



Toelatingsexamen voor Nederland of integreren?

De nieuwe regelgeving rond inburgering

Enkele maanden geleden presenteerde minister Verdonk de *Contourennota herziening inburgeringsstelsel*. Niet lang daarna bracht de commissie-Franssen advies uit over de normering bij het inburgeringsexamen. Wat staat er precies in de Contourennota en welke adviezen gaf de commissie-Franssen over de normen voor NT2 en Maatschappijoriëntatie? Een bijdrage van Jeanne Kurvers. Wat minister Verdonk van deze adviezen over gaat nemen, was overigens bij het persklaar maken van dit nummer nog niet duidelijk.

JEANNE KURVERS/UNIVERSITEIT VAN TILBURG

Contourennota

'Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus na het halen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans voor het volgen daarvan.' Dat schreef het kabinet-Balkenende op 16 mei 2003 in het hoofdlijnenakkoord. Inmiddels heeft minister Verdonk deze

basisnotitie omgezet in een *Contourennota herziening inburgeringstelsel*. Die contourennota verscheen op 23 april 2004. Het plan is om nog voor eind 2004 deze contourennota als de nieuwe *Wet op de inburgering* te laten passeren.

Nieuw: toelatingsexamen voor Nederland

Wat is er nieuw in deze contourennota, vergeleken met de WIN uit 1998? Nogal wat:

- Voor wie vrijwillig naar Nederland komt, begint de inburgering in het land van herkomst. Asielgerechtigden zijn verplicht tot inburgering vanaf het moment dat zij een status krijgen.
- De verplichte inburgering geldt ook voor oudkomers met een achterstand. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan uitkeringsgerechtigden.
- In de oude wet was sprake van inspanningsverplichting. In de nieuwe wet gaat het om resultaatverplichting: aan de verplichting is pas voldaan als inburgeraars geslaagd zijn voor het

inburgeringsexamen. Het examen beslaat Nederlandse taal, kennis van de Nederlandse samenleving en praktische vaardigheden. De eindtermen kunnen verschillen per doelgroep.

- De markt van cursusaanbieders wordt vrijgegeven en de inburgeraar moet zelf het inburgeringsonderwijs betalen.
- Inburgering wordt een instrument van het toelatingsbeleid. Een potentiële nieuwkomer die de norm bij afname in het land van herkomst niet haalt, krijgt geen inreisvisum en het examen in Nederland moet worden gehaald voor een permanente verblijfsstatus.
- Wie binnen de beoogde tijd slaagt voor zijn examen, kan een deel van het geld terugkrijgen.

Het zal duidelijk zijn dat deze nieuwe regelgeving consequenties zal hebben voor analfabete en laagopgeleide nieuwkomers en oudkomers. Welke precies is nog niet helemaal duidelijk, dat zal ook afhangen van wat de minister gaat doen



met de adviezen over de normen die gehanteerd moeten worden voor het eerste deel van de inburgering, in het land van herkomst, en voor het vervolg van de inburgering in Nederland. In de contourennota staat immers nog niet wat de mensen moeten kunnen om te slagen. Daarvoor is advies gevraagd aan een commissie onder voorzitterschap van Franssen.¹ De minister wilde weten of alle taalvaardigheden getoetst moeten worden, welke norm gehanteerd moet worden voor NT2 en voor kennis van de Nederlandse samenleving en welke onderwerpen daarbij getoetst moeten worden.

Inburgering in het land van herkomst

De commissie heeft een bijzonder helder en onomwonden advies geschreven. In het eerste deel van het advies, dat gaat over inburgering in het land van herkomst, heeft de commissie vooral gelet op functionaliteit, op redelijkheid en op wat praktisch, realistisch en haalbaar is, gelet op het feit dat in principe op 160 verschillende locaties op de wereld zo'n toets afgenomen moet kunnen worden. Dat betekende afwegingen maken, want een norm die functioneel is (niveau A2 van het Raamwerk NT2 bijvoorbeeld) hoeft niet tegelijkertijd ook in redelijkheid haalbaar te zijn voor veel mensen. De commissie heeft serieus werk gemaakt van die overwegingen, omdat er verblijfsrechtelijke consequenties zitten aan de norm die de minister gaat eisen.

Taalvaardigheid Nederlands: A1 min

De commissie onderzocht drie scenario's om tot een redelijke norm voor een basisvaardigheid Nederlands in het land van herkomst te komen. Daarbij zijn de niveaus van het Raamwerk NT2 als uitgangspunt genomen. De keuze

ging tussen iets hoger dan niveau A1, niveau A1, maar alleen voor de mondelinge vaardigheden, en iets lager dan niveau A1 maar eveneens alleen voor de mondelinge vaardigheden (A1-min genoemd). De conclusie was dat alleen het laatste, dus minimale mondelinge vaardigheden onder niveau A1, redelijkerwijs geëist kan worden. Dat is weliswaar nog geen functioneel niveau, maar het sluit in elk geval niet op voorhand al groepen uit. Het selecteert vooral op motivatie. Want zeker voor laagopgeleiden en analfabeten geldt dat een flinke inspanning verricht moet worden om dit niveau te halen.

Iemand die dit instapniveau beheerst, kan een beperkt aantal vertrouwde woorden en zinnen begrijpen als langzaam en duidelijk gesproken wordt. Iemand kan zich op dit niveau zeer beperkt met behulp van standaardformuleringen uitdrukken (bijvoorbeeld groeten, eigen naam en adres spellen, bedanken of vragen om verduidelijking).

De commissie adviseert de minister overigens ook om eerst nog eens uit te rekenen of de baten wel zullen opwegen tegen de kosten die gemaakt moeten worden. Ze voegt eraan toe dat onverdroten doorgedaan moet worden met inburgering als nieuwkomers eenmaal in Nederland zijn.

Maatschappijoriëntatie: niet toetsen

Wat maatschappijoriëntatie betreft, adviseert de commissie de minister af te zien van toetsing. Niet dat enige kennis over Nederland niet relevant zou zijn, integendeel. Maar die kennis moet ofwel in de eigen taal aangeboden worden (maar de minister voorziet niet in leermiddelenontwikkeling), ofwel vraagt een veel hoger niveau van Nederlands dan het A1-min uit de vorige paragraaf.

In plaats van investeren in toetsen op dit gebied zou beter geïnvesteerd kunnen worden in het ontwikkelen van informatiemateriaal over Nederland in de eigen taal van de nieuwkomers (de grootste groepen komen uit Turkije en Marokko). De commissie heeft daarbij wel suggesties voor de onderwerpen die aan bod zouden moeten komen: enige basiskennis van Nederland (wat is Nederland voor een land, het geldsysteem), enige elementaire kennis van samenleving en cultuur (omgang tussen Nederlanders, democratie, staatsinrichting, autochtonen en allochtonen in Nederland) en als derde onderwerp een voorbereiding op de komst naar Nederland (rechtspositie, wat wordt er na binnenkomst in Nederland van je verwacht).

Inburgering in Nederland: Nieuwkomers

De inburgering voor nieuwkomers als ze eenmaal in Nederland zijn, geldt zowel voor gezinsvormers en gezinshenigers, als voor asielzoekers met een voorlopige verblijfsstatus.

Daarvoor adviseert de commissie de norm te leggen bij niveau A2 van het raamwerk NT2, voor mondelinge én schriftelijke vaardigheden. Dat is hetzelfde niveau dat ook gevraagd wordt bij de naturalisatietoets (vergelijkbaar met het oude NT2-niveau 2). Dat niveau is voor gemiddeld- en hogeropgeleiden te laag voor een goede startpositie. Die moeten dus vooral gestimuleerd worden om een hoger niveau te behalen. Maar vanwege de juridische consequenties gaf de commissie toch de voorkeur aan één norm, in plaats van verschillende normen voor verschillende doelgroepen. Voor laagopgeleiden is het halen van dat niveau een hele klus. Iedereen die dit niveau al op een andere manier heeft behaald zou vrijstelling moeten krijgen.

**Oudkomers**

Gelet op de groep om wie het hier vooral gaat, laag opgeleide oudkomers met een achterstand, adviseert de commissie het Nederlands alleen mondeling op niveau A2 verplicht te stellen. Meer eisen zou immers geen recht doen aan hun situatie: toen zij kwamen was er niets voor hen geregeld, en vervolgens moesten ze plaats maken voor de nieuwkomers. Stimuleer alle oudkomers om Nederlands te leren, zegt de commissie, maar beperk de verplichting tot vrouwen in achterstandssituaties en tot degenen die nog sollicitatieplicht hebben. Ten slotte bepleit de commissie ook een vorm van toetsing die recht doet aan de ontwikkelingen van de laatste tijd: hou het niet alleen bij een centraal examen maar toets vooral ook functionele vaardigheden in de context waarin mensen die nodig hebben. Dus een praktijkdeel naast een centraal deel. En een ander diploma in Nederland, in

het beroepsonderwijs bijvoorbeeld, zou vrijstelling moeten betekenen. Goed voor de integratie!

Gevolgen

Of de minister met dit advies de contourennota aan gaat passen, is nog niet duidelijk. De kans is klein, gelet op haar kritiek op het eerste deel van het advies. Maar als zij het advies niet ter harte neemt, loopt de contourennota het risico contraproductief te zijn. De laatste jaren werd het inburgeringsonderwijs steeds meer gekoppeld aan toeleiding naar beroepsonderwijs of arbeidsmarkt, of aan ondersteuning van opvoedingstaken. Deze ontwikkeling komt met het nieuwe beleid in het gedrang. Daarin is immers het inburgeringsexamen de sluitsteen van het inburgeringstraject en er hangt voor de cursist veel van af. Docenten zullen genoodzaakt zijn hun cursisten 'klaar te stomen' voor het examen, waardoor er weinig tijd over-

blijft voor bovengenoemde zaken.

Als de contourennota niet aangepast wordt, zijn de meest kansarmen met weinig vooropleiding het slechtste af. Zij hebben het minste geld en moeten het meeste betalen, moeten meer lessen volgen, en lopen een groter risico op zakken en boetes. En zij lopen het grootste risico niet toegelaten te worden. De commissie Franssen had oog voor die kwetsbare groep. De contourennota spreekt forse politieke taal, die past bij de tijdgeest. Het moet nog blijken of minister Verdonk ook oog heeft voor deze groep. En of ze inderdaad de nieuwe inburgering ziet als een onderdeel van integratiebeleid, of als een toelatingsexamen voor Nederland.

¹ *Onafhankelijke adviescommissie Inburgeringseisen* (M. Baba, G. Fidancan, K. Jaspaert, M. Vliegthart, E. Vogelaar, A. Zijdeveld, W.J. Zwolve), Inburgering getoetst: Advies over het niveau van inburgering in het buitenland/Nederland, (mei 2004).



De Okee-krant in de klas

De *Okee-krant* is een krant voor volwassenen die moeite hebben met lezen. Op het ID College in Gouda wordt de krant op verschillende manieren gebruikt in verschillende groepen. Werken met de krant biedt in de ene groep mogelijkheden de leesvaardigheid te oefenen, in de andere gespreksstof rond actuele thema's of een kennismaking met het fenomeen krant. Jacqueline Veth vertelt hoe in de verschillende groepen met de krant gewerkt wordt.

JACQUELINE VETH/ID COLLEGE, GOUDA

'Okee', een bijzondere krant, wordt geschreven voor volwassenen die moeite hebben met lezen. De krant komt eenmaal per maand uit en het nieuws van de afgelopen tijd wordt op eenvoudige wijze met veel duidelijk herkenbare

foto's en plaatjes gepresenteerd. Behalve nieuws uit binnen- en buitenland staan er ook algemene en leuke weetjes en praktische verhalen met tips en uitleg in de krant.

De krant wordt bij ons op school (ID College, Gouda) in de