

DWARS

GROENLINKSE JONGEREN

VISIESTUK

COMMISSIE INTEGRATIE, EMANCIPATIE EN DIVERSITEIT

**NIEUW IN NEDERLAND
DE WEG NAAR EEN VERBETERDE
INBURGERING VOOR NIEUWKOMERS**

ZOMERCONGRES 2018



INHOUD

Inleiding	2
Hoofdstuk 1 Inburgeren doe je zo	3
De huidige situatie	3
Wat kan beter?	5
Concrete standpunten	7
Hoofdstuk 2 Nederlands leren	8
De huidige situatie	8
Wat kan beter?	8
Concrete standpunten	9
Hoofdstuk 3 De participatieverklaring	10
De huidige situatie	10
Wat kan beter?	10
Concrete standpunten	11
Hoofdstuk 4 Kennis Nederlandse Maatschappij	11
De huidige situatie	11
Wat kan beter?	12
Concrete standpunten	13
Hoofdstuk 5 Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt	13
De huidige situatie	13
Wat kan beter?	15
Concrete standpunten	15
Conclusie en beleidsaanbevelingen	16



INLEIDING

De inburgering voor nieuwkomers in Nederland was sinds haar introductie in 1998 al enigszins een struikelblok, maar de laatste jaren zijn de haken en ogen aan de meestal verplichte inburgering duidelijker geworden. In 2013 werd de Wet Inburgering aangepast door de verantwoordelijkheid voor de inburgering weg te nemen bij de gemeenten en over te dragen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Sinds 2013 is het aantal asielzoekers dat binnen de vastgestelde tijd van drie jaar het examen haalt, gehalveerd van 60% naar slechts 30%. Ook de slagingspercentages van overige migranten, zoals huwelijksmigranten, zijn gehalveerd van 80% naar 40%. Daarnaast is de inburgering in 2015 en 2017 met nog twee onderdelen uitgebreid, wat het aantal verplicht te behalen onderdelen brengt op een totaal van zeven.

De inburgering verloopt in veel gevallen dus niet soepel en is in de afgelopen jaren, ondanks de tegenvallende cijfers, zelfs aangevuld met extra onderdelen. Daarom willen wij, de commissie Integratie, Emancipatie en Diversiteit een nieuwe, betere en humanere visie op de inburgeringscursus presenteren om de inburgeringsprocedure te verbeteren. Nieuwe Nederlanders, vluchteling of niet, verdienen namelijk een goede start met perspectief op een mooie toekomst in Nederland. Hoge leningen bij DUO en onpraktische examenonderdelen en reguleringen dienen dit niet in de weg te staan. Bovendien is de DWARSe visie op het gebied van inburgering momenteel zeer beperkt en enigszins achterhaald. Dit visiestuk dient dan ook ter aanvulling én wijziging van de huidige visie van DWARS op deze belangrijke eerste periode van statushouders in Nederland. Overigens schiet niet alleen DWARS momenteel tekort op het gebied van inburgering, ook vanuit de landelijke politiek blijven (voorstellen voor) maatregelen om de huidige inburgeringsprocedure, al dan niet radicaal, te veranderen uit. Dit visiestuk is daarmee dan ook een noodzakelijke stem in het politieke landschap, met het starten van een debat over veranderingen in het huidige inburgeringsbeleid, en uiteindelijk verandering, als gewenst resultaat.

Dit visiestuk draait dus om inburgering, een periode van meestal drie jaar waarin een houder van een verblijfsstatus inburgeringsplichtig is en zeven examenonderdelen voldoende dient af te ronden om aan de inburgeringsplicht te voldoen, een voorwaarde om te kunnen naturaliseren en daarmee de Nederlandse nationaliteit te krijgen. Inburgeren is verplicht voor nieuwkomers met een verblijfsstatus die langdurig in Nederland blijven wonen, met een leeftijd van boven de zeventien en onder de pensioensgerechtigde leeftijd en een nationaliteit van een land buiten de EU en EER (en Turkije en Zwitserland). Uitzonderingen zijn er voor mensen met een beperking, mensen die volgens DUO of de gemeente het examen niet kunnen halen, of mensen die voor hun werk of studie tijdelijk naar Nederland komen (studenten en expats). Ook mensen die Nederlandse diploma's of



certificaten bezitten, of een Nederlandstalige opleiding hebben gevolgd, hoeven niet in te burgeren.

In dit visiestuk komen alle onderdelen van inburgering aan bod, van de verschillende examenonderdelen tot bepaalde regelingen en trajecten. Dit visiestuk zal beginnen met een hoofdstuk over alle procedures rondom de inburgering, zoals leningen, ontheffingen, uitstel en ondersteuning. Vervolgens zal het onderdeel taalvaardigheid worden besproken. Daarna volgt een hoofdstuk over het onderdeel 'Participatieverklaring', gevolgd door een hoofdstuk over het onderdeel 'Kennis Nederlandse Maatschappij' (ook wel KNM). In het laatste inhoudelijke hoofdstuk zal het onderdeel 'Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt' centraal staan. Dit visiestuk eindigt ten slotte met een concluderend slotwoord, waarin de belangrijkste aanbevelingen bondig worden herhaald.

HOOFDSTUK 1 INBURGEREN DOE JE ZO

De huidige situatie

Sinds 2013 spelen gemeenten nog maar een beperkte rol in het inburgeringsproces en gebeurt het volgen van een inburgeringscursus op eigen kosten van de inburgeringsplichtige. De overheid is namelijk van mening dat inburgeren de eigen verantwoordelijkheid is van nieuwe Nederlanders en dat de overheid hen hier niet te veel in dient te steunen. De inburgeringsprocedure start wanneer een persoon van 18 jaar of ouder, maar jonger dan de pensioensgerechtigde leeftijd, een verblijfsstatus heeft gekregen. De statushouder wordt dan inburgeringsplichtig en ontvangt hierover van DUO een brief (in het Nederlands) waarin staat per welke datum de inburgeringstermijn start. Deze termijn omvat drie jaar: binnen deze tijd dienen alle examens te zijn gehaald. Inburgeringsplichtigen kunnen zich hierop zelfstandig voorbereiden, maar kiezen er meestal voor om een cursus te volgen. Deze wordt niet verzorgd door DUO, maar door private instellingen. Het volgen van een dergelijke cursus kost dus geld. Om dit te kunnen betalen, kan geld worden geleend bij DUO (tot €10.000). Echter, dit geld kan alleen worden geleend als de aanbieder van de cursus, een taalschool, een 'Blik-op-werk'-keurmerk heeft. Scholen die hieraan voldoen zijn handig te vinden via ikwilinburgeren.nl. De site is beschikbaar in vier talen, waaronder het Arabisch en het Tigrinya (gesproken in voornamelijk Eritrea en een deel van Ethiopië), de officiële talen uit de gebieden waar momenteel de meeste statushouders vandaan komen. Mensen die op zoek zijn naar een geschikte cursus kunnen deze vinden door op de website te filteren op onder meer taalniveau, aantal lessen, beoordeling, prijs en locatie. Hierbij valt op dat de prijs en kwaliteit van scholen erg uiteen kunnen lopen. Wel is het aanbod divers. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een alfabetiseringscursus, een 'gewone'



inburgeringscursus, of een cursus die voorbereidt op het examen Nederlands als tweede taal (NT2), die na afronding toegang kan geven tot een opleiding in het hoger onderwijs.

Gelukkig staat de inburgeringsplichtige er in dit stadium niet geheel alleen voor. De eerste anderhalf jaar wordt hij/zij begeleid door VluchtelingenWerk en het plaatselijke buurtteam. Deze instanties helpen met het maatschappelijke deel van de inburgering, zoals het lezen en begrijpen van ontvangen post, het doen van de administratie en de zoektocht naar een woning, maar dus ook het zoeken naar een geschikte inburgeringscursus.

VluchtelingenWerk en het buurtteam onderhouden hierbij tot op zekere hoogte contact met de gemeente waar de inburgeringsplichtige woonachtig is. De rol van de gemeente is per 2013 sterk teruggedraaid door de landelijke overheid, wat tot gevolg heeft gehad dat de gemeente vaak geen zicht heeft op de vorderingen (of het gebrek daaraan) van inburgeringsplichtigen in hun inburgeringstraject. Hierdoor komt het dikwijls voor dat hulpbehoevende mensen bij de gemeente van de radar verdwijnen en in de problemen komen met hun inburgeringsplicht.

Terug naar het lenen van geld bij DUO. Het geleende geldbedrag wordt omgezet in een gift wanneer iemand binnen drie jaar alle inburgeringsexamens heeft gehaald (mits het een asielmigrant betreft. Andere migranten moeten de lening altijd terugbetalen). Doet iemand er zonder recht op uitstel of ontheffing langer over dan drie jaar, dan krijgt diegene een boete én moet de lening worden terugbetaald. Deze boete kan oplopen tot €1250. De hoogte is afhankelijk van het aantal uren dat iemand les heeft gevolgd, het aantal keren dat iemand geprobeerd heeft een examen te halen en het aantal onderdelen dat al is gehaald. Na het betalen van de boete krijgt de beboete persoon nog maximaal twee jaar de tijd om het examen te halen.

Om te voorkomen dat je wordt beboet, is het natuurlijk raadzaam snel een taalschool te vinden, hard te werken en de examens op tijd te halen. Dit is echter niet voor iedereen haalbaar. Dit kan te maken hebben met het feit dat men analfabeet of laaggeletterd is, trauma's heeft opgelopen of andere psychische klachten heeft, dat iemand ziek is, of omdat het ondanks alle inspanning gewoon niet lukt. Indien iemand in een dergelijke situatie zit, kan diegene uitstel of zelfs ontheffing aanvragen. Men moet deze aanvraag zelf regelen en DUO bepaalt vervolgens hoeveel uitstel iemand krijgt of of iemand recht heeft op een ontheffing. Bij een langdurige ziekte of beperking moet eerst onderzoek worden gedaan door een arts van Argonaut (een medisch adviesbureau dat beoordeelt of iemand kan participeren in de maatschappij). Voor dit onderzoek moet worden betaald, maar het komt niet zelden voor dat de gemeente deze kosten voor haar rekening neemt. Vrouwen die in hun inburgeringstermijn een kind hebben gekregen, kunnen ook aanspraak maken op uitstel en kunnen dan zestien weken uitstel krijgen. Vaders hebben geen recht op uitstel. Een andere reden om uitstel te krijgen is vergeefse inspanning. Dit kan pas een half jaar vóór de afloop van de driejarige termijn worden aangevraagd. Bovendien geldt een aantal



voorwaarden: iemand heeft minstens 300 uur les gevolgd aan een school met het Blik-op-werk-keurmerk en er zijn minstens twee pogingen gedaan om de examenonderdelen die nog niet zijn gehaald wél te halen. Als duidelijk is dat het überhaupt niet haalbaar is om de inburgeringsexamens te halen, kun je 'ontheffing wegens aangetoonde inspanning' aanvragen. De voorwaarden zijn streng: iemand heeft minstens 600 uur les gevolgd aan een school met het Blik-op-werk-keurmerk en er zijn minstens vier pogingen gedaan om de examenonderdelen die nog niet zijn gehaald wél te halen. Voor voormalig analfabeten en laaggeletterden geldt zelfs dat er nog een toets ter waarde van €150 moet worden gemaakt op eigen kosten om zo aan DUO te kunnen laten zien wat al die cursussen hebben opgeleverd. En dat terwijl alle gemaakte examens ook al €150 kosten om te maken. Wanneer iemand een niet eerder genoemde reden heeft om de examens nog niet gehaald te hebben, kan na afloop van de driejarige termijn een 'hoorzitting' worden aangevraagd, een telefoongesprek met DUO waarin iemand de kans heeft uit te leggen waarom nog niet aan de inburgeringseisen is voldaan. Het is dan aan DUO om te beslissen of de aanvrager recht heeft op extra tijd.

Wat kan beter?

Zoals duidelijk is geworden, is er het een en ander aan te merken op de huidige inburgeringsprocedure. Om te beginnen is de 'eigen verantwoordelijkheid' een merkwaardige eis. De overheid hoopt hiermee de nieuwe Nederlanders zelfredzamer te maken, maar dit is een grote opgave. Om te beginnen moeten inburgeringsplichtigen een Nederlandse brief van DUO ontcijferen, vervolgens worden zij geacht op eigen houtje een voor hen zo geschikt mogelijke taalschool vinden om daarna een lening aan te moeten vragen waarvoor ook nog eens DigiD, een bankrekening en internetbankieren vereist zijn. Als ze er niet uitkomen, moeten zij zelf ergens hulp zien te vinden en wanneer het met het inburgeren niet lukt, zouden zij zelf uitstel of ontheffing moeten regelen. In de praktijk laat men zich hierdoor begeleiden door VluchtelingenWerk en het plaatselijke buurtteam. Erg gastvrij is deze houding van de overheid niet en haar verwachtingen zijn bovendien weinig realistisch. Om te beginnen zou de communicatie beter moeten kunnen.

De communicatie vanuit DUO en andere overheidsorganen kan aanvankelijk (in de beginperiode van de inburgering en daarvoor) het best worden gedaan in de eigen taal van de inburgeringsplichtige of anders in het Engels. Op deze manier kunnen mensen de brief zelf lezen en dan ook beter begrijpen en zijn zij daarvoor niet afhankelijk van anderen. Verder moet er duidelijk worden verwezen naar de instanties waar mensen hulp kunnen krijgen en moet bovendien duidelijk worden gemaakt voor welke soort hulp zij daar terecht kunnen. Zo moet in de communicatie vanuit de overheid en op haar websites duidelijk worden verwezen naar plekken waar inburgeringsplichtigen voor informatie of hulp terecht kunnen, zoals bepaalde websites of instellingen als VluchtelingenWerk, of de gemeente.



Deze websites dienen in meerdere talen beschikbaar te zijn, zodat mensen gemakkelijk zelf informatie kunnen verzamelen.

Om moeilijkheden als leningen, marktwerking in het aanbod van inburgeringscursussen en boetes van DUO geheel te omzeilen, pleiten wij echter voor een veel radicalere verandering binnen de inburgeringsprocedure. Zoals vóór 2013, moet de gemeente weer een actieve rol gaan spelen bij de inburgeringsprocedure van nieuwe Nederlanders. De gemeente dient meer budget te krijgen vanuit de landelijke overheid om daarmee inburgeringscursussen in te kopen in de regio. De rijksoverheid legt minimumeisen vast voor deze taalscholen en controleert de kwaliteit periodiek, zodat elke taalschool van voldoende kwaliteit is en het huidige kwaliteitsgat tussen de verschillende taalscholen wordt gedicht. Inburgeringsplichtigen hoeven voor deze cursussen niet te betalen; zo worden zij niet onnodig met een schuld opgezadeld. Er hoeft dus geen geld meer te worden geleend bij DUO. Ook worden de examens gratis. Omdat de inburgering via de gemeente gaat en de inburgeraars ook geregeld op gesprek komen bij de gemeente, kan de gemeente monitoren hoe het inburgeringsproces van de inburgeringsplichtige verloopt en wat ervoor nodig is dit eventueel soepeler te laten verlopen. Hierbij is het belangrijk dat de gemeente goed in contact staat met VluchtelingenWerk en de verschillende buurtteams in de gemeente, waarbij alle partijen transparant dienen te zijn in het belang van de inburgeringsplichtigen. Doordat ook de gemeente, de taalschool en de inburgeraar goed met elkaar in contact staan, kan er echt maatwerk worden geleverd en kan de inburgeringsprocedure van individuen goed worden gevolgd. Op deze manier kan veel gemakkelijker worden ingegrepen wanneer iemand de cursus niet dreigt te halen, ofwel door moeilijkheden ofwel door uitstel- of vermijdingsgedrag (ook dit laatste komt momenteel voor). Ingrijpen kan de gemeente momenteel niet, omdat zij niet beschikt over de voortgangsgegevens van de taalschool waar iemand een cursus volgt. Samenwerking tussen deze partijen is dus van belang.

Ook wat betreft de regelingen rondom uitstel en ontheffing is een aantal verbeterpunten te noemen. Zo moet het voor mensen met psychische of fysieke beperkingen (die middels gratis onderzoek vastgesteld moeten kunnen worden) die hen bij het volgen van een inburgeringscursus belemmeren, mogelijk zijn om direct meer tijd te krijgen dan de standaard drie jaar. Verder moet inburgeren toegankelijk zijn voor allen met een beperking door middel van dezelfde voorzieningen als voor andere studenten met een beperking. Het proberen te volgen van een cursus tot het moment waarop uitstel aangevraagd mag worden (na 2,5 jaar), is namelijk demotiverend. Een andere optie voor deze groep zou een versimpelde cursus kunnen zijn met alleen de essentiële onderdelen, zoals taalvaardigheid en Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). Indien al direct duidelijk is dat iemand de cursus niet gaat halen, moet de betreffende persoon meteen (al dan niet tijdelijk) ontheven kunnen worden, zodat het niet nodig is om tevergeefs maandenlang een cursus te volgen



en onnodig te falen voor examens. Ook dat werkt namelijk demotiverend. In overleg met de taalschool, de gemeente en de betreffende inburgeringsplichtige moet worden besloten wat voor iemand de beste optie is.

Een belangrijk punt van een andere orde betreft de regeling omtrent zwangerschap. Hierbij kunnen vrouwen momenteel zestien weken uitstel krijgen, gelijk aan de huidige wettelijke verlofregeling. Ook voor mannen is het ouderschap echter ingrijpend en zou het dan ook mogelijk moeten worden uitstel te krijgen indien dat nodig is. Momenteel is de verlofregeling voor mannen op de arbeidsmarkt nog maar beperkt, dus voorlopig is het nog niet realistisch dat mannen ook uitstel kunnen krijgen. Echter, wanneer dit voor de werkende man mogelijk wordt, moet ook de inburgerende man recht hebben op uitstel in verband met het nog verse vaderschap. Ditzelfde is van toepassing op vrouwelijke partners van vrouwen die bevallen van een kind.

Een laatste, maar zeker niet minst belangrijke, punt, is het huidige boetesysteem: wie niet op tijd inburgert, wordt daarvoor gestraft. Het krijgen van een boete moet zo veel mogelijk worden voorkomen door op tijd in te grijpen wanneer een inburgeringsplichtige in de problemen dreigt te komen. Zo kan worden tegengegaan dat mensen onnodig een boete krijgen. Wel moet het systeem blijven bestaan als stok achter de deur.

Concrete standpunten

- De inburgeringsprocedure wordt weer de verantwoordelijkheid van de gemeente. Samen met taalscholen, onderwijsinstellingen in de regio, het buurtteam en VluchtelingenWerk leveren zij maatwerk voor inburgeringsplichtigen, om zo de inburgeringsprocedure zo snel en effectief mogelijk te laten verlopen. Wanneer aan een nieuw land is namelijk al moeilijk genoeg.
- De inburgeringscursus en de examens worden gratis. Zo worden inburgeraars niet onnodig opgezadeld met een schuld of hoge kosten.
- Het aanvragen van uitstel of ontheffing moet minder barrières kennen, zeker voor mensen bij wie het al gauw duidelijk is dat zij de inburgeringscursus niet (op tijd) gaan halen. Zo raken deze mensen niet onnodig gedemotiveerd en hoeven zij en hun docenten geen vergeefse inspanningen te leveren
- Op termijn moet het ook voor mannen en vrouwelijke partners mogelijk zijn om uitstel te kunnen krijgen wanneer zij ouder worden van een kind. Het ouderschap is namelijk ook voor hen ingrijpend. De wettelijke verlofregeling voor deze groep moet hierbij als voorbeeld dienen.



HOOFDSTUK 2 NEDERLANDS LEREN

De huidige situatie

Zoals eerder genoemd, bestaat het huidige inburgeringsexamen uit zeven delen. Vier van deze delen zijn gericht op het behalen van een bepaald Nederlands taalniveau. Dit zijn de delen Lezen, Schrijven, Luisteren en Spreken.

Het taalniveau van het inburgeringsexamen is op dit moment A2. Dit betekent dat een ingeburgerd persoon gesprekken kan voeren over alledaagse zaken en bekend is met veelgebruikte uitdrukkingen. Op dit moment is het mogelijk om een inburgeringsexamen te halen op een hoger taalniveau, namelijk B1 of B2, maar dit is niet verplicht en heeft geen invloed op het verdere verloop van het inburgeringsexamen. Wel is niveau B1 verplicht om te kunnen studeren of werken op mbo niveau 3 of 4 en is niveau B2 verplicht om te kunnen studeren of werken op hbo of universitair niveau. De huidige regering heeft in haar akkoord staan dat zij het taalniveau van de inburgeringscursus naar boven wil tillen, namelijk naar B1. Dit wil zeggen dat een ingeburgerde, volgens de internationale kaders, een mening moet kunnen geven, verwachtingen en dromen moet kunnen uitspreken en gebeurtenissen moet kunnen beschrijven.

Het leren van de taal en het behalen van de daarbij behorende examens moet binnen de gebruikelijke grens van drie jaar, tenzij de inburgeringsplichtige analfabeet of laaggeletterd is. In dit geval is er de mogelijkheid om tot twee jaar uitstel te verkrijgen op de gehele inburgeringsplicht en eerst een alfabetiseringscursus te volgen.

De Rijksoverheid biedt zelf geen taal cursus aan: dit gebeurt via externe bedrijven met een winstoogmerk. Het examen zelf is natuurlijk wel opgesteld door de overheid via DUO. Van de onderdelen Lezen, Schrijven en Luisteren zijn vijf oefenexamens beschikbaar via inburgeren.nl, van het onderdeel Spreken zijn vier oefenexamens beschikbaar.

Wat kan beter?

Om te beginnen is het noodzakelijk om het huidige taalniveau (A2) te behouden. Een verstrenging van de taaleis leidt namelijk tot een nog lager percentage nieuwkomers dat het examen binnen de vastgestelde tijd haalt. Wij achten het niet humaan om van bijvoorbeeld vluchtelingen te verwachten dat zij binnen drie jaar het taalniveau van een geslaagde vmbo-leerling (B1) behalen. Wel moet maatwerk ervoor zorgen dat er meer advies komt omtrent het taalniveau. Zo zou bij een succesvol verloop van het traject, middels een tussentijdse toets en persoonlijk gesprek, gepeild kunnen worden of een persoon eventueel een hoger taalniveau aan zou kunnen. Voor de invoering van de nieuwe



Wet Inburgering in 2013 was het percentage migranten dat koos voor een hoger taalniveau nog zo'n 20%. Na de invoering van deze wet is dit gedaald naar 2%. Een grote aanleiding hiervoor is het toegenomen beroep op eigen verantwoordelijkheid en dus in de meeste gevallen minder begeleiding. Omdat het behalen van taalniveau B1 of B2 helpt in de aansluiting op de arbeidsmarkt of verdere scholing, moet het behalen van een hoger taalniveau gestimuleerd worden. Dit kan mogelijk leiden tot een lager percentage nieuwe Nederlanders dat werkt onder niveau of in de bijstand belandt.

Een verandering die wij graag zouden zien, is een aanpassing van de analfabetenregeling. Het moet mogelijk worden om het inburgeringsexamen voor analfabeten of laaggeletterden uit te stellen tot het moment waarop zij de alfabetiseringscursus voldoende hebben afgerond, ook als dit langer duurt dan twee jaar. Mocht dit proces door een docent of begeleider uitzichtloos worden geacht, dan moet er beroep kunnen worden gedaan op de mogelijkheid om vrijstelling te verkrijgen op de onderdelen Lezen en Schrijven van de Nederlandse taal binnen de inburgeringscursus, mits de alfabetisering na twee jaar intensieve lessen, minimaal 8 uur per week, nog weinig progressie vertoont. Het moet dan in dit geval ook mogelijk worden de overige examenonderdelen mondeling af te nemen, zodat analfabeten en laaggeletterden zich kunnen verdiepen in de Nederlandse arbeidsmarkt en maatschappij en zo dus niet buiten de samenleving komen te staan.

Ook moet de Rijksoverheid intensief gaan werken aan strenge voorschriften voor een goede taal cursus. Wij erkennen dat een taal cursus vanuit de overheid zelf het meest optimaal zou zijn qua structurering en orde, maar willen de gemeente verantwoordelijk maken voor de invulling van de inburgeringscursus. De gemeente heeft tenslotte veel meer mogelijkheden om maatwerk te bieden, wat leidt tot een humaner en passender inburgeringsbeleid. Een volledige taal cursus van bovenaf zou het autonome handelen van de gemeente tegenwerken. Strenge eisen zijn echter wel nodig, zodat gemeenten weten hoe zij, in de basis, de taal cursus op moeten bouwen, zonder dat er minder kans is op persoonlijk contact en passend onderwijs.

Concrete standpunten

- Het basistaalniveau van de inburgeringscursus moet kosten wat het kost A2 blijven.
- Het behalen van een hoger taalniveau bij de inburgeringscursus moet meer gestimuleerd worden.
- Analfabeten en laaggeletterden moeten uitstel krijgen van de inburgering tot zij een alfabetiseringscursus succesvol afgerond hebben.
- Bij uitzichtloos analfabetisme of laaggeletterdheid moet vrijstelling van de onderdelen Lezen en Schrijven aangevraagd en toegekend kunnen worden. Overige examenonderdelen moeten dan mondeling plaats kunnen vinden, zodat de



analfabete of laaggeletterde inburgeraar kennis kan nemen van de Nederlandse taal en maatschappij en zo niet buiten de samenleving komt te staan.

- De Rijksoverheid moet strenge regels opstellen om de kwaliteit van taalcursussen te waarborgen, zodat gemeenten weten aan welke eisen de taalcursussen dienen te voldoen.

HOOFDSTUK 3 DE PARTICIPATIEVERKLARING

De huidige situatie

Sinds 1 juli 2017 moeten nieuwkomers als onderdeel van hun inburgeringsexamen een handtekening zetten onder de participatieverklaring. De participatieverklaring is een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen. Dit is een initiatief van toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher. Door deze verklaring te ondertekenen gaan nieuwe Nederlanders akkoord met een aantal begrippen die volgens Asscher kenmerkend zijn voor de Nederlandse samenleving: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Voorafgaand aan het ondertekenen van de verklaring worden de inburgeraars geacht minimaal één workshop over deze veronderstelde kernwaarden te volgen. In de praktijk volgen zij vaak een traject, aangeboden door VluchtelingenWerk, waarin zij tijdens zes bijeenkomsten kennismaken met de kernwaarden. Het onderdeel dient binnen een jaar na inschrijving bij een gemeente te zijn afgerond. Wanneer een inburgeraar dit verwijtbaar niet haalt, volgen er een boete en een verval van het recht op een lening bij DUO.

Het ondertekenen van de participatieverklaring is alleen verplicht voor niet-EU-migranten, aangezien er vrij verkeer van persoon dient te zijn binnen de Europese Unie, waardoor EU-migranten überhaupt niet hoeven in te burgeren. De Nederlandse overheid gaat er dus eigenlijk van uit dat EU-migranten zich al volledig aangepast hebben aan de zogenaamde 'kernwaarden' die Asscher voorstelt. De verklaring gaat over vrijheid van gedachten en geweten, maar juist het verplicht ondertekenen van deze verklaring ondersteunt dat niet. Er wordt namelijk een ideaalbeeld voorgesteld van Nederlanders die allemaal netjes volgens de grondwet handelen en solidair, empatisch en vreedzaam met elkaar om gaan. Verder roept de participatieverklaring tot niets op. Na het ondertekenen gaat het individu gewoon verder met diens leven, zonder ooit gecontroleerd te worden op de zogenaamde kernwaarden die benoemd zijn in de verklaring. Wel kan het niet ondertekenen van de verklaring een boete opleveren van maximaal €340,-, die opnieuw uitgedeeld kan worden wanneer iemand blijft weigeren de verklaring te ondertekenen. Naast een boete vervalt voor iemand die de verklaring niet ondertekent óf het traject niet binnen één jaar afrondt bovendien het recht op een lening bij DUO.



Wat kan beter?

Aangezien de participatieverklaring tot niets oproept, zijn wij van mening dat deze volledig afgeschaft moet worden. Hoewel grondwettelijke vrijheden absoluut belangrijk zijn, vinden wij het passender om het kennen van deze rechten te toetsen in het onderdeel Kennis Nederlandse maatschappij. Dit extra examenonderdeel wordt daarmee overbodig.

Concrete standpunten

- De participatieverklaring voor inburgeringsplichtigen wordt afgeschaft.

HOOFDSTUK 4 KENNIS NEDERLANDSE MAATSCHAPPIJ

De huidige situatie

Het onderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij is hoogstwaarschijnlijk het meest bekende en bekritiseerde onderdeel van het inburgeringsexamen. In dit onderdeel wordt getoetst op, volgens DUO, feitelijke kennis over het functioneren van en in de Nederlandse maatschappij.

Het examen verloopt als volgt. Het examen duurt 45 minuten en moet op de computer worden gemaakt. Het computerprogramma dat hiervoor wordt gebruikt, is vergelijkbaar met die van een theorie-examen voor het behalen van een rijbewijs. Via onder meer www.inburgeren.nl kun je informatie vinden over het examenonderdeel en bovendien drie oefenexamens maken. Het examen bestaat uit 39 vragen waarvan je er minstens 26 correct dient te beantwoorden om voor het onderdeel te kunnen slagen. Er is nergens een daadwerkelijke stofomschrijving voor het examen te vinden. Aanbieders van de inburgeringscursus werken dus naar aanleiding van ervaringen van mensen die het inburgeringsexamen al gedaan hebben en de drie beschikbare oefenexamens. De vragen in de oefenexamens kunnen erg uiteen lopen.

In het examen worden aan de cursist verschillende situaties voorgelegd met betrekking tot het zoeken van werk, het regelen van de financiën, het kopen van een huis, het vinden van een school of vervolgopleiding, et cetera. Deze vragen hebben dus betrekking op praktische situaties in het dagelijks leven. Ook meer informele situaties, zoals een feestje of contact met de bureaus, komen aan bod.

Deels zijn de onderdelen die in de cursus worden behandeld nuttig. De praktische zaken die voorgelegd worden aan de inburgeringsplichtige kunnen zeker van pas komen als deze zich verder gaat ontwikkelen binnen de Nederlandse maatschappij. Sommige onderdelen in



de cursus zijn echter niet feitelijk, maar normatief. Zo wordt er vaak gevraagd wat een persoon in een bepaalde situatie het beste kan doen. Een voorbeeld hiervan is: *“Buurman Joop is katholiek en zet een beeld van Maria in de tuin. Wat kan Mo het beste doen?”* De antwoorden zijn op dit moment niet zwart-wit, terwijl er wel maar één antwoord goed wordt gerekend. Dit is onwenselijk. In de toetsvragen worden bovendien vooral Arabische namen gebruikt als het gaat om de persoon die iets moet uitvoeren. Omstanders in de desbetreffende situatie worden juist aangeduid met zo Hollands mogelijke namen. Op deze manier lijkt het net alsof de persoon die iets moet leren nooit een witte Nederlander zonder migratieachtergrond is.

Wat kan beter?

Het doel van het onderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij lijkt assimilatie te zijn. Er wordt van nieuwe Nederlanders verwacht dat zij volledig volgens de normen van witte, middenklasse Hollanders zouden moeten leven. Dit vinden wij belachelijk. Het doel van een inburgeringscursus zou integratie moeten zijn. We waarderen de multiculturele samenleving ten zeerste en dit remmen met een assimilerend systeem is uiterst onwenselijk.

Allereerst is het noodzakelijk de inhoud van de toetsvragen te herzien. We zijn van mening dat de praktische vragen die op dit moment deel uitmaken van het examen absoluut nuttig zijn. De nadruk in het onderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij zou dan ook op deze zaken moeten liggen. Echter, wij moeten zo snel mogelijk af van de normatieve vragen. Deze verheerlijken de Nederlandse cultuur en versterken het wij-zij-gevoel. Dit moeten wij niet willen. Ook bevatten deze vragen een hoge mate van sociale wenselijkheid. Ieder antwoord buiten deze sociale norm wordt afgekeurd. Er wordt met deze vragen de indruk gewekt dat elke Nederlander volgens deze, door DUO bepaalde, sociale norm leeft, terwijl, ongeacht afkomst, deze sociale norm nooit uniform is. In een diverse samenleving zou deze manier van toetsing niet moeten kunnen.

Wij stellen een drastische maatregel voor. Het is nodig om de huidige normatieve vragen uit het examenonderdeel te verwijderen en deze te vervangen met een andere vorm van vraagstelling. Aangezien wij pleiten voor het afschaffen van de participatieverklaring, maar we wel graag willen dat nieuwe Nederlanders bekend zijn met hun grondwettelijke vrijheden, willen we het hoofdstuk ‘Grondrechten’ (hoofdstuk 1) van de grondwet toetsen in de hernieuwde versie van Kennis Nederlandse Maatschappij. Dit zal worden gedaan door middel van feitelijke beweringen. Er is hier dus geen ruimte voor suggestie.

Omdat wij trots zijn op ons diverse, multiculturele Nederland, moeten wij dit ook kunnen terugzien in de vragen van de examenonderdelen. We zijn van mening dat dit op dit moment op een verkeerde manier gebeurt. Zowel het subject als mogelijke objecten in een



vraagstelling dienen namen te hebben met een verschillende afkomst. Zo wordt geen enkele afkomst negatief weggezet in de vraagstelling.

Ook stellen wij een verbeterpunt voor voor de cursus met betrekking tot dit examenonderdeel. Op dit moment vinden de lessen over de Nederlandse maatschappij vaak plaats binnen een klaslokaal, op soms een excursie naar een toeristische hotspot of recreatieve gelegenheid na. Dit soort excursies leren cursisten echter niets over de maatschappij. Daarom zou het relevanter en leerzamer zijn wanneer het bezoeken van instituten als de bank, het plaatselijke gemeentehuis of een verzekeringskantoor onderdeel uitmaken van de cursus, in combinatie met praktische opdrachten met betrekking tot dergelijke instituten.

Concrete standpunten

- Normatieve of sociaal wenselijke vragen mogen nooit deel uitmaken van een inburgeringsexamen. Deze moeten daarom worden verwijderd.
- Het onderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij moet aangevuld worden met feitelijke toetsvragen over het hoofdstuk 'Grondrechten' van de Nederlandse grondwet.
- De diversiteit van de Nederlandse samenleving moet te zien zijn in de toetsvragen van Kennis Nederlandse Maatschappij.
- De cursus moet niet enkel plaatsvinden binnen een leslokaal, maar ook in de wereld daarbuiten, bijvoorbeeld middels het bezoek aan het plaatselijke gemeentehuis. Zo maken nieuwe Nederlanders ook op een praktische manier kennis met de maatschappij, zonder dit geheel zelf uit te moeten zoeken.

HOOFDSTUK 5 ORIËNTATIE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT

De huidige situatie

Op 1 januari 2015 is een examenonderdeel in het leven geroepen om nieuwe Nederlanders kennis te laten maken met de Nederlandse arbeidsmarkt: Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). De cursus die voorbereidt op het examen van ONA is onderdeel van de inburgeringscursus die inburgeraars een hun taalschool volgen en moet worden gevolgd en worden afgerond door alle inburgeraars, ook als zij al een baan hebben. Binnen de cursus onderzoeken de cursisten welke mogelijkheden zij hebben op de arbeidsmarkt en leren zij waar en hoe zij een baan kunnen krijgen. Ter voorbereiding op hun examen maken de cursisten opdrachten aan de hand van acht 'resultaatkaarten'. Middels het invullen van deze kaarten werken de inburgeraars aan hun loopbaanplan. De onderwerpen van de



kaarten zijn beroepsoriëntatie, realistisch beroepsbeeld, je eigenschappen kennen, beroepskansen, beroepscompetenties, netwerk opbouwen, werk vinden en werkcultuur. De ingevulde kaarten moeten zij naar DUO sturen, maar hiervoor moeten zij wel een DigiD hebben. De website van DigiD is enkel in het Nederlands beschikbaar. Ook wordt er verwacht van de inburgeringsplichtige dat deze over IDeal en internetbankieren beschikt. DUO kijkt nadat de resultaatkaarten zijn ingeleverd of de kaarten in orde zijn. Indien dit het geval is, mag de cursist examen doen. Indien de kaarten niet goed zijn ingevuld, krijgt de cursist de gelegenheid de kaarten te verbeteren.

Het examen van dit examenonderdeel, het zogenaamde 'eindgesprek', vond mondeling plaats en werd afgenomen door een examiner bij DUO. Hierbij werd niet beoordeeld op de taalvaardigheid van de cursist, maar lag de focus op de inhoud. Wel is de cursus geheel in het Nederlands en wordt van de cursist verwacht dat deze het Nederlands tenminste genoeg beheerst om een basaal gesprek te kunnen voeren. Het portfolio van de cursist, bestaande uit de resultaatkaarten en daarbij behorende opdrachten, diende als basis voor het eindgesprek. Omdat er niet genoeg examinatoren zijn en de wachttijd op dit examen hierdoor opliep tot wel vijftien weken, is dit mondeling examen sinds februari dit jaar echter grotendeels afgeschaft. Cursisten die zich aantoonbaar minstens 64 uur hebben ingespannen worden vrijgesteld van het eindgesprek. Cursisten die zich minder dan 64 uur hebben ingespannen, bijvoorbeeld omdat zij niet zoveel uren nodig hebben om wegwijs te worden in de Nederlandse arbeidsmarkt, kunnen op verzoek nog wel een eindgesprek krijgen. Minister Koolmees, de huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderzoekt op dit moment nog of het voor inburgeraars die al werk hebben in de toekomst nog nodig is om het onderdeel ONA te volgen.

ONA is momenteel overigens niet de enige manier waarop nieuwe Nederlanders bekender worden met de Nederlandse arbeidsmarkt en opleidingsmogelijkheden. De gemeente speelt hierin ook een belangrijke rol. Werkmatchers/participatiecoaches dragen hier binnen de gemeente de verantwoordelijkheid voor. Alle statushouders met een inburgeringsplicht zijn gekoppeld aan een werkmatcher bij hun gemeente en komen daar minstens een paar keer per jaar op gesprek. Werkmatchers proberen 'hun' statushouders in een werk- of opleidingstraject te krijgen indien de statushouder al een beetje Nederlands spreekt. Binnen gemeente Utrecht bestaan er initiatieven voor mensen met zowel lagere als hogere taalniveaus, bijvoorbeeld gericht op het vinden van een baan binnen een sector met veel potentie (zoals de zorg, ICT of techniek), het leren van een bepaald vak middels een MBO1-opleiding (met doorstroommogelijkheden), het doen van vrijwilligerswerk om de taal te leren en in het werkproces te komen, of het aanleren van praktische vaardigheden en het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid om een hbo- of WO-opleiding te kunnen doen. Ook kunnen werkmatchers hun statushouder doorverwijzen naar het werkgeversservicepunt, via welke een statushouder een werkervaringsplek aangeboden kan



krijgen met behoud van een uitkering, vaak in een werkveld waarin zij al ervaring hebben. Na de zomer gaat de gemeente een pilot starten om dit laatste traject te combineren met een inburgeringscursus, zodat statushouders niet naar verschillende locaties hoeven te reizen. Voor de opleidingstrajecten geldt over het algemeen dat statushouders niet ouder dan 29 mogen zijn. Statushouders die al 30 jaar of ouder zijn, mogen alleen een opleiding gaan doen met geldelijke steun (voor hen het UAF, voor personen onder de 30 DUO) als deze de mogelijkheid bieden uit te stromen naar een beroepssector waarin veel werk is en zij bovendien slechts een korte opleiding nodig hebben, bijvoorbeeld omdat zij al een (deel van een) opleiding hebben afgerond in hun eigen land.

De bovenstaande initiatieven beperken zich voor een deel slechts tot Utrecht en enkele andere grotere gemeenten. In veel gemeenten is de begeleiding op het gebied van werk en opleiding voor statushouders minimaal. Om deze reden proberen vooral veel jongeren zelfs naar Utrecht te verhuizen, bijvoorbeeld door te ruilen van woning met andere statushouders, om in aanmerking te kunnen komen voor een opleidingstraject.

Wat kan beter?

Omdat de cursus ONA voor inburgeraars, ongeacht hun Nederlandse taalvaardigheid, van belang is, zouden voor de cursus belangrijke websites en formulieren naast in het Nederlands ook in andere talen beschikbaar moeten worden gesteld, om het voor alle inburgeraars mogelijk te maken de cursus goed te kunnen volgen. De cursus zelf moet gewoon in het Nederlands blijven, maar de cursist moet dan wel de mogelijkheid hebben goed begeleid te worden.

Dat de huidige regering heeft besloten het eindgesprek voor de meeste inburgeraars af te schaffen, is een slechte ontwikkeling. Het invullen van de resultaatkaarten alleen is namelijk nog geen adequate voorbereiding op de arbeidsmarkt. Ook kijkt DUO het portfolio op deze manier niet meer na. Een eindgesprek is daarom wel essentieel en dient dus behouden te blijven. Hiervoor zijn meer examinatoren nodig, maar gezien de huidige werkloosheidscijfers in Nederland moeten er genoeg potentiële examinatoren zijn.

Een ander probleem is het zeer onevenredig over Nederland verdeelde aanbod van begeleiding bij het vinden van werk of een opleiding vanuit de gemeente. De Rijksoverheid zou meer geld beschikbaar moeten stellen om gemeenten te stimuleren initiatieven op te zetten vergelijkbaar met die in Utrecht. Een goede start op de arbeidsmarkt is voor een duurzame participatie in de Nederlandse maatschappij namelijk essentieel en verdient dan ook veel aandacht en inzet vanuit de overheid.



Concrete standpunten

- Het eindgesprek blijft een verplicht onderdeel van de cursus ONA. Het slechts invullen van de resultaatkaarten en het volgen van een cursus biedt geen adequate voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- De Rijksoverheid stelt meer geld ter beschikking voor gemeenten om meer initiatieven op te zetten om statushouders te begeleiden bij het vinden van werk of een opleiding. Elke statushouder moet het recht hebben op fatsoenlijke begeleiding en een kans hebben zich te ontplooien, ongeacht de gemeente waarin hij/zij woont.

CONCLUSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN

Zoals in dit visiestuk helder is geworden, is er een aantal punten van aandacht en is er binnen de gang van zaken betreffende inburgering nog ruimte voor verbetering. Een aantal zaken is al goed geregeld en wordt goed uitgevoerd, maar op een aantal punten is verandering aan te bevelen of zelfs noodzakelijk. Het belichten van deze punten waarop verbetering mogelijk en zelfs wenselijk is en het aandragen van mogelijke alternatieven hiervoor, maken onderdeel uit van het hoofddoel dat de commissie Integratie, Emancipatie en Diversiteit voor ogen heeft met dit visiestuk: het laten horen van een (doordacht) tegengeluid om zo te trachten verandering te realiseren binnen het landelijke en lokale beleid op het gebied van inburgering.

Hieronder staan de belangrijkste actiepunten op het gebied van inburgering die in dit visiestuk zijn geopperd, overzichtelijk op een rij:

Procedureel

- De inburgeringsprocedure wordt weer de verantwoordelijkheid van de gemeente. Samen met taalscholen, onderwijsinstellingen in de regio, het buurtteam en VluchtelingenWerk leveren zij maatwerk voor inburgeringsplichtigen, om zo de inburgeringsprocedure zo snel en effectief mogelijk te laten verlopen. Wanneer aan een nieuw land is namelijk al moeilijk genoeg.
- De inburgeringscursus en de examens worden gratis. Zo worden inburgeraars niet onnodig opgezadeld met een schuld of hoge kosten.
- Het aanvragen van uitstel of ontheffing moet minder barrières kennen, zeker voor mensen bij wie het al gauw duidelijk is dat zij de inburgeringscursus niet (op tijd) gaan halen. Zo raken deze mensen niet onnodig gedemotiveerd en hoeven zij en hun docenten geen vergeefse inspanningen te leveren
- Op termijn moet het ook voor mannen en vrouwelijke partners mogelijk zijn om uitstel te kunnen krijgen wanneer zij ouder worden van een kind. Het ouderschap is namelijk ook voor hen ingrijpend. De wettelijke verlofregeling voor deze groep moet hierbij als voorbeeld dienen.



Nederlandse taalvaardigheid

- Het basistaalniveau van de inburgeringscursus moet koste wat het kost A2 blijven.
- Het behalen van een hoger taalniveau bij de inburgeringscursus moet meer gestimuleerd worden.
- Analfabeten of laaggeletterden moeten uitstel krijgen van de inburgering tot zij een alfabetiseringscursus succesvol afgerond hebben.
- Overige examenonderdelen moeten dan mondeling plaats kunnen vinden, zodat de analfabete of laaggeletterde inburgeraar kennis kan nemen van de Nederlandse taal en maatschappij en zo niet buiten de samenleving komt te staan.
- De Rijksoverheid moet strenge regels opstellen om de kwaliteit van taalcursussen te waarborgen, zodat gemeenten weten aan welke eisen de taalcursussen dienen te voldoen.

De Participatieverklaring

- De participatieverklaring voor inburgeringsplichtigen wordt afgeschaft.

Kennis van de Nederlandse maatschappij

- Normatieve of sociaal wenselijke vragen mogen nooit deel uitmaken van een inburgeringsexamen. Deze moeten daarom worden verwijderd.
- Het onderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij moet aangevuld worden met feitelijke toetsvragen over het hoofdstuk 'Grondrechten' van de Nederlandse grondwet.
- De diversiteit van de Nederlandse samenleving moet te zien zijn in de toetsvragen van Kennis Nederlandse Maatschappij.
- De cursus moet niet enkel plaatsvinden binnen een leslokaal, maar ook in de wereld daarbuiten, bijvoorbeeld middels het bezoek aan het plaatselijke gemeentehuis. Zo maken nieuwe Nederlanders ook op een praktische manier kennis met de maatschappij, zonder dit geheel zelf uit te moeten zoeken.

Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt

- Het eindgesprek blijft een verplicht onderdeel van de cursus ONA. Het slechts invullen van de resultaatkaarten en het volgen van een cursus biedt geen adequate voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- De Rijksoverheid stelt meer geld ter beschikking voor gemeenten om meer initiatieven op te zetten om statushouders te begeleiden bij het vinden van werk of een opleiding. Elke statushouder moet het recht hebben op fatsoenlijke begeleiding en een kans hebben zich te ontplooien, ongeacht de gemeente waarin hij/zij woont.