



APRIL 2016

Beleid voor EU-migranten

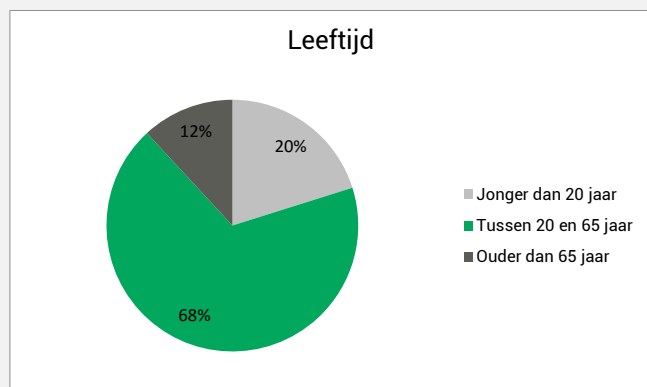
Factsheet Gemeente Amsterdam

Amsterdam gelooft dat EU-migranten een waardevolle economische bijdrage leveren aan de lokale economie en de samenleving. De gemeente zet zich met name sterk in voor het verbeteren van de taalvaardigheid van EU-migranten. Zij zijn daarin een voorloper, en in deze factsheet bespreken we daarom het beleid rondom taal voor EU-migranten van de gemeente Amsterdam.

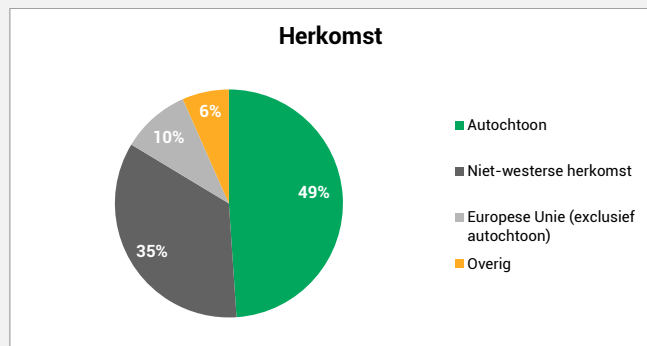


Beschrijving gemeente Amsterdam

Met een inwonersaantal van ruim 800.000 in 2015 is Amsterdam de grootste gemeente van Nederland. Amsterdam is een relatief jonge, multiculturele stad. De meerderheid van de inwoners in de gemeente is tussen de 20 en 65 jaar, gevolgd door personen van jonger dan 20 jaar¹(zie figuur 1). Er zijn in Amsterdam circa 180 verschillende nationaliteiten. Ongeveer 50% van de Amsterdamse bevolking is van andere dan autochtone herkomst². Amsterdam heeft daarmee een aanzienlijk meer diverse populatie in termen van herkomst dan gemiddeld in Nederland.³



Figuur 1. Bevolkingssamenstelling Amsterdam naar leeftijd.



Figuur 2. Bevolkingssamenstelling Amsterdam naar herkomst.

De werkgelegenheid bevindt zich voornamelijk in de dienstensector, waarbij de zakelijke dienstverlening, zorg en welzijn en de detailhandel (horeca) het meest voorkomen.⁴ In Amsterdam zijn verschillende hoger onderwijsinstellingen aanwezig: de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit, het University College en de Hogeschool van Amsterdam.

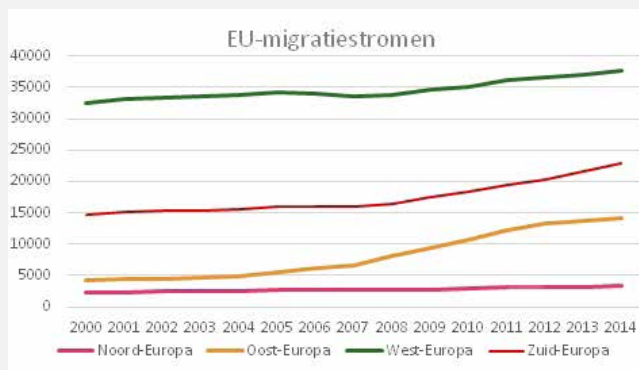
1 CBS, 2015. In de gemeente Amsterdam is 88% van de bevolking 65 jaar of jonger, tegenover een gemiddelde van 83% in Nederland.

2 Gemiddeld genomen is 78% van de bevolking in Nederland van autochtone afkomst.

3 Regio in Beeld, 2015 - Groot Amsterdam.

4 Regio in Beeld, 2015 - Groot Amsterdam.

Recente EU-migranten⁵



Figuur 3. EU-migratie stromen in Amsterdam 2000-2014 (Bron: Bureau Onderzoek en Statistiek, 2014).

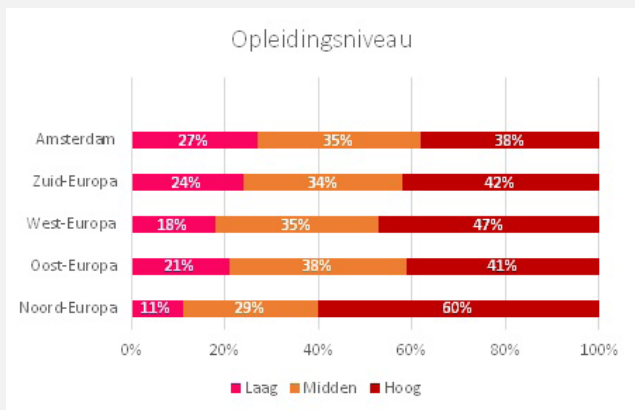
In 2015 wonen er meer dan 88.000 geregistreerde EU-migranten in de stad Amsterdam.⁶ Figuur 3 laat de migratiestromen zien van EU-migranten in Amsterdam tussen 2000 en 2014. Duidelijk te zien is dat het aantal EU-migranten in Amsterdam is gestegen, voornamelijk door toenemende immigratie van migranten uit Oost- en Zuid-Europa. Over het algemeen wonen er iets meer vrouwelijke EU-migranten (51%) in Amsterdam dan mannelijke EU-migranten (49%). De gemiddelde leeftijd van EU-migranten is 36 jaar, wat iets jonger is dan de gemiddelde populatie in Amsterdam. De meerderheid van de EU-migranten (55%) is alleenstaand. Alle EU-migrantengroepen hebben gemiddeld genomen een hoger onderwijsniveau dan de gemiddelde inwoner van Amsterdam (zie figuur 4). Circa 68% van de EU-migranten in Amsterdam heeft een universitaire opleiding afgerond. Niet alle EU-migranten kunnen werk vinden overeenkomstig met hun opleidingsniveau.

Een groot deel van de EU-migranten woont in elk geval zeven jaar in Amsterdam: de meerderheid van de EU-migranten die

5 De data over EU-migranten in Amsterdam zijn geproduceerd door 'Onderzoek, Informatie en Statistiek' (OIS) van de gemeente Amsterdam. Publicaties: H. Booi, J. Slot & E. Lindeman (2014) Monitor EU-migranten 2013. Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek+ E. Lindeman & H. Booi (2015) EU-migranten in Amsterdam 2014. Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek + H. Booi, E. Lindeman & J. Slot (2013) Monitor EU-migranten. Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek.

6 De data over EU-migranten in Amsterdam zijn geproduceerd door 'Onderzoek, Informatie en Statistiek' (OIS) van de gemeente Amsterdam. Publicaties: H. Booi, J. Slot & E. Lindeman (2014) Monitor EU-migranten 2013. Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek+ E. Lindeman & H. Booi (2015) EU-migranten in Amsterdam 2014. Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek + H. Booi, E. Lindeman & J. Slot (2013) Monitor EU-migranten. Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek.

sinds 2007 in Amsterdam woont, woont ook in 2014 nog in Amsterdam (65%).



Figuur 4. EU-migranten naar opleidingsniveau. Bron: OIS 2013 (gemeente Amsterdam).

Migranten uit Noord-Europa verlaten Amsterdam vaker dan migranten uit de andere drie regio's. De duur van het verblijf impliceert een meer permanent karakter van migratie voor twee-derde van de EU-migranten.

Visie van de gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam toont een gastvrije houding tegenover EU-migranten. Amsterdam ziet EU-migranten als burgers met dezelfde rechten als autochtone inwoners. Gelijke behandeling en zelfredzaamheid zijn voor de gemeente Amsterdam de uitgangspunten. De gemeente ziet de aanwezigheid van EU-migranten als positief, zij dragen bij aan de lokale economie en de samenleving. Amsterdam onderzoekt actief hoe zij EU-migranten zo goed mogelijk welkom kunnen heten in de lokale samenleving.

BELEIDSTERREINEN VAN DE GEMEENTE AMSTERDAM

De gemeente Amsterdam is op verschillende terreinen actief voor EU-migranten. Amsterdam doet met name veel op het gebied van taal; de gemeente biedt gratis taallessen aan (een deel van de) EU-migranten. Daarnaast is de gemeente projectleider van een Europees project dat als doel heeft een ideaal welkomstbeleid voor EU-migranten te formuleren en implementeren. Binnen dit project 'Local Welcome Policies EU migrants'

7 Het Verwey-Jonker Instituut heeft in het kader van dit project onderzoek uitgevoerd voor de gemeente Amsterdam, waarbij wij zowel naar het huidige beleid van de gemeente en ervaringen van EU-migranten hebben gekeken als naar (landelijke) migratiestromen in het verleden en de lessen die daaruit te trekken zijn. In deze factsheet maken we gebruik van de informatie uit dit onderzoek. Zie voor de publicatie en meer informatie over het project: <https://www.amsterdam.nl/immigratie/inburgering/europees-project-0/>. Bron: Razenberg, I. (2015). *Local Welcoming Policies EU Migrants City Report Amsterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

voert de gemeente enkele pilots uit, die er vooral op gericht zijn om de informatievoorziening aan EU-migranten te verbeteren. Op andere gebieden bestaat er in Amsterdam echter maar beperkt beleid dat specifiek gericht is op EU-migranten, omdat de gemeente EU-migranten gelijk acht aan de Amsterdamse bevolking. De gemeente geeft daarnaast aan dat zij geen problemen ziet rondom de EU-migranten en dat daarom geen aanvullende maatregelen nodig zijn.

Beleidsthema: Taal

In deze factsheet richten wij ons specifiek op het beleidsthema 'taal'. Amsterdam doet van oudsher veel op het gebied van taal. Hoewel gemeenten in Nederland hiertoe niet verplicht zijn, biedt Amsterdam EU-migranten gratis taallessen aan.⁸ De gemeentelijke afdeling Educatie & Inburgering is verantwoordelijk voor het taalaanbod. Met het beleid op taal kan Amsterdam als voorbeeld dienen voor andere gemeenten die zich actief willen inzetten voor EU-migranten.⁹

De gemeente Amsterdam vindt dat iedereen moet kunnen meedoen in de samenleving. Hiervoor is een voldoende taalniveau nodig. Taalvaardigheid is belangrijk voor de integratie van migranten. Een goede taalbeheersing heeft een positief effect op participatie, werk en gezondheid, aldus de gemeente Amsterdam.¹⁰ Ook zijn gemeentelijke voorzieningen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening) alleen beschikbaar in het Nederlands. EU-migranten geven aan dat zij de taal niet nodig hebben om te overleven: met Engels of andere talen redden zij zich ook. Bij verdergaande integratie wordt de taal wel belangrijk, geven ook de EU-migranten aan. Zij ervaren dat de taalbarrière hen verhindert in het sluiten van (hechte) vriendschappen met Nederlanders. Ook vinden de EU-migranten eenvoudig banen onder hun niveau, maar hebben ze de Nederlandse taalvaardigheid nodig om een baan te vinden die past bij hun opleidingsniveau (uitgezonderd van diegenen die in het internationale circuit werken).¹¹

8 Hiervan zijn experts uitgesloten die gebruikmaken van de bijzondere kostenvergoedingsregeling (30% regeling).

9 Naast de door de gemeente aangeboden taallessen is er in Amsterdam een rijk aanbod aan taallessen van private aanbieders, vrijwilligersinitiatieven en verschillende migrantenorganisaties. In deze publicatie richten wij ons op de gemeentelijke taallessen.

10 Gemeente Amsterdam, afd. Educatie & Inburgering (2015). Klanttevredenheidsonderzoek taallessen gemeente Amsterdam. Gemeente Amsterdam in samenwerking met Arte-duc.

11 Razenberg, I., B. Noordhuizen and M. de Gruijter (2015) Recente EU-migranten uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa aan het Woord - Ervaringen en Behoeftes aan informatie in Nederland. Kennisplatform Integratie & Samenleving, Utrecht.

"Als je 'een' baan wilt en het maakt verder niet uit, dan kan je makkelijk wat vinden. Maar het wordt moeilijk als je zoekt naar een baan in je vakgebied, die goed betaalt." Europese migrant.

Het beleidsterrein van taallessen aan EU-migranten kan ingedeeld worden in 5 onderdelen: 1) het bereiken van EU-migranten voor een taal cursus, 2) de selectie van EU-migranten die voor het gemeentelijk aanbod in aanmerking komen, 3) de inhoud van de taalcursussen, 4) het voorkomen van uitval uit de taalcursus en 5) monitoring. Hieronder bespreken wij elk onderdeel waarbij we het beleid van de gemeente Amsterdam toelichten, evenals de ontwikkelingen hierin, gemaakte afwegingen en eventuele ervaren knelpunten.

1. BEREIKEN VAN EU-MIGRANTEN.

Migranten worden geïnformeerd over de gratis taalcursussen door middel van folders in het Nederlands en Engels die op verschillende plekken in Amsterdam verspreid worden. In het kader van het *Local Welcoming Policies* project organiseert de gemeente Amsterdam zogenaamde *Welcome Events*; in een dagdeel worden migranten welkom geheten, ontmoeten ze elkaar en krijgen ze informatie, waaronder ook informatie over taalcursussen. Op de website informeert de gemeente geïnteresseerden over het gehele taalaanbod dat in de gemeente geboden wordt (gemeentelijke, privaat, vrijwilligersinitiatieven, digitaal). Online informatie is (momenteel) alleen in het Nederlands beschikbaar. EU-migranten geven aan dat deze informatie in het Engels beschikbaar zou moeten zijn, en dat de gemeente de taalcursussen beter zou kunnen promoten. De gemeente is bezig om online ook meer informatie in het Engels aan te bieden. Om migranten beter te informeren op allerlei gebied, waaronder taalaanbod, onderzoekt de gemeente de mogelijkheden om een fysiek informatiepunt voor EU-migranten te openen.

Van de ongeveer 88.000 EU-migranten in Amsterdam, hebben in 2014 914 EU-burgers een taal cursus van de gemeente Amsterdam gevolgd. De verhouding tussen hoog opgeleide t.o.v. middel tot laagopgeleide deelnemers was ongeveer 25% tegenover 75%. Niet voor alle EU-migranten is het makkelijk een taal cursus te volgen: flexibele werktijden, drukke banen, buitenlandse reizen en de combinatie van werk en gezin kunnen het volgen van lessen in de weg staan. Om de taal cursus effectief te laten zijn, hebben de deelnemers (meestal) drie keer per week les. De lessen in de ochtenden en avonden zijn het meest populair. Om deelnemers tegemoet te komen gaat de gemeente flexibel om met begin- en eindtijden van de lessen en experimenteert ze met nieuwe tijdstippen. Om mensen met een drukke baan aan te trekken, die 's avonds te moe zijn voor de lessen, is

de gemeente een experiment met weekendlessen gestart. Deze cursus trok te weinig deelnemers.

De gemeente vraagt zich vooral af hoe ook lager opgeleide migranten te bereiken zijn. Voor die migranten die te druk zijn om de fysieke lessen bij te wonen, denkt de gemeente na over mogelijkheden tot multimediaal leren, waardoor cursisten thuis kunnen oefenen.¹² Ook zou het volgens de gemeente een goed idee zijn om deelnemers die niet op vaste tijdstippen de cursus kunnen volgen ondersteuning te geven vanuit taalvrijwillige cursisten buiten de reguliere lestijden om.

2. SELECTIE DEELNEMERS GEMEENTELIJK TAALEANBOD.

Voor de gemeente Amsterdam is het belangrijk dat het taalaanbod effectief wordt ingezet en dat het op de juiste plek terecht komt: bij diegenen die gemotiveerd zijn (een deel van de EU-migranten stopt voortijdig met de cursus), lang(er) in Nederland willen blijven en die de cursus niet zelf kunnen bekostigen. Op deze wijze kan de gemeente haar (beperkte) financiële middelen zo effectief mogelijk inzetten.

De zoektocht naar een selectie-instrument dat diegenen die genoeg verdienen kan uifilteren, was uitdagend. "Een inkomenscheck invoeren kost zoveel mankracht dat het financieel niet haalbaar is. Vooral omdat het maar om een enkeling gaat." De gemeente heeft inmiddels een selectie-instrument ontwikkeld dat kostenefficiënt is en op eenvoudige wijze kan selecteren. De gemeente kan expats uitsluiten van deelname aan het gemeentelijk taalaanbod. Dit doet ze door diegenen die gebruikmaken van de bijzondere kostenvergoedingsregeling (30% regeling) van de Belastingdienst uit te sluiten (de gemeente verwijst dan door naar het overige taalaanbod in de gemeente). Deze zogenaamde 30% regeling is een belastingfaciliteit om de extra territoriale kosten (zoals het zoeken van huisvesting, een geschikte school voor de kinderen of de kosten voor een taal cursus) die buitenlandse werknemers maken als ze naar Nederland komen, onbelast te vergoeden.¹³

Wanneer EU-migranten (die niet onder de 30%-regeling vallen) een taal cursus willen volgen, moeten zij een intakegesprek volgen. Dit is ook een moment waarop de gemeenteambtenaar probeert in te schatten of de persoon in aanmerking komt voor het gemeentelijk taalaanbod. Ook wordt in de intake en middels een taaltoets het niveau waarop de deelnemer kan instromen,

12 Gemeente Amsterdam, afd. Educatie & Inburgering (2015).. Klanttevredenheidsonderzoek taalcursussen gemeente Amsterdam. Gemeente Amsterdam in samenwerking met Arte-duc.

13 Uit Memo herijken doelgroep volwasseneneducatie van de gemeente Amsterdam.



bepaald. Het blijkt lastig deelnemers op het juiste niveau in te laten stromen: EU-migranten geven aan dat het niveau te laag of te hoog is. Hierdoor leren zij de taal minder effectief dan ze graag zouden willen. De gemeente kent dit signaal en probeert met haar taalaanbod zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen van de migranten, op een dusdanige wijze dat het financieel haalbaar blijft. EU-migranten kunnen een taalcursus volgen vanaf het moment dat zij minstens zes maanden in de gemeente geregistreerd staan.

3. INHOUD TAALCURSUSSEN.

De gemeente Amsterdam biedt verschillende taalcursussen aan, waaronder de cursussen Taal voor Beginners, themagerichte cursussen, Staatsexamen I, Staatsexamen II en Alfabetisering. Het staatsexamen is een nationaal examen dat resulteert in een officieel certificaat. De themagerichte cursussen worden getoetst aan de hand van een portfolio. Deelnemers aan deze cursussen krijgen soms een certificaat. De gemeente verzorgt ook taalcursussen voor ouders (op de school van hun kind), 'maatjesprojecten' en stimuleert digitaal onderwijs.

Het bijzondere aan de taalcursussen van de gemeente is dat een deel ervan contextgebonden is. In deze thematische taalcursussen leren en oefenen deelnemers taal aan de hand van doelgerichte competenties. Zo zijn er cursussen over de arbeidsmarkt, waarin deelnemers o.a. leren om vacatures te lezen, te solliciteren en functioneringsgesprekken te voeren. Ook is er een cursus over persoonlijke financiële administratie, en eentje die specifiek gericht is op de buurt en opvoeding. Deze combinatie van taal en handvatten voor het dagelijks leven werkt goed, aldus de gemeente:

"Bij de thematische cursussen leer je eigenlijk veel meer dan bij de gewone cursussen. Je kan niet heel lang wachten tot je het lagere schoolniveau hebt bereikt. Want je moet morgen met je kind naar school, je hebt volgende week een sollicitatie en tussendoor moet je nog even naar de dokter."

In het aanbod van taalcursussen zet de gemeente maatwerk voorop. Thematische cursussen worden vormgegeven afhankelijk van de vraag. De cursus over persoonlijke financiële administratie is bijvoorbeeld ontwikkeld naar aanleiding van een verzoek van de afdeling Armoede van de gemeente Amsterdam. Zij constateerden dat veel mensen met taalachterstanden in de financiële problemen kwamen. Verzoek was om hier via een taalcursus met aandacht voor financiën preventief op in te zetten.

In een klanttevredenheidsonderzoek is de meerderheid van de deelnemers positief over de taalcursussen. Het gaat hierbij

met name om de docent, die voor houvast en structuur zorgt en fungeert als positieve stimulans. Hoewel deelnemers positief zijn over de sfeer in de groep en de onderlinge samenwerking, zijn ze minder positief over de groepsgrootte en de niveauverschillen tussen deelnemers.¹⁴ De gemeente maakt hierin een afweging, waarbij ze een minimale groepsgrootte moeten hebben om rendabel te zijn voor taalaanbieders.

4. VOORKOMEN UITVAL TAALCURSUSSEN.

Rond de 17% van de deelnemers aan de taalcursussen valt uit. Een nieuwe taal leren en lessen volgen kost veel tijd en moeite, wat kan botsen met werkverplichtingen, familie of sociaal leven.

"Als je een paar keer niet naar taallessen bent geweest, is het moeilijker om terug te gaan. We noemen dit het sportschooleffect: je hebt zin om te beginnen omdat je denkt 'dit is goed voor mij'. Je houdt deze positieve gedachten voor drie weken vast, maar langzaam begin je dit gevoel te verliezen. Je besloot een taalcursus te doen omdat je een leven wilde starten. Maar wanneer je langer in een stad leeft, bouw je een sociaal leven op en geef je er de voorkeur aan om een biertje te drinken met de vrienden die je zojuist hebt ontmoet. Een nieuw leven opbouwen is behoorlijk druk. En een taal leren is behoorlijk zwaar." Beleidsadviseur gemeente Amsterdam..

Voor de gemeente kost uitval van cursisten tijd, middelen en energie. Een 100% slagingspercentage hoeft / kan niet bereikt worden, toch neemt de gemeente Amsterdam enkele maatregelen om uitval tegen te gaan. Zo betalen deelnemers een eigen bijdrage wanneer ze niet genoeg aanwezig zijn bij een vervolgcursus of een cursus staatsexamen (minder dan 80 procent), of niet hebben meegedaan aan de eindtoets of het examen.¹⁵ Hierdoor zouden deelnemers meer gemotiveerd moeten worden om de cursus af te maken. Ook diegenen die voor de tweede keer een cursus volgen, betalen een eigen bijdrage.

Een andere reden waarom deelnemers vroegtijdig stoppen, is omdat ze slechts tijdelijk in de stad wonen. Als EU-migranten elders een baan vinden, verhuizen ze weer. Dit vraagstuk van tijdelijkheid, (semi) permanent en permanent verblijf speelt

14 Gemeente Amsterdam, afd. Educatie & Inburgering (2015). Klanttevredenheidsonderzoek taalcursussen gemeente Amsterdam. Gemeente Amsterdam in samenwerking met Arte-duc.

15 Gemeente Amsterdam. Folder 'De Nederlandse taal leren? Volg een taalcursus!', https://www.amsterdam.nl/publish/pages/586338/foldernederlandsetaal_nl-c_nov.pdf (Verkregen op donderdag 10 december, 2015).



in verschillende gemeenten.¹⁶ Daarom is de cursus Taal voor Beginners ingekort van tien naar zes maanden. Ook mogen EU-migranten sinds kort pas deelnemen aan het gemeentelijk taalaanbod als ze minstens zes maanden geregistreerd staan, vanuit de gedachte dat migranten die net in de stad zijn komen wonen zoveel moeten regelen en opstarten dat de taallessen er in de praktijk vaak bij inschieten. Tot slot probeert de gemeente de uitval te verlagen door de taalcursussen zo nuttig mogelijk te maken voor het dagelijks leven. Deelnemers moeten dagelijkse conversaties voeren, bijvoorbeeld met de huisarts of in de supermarkt, en daar verslag van leggen. En vooral het aanbod van de thematische cursussen verhoogt het praktisch nut van de cursussen.

5. MONITORING.

Om taalbeleid indien nodig bij te kunnen sturen, is het voor de gemeente van belang dat zij de processen en inhoud van de taalcursussen kunnen monitoren. Taalcontroleurs van de gemeente kijken mee met de taallessen, de gemeente heeft contact met taalaanbieders en voor de docenten die voor de klas staan zijn er tweejaarlijkse dagen waarop naar hun ervaringen en verbetertips wordt gevraagd. Ook voert de gemeente Amsterdam klanttevredenheidsonderzoeken naar taalcursussen.¹⁷ Daarnaast onderhoudt de gemeente het klantvolgsysteem, waarin onder andere zichtbaar is hoeveel mensen de cursus wel/niet afmaken.

¹⁶ Razenberg, I. (2015) EU-migranten: tijdelijk of permanent? Groningen: Sociologie Magazine.

¹⁷ Gemeente Amsterdam, afd. Educatie & Inburgering (2015). Klanttevredenheidsonderzoek taalcursussen gemeente Amsterdam. Gemeente Amsterdam in samenwerking met Arte-duc.



Colofon

Financier: Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
Auteurs: I.D. Razenberg, MSc
Ir. E.P.L.G. Noordhuizen
Ontwerp: Design Effects
Uitgave: Kennisplatform Integratie & Samenleving
p/a Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 3260

De publicatie kan gedownload worden via de website van het Kennisplatform Integratie & Samenleving: <http://www.kis.nl>.

ISBN 978-90-5830-734-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2016.

Het auteursrecht van deze publicatie beëust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

KENNISPLATFORM INTEGRATIE & SAMENLEVING

Kennisplatform Integratie & Samenleving doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving.

Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via www.kis.nl, de [nieuwsbrief](#), [Twitter](#) en [LinkedIn](#).

Kennisplatform Integratie & Samenleving is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

T 030 230 32 60 E info@kis.nl I www.kis.nl

