

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Zelfredzaamheid in de inburgering: voor vluchtelingen een brug te ver

Het huidige inburgeringsbeleid is onvoldoende toegesneden op de grote aantallen recente vluchtelingen. In de greep van een neoliberal zelfredzaamheidsdenken heeft de overheid zich sinds 2013 totaal teruggetrokken uit het inburgeringsbeleid; de migrant is zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering. Het gevolg is dat steeds minder nieuwkomers integreren. De overheid lijkt het niet te willen weten. Zo krijgt het inburgeringsbeleid vooral een symbolische betekenis: de retoriek wordt steeds strenger, maar in de uitvoeringspraktijk zijn maar weinigen geïnteresseerd. Het is van belang om vluchtelingen intensiever te begeleiden en meer te investeren in hun inburgering.

door *Han Entzinger*

De auteur is hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

SINDS 1998 KENT NEDERLAND EEN INBURGERINGSPLICHT VOOR nieuw gearriveerde migranten tussen 18 en 65 jaar oud. Deze verplichting geldt voor alle nieuwkomers die geen staatsburger zijn van een van de landen van de Europese Economische Ruimte,¹ Zwitserland of Turkije. Zij geldt echter niet voor nieuwkomers die meteen bij aankomst over werk beschikken (bijvoorbeeld kennismigranten of werknemers van een multinational) en hun gezinsleden, al kunnen die na drie jaar alsnog inburgeringsplichtig worden verklaard. De inburgeringsplicht geldt ook niet voor internationale studenten; zij verblijven vaak maar zeer tijdelijk in Nederland.

Dit betekent dat de voornaamste categorieën nieuwkomers die wel

onder de inburgeringsplicht vallen de buitenlandse partners van Nederlandse ingezetenen zijn, alsmede vluchtelingen met een verblijfstitel, de zogenoemde statushouders. De meesten van hen blijken zich langdurig, zo niet voorgoed in Nederland te vestigen, en onderzoek laat zien dat het precies voor deze categorieën het lastigst is om werk te vinden dat hun een eigen inkomen oplevert.² Vanuit deze optiek is het niet onlogisch dat de wetgever juist deze mensen aanspoort, ja zelfs verplicht zich de Nederlandse taal eigen te maken en enige kennis van de Nederlandse samenleving op te doen. Dit verhoogt immers hun kansen op een succesvolle participatie. Onderzoek van het scp heeft bijvoorbeeld aangetoond dat een vluchteling die goed Nederlands spreekt twee tot drie keer zo veel kans maakt op een baan als een vluchteling die de taal slecht spreekt.³ Dit neemt trouwens niet weg dat ook onder goed Nederlands sprekende vluchtelingen de arbeidsdeelname nog altijd aanmerkelijk beneden het Nederlandse gemiddelde ligt.

VOORTDURENDE BELEIDSWIJZIGINGEN

In de achttien jaren die verstreken zijn sinds de invoering van de inburgeringsplicht in Nederland is de vorm ervan talloze malen gewijzigd. De belangrijkste wijziging dateert van 2007, toen de Wet inburgering nieuwkomers werd vervangen door de Wet inburgering. Tot 2007 was de inburgeraar uitsluitend verplicht zich aan te melden voor een cursus en verwachtte de overheid dat hij of zij die cursus ook daadwerkelijk ging volgen en voor het examen zou opgaan. De meeste inburgeringsplichtigen begonnen wel aan de cursus, maar velen maakten die niet af. De uitval lag op ongeveer 20 procent, maar van degenen die de cursus wel voltooiden haalde 65 procent niet het vereiste streefniveau.⁴ Sancties troffen alleen de inburgeringsplichtigen die verzuimden zich aan te melden, maar die sancties werden slechts zelden toegepast. Gebrek aan motivatie was overigens lang niet altijd de oorzaak van het relatief beperkte succes. De kwaliteit van veel cursussen en de organisatie ervan bleven onder de maat, er werd daarnaast ook onvoldoende rekening gehouden met de sterk gedifferentieerde vraag, en er waren te weinig aanvullende voorzieningen beschikbaar, zoals kinderopvang.

Vanaf 2007 werd de inburgering aanmerkelijk strenger, wat ook te verklaren is door het feit dat het tamelijk vrijblijvende ‘multicultidenken’ intussen was vervangen door een veel verplichtender assimilationistische beleidsaanpak, waarmee minister Verdonk destijds furore maakte.⁵ De inburgeraar werd verplicht binnen een bepaalde tijd (thans drie jaar) te slagen voor het inburgeringsexamen. Lukte dit niet, dan zou een boete

volgen en zou de betrokkene geen permanente verblijfstitel kunnen krijgen. Inburgering werd zo van een inspanningsverplichting tot een resultaatverplichting. Maar de wijzigingen hielden hiermee niet op. De rol van gemeenten als coördinator van het inburgeringstraject van nieuwkomers werd teruggedrongen en van de inburgeraars werd verwacht dat zij hun inburgering zelf zouden betalen. Daartoe konden zij desgewenst een lening afsluiten. Ten slotte werd vanaf 2007 ook aan een grote groep ‘oudkomers’, migranten die soms al dertig jaar in Nederland woonden, een inburgeringsplicht opgelegd. Die laatste regeling is in 2013 al weer afgeschaft, vooral omdat de kosten ervan hoog opliepen en al snel duidelijk werd dat de effectiviteit ervan vrijwel nihil was.⁶

De wijzigingen van 2007 pakten in eerste instantie rampzalig uit: de klaslokalen bleven leeg, vrijwel niemand wilde zelf de cursussen betalen en de gemeenten hadden onvoldoende middelen overgehouden om de zaak weer op de rails te krijgen. Dankzij een extra financiële injectie van minister Vogelaar (later voortgezet door minister Van der Laan) kon het ‘Deltaplan Inburgering’ worden uitgevoerd en raakten de klaslokalen weer enigszins gevuld.⁷

Ook meer recentelijk vonden nog diverse beleidswijzigingen plaats. Het lijkt wel alsof ieder nieuw aantredend kabinet – en dat zijn er heel wat geweest in de afgelopen periode – weer een geheel eigen filosofie wilde loslaten op de inburgering, zonder zich veel aan te trekken van de effectiviteit van het tot dan toe gevoerde beleid. Eigenlijk weten we, jammer genoeg, vrij weinig van de effecten van de inburgering. Bekend is hoeveel inburgeringsplichtigen ieder jaar in Nederland arriveren, hoe vaak een inburgeringsexamen wordt afgelegd en wat de slagingspercentages zijn. Omdat cohortstudies vrijwel ontbreken is nauwelijks bekend hoeveel inburgeraars na verloop van tijd zijn geslaagd voor het examen en hoeveel nooit slagen. Een van de weinige evaluaties biedt een studie van Regioplan, waarin onder meer valt te lezen dat van de nieuwkomers die tussen 2007 en 2010 aan een verplicht inburgeringstraject zijn begonnen, begin 2013 ruim 60 procent voor het examen was geslaagd.⁸ Onduidelijk is echter hoeveel vrijstellingen er worden verleend en om welke redenen. En, last but not least, wij weten ook maar heel weinig over hoe het geslaagde inburgeraars na hun examen vergaat. Degenen die binnen de gestelde tijd slagen, hebben vaker een baan dan degenen die niet of niet tijdig slagen, maar ook van de tijdig geslaagden heeft een meerderheid bij het afleggen van het examen (nog) geen betaald werk.⁹

Het lijkt erop dat de overheid liever niet wil weten hoe effectief het inburgeringsbeleid eigenlijk is. Op het moment dat een betrouwbare meting van de slagingspercentages zinvol wordt – ten minste drie jaar nadat de

betrokkenen inburgeringsplichtig zijn geworden – is er alweer een wetswijziging doorgevoerd, waardoor een meting van het resultaat minder zinvol is geworden: inmiddels gelden immers weer andere regels. Zo krijgt

Het inburgeringsbeleid krijgt een symbolische betekenis: de retoriek wordt steeds strenger, maar in de resultaten lijken maar weinigen geïnteresseerd

het inburgeringsbeleid vooral een symbolische betekenis: de retoriek wordt steeds strenger – en de wet zelf ook – maar in de uitvoeringspraktijk en in de resultaten lijken maar weinigen geïnteresseerd.

Het is vanuit dit perspectief dat ook de jongste wetswijziging moet worden begrepen. Deze is nog voor-

bereid onder minister Leers van het door de PVV gedoogde kabinet Rutte-I en is vervolgens geaccordeerd door het huidige kabinet Rutte-II bij zijn aantreden in oktober 2012. De wijziging komt erop neer dat de overheid zich sinds 1 januari 2013 totaal heeft teruggetrokken uit de inburgering, zowel op nationaal als op lokaal niveau. Haar enige overgebleven rol is dat zij nieuwkomers herinnert aan hun inburgeringsplicht en dat zij de examens organiseert en administreert. Dit is de ultieme uitdrukking van de opvatting dat de migrant zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen inburgering. De kandidaat moet de voor het examen benodigde kennis op eigen kracht vergaren. Het volgen van een cursus is niet verplicht en het aanbieden van cursussen wordt volledig aan de markt overgelaten. De sancties zijn onverminderd stevig: bij niet tijdig slagen voor het examen volgt een boete, die ook nog elke twee jaar opnieuw kan worden opgelegd. Daarnaast komt de betrokkene niet in aanmerking voor permanent verblijf. Dit betekent dat de tijdelijke verblijfstitel waarover de niet-geslaagde kandidaat beschikt periodiek moet worden verlengd, hetgeen een kostbare zaak kan worden. In ultieme gevallen is uitzetting uit Nederland mogelijk, doch dit geldt niet voor vluchtelingen. Overigens is niet bekend hoe vaak boetes daadwerkelijk worden opgelegd en evenmin hoeveel uitzettingen hebben plaatsgevonden wegens het niet slagen voor de inburgeringstoets.

De neoliberale kentering in het inburgeringsbeleid komt er in feite op neer dat de nieuwkomer zelf geheel verantwoordelijk is voor zijn eigen inburgering. Anders dan vroeger biedt de overheid – als vertegenwoordiger van de ontvangende samenleving – de nieuwkomer niet meer de helpende hand. Dit valt in zekere zin nog te billijken voor een belangrijke categorie inburgeringsplichtigen, namelijk de partners van Nederlandse ingezetenen, ongeacht of die laatsten autochtoon dan wel allochtoon zijn. Zij komen vrijwel altijd terecht in een omgeving die al sterk op Nederland is georiënteerd en waarvan men ondersteuning en begeleiding kan ver-

wachten in het inburgeringsproces.¹⁰ Dit ligt echter geheel anders bij de vluchtelingen die naar Nederland komen, die eveneens inburgeringsplichtig zijn. Tot medio 2015 waren hun aantallen relatief gering. De recente komst van onverwacht grote aantallen heeft hierin echter drastisch verandering gebracht.

DE INBURGERINGSPLICHT VOOR VLUCHTELIJNGEN

Is het huidige inburgeringsbeleid op deze nieuwe ontwikkeling voldoende toegesneden? Het antwoord op deze welhaast retorische vraag luidt wat mij betreft: nee. In het jaar 2015 zijn in Nederland bijna zestigduizend asielaanvragen ingediend, meer dan twee keer zo veel als het jaar daarvoor. Gezien de herkomst van de asielzoekers valt te verwachten dat veruit de meesten van hen een verblijfstitel zullen krijgen. Daarna zal ook nog gezinshereniging op gang komen. Pas nadat de asielprocedure is afgewikkeld worden de vluchtelingen inburgeringsplichtig. Dat kan in sommige gevallen betekenen dat zij anderhalf, misschien wel twee jaar in ledigheid moeten wachten totdat zij een cursus kunnen gaan volgen. Weliswaar wordt op sommige opvanglocaties en in sommige asielzoekerscentra oogluikend toegestaan dat vrijwilligers cursussen Nederlands geven, maar zolang onzekerheid over het al dan niet mogen blijven aanhoudt, hebben die cursussen lang niet altijd het beoogde effect. Bespoediging van de asielprocedure, zeker voor die groepen waarvan vrijwel zeker is dat zij kunnen blijven (met name voor de Syriërs), zou hun integratiekansen aanmerkelijk verbeteren. Het lijkt er vooralsnog niet in te zitten; soms wordt de indruk gewekt dat het lange wachten ook dient ter ontmoediging van nieuwe asielzoekers.

En als de asielzoekers dan een verblijfstitel hebben gekregen, en dus inburgeringsplichtig zijn geworden, worden zij plotseling geconfronteerd met allerlei nieuwe uitdagingen. Velen hebben enkele jaren van hun leven vergooid door oorlogsgeweld, door verblijf in vluchtelingenkampen en door eindeloos wachten op de uitslag van een asielprocedure. En dan opeens wordt alles anders: zij moeten een woning vinden, die er helaas maar al te vaak niet blijkt te zijn, omdat er een tekort is aan betaalbare sociale woningen. Als ze dan toch huisvesting hebben gevonden dan wel toegewezen hebben gekregen, moeten ze vaak een lening afsluiten om de inrichting van hun onderkomen te kunnen bekostigen. Vaak moeten zij daarnaast regelen dat hun gezin eindelijk kan overkomen en dat hun kinderen naar school kunnen gaan. Idealiter zouden ze ook werk moeten kunnen vinden, maar dat lukt helaas maar zeer weinigen. En naast dat alles moeten ze dan ook nog binnen drie jaar het inburgeringsexamen halen, waarbij ze

hooguit minimale begeleiding krijgen vanuit de gemeente waar zij zich hebben gevestigd. En ook voor die inburgeringscursus kunnen ze weer leningen afsluiten, die ze alleen kwijtgescholden krijgen als ze binnen drie jaar het examen hebben behaald.

WELBEGREPEN EIGENBELANG

Het zal duidelijk zijn dat het neoliberale zelfredzaamheidsdenken voorbijgaat aan de realiteit zoals veel vluchtelingen die ervaren. De gemiddelde vluchteling staat veel verder van de Nederlandse samenleving dan de ge-

Het neoliberale zelfredzaamheidsdenken gaat voorbij aan de realiteit zoals veel vluchtelingen die ervaren

middelde gezinshereniger die zich bij een al in Nederland woonachtige partner voegt. De gemiddelde vluchteling beschikt over veel minder financiële middelen dan de meeste andere nieuwkomers en heeft daarnaast ook veel vaker psychische of gezondheidsproblemen.

Men kan nauwelijks verwachten dat vluchtelingen onder die omstandigheden binnen drie jaar op eigen kracht het inburgeringsexamen halen. Ik pleit daarom voor een veel intensievere begeleiding en voor een genereuzere financiële tegemoetkoming voor deze categorie nieuwe medeburgers.

Natuurlijk spelen gevoelens van solidariteit hierbij een rol, maar het gaat ook om welbegrepen eigenbelang. Immers, uit onderzoek is bekend dat de arbeidsparticipatie onder volwassen vluchtelingen nauwelijks boven de 40 procent uitkomt. Dat is nog genereus geteld, want veel vluchtelingen die werken, hebben ‘kleine’ en/of tijdelijke baantjes van soms minder dan twaalf uur per week.¹¹ Als men hen eerder en op een wat genereuzere manier in staat zou stellen Nederlands te leren en zichzelf vertrouwd te maken met de Nederlandse samenleving zou dat zeker de arbeidsparticipatie ten goede komen. Natuurlijk is daarvoor nog meer vereist, zoals goede scholingsmogelijkheden die aansluiten bij de kennis en ervaring waarover de vluchtelingen al beschikken, betere faciliteiten op het gebied van diploma-erkenning, en creatievere mogelijkheden om het volgen van een inburgeringscursus te combineren met werk of een stage, zo nodig met gedeeltelijk behoud van een uitkering.

Een samenleving die hiervan het belang niet inziet, doet zichzelf op termijn tekort. Niet alleen worden zo bij duizenden nieuwe landgenoten diepe desillusies en frustraties opgebouwd, maar denk ook aan de maatschappelijke kosten van jarenlange afhankelijkheid van uitkeringen onder een grote groep mensen. En ten slotte is er het risico dat een slecht gelukte

integratie van vluchtelingen de populistische roep om een hardere aanpak en om het sluiten van de grenzen nog verder zal aanwakkeren. Meer en betere voorzieningen voor inburgering ten behoeve van vluchtelingen zullen al deze risico's natuurlijk niet volledig wegnemen, maar zij zullen wel betere kansen bieden aan hen die hier graag een nieuw leven willen opbouwen.

Noten

- 1 De 28 EU-landen plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.
- 2 Godfried Engbersen, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker en Arjen Leerkens, m.m.v. Jeanine Klaver en Arend Odé, *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4). Den Haag: WRR, 2015.
- 3 Jaco Dagevos, 'Positie op de arbeidsmarkt', in: Edith Dourleijn en Jaco Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011, pp. 108-125, i.h.b. tabel B5.3.
- 4 Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, *Bruggen bouwen; Kamerstukken II 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9*, p. 139.
- 5 Jeanine Klaver en Arend Odé, 'Inburgering'; in: Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, pp. 68-92.
- 6 Jeanine Klaver, Arend Odé, Jaco Dagevos en Linda Bakker, 'Inburgering in Nederland'; in: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos, *Jaarrapport Integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012, pp. 56-75.
- 7 Klaver & Odé 2009, pp. 68-92.
- 8 Miranda Witvliet, Marja Paulussen-Hoogeboom en Arend Odé, *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Regioplan, 2013, p. 13.
- 9 Witvliet e.a. 2013, p. 66.
- 10 Han Entzinger, Carolina Ivanescu, Peter Scholten en Semin Suvarierol, *The impact of restrictions and entitlements on the integration of family migrants. National Report Netherlands of IMPACIM Project*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2013.
- 11 VluchtelingenWerk, *Integratiebarometer 2014*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland, 2014.