

# Inburgeren: maak

## Straffe standaardaanpak schiet doel volkomen voorbij

Willem Bertels en Yvet Bommeljé

**Dat de nieuwe wet Inburgering problemen zou geven in de uitvoering, was van tevoren bekend. Maar de lege klassen, failliete taalaanbieders, ontslagen ROC'ers: dat was niet voorzien en, naar wij aannemen, ook niet de bedoeling. Hoe gaat het verder met de uitvoering van deze wet?**

Hoe groot is het gat tussen beleid en praktijk? Wordt er eigenlijk wel eens naar de uitvoering geluisterd? Hoe beleeft de docent zijn werk? We vroegen het aan Janine Tap van het ROC Mondriaan, Lia Luijendijk en Prija Baboelall van Overbruggen Training en Drifa Manouar en Nico van Wijk van de afdeling Jeugd, Onderwijs en Samenleving gemeente Rotterdam.

*Zit 'beleid' wel eens met 'uitvoering' rond de tafel, om beleidsontwikkelingen te bespreken en te horen hoe dat in de praktijk uitvalt?*

Janine Tap, Lia Luijendijk en Prija Baboelall in koor: 'Nee, eigenlijk niet. We hebben nooit contact met een beleidsmedewerker van een gemeente als je dat bedoelt. We hebben soms wel overleg met de consultants, maar dat gaat over de individuele cliënt. We bespreken dan de cursus en wat de voortgang is.'

Drifa Manouar: 'In Rotterdam hebben we afgesproken dat we een keer per maand overleggen met de contactpersoon van de aanbieder en met het Inburgeringsloket. Daar horen wij de vragen die bij de cursisten leven. De docenten hebben voor ons wel een belangrijke signaalfunctie.'

Van Wijk: 'Ik zal een voorbeeld geven. In 2007 bleven de klassen leeg. We hoorden van de docenten dat mensen afhaakten door de verplichting een diploma te halen en de grote financiële eigen bijdrage<sup>1</sup>. Lia Luijendijk: 'Dat was inderdaad een duidelijk signaal van de cursisten. Die hadden zich vrijwillig opgegeven en werden opeens met hoge kosten geconfronteerd. Het is goed dat de gemeente Rotterdam die kosten nu compenseert. Je zag de cursisten toen echt weer terugkomen.'

*Kan dat dan, financieel compenseren? Het was toch de bedoeling de inburgeraar onder andere door de prijs te laten voelen dat het menens is?*

Van Wijk: 'Wij willen zoveel mogelijk mensen de taal laten leren en laten inburgeren, zodat ze in de stad kunnen meedoen. Meedoen staat voorop. Dat bereik je niet met een strafbeleid. Deze groep is nou niet de meest kapitaalkrachtige. Dus Rotterdam wil de inburgering voor iedereen mogelijk maken en financiert de aanbieders direct uit de algemene middelen. Dat geldt zowel voor de verplichte inburgeraars als de 'inburgeringsbehoefstigden'<sup>2</sup>.

# maatwerk mogelijk



Foto: Roel Dijkstra

## *Diploma-uitreiking in Rotterdam*

De aanwezigen geven aan dat er grote verschillen bestaan tussen de kosten die gemeenten in rekening brengen voor inburgeringactiviteiten. Dat verschilt ook nog eens tussen verschillende soorten cursussen en tussen verschillende groepen inburgeraars. Drifa: 'Dat heeft ook te maken met de financieringsbron. Voor de cursussen voor ongeletterden en deelnemers die aantoonbaar de taal op niveau A2 beheersen, geldt de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Dus per soort cursus gelden andere regels.'

*Als het doel van de inburgering is: meedoen, en daar gaat dit kabinet voor, is de huidige wijze van inburgering dan effectief? Bereiken jullie ook dat de cursisten gaan meedoen of beter gaan meedoen?*

Tap: 'Er zijn tal van mensen die zich goed kunnen redden

in de maatschappij zonder de taal op inburgeringniveau te beheersen. Veel mensen hebben werk en kunnen zich daarin redden. Dus taal is niet per se een voorwaarde om te kunnen meedoen. Ik maak me dan ook zorgen, want bepaalde onderdelen van het examen zijn echt moeilijk. Daarvoor moet je kunnen denken op een metaniveau, een bepaald abstractie-niveau. Er zijn opdrachten waarbij de inburgeraar zich moet verplaatsen in een positie van iemand die een totaal andere maatschappelijk positie inneemt dan jezelf of een totaal ander beroep heeft, dat je niet kent. Dat lukt dus bij veel mensen echt niet. Bovendien bevat het elektronische examen ook nog eens heel veel tekst.'

Luijendijk: 'Daar ben ik het mee eens. Er zijn mensen die het niveau van het examen nooit zullen halen. Er zijn vrouwen

die het dolgraag willen, maar het niet kunnen halen omdat ze domweg de achtergrond en de capaciteiten niet hebben. Wij hebben in de cursus in ieder geval een maatschappelijke stage zitten, vrijwilligerswerk. En dat kunnen ze dan weer wel. En dat is toch ook meedoen.'

Tap: 'De niveaoverschillen zijn enorm. Er zijn ook deelnemers die hier soms al heel lang wonen en een hoog opleidingsniveau hebben; zij zijn gewoon binnen vier weken klaar met het opleidingstraject en kunnen aan het Inburgeringsexamen deelnemen. Sommigen kunnen aan de Inburgeringsverplichting voldoen door het Staatsexamen NT-2 I of II af te leggen; daarvoor kunnen ze een gerichte training volgen.'

Prija: 'Ook aan de onderkant zijn de verschillen groot. We onderscheiden binnen de alfabetiseringsgroepen nog eens drie niveaus.' Manouar: 'Wij onderscheiden inderdaad drie groepen binnen de alfabetisering. Alfa-a: die groep krijgt eerst een voortraject alfabetisering en kan daarna naar de Inburgering. Alfa-b: de mensen in deze groep worden getoetst of een voortraject nog nodig is en Alfa-c haalt het examen doorgaans wel binnen de 18 maanden die ervoor staan. Het is nog te vroeg om met cijfers te kunnen vaststellen hoe groot het percentage is dat het niet haalt.'

*Als het examen voor velen een onhaalbare kaart is, wat dan?*

Tap: 'Je kunt een ontheffing krijgen. Maar dat is erg moeilijk, die krijg je niet zomaar en je moet daarvoor ook nog eens betalen. Voor grote groepen, bijvoorbeeld ouderen, vraag je je toch af wat de bedoeling van de wetgever nou precies is geweest.'

Luijendijk: 'Je moet kunnen afstappen van dat taalniveau en eerder werk maken van vorming.'

Manouar: 'Ontheffen zou makkelijker moeten kunnen. Maar je kunt ook zeggen: je hebt niet per se niveau A2 nodig om mee te doen.' Prija sluit daarop aan: 'Als je je goed voelt in je werk en je baas tevreden is, dan is dat toch genoeg.'

Tap: 'Er zit ook nog een andere rare kant aan. Asielzoekers hebben soms zeven tot tien jaar in verschillende asielzoekerscentra moeten wachten op een beslissing over hun verblijf. Zij zijn door dit jarenlange verblijf, waarin zij niet mochten deelnemen aan allerlei maatschappelijke activiteiten, min of meer gehospitaliseerd. En nu moeten ze als generaal-pardonners opeens binnen een beperkte tijd dat examen afleggen. Zij moeten erg wennen aan het feit dat zij nu zelf weer de verantwoordelijkheid voor hun leven moeten nemen.'

Van Wijk: 'De wet is instrumenteel: alles draait om diploma's

en sancties. "Rechten en plichten" is best, maar deze wet is daarin volstrekt doorgeschoten. De recente wetswijziging gaat nog weer verder: de zelfmelders moeten een aanbod aanvaarden, anders krijgen ze een boete. Je doet iets vrijwillig, maar dan kan je ook nog afgestraft worden. Zullen die zelfmelders dan nog wel komen?'

*Hoe zit het met de portfolio's<sup>3</sup>, lukt dat met de cursisten?*

Luijendijk en Tap: 'Dat vinden ze over het algemeen juist een heel leuk onderdeel. En het wordt eerlijk nageleefd!'

Manouar: 'We krijgen dan wel weer klachten van bijvoorbeeld huisartsen die zeggen overstelpt te worden met verzoeken van inburgeraars om een bewijsje te paraferen dat ze in het Nederlands uit de voeten kunnen. Dat gaat hun dan weer te veel tijd kosten.'

*Dan kan de gemeente de huisarts en andere helpers toch vergoeden?*

Van Wijk: 'Het budget laat dat niet toe, het is al te krap om echt goede cursussen te geven.'

Manouar stelt de vraag of het portfolio eigenlijk wel aansluit bij de situatie van de inburgeraar. Prija: 'Soms niet en dan ontstaan er minder prettige situaties. We hadden een alleenstaande man en die moest met een kind op een school een gesprek gaan houden. Die heeft toen van een buurvrouw een kind "geleend" en is naar een voor hem dus onbekende school gegaan. Dat vind ik eigenlijk pijnlijk.' Volgens Tap heeft de gemeente in dat geval niet het juiste traject gekozen, dan was het Inburgeringstraject Werk passender geweest dan het traject OGO. Als docent heb je daar niet altijd invloed op.

*Hoe zouden jullie als uitvoerders het nu eigenlijk willen hebben, wat zou het beste passen bij jullie cursisten?*

Tap: 'Ik vind het nu moeilijk (ervaring met de uitvoering van de nieuwe Inburgeringswet is nog vrij recent). Ik heb gemengde gevoelens. De wet is er en binnen de mogelijkheden probeer je deelnemers een zo goed mogelijk aanbod te doen. Iedereen wil dat diploma, voor de eigenwaarde maar ook omdat het noodzakelijk is voor naturalisatie.'

Prija: 'Je merkt de onrust en de stress voor het examen. Bij alles wordt gevraagd: "Is dit al voor het examen?" Sommige mensen zijn zo zenuwachtig dat ze het alleen daardoor al niet halen.'

Luijendijk: 'Je zit ook nog met de grote wachttijden voor een examen, soms wel vier maanden. Daarom geef ik ze soms al bij de eerste les op voor het examen, anders zijn ze alles weer vergeten.'

De gesprekspartners zijn het er over eens dat er eigenlijk veel meer vrijheid moet zijn om te differentiëren naar niveau en naar behoefte van de cursist, meer maatwerk. Tap: 'Zoals je groepen hebt die je eigenlijk meer moet vormen dan taal

leren, zijn er ook groepen waarmee je meer zou willen bereiken, bijvoorbeeld door meer het accent op taal (grammatica) te leggen. Maar dat mag dan weer niet.'

## Het begint met taal

Op 16 juni jongstleden heeft minister Vogelaar het startschot gegeven voor de campagne 'De Nederlandse taal verbindt ons allemaal' (gelukkig met dt geschreven!). De campagne loopt tot 27 juli 2008 en bestaat uit onder meer:

- de website [www.hetbegintmettaal.nl](http://www.hetbegintmettaal.nl);
- televisie- en radiospots;
- advertenties en folders.

Volgens de minister is taal de sleutel tot meedoen aan en meewerken in de Nederlandse samenleving en dus roept zij mensen op zich het Nederlands eigen te maken. Een aantal mensen is daartoe verplicht volgens de wet Inburgering (WI). Deze zogenaamde inburgeraars moeten het Inburgeringsexamen afleggen en ervoor slagen. Onttrekken zij zich aan hun wettelijke inburgerplicht, dan wacht hun een door het college van B&W op te leggen bestuurlijke boete die kan oplopen tot maximaal 1.000 euro. In WI worden maar liefst zeventien artikelen gewijd aan de bestuurlijke boete, maar hoe het college geacht wordt op te treden tegen hardnekkige inburgerweigeraars wordt niet duidelijk (een vervangende inburgerplicht lijkt ons wel wat!).

### Vrijstelling

Gezien de complexiteit en de weerbarstigheid van de praktijk (lang niet iedereen zal in staat blijken om het vereiste niveau te halen) valt te voorspellen dat gemeenten het met de handhaving van de WI niet zo nauw zullen nemen. De komende jaren zullen naar verwachting veel vrijstellingen worden toegekend. Een andere sanctie is overigens dat als je het inburgeringsexamen niet haalt, je je niet kunt laten naturaliseren tot Nederlander. Niet duidelijk is of de gemeentelijke vrijstelling van inburgeringplicht ook toegang geeft tot naturalisatie. We vermoeden van niet.

### Oorzaken leegloop

Inburgeringplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Zij mogen zelf een onderwijsinstelling of pri-

védocent kiezen. Dit is één van de redenen van het leeglopen van de ROC's. De tweede reden is dat veel gemeenten niet in staat waren cursisten snel door te geleiden naar het ROC. De derde is dat de gedwongen winkelnering is afgeschaft. En ten slotte bleek dat veel niet-Nederlandstaligen er niet voor voelden de verplichte bijdrage in de cursuskosten van 270 euro te betalen. Daarom hebben veel gemeenten (waaronder Rotterdam) besloten deze kosten uit eigen middelen te compenseren. Bestudering van de diverse websites over Inburgering leidt overigens niet tot een handig overzicht van wie de cursus- en examenkosten zelf moeten betalen en wie niet. Evenmin wordt precies duidelijk wie voor een lening van de Informatie Beheer Groep in aanmerking kan komen en wie niet. Overal wordt de bezoeker geadviseerd zich voor nadere inlichtingen tot zijn of haar gemeente te wenden.

### Uitsluiten of openstellen

Wij vragen ons af of dit nog steeds uitdijende complex van wettelijke regels en voorschriften effectiever bijdraagt aan de participatie van niet-Nederlandstaligen aan de Nederlandse samenleving dan de oude wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) of de diverse voorlopers daarvan. Docenten NT-2 en Inburgering geven aan, dat nagenoeg al hun cursisten uiterst gemotiveerd zijn. Zij willen niets liever dan erbij horen, zij willen graag beter Nederlands leren lezen en spreken. De vraag moet dan óók zijn: Wil de Nederlandse samenleving hen ontvangen en daadwerkelijk laten meedoen of wil zij slechts plichten opleggen? De in verhouding tot het buitenland geringe integratie, de hoge werkloosheid, de expliciete voorkeur van werkgevers, het gedoe rond zwarte scholen, niet-westerse religies en kleding: dat alles doet eerder denken aan uitsluiting dan openstellen en kansen geven aan deze groepen. Het tij kan nog keren als de gemeenten er echt werk van maken, uit Den Haag hoeven we het kennelijk niet te verwachten.

*Is het eigenlijk wel leuk, werken aan een wet die jullie eigenlijk niet zo zien zitten?*

De drie docenten vinden het, ondanks hun gemengde gevoelens over de wet zelf, ontzettend leuk om met de mensen te

## Proefexamens

Heer A. heeft bij het ROC een cursus Nederlands gedaan ter voorbereiding op het staatsexamen NT2-niveau. Gedurende de cursus kregen verschillende cursisten (voornamelijk Aziaten en Oost-Europeanen) brieven dat er niet meer voor hun cursus werd betaald en dat de cursus voor hen werd gestopt. Heer A. weet overigens tot aan de dag van vandaag ook niet precies wat hij moet betalen, omdat dat door de gemeente in het vage is gelaten: 'Betaalt u alvast 270 euro'.

Heer A. doet een proefexamen twee maanden voor het echte examen. De resultaten van het proefexamen moeten binnen drie weken komen en dat geeft hem voldoende tijd om nog voor het examen de zwakke punten bij te schaven. Na drie weken: nog geen resultaten. De dag van het echte examen nadert, heer A. doet dan zomaar examen en op dit moment, tien weken na het proefexamen, is er nog geen uitslag bekend. Zou het met de resultaten van het echte examen, 'echt binnen twee maanden ontvangt u de cijfers' ook zo gaan?

## Aanschuiven

Egyptenaar E. vertoeft bijna een jaar in Nederland. Hij heeft werk, is hoog opgeleid en spreekt vloeiend Engels, maar is desondanks geheel en al inburgeringsplichtig. Onze Engelse bureaus spreken overigens ook vloeiend Engels, zijn ook hoog opgeleid, maar hoeven niet in te burgeren.

E. heeft zich meteen na aankomst gemeld bij het inburgeringloket van de gemeente L-V en gevraagd wanneer hij met de inburgeringscursus zou kunnen beginnen. Hem is te verstaan gegeven dat hij spoedig zou worden benaderd, maar een half jaar na dato verkeert hij nog steeds in het ongewisse over hoe, wat, waar en wanneer. Daarom heeft hij zich gewend tot een docente alfabetisering, die les geeft op de brede school in de wijk waarin hij woont. Zij heeft hem aangeboden voorlopig maar aan te schuiven totdat hij weet waar hij aan toe is.

werken. 'Ook omdat ze het zelf zo leuk vinden, je ziet mensen opbloeien, zekerder worden, ze leren nieuwe kanten van zichzelf kennen, dat is prachtig.'

Luijendijk: 'Ik vind ook dat ons aanbod steeds beter wordt. Ook de relatie met het vrijwilligerswerk voor stageplaatsen wordt steeds beter, we hebben nu in Den Haag zelfs een Participatie-bank.'

Manouar haalt ook voldoening uit haar werk: 'Het gaf mij bijvoorbeeld groot plezier dat we op 1 april ons doel hebben gehaald om alle cursussen vol te hebben.'

Van Wijk vat deze wet samen: 'Resultaat geboekt, doel (meedoen) gemist. We hadden met deze minister verbetering verwacht, maar dat is tegengevallen. We zijn nu bezig met het voorbereiden van het Participatiebudget en hoe we daarin "meedoen" definiëren. Dat wordt cruciaal, ook omdat we af willen van overbodige bureaucratie. Het gaat uiteindelijk wel om meer participatie van burgers aan de samenleving. Daarin zijn nog veel stappen te zetten.'

**Willem Bertels** en **Yvet Bommeljé** zijn redactieleden van *Sociaal Bestek*.

## Noten

1. Iedere gemeente bepaalt zelf wat een cursist moet betalen. Soms kan de cursist een lening bij de IBG sluiten. Soms krijgt hij een vergoeding van de gemeente. Over de kosten is geen eenduidige informatie te vinden op de overigens verder ook nogal onduidelijke websites: [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl); [www.inburgering.net](http://www.inburgering.net) (overal als link opgenomen maar zelf opgeheven); [www.hoemoetikinburgeren.nl](http://www.hoemoetikinburgeren.nl) (idem). De website [www.hetbeginmettaal.nl](http://www.hetbeginmettaal.nl) is de meest actuele (zie kader).
2. Dit zijn mensen die niet verplicht zijn een aanbod van de gemeenten te moeten accepteren, maar die zelf hun taalniveau willen verbeteren.
3. Het portfolio is een persoonlijk dossier van de inburgeraar. Het bevat allerlei schriftelijke bewijzen van ingeburgerdheid, zoals verklaringen van huisarts, schooljuf, buurvrouw of politiemans dat de portfoliohouder een eenvoudig gesprekje kan voeren in het Nederlands. Er zijn twee soorten portfolio's: Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs (OGO) en Werk. (bron: [www.handreikinginburgeringgemeenten.nl](http://www.handreikinginburgeringgemeenten.nl)).