

ZICHT OP INBURGERING

ZICHT OP INBURGERING
Inburgeraars met een visuele of andere
fysieke beperking

- eindrapport -

drs. M. Brink
drs. W. Idema
dr. A.W.M. Odé

Amsterdam, november 2009
Regioplan publicatienr. 1938

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van VROM.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	2
1.3	Onderzoeksaanpak.....	2
1.4	Gebruikte begrippen	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Achtergrondhoofdstuk	7
2.1	De Wet inburgering	7
2.2	Medisch advies en ontheffingen	9
2.3	Situatie van allochtonen met een fysieke beperking.....	9
2.4	Conclusie	12
3	Aantal inburgeraars met een fysieke beperking	13
3.1	Bepaling van het aantal inburgeraars met een visuele beperking op basis van bronnenmateriaal.....	13
3.2	Aantal inburgeraars met een visuele beperking in beeld bij de gemeenten.....	15
3.3	Bepaling van het aantal inburgeraars met een auditieve beperking op basis van bronnenmateriaal.....	16
3.4	Aantal inburgeraars met een auditieve beperking in beeld bij de gemeenten	17
3.5	Bepaling van groep overig fysiek beperkte inburgeraars...	17
3.6	Aantal examens met aanpassingen.....	18
3.7	Samenvatting	18
4	Beleid en uitvoering inburgering voor inburgeraars met een fysieke beperking	21
4.1	Ervaringen van gemeenten met inburgeraars met een fysieke beperking	21
4.2	De medisch adviseurs: wel of niet ontheffen	26
4.3	Ervaringen van taalaanbieders met inburgeraars met een fysieke beperking	27
4.4	Overig aanbod voor inburgeraars met een fysieke beperking	28
4.5	Motivatie van inburgeraars met een fysieke beperking volgens betrokkenen.....	29
4.6	Conclusies.....	30
5	Conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	33
5.2	Samenvatting en conclusies	37
5.3	Aanbevelingen	40

1 INLEIDING

Onder de groep niet-westerse migranten die vallen onder de Wet inburgering (Wi) bevinden zich ook mensen met een visuele, auditieve of motorische beperking of personen met een spraakstoornis. De Wi voorziet in verschillende voorzieningen om deze groep te laten inburgeren. In welke mate dat gebeurt en tegen welke problemen deze groep aanloopt, is echter niet bekend. Op deze en andere vragen met betrekking tot inburgeringsplichtige en vrijwillige inburgeraars met een fysieke beperking, zal in dit onderzoek antwoord worden gegeven.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens komen de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak aan de orde.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de Wet inburgering is rekening gehouden met de groep inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking. Afhankelijk van de ernst van de beperking kan een inburgeraar deelnemen aan het examen met enige aanpassing. Wanneer de aanpassingen niet voldoende zijn om te kunnen deelnemen, kan een inburgeraar worden ontheven.

Uit de publicatie 'Blind zijn is vooruitzien' van ProFor in 2009 komt een beeld naar voren dat inburgeraars met een visuele beperking in de praktijk meestal worden ontheven van de inburgeringsplicht. Deze inburgeraars hebben daardoor weinig kans om Nederlands te leren. Ook wordt in de publicatie van ProFor aangegeven dat er voor allochtone slechtzienden en blinden nauwelijks voorzieningen bestaan om de Nederlandse taal te leren. Mede naar aanleiding van de voornoemde publicatie heeft het kamerlid mevrouw Ortega in een motie gevraagd om inburgeringsprogramma's voor de groep blinde en slechtziende inburgeraars te ontwikkelen, teneinde de participatie van deze groep te vergroten.¹

Voordat een beslissing kan worden genomen of er voor deze groep nieuwe voorzieningen moeten worden gecreëerd, is echter eerst meer kennis nodig. Er is namelijk nauwelijks informatie over de daadwerkelijke omvang van de groep inburgeraars met een visuele beperking. Evenmin bestaat er voldoende inzicht in het gebruik van aangepaste voorzieningen door de groep met een

¹ Motie van het CU kamerlid Ortega in juni 2009. De tekst van de motie luidt als volgt: Constatende dat inburgeringsplichtigen met een visuele beperking, door gemeenten worden aangeraden om een ontheffing aan te vragen van de inburgerplicht; Constatende dat de regering wil inzetten op het verhogen van de participatie van mensen met een beperking; Van mening dat mensen met een visuele beperking recht hebben op een op maat gesneden inburgeringsaanbod; Verzoekt de regering in samenwerking met gemeenten, aanbieders van inburgeringsprogramma's en blinden- en slechtziendeninstellingen een inburgerprogramma voor blinden- en slechtzienden te ontwikkelen; En gaat over tot de orde van de dag.

visuele beperking.

De minister van WWI heeft daarom behoefte aan meer inzicht in de aantallen en meer kennis over het reeds bestaande aanbod van taal- en inburgeringsvoorzieningen voor inburgeraars met een visuele beperking. Aangezien bovenstaande informatie evenmin beschikbaar is voor inburgeraars met een auditieve of andere fysieke beperking, wil de minister dit tegelijkertijd laten onderzoeken.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van onderhavig onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de samenstelling van de groep visueel beperkte inburgeraars en inburgeraars met andere fysieke beperkingen en de voorzieningen die voor deze groep worden ingezet, dan wel kunnen worden ingezet.

Deze doelstelling is vertaald naar een aantal onderzoeksvragen. Deze bestaan enerzijds uit een kwantificering van de problematiek van inburgeraars met een fysieke beperking en anderzijds uit meer kwalitatieve vragen waarin de belemmeringen en mogelijkheden voor de inburgeraars met een beperking centraal staan. In het onderstaande zijn de belangrijkste vragen samengevat:

1. Hoe groot is de groep niet-westerse potentiële inburgeraars met een visuele of andere fysieke beperking die:
 - inburgeringsplichtig is?
 - inburgeringsplichtig is, maar een ontheffing heeft ontvangen op medische gronden?
 - niet inburgeringsplichtig is, maar daar wel behoefte aan heeft?
2. Met welke problemen worden de visueel beperkte inburgeraars en andere inburgeraars met een fysieke beperking geconfronteerd? Zijn er hierbij verschillen tussen de onderdelen in de cursus en het examen, in het bijzonder het praktijkexamen en het centrale examen?
3. Is er binnen de genoemde groepen een betekenisvolle onderverdeling te maken naar aard van de beperking en/of gewenste hulpmiddelen?
4. Welke voorzieningen worden momenteel geboden aan visueel beperkte inburgeraars en andere inburgeraars met een fysieke beperking? In hoeverre kunnen voorzieningen als 'best practices' worden aangeduid?
5. Aan welke voorwaarden dient het inburgeringsaanbod voor blinden en slechtzienden en andere inburgeraars met een fysieke beperking te voldoen?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende wijzen van dataverzameling gehanteerd.

1. Verzameling van statistische data over inburgeraars met een fysieke beperking.
2. Gegevens van de IB-Groep over ontheffingen en het aantal afgelegde examens met bijzondere examenomstandigheden.
3. Interviews met tien gemeenten, die ervaring hebben met inburgeraars met een fysieke beperking.
4. Interviews met twaalf medisch adviseurs die de gemeenten in het onderzoek adviseren over ontheffingen.
5. Interviews met een aantal taalaanbieders in de benaderde gemeenten, waaronder een aantal gespecialiseerd in aanbod voor allochtonen met een beperking.
6. Interviews met organisaties die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van allochtonen met een beperking.

Ad 1: Statistische data over inburgeraars met een fysieke beperking

Om de kwantitatieve onderzoeksvraag te beantwoorden, is gezocht naar bronnen over het aantal allochtonen met een fysieke beperking. Daarbij is allereerst statistisch materiaal geraadpleegd. Daarnaast is informatie gevraagd bij belangenorganisaties. Opvallend is dat deze organisaties vaak nauwelijks zicht hebben op de omvang van de groep met een visuele, auditieve of motorische beperking, laat staan over de groep allochtonen onder hen. Voor mensen met een visuele beperking bleek uiteindelijk redelijk uitgewerkte data beschikbaar.² Voor mensen met een auditieve beperking is minder statistisch materiaal voor handen. Tot slot is de omvang van de groep met een motorische beperking nauwelijks te achterhalen. Deze is in dit onderzoek dan ook niet nader bepaald.

Ad 2: Gegevens van de IB-Groep over ontheffingen en het aantal afgelegde examens met bijzondere examenomstandigheden

De IB-Groep heeft zicht op hoeveel examens met aanpassingen er zijn afgelegd. De organisatie houdt echter niet systematisch bij voor welke aandoening bij de cliënt een aanpassing nodig was. Evenmin registreert de IB-groep welke aanpassing het betreft. De gegevens van de IB-groep bieden dus alleen zicht op het aantal aangepaste examens dat tot nu toe is afgelegd. Hierbij is niet te achterhalen of het om aanpassingen voor een visuele, auditieve of motorische beperking gaat.

Ad 3: Telefonische interviews met tien gemeenten

Er zijn tien gemeenten telefonisch benaderd om meer inzicht te krijgen op het aantal inburgeraars met een beperking. De G4 zijn benaderd en zes gemeenten uit de G21. Vier van deze zes gemeenten zijn gekozen, omdat zij recentelijk te maken hebben gehad met één of meer inburgeraars met een beperking.³ De laatste twee gemeenten zijn geselecteerd op basis van het relatieve hoge aantal inburgeraars dat in deze gemeenten een ontheffing heeft

² Limburg (2007) *Epidemiologie van visuele beperkingen en een demografische verkenning*.

³ Deze gemeenten hebben de minister van WWI benaderd met vragen over het aanbod voor inburgeraars met een beperking naar aanleiding van inburgeraar met beperkingen.

gekregen. De gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Breda, Groningen, Haarlem, Enschede en Vlaardingen.

De gemeenten is onder meer gevraagd naar:

- De omvang van de groep inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking.
- Het bereik van bovengenoemde groepen.
- Het beleid ten aanzien van inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking.
- Het aanbod voor inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking.
- De belangrijkste knelpunten voor deze groep.

Ad 4: Interviews met medisch adviseurs

Aangezien de IB-Groep de ontheffingen niet kan uitsplitsen naar het type lichamelijke beperking, is geprobeerd deze gegevens te achterhalen via interviews met medisch adviseurs in de gemeenten die zijn betrokken in het onderzoek. Voor de meeste keuringsinstellingen bleek het echter moeilijk om dergelijke informatie te achterhalen. Het uitvoeren van de medische keuringen bij inburgeraars is namelijk meestal maar een klein onderdeel van de taken van een medisch adviseur. Bovendien worden de keuringen daarbij doorgaans uitgevoerd door verschillende artsen. Hun bevindingen worden niet centraal geregistreerd binnen de organisatie, waardoor er geen algemeen overzicht is binnen de instellingen over de reden van de ontheffingen. De artsen konden daarentegen wel goed aangeven hoe zij omgaan met de wetgeving.

Ter aanvulling op de interviews met de medisch adviseurs is gesproken met een medewerker van Trompetter en van Eeden, een organisatie die de training inburgering verzorgt voor de medisch adviseurs. Ook geeft deze organisatie advies aan artsen en gemeenten, wanneer ze vragen hebben over de keuringen in het kader van inburgering. Het interview leverde meer algemene informatie op over de taken en ervaringen van de keuringsartsen.

Ad 5: Interviews met taalaanbieders

Om zicht te krijgen op het onderwijsaanbod voor inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking, zijn tien aanbieders benaderd in de gemeenten die zijn betrokken in het onderzoek. Daarnaast is specifiek gezocht naar instellingen die aanbod hebben voor inburgeraars met een fysieke beperking. Voor de inburgeraars met een visuele beperking is gesproken met Visio het Loo in Apeldoorn. Voor inburgeraars met een auditieve beperking bleken meer voorzieningen beschikbaar. In het kader van dit onderzoek is gesproken met Stichting Welzijn Doven Amsterdam (SWDA) en ROC Zadkine, locatie Schiedam. Deze organisaties bieden taallessen aan voor doven en slechthorenden met een buitenlandse achtergrond.

Ad 6: Interviews met gespecialiseerde organisaties

Voor de allochtonen met een visuele beperking zijn gesprekken gehouden met

Visio het Loo in Apeldoorn. Een andere belangrijke organisatie voor blinden en slechtzienden, Bartiméus, was niet geïnteresseerd in medewerking. Deze instantie verwees voor meer informatie wel door naar Visio het Loo. Voor mensen met een auditieve beperking is onder meer gesproken met de Nederlandse Vereniging voor Slechthorenden (NVVS) en de Stichting Welzijn Doven Amsterdam. Daarnaast is contact opgenomen met MEE⁴. Laatstgenoemde organisatie heeft toegang tot mensen met een beperking, waaronder ook allochtonen.

1.4 Gebruikte begrippen

Dit rapport heeft betrekking op inburgeraars met een visuele, auditieve, motorische beperking of een spraakstoornis. Hieronder volgt kort een toelichting op deze begrippen:

- Een visuele beperking betreft blinden en slechtzienden.
- Een auditieve beperking betreft doven en slechthorenden.
- Onder mensen met motorische beperking vallen rolstoelers of mensen die anderszins fysiek beperkt zijn.
- Onder spraakstoornis valt bijvoorbeeld stotteren.

Voor de leesbaarheid worden voor de visuele, auditieve of motorische beperking of een spraakstoornis in dit rapport tevens het verzamelbegrip fysieke beperking gebruikt. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de nadruk in dit rapport vooral ligt op mensen met een visuele of auditieve beperking en minder op de mensen met een motorische beperking of een spraakstoornis

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt enige achtergrondinformatie gegeven die relevant is voor het onderzoek. Het gaat hierbij om het inburgeringsexamen, de regeling rond de ontheffingen voor de inburgering en de positie van inburgeraars met een fysieke beperking. In hoofdstuk 3 wordt berekend hoe groot de groep inburgeraars met een beperking ongeveer is. Hierbij zal een schatting van zowel de inburgeraars met een visuele als auditieve beperking worden gemaakt op basis van bestaande cijfermatige data. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 aan de orde hoe gemeenten en taalaanbieders omgaan met inburgeraars met een beperking en welk aanbod er voor hen is. Hoofdstuk 5 vormt het slothoofdstuk, waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en enkele aanbevelingen worden gedaan.

⁴ Een landelijk netwerk van stichtingen die als taak hebben het ondersteunen van mensen met een beperking. Ze helpen mensen met vragen over hulpmiddelen, instanties en scholingsmogelijkheden en dergelijke. Zo hebben zij onder meer een rol bij de uitvoering van de WMO in gemeenten.

2 ACHTERGRONDHOOFDSTUK

Om inzicht te krijgen in de knelpunten die inburgeraars tegenkomen wanneer zij (gaan) deelnemen aan een inburgeringscursus, wordt in dit hoofdstuk een korte schets gegeven van de inrichting van de Wi, de exameneisen en de gronden waarop ontheffing kan worden verleend. Daarnaast wordt ingegaan op de situatie van anderstaligen met een visuele of auditieve beperking. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan het belang van communicatie voor deze groep.

2.1 De Wet inburgering

In 2007 is de Wet inburgering (2007) van kracht gegaan. Eén van de wijzigingen die deze wet kenmerkt ten opzichte van de oude wet, is dat alle vreemdelingen, oud- en nieuwkomers, verplicht zijn om deel te nemen aan de inburgering. Daarnaast bestaat er niet langer een inspanningsverplichting, maar moeten inburgeraars voor een examen slagen, willen zij aan de inburgeringsplicht voldoen.¹ Wanneer dit niet lukt, heeft de gemeente de mogelijkheid om inburgeraars te sanctioneren. De groep die niet verplicht is tot inburgering, maar wel behoefte heeft aan het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid, kan ook inburgeren. De Regeling vrijwillige inburgering biedt gemeenten de mogelijkheid om deze inburgeraars een aanbod van een inburgeringscursus te doen.

Inburgeraars kunnen op verschillende manieren aan de eisen van de inburgering voldoen:

- het behalen van het inburgeringsexamen;
- het behalen van het staatsexamen (niveau B1 of niveau B2);
- het afleggen van de Korte Vrijstellingstoets.

Allereerst is er het inburgeringsexamen. Dit is het examen dat het merendeel van de inburgeraars aflegt. Het examen bestaat uit twee onderdelen: het centrale examen en het praktijkexamen. In het centrale examen worden de volgende toetsen afgenomen:

- de Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS),
- de Toets Gesproken Nederlands (TGN),
- het Elektronisch Praktijkexamen (EPE).²

¹ Voor nieuwkomers of mensen die willen naturaliseren betekent dit alle onderdelen op niveau A2. Oudkomers voldoen al aan de eisen als zij voor lezen en schrijven A1 halen.

² Het EPE en KNS worden afgenomen op de computer en de TGN via de telefoon.

Naast het centrale deel van het examen wordt er ook een praktijkexamen afgenomen. Dit kan op meerdere locaties in het land. Voor dit examen kan een cursist kiezen uit verschillende opties. Hij of zij kan een portfolio van dertig bewijzen samenstellen, zes assessments doen of een combinatie van beide.

Een alternatief voor het centrale en decentrale inburgeringsexamen is het staatsexamen. De examens worden vrijwel wekelijks afgenomen op zes centrale locaties in het land. Het examen bestaat uit een spreek-, lees-, schrijf- en luistertoets. De vaardigheden worden getoetst op niveau B1, dan wel niveau B2. Dit eerste niveau geeft toegang tot opleiding en banen op MBO-niveau. Met niveau B2 is iemand in staat een opleiding of baan op HBO-niveau te volgen.

De Korte Vrijstellingstoets is tot slot een toets waarmee de inburgeraar aantoont dat hij het niveau van de inburgeringscursus al beheerst en dus niet meer hoeft deel te nemen aan de cursus. Het niveau van deze toets is B1. Daarnaast wordt ook de Kennis van de Nederlandse Samenleving en praktijksituaties getest. De vrijstellingstoets vindt plaats op dezelfde locaties als het centraal inburgeringsexamen.

Voor mensen met een beperking is het niet altijd mogelijk om aan het inburgeringsexamen deel te nemen. In de wet is dan ook opgenomen hoe moet worden omgegaan met inburgeraars met een fysieke of psychische beperking. In artikel 6, lid 1 van de wet is daartoe opgenomen:

Het college ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien die inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke beperking, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen.

Het hebben van een beperking op zich is echter niet voldoende om te worden ontheven van de inburgeringsplicht. Wanneer het mogelijk is voor een inburgeraar met een beperking om met gebruikmaking van de beschikbare bijzondere examenomstandigheden het inburgeringsexamen te behalen binnen vijf jaar, is er geen grond voor ontheffing.

De bijzondere examenomstandigheden betreffen:

- Examen in aangepaste locatie;
- Verlenging examentijd;
- Onderbroken examenafname;
- Aangepaste inroostering;
- Examenhulp;
- Grootbeeld;
- Grootschrift;
- Loepfunctie.

2.2 Medisch advies en ontheffingen

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, voorziet de Wi in het bieden van bijzondere examenomstandigheden, zodat een deel van de inburgeraars met een beperking toch kan deelnemen aan het examen. Indien deze aanpassingen niet voldoende zijn, kan worden overgegaan tot ontheffing. Een advies voor een eventuele ontheffing wordt gedaan door een door de gemeente aangewezen onafhankelijke arts, vaak van de GGD of een medische adviesdienst.

De keuringsarts moet de gemeente adviseren of een inburgeringsplichtige met een belemmering in staat is om te voldoen aan de inburgeringsplicht. De artsen hebben over het algemeen een speciale training gevolgd om te kunnen beoordelen of de fysieke, psychische of verstandelijke situatie van de inburgeraar reden is voor een ontheffing.

De arts adviseert tot ontheffing van de inburgeringsplicht, indien de inburgeringsplichtige zich niet zonder lichte aanpassingen in het voorbereidingstraject kan voorbereiden op het inburgeringsexamen. Ook adviseert de arts tot ontheffing wanneer de inburgeraar niet met gebruikmaking van de beschikbare bijzondere examenomstandigheden het inburgeringsexamen kan behalen binnen een termijn van vijf jaar. Wanneer de verwachting is dat de medische klachten binnen vijf jaar zodanig zijn afgenomen dat deelname wel mogelijk is, wordt niet geadviseerd tot ontheffing. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om tijdelijke klachten als een hernia. Wanneer de arts vaststelt dat de inburgeringsplichtige het examen wel zou kunnen halen met bijzondere examenomstandigheden of met aanpassingen in het voortraject, wordt geen advies tot ontheffing gegeven.

De artsen geven een advies tot wel of niet ontheffen. De gemeente beslist vervolgens op basis van dit advies of een inburgeraar daadwerkelijk een ontheffing krijgt.

2.3 Situatie van allochtonen met een fysieke beperking

In deze paragraaf wordt kort de situatie beschreven van anderstaligen met een visuele of auditieve beperking. Naast een korte definitie van de visuele en auditieve beperkingen wordt ook aandacht besteed aan het belang van communicatie en de belemmeringen die de inburgeraars met een beperking daarbij ondervinden.

Niet-westerse blinden en slechtzienenden

Bij een visuele beperking wordt onderscheid gemaakt tussen blinden en slechtzienenden. Blind betekent een visus minder dan vijf procent. Slechtzienend betekent een visus tussen vijf en dertig procent. Mensen met meer dan dertig procent zicht worden niet onder de mensen met een visuele beperking gerekend.

De studie 'Blind zijn is vooruit zien' van ProFor gaat uitgebreid in op de situatie van blinden en slechtzienden met een niet-westerse achtergrond. ProFor beschrijft dat het leven voor blinde en slechtziende Nederlanders al behoorlijk ingewikkeld is. Elke route en elke reis moet van tevoren worden doordacht, waarbij elke verandering van woon- of leefsituatie grote gevolgen heeft. Er is nauwelijks ruimte om dingen aan het toeval over te laten. Daarnaast is de samenleving maar in beperkte mate ingesteld op mensen met visuele beperkingen die zelfstandig willen leven, maar daar wel enige aanpassingen bij nodig hebben.

Voor blinden en slechtzienden met een niet-westerse achtergrond is er een dubbele barrière. Ze komen dezelfde obstakels tegen als autochtone blinden en slechtzienden. Daar bovenop hebben ze echter te maken met een extra belemmering. Zo is de communicatie met de buitenwereld lastig door het gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en het ontbreken van non-verbale communicatie.

Het is voor allochtonen met een visuele beperking lastig om de taal te leren, omdat voor hen meestal geen gebruik kan worden gemaakt van bestaande programma's. De programma's werken veel met pictogrammen om begrippen te leren. Blinden en slechtzienden kunnen de pictogrammen niet zien. Daarnaast worden steeds meer NT2-programma's digitaal aangeboden. Een blinde of slechtziende kan echter niet zo maar gebruikmaken van de computer. Zij moeten daar speciale vaardigheden voor ontwikkelen. Bovendien moet een computerprogramma eerst worden aangepast voordat een blinde of slechtziende er mee kan werken.

Veel niet-westerse blinden en slechtzienden beheersen geen braille. Een deel van hen heeft in het land van herkomst geen enkele vorm van onderwijs genoten, waardoor het leren van een andere taal extra moeilijk is.

Volgens ProFor blijven niet-westerse blinden en slechtzienden redelijk onzichtbaar voor de maatschappij. De familie verzorgt hen en stimuleert hen niet om zelfstandig te worden. Er is vaak sprake van schaamte bij familieleden dat zij een familielid met een fysieke beperking hebben. Blinden en slechtzienden in deze families leren dan bijvoorbeeld ook vaak niet met een witte stok te lopen.

Mede door de beperkte stimulans vanuit het eigen netwerk van de blinde en slechtziende om zelfstandig te functioneren in de Nederlandse maatschappij, zijn de blinden en slechtzienden maar in beperkte mate in staat om de weg te vinden naar specifieke ondersteuning en voorzieningen voor visueel beperkten. Ook is de instroom op de arbeidsmarkt onder deze groep zeer beperkt.

Niet-westerse doven en slechthorenden

Bij een auditieve beperking wordt onderscheid gemaakt tussen doven, zwaar slechthorenden en slechthorenden. Doof betekent geheel gehoorverlies. Zwaar slechthorenden hebben een gehoorverlies tussen 70 en 90 dB in het beste oor en kunnen ook met een gehoorapparaat spraak niet verstaan.

Slechthorenden kunnen vaak wel met hulpmiddelen nog spraak verstaan.

Een ander relevant onderscheid binnen de groep met een auditieve beperking is het onderscheid tussen doofgeborenen of vroegdoven (prelinguaal doof) enerzijds en mensen die later doof of slechthorend zijn geworden anderzijds. De eerste groep spreekt namelijk vaak slechts in beperkte mate Nederlands. Gebarentaal is hun eerste taal. De groep die later doof of slechthorend is geworden, spreekt doorgaans wel Nederlands. Ook onder de groep niet-westerse doven en slechthorenden komen vroegdoven en mensen die later doof of slechthorend zijn voor.

De situatie voor doven en slechthorenden met een niet-westerse afkomst is vergelijkbaar met blinden en slechtzienenden. Ook bij doven en slechthorenden stimuleren familieleden hen vaak nauwelijks om een zelfstandig leven in te richten. Uit interviews met een belangenorganisatie kwam naar voren dat sommige doven en slechthorenden door de familie thuisgehouden worden en zelden tot nooit buitenshuis komen. Gemeentelijke instellingen ontdekken hen 'bij toeval', bijvoorbeeld als er problemen zijn met een kind in het gezin. Wanneer de gemeente op deze wijze een dove of slechthorende tegenkomt, wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn voor participatie.

Ook bij niet-westerse allochtonen is er een verschil tussen vroegdoven en mensen die later doof zijn geworden. De vroegdoven hebben meestal weinig tot geen onderwijs genoten. Analfabetisme komt dan ook relatief veel voor.

Toch is de problematiek van autochtonen en allochtonen met een auditieve beperking iets meer onderling vergelijkbaar dan bij mensen met een visuele beperking. De belangrijkste belemmering voor beide groepen doven en slechthorenden is de communicatie met de buitenwereld. Communicatie met horenden is namelijk, los van de eventuele beheersing van de Nederlandse taal, erg lastig voor doven en slechthorenden. Zoals al eerder opgemerkt, is met name voor autochtonen die doof geboren zijn of vroegdoof zijn geworden, het Nederlands ook pas de tweede taal na de gebarentaal.

Motorische beperkingen en spraakstoornissen

Voor inburgeraars met andere fysieke beperkingen is in studies veel minder specifieke aandacht. Het is geen homogene groep, met name omdat de redenen voor een motorische beperking zeer verschillend zijn. De beperking kan bijvoorbeeld door een ziekte of een ongeluk veroorzaakt zijn.

Ook voor de inburgeraars met motorische beperking zal gelden dat de familie de zorgtaak op zich neemt. Wat betreft het leren van de taal zijn er echter veel minder beperkingen. Zij kunnen doorgaans gebruikmaken van reguliere methoden. Het vervoer naar een onderwijsinstelling is mogelijk wel een knelpunt.

Ook voor mensen met een spraakstoornis gelden doorgaans geen belemmeringen om gebruik te maken van het reguliere taalaanbod.

2.4 Conclusies

Onder de inburgeraars bevinden zich mensen met een visuele, auditieve of motorische beperking. Deze inburgeraars ondervinden door hun beperkingen een groot aantal belemmeringen in het betreden van de buitenwereld. Deze inburgeraars kunnen dan ook niet vanzelfsprekend deelnemen aan inburgeringscursussen en het inburgeringsexamen. In sommige gevallen volstaan aanpassingen om toch deel te kunnen nemen, in andere gevallen is dat niet voldoende. In de Wet inburgering is hiermee rekening gehouden. Mensen met een beperking kunnen namelijk gebruikmaken van bijzondere examenomstandigheden om toch deel te kunnen nemen aan het examen. Wanneer deze aanpassingen niet voldoende zijn voor een inburgeraar met fysieke beperkingen om het inburgeringsexamen te behalen, kan worden overgegaan tot een ontheffing.

Een onafhankelijke medisch adviseur van een door de gemeente aangewezen instelling, adviseert over een eventuele ontheffing. Hierbij is leidend of een inburgeraar binnen vijf jaar in staat is om deel te nemen aan het examen, eventueel met aanpassingen. De gemeenten beslissen op basis van het advies of een inburgeraar daadwerkelijk een ontheffing krijgt.

3 AANTAL INBURGERAARS MET EEN FYSIEKE BEPERKING

Er zijn geen populatiegegevens beschikbaar over het aantal niet-westerse allochtonen met een visuele, auditieve of motorische beperking of spraakstoornis. De feitelijke omvang van deze groep die voor verplichte of vrijwillige inburgering in aanmerking komt, is daarmee niet goed aan te geven. Wel kan op basis van een aantal gegevens over de bevolking als geheel een ruwe schatting worden gemaakt van de inburgeringspopulatie met een fysieke beperking. Deze schatting wordt in dit hoofdstuk gegeven, waarbij tevens wordt ingegaan op de onderliggende berekening.

3.1 Bepaling van het aantal inburgeraars met een visuele beperking op basis van bronnenmateriaal

In Nederland zijn ongeveer 300.000 mensen met een visuele beperking.¹ Het aantal blinden en slechtzienden van niet-westerse afkomst in deze groep wordt door ProFor geschat op ruim 31.000 voor het jaar 2005. Dit aantal van ruim 31.000 is gebaseerd op de aanname dat wanneer 10,4 procent van de bevolking van niet-westerse afkomst is, een vergelijkbaar percentage zal gelden voor het aantal blinden en slechtzienden van niet-westerse binnen de totale groep blinden en slechtzienden.²

Voor het bepalen van de omvang van de groep blinden en slechtzienden die vallen onder de Wet inburgering moeten we echter eerst nog een aantal selectiecriteria toepassen op de groep. De inburgeringsplicht geldt namelijk alleen voor niet-westerse eerste generatie vreemdelingen tussen de 18 en 65 jaar die voor langdurig verblijf naar Nederland zijn gekomen en nog onvoldoende de Nederlandse taal beheersen. Mensen die genaturaliseerd zijn en migranten uit de EU/EER kunnen niet verplicht worden om in te burgeren, maar mogen wel op vrijwillige basis deelnemen.

Er zijn geen harde cijfers over het aantal blinde en slechtziende inburgeraars. Er wordt daarom volstaan met een ruwe schatting waarbij gebruik wordt gemaakt van de gegevens over de betreffende aandoeningen, die bekend zijn

¹ ProFor (2009) *Blind zijn is vooruit zien*. Amsterdam: ProFor. Zij gebruiken hierbij de cijfers uit het volgende rapport: Limburg, H. (2007) *Epidiologie van visuele beperkingen en een demografische verkenning*. Groeterbroek: Health Information Services.

² Het percentage van 10,4 procent betreft zowel eerste als tweede generatie niet-westerse allochtonen. Wanneer alleen gekeken wordt naar de eerste generatie betreft het 6,4 procent. Dit zou neerkomen op 19.255 blinde en slechtziende eerste generatie allochtonen van niet-westerse afkomst.

voor de totale bevolking in Nederland en de omvang van de inburgeringspopulatie in dit land.³

Bij de schatting van het aantal niet-westerse blinden en slechtzienden wordt ervan uitgegaan dat het percentage mensen met een visuele beperking onder de totale bevolking en onder de allochtone populatie niet van elkaar verschilt. Het is echter mogelijk dat bepaalde ziektebeelden of afwijkingen meer of minder voorkomen onder mensen met een niet-westerse achtergrond.⁴ Aangezien hierover geen harde gegevens beschikbaar zijn, kan hiermee geen rekening worden gehouden in de schatting.

Kengetallen

Om het aantal blinde en slechtziende inburgeraars te berekenen, zijn de volgende kengetallen nodig.

- Het aantal blinden en slechtzienden dat in de leeftijdscategorie 15-65 jaar valt. Dat is ongeveer 13 procent van alle blinden en slechtzienden in Nederland (Limburg, 2007). Er zijn dus ongeveer 39.000 blinden en slechtzienden in die leeftijdsklasse.
- Het aantal eerste generatie niet-westerse allochtonen in de leeftijdsklasse van 15-65 jaar. Dat zijn er ongeveer 880.000. Dat is 9 procent van de totale bevolking in die leeftijdsklasse.⁵
- De groep inburgeringsplichtige en vrijwillige inburgeraars. Niet alle niet-westerse eerste generatie migranten vallen onder de Wet inburgering of de Regeling vrijwillige inburgering. De schatting is dat 500.000 van hen potentiële inburgeraars zijn.⁶ Dat is 57 procent van het totaal aantal niet-westerse eerste generatie migranten tussen 15 en 65 jaar.
- De verdeling blinden en slechtzienden in de populatie. Omdat er verschil is tussen de mate waarin blinden en slechtzienden worden ontheven, wordt apart uitgerekend hoe groot de groep blinde en slechtziende potentiële inburgeraars is. Ongeveer een kwart van de groep met een visuele beperking is blind en driekwart is slechtziend.⁷

³ Voor de schatting van het aantal inburgeraars wordt gebruik gemaakt van studie van Limburg (2007), omdat deze het meest gedetailleerd is. Een andere bron waar nog op gewezen kan worden is een publicatie van Stilma e.a. De cijfers zijn overigens sterk vergelijkbaar met Limburg. Stilma gaat uit van 2 procent blinden en slechtzienden in Nederland (ongeveer 300.000) in 2005, waarbij ongeveer 15 procent in de leeftijdsklasse 15 tot 65 jaar valt. Uit: Stilma, J.S., Voorn, Th. B. (eds) (2008) *Oogheelkunde*. Houten: BSL, pagina 319. Overigens voor de bepaling van het aantal blinde en slechtziende inburgeraars gerekend met afgeronde getallen ter bevordering van de leesbaarheid.

⁴ Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat onder bepaalde allochtone bevolkingsgroepen meer diabetes voorkomt. Ook is er vaker sprake van onderbehandeling van chronische ziekten, waardoor er mogelijk vaker complicaties, zoals slechtziendheid optreden (ProFor, 2009).

⁵ CBS, Statline. Het CBS hanteert vijfjaarklassen. Er is daarom gekozen voor de leeftijdsgroep 15 tot 65 jaar. Deze leeftijdsgroep komt het dichtst in de buurt van de groep inburgeraars (18-65 jaar).

⁶ Dit aantal is voor aanvang van het ingaan van de Wi geschat als aantal niet-westerse anderstaligen, dat het Nederlands onvoldoende beheerst en dus gedefinieerd kan worden als potentieel inburgeraar. Zie bijvoorbeeld: Jaarrapport Integratie 2007, SCP, pagina 54.

⁷ Afkomstig uit Limburg (2007) en Stilma (2008).

In tabel 3.1 is opgenomen wat bovenstaande kengetallen betekenen voor de omvang van de groep blinde en slechtziende inburgeraars.

Tabel 3.1 Schatting aantal blinde en slechtziende inburgeraars

Onderwerp	Kengetal	Blinden	Slechtzienden
Stap 1: Aantal blinden en slechtzienden 15-65 jaar	39.000	9.750	29.250
Stap 2: Niet-westers allochtoon	9% van stap 1	880	2.632
Stap 3: Potentiële groep inburgeraars met een visuele beperking	57% van stap 2	500	1500

Op basis van bovenstaande berekening komen we uit op een aantal van 500 blinde inburgeraars en 1500 slechtziende inburgeraars.

Voor de groep inburgeraars kan verder nog het aantal inburgeringsplichtige en vrijwillige inburgeraars (niet-westers) worden geschat. Deze verhouding zal ongeveer 50/50 zijn.⁸ Naar schatting zijn er dan ongeveer 250 blinde en 750 slechtziende inburgeringsplichtigen en ongeveer 250 blinde en 750 slechtziende vrijwillige inburgeraars.

Nogmaals moet benadrukt worden dat het om een ruwe schatting gaat, waarin geen rekening is gehouden met eventuele verhoogde gezondheidsrisico's onder de niet-westerse bevolking in Nederland.⁹

3.2 Aantal inburgeraars met een visuele beperking in beeld bij de gemeenten

Om een indruk te krijgen in hoeverre gemeenten te maken hebben met inburgeraars met een visuele beperking, is de gemeenten en medisch adviseurs gevraagd hoeveel inburgeraars met een visuele beperking bij hen in beeld zijn sinds de invoering van de Wi.

Uit de interviews komt naar voren dat het om een zeer beperkt aantal gaat. De gemeenten en medisch adviseurs hebben overigens alleen zicht op inburgeringsplichtigen. Daarbij blijkt incidenteel dat een opgeroepen inburgeringsplichtige een visuele beperking heeft. De gemeenten en medische diensten hebben overigens niet geregistreerd hoeveel mensen met een

⁸ Uit: Jaarrapport Integratie 2007, SCP, pagina 54.

⁹ Zoals al eerder aangegeven zijn bij niet-westerse allochtonen verhoogde gezondheidsrisico's geconstateerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om diabetes of hart- of vaatziekten. Ook is vaak sprake van onderbehandeling van chronische ziekten. De verhoogde risico's gelden echter vooral voor de groep ouderen.

visuele beperking daadwerkelijk bij hen aan de balie zijn geweest. Op basis van de interviews met de gemeenten kan wel worden geconstateerd dat het om een zeer klein aantal gaat.¹⁰

3.3 Bepaling van het aantal inburgeraars met een auditieve beperking op basis van bronnenmateriaal

Aantal doven en slechthorenden

Volgens CBS cijfers van begin jaren 90 zijn er 220.000 doven en slechthorenden in de leeftijd van 20-65 jaar. Dit ligt tussen de 14 en 22 procent van de totale groep.

Daarnaast zijn er cijfers beschikbaar over de groep doven en zwaar slechthorenden, namelijk 24.000 en 33.000 (Josten, 2007).¹¹ De SWDA (Stichting Welzijn Doven Amsterdam) komt tot een min of meer vergelijkbare schatting van 25.000 doven en zwaar slechthorenden.

In het onderstaande wordt met bovenstaande cijfers berekend wat deze cijfers betekenen voor het aantal auditief beperkte inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Er wordt daarbij eerst gekeken naar het aantal doven en slechthorenden. Daarna wordt een schatting gegeven van het aantal doven en zwaar slechthorenden in deze groep. De laatsten ondervinden namelijk meer belemmeringen om deel te nemen aan inburgering dan de andere slechthorenden. De doven en zwaar slechthorenden zullen in veel gevallen worden ontheven.

Doven en slechthorenden

Er zijn ongeveer 220.000 mensen met een auditieve beperking in de leeftijd van 20 tot 65 jaar. Analoog aan de berekening in paragraaf 3.1 is 9 procent niet-westers allochtoon. Dit betekent dat er ongeveer 19.800 mensen met een auditieve beperking van niet-westerse afkomst zijn. Ongeveer 57 procent van deze groep is een potentiële inburgeraar. Dat zijn dus afgerond **11.800** inburgeraars met een auditieve beperking.

Doven en zwaar slechthorenden

Om meer inzicht te krijgen in het deel van de inburgeraars dat vrijwel zeker zal worden ontheven van de groep van 11.800 wordt apart het aantal doven en zwaar slechthorenden berekend.¹²

¹⁰ Uit de interviews komt het aantal van 18 naar voren. Dit betekent dat sinds de start van de Wi de gemeenten 18 inburgeraars met een visuele beperking hebben gezien. Het daadwerkelijk aantal ligt waarschijnlijk hoger, aangezien twee van de G4 geen aantallen hebben genoemd.

¹¹ Josten, E.J.C. (2007) *De positie van doven en zwaar slechthorenden op de arbeidsmarkt*. Tilburg: OSA. Van de groep van 24.000 tot 33.000 zijn 7.000 tot 24.000 vroeg doof.

¹² Zwaar slechthorend houdt in dat zij op andere communicatievormen dan het gehoor zijn aangewezen. Dit betekent een gehoorverlies tussen de 70 en 90 dB in het beste oor. Zij kunnen ook met een gehoorapparaat spraak niet verstaan.

Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de schatting van het SWDA die uitkomt op 25.000 doven en zwaar slechthorenden. Voor deze groep wordt ook aangenomen dat 9 procent niet-westerse allochtonen zijn en 57 procent behoort tot de inburgeringspopulatie. Helaas zijn voor deze groep geen cijfers over de leeftijdsverdeling voor handen. De gemaakte schatting betekent dan ook dat dit een maximumschatting is, aangezien een deel van de mensen ouder dan 65 jaar zal zijn.

Er zijn ongeveer 25.000 doven en zwaar slechthorenden.

Van deze groep van 25.000 is 9 procent niet-westers allochtoon, dat betekent dat er ongeveer 2250 doven en zwaar slechthorenden van niet-westerse afkomst zijn.

Ongeveer 57 procent van deze groep is een potentiële inburgeraar. Dat zijn dus afgerond maximaal **1280** dove en zwaar slechthorende inburgeraars.

Samenvattend zijn er ongeveer **11.800** dove en slechthorende potentiële inburgeraars, waarvan ten hoogste **1280** doof of zwaar slechthorend. De helft van hen zal inburgeringsplichtig zijn. De andere helft valt onder de vrijwillige inburgering.

3.4 Aantal inburgeraars met een auditieve beperking in beeld bij de gemeenten

Net zoals voor de inburgeraars met een visuele beperking is de gemeenten en adviseurs gevraagd hoeveel inburgeraars met een auditieve beperking zij hebben gezien bij een intake of keuring. Ook voor de doven en slechthorenden gaat het om een zeer beperkt aantal, dat niet apart wordt geregistreerd. Bij navraag bleek dat in de tien gemeenten in het onderzoek ten minste negentien inburgeraars met een beperking aan de balie zijn geweest sinds de invoering van de Wi.¹³

3.5 Bepaling van groep overig fysiek beperkte inburgeraars

Voor de groep met een motorische beperking en mensen met een spraakstoornis zijn geen bruikbare populatiegegevens beschikbaar. Er zijn veel oorzaken die ten grondslag liggen aan de reden waarom mensen in een rolstoel zitten of anderszins problemen hebben met mobiliteit. Wanneer er verder geen problemen zijn met de fysieke gezondheid, vormt een motorische beperking volgens de medisch adviseurs en gemeenten zelden een belemmering om deel te nemen aan een inburgeringscursus. Vaak echter is er sprake van een combinatie van factoren, waarbij de psychische klachten over

¹³ Het aantal is hoger omdat twee van de G4-gemeenten geen aantallen konden noemen.

het algemeen zwaarwegender zijn. De gemeenten geven dan ook aan geen zicht te hebben op het aantal inburgeraars met een motorische beperking of spraakstoornis. Ook hier gaat het echter maar om een beperkt aantal per gemeente.

3.6 Aantal examens met aanpassingen

Op basis van de cijfers van de IB-groep kan een indicatie worden verkregen van het aantal mensen dat met bijzondere examenomstandigheden heeft deelgenomen aan een inburgeringsexamen. Er is in het registratiesysteem ook aangegeven waarom iemand beroep doet op de bijzondere examenomstandigheden. Deze gegevens zijn echter niet systematisch bijgehouden, waardoor de cijfers met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Uit de cijfers van de IB-groep blijkt dat in 2007 geen enkele inburgeraar gebruik heeft gemaakt van de bijzondere examenomstandigheden. In 2008 zijn er door 43 examenkandidaten aanpassingen aangevraagd. Ruim de helft (26) heeft dit vanwege fysieke beperkingen of klachten gedaan. Onder hen waren waarschijnlijk tien mensen met auditieve beperkingen en zes met een visuele beperking. De overigen hadden allerlei verschillende fysieke klachten.

In 2009 is het aantal mensen dat een aanpassing heeft aangevraagd gestegen tot 70¹⁴, waarvan iets minder dan de helft voor fysieke beperkingen of klachten. Onder hen waren waarschijnlijk zeven mensen met een auditieve beperking en negen met een visuele.

Op basis van de gegevens van de IB-groep kan worden geconcludeerd dat een kleine groep inburgeraars met een beperking de weg naar het inburgeringsexamen weet te vinden en met bijzondere examenomstandigheden het examen aflegt.

3.7 Samenvatting

Op basis van statistische bronnen is een schatting gemaakt van het aantal inburgeraars met een visuele beperking en het aantal inburgeraars met een auditieve beperking. In deze schatting is ervan uitgegaan dat het percentage mensen met een visuele of auditieve beperking onder de totale bevolking en onder niet-westerse allochtonen niet van elkaar verschilt. Het is echter mogelijk dat er in verhouding meer mensen met een beperking voorkomen onder de niet-westerse migranten, waarmee de schattingen iets hoger zouden kunnen uitkomen. Aangezien daar geen betrouwbare gegevens over zijn, is dit

¹⁴ Het betreft hier het aantal aanvragen. Nog niet iedereen heeft ook daadwerkelijk examen gedaan.

niet meegenomen in de berekening.

De schattingen voor de inburgering zijn:

- 500 blinde inburgeraars, waarvan 250 inburgeringsplichtig;
- 1500 slechtziende inburgeraars, waarvan 1250 inburgeringsplichtig;
- 11.800 inburgeraars met een auditieve beperking, waarvan ten hoogste 1280 doof of zwaar slechthorend. Ook van deze groepen is waarschijnlijk de helft inburgeringsplichtig.
- Voor de groep met motorische beperkingen of spraakstoornissen is geen schatting gedaan. Enerzijds is dit omdat er geen bruikbare gegevens beschikbaar zijn. Anderzijds is de groep te diffuus om een schatting te kunnen maken.

Uit de interviews met de gemeenten, taalaanbieders en medisch adviseurs komt eveneens naar voren dat het om zeer kleine aantallen gaat. Deze aantallen zijn echter zo beperkt dat de mogelijkheid bestaat dat een deel van de potentiële inburgeraars met een visuele of auditieve beperking (nog) niet is bereikt voor de inburgering.

4 **BELEID EN UITVOERING INBURGERING VOOR INBURGERAARS MET EEN FYSIEKE BEPERKING**

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van inburgeringsbeleid in gemeenten voor mensen met een fysieke beperking centraal. Daarbij wordt eerst ingegaan op de wijze waarop gemeenten met deze groep omgaan. Vervolgens komen de ervaringen van de medisch adviseurs aan de orde. Daarna wordt gekeken wat het aanbod is voor de inburgeraars met een fysieke beperking, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de mogelijkheden binnen het reguliere aanbod van de taalaanbieders en meer specifiek aanbod. In de conclusie worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

4.1 **Ervaringen van gemeenten met inburgeraars met een fysieke beperking**

Beleidsmedewerkers inburgering van tien grote en middelgrote gemeenten zijn gevraagd naar de ervaringen met de groep inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking of spraakstoornis.¹ Het eerste dat uit de interviews naar voren kwam, is dat gemeenten maar weinig met deze specifieke groepen te maken hebben. Het aantal inburgeraars met een beperking dat zich na een oproep van de gemeente of vrijwillig meldt voor een intake is zeer gering. De gemeenten hebben dan ook geen specifiek beleid voor deze groepen ontwikkeld. Per individu wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn. Toch leidt dit er toe dat in de praktijk blijkt dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in de wijze waarop deze inburgeraars worden begeleid. Hieronder worden deze verschillen beschreven waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar de intake, de resultaten van de medische keuring, de aangeboden voorzieningen en de samenwerking met andere instanties.

Intake en werving

Elke gemeente in het onderzoek geeft aan dat ze alle inburgeringsplichtigen oproepen voor een intakegesprek. De gemeenten beschikken van tevoren niet over informatie over de potentiële inburgeraar. Pas bij het oproepen blijkt dan of het een inburgeraar betreft met een visuele of andere fysieke beperking. Daarnaast geven de gemeenten aan dat ze niet actief werven onder groepen mensen met een visuele, auditieve of andere fysieke beperking. Hiervoor is de omvang van voornoemde groep te klein.

¹ Het gaat hier om Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Tilburg, Breda, Haarlem, Enschede en Vlaardingen.

Ontheffing of plaatsing

Alle gemeenten die zijn benaderd, werken op dezelfde manier wanneer na het intakegesprek blijkt dat een persoon een visuele, auditieve of andere fysieke beperking heeft: de persoon wordt aangemeld voor een medische keuring. De keuringsarts stelt vervolgens vast of de visueel of fysiek beperkte persoon op medische gronden een ontheffing van de inburgeringsplicht kan krijgen en geeft hierover advies aan de gemeente.

Op basis van het advies na de keuring, kunnen drie groepen worden onderscheiden:

- 1) Inburgeraars die een ontheffing hebben gekregen en ook niet willen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten.
- 2) Inburgeraars die ontheven zijn, maar die wel graag een taal cursus zouden willen volgen.
- 3) Inburgeraars met een beperking die geen ontheffing krijgen.

Hieronder wordt voor de verschillende groepen de rol van de gemeente en de mogelijkheden verder uitgewerkt.

Inburgeraars die een ontheffing hebben gekregen en ook niet willen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten

Voor de groep die is ontheven en aangeeft niet te willen deelnemen aan activiteiten, stopt het inburgeringsproces na het keuringsadvies. De ontheffing vloeit voort uit de beslissing dat de inburgeraar het examen naar verwachting niet binnen vijf jaar zal kunnen afleggen. De gemeente heeft in het kader van de inburgering dan ook geen wettelijke taak voor deze groep.

Inburgeraars die ontheven zijn, maar wel een taal cursus willen volgen

Ook voor deze groep heeft de gemeente geen wettelijke taak in het kader van de inburgering. Toch zijn er verschillende gemeenten die actief op zoek gaan naar mogelijkheden voor deze groep anderstaligen. Wel verschillen de gemeenten sterk in de mate waarin doorverwijzing of begeleiding naar vervolgvacatures plaatsvindt. In een zestal gemeenten wordt een alternatieve voorziening geboden of actief doorverwezen of samengewerkt met andere gemeentelijke diensten. Zo krijgen in een grote gemeente inburgeraars met een visuele beperking een aanbod om deel te nemen aan een taalcoachproject. Dezelfde gemeente verwijst inburgeraars met een auditieve beperking door naar een welzijnsinstelling, die taal cursussen aanbiedt voor dove allochtonen (zie kader verderop in dit hoofdstuk). Twee middelgrote gemeenten bieden taal aan huis of een re-integratie- of ander participatietraject aan, afhankelijk van de wensen en de situatie van de betrokken inburgeraar. In een andere grote gemeente wordt geprobeerd ontheven inburgeraars door te geleiden naar 'laagdrempelige projecten' in de wijk of vrijwilligersprojecten zoals een maatjesproject. Twee andere middelgrote gemeenten geven aan dat wordt samengewerkt met de Sociale Dienst. In het geval van een uitkeringsgerechtigde inburgeraar met een beperking wordt gekeken of in het kader van re-integratie speciale trajecten

mogelijk zijn. Het uitgangspunt daarbij is dat mensen mogelijk niet kunnen re-integreren op de arbeidsmarkt, maar eventueel wel taallessen kunnen volgen.

Andere gemeenten bemoeien zich niet actief met eventuele doorgeleiding. Zo geven drie middelgrote gemeenten aan geen ervaring te hebben met het aanbieden van participatieprojecten aan ontheven inburgeraars met een visuele of andere fysieke beperking. Deze mensen verdwijnen na de ontheffing dus vrijwel direct uit beeld. Ten slotte meldt één van de vier grote gemeenten expliciet dat het aanbieden van trajecten na ontheffing niet onder hun taak valt. Volgens hen krijgen mensen met een visuele of auditieve beperking doorgaans een WIA of Wajong-uitkering. Het is in de ogen van de afdeling Inburgering van deze gemeente de taak van het UWV om een traject aan te bieden als deze mensen dat willen.

Inburgeraars met een beperking die geen ontheffing krijgen

De inburgeraars die niet worden ontheven hebben doorgaans minder ernstige beperkingen dan de groep die wel wordt ontheven. Zij kunnen met hulpmiddelen nog enigszins zien of horen en daardoor een inburgeringscursus volgen. De gemeenten moeten deze inburgeraars een inburgeringstraject aanbieden. In de uitvoeringspraktijk blijken er gemeentelijke verschillen te bestaan in de vormgeving van deze trajecten.

Geen enkele gemeente heeft van tevoren speciale voorzieningen ingekocht voor de groep inburgeraars met een fysieke beperking. De meeste gemeenten proberen de inburgeraars met visuele of andere beperkingen dan ook zoveel als mogelijk te plaatsen in de reguliere inburgeringstrajecten, zij het met de nodige aanpassingen, zoals grootbeeld of een loep. De gemeenten hebben daarbij de verwachting dat de aanbieder de aanpassingen zal leveren. Overigens wordt dit meestal niet gecontroleerd.

Daarnaast gaat ongeveer de helft van de benaderde gemeenten op zoek naar ander aanbod, indien een regulier traject met aanpassingen niet voldoende is. Zij kopen dan op individuele basis een traject in. Hierbij kan gedacht worden aan thuisles, begeleiding vanuit een instelling met ervaring met de doelgroep of logopedie. Een enkele gemeente is reeds bezig om de mogelijkheden van een Persoonsgebonden Inburgeringsbudget (PIB) in te zetten zo als blijkt uit het onderstaande kader.

Het PIB: een voorbeeld

In een middelgrote gemeente wordt gekeken wat de mogelijkheden van een PIB zijn. Er is een inburgeringsplichtige klant met een visuele beperking. Dit betreft een klant met slechts twaalf procent zicht. Dit was echter geen grond voor een ontheffing van de inburgeringsplicht.

In eerste instantie is de klant aangemeld bij het ROC. Vanuit het beschikbare aanbod was er geen passende voorziening mogelijk. Het traject is dan ook niet van start gegaan.

Omdat de klant toch moet voldoen aan de inburgeringsplicht, wordt nu door de gemeente onderzocht wat de mogelijkheden van een Persoonlijk Inburgeringsbudget zijn. Gedacht wordt aan het inzetten van een taaldocent die bij de inburgeraar aan huis les wil geven. De inburgeraar heeft namelijk thuis wel de nodige middelen om lessen te kunnen volgen. Er wordt gedacht aan een docent in opleiding. In aansluiting hierop zal de klant door een jobcoach vanuit een instelling voor blinden (Bartimeus) begeleid worden naar werk.

Naast of in aanvulling op het reguliere aanbod geven enkele gemeenten ook aan taalcoaches (of andere taalprojecten) beschikbaar te hebben voor het begeleiden van inburgeraars.² Hierbij blijkt het echter niet makkelijk om geschikte taalcoaches te vinden voor inburgeraars met een beperking. In de praktijk blijkt dat slechts één grote gemeente reeds ervaring heeft met het inzetten van een taalcoach voor een visueel beperkte inburgeraar. Zij hebben onlangs een vrijwilligersorganisatie bereid gevonden om een taalcoach te leveren voor een blinde inburgeraar. Het is nog niet duidelijk of het inzetten van een taalcoach een goed instrument is.

De gemeenten die reeds ervaring hebben met het individueel inkopen van trajecten geven aan dat het voor inburgeraars met een visuele beperking lastiger is om voorzieningen in te kopen dan voor inburgeraars met een auditieve beperking of voor iemand met een motorische beperking. Voor slechthorenden kan het bijvoorbeeld al voldoende zijn om voor in de klas te gaan zitten of om een luistertoets alleen te maken. Ook het hoger draaien van de volumeknop biedt vaak een oplossing. Voor inburgeraars met een motorische beperking is het vooral belangrijk dat de scholingsinstelling bereikbaar en begaanbaar is.

Voor inburgeraars met een visuele beperking is er daarentegen vaak meer nodig dan de aanpassingen die voor handen zijn, zoals het vergroten van het computerscherm of de loepfunctie. Niet alle inburgeraars met een visuele beperking hebben namelijk ervaring met het gebruik van dergelijke hulpmiddelen en moeten dit eerst leren. De taalaanbieders voorzien echter meestal niet in dergelijke instructies. Inburgeraars met een visuele beperking hebben daarnaast ook vaak behoefte aan individueel les. In een volle klas kunnen zij te weinig opnemen van de lesstof.

Opvallend is dat één grote gemeente aangeeft geen ervaring te hebben met het bieden van een traject voor inburgeraars met een visuele beperking, omdat deze mensen vrijwel altijd ontheffing krijgen van de inburgeringsplicht.

Knelpunten

De gemeenten noemen verschillende knelpunten. Deze knelpunten gelden vooral ten aanzien van het bieden van een voorziening aan inburgeraars met een beperking die niet ontheven worden. De knelpunten hebben betrekking op

² Het ministerie van VROM subsidieert gemeenten voor het aanstellen van coaches. Dit zijn vrijwilligers die inburgeraars helpen met het leren van de Nederlandse taal.

het beperkt aantal voorzieningen, het gebrek aan kennis over de mogelijkheden om maatwerk te bieden en de kosten. Hieronder worden deze op een rij gezet.

Knelpunten ten aanzien van het (gemeentelijk) beleid:

- Mede door het beperkte aantal inburgeraars met een beperking, verdiepen gemeenten zich niet in het mogelijke aanbod voor deze groep. De gemeenten hebben dan ook weinig kennis van de sociale kaart voor groepen met een fysieke beperking.
- Wanneer een gemeente niet werkt met casemanagement of trajectbegeleiding is het zicht op de vorderingen van de inburgeraars beperkt.
- De mogelijkheden van het PIB kunnen volgens een gemeente nog nauwelijks worden ingezet. Voorzieningen die via het PIB verkregen kunnen worden, leiden bovendien niet altijd op tot het inburgeringsexamen, waardoor het geen toereikend middel is.

Knelpunten ten aanzien van voorzieningen:

- Alle gemeenten geven aan dat er slechts weinig voorzieningen zijn voor inburgeraars met een beperking. De aanpassingen die mogelijk zijn bij een reguliere inburgeringscursus zijn niet altijd voldoende voor een inburgeraar. In het bijzonder wordt daarbij gewezen op de afwezigheid van voldoende individuele begeleiding.
- Niet alle trajectuitvoerders zijn even flexibel om aanpassingen te doen, omdat dat het tijd en daarmee extra geld kost. Door het geringe aantal inburgeraars dat gebruikmaakt van de voorzieningen, zijn de aanbieders niet altijd bereid om dergelijke investeringen te doen.
- Het specifieke aanbod voor anderstaligen met een auditieve beperking, wordt veelal uitgevoerd door vrijwilligers. Het gevolg hiervan is dat het aantal plaatsen beperkt is. Ook maakt het werken met vrijwilligers het aanbod meer kwetsbaar.
- Voor inburgeraars met een visuele beperking ontbreekt vrijwel specifiek aanbod. Zo is er maar één instelling die NT2-lessen biedt.

Knelpunten ten aanzien van de financiering:

- Omdat het aantal inburgeraars met een visuele of auditieve beperking slechts klein is, is het erg kostbaar voor deze groep om maatwerk te bieden. Dit argument wordt door verschillende gemeenten genoemd.
- Doordat niet gewerkt wordt met gedeeltelijke vrijstellingen (alleen een toets gesproken Nederlands, of alleen een schriftelijke toets) zijn de mogelijkheden voor inburgeraars beperkt. In dit verband stelt een beleidsmedewerker van een grote gemeente voor om deze groep mensen vrij te stellen van bepaalde onderdelen van het examen. Momenteel biedt de huidige financieringssysteem hier te weinig ruimte voor: wanneer een inburgeraar (een gedeelte van) het examen niet doet, kan de gemeente slechts dertig procent declareren.

Overige knelpunten

- Een knelpunt van een heel andere orde is dat twee mensen in een gemeente steeds zakken voor hun toets gesproken Nederlands, omdat ze stotteren of een ernstig hese stem hebben. De gemeente weet niet goed wat ze met deze twee mensen moet doen.

4.2 De medisch adviseurs: wel of niet ontheffen

De medisch adviseurs waren moeilijk te bereiken voor deelname aan dit onderzoek. Dit kwam vooral omdat de door ons gevraagde informatie niet systematisch wordt bijgehouden. De artsen registreren niet welke beperkingen ze tegenkomen, maar leggen alleen vast of er wel of geen advies voor (gedeeltelijke) ontheffing wordt gegeven. Het keuren van inburgeraars is één van de onderdelen van hun werkzaamheden. In de meeste gevallen zijn er bij de keuringsartsen meer artsen betrokken bij de keuringen. Hierdoor heeft geen van de medewerkers een totaal overzicht.

Advisering over ontheffing

Het uitgangspunt dat de artsen hanteren is of een inburgeraar binnen vijf jaar in staat is aan het inburgeringsexamen deel te nemen, al dan niet met lichte aanpassingen. Blinden en doven krijgen dan ook altijd het advies voor gehele ontheffing, aangezien er niet voldoende aanpassingen aan het examen kunnen worden gedaan om hen deel te laten nemen. Bij slechtzienden en slechthorenden wordt onderzocht of de aanpassingen, zoals bijvoorbeeld een loep, een meelezer, voorin in de klas, voldoende zijn om iemand toch te laten deelnemen. Bij twijfel wordt eerst gekeken naar de motivatie van de inburgeraar. Ook neemt de keuringsarts het vóórkomen van andere klachten mee in zijn oordeel. Een zeer gemotiveerde inburgeraar met beperkingen zal minder snel ontheven worden, dan een niet-gemotiveerde. Volgens de artsen worden mensen in een rolstoel zelden afgekeurd, alleen als sprake is van multiproblematiek. Het criterium is of zij enige tijd kunnen zitten en daarmee dus kunnen deelnemen aan een cursus en examen. Er worden eventueel wel aanpassingen geadviseerd, zoals onderbrekingen van de les en langere examentijd. Iemand met een aandoening als stotteren, krijgt geen ontheffing, aangezien zij gewoon kan deelnemen aan de lessen.

Knelpunten

De artsen ervaren weinig knelpunten ten aanzien van de keuring. De richtlijnen zijn vrij duidelijk voor het wel of niet ontheffen van mensen. Wat de artsen wel als een knelpunt ervaren, is dat zij niet weten wat er met de inburgeraars gebeurt na de keuring. De artsen kunnen aangeven dat iemand alleen kan inburgeren als er aanpassingen worden gedaan. Zij gaan er hierbij vanuit dat de taalaanbieders in staat zijn om deze aanpassingen te doen. Het is niet aan de medisch adviseurs om dat te checken. Zij hebben echter sterke aanwijzingen dat veel aanbieders de aanpassingen niet realiseren. Hierdoor

worden inburgeraars die in eerste aanleg goed een inburgeringstraject kunnen volgen, alsnog naar de keuringsartsen gestuurd. Het niet kunnen realiseren van aanpassingen door de aanbieders, is overigens geen reden om deze inburgeraars alsnog te ontheffen.

4.3 Ervaringen van taalaanbieders met inburgeraars met een fysieke beperking

Er is gesproken met de belangrijkste taalaanbieders in de gemeenten die zijn betrokken in het onderzoek. De respondenten betreffen voornamelijk ROC's en ook een paar re-integratiebedrijven die taalcurssussen geven. Alle geïnterviewde taalaanbieders hebben wel enkele slechtziende of slechthorende inburgeraars een cursus gegeven.

Mogelijkheid tot aanpassingen

Uit de gesprekken blijkt dat de reguliere aanbieders van inburgeringstrajecten nauwelijks tot geen aanbod hebben voor inburgeraars met een auditieve of visuele beperking. Vaak kan alleen een cursus worden geboden als slechtziende inburgeraars zich kunnen redden met een beeldvergroter of loep. Voor slechthorenden liggen aanpassingen op het vlak van voor in de klas zitten. Er wordt meestal wel enige extra begeleiding geboden, maar dat blijkt niet voldoende. De klassen zijn namelijk vrij groot, waardoor de inburgeraars met een visuele of auditieve beperking vaak niet in staat zijn om genoeg lesstof op te nemen. Zij hebben dan meer intensieve individuele begeleiding nodig, waarvoor in het huidige aanbod vaak geen financiële middelen voor handen zijn.

Voor mensen in een rolstoel is er doorgaans geen belemmering om een cursus te volgen. De centrale vestigingen van de meeste aanbieders zijn over het algemeen rolstoelvriendelijk. Stotteraars worden over het algemeen ook zonder problemen toegelaten. Ook verwijzen sommige instellingen inburgeraars met een licht spraakgebrek door naar logopedie.

Ervaringen met inburgeraars met beperkingen in de klas

Verscheidende aanbieders geven aan dat mensen met een beperking vaak extra begeleiding krijgen. Zo heeft een taalaanbieder op verschillende momenten drie slechthorenden in de reguliere cursussen onderwijs geboden. Deze drie hebben extra begeleiding gekregen, omdat ze erg onzeker waren of zij zouden kunnen slagen voor het inburgeringsexamen. Ze zijn overigens alledrie geslaagd. Een andere aanbieder bood een slechtziende inburgeraar de mogelijkheid om het licht rond zijn computer aan te passen, zodat hij de teksten kon lezen.

Uit de interviews komt echter naar voren dat niet alle aanbieders even flexibel zijn om het traject aan te passen. Ook zijn niet alle aanbieders op de hoogte dat middelen als een loep of vergroot scherm aangevraagd kunnen worden bij het UWV.

Knelpunten

De taalaanbieders ervaren diverse knelpunten bij het aanbieden van inburgeringscursussen. We noemen de belangrijkste. Zo wordt het zeer geringe aantal inburgeraars als knelpunt ervaren. Er wordt hierdoor nauwelijks expertise met dergelijke inburgeraars opgedaan. Nog belangrijker is dat door de geringe omvang investeringen in aanpassingen of het ontwikkelen van materiaal uitblijven.

Dit laatste wordt nog versterkt doordat de taalaanbieders doorgaans geen extra middelen krijgen voor een inburgeraar met een beperking. De tarieven die taalaanbieders krijgen voor een inburgeraar met een beperking zijn namelijk gelijk aan die voor een inburgeraar zonder beperkingen. Hierdoor is het bijvoorbeeld financieel niet mogelijk om een inburgeraar met een beperking in een kleinere groep les te geven. Tot slot speelt nog de manier van werken een rol. Zo geeft een geïnterviewde taalaanbieder aan dat zij met e-learning werken, waardoor het aanbod nauwelijks beschikbaar is te maken voor mensen met een visuele beperking.

4.4 Overig aanbod voor inburgeraars met een fysieke beperking

Een rondgang langs belangenorganisaties en scholingsinstellingen leert dat er nauwelijks aanbod is voor inburgeraars met een visuele beperking. Visio het Loo in Apeldoorn biedt als onderdeel van een zorgprogramma ook Nederlands als tweede taal voor blinden en slechtzienden. Voor inburgeraars met een auditieve beperking is er iets meer aanbod. Zo biedt de Stichting Welzijn Doven Amsterdam cursussen voor dove en zeer beperkt horende allochtonen. Ook biedt bijvoorbeeld het ROC Zadkine een cursus. In het kader worden de voorbeelden nader beschreven.

Aanbod voor blinden en slechtzienden: Visio het Loo

Visio het Loo ondersteunt slechtziende en blinde mensen bij hun wens om zelfstandig te participeren in de maatschappij. Een onderdeel van hun bezigheden is het aanbieden van Nederlands als tweede taal voor blinde en slechtziende anderstaligen. Bij Visio het Loo werken vier à vijf taaltrainers die ze hiervoor kunnen inzetten. Er is de mogelijkheid om deel te nemen aan het staatsexamen na de taaltraining.

Blinden en slechtzienden komen in aanmerking voor een intern verblijf bij Visio het Loo wanneer zij op meerdere vlakken training en ondersteuning nodig hebben. Het gaat hierbij om onder meer mobiliteitstraining (lopen met een stok), computertraining, kijktraining en taaltraining. Voor blinden en allochtonen van niet Nederlandse afkomst zijn er 18 plaatsen beschikbaar. Een trainingsprogramma voor deze groep duurt doorgaans 36 weken.

Website Visio: <http://home.visio.org/>

Aanbod voor doven en slechthorenden: SWDA en ROC Zadkine

Voor doven en slechthorenden worden in Nederland op een aantal plaatsen cursussen aangeboden. Het betreft met name cursussen voor vroegdoven, die vaak in beperkte mate maar de gesproken taal beheersen.

In Amsterdam is de Stichting Welzijn Doven Amsterdam actief. Zij bieden taallessen aan dove en zeer slechthorende allochtonen die graag de Nederlandse taal willen leren. De lessen worden gegeven door dove vrijwilligers, veelal gepensioneerd. De cursisten leren eerst de Nederlandse gebarentaal zodat er een basis is voor communicatie. Vervolgens wordt overgegaan tot het aanleren van lezen en schrijven in het Nederlands. De cursus is eenmaal per week twee uur.

In Schiedam biedt het ROC Zadkine een cursus voor analfabete dove en zeer slechthorende allochtonen. Veel doven, zowel autochtoon als allochtoon, zijn namelijk analfabeet of laaggeletterd.

Voor de cursus heeft het ROC in samenwerking met het SLO en de stichting Effatha-Gyot een methode ontwikkeld om analfabete doven te leren lezen en schrijven in het Nederlands. Deze methode AAD (Analfabete Allochtone Doven) wordt ook door andere instellingen gebruikt. Ook in deze methode is de gebarentaal het vertrekpunt van waaruit lezen en schrijven in het Nederlands wordt geleerd.

Het ROC beziet nu of er mogelijkheden zijn om AAD te digitaliseren, zodat de methode beter kan worden ingezet.

De in de kaders beschreven cursussen leiden overigens niet op voor het inburgeringsexamen. Voor blinden en slechtzienden die het aankunnen, kan bij Visio het Loo staatsexamen worden gedaan. Deelnemers aan de cursus van SWDA ontvangen een certificaat.

4.5 Motivatie van inburgeraars met een fysieke beperking volgens betrokkenen

De gemeenten is tijdens het interview gevraagd of ze enig zicht hebben op de motivatie van de inburgeraars met een visuele beperking of een andere fysieke belemmering. Over het algemeen geven de gemeenten aan dat dit afhankelijk is van de persoon. Onder de inburgeringsplichtigen zijn twee groepen te onderscheiden. Enerzijds zijn er inburgeraars met een fysieke beperking die graag ontheven willen worden. Wanneer zij niet worden ontheven stuit dat op onbegrip. Anderzijds zijn er inburgeraars die juist graag gebruik willen maken van de mogelijkheden die de inburgering hen biedt. Zo heeft een beleidsmedewerker van een grote gemeente de indruk dat inburgeraars met een beperking juist extra gemotiveerd zijn om in te burgeren of taalonderwijs te volgen. Omdat hun fysieke beperking hen afhankelijk maakt van anderen, hebben deze inburgeraars volgens de beleidsmedewerker een grote drive om iets onafhankelijker te kunnen zijn. Ook een andere geïnterviewde beleidsmedewerker is van mening dat inburgeraars over het algemeen gemotiveerd zijn en dat ze graag willen inburgeren als er een geschikt traject is.

Bij het keuren van een inburgeraar met een beperking speelt motivatie een rol. Hoewel de medische toestand van de inburgeraar het belangrijkste criterium is voor de beslissing over deelname of ontheffing, kijkt een keuringsarts of medisch adviseur bij twijfel ook naar de motivatie.

Uit de gesprekken met de keuringsartsen komt naar voren dat de meeste inburgeraars die voor een keuring komen, verwachten dat ze een ontheffing krijgen. Krijgen ze dat niet, dan zijn ze volgens de artsen vaak boos of teleurgesteld. Er zijn ook inburgeraars die blij zijn met de aanpassingen die de arts voorstelt en dus gemotiveerd zijn. Over het algemeen lijkt het er echter op dat de artsen vaker te maken hebben met minder gemotiveerde inburgeraars.

Van de taalaanbieders geeft het grootste gedeelte aan dat de meeste inburgeraars die zij zien, gemotiveerd zijn. Vanzelfsprekend treedt hier een selectie-effect op. De meer gemotiveerde inburgeraars met een visuele of fysieke beperking hebben, zoals we hierboven zagen, een iets grotere kans geen ontheffing te krijgen.

4.6 Conclusies

De meeste inburgeraars met een visuele of andere beperking worden naar een keuringsarts gestuurd. Uitgangspunt bij de beoordeling van de inburgeraars met een beperking is de vraag of zij (met aanpassingen) deel kunnen nemen aan het inburgeringsexamen. Op basis van dit criterium worden blinden en slechtzienden vrijwel altijd ontheven, omdat zij delen van het examen niet kunnen doen, ook niet na aanpassingen. Wanneer de verwachting bestaat dat mensen het inburgeringsexamen wel kunnen doen, wordt niet tot ontheffing geadviseerd.

Op basis van het advies na de keuring, kunnen vervolgens drie groepen worden onderscheiden:

1. Inburgeraars met een beperking die een ontheffing hebben gekregen en ook niet willen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten.
2. Inburgeraars met een beperking die een ontheffing hebben gekregen, maar die wel graag willen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten.
3. Inburgeraars met een beperking die geen ontheffing krijgen. Meestal krijgen zij wel het advies voor aanpassingen.

Het aanbod voor deze drie groepen verschilt. Zo wordt voor de eerste groep over het algemeen niets gedaan door gemeenten in het kader van inburgering. De mensen zijn ontheven en hebben aangegeven verder geen behoeften te hebben aan inburgeringsactiviteiten. Deze groep betreft alleen mensen met een zeer ernstige beperking. De afdeling inburgering van de gemeente heeft geen wettelijke taak meer ten aanzien van deze groep.

Voor de tweede groep heeft de afdeling inburgering formeel evenmin nog een wettelijke taak. Dat neemt niet weg dat sommige gemeenten zich wel actief inzetten voor deze groep. Er zijn hierbij wel verschillen tussen de gemeenten in het onderzoek in de mate waarin zij inburgeraars met een beperking begeleiden naar activiteiten in het kader van inburgering en participatie. Sommige gemeenten beschikken over meer kennis over voorzieningen dan anderen. Ook is de mate waarin het participatiebeleid van een gemeente vorm heeft gekregen hierbij van invloed.

Voor dove en zwaar slechthorende inburgeraars zijn er verschillende mogelijkheden om een cursus te volgen. In een aantal gemeenten worden namelijk cursussen Nederlands lezen en schrijven voor (analfabete) anderstalige doven en slechthorenden aangeboden. Voor blinde inburgeraars zijn er echter nauwelijks mogelijkheden. Er is landelijk één organisatie voor deze groep die cursussen NT2 aanbiedt. Blinden en slechtzienden moeten echter aan verschillende eisen voldoen om hier terecht te kunnen. Wel bieden sommige gemeenten via taalcoachprojecten begeleiding aan mensen met een beperking.

De groep die wel geacht wordt een inburgeringscursus te volgen, ziet zich geconfronteerd met verschillende belemmeringen. Na een intake bij de gemeente worden de inburgeraars in de meeste gevallen doorgestuurd naar de reguliere inburgeringscursussen met het advies voor aanpassingen. De trajecten kunnen namelijk worden aangepast met hulpmiddelen als een loop of grootbeeld. Keuringsartsen kunnen deze aanpassingen meenemen in hun advies. Zij hebben echter de indruk dat niet alle aanbieders ook daadwerkelijk de aanpassingen bieden. Dit beeld wordt bevestigd door de gemeenten en aanbieders. Niet alle taalaanbieders zijn bereid om te investeren in dergelijke aanpassingen, terwijl de inburgeraar met een beperking daar wel behoefte aan heeft. Daarnaast blijkt dat voor sommige inburgeraars met een fysieke beperking de hulpmiddelen niet voldoende zijn. Zij hebben extra individuele begeleiding nodig om de hulpmiddelen te kunnen gebruiken en les te kunnen volgen. Wanneer er onvoldoende hulpmiddelen zijn of te weinig begeleiding, is het risico dat inburgeraars uitvallen groot. Er is voor hen echter nauwelijks ander aanbod om zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen.

Wanneer de cursus wel met succes kan worden gevolgd door een inburgeraar met beperkingen, levert het inburgeringsexamen doorgaans ook geen problemen op. De belemmeringen voor inburgeraars met een beperking bestaan dus vooral aan een gebrek aan passende cursussen, waarin rekening wordt gehouden met hun beperkingen en mogelijkheden.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het doel van dit onderzoek vormde het verkrijgen van meer inzicht in de omvang van de groep inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking. Daarnaast is de vraag beantwoord tegen welke problemen inburgeraars met fysieke beperkingen aanlopen wanneer zij willen inburgeren. Ook is gekeken naar welk aanbod er bestaat voor de groep inburgeraars met een fysieke beperking om taalles te volgen. Om de omvang van de groep met een visuele, auditieve of andere fysieke beperking te bepalen, zijn statistische bronnen gebruikt. Voor de vragen over de problemen hebben interviews in tien gemeenten plaatsgevonden. Er is daarbij gesproken met beleidsmedewerkers inburgering, taalaanbieders en medisch adviseurs. Daarnaast zijn belangenorganisaties voor mensen met een visuele of auditieve beperking geïnterviewd.

In dit slothoofdstuk worden eerst de onderzoeksvragen beantwoord. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies getrokken. Tot slot worden een aantal aanbevelingen gegeven om het aanbod voor inburgeraars met een beperking te verbeteren.

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hoe groot is de groep niet-westerse allochtonen met een fysieke beperking die inburgeringsplichtig of –vrijwillige inburgeraar is?

Op basis van beschikbare data is een ruwe schatting gemaakt van het totaal aantal inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars (hierna aangeduid als inburgeraars) met een fysieke beperking.

Hiertoe is gebruikgemaakt van de schatting van het aantal mensen in de totale populatie van Nederland met een fysieke beperking in de leeftijdsklasse 18 en 65 jaar. Op basis daarvan is het aantal mensen van niet-westerse afkomst met een beperking geschat. Hierbij is overigens geen rekening gehouden met een eventueel verhoogd risico van allochtonen op een visuele of auditieve beperking, waardoor deze groep allochtonen mogelijk in verhouding groter is dan in de totale bevolking. Ten slotte is berekend hoeveel allochtonen met een visuele of auditieve beperking ook mogelijk inburgeraar zijn.

Op basis van deze berekeningen komen we tot de volgende ruwe schattingen:

- 500 blinde potentiële inburgeraars;
- 1500 slechtziende potentiële inburgeraars;
- 11.800 dove en slechthorende potentiële inburgeraars, waarvan ten hoogste 1280 doof of zwaar slechthorend.

Wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars, is naar schatting de helft van de inburgeraars met een

fysieke beperking inburgeringsplichtig en de andere helft vrijwillige inburgeraar.

Voor de groep met een motorische beperking is geen schatting gemaakt. Er zijn namelijk nauwelijks bruikbare gegevens beschikbaar, mede omdat het een diffuse groep betreft.

Hoe groot is de groep inburgeringsplichtigen met een fysieke beperking die een ontheffing heeft ontvangen op medische gronden?

Het is niet bekend hoeveel inburgeraars op basis van hun visuele of andere fysieke beperking naar een medische keuring zijn gegaan en al dan niet een ontheffing hebben gekregen. Ontheffingen worden namelijk niet op diagnose geregistreerd. Wel is duidelijk geworden in het onderzoek dat slechts een kleine groep inburgeraars voor een visuele of auditieve beperking wordt gekeurd. Een deel van de inburgeringsplichtigen met een fysieke beperking blijft dus klaarblijkelijk (nog) buiten beeld van de keuringsartsen.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat blinden en doven altijd een ontheffing krijgen van de inburgeringsplicht, omdat het inburgeringsexamen niet zodanig kan worden aangepast dat blinden en doven hieraan kunnen deelnemen.

Hoewel de precieze omvang niet achterhaald kan worden, bestaat de indruk echter dat een meerderheid van de slechtzienden en slechthorenden niet wordt ontheven omdat zij met lichte aanpassingen in het voorbereidingstraject en/of met gebruikmaking van bijzondere examenomstandigheden in staat worden geacht het inburgeringsexamen in vijf jaar te kunnen halen. In de regel worden inburgeringsplichtigen met motorische beperkingen evenmin ontheven. Alleen als er meerdere klachten zijn, waardoor deelname niet mogelijk is, krijgen zij een ontheffing.

Is er binnen de genoemde groepen een betekenisvolle onderverdeling te maken, naar aard van de beperking en/of gewenste hulpmiddelen?

De groep inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking is slechts beperkt van omvang. Binnen de groepen is het echter zinvol om onderscheid te maken naar de ernst van de aandoening.

Zoals reeds eerder is aangegeven, kunnen blinde en dove inburgeraars geen gebruikmaken van de huidige inburgeringscursussen en het inburgeringsexamen. Ook verdergaande aanpassingen zijn niet voldoende om hen te kunnen laten deelnemen aan alle onderdelen.

De groep slechtzienden en slechthorenden kunnen vaak wel deelnemen. De wet voorziet in aanpassingen in het examen en biedt ruimte aan gemeenten om aanpassingen in het taaltraject voor deze groep te faciliteren. Zo kunnen de inburgeraars het inburgeringsexamen doen met bijzondere examenomstandigheden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om examen in aangepaste locatie, verlenging examentijd, onderbroken examenafname, aangepaste inroosting en een examenhulp. Deze aanpassingen kunnen

voor alle inburgeraars worden ingezet. Slechtziende inburgeraars kunnen daarnaast nog gebruikmaken van grootbeeld, grootschrift en de loepfunctie.

Welke voorzieningen worden momenteel geboden aan inburgeraars met een visuele of fysieke beperking? In hoeverre kunnen voorzieningen als 'best practices' worden aangeduid?

In de eerste plaats zijn er de bijzondere examenomstandigheden, zodat inburgeraars met een beperking kunnen deelnemen. Wanneer inburgeraars met een beperking met succes een inburgeringscursus voltooien, lijkt het inburgeringsexamen vervolgens meestal weinig problemen op te leveren. De examenomstandigheden van het examen voor de groep met een beperking zijn in de meeste gevallen voldoende om het examen te maken. Wel hebben de gemeenten de ervaring dat inburgeraars met een spraakstoornis soms zakken voor de Toets Gesproken Nederlands.

Inburgeringsplichtigen met een beperking die geen ontheffing hebben gekregen, stromen in de meeste gevallen door naar reguliere inburgeringscursussen. Ze kunnen daarbij in veel gevallen gebruikmaken van aanpassingen, zoals grootbeeld, loep of het voor in de klas zitten. Alleen het aanbieden van aanpassingen blijkt echter vaak niet voldoende voor de inburgeraars met beperkingen. Vaak hebben de inburgeraars met een beperking behoefte aan ondersteuning bij het gebruik van deze aanpassingen. Ook is er behoefte aan meer individuele begeleiding. Dit wordt echter vaak maar in beperkte mate geboden. We hebben dan ook binnen het aanbod van inburgeringscursussen geen good-practice aangetroffen.

Naast het reguliere aanbod bestaat er een beperkt aanbod van Nederlands als tweede taal (NT2) dat zich speciaal op allochtonen met een visuele of auditieve beperking richt. In dit onderzoek zijn de volgende mogelijkheden gevonden:

- Voor blinde en slechtziende inburgeraars is er landelijk één organisatie die cursussen NT2 aanbiedt. Dit vindt echter niet plaats binnen de inburgering, maar valt onder de AWBZ. De taal cursus maakt deel uit van een breder programma waarvoor mensen intern verblijven bij de instelling.
- Voor dove en zwaar slechthorende inburgeraars zijn er verschillende mogelijkheden om een cursus te volgen. In één van de grote steden wordt een cursus aangeboden voor dove en slechthorende allochtonen, waarbij de cursisten gebarentaal leren en lezen en schrijven in het Nederlands. Verder is er een methode (AAD) ontwikkeld voor (analfabete) anderstalige doven en slechthorenden. Deze methode wordt op een aantal plaatsen in Nederland gegeven. Ook hierbij wordt uitgegaan van gebarentaal en lezen en schrijven. Het spreken is voor doven vaak lastig te leren.

Overigens moet bij de gespecialiseerde cursussen worden bedacht dat zij doorgaans niet opleiden voor het inburgeringsexamen.

Met welke problemen worden inburgeraars met een fysieke beperking die een cursus willen of moeten volgen, geconfronteerd? Zijn er hierbij verschillen tussen de onderdelen in de cursus en het inburgeringsexamen aan te geven?

Slechtziende en slechthorende inburgeraars die geen ontheffing hebben gekregen, zien zich geconfronteerd met uiteenlopende problemen:

- Door het geringe aantal inburgeraars met een visuele of auditieve beperking, is er weinig gespecialiseerd aanbod ontwikkeld. Inburgeraars met een beperking zijn hierdoor in veel gevallen aangewezen op reguliere inburgeringscursussen waarin weinig rekening wordt gehouden met mensen met een beperking.
- De meeste inburgeraars met een beperking hebben aanpassingen in de cursus nodig, zoals een loepfunctie of grootbeeld. Deze voorzieningen bieden in de praktijk beslist uitkomst, maar ze zijn niet altijd toereikend voor een inburgeraar met een visuele of auditieve beperking om met succes een cursus te volgen. Er is namelijk eveneens begeleiding nodig om op een goede manier met de hulpmiddelen om te gaan.
- Voor sommige inburgeraars met een beperking is het volgen van les in een relatief grote groep cursisten te moeilijk. Zij zouden meer individuele begeleiding moeten hebben om zich voldoende te kunnen voorbereiden op het examen. Taalaanbieders bieden in de meeste gevallen echter in beperkte mate extra begeleiding, omdat ze geen extra of onvoldoende extra financiering van de gemeenten krijgen.

Aan welke voorwaarden dient het inburgeringsaanbod voor inburgeraars met een visuele, auditieve of motorische beperking te voldoen?

In de praktijk van het aanbod voor inburgeraars met een visuele en auditieve beperking kan nog wel veel verbeterd worden. Zo komt uit het voorgaande naar voren dat er nauwelijks inburgeringscursussen zijn waarin voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van een visueel of auditief beperkte inburgeraar. Om aan dit probleem tegemoet te komen, kan op de volgende (noodzakelijke) voorwaarden worden gewezen.

- Inburgeraars met een beperking hebben aanpassingen nodig. Niet alle taalaanbieders beschikken over deze hulpmiddelen of zijn bereid deze aan te schaffen. Gemeenten moeten zicht hebben op welke aanbieders hulpmiddelen kunnen inzetten en alleen naar die aanbieders doorverwijzen.
- Vervolgens is een belangrijke voorwaarde dat er sprake is van een goede samenwerking tussen gemeente en aanbieders. Wanneer er bij beide partijen goed zicht is op de vorderingen van de inburgeraar in het inburgeringstraject, kan er sneller worden gezocht naar alternatieven indien de aanpassingen voor de inburgeraar niet voldoende blijken te zijn.
- Wanneer de aanpassingen niet voldoende zijn, zal een gemeente extra voorzieningen moeten inkopen, zoals extra begeleiding bij de taalaanbieder of andere organisatie, ten einde er zorg voor te dragen dat een inburgeraar met succes een inburgeringstraject kan volgen.

Het huidige systeem met de mogelijkheid tot ontheffen en het bieden van aanpassingen lijkt goed te functioneren wat betreft de deelname aan het inburgeringsexamen en hoeft dus niet te worden aangepast.

5.2 Samenvatting en conclusies

Onder de potentiële inburgeraars bevinden zich ook mensen met een visuele, auditieve of motorische beperking. Voor mensen met een beperking is het niet altijd mogelijk om aan het inburgeringsexamen deel te nemen. In de Wi wordt daar rekening meegehouden. Er is dan ook opgenomen dat wanneer een inburgeringsplichtige blijvend niet in staat is om het inburgeringsexamen te halen, het college deze inburgeraar kan ontheffen. Het hebben van een beperking hoeft echter niet te betekenen dat er wordt ontheven van de inburgeringsplicht. Wanneer deze inburgeraar met gebruikmaking van de beschikbare bijzondere examenomstandigheden en/of lichte aanpassingen in het voorbereidingstraject in staat is het inburgeringsexamen binnen vijf jaar te behalen, is er geen wettelijke grond voor ontheffing.

De vaststelling of iemand wel of niet kan deelnemen, wordt gedaan door een onafhankelijk arts, die is aangewezen door de gemeente. In de praktijk blijkt dat blinden en doven altijd ontheven moeten worden. Slechtzienden en slechthorenden worden daarentegen meestal niet ontheven, maar krijgen wel advies voor aanpassingen. Inburgeraars met een motorische beperking worden zelden ontheven.

Gemeenten hebben een taak in het informeren en faciliteren van inburgeraars, ook diegenen met een visuele of auditieve beperking. De groep inburgeraars met een dergelijke beperking is echter zeer gering. Gemeenten hebben daardoor hooguit enkele malen per jaar te maken met een inburgeringsplichtige met visuele of auditieve beperking. In veel gevallen betreft het een inburgeringsplichtige die wordt ontheven vanwege de ernst van de beperking. Volgens opgaaf van gemeenten heeft geen enkele vrijwillige inburgeraar met een beperking zich gemeld voor een inburgeringsvoorziening.

De gemeenten bouwen door het geringe aantal inburgeraars met een visuele of auditieve beperking nauwelijks kennis en expertise op over de mogelijkheden voor deze groep. Dit heeft verschillende gevolgen voor de inburgeraars. Om inzichtelijk te maken welk probleem voor wie speelt, worden die groepen onderscheiden op basis van het advies na de medische keuring:

1. Inburgeraars met een beperking die een ontheffing hebben gekregen en ook niet willen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten.
2. Inburgeraars met een beperking die een ontheffing hebben gekregen, maar die wel graag willen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten.
3. Inburgeraars met een beperking die geen ontheffing krijgen. Meestal krijgen zij wel het advies voor aanpassingen.

Deze eerste groep betreft alleen mensen met een zeer ernstige beperking, zoals geheel blinden en doven. De afdeling inburgering van de gemeente heeft na ontheffing geen wettelijke taak meer ten aanzien van deze groep. Wanneer de inburgeraar zelf geen behoefte heeft aan andere activiteiten, wordt voor hen niets gedaan door gemeenten in het kader van inburgering. Wel kan vanuit andere beleidsterreinen, zoals zorg of re-integratie, iets voor deze groep worden gedaan.

Voor de tweede groep heeft de afdeling inburgering formeel evenmin een wettelijke taak. De gemeenten in het onderzoek verschillen dan ook in de mate waarin zij deze inburgeraars met een fysieke beperking begeleiden naar activiteiten in het kader van inburgering en participatie. Voor een belangrijk deel is dit afhankelijk van de kennis die aanwezig is bij de gemeente over de mogelijkheden voor onderwijs en participatie voor de groep. Ook is de mate waarin het participatiebeleid van een gemeente vorm heeft gekregen hierbij van invloed, evenals de samenwerking met andere diensten, zoals sociale zaken of welzijn. Inburgeraars met een beperking zijn dus mede afhankelijk van de gemeente in de mate waarin zij toegang tot voorzieningen hebben.

De derde groep ziet zich geconfronteerd met verschillende belemmeringen, waarvan het gebrek aan voorzieningen die voldoende zijn aangepast aan de beperkingen, kans op uitval en het beleid van de gemeente ten aanzien van deze groep de belangrijkste zijn. In het onderstaande worden deze belemmeringen nader uitgewerkt.

Inburgeringsplichtigen met een visuele of auditieve beperking die geen ontheffing krijgen, worden door de meeste gemeenten doorgestuurd naar de taalaanbieders. Meestal worden deze inburgeringsplichtigen aangemeld voor de reguliere inburgeringscursussen met eventueel een verzoek van de gemeente tot enkele aanpassingen, die zijn opgenomen in het advies van de keuringsarts. De meeste taalaanbieders geven echter aan dat zij vanwege contractafspraken maar beperkt aanpassingen kunnen bieden voor de groep met een beperking. Zo is er binnen de inburgeringscursussen nauwelijks ruimte voor extra individuele begeleiding, gezien de kosten van de trajecten. Hieraan hebben de inburgeraars met een beperking echter wel behoefte ten einde de cursus met succes te kunnen afronden.

Wanneer de cursus onvoldoende aansluit bij de behoeften van de inburgeraar dreigt uitval. Sommige aanbieders verwijzen de inburgeraar dan terug naar de keuringsarts. Dit leidt echter niet alsnog tot een ontheffing. De gemeenten gaan vervolgens verschillend om met de situatie waar een regulier traject niet voldoende is. Sommige gemeenten gaan op zoek naar een beter passend traject, bijvoorbeeld via een Persoonlijk Inburgeringsbudget. Andere gemeenten hebben weinig zicht op wat er gebeurt met inburgeraars, nadat zij zijn ingestroomd in een inburgeringstraject. Bij uitval wordt vervolgens nauwelijks actie ondernomen.

De gemeenten die op zoek gaan naar andere trajecten, constateren dat er maar weinig alternatieven voor de inburgeringscursussen zijn. Wel bestaan er, zoals eerder aangegeven, enkele instellingen die NT2-lessen aanbieden voor allochtonen met een auditieve beperking. Deze leiden echter niet op tot het inburgeringsexamen. Gemeenten kunnen deze trajecten dan ook vaak niet financieren uit inburgeringsmiddelen. Het gevolg is dat een inburgeraar lang niet altijd naar de meest geschikte cursus wordt verwezen.

Uit het bovenstaande komen enkele duidelijke knelpunten en ook een aantal succesfactoren naar voren. Deze worden hieronder nader uitgewerkt.

Knelpunten

- Gebrek aan kennis bij de gemeenten over de mogelijkheden voor de groep inburgeraars met een visuele of auditieve beperking. De gemeenten hebben nauwelijks zicht op instellingen die iets zouden kunnen bieden voor deze groep.
- Geen expliciete afspraken tussen gemeenten en taalaanbieders over voorzieningen met lichte aanpassingen, waardoor de inburgeringsplichtigen met een beperking voornamelijk worden doorverwezen naar reguliere inburgeringstrajecten
- Gebrek aan zicht binnen gemeenten bij afdelingen inburgering op de mogelijkheden voor de financiering van onderwijs- of re-integratietrajecten of andere activiteiten, die weliswaar niet leiden tot het inburgeringsexamen, maar wel bijdragen aan de participatie van de inburgeraars.
- Ten slotte blijkt dat een deel van de gemeenten weinig zicht heeft op de voortgang van inburgeraars, wanneer zij naar een taalcursus zijn doorverwezen. Indien een inburgeraar niet voldoende heeft aan de aanpassingen bij de inburgeringscursus en uitvalt, is dit vaak niet bekend bij de gemeente. Er wordt in die gevallen dan ook geen oplossing gezocht.

Succesfactoren

Uit het onderzoek komt ook een aantal factoren naar voren die ertoe bijdragen dat inburgeraars met een visuele of auditieve beperking wel met succes kunnen deelnemen aan inburgering of een andere cursus. Het gaat hierbij om:

- Goede kennis van de mogelijkheden die een inburgeraar met een visuele of auditieve beperking heeft om inburgeringsonderwijs te volgen. Met deze kennis kan de gemeente het meest geschikte traject inkopen, eventueel met extra begeleiding.
- Goede kennis van de sociale kaart van het aanbod voor onderwijs en begeleiding van mensen met een visuele of auditieve beperking door de gemeenten.
- De begeleiding van een inburgeraar met een beperking door een trajectbegeleider of casemanager bij de gemeente. Deze begeleiding maakt dat er sneller en beter zicht is op de vorderingen van de inburgeraar met een beperking. Hierdoor kan ook sneller worden ingegrepen, wanneer inburgeraars met een beperking niet voldoende hebben aan de aanpassingen die zijn gedaan op de onderwijsinstelling.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat het inburgeringsexamen weinig problemen oplevert. De mogelijkheid tot deelname aan dit examen, eventueel met bijzondere omstandigheden, is dan ook uitgangspunt bij de medische keuring.

5.3 Aanbevelingen

Hoewel de groep inburgeraars met een fysieke beperking een zeer kleine groep binnen de totale groep inburgeraars vormt, kunnen zij stuiten op grote problemen wanneer zij moeten of willen deelnemen aan inburgering of wanneer ze willen participeren in de maatschappij. Om die situatie te verbeteren, doen we op basis van de bevindingen uit dit onderzoek de volgende aanbevelingen.

Vergroten kennis over faciliteiten voor inburgeraars met een beperking

Door informatie over bestaande initiatieven te bundelen en te verspreiden, zullen gemeenten inburgeraars beter kunnen begeleiden naar passende voorzieningen. Bij de verspreiding van deze kennis kan aangesloten worden bij bestaande organisaties. Zo subsidieert het ministerie van VWS de welzijnsorganisatie MEE. Deze organisatie heeft als taak het ondersteunen en informeren van mensen met een beperking en beschikken over netwerken bij instellingen in de meeste gemeenten. In de grote steden hebben zij doorgaans ook toegang tot migrantennetwerken.

Inzichtelijk maken van financieringsmogelijkheden van activiteiten voor inburgeraars met een visuele of auditieve beperking

Zowel educatie, re-integratie als de WMO bieden aanknopingspunten voor de

financiering van activiteiten voor inburgeraars met een beperking die niet in staat zijn om met lichte aanpassingen een inburgeringsvoorziening te volgen of met bijzondere examenomstandigheden het inburgeringsexamen kunnen halen.

Het bieden van een overzicht van verschillende financieringsmogelijkheden, zal gemeenten mogelijkwijs meer stimuleren om op zoek te gaan naar een passend traject voor een inburgeraar met een beperking.

Participatie

In aanvulling op het voorgaande zouden gemeenten niet alleen moeten kijken naar de taalbehoefte van een inburgeraar met een beperking. Nu onderzoeken gemeenten tijdens het intakegesprek voor inburgering vaak alleen of iemand wel of niet naar een cursus kan, terwijl het eigenlijk zou moeten gaan om het zetten van stappen richting inburgering. Wanneer het een inburgeraar met een beperking betreft, zouden gemeenten ook kunnen onderzoeken of er behoefte is aan informatie of activiteiten op het vlak van participatie. Vervolgens kunnen gemeenten de inburgeraar verwijzen naar instellingen die de inburgeraar verder kunnen helpen.

Bundelen expertise en voorzieningen

Volgens gemeenten en taalaanbieders loont het vaak niet de moeite om speciale voorzieningen aan te schaffen of NT2-methoden voor de doelgroep te ontwikkelen. Dit pleit voor een bundeling van de expertise die er landelijk is, bijvoorbeeld bij de belangenorganisaties. Wat betreft blinden en slechtzienden is er het Visio het Loo. Dit is echter een zorginstelling die vanuit een zorgbehoefte opereert. Hun expertise op het terrein van NT2 zou wel breder ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld in samenwerking met een taalaanbieder. Ook kunnen trainingen gegeven worden aan taalcoaches of docenten die blinde en slechtziende mensen (thuis) kunnen begeleiden bij de verwerving van de Nederlandse taal. Voor dove en slechthorende anderstaligen is er verschillend aanbod om Nederlands te leren. Zo is er een methode om Nederlands te leren voor analfabete anderstalige doven en slechthorenden. Deze methode zou door meer instellingen kunnen worden onderwezen en verder worden uitgewerkt.

Inzetten van mensen met een beperking als rolmodel

In het dovenonderwijs aan allochtonen wordt succesvol gewerkt met dove vrijwilligers die gebarentaal en lezen en schrijven onderwijzen. Zij geven niet alleen les, maar vormen ook een rolmodel voor de cursisten. Ook voor blinde en slechtziende inburgeraars zou gewerkt kunnen worden met coaches of docenten die zelf blind of slechtziend zijn. Deze laatste hebben zo kans op interessant werk en bieden de cursisten perspectief op mogelijkheden tot participatie. Voor de groep migranten met een auditieve of visuele beperking is herkenning van de eigen situatie bij anderen vaak erg belangrijk. Zij hebben doorgaans een vrij geïsoleerd leven geleid en kennen nauwelijks lotgenoten.

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl