (90%)	8 (9%)	1 (1%)
Ik vind het project vermoeiend	0 (0%)	2 (1%)	87 (97%)
Door het project heb ik meer contact met autochtone Duitsers	22 (25%)	12 (13%)	57 (63%)
Door het project heb ik meer contact met andere „Spätaussiedler“	39 (44%)	6 (7%)	43 (49%)

Ook hier dient er rekening mee te worden gehouden dat de cijfers in de tabel betrekking hebben op de stand van zaken bij de 2^e enquêteronde (zomer 2005) en de geïnterviewde personen pas in 2006, naderhand op het project terugkijkend, een oordeel konden geven over het gehele project. Met name de verhoogde inspanningen van de Stadt Münster om „Spätaussiedler“ in de wijk in te laten burgeren zijn daarom slechts gedeeltelijk meegenomen in deze oordelen.

6.3 Eindmeting resultaten in Enschede

Wat is de stand van de integratie in Enschede, nadat de deelnemers van het verplichte onderwijstraject van één jaar hebben doorlopen? Zijn de deelnemers aan het Enschedese inburgeringsonderwijs er qua kennis van de Nederlandse taal voldoende mee opgeschoten? En hoe staan ze er voor bij de andere aspecten van integratie? Om deze vragen te beantwoorden, bespreken we hier eerst de eindresultaten van de Enschedese onderzoeksgroep op de individuele indicatoren van integratie.

Kennis van de Nederlandse taal (Indicator 1)

Het primaire doel van de verplichte inburgering in Nederland is dat nieuwkomers zich na afloop van het inburgeringstraject qua taal zelfstandig kunnen redden in de Nederlandse samenleving. De vraag in welke mate deelnemers aan de inburgering na afloop van het eerste jaar de Nederlandse taal beheersen, is dan ook cruciaal. Om dit vast te stellen worden de resultaten van de zogenoemde profieltoets aan het einde van het WIN-traject maatgevend geacht (tabel 6.20). Zoals in deze tabel te zien is, sluit het beeld voor de onderzochte groep redelijk aan bij de in hoofdstuk 3 gepresenteerde gegevens over de resultaten van de inburgering in Enschede in andere jaren. Hoewel er onderling aanzienlijke verschillen bestaan, kunnen we concluderen dat slechts een minderheid van alle deelnemers (39 procent) erin slaagt het minimaal gewenste taalniveau van sociale zelfredzaamheid (niveau 2) in één jaar tijd te halen. De meerderheid van de deelnemers (61 procent) lukt dit dus niet, althans niet binnen het eerste inburgeringsjaar. We zien tevens dat geen enkele deelnemer er in slaagde om in één jaar tijd het niveau van educatieve of professionele zelfredzaamheid (taalniveau 3) te bereiken, hoewel dit bij de overgrote meerderheid van hen wel als doel was gesteld. Slechts negen van de 142 deelnemers (6 procent) kwam in de buurt van dit hogere taalniveau.

Tabel 6.21 Niveau profieltoets

Niveau	N	%
Beginniveau (niveau 0)	14	10
Aanloop niveau 1	18	13
Niveau 1	29	20
Aanloop sociale zelfredzaamheid	25	18
Sociale zelfredzaamheid (niveau 2)	47	33
Aanloop prof. en educ. zelfredzaamheid	9	6
Educatieve en professionele zelfredzaamheid (niveau 3)	0	0
Totaal	142	100

Wanneer we de gerealiseerde taalniveau's van de deelnemers vergelijken met de voor hen gestelde doelen, dan zien we dat vijf deelnemers (4 procent) het voor hen gestelde doel in 1 jaar tijd hebben gehaald en dat elf deelnemers (8 procent) het gestelde doel bijna hebben bereikt. Alle anderen zitten na afsluiting van het eerste inburgeringsjaar nog minimaal 1 taalniveau onder het voor hen gestelde doel. Een andere manier om de resultaten van de inburgering te beoordelen, is om te kijken hoeveel deelnemers gedurende 1 jaar inburgeringsonderwijs minstens 1 taalniveau zijn opgeschoten (het eindniveau per deelnemer

vergeleken met het vastgestelde beginniveau). De uitkomsten laten wederom een divers beeld zien. Krap eenderde van alle deelnemers (die de inburgeringscursus hebben afgerond!) zijn minder dan 1 taalniveau gestegen, een kwart van de deelnemers zijn precies 1 taalniveau gestegen en bijna de helft van alle deelnemers (45 procent) zijn meer dan 1 taalniveau gestegen.

Tabel 6.22 Aantal taalniveau's gestegen

	N	%
Minder dan één niveau	42	30
Ongeveer 1 niveau	35	25
Anderhalf niveau	21	15
Twee of meer	41	30
Totaal	139	100

Deze al met al toch beperkte resultaten van het eenjarige inburgeringstraject kunnen voor de gemeente Enschede niet als een verrassing komen. Juist de onderkenning dat nieuwkomers met 1 jaar taalonderwijs het gewenste taalniveau veelal niet bereiken, was immers voor de gemeente aanleiding om meerjarige onderwijstrajecten met nieuwkomers af te sluiten. Het zou dan ook interessant zijn om na te gaan hoeveel deelnemers na 2 jaar taalonderwijs het gewenste eindniveau wel bereiken. Dit valt echter helaas buiten het kader van dit onderzoek.

Aangezien Duitsland geen vergelijkbaar systeem van inburgering en taaltoetsen voor nieuwkomers kent, kan het bereikte taalniveau van de nieuwkomers in Enschede niet zondermeer vergeleken worden met dat van de Spätaussiedler in Münster. In beide steden hebben we echter in de afsluitende survey gevraagd hoe respondenten hun kennis van de Nederlandse c.q. Duitse taal zelf inschatten. 54 Procent van de Enschedese nieuwkomers begrijpt naar eigen zeggen de Nederlandse televisie 'redelijk' of 'goed', 46 procent kan Nederlandse kranten 'redelijk' of 'goed' lezen en 77 procent van de respondenten komt 'redelijk' of 'goed' uit de voeten met een kort gesprek in het Nederlands. De overige respondenten konden deze dingen 'een beetje' of 'niet of nauwelijks'. Dezelfde vragen zijn ook in Münster gesteld. Daar bleek dat *minder* nieuwkomers (Spätaussiedler) naar eigen zeggen moeite hebben een Duitse krant te begrijpen en een kort gesprek in het Duits te voeren.

Op zich is dit een opmerkelijk resultaat. Nieuwkomers in Enschede met net een jaar verplicht taalonderwijs achter de rug hebben meer moeite met de taal van het gastland dan

nieuwkomers in Münster zonder verplicht taalonderwijs.³⁸ Toch is het de vraag hoeveel waarde we aan deze uitkomst moeten hechten. Ten eerste gaat het om een zelfinschatting van de respondenten: we weten niet hoe goed de Spätaussiedler uit Münster het zouden doen op een vergelijkbare taaltoets als de nieuwkomers in Enschede hebben gedaan. In de tweede plaats kunnen er verschillen zijn in het beginniveau. Misschien dat de Spätaussiedler in Münster (migranten met een Duitse etnische achtergrond) de Duitse taal al bij aankomst beter beheersen dan de nieuwkomers in Enschede, die uit zeer veel verschillende landen komen. Tenslotte zijn hoger opgeleiden veel beter in staat een vreemde taal (Duits, Nederlands) te leren dan laagopgeleiden. We zullen hierna nog zien dat zich onder de Enschedese nieuwkomers veel meer laagopgeleiden bevinden dan onder de Spätaussiedler in Münster.

Kennis van de Nederlandse samenleving (Indicator 2)

De tweede indicator van integratie en tevens het tweede expliciete doel van het Nederlandse inburgeringsbeleid is dat nieuwkomers op de hoogte raken van de Nederlandse samenleving en haar burgers. Daarom bevatten het inburgeringstraject naast taalonderwijs ook een (kleinere) module ‘maatschappijoriëntatie’ (MO). Aan het einde van de eenjarige inburgering worden de resultaten hiervan getoetst door middel van de zgn. MO-toets. Wij baseren ons hier op de uitslagen van deze MO-toets en hebben geen eigen onderzoek gedaan over de mate waarin onze respondenten kennis van de Nederlandse samenleving hebben. Om uiteenlopende redenen³⁹ beschikken wij echter voor slechts ongeveer helft van onze respondenten over gegevens omtrent hun MO-toets. Uit deze cijfers blijkt wel dat verreweg de meeste cursisten op deze toets redelijk tot zeer goed scoren. Over de Spätaussiedler in Duitsland zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar.

³⁸ Overigens hebben, enkele uitzonderingen met een geldige reden daargelaten, ook alle „Spätaussiedler“ in Münster deelgenomen aan één of meer taalcursussen zonder dat daartoe een verplichting bestond.

³⁹ Op het moment waarop wij de toetsresultaten opvroegen, begin oktober 2005, waren deze echter (nog) niet voor alle cursisten beschikbaar. Dit komt mede doordat voor het administreren van de uitslagen geen strak tijdspad is vastgesteld. Daarbij kan de MO-toets alleen worden afgenomen wanneer een cursist daadwerkelijk bij de lessen aanwezig is geweest. Bij de afsluitende taaltoets (de zgn. Profieltoets) is dit niet zo. Tot slot wordt de MO toets ook niet centraal afgenomen - de verantwoordelijkheid voor het afnemen ligt bij de mentor - wat de organisatie van de MO toetsen er niet duidelijker op maakt.

Tabel 6.23 Kennis van de Nederlandse samenleving

Score op de MO-toets	N	%
Score lager dan 25 procent	2	2
Score tussen 25 procent en 50 procent	3	3
Score tussen 50 procent en 75 procent	31	33
Score hoger dan 75 procent	56	60
Totaal	93	100

Deelname aan de arbeidsmarkt en andere maatschappelijke activiteiten (Indicator 3)

De derde indicator van integratie betreft participatie in betaalde arbeid en andere maatschappelijke activiteiten zoals vrijwilligerswerk. Uit de resultaten blijkt dat de deelnemers aan inburgeringscursussen slechts in beperkte mate participeren in betaalde arbeid en andere maatschappelijke activiteiten (tabellen 6.23 en 6.24). In de meeste gevallen is geen sprake van een structurele participatie van enige omvang. Slechts dertien van onze respondenten (10 procent) werken één dag per week of meer, slechts vier personen zijn één dag per week of meer actief in andere maatschappelijke activiteiten zoals vrijwilligerswerk. Overigens wordt vanuit het ROC terecht opgemerkt dat deze beperkte maatschappelijke participatie van de deelnemers het gevolg is van het verplichte en intensieve onderwijs dat de deelnemers volgen. Het volgen van het inburgeringsonderwijs vergt niet alleen dat cursisten wekelijks een fors aantal uren op het ROC aanwezig moeten zijn, ook worden zij geacht de hele week voor het traject beschikbaar te zijn (alleen cursisten met een dagprogramma).

Tabel 6.24 Uren arbeid per week

Uren	N	%
Geen arbeid	111	86
8 uur of minder	5	4
Tussen 8 en 20 uur	4	3
Meer dan 20 uur	9	7
Totaal	129	100

Tabel 6.24 Uren maatschappelijk actief per week

Uren	N	%
Niet actief	111	86
Minder dan een halve dag/week	14	11
Een dag per week	1	1
Meer dan een dag per week	3	2
Totaal	129	100

Overigens ligt de arbeidsdeelname bij de respondenten in Münster niet hoger dan bij de deelnemers aan inburgering in Enschede. Van de Spätaussiedler die deelnemen aan het loodsenproject ligt, verricht eveneens 10 procent betaalde arbeid. Bij de controlegroep (Spätaussiedler die niet aan het project deelnemen) lag de arbeidsparticipatie zelfs nog wat lager.

Economische zelfstandigheid (Indicator 4)

Het uiteindelijke doel van het Nederlandse inburgeringsbeleid is dat nieuwkomers economische zelfstandigheid verwerven, dat wil zeggen dat door betaalde arbeid in het eigen levensonderhoud voorzien en niet afhankelijk worden van een uitkering. Nu zo weinig respondenten betaalde arbeid blijken te verrichten, zou men verwachten dat veel nieuwkomers van een uitkering leven en dus niet economisch zelfstandig zijn. Dit blijkt echter lang niet altijd het geval. De meerderheid van de respondenten (57 procent) is economisch zelfstandig in die zin, dat het huishouden waarvan ze deel uitmaken van een inkomen uit arbeid en niet van een uitkering leeft. De verklaring hiervoor is dat veel nieuwkomers samenwonen met een partner (zelf ook een immigrant of een autochtone Nederlander) die al langer in Nederland leeft en veelal betaald werk heeft. Volgens de huidige Nederlandse immigratieregelingen is het hebben van betaald werk met een inkomen van ten minste 120% van het minimumloon zelfs een voorwaarde om een buitenlandse huwelijkspartner naar Nederland te mogen halen. In zeven procent van de gevallen is er in het huishouden van de nieuwkomer sprake van een (soms kleine) bijstandsuitkering naast betaalde arbeid. Ruim één op de drie respondenten (veelal alleenstaanden of alleenstaande ouders) is volledig afhankelijk van een bijstandsuitkering.

Tabel 6.25 Mate van economische zelfstandigheid

	N	%
Betaalde arbeid, geen bijstand	102	57
Beperkte aanvullende bijstandsuitkering	11	7
Geheel of grotendeels afhankelijk van bijstand	66	36
Totaal	179	100

Vergelijken we de uitkomsten over de mate van economische zelfstandigheid van nieuwkomers in Enschede en in Münster, dan blijkt een aanzienlijk verschil. In Münster was slechts een zeer kleine minderheid van de onderzochte Spätaussiedler geheel onafhankelijk van ondersteuning door de overheid. De verklaring voor dit verschil is dat het hier een ander

type migrant betreft dan veel nieuwkomers in Enschede. De Enschedese nieuwkomers hebben zich in veel gevallen bij een al langer in Nederland wonende partner gevoegd en zijn nu afhankelijk van het inkomen van de al in Nederland wonende partner. Spätaussiedler zijn vaak met hun hele gezin naar Duitsland gekomen en moeten zich hier een geheel nieuw bestaan opbouwen, hetgeen zeker in een tijd van massale werkloosheid in Duitsland niet gemakkelijk is.

Opleidingsniveau (Indicator 5)

We stelden eerder al dat het opleidingsniveau van de inburgeraar van cruciaal lijkt voor de kansen op verdere integratie. Deelnemers met weinig of geen onderwijs hebben doorgaans grote moeite de Nederlandse taal machtig te worden en scoren ook na één jaar taalonderwijs doorgaans laag op de eindtoets. Deelnemers die in eigen land al hoger onderwijs hebben doorlopen, zijn veel beter in staat de Nederlandse taal te leren. Het opleidingsniveau van ons onderzoekscohort is over het algemeen redelijk hoog, maar er zijn grote verschillen tussen de respondenten. Bij één op de acht deelnemers beperkt het in eigen land genoten onderwijs zich tot hooguit het niveau dat in Nederland de basisschool zou zijn (maximaal 6 jaar onderwijs genoten) en in enkele gevallen is zelfs sprake van analfabetisme. Daartegenover staat dat één op de zeven respondenten zestien jaar of meer onderwijs heeft genoten, dat wil zeggen in Nederland vergelijkbaar met universitair of hoger beroepsonderwijs. Logischerwijze heeft het inburgeringstraject tot nu toe op dit opleidingsniveau nauwelijks invloed. Tabel 6.26 geeft een overzicht van het totaal aantal jaren genoten onderwijs zoals door de respondenten zelf bij de afsluitende enquête is opgegeven.

Tabel 6.26 Aantal jaren genoten onderwijs

Jaren onderwijs	Aantal	%
0 tot 6	16	13
6 tot 12 (6 bis 11)	48	39
12 tot 16 (12 bis 15)	41	33
16 of meer	19	15
Totaal	124	100

De conclusie is dat er bij de nieuwkomers in Enschede aanzienlijk meer laagopgeleiden zijn dan bij de nieuwkomers in Münster. Eén op de tien nieuwkomers in Enschede heeft hooguit onderwijs genoten op basisschoolniveau. In Münster hebben slechts drie nieuwkomers (2 procent) zo weinig onderwijs gevolgd. Een kwart van alle nieuwkomers in Enschede heeft hooguit negen jaar onderwijs gevolgd (dat wil zeggen minder dan het

laagste middelbare onderwijsniveau in Nederland: basisschool plus VMBO duurt tien jaar). Van de Spätaussiedler in Münster heeft slechts 8 procent (bij de ‘loodsengroep’) c.q. 2 procent (bij de controlegroep) hooguit negen jaar onderwijs gevolgd. De Spätaussiedler in Münster zijn dan ook door de bank genomen gemiddeld hoger opgeleid dan de nieuwkomers in Enschede.

Wonen in een niet-gesegregeerde buurt (Indicator 6)

De tot dusver besproken indicatoren van integratie hangen (behalve de kennis van de taal en de samenleving) sterk samen met wat in de literatuur ‘structurele integratie’ wordt genoemd: de sociale positie van migranten in de Nederlandse samenleving, in het bijzonder hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De nu volgende indicatoren hangen eerder samen met sociale en culturele integratie: de mate waarin migranten contact hebben met autochtone Nederlanders, zich vereenzelvigen met de Nederlandse samenleving en delen in bepaalde ‘typisch moderne’ opvattingen. Een eerste aspect van sociale integratie betreft de buurt waarin men woont. In het Nederlandse minderhedendebat wordt vaak gewezen op het dreigende gevaar van etnische segregatie: het verschijnsel dat minderheden en migranten in toenemende mate in aparte buurten wonen en het contact met de Nederlandse samenleving dreigen te verliezen. Overigens is dit gevaar van segregatie in grotere steden zoals Amsterdam en Rotterdam meer acuut dan in Enschede, maar ook Enschede kent enkele buurten met een ‘minderhedenaandeel’ (het aandeel ‘niet-westerse allochtonen’ onder de bevolking⁴⁰) van 40 procent of meer. De assumptie is dat wanneer nieuwkomers zich in buurten met veel andere minderheden en migranten vestigen, ze weinig contact met autochtone Nederlanders zullen krijgen.

Zoals tabel 6.27 laat zien, woont de meerderheid van de respondenten (60 procent) in een weinig gesegregeerde woonbuurt (met hooguit 30 procent niet-westerse migranten in de buurt). De overigen wonen in buurten met een hoger aandeel niet-westerse migranten onder de bevolking. Dit geldt met name voor de 13 respondenten (7 procent van de totale groep) die in buurten met 40 procent of meer niet-westerse migranten wonen.

⁴⁰ Uitgangspunt hierbij is het aandeel ‘niet-westerse allochtonen’ in de buurt. Een Nederlandse ingezetene wordt als ‘allochtoon’ beschouwd wanneer de persoon zelf in het buitenland is geboren uit minimaal één buiten Nederland geboren ouder of wanneer de persoon zelf in Nederland is geboren uit twee ouders, die beiden zelf buiten Nederland zijn geboren. Het gaat dus om eerste- en tweedegeneratiemigranten. Anders dan in Duitsland wordt hierbij dus geen rekening gehouden met de nationaliteit van betrokkenen. Gegevens over het aandeel ‘niet-westerse allochtonen’ per buurt in Enschede ter beschikking gesteld door het onderzoeksbureau I&O Research.

Tabel 6.27 Wonen in niet-gesegregeerde stadsbuurt

Aandeel niet-westerse migranten in de buurt	N	%
Minder dan 10 procent	3	2
Tussen 10 tot 20 procent	49	28
Tussen 20 tot 30 procent	53	30
Tussen 30 tot 40 procent	60	34
Meer dan 40 procent	13	7
Totaal	178	100

Het zou interessant zijn om na te gaan om deze uitkomsten in Enschede te vergelijken met gegevens uit Münster over het soort buurten waarin de daar onderzochte nieuwkomers wonen. Het expliciete doel van het loodsenproject in Münster is immers om Spätaussiedler naar niet-gesegregeerde buurten te ‘loodsen’. We zagen al dat deze aanpak in zoverre succesvol is dat deelnemers aan het loodsenproject zich beduidend minder vaak in gesegregeerde buurten vestigden dan andere Spätaussiedler die niet aan het project deelnamen (de controlegroep). Een systematische vergelijking met de situatie in Enschede is echter niet mogelijk, omdat de stad Münster (voorzover wij konden nagaan) niet over gegevens beschikt over het aantal migranten (inclusief Spätaussiedler) dat in de verschillende wijken en buurten van de stad woont.

Lidmaatschap van verenigingen en organisaties (Indicator 7)

Ook lidmaatschap van verenigingen en organisaties kan worden opgevat als een aspect van sociale integratie. Enerzijds betekent lidmaatschap van een vereniging of andere organisatie dat migranten maatschappelijk actief zijn in hun nieuwe samenleving, anderzijds betekenen deze lidmaatschappen ook mogelijkheden tot contact met autochtone Nederlanders. Dit laatste geldt echter alleen wanneer de verenigingen en organisaties waarvan men lid is een gemengd karakter dragen. De tabellen 6.28 en 6.29 laten zien in welke mate onze respondenten actief zijn in een vereniging of organisatie en om wat voor organisaties het gaat.

De mate van betrokkenheid in het verenigings- en organisatieleven varieert. Circa een kwart van de respondenten is van geen enkele organisatie of vereniging lid, 44 procent van de respondenten is lid van één organisatie of vereniging en bijna 30 procent van de respondenten is lid van twee of méér organisaties of verenigingen. Sportverenigingen, maar vooral religieuze organisaties (kerk, moskee, tempel) blijken aantrekkelijk voor veel van onze respondenten (tabel 6.28). Ruim 50 respondenten (41 procent) bezoeken soms of vaak een sportvereniging óf zijn daarvan lid, 72 respondenten (56 procent) zijn lid van een kerk, moskee of tempel of bezoeken zo’n religieuze instelling soms of vaak. Andere verenigingen

en organisaties (politieke partijen, buurt- en migrantenorganisaties, enz.) blijken aanzienlijk minder aantrekkelijk voor onze respondenten. De sterke betrokkenheid bij religieuze organisaties betekent weliswaar dat nieuwkomers maatschappelijk actief zijn geworden, maar leidt niet automatisch tot meer sociale en culturele integratie. Hierna zullen we zien dat respondenten die actief zijn in religieuze organisaties juist minder contact met autochtonen hebben en in mindere mate ‘typisch moderne’ waarden en opvattingen onderschrijven dan andere nieuwkomers.

Tabel 6.28 Actief in verenigingen en organisaties (sport, kerk, migrantenorganisatie, politiek et cetera)

Mate van activiteit in verenigingen	N	%
Niet actief in enige vereniging	33	26
(Enigszins) Actief in één vereniging	55	44
Actief in twee of meer verenigingen	37	29
Totaal	125	100

Tabel 6.29 lidmaatschap van en/of bezoek aan verenigingen en organisaties

Lidmaatschap van	geen lid, bezoekt nooit	geen lid, bezoekt soms	lid en/of bezoekt vaak
Sportvereniging	74 (59,2%)	22 (17,6%)	29 (23,2%)
Kerk, moskee of tempel	55 (43,3%)	43 (33,9%)	29 (22,8%)
Buurtvereniging	102 (84,3%)	12 (9,9%)	7 (5,8%)
Migrantenorganisatie	102 (85,0%)	15 (12,5%)	3 (2,5%)
Politieke partij	112 (93,3%)	3 (2,5%)	5 (4,2%)
Anders	58 (85,3%)	5 (7,4%)	5 (7,4%)

Wanneer we de mate van maatschappelijke participatie van nieuwkomers in Enschede vergelijken met de mate waarin Spätaussiedler in Münster actief zijn in het maatschappelijk organisatie- en verenigingsleven, dan blijken opnieuw grote verschillen. In Münster was slechts één op de vijf onderzochte Spätaussiedler actief in (minstens) één vereniging of organisatie, in Enschede gold dat voor bijna driekwart van de nieuwkomers. Over de verklaring van dit verschil kunnen we slechts gissen. Misschien dat het feit dat de

Spätaussiedler in veel gevallen met het hele gezin naar Duitsland zijn gekomen hen minder inspireert om deel te nemen aan verenigingen en organisaties buiten het gezin.⁴¹

Informeel contact met autochtonen (Indicator 8)

Een wezenlijk vraagstuk rond sociale integratie is of en in welke mate migranten contact hebben met autochtone Nederlanders. Wij stelden onze respondenten hierover in de afsluitende enquête diverse vragen. We vroegen hen of ze contact hebben met autochtone Nederlanders in de buurt, of ze wel eens bij autochtonen op bezoek gaan of dat autochtonen bij hen op bezoek komen en – zondermeer de meest intensieve vorm van contact – of zich onder hun drie beste vrienden autochtone Nederlanders bevinden.

Tabel 6.30 Omgang met autochtone Nederlanders (N= 129)

	Veel	Weinig	Nooit
Gaat u in uw vrije tijd veel met (autochtone) Nederlanders om?	33 (25,6%)	73 (56,6%)	23 (17,8%)
Komt u wel eens bij (autochtone) Nederlandse vrienden of buren thuis op bezoek?	39 (30,0%)	67 (52,0%)	23 (18,0%)
Komen er wel eens (autochtone) Nederlandse vrienden of buren bij u thuis op bezoek?	38 (29,0%)	71 (55,0%)	20 (16,0%)

Tabel 6.31 Aantal (autochtone) Nederlanders onder de drie beste vrienden

Aantal Nederlanders onder drie beste vrienden	N	%
Geen Nederlanders	77	62
Een Nederlander	28	22
Twee Nederlanders	13	10
Drie Nederlanders	7	6
Totaal	125	100

De antwoorden op deze vragen zijn opmerkelijk. Hoewel onze respondenten veelal nog maar kort in Nederland wonen, hebben ze vrij veel contact met autochtone Nederlanders. Ruim een kwart van de nieuwkomers zegt dat ze veel omgaan met autochtone Nederlanders, veel bij autochtone vrienden en buren op bezoek gaan en dat deze autochtone vrienden en buren ook bij hen op bezoek komen. Slechts rond één op de vijf respondenten zegt dat in hun geval van dit alles geen sprake is. Deze intensieve contacten met autochtone Nederlanders zijn

⁴¹ Er moet op worden gewezen dat met betrekking tot de cijfers uit Münster door de Stadt Münster voor de komende maanden een sterke toename wordt verwacht aangezien de integratieloods sinds de 2e enquêteronde in haar werkzaamheden een accent op deze werkzaamheden heeft gelegd.

natuurlijk deels te verklaren door het gegeven dat een deel van de nieuwkomers een autochtone Nederlander als partner heeft en via hem of haar contact heeft met andere autochtone Nederlanders. Het vrij intensieve contact van de Enschedese nieuwkomers met autochtone Nederlanders blijkt tenslotte uit het gegeven, dat bijna 40 procent van hen één of meer autochtone Nederlanders onder hun beste vrienden telt.

Dezelfde vragen zijn ook gesteld aan de in Münster wonende Spätaussiedler. Zij hebben in het algemeen veel minder contact met autochtone burgers dan de nieuwkomers in Enschede. Van de onderzochte Spätaussiedler uit de projectgroep heeft 61 procent contact met autochtone burens, 49 procent van de Spätaussiedler in de projectgroep heeft in de vrije tijd contact met autochtone Duitsers. Slechts bij hoge uitzondering zei een Spätaussiedler een autochtone Duitser tot zijn of haar beste vrienden te rekenen.

Etnische herkomst partner (Indicator 9)

De volgende indicator van integratie betreft de vraag of respondenten al dan niet een autochtone Nederlander als partner hebben. De ratio achter deze indicator was, dat nieuwkomers met een autochtone partner makkelijker hun weg vinden in de Nederlandse samenleving dan nieuwkomers met een niet-Nederlandse partner. Omgekeerd wordt het feit dat veel migrantenjongeren hun levenspartner in het land van herkomst zoeken, althans in het huidige Nederlandse politieke discours, door velen als een uiting van de gebrekkige integratie van migranten in de Nederlandse samenleving gezien. We vroegen onze respondenten daarom in de afsluitende enquête of ze met een partner samenwonen en zo ja, wat de herkomst van hun partner is (zowel geboorteland als nationaliteit).

Tabel 6.32 Herkomst van de partners van respondenten (N= 88)

	Niet-Nederlandse nationaliteit	Nederlandse nationaliteit	Dubbele nationaliteit	Totaal
Niet geboren in NL	41	17	4	62
Geboren in NL	3	16	7	26
Totaal	44	33	11	88

Van de 129 respondenten wonen er 88 samen met een partner. Een minderheid van de partners betreft waarschijnlijk autochtone Nederlanders: 16 partners (18 procent) zijn in Nederland geboren en hebben ook de Nederlandse nationaliteit. Nog eens tien andere partners zijn wel in Nederland geboren, maar hebben niet de Nederlandse nationaliteit. Bijna één op de drie partners van de nieuwkomers is dus in Nederland geboren en getogen. De overige

partners van nieuwkomers (62 personen, 71 procent) zijn zelf ook niet in Nederland geboren. We weten niet hoeveel van hen al langer in Nederland wonen, maar we mogen aannemen dat dit bij een aanzienlijk deel van de partners het geval is. In ieder geval hadden 17 buiten Nederland geboren partners (19 procent van alle partners) de Nederlandse nationaliteit. Al met al heeft dus een aanzienlijk deel van de nieuwkomers in Enschede een Nederlandse dan wel een al langer in Nederland wonende levenspartner. Deze partner kan als een brug naar de Nederlandse samenleving fungeren.

We zagen al dat er met name op dit punt een groot verschil is tussen de nieuwkomers in Enschede en de Spätaussiedler in Münster. De volwassenen onder de onderzochte Spätaussiedler waren veelal al getrouwd voordat ze naar Duitsland kwamen en zijn met partner en gezin naar Duitsland gekomen. Van de onderzochte Spätaussiedler heeft dan ook niemand een autochtone Duitse of Duitser als partner.

Zelfidentificatie (Indicator 10)

Een volgende indicator van integratie betreft de zelfidentificatie van nieuwkomers: zien ze zichzelf primair als Nederlander en voelen ze zich een volwaardig lid van de Nederlandse samenleving? Om hiervan een indruk te krijgen, vroegen we de respondenten met welke nationaliteit ze zichzelf identificeren, of ze denken later naar het herkomstland terug te keren en over ervaren discriminatie in Nederland. Tabel 6.33 laat zien dat ruim een derde (35 procent) van de respondenten zichzelf vrij sterk Nederlander voelt. Omgekeerd identificeert precies driekwart van de respondenten zich primair met hun oorspronkelijke nationaliteit. Beide zaken hoeven elkaar overigens niet uit te sluiten: migranten kunnen zich zowel Nederlander voelen en zich ook identificeren met hun oorspronkelijke nationaliteit. Uit tabel 6.34 blijkt dat rond 80 procent van de nieuwkomers er niet over denkt (definitief) naar het herkomstland terug te keren.

Tabel 6.33 Mate van Nederlander/Buitenlander voelen

	Zeer sterk	Sterk	Enigszins	Weinig
Voelt u zich Nederlander	9 (7,1%)	36 (28,3%)	35 (27,6%)	47 (37,0%)
Voelt u zich (oorspronkelijke nationaliteit)	56 (44,1%)	38 (29,9%)	18 (14,2%)	15 (11,8%)

Tabel 6.34 Denkt u dat u op den duur weer definitief terug zult gaan naar uw land van herkomst?

Ja	26	20,6%
Nee	100	79,4%

Tenslotte vroegen we de respondenten op diverse manieren of zij zich als immigrant gediscrimineerd voelen in de Nederlandse samenleving. Uit de uitkomsten blijken niet al te sterke discriminatiegevoelens, al vond een derde van de respondenten dat buitenlanders anders behandeld worden door de politie. Een kwart van de respondenten merkt op dat anderen (niet-buitenlanders) in winkels vriendelijker behandeld worden dan zichzelf. Men zou wellicht verwachten dat er verband bestaat tussen de antwoorden op de vraag naar etnische zelfidentificatie en naar ervaren discriminatie, maar dit blijkt niet het geval. Respondenten die zichzelf primair als Nederlander zien, ervaren niet meer of minder discriminatie dan respondenten die zichzelf niet primair als Nederlander zien.

Tabel 6.35 Gevoelens van discriminatie.

	(Helemaal) Mee eens	Niet eens/ niet oneens	(Helemaal) Oneens
Als er iets is, worden de buitenlanders altijd het eerst door de politie gecontroleerd.	41 (33,4%)	19 (15,1%)	65 (51,6%)
Als we iets nodig hebben van de overheid, moeten wij buitenlanders altijd langer wachten dan de anderen	16 (12,5%)	22 (17,1%)	91 (70,8%)
Wanneer het economisch slecht gaat, zijn wij buitenlanders altijd het eerste slachtoffer.	29 (23,0%)	22 (17,5%)	75 (59,5%)
Onze kinderen worden op school altijd strenger behandeld dan de andere kinderen.	9 (7,2%)	18 (14,4%)	98 (80,4%)
In winkels is men tegen anderen altijd vriendelijker dan tegen ons.	32 (25,0%)	16 (12,5%)	80 (62,6%)

Wanneer we de antwoorden op deze vragen van de Enschedese nieuwkomers vergelijken met de antwoorden van de Spätaussiedler in Münster dan zien we weinig verschillen. Dit is verrassend, omdat men zou verwachten dat migranten met een etnische Duitse achtergrond zich sterker met het Duitserschap zouden identificeren dan migranten uit allerlei landen met het Nederlanderschap. Dit is echter niet het geval. Net als de nieuwkomers in Enschede zei ook ongeveer één op de drie Spätaussiedler in Münster zichzelf primair als Duitser te zien. We zagen ook dat de onderzochte respondenten in Münster zich in de loop van het onderzoek minder Duits zijn gaan voelen, deels misschien wegens ervaren discriminatie.

Deelhebben aan moderne waarden en opvattingen (Indicator 11)

In dit onderzoek is de mate van culturele integratie van nieuwkomers in Enschede en Münster gemeten door de mate waarin zij bepaalde typisch moderne opvattingen onderschrijven. We maakten hierbij gebruik van veertien stellingen uit ander onderzoek en vroegen de

respondenten in hoeverre ze het met deze uitspraken eens zijn. Helaas bleken niet alle items bruikbaar, mede omdat in ieder geval bij de Enschedese respondenten bij sommige uitspraken aanzienlijke taalproblemen optraden. Uiteindelijk konden we vijf items wel gebruiken. Het betreft uitspraken over het recht van jongeren om zelfstandig te wonen en zelf een partner te kiezen en over het (afnemende) belang van religie in de Nederlandse samenleving. Met deze items is een schaal geconstueerd waaruit kan worden afgelezen of respondenten meer neigen naar traditionele of naar meer moderne opvattingen.⁴² De antwoorden laten een vrij brede spreiding zien. Ongeveer een derde van de Enschedese respondenten neigt naar meer traditionele waarden en opvattingen, iets minder dan een derde neigt tot meer moderne of liberale opvattingen.

Tabel 6.36 Moderne opvattingen van respondenten

Opvatting	N	%
1 meer traditioneel	11	9
2	28	23
3	48	39
4	27	22
5 meer liberaal	8	7
Totaal	122	100

Om nieuwkomers in Enschede ook op dit vlak met de Spätaussiedler in Münster te vergelijken, hebben we voor alle drie groepen (nieuwkomers in Enschede, loodsengroep en controlegroep in Münster) een gemiddelde score op deze schaal van culturele integratie berekend. Hieruit bleek dat de nieuwkomers in Enschede gemiddeld genomen aanzienlijk minder geneigd zijn moderne opvattingen te onderschrijven dan de Spätaussiedler in Münster. Op een schaal van 1 tot 5 scoorden de Enschedese nieuwkomers gemiddeld 2,2, de deelnemers aan het loodsproject in Münster 3,1 en de controlegroep in Münster 3,3. Deze uitkomsten laten zien dat de “Spätaussiedler” in Münster (afkomstig uit de voormalige Sovjet-Unie) cultureel gezien veel dichterbij de dominante, moderne samenleving staan dan de veelal uit niet-westerse landen afkomstige nieuwkomers in Enschede.

⁴² Het betreft de items G1a G1b G8c G8d en G9c uit de Nederlandse vragenlijst, corresponderend met de items G11c, G11d G12a, G12b, en G13c uit de Duitse vragenlijst. Met deze items is in beide landen een schaal geconstrueerd met een redelijke interne samenhang (Chronbachs alfa van .681 (N.) en .638(D)).

Afstand tot de arbeidsmarkt (Aanvullende indicator Enschede)

Als laatste indicator van integratie wilden we in Enschede ingaan op de door het CWI vastgestelde afstand tot de arbeidsmarkt. Met deze indicator, waarbij we gebruik zouden maken van administratieve gegevens van de gemeente Enschede, zouden we ook veranderingen in de arbeidsmarktpositie van nieuwkomers gedurende het inburgeringstraject in beeld kunnen brengen. Dit is echter niet gelukt. Bij de beginmeting bleek dat alle 112 respondenten die zich als werkzoekende bij het CWI hadden gemeld een grote afstand tot de arbeidsmarkt hadden (“fase 4”; vgl. H. 5). Toen we een jaar later, bij de eindmeting, dezelfde gegevens wederom opvroegen bleek dit grotendeels onveranderd. Inmiddels hadden wel meer respondenten zich bij het CWI aangemeld als werkzoekende. Bij de eindmeting stonden 176 van de 182 respondenten bij het CWI geregistreerd als werkzoekende (volgens opgave van de Enschedese Afdeling Taal & Inburgering). Bij de overgrote meerderheid van hen, namelijk bij 173 personen, was nog steeds sprake van een grote afstand tot de arbeidsmarkt (‘fase 4’). Bij slechts drie personen werd de afstand tot de arbeidsmarkt door de deskundigen van het CWI als minder groot ingeschat. Toen wij medewerkers van de Afdeling Taal & Inburgering om hun interpretatie van deze bevindingen vroegen, stelde men enerzijds dat (eventuele) veranderingen in de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt niet systematisch zijn bijgehouden.⁴³ Anderzijds meende men dat de grote afstand tot de arbeidsmarkt van nieuwkomers tekenend is voor het feit dat vrijwel geen enkele inburgeraar aan het einde van het eerste jaar van het inburgeringsonderwijs klaar is voor de arbeidsmarkt. De meerderheid van de deelnemers stroomt daarom door naar een vervolgtraject. Van de 182 deelnemers die het eenjarige inburgeringstraject hebben afgerond zijn bij de eindmeting 107 doorgestroomd naar de vervolgcursus ‘Nederlands als tweede taal’ bij het ROC.

Meningen van deelnemers over het inburgeringstraject

Tenslotte hebben we de respondenten gevraagd naar hun eigen mening over het gevolgde inburgeringstraject.

⁴³ Zo kon uit de gegevens van de afdeling T&I niet worden opgemaakt wanneer informatie over de afstand tot de arbeidsmarkt was ingevoerd en of er tussentijds wat was veranderd. Daarbij blijkt uit het gegeven, dat bijna alle door ons onderzochte inburgeraars als ‘fase 4’ (‘grote afstand tot de arbeidsmarkt’) werden ingedeeld, dat dit instrument te grofmazig is om de positie van inburgeraars en eventuele veranderingen daarin in beeld te brengen.

Het blijkt dat bijna alle deelnemers overtuigd zijn van de noodzaak van het inburgeringsonderwijs om de Nederlandse taal en, zij het in iets mindere mate, om meer te weten te komen over Nederland en de Nederlanders. Ook onderschrijft een grote meerderheid van de deelnemers de stelling dat het inburgeringstraject de kans op werk in Nederland vergroot en het leven in Nederland makkelijker maakt. De noodzaak en het nut van inburgering staat dus bij de deelnemers niet ter discussie, al vindt een grote minderheid van de deelnemers dat het traject te veel tijd kost (32 procent) en moeilijk is (39 procent). Opvallend is dat verreweg de meeste deelnemers aangeven het inburgeringstraject leuk te vinden. Veel respondenten denken verder door het inburgeringstraject meer contact met Nederlanders te hebben gekregen (71 procent) en vooral meer contacten met andere buitenlanders te hebben gekregen (79 procent). Uit gesprekken met respondenten bleek dat zij contact met Nederlanders in hun buurt vaak moeizaam vonden gaan, terwijl zij door het simpele feit dat zij met andere buitenlanders op school zaten meer contact met buitenlanders kregen.

Tabel 6.37 Meningen over inburgeringstraject

	(Helemaal) mee eens	Niet eens/ niet oneens	(Helemaal) niet mee eens
Het inburgeringstraject is nodig om Nederlands te leren	125 (97,7%)	0 (0%)	3 (2,4%)
Het inburgeringstraject is nodig om Nederlanders te kunnen begrijpen	120 (93,0%)	3 (2,3%)	6 (4,7%)
Het inburgeringstraject is nodig om meer over Nederland te weten te komen	129 (92,4%)	5 (3,9%)	5 (3,9%)
Door het inburgeringstraject heb ik meer kans op werk in Nederland	112 (87,5%)	8 (6,3%)	8 (6,3%)
Het inburgeringstraject maakt het leven in Nederland voor mij makkelijker	115 (90,5%)	5 (3,9%)	7 (5,5%)
Het volgen van het inburgeringstraject kost mij te veel tijd	41 (32,1%)	16 (12,5%)	71 (55,4%)
Ik vind het inburgeringstraject leuk	121 (93,8%)	4 (3,1%)	4 (3,1%)
Ik vind het inburgeringstraject moeilijk	50 (38,8%)	30 (23,3%)	49 (38,0%)
Door het inburgeringstraject heb ik meer contacten gekregen met Nederlanders in mijn buurt	91 (71,1%)	18 (14,1%)	19 (14,8%)
Door het inburgeringstraject heb ik meer contacten gekregen met andere buitenlanders	102 (80,1%)	12 (9,3%)	15 (11,6%)

Gezien de gebrekkige validiteit en nauwkeurigheid van de informatie werd daarom besloten de indicator 'afstand

6.4. Indicatoren van integratie: onderlinge samenhang, dimensies en relatief gewicht

We eindigen onze weergave van de onderzoeksbevindingen in Enschede en Münster met enkele methodologisch getinte beschouwingen over de in dit onderzoek gebruikte indicatoren van integratie. We begonnen deze studie met een korte theoretische uiteenzetting over ‘integratie’ en hoe integratie ‘meetbaar’ gemaakt zou kunnen worden. Op basis van relevante sociaal-wetenschappelijke literatuur (met name van de Duitse socioloog Hartmut Esser) kwamen we al snel tot de slotsom dat integratie een multidimensioneel begrip is, waaraan vier verschillende dimensies onderscheiden kunnen worden: acculturatie, positionering, interactie en identificatie. Wij hebben dit onderscheid als uitgangspunt van deze studie genomen en op basis daarvan elf empirische indicatoren van integratie geformuleerd (Vgl. Auch die Übersicht in Kapitel 1, S.....). In de voorgaande paragrafen zijn deze indicatoren vervolgens gebruikt om de mate van integratie van nieuwe immigranten in Enschede en Münster te beschrijven. In deze slotparagraaf komen nu twee vragen aan de orde, namelijk a) in hoeverre hangen de scores op de diverse indicatoren *empirisch* met elkaar samen en b) kunnen we op basis van de empirische bevindingen zeggen dat bepaalde indicatoren van integratie belangrijker zijn c.q. zwaarder wegen dan andere?

Onderlinge samenhang van indicatoren

Een eerste vraag is in hoeverre de gebruikte empirische indicatoren en de achterliggende dimensies van integratie onderling samenhangen. Vooropgesteld moet worden dat bestaand Duits en Nederlands onderzoek er al op wijst dat de diverse dimensies van integratie onderling samenhangen: de Nederlandse c.q. Duitse taal spreken, informeel contact hebben met autochtone Nederlanders c.q. Duitsers en bepaalde moderne opvattingen onderschrijven zou empirisch samenhangen met zaken als arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid (Dagevos, 2001; Esser, 2003). Hiermee is overigens niets gezegd over de richting van het verband. Zo kan men zich afvragen of migranten betaald werk verrichten omdat ze ook informeel contact met autochtonen hebben of, omgekeerd, dat ze contact met autochtonen hebben omdat ze werken en op hun werk autochtone Nederlanders of Duitsers hebben leren kennen. Hoe dit ook zij, dat de diverse dimensies van integratie samenhangen daarover zijn veel onderzoekers het wel eens. Hier hebben we echter met een specifieke groep migranten van doen, namelijk migranten die nog maar kort in Nederland of Duitsland wonen. De vraag is of de diverse dimensies van integratie ook bij deze nieuwkomers onderling samenhangen.

tot de arbeidsmarkt’ in het verdere onderzoek niet mee te nemen.

Het antwoord op deze vraag is kort gezegd: nee, dat is niet of slechts in beperkte mate het geval.

In de tabellen 6.38 en 6.39 kunnen we aflezen in hoeverre de scores op de indicatoren van integratie onderling samenhangen. We zien in beide steden een beperkt aantal statistisch significante correlaties, dat wil zeggen empirische verbanden tussen scores op de indicatoren die gezien hun sterkte niet aan toeval worden toegeschreven.

Tabel 6.38 Onderlinge samenhang van indicatoren van integratie in Enschede (alleen significante verbanden weergegeven)⁴⁴

	1 Taalbeheersing	2 Kennis samenleving	3a Arbeid	3b Maatschp. actief	4 Economische zelfstandig	5 Opleidingsniveau	6 Niet-gesegreseeerde buurt	7a Actief in Sportver.	7b Actief kerk, moskee etc.	8 Contact autochtonen	9a Samenwonen partner	9b Partner Nederlands	10 Nederlander voelen	11 delen liberale normen
1 Taalbeheersing	-	0,43				0,47				0,24				
2 Kennis samenleving	0,43	-				0,24	-0,26				0,31			
3a Arbeid			-		0,33		-0,24					0,22		
3b Maatschp. actief				-				0,23						
4 Economisch zelfstandig			0,33		-						0,53	0,51	-0,20	
5 Opleidingsniveau	0,47	0,24				-								
6 Niet-gesegreseeerde buurt		-0,26	-0,24				-		-0,18					
7a Actief in sportver.				0,23				-	0,21	0,23		0,30		
7b Actief kerk, moskee etc.							-0,18	0,21	-					
8 Contact autochtonen	0,24							0,23		-			0,22	
9a Samenwonen partner		0,31			0,53						-			
9b Partner Nederlands			0,22		0,51			0,30				-		0,31
10 Nederlander voelen					-0,20					0,22			-	
11 Delen liberale normen									-0,21			0,31		-

Aantal (paarsgewijze) waarnemingen varieert van 74 tot 178.

Normaal (0,24) = significantieniveau van 0,05 (tweezijdig)

Bold (0,43) = significantieniveau van 0,01 (tweezijdig)

Kijken we eerst naar de uitkomsten van de Enschedese deelstudie. Vanuit de optiek van het Nederlandse beleid zijn vooral de eerste twee indicatoren, kennis van de Nederlandse taal en samenleving, cruciaal. De assumptie bij het Nederlandse inburgeringsbeleid is immers, dat kennis van de Nederlandse taal en samenleving de sleutel tot verdere integratie is. Inburgering

⁴⁴ In deze en de volgende tabel zijn voor de duidelijkheid *alleen* de significante correlaties opgenomen en zijn de relaties die vooralsnog aan toeval kunnen worden toegeschreven weggelaten. Een hogere positieve score duidt hierbij op een sterkere positieve lineaire samenhang tussen de twee betreffende indicatoren, terwijl een hogere negatieve score duidt op een sterkere negatieve samenhang. Bijvoorbeeld de correlatie van 0,53 tussen de indicatoren 4 en 9a, wijst erop dat het hebben van een partner tamelijk sterk *positief* samenhangt met economische zelfstandigheid, terwijl de correlatie van -0,18 tussen de indicatoren 6 en 7b erop duidt dat er een minder sterk, maar wel aantoonbaar *negatief* verband bestaat tussen het wonen in een niet-gesegregeerde buurt en het deelnemen aan een religieuze organisatie.

geldt vanuit de beleidsoptiek als begin van een integratieproces dat moet leiden tot volwaardig burgerschap, dat wil zeggen dat nieuwkomers participeren op de arbeidsmarkt, economisch zelfstandig zijn en zich aan ‘basale Nederlandse normen’ houden (vgl. H. 3). We noemden dit de ‘taalhypothese’ achter het Nederlandse beleid, de assumptie dat kennis van de Nederlandse taal (en samenleving) voorwaardelijk is voor andere aspecten van integratie.

In het Enschedese onderzoek vinden we vooralsnog weinig steun voor deze taalhypothese. De indicatoren kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving hangen weliswaar onderling sterk samen, maar hangen verder vooral sterk samen met het opleidingsniveau van de deelnemer. Dit is echter weinig verrassend. Uiteraard is het voor hoogopgeleide nieuwkomers een stuk makkelijker om kennis van de Nederlandse taal en samenleving op te doen dan voor laag- of ongeschoolde nieuwkomers. Daarnaast hangt de mate van taalbeheersing van nieuwkomers ook samen met het contact met autochtone Nederlanders, maar men kan zich hierbij afvragen wat oorzaak en gevolg is. Spreken sommige nieuwkomers beter Nederlands omdat ze meer contact met autochtonen hebben of hebben ze meer contact met autochtonen omdat ze beter Nederlands spreken?

Opvallend is echter vooral dat kennis van de Nederlandse taal en samenleving niet samenhangen met de overige indicatoren. Nieuwkomers met meer kennis van de Nederlandse taal en samenleving zijn niet vaker economisch zelfstandig, zijn niet vaker actief op de arbeidsmarkt of in andere maatschappelijke activiteiten, voelen zich niet vaker Nederlander en onderschrijven ook niet meer dan gemiddeld moderne opvattingen. Nu betekent deze bevinding *niet* dat de centrale assumptie van het Nederlandse inburgeringsbeleid – ‘taal als sleutel tot integratie’ – niet klopt. Wel kunnen we op basis van onze bevindingen zeggen dat (relatief) goede taalbeheersing aan het einde van het eerste inburgeringsjaar nog niet of nauwelijks tot verdere integratie heeft geleid. Dit is op zich niet verwonderlijk. Nieuwkomers die nog volop bezig zijn de Nederlandse taal te leren, zijn uiteraard nog niet actief op de arbeidsmarkt en hebben ook nog maar weinig contact met autochtone Nederlanders. Ze zijn tenslotte nog niet lang in Nederland en moeten hun plek hier nog vinden. Dit alles laat onverlet dat de opgedane kennis van de Nederlandse taal en samenleving op langere termijn wel degelijk kan bijdragen aan een verdere integratie.

Tabel 6.38 laat verder zien hoe belangrijk het samenwonen met een (Nederlandse) partner is voor de huidige integratie van nieuwkomers. Nieuwkomers met een partner zijn vaker economisch zelfstandig in de zin dat ze niet van een uitkering leven (maar van het arbeidsinkomen van de partner). Nieuwkomers met een Nederlandse partner zijn bovendien vaker actief in sportverenigingen, onderschrijven vaker moderne opvattingen en zijn, in

mindere mate, ook zelf wat vaker actief in betaalde arbeid. Het is overigens *niet* zo, dat nieuwkomers met een Nederlandse partner vaker contact hebben met andere autochtone Nederlanders of zichzelf vaker Nederlander voelen. Het hebben van een Nederlandse c.q. een al in Nederland wonende partner blijkt al met al een belangrijke factor in de actuele integratie van nieuwkomers. Dit verklaart tevens waarom de nieuwkomers in Münster het bij sommige facetten (met name economische zelfstandigheid) minder goed doen dan de nieuwkomers in Enschede. De Spätaussiedler zijn veelal met hun partner en het verdere gezin naar Duitsland gekomen en kunnen dus niet terugvallen op een Duitse c.q. een al langer in Duitsland wonende partner. Het al dan niet hebben van een partner is echter geen factor waarop al te zeer is te sturen.

Vermeldenswaard is tenslotte dat we de oorspronkelijke indicator *lid of actief in organisaties of verenigingen* in tabel 6.36 hebben uiteengelegd in twee subdimensies, namelijk actief zijn in sportverenigingen en in religieuze organisaties. De reden was dat wanneer men beide soorten maatschappelijke participatie samenneemt, deze samengestelde indicator geen enkele samenhang vertoont met andere aspecten van integratie. Dit is anders wanneer men afzonderlijk kijkt naar participatie in sportverenigingen en in religieuze organisaties. Nieuwkomers die actief zijn in sportverenigingen zijn vaker ook anderszins maatschappelijk actief, hebben meer contact met autochtonen en hebben vaker een Nederlandse partner. Nieuwkomers die religieus actief zijn, wonen daarentegen vaker in een gesegregeerde buurt en blijken minder geneigd om moderne opvattingen te onderschrijven. Actief zijn in religieuze verbanden lijkt daarmee te duiden op een grotere sociaal-culturele afstand tot de Nederlandse samenleving.

Op vergelijkbare wijze zijn we ook in Münster nagegaan of er onderlinge samenhang bestaat tussen de diverse indicatoren van integratie. Tabel 6.39 laat zien welke van de gebruikte indicatoren significant samenhangen met andere indicatoren.

Tabel 6.39 Onderlinge samenhang van indicatoren van integratie in Münster (alleen significante verbanden weergegeven)

	1 Taalbeheersing	3a Arbeid	4 Economische zelfstandig	5 Opleidingsniveau	7b Actief kerk, moskee etc.	8 Contact autochtonen	9 Samenwonen partner	10 Duitser voelen	11 delen liberale normen
1 Taalbeheersing	-					0,30		0,44	-0,19
3a Arbeid		-	0,55					0,22	
4 Economisch zelfstandig		0,55	-			0,28			
5 Opleidingsniveau				-			0,31		
7b Actief kerk, moskee etc.					-				-0,36
8 Contact autochtonen	0,30		0,28			-		0,41	
9 Samenwonen partner				0,31			-		
10 Duitser voelen	0,44	0,22				0,41		-	-0,19
11 Delen liberale normen	-0,19				-0,36			-0,19	-

Aantal (paarsgewijze) waarnemingen varieert van 114 tot 145.

Bold (0,43) = significantieniveau van 0,01 (tweezijdig)

Zwart (0,24) = significantieniveau van 0,05 (tweezijdig)

Kennis van de taal is ook in de Duitse beleidsoptiek een belangrijke factor. Opmerkelijk is dat er geen verband is tussen kennis van de Duitse taal en de opleiding van nieuwkomers (het is dus *niet* zo dat hoogopgeleide nieuwkomers de Duitse taal makkelijker leren dan laagopgeleide nieuwkomers). Net als in Enschede zien we ook in Münster *geen* verband tussen de mate van taalbeheersing enerzijds en arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid anderzijds. Spätaussiedler die de Duitse taal goed spreken, doen het dus niet beter op de arbeidsmarkt dan degenen die de Duitse taal minder goed spreken. We hebben echter al eerder opgemerkt, dat dit allicht een gevolg is van de hoge werkloosheid in Duitsland waardoor het voor nieuwkomers (of ze de taal nu wel of niet goed spreken) bijna ondoenlijk is om een plekje op de arbeidsmarkt te vinden. Kennis van de Duitse taal hangt tenslotte wel sterk samen met het contact hebben met autochtone Duitsers en met het zich Duitser voelen. Het merkwaardige negatieve verband tussen kennis van de Duitse taal en het onderschrijven van moderne opvattingen laat zich mogelijk verklaren door de bijzonderheid dat Spätaussiedler die in Rusland hun Duitse taal hebben behouden ook in andere zin hebben vastgehouden aan een traditionele Duitse cultuur en de daarmee verbonden waarden.

Een belangrijke factor in de Duitse uitkomsten is tenslotte de mate waarin Spätaussiedler contact met autochtone Duitsers hebben. Nieuwkomers die contact met autochtone Duitsers onderhouden, spreken de Duitse taal beter, zijn vaker economisch

zelfstandig en voelen zich ook vaker Duitser. Deze bevinding ondersteunt de aanpak in het Münsterse loodsenproject om middels buurtgerichte activiteiten informele contacten tussen Spätaussiedler en autochtone buurtgenoten te stimuleren. Dergelijke contacten zijn inderdaad behulpzaam voor de verdere integratie van nieuwkomers in hun nieuwe samenleving.

In tabel 6.39 hebben we die indicatoren die geen aantoonbare (significante) samenhang met enige andere indicator van integratie vertonen, weggelaten. Dit zijn de indicatoren deelname aan maatschappelijke activiteiten, actief zijn in sportverenigingen, en wonen in een niet-gesegregeerde buurt.⁴⁵ Vanuit de optiek van het in Münster gevoerde beleid is vooral het ontbreken van een aantoonbare samenhang van het wonen in een niet-gesegregeerde buurt met de andere indicatoren van integratie opmerkelijk. Uitgangspunt van het beleid in Münster is immers om nieuwkomers – deelnemers aan het loodsenproject – onder te brengen in niet-gesegregeerde woonbuurten. De assumptie hierbij is dat het wonen in een gesegregeerde buurt (“ethnisch verdichtete”) niet bevorderlijk is voor integratie. Eerder in dit hoofdstuk zagen we dat de beleidsaanpak in Münster juist op dit punt succesvol is. Deelnemers aan het loodsenproject wonen, anders dan de controlegroep van niet-deelnemers, inderdaad in meerderheid in niet-gesegregeerde stadsbuurten.

De vraag is echter of het wonen in een niet-gesegregeerde buurt inderdaad bevorderlijk is voor de integratie van nieuwkomers. Uit onze analyse blijkt nu dat dit veronderstelde positieve verband tussen het wonen in een niet-gesegregeerde buurt en alle andere indicatoren van integratie niet kan worden aangetoond. Anders gezegd, nieuwkomers in Münster die in een niet-gesegregeerde buurt wonen doen het niet minder of beter op de andere indicatoren van integratie dan nieuwkomers die in een wel gesegregeerde buurt wonen. Dit is een verrassende uitkomst die om enige reflectie vraagt. Mogelijkerwijs speelt hierbij, net als we bij de Enschedese uitkomsten stelden, de tijdsfactor een rol. Dat nieuwkomers die in gemengde buurten wonen *op dit moment* niet hoger scoren op de andere indicatoren van integratie sluit niet uit dat zij op langere termijn wel degelijk in een gunstiger positie verkeren dan nieuwkomers die in gesegregeerde buurten wonen.

⁴⁵ Ten opzichte van de voorgaande Enschedese tabel ontbreken naast de drie genoemde indicatoren ook de indicatoren *maatschappelijke oriëntatie* en *heeft Duitse partner*. Over de eerste zijn in het onderzoek in Münster geen gegevens beschikbaar en voor de tweede indicator geldt, zoals eerder beschreven, dat geen sprake is van enige betekenisvolle variatie in de loodsengroep omdat geen enkele van de Spätaussiedler met een autochtone Duitse partner is gehuwd.

Een andere verklaring zou kunnen zijn dat het al dan niet wonen in een gesegregeerde buurt een minder sterk effect heeft op de integratie van nieuwkomers dan wordt verondersteld. Ook voor deze laatste interpretatie is wel wat te zeggen.

Of de integratie van nieuwkomers wel of niet gediend is met het wonen in gemengde buurten zal de tijd moeten uitwijzen. Es wäre interessant dies bei einer Langzeituntersuchung nachzuprüfen. Schon heute machen die vorgestellten Ergebnisse deutlich, dass die Teilnahme am Lotsenprojekt – die ja nicht als eigener Indikator erfasst wurde – einen positiven Einfluss auf die Integrationserfolge der Spätaussiedler hatte (vgl. Kapitel 6.2).

Relatief gewicht

Een laatste vraag is of onze empirische bevindingen er aanleiding toe geven om bepaalde indicatoren van integratie belangrijker te achten c.q. zwaarder te laten wegen bij het vaststellen van de mate van integratie dan andere indicatoren. Een uitspraak hierover is naar onze overtuiging alleen mogelijk wanneer alle gebruikte indicatoren van integratie onderling samenhangen en in dezelfde richting wijzen. Alleen wanneer de diverse indicatoren onderling samenhangen en op dezelfde wijze verbonden zijn met een gemeenschappelijk onderling concept ‘integratie’ zouden wij kunnen berekenen welke indicator het sterkst met dit onderliggende concept verbonden is. We hebben echter geconstateerd, dat deze onderlinge samenhang tussen de diverse indicatoren van integratie er niet, of slechts in beperkte mate, is. De diverse indicatoren slaan op verschillende dimensies van integratie (economische integratie, sociale integratie, culturele integratie), die echter – althans bij de door ons onderzochte groepen – onderling niet samenhangen. Het is, zo zagen we, *niet* zo dat nieuwkomers die in economisch opzicht geïntegreerd zijn (participeren in betaalde arbeid, economisch zelfstandig zijn) ook in sociaal of cultureel opzicht geïntegreerd zijn (contact met autochtonen hebben, moderne opvattingen onderschrijven).

Dit gegeven ontnemt ons ook de mogelijkheid om *op wetenschappelijke gronden* iets te kunnen zeggen over relatieve belang of gewicht van de ene of andere indicator en achterliggende dimensie van integratie. Natuurlijk kunnen politici en beleidsmakers hierover wel uitspraken doen. Zij kunnen bijvoorbeeld stellen dat ze het leren van de Nederlandse c.q. Duitse taal het belangrijkste vinden (de centrale beleidsinzet in Enschede) óf het wonen in een niet-gesegregeerde woonbuurt (de centrale beleidsinzet in Münster) óf het onderschrijven van moderne opvattingen. Het enige wat wij als onderzoekers hierover kunnen zeggen, is dat het één niet noodzakelijkerwijs samenhangt met of leidt tot het ander.

7. Conclusies voor het integratiebeleid van beide steden

De voorafgaande hoofdstukken hebben duidelijk gemaakt dat de onderzochte nieuwkomers in Münster enerzijds en Enschede anderzijds van elkaar verschillen, zowel voor wat betreft hun uitgangssituatie als op een reeks van andere aspecten. Dit betekent dat deze steden ten opzichte van elkaar niet als controlegroep kunnen fungeren, d.w.z. het kon na de korte projectperiode niet worden vastgesteld of, en zo ja welke van de maatregelen op het gebied van het integratiebeleid in beide steden meer kansen op succes bieden. De vergeleken groepen verschillen daarvoor te sterk van elkaar.

Desondanks worden de wezenlijke resultaten van deze vergelijking nog eens kort in samengevatte vorm weergegeven alvorens een afrondend oordeel over de in Münster en Enschede toegepaste integratiebevorderende maatregelen wordt geformuleerd.

7.1 Wezenlijke resultaten van de vergelijking

De binnen de sociale wetenschappen algemeen bekende belemmeringen voor (internationale) vergelijkingen (voor een groot aantal daarvan zie Landman, 2000; Hassenteufel, 2000) hebben er in dit geval voor gezorgd dat niet voor alle dimensies van de integratie (Esser, 2004) een grondige vergelijking mogelijk was.

Op het gebied van de „culturation“ wordt opgemerkt dat de vooruitgang, die de nieuwkomer op het gebied van taal en kennis van de samenleving van het vestigingsland boekt, bij voorkeur via professionele (taal)toetsen moet worden getest. Voor Münster en Enschede ontbraken dergelijke vergelijkbare testresultaten en het was uiteraard ook niet mogelijk deze in het kader van bijvoorbeeld de interviews te verzamelen.

Ten aanzien van de positionering op de arbeidsmarkt en in andere maatschappelijke sectoren blijkt dat zowel in Enschede als in Münster nog geen sprake is van een goede arbeidsmarktintegratie van de nieuwkomers. In deze steden had op het moment van de interviews 14% (Enschede) respectievelijk 10% (Münster) van de nieuwkomers een plaats op de arbeidsmarkt verworven⁴⁶.

Voor wat betreft de overige economische integratie in de zin van een basisinkomen, dat niet afhangt van sociale uitkeringen, bestaat tussen Münster en Enschede een duidelijk onderscheid, dat samenhangt met het grote aantal nieuwkomers in Enschede in het kader van

huwelijk en gezinshereniging. Deze migranten zijn voor hun inkomen niet afhankelijk van een overheidsuitkering maar van hun echtgeno(o)t(e). Tenslotte is het van belang vast te stellen dat het opleidingsniveau bij aankomst in Nederland of Duitsland niet bij voorbaat al indicator kan zijn voor de integratie, doch slechts een prognose mogelijk maakt van de kansen van de nieuwkomer op een geslaagde integratie. In dit verband kan worden geconstateerd dat het opleidingsniveau vanuit het land van herkomst bij nieuwkomers in Enschede in vergelijking met Münster aanzienlijk gevarieerder is en gemiddeld iets onder het niveau van de „Spätaussiedler“ in Münster ligt.

Op het gebied van de interactie tussen nieuwkomers en autochtone buurtbewoners alsmede in verenigingen en in andere situaties in de vrije tijd is gebleken dat de projectdeelnemers in Münster over veel mogelijkheden beschikken om dergelijke contacten te leggen aangezien zij voor meer dan 90% wonen in niet-gesegregeerde stadswijken. Bij een globale vergelijking lijkt dit percentage in Enschede lager te liggen. Daar staat tegenover dat met name op dit gebied een reeks van niet overeenstemmende definities en criteria wordt gebruikt, waardoor deze steden op dit punt slechts in beperkte mate vergelijkbaar zijn. Al met al tekent zich echter op het gebied van het informele contact met autochtonen een duidelijk verschil tussen de in beide steden onderzochte nieuwkomergroepen af. Opnieuw is dit onderscheid erop terug te voeren dat de nieuwkomers in Enschede via hun al in Nederland wonende huwelijkspartner een veel snellere toegang tot autochtonen hebben in vergelijking met de „Spätaussiedler“ in Münster. In dit beeld past ook de specifieke migratievorm van „Spätaussiedler“, die doorgaans in gezinsverband arriveren, waardoor tot nu toe geen enkele geïnterviewde een autochtone Duitse huwelijkspartner heeft.

De vierde integratiedimensie zoals gedefinieerd door Hartmut Esser (2004), de identificatie, toont tenslotte aan dat van de geïnterviewde personen in zowel Enschede als Münster ongeveer éénderde deel zich Nederlander c.q. Duitser voelt. Het gevoel te worden gediscrimineerd speelt daarbij voor een deel van de nieuwkomers, echter lang niet voor de meerderheid, een negatieve rol bij de persoonlijke identificatie met het vestigingsland

Als laatste stap worden nu voor zowel Münster als Enschede een aantal afsluitende opmerkingen gemaakt en aanbevelingen voor de verdere vormgeving van het integratiebeleid c.q. dit specifieke project geformuleerd.

⁴⁶ Recentere cijfers van de Stadt Münster uit december 2005 laten zien dat het aandeel werkende projectdeelnemers is gestegen van 10% naar 16%.

7.2. Afsluitende opmerkingen met betrekking tot Enschede

Wat betreft het inburgeringsbeleid in Enschede hebben we vastgesteld dat de verwachtingen hierover hooggespannen zijn. Het verplichte taalonderwijs voor nieuwkomers dient niet alleen om nieuwe immigranten de eerste beginselen van de Nederlandse taal bij te brengen, maar geldt als eerste stap – of zoals vaak wordt gezegd: als voorportaal – voor verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Of zoals we in een Enschedese beleidsnota lezen: inburgering heeft als doel ‘de deelnemer in staat te stellen zelfstandig te functioneren in de Nederlandse samenleving’. Als dit het uiteindelijke doel van inburgering is, dan kunnen we niet anders dan concluderen dat er een aanzienlijke kloof bestaat tussen dit doel en de mogelijkheden om dit doel te realiseren. De belangrijkste bevinding uit ons Enschedese onderzoek is wel dat de verplichte eenjarige inburgering er slechts in beperkte mate toe leidt dat deelnemers de Nederlandse taal goed leren. Nog even kort enkele bevindingen op een rij:

- geen enkele deelnemer slaagde erin bij de eindtoets taalniveau 3 te halen, terwijl dat voor de meeste deelnemers wel het gestelde einddoel was;
- slechts een beperkt aantal deelnemers slaagde erin het voor hem of haar gestelde einddoel in één jaar te halen of bijna te halen;
- 30 procent van de deelnemers slaagde er niet in om gedurende de eenjarige inburgering 1 taalniveau te stijgen, 25 procent lukte dit wel en een ruime minderheid van de deelnemers (45 procent) slaagde er in méér dan 1 taalniveau te stijgen. Bij dit tempo zou het voor een aanzienlijk deel van de deelnemers drie jaar kunnen duren voordat zij het voor hen gewenste taalniveau hebben bereikt.

Nu zijn dergelijke uitkomsten niet nieuw voor de gemeente Enschede. Uit gemeentelijke gegevens was allang bekend dat slechts een minderheid van de inburgeraars erin slaagt om in één jaar tijd het minimaal gewenste eindniveau 2 te halen. Daarbij moet worden benadrukt dat dit niet alleen in Enschede, maar in heel Nederland zo is. Hoewel er in Nederland een brede consensus bestaat over hoe belangrijk het is dat nieuwkomers de Nederlandse taal goed leren, moeten we ons ook realiseren dat de mogelijkheden hiertoe uiteindelijk beperkt zijn. Zeker voor de vele laag- of zelfs ongeschoolde nieuwkomers in Nederland is het leren van een vreemde taal niet eenvoudig. Voor de meeste nieuwkomers kost het dan ook (veel) meer tijd dan het eenjarige inburgeringstraject om het Nederlands onder de knie te krijgen.

De gemeente Enschede weet dit en heeft daarom al eerder besloten om meerjarige contracten met nieuwkomers af te sluiten. Hierdoor kunnen veel deelnemers ook ná het eerste,

verplichte inburgeringsjaar verdergaan met Nederlandse taalles bij het ROC. Deze Enschedese aanpak van inburgering is zondermeer verstandig en noozakelijk, waarbij het alleen opmerkelijk is dat zo weinig andere Nederlandse gemeenten dit voorbeeld volgen. Men kan echter twee vragen stellen bij deze innovatieve Enschedese aanpak. Ten eerste is het de vraag of de nieuwe aanpak van inburgering in Enschede aan het einde van de rit wel de gewenste resultaten oplevert. Met andere woorden: hoeveel deelnemers slagen er na twee of drie jaar taalonderwijs wel in het voor hen gewenste eindniveau te halen? Helaas valt deze vraag buiten de kader van ons huidige onderzoek, maar het zou zondermeer spannend zijn om onze respondenten verder te volgen en te kijken hoe het verder met hen gaat.

De tweede vraag is hoe deze nieuwe Enschedese aanpak van inburgering zich verhoudt tot het nieuwe inburgeringsstelsel zoals dat is aangekondigd door de Nederlandse minister van Vreemdelingen Zaken en Integratie, Mw. Verdonk. De belangrijkste kenmerken van deze ‘inburgering nieuwe stijl’ zijn:

- het huidige verplichte taalonderwijs wordt vervangen door een verplichting om binnen een bepaalde termijn een inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen;
- niet de gemeente, maar de nieuwkomer zelf voert de regierol over zijn of haar inburgeringstraject (nieuwkomers kiezen zelf of en bij wie ze taalonderwijs volgen);
- de nieuwkomer is ook in financiële zin zelf verantwoordelijk voor het volgen van taalonderwijs. Slechts wanneer men het inburgeringsexamen met goed gevolg heeft afgelegd, krijgt men een deel van de gemaakte kosten vergoed.
- Slaagt de nieuwkomer niet voor het inburgeringsexamen, dan dreigen financiële of juridische sancties (bijv. geen permanente verblijfsvergunning).

Lokale zegslieden in Enschede menen dat deze beleidsvoorstellen van de minister, die overigens nog door het Nederlandse parlement moeten worden goedgekeurd, op gespannen voet staan met de zojuist vernieuwde praktijk van inburgering in Enschede. Het probleem is vooral dat de nieuwkomer nu zelf verantwoordelijk is om taalonderwijs te volgen en niet door de gemeente naar een traject kan worden gestuurd. Ook het hele systeem van controle en sancties, dat nieuwkomers stimuleert om daadwerkelijk het onderwijs te volgen, zou in het nieuwe stelsel komen te vervallen. De nieuwkomers zijn immers zelf verantwoordelijk om al dan niet (goed) taalonderwijs te volgen! Zegslieden van het ministerie menen daarentegen dat de vernieuwde Enschedese aanpak van inburgering ook mogelijk is in het nieuwe stelsel.

Een ander punt van discussie betreft de vermeende onderlinge samenhang tussen de verschillende dimensies van integratie. Wanneer we zeggen dat inburgering het voorportaal is van verdere integratie, dan veronderstellen we kennelijk een samenhang tussen enerzijds het opdoen van kennis van de Nederlandse taal en samenleving en anderzijds andere aspecten van integratie (arbeidsparticipatie, economische zelfstandigheid, omgaan met autochtone Nederlanders, participatie in organisaties en verenigingen en zich ook in cultureel opzicht aanpassen aan in Nederland gangbare moderne waarden en opvattingen). Echter, in onze empirische analyse kon een dergelijke samenhang niet worden aangetoond. Nieuwkomers die goed scoorden qua kennis van de Nederlandse taal en samenleving, scoorden over het algemeen niet beter – maar ook niet minder goed – op de overige indicatoren van integratie.

Dit betekent *niet* dat daarmee is aangetoond dat het verwerven van deze kennis van de Nederlandse taal en samenleving geen *noodzakelijke* stap is tot volwaardig burgerschap in de Nederlandse samenleving, maar wel dat een dergelijke kennis niet direct en zondermeer een *voldoende* voorwaarde is voor assimilatie. Wie dit heeft gedacht, moet zijn of haar opvattingen bijstellen.

7.3. Afsluitende opmerkingen met betrekking tot Münster

Een belangrijke vaststelling vanuit het begeleidende onderzoek in Münster is vergelijkbaar met de Enschedese conclusie: in beginsel is voor het bepalen van substantiële duurzame resultaten van het integratieproces bij nieuwkomers meer tijd nodig. De projectperiode van twee jaar was hiervoor niet toereikend. Dit geldt met name voor de migranten, die zich in de tweede helft van 2004 in Münster hebben gevestigd en in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Dankzij een voortzetting van het project in 2006, die inmiddels mogelijk is gemaakt, en vervolgonderzoek onder de cohorten nieuwkomers in beide steden zullen de duidelijkheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid van de resultaten in het komende projectjaar naar verwachting toenemen. Hetzelfde geldt voor uitspraken over de samenhang en het belang van de afzonderlijke indicatoren (bijv. taal, werk, wonen en informele contacten met autochtonen).

Indien men er vanuit gaat dat de verschillen tussen de beide onderzochte groepen in het verloop van de tijd zullen toenemen, dan mag bij de in 2006 geplande interviews ook een sterkere polarisatie tussen de projectgroep en de controlegroep in Münster ten aanzien van de diverse indicatoren worden verwacht. Al ten tijde van de 2^e enquête ronde (na een verblijf in

Münster van nog geen één tot maximaal anderhalf jaar) zijn voor meerdere indicatoren verschillen tussen de loodsengroep en de controlegroep waarneembaar. Deze verschillen (bijv. werk, economische zelfstandigheid, wonen, contact met autochtonen, terugkeerwens) vallen vaak uit in het voordeel van de loodsengroep. Daarbij mag worden aangenomen dat ook de controlegroep heeft geprofiteerd van doelgerichte integratiemaatregelen door de gemeentelijke organisatie en van de positieve ontwikkelingen in het acceptatieklimaat in de stad, zoals weergegeven in het eindrapport van het Institut für Geographie (Reuber/Klöpper, 2005). Zoals beschreven in hoofdstuk 6 is het feit dat van de „Spätaussiedler“ in de loodsengroep 93% in niet-gesegregeerde wijken woont, terwijl dit in de controlegroep slechts 40% is, absoluut als een succes als gevolg van het project te beschouwen. Dergelijke hoge succespercentages worden voor de andere indicatoren, zoals arbeidsmarktparticipatie of contact met autochtonen, nog niet bereikt, hetgeen, zoals vermeld, ook niet verwonderlijk is gezien de korte duur van de onderzoeksperiode.

Wat is de betekenis van de hiervoor gepresenteerde resultaten van het Münsterse project voor het verdere projectverloop? Allereerst betekenen de resultaten dat de hypothesen, die de Stadt Münster in het begin heeft geformuleerd (zie hoofdstuk 2) voor een deel, ondanks de korte duur van het project, konden worden bevestigd. Zo is gebleken dat de politiek en de samenleving in staat zijn de woningkeuze van „Spätaussiedler“ in Münster te beïnvloeden via consensus onder de politieke en maatschappelijke actoren en begeleiding vanuit het loodsenwerk, zonder dat hiervoor sancties noodzakelijk zijn. Bovendien is het mogelijk gebleken de inburgering in de wijk te bevorderen via systematische bemiddelingsactiviteiten en het loodsenwerk.

Dit betekent dat er nog twee hypothesen overblijven, waarvoor nog een bewijs geleverd zou moeten worden. Deze staan in de opzet van de Stadt Münster weliswaar aan het begin, maar doen uitspraken over de verwachte effecten van een geslaagde gemeentelijke sturing. Het gaat hierbij om het belang van het wonen en het leggen van contacten in een etnisch niet-gesegregeerde wijk voor de verdere integratie van de nieuwkomer. Aangezien de 2^e wetenschappelijke enquêteronde vanwege de beperkte tijd al in september 2005 moest worden afgerond, terwijl de integratieloods en haar assistente van de Stadt Münster juist op dat moment zeer actief waren om de nieuwkomers in de nieuwe wijken te laten inburgeren, mag worden verwacht dat bij de volgende enquêteronde in de zomer van 2006 er sprake is van een verdere toename van dergelijke contacten, in ieder geval bij de leden van de loodsengroep.

Derhalve bestaat één van de belangrijkste opdrachten bij de nu volgende wetenschappelijke begeleiding uit een onderzoek naar de eventuele effecten van deze intensievere contacten met autochtone Duitsers op het verdere integratieproces. Ook de spreiding over de woonwijken en de netwerkvorming hebben langdurige effecten en zijn daarom pas na langere tijd (vooral intergenerationeel) aantoonbaar. Om deze reden ligt het voor de hand het project in de vorm van een langdurige meerjarenstudie voort te zetten.

Literatuur

- Alba, Richard / Nee, Victor (2004), Assimilation und Einwanderung in den USA, in: Bade, Klaus, J. / Bommes, Michael (Eds.), *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*, IMIS-Beiträge 23, pp. 21-39.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier, et al. (2002), *Social indicators: the EU and social inclusion*, Oxford.
- Becker, C., S. Ekert, & J. Sommer (2004), *Wissenschaftliche Begleitung der mit Mitteln des Bundesministeriums des Innern vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geförderten „Modellprojekte zum Abschluss von Eingliederungsverträgen“*. Abschlussbericht, Berlin (Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH).
- Biezeveld, R. & H. Entzinger (2003), *Benchmarking in Immigrant Integration*, Report for the European Commission, Rotterdam.
- Blok, S (2004). *Bruggen bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. Den Haag, Sdu.
- Böcker, A. & D. Thränhardt (2003), Erfolge und Misserfolge der Integration. Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 26, pp. 3.11.
- Böcker, Anita / Groenendijk, Kees (2004), Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen?, in: Friso Wielenga / Ilona Taute (Eds.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft*, Bonn, pp. 303-361.
- Brink e.a. (2002). *Verscheidenheid in integratie; evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Dagevos, J. (2001), *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: WRR
- Entzinger, Han (2003), The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands, in: Joppke, Christian / Morawska, Ewa, *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Houndmills / Basingstoke, pp. 59-86
- Esser, H. (2003), What Substance Is There to the term ‘Leitkultur’. In: R. Cuperus, K. Duffek & J. Kandel (eds.), *The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration and Multiculturalism*. Innsbruck etc.: StudienVerlag, pp. 47-58.
- Esser, H. (2004), Welche Alternativen zur ‘Assimilation’ gibt es eigentlich? In: K. Bade & M. Bommes (eds.), *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*. IMIS-Beiträge 23, pp. 41-59.
- Europarat / Raad van Europa (1997), *Measurement and Indicators in Integration*. Straßburg.
- Gemeente Enschede (1999). *Enschede: Een stad van Integratie en Culturen!* Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede (2002). *Notitie Informatievoorziening Enschede*. Gemeente Enschede.

- Gemeente Enschede (2004). *Inhoudelijk verslag nieuwkomers 2004*. Gemeente Enschede.
- General-Direktion Justiz und Inneres der Europäischen Union (2004), *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*. Brüssel.
- Hassenteufel, Patrick (2000), Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes, in: *CURAPP. Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, S. 105-124.
- Häußermann, Hartmut/Siebel Walter (2001), Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration, Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin/Oldenburg.
- I&O research (2005), Enschede in Cijfers. Enschede, I&O research.
- Koopmans, R. (2001), Zachte heelmeeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert, in: *Migrantenstudies* 18(2), pp. 33-44.
- Koopmans, R. (2003), Good Intentions sometimes make bad policy. A comparison of Dutch and German Integration Policies. In: R. Cuperus, K. Duffek & J. Kandel (eds.), *The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration and Multiculturalism*. Innsbruck etc.: StudienVerlag, pp. 163-168.
- 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss. Übersetzung und Erläuterung der Zusammenfassung des Parlamentsberichts von Dita Vogel, Solingen.*
- Landman, Todd (2000), *Issues and Methods in Comparative Politics*, London/New York.
- Loch, Dietmar (1997). Bürgerschaft in der Banlieue. Jugendliche maghrebinischer Herkunft in Frankreich, in: Hartmut Häußermann/ Ingrid Oswald (Hrsg.), *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, Opladen/ Wiesbaden (Leviathan-Sonderheft 17).
- Michalowski, Ines (2005). Integration requirements in European Member States, in: Pieter Boeles / Gerrie Lodder (Hrsg.), *Integratie en uitsluiting*, Den Haag, SDU uitgevers, pp. 77-91.
- Odé, Arend (2003), *Ethnic-cultural and socio-economic integration in the Netherlands. A comparative study of Mediterranean and Caribbean minority groups*. Assen: Van Gorcum.
- Penninx, Rinus / Vermeulen, Hans (Eds.), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Amsterdam 1994.
- Piggott, J. (2005). *Het inburgeringsbeleid in Enschede onderzocht*. Enschede, Universiteit Twente, afstudeerscriptie.
- Prins, Baukje (2002), Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme, in: *Migrantenstudies*, 18. 2002, no. 4, pp. 241–254.

- Raad van Europa (1997), *Measurement and Indicators in Integration*. Straßburg.
- Reuber, Paul / Klöpfer, Yvonne (2005), *Wissenschaftliche Begleitforschung zur Xenia – Arbeitsgemeinschaft Wohnen für Zuwanderer der Stadt Münster. Abschlussbericht*, Münster.
- Rijn, A.S. van, A. Zorlu, R.V. Bijl & B. Bakker (2004), *De ontwikkeling van een integratiekaart*. Den Haag: WODC (Cahier 2004-9)
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004), *Migration und Integration Erfahrungen nutzen, Neues wagen*. Berlin.
- Schönwälder, Karin / Söhn, Janina / Michalowski, Ines (unter Mitwirkung von Katarina Löbel) (2005), *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland*, AKI-Forschungsbilanz, 3 (Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration), Berlin.
- SCP, WODC, CBS (2005), *Jaarrapport integratie 2005*. Den Haag : SCP
- Snel, E. (2003), *De vermeende kloof tussen culturen*. Enschede: Oratie Universiteit Twente.
- Weiss, Karin / Thränhardt, Dietrich (2005), Selbsthilfe, Netzwerke und soziales Kapital in der Pluralistischen Gesellschaft in: selbige (Eds.), *SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen*, Münster: Lambertus, pp. 8-44.

Bijlage 1: Gemeten eindresultaten van inburgeringscursussen in de gemeente Enschede (2000-2004)

Getoetst eindniveau 2000	0	1	2	3+	Totaal
Getoetst niveau Lezen	48	54	35	14	137
Getoetst niveau Schrijven	37	74	30	10	141
Getoetst niveau Spreken	35	77	30	9	142
Getoetst niveau Luisteren	36	59	45	11	140
<i>alle onderdelen gemiddeld</i>	39	66	35	11	140
<i>totaal in %</i>	27,9	47,1	25,0	7,9	100,0
 Getoetst eindniveau 2001	 0	 1	 2	 3+	 totaal
Getoetst niveau Lezen	46	42	52	12	140
Getoetst niveau Schrijven	38	62	39	13	139
Getoetst niveau Spreken	52	56	32	12	140
Getoetst niveau Luisteren	29	59	50	14	138
<i>alle onderdelen gemiddeld</i>	41,3	54,8	43,3	12,8	139,3
<i>totaal in %</i>	29,6	39,3	31,1	9,2	100,0
 Getoetst eindniveau 2002	 0	 1	 2	 3+	 totaal
Getoetst niveau Lezen	48	58	53	17	159
Getoetst niveau Schrijven	43	63	57	14	163
Getoetst niveau Spreken	56	69	40	12	165
Getoetst niveau Luisteren	31	63	64	18	158
<i>alle onderdelen gemiddeld</i>	44,5	63,3	53,5	15,3	161,3
<i>totaal in %</i>	27,6	39,2	33,2	9,5	100,0
 Getoetst eindniveau 2003	 0	 1	 2	 3+	 totaal
Getoetst niveau Lezen	45	102	104	16	251
Getoetst niveau Schrijven	53	108	95	11	256
Getoetst niveau Spreken	62	115	75	15	252
Getoetst niveau Luisteren	49	71	131	17	251
<i>alle onderdelen gemiddeld</i>	52,3	99,0	101,3	14,8	252,5
<i>totaal in %</i>	20,7	39,2	40,1	5,8	100,0
 Getoetst eindniveau 2004	 0	 1	 2	 3+	 totaal
Getoetst niveau Lezen	43	98	114	34	255
Getoetst niveau Schrijven	53	109	106	21	268
Getoetst niveau Spreken	63	104	97	25	264
Getoetst niveau Luisteren	61	52	142	34	255
<i>alle onderdelen gemiddeld</i>	55,0	90,8	114,8	28,5	260,5
<i>totaal in %</i>	21,1	34,8	44,0	10,9	100,0
 totaal (2000-2004)	 0	 1	 2	 3+	 totaal
Getoetst niveau Lezen	230	354	358	93	942
Getoetst niveau Schrijven	224	416	327	69	967
Getoetst niveau Spreken	268	421	274	73	963
Getoetst niveau Luisteren	206	304	432	94	942
<i>alle onderdelen gemiddeld</i>	232,0	373,8	347,8	82,3	953,5
<i>totaal in %</i>	24,3	39,2	36,5	8,6	100,0

Bijlage 2: Samenvattend overzicht van de Stadt Münster van de belangrijkste resultaten in Münster en Enschede

	Münster				Enschede	
	Projectgroep		Controlegroep		Migranten gezinsvorming i.v.m.	
Genoten scholing / opleidingsniveau bij aankomst	lager		hoger		sterk uiteenlopend	
Werkenden	10 % 16 % (12/05)		7,5 %		14 %	
Voldoende hoog eigen inkomen	3 %	samen 27 %/ 37 % (12/05)	0 %	samen 15 %	57 %	samen 63 %
Levend in een huishouden met een eigen inkomen, dat nog aangevuld wordt met een sociale uitkering	24 % 34 % (12/05)		15 %		6 %	
Wonend in een niet-gesegregeerde woonomgeving	93 %		40 %		niet vergelijkbaar	
Contact met autochtonen	50 % (Contacten gelegd via inburgering: 100 %, 12/05)		30 %		96 %	
Terugkeerwens aanwezig	2004: 23 % 2005: 10 %		2004: 14 % 2005: 15 %		niet vergelijkbaar	

Bron: Stadt Münster

Kanttekening van de Stadt Münster: het grootste deel van de genoemde gegevens is in de zomer van 2005 verzameld in het kader van de wetenschappelijke enquête. De in december 2005 verzamelde gegevens zijn afkomstig uit de statistiek, die permanent wordt gevoerd in het kader van de begeleiding van de activiteiten binnen het gemeentelijke apparaat c.q. het Interreg-project.

Bijlage 3: Vergelijking van de indicatoren tussen mei 2004 en december 2005

Indikator	Erster Entwurf Mai 04
1. Sprachkenntnis	Sprachkenntnis
2. Kenntnis der Aufnahmegesellschaft	Kenntnis der Aufnahmegesellschaft
3. Teilnahme am Arbeitsmarkt / sonstige gesellschaftliche Aktivitäten	Teilnahme am Arbeitsmarkt
	Teilnahme am Gemeinwesen
	Teilnahme am Bildungswesen
4. Unabhängige Grundversorgung (keine staatliche Beihilfe)	Unabhängige Grundversorgung
5. Bildungsniveau	Bildungsniveau
6. Keine segregierte Wohngegend	Kein segregiertes Wohnviertel
7. Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen	Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen
8. Informeller Kontakt zu Einheimischen	(Informeller) Kontakt zu Einheimischen
9. Ethnischer Hintergrund des Partners	Ethnischer Hintergrund des Partners
10. Selbsteinschätzung	Selbsteinschätzung
11. Einverständnis mit westlichen Werten und Auffassungen	Einverständnis mit best. westlichen oder modernen Auffassungen
(12. Abstand zum Arbeitsmarkt)	Abstand zum Arbeitsmarkt
(13. Kriminalität)	Teilnahme an kriminellen Handlungen
(14. Gesundheit)	Gesundheit als Hintergrundinformation

Bijlage 4: wijze van meting van indicatoren in Enschede

In het Enschedese deelonderzoek zijn twaalf indicatoren van integratie onderscheiden. Waar mogelijk zijn deze indicatoren vastgesteld aan de hand van reeds beschikbare gegevens die via de gemeente en via het ROC konden worden verkregen. De overige indicatoren zijn vastgesteld aan de hand van diverse items die waren opgenomen in een langere vragenlijst. Hieronder vindt u in de eerste plaats een overzicht van de per indicator gehanteerde wijze van vaststelling. Dit overzicht wordt gevolgd door een lijst van de gebruikte items uit de vragenlijst

Indicator	Wijze van vaststelling
1. Mate van taalbeheersing	Resultaten profieltoets, ROC
2. Kennis van de Nederlandse samenleving	Resultaten MO-toets, ROC
3. Deelhebben aan de Nederlandse samenleving door arbeid of andere reguliere maatschappelijke activiteiten	Vragenlijst, items C1, C2 en D4
4. Economische zelfstandigheid	Registratie gemeente: bijstandsverstrekking
5. Opleidingsniveau	Vragenlijst, items B1 en B2
6. Wonen in niet-gesegregeerde buurt	Koppeling van postcode cliënt (registratie gemeente) aan cijfers buurtonderzoek I&O research (2005)
7. Lidmaatschap van of actief zijn in organisaties of verenigingen	Vragenlijst, item F5
8. Informeel contact met autochtonen Informeller Kontakt zu Einheimischen	Vragenlijst, items E5, F1, F2 en F7
9. Etnische herkomst partner	Vragenlijst, item A7
10. Etnische zelfidentificatie	Vragenlijst, items G2 en G3 en G5
11. Het onderschrijven van westerse normen en opvattingen	Vragenlijst, items G1 en G6 t/m G9
12. Afstand tot de arbeidsmarkt	Registratie gemeente: CWI-fasering

Gebruikte items vragenlijst

A7	Waar komt uw partner vandaan?	
a.	Welke nationaliteit heeft uw partner?	
b.	In welk land is uw partner geboren?	
B1a	Hoeveel jaar onderwijs heeft u in totaal genoten voor u naar Nederland kwam?	jaar

B1b. Welke typen onderwijs heeft u genoten voor u naar Nederland kwam?	Hoeveel jaar?	(b) Diploma? Ja nee
a. Basisonderwijs (primair)		☐ ☐
b. Algemeen middelbaar onderwijs (secundair)		☐ ☐
c. Beroepsonderwijs		☐ ☐
d. Hoger onderwijs (HBO/Universiteit)		☐ ☐
e. Anders, n.l.:		☐ ☐

B2a Hoeveel jaar onderwijs heeft u daarna in totaal in Nederland gevolgd?	jaar
--	------

B2b Welke typen onderwijs heeft u in Nederland gevolgd?	Hoeveel jaar?	(b) Diploma? Ja nee
a. Basisschool (groep 3 t/m 8)		☐ ☐
b. VMBO/MAVO		☐ ☐
c. HAVO/VWO/MBO		☐ ☐
d. HBO/Universiteit		☐ ☐
e. Anders, n.l.:		☐ ☐

C1. Heeft u momenteel een baan van 6 of meer uren per week?	☐ Ja ☐ Nee
--	---

C2 Hoeveel uur per week werkt u?	 uur
-------------------------------------	-----------

D4 Zijn er nog andere werkzaamheden buitenshuis waarmee u geregeld bezig bent (zo ja, kruis aan welke en geeft het aantal uren per week aan)	Aantal uur per week
Vrijwilligerswerk op school Vrijwilligerswerk bij vluchtelingenorganisaties Vrijwilligerswerk bij andere organisaties Help vrienden/familie in de huishouding Betaalde werkzaamheden / klussen voor anderen Anders, n.l.:	

E5 Heeft u in de buurt veel of weinig contact met (autochtone) Nederlanders?	Veel Weinig Nooit
---	-------------------------

F1 Denk aan uw drie beste vrienden en vriendinnen op dit moment. In welk land wonen zij?	Nederland	Ander land, namelijk
a. Vriend(in) 1	☐	☐ :
b. Vriend(in) 2	☐	☐ :
c. Vriend(in) 3	☐	☐ :

F2 Welke „etnische“ achtergrond hebben deze drie vrienden?	Nederlands	Anders, nl:
a. Vriend(in) 1	☐	☐ :
b. Vriend(in) 2	☐	☐ :
c. Vriend(in) 3	☐	☐ :

F5 Bent u lid van een organisatie of vereniging of bezoekt u soms of vaak de volgende gelegenheden?	Geen lid, bezoekt nooit	Geen bezoekt soms	Lid, bezoekt vaak	Lid en/of bezoekt vaak
Sportvereniging of sportclub	☐	☐	☐	☐
Kerk, moskee of tempel	☐	☐	☐	☐
Buurthuis of buurtvereniging	☐	☐	☐	☐
Migrantenorganisatie	☐	☐	☐	☐
Politieke partij	☐	☐	☐	☐
Anders nl:	☐	☐	☐	☐
Anders nl:	☐	☐	☐	☐

F7	Ja, veel	Weinig	Nooit
a. Gaat u in uw vrije tijd veel met (autochtone) Nederlanders om ?	☐	☐	☐
b. Komt u wel eens bij (autochtone) Nederlandse vrienden of burens op bezoek, bij hun thuis?	☐	☐	☐
c. Komen er wel eens (autochtone) Nederlandse vrienden of burens bij u thuis op bezoek?	☐	☐	☐

G1 In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken?	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet eens/ niet oneens	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
a. Het is vervelend wanneer een dochter wil trouwen met iemand met een andere religie	☐	☐	☐	☐	☐
b. Het is vervelend wanneer een zoon wil trouwen met iemand met een andere religie	☐	☐	☐	☐	☐

G2	Zeer sterk	Sterk	Enigszins	Weinig
a. Voelt u zich Nederlander	☐	☐	☐	☐
b. Voelt u zich (oorspronkelijke	☐	☐	☐	☐

nationaliteit noemen)

G3 Denkt u dat u op den duur weer definitief terug zult gaan naar uw land van herkomst? (naam noemen)?	Ja Nee
--	-----------

G5: In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken?	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet eens/ niet oneens	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
a. Als er iets is, worden de buitenlanders altijd het eerst door de politie gecontroleerd.	☐	☐	☐	☐	☐
b. Als we iets nodig hebben van de overheid, moeten wij buitenlanders altijd langer wachten dan de anderen	☐	☐	☐	☐	☐
c. Wanneer het economisch slecht gaat, zijn wij buitenlanders altijd het eerste slachtoffer.	☐	☐	☐	☐	☐
d. Onze kinderen worden op school altijd strenger behandeld dan de andere kinderen.	☐	☐	☐	☐	☐
e. In winkels is men tegen anderen altijd vriendelijker dan tegen ons.	☐	☐	☐	☐	☐

G8 In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken?	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet eens/ niet oneens	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
a. Een dochter van 17 jaar mag zelfstandig gaan wonen	☐	☐	☐	☐	☐
b. Een zoon van 17 jaar mag zelfstandig gaan wonen	☐	☐	☐	☐	☐

G9 In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken?	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet eens/ niet oneens	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
Jammer dat in Nederland in het dagelijkse leven religie steeds minder belangrijk wordt	☐	☐	☐	☐	☐