

Visie op inburgering



'Alleen als de vluchteling vrienden om zich heen heeft, als hij zich een lid van zijn nieuwe gemeenschap voelt, zal hij zijn huis beschouwen als *Mio Nido*, als een echt thuis.'

Van Heuven Goedhart, Nobelprijs dankrede 1955

Visie op inburgering



Inhoud

Inleiding	5
1 Context	7
1.1 Juridisch kader	7
Internationaal recht	7
Europees recht	7
Nationaal recht	9
1.2 Beleid en praktijk	11
1.3 Trends en ontwikkelingen	13
1.4 Onderzoek	16
2 Visie	19
2.1 Onze principes	19
2.2 Concrete invulling	21
2.3 Onze inzet	25
Uitgangspunten	25
Werkwijze	26
3 Visie in het kort	29

Inleiding

De missie van VluchtelingenWerk Nederland luidt als volgt:

'VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie, primair in Nederland.'

Uit deze missie volgen inhoudelijke uitgangspunten die van belang zijn voor onze inzet. De kern van vluchtelingenbescherming is dat iemand die de bescherming en de burgerrechten van zijn eigen land verloren heeft, de kans krijgt in een ander land een nieuw leven op te bouwen. Bij bescherming hoort naast toelating en veiligheid ook integratie in de nieuwe samenleving; inburgering is daarvan een essentieel onderdeel.

In de visie van VluchtelingenWerk moeten beleid en praktijk van integratie zich richten op het behouden (en vergroten) van veerkracht van vluchtelingen en het bevorderen van hun kansen in de samenleving. Integratie van vluchtelingen is een tweezijdig proces: zowel de vluchteling als de maatschappij moet zich hiervoor inspannen.



Vluchtelingen zijn in onze visie bijzondere migranten. Bij inburgering van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving moet rekening worden gehouden met hun specifieke achtergrond en de omstandigheden waarin zij verkeren. Ook moet de inburgering zo veel mogelijk aansluiten bij de capaciteiten en behoeften van vluchtelingen, zodat zij zo snel mogelijk zelfstandig en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving: een goede start.¹ Via inburgering verwerven vluchtelingen noodzakelijke basale kennis, vaardigheden en competenties die nodig zijn voor het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland. Dit vergroot hun kans op een succesvolle integratie en participatie.

Onze visie op inburgering is op deze uitgangspunten gebaseerd en wordt in dit document verder uitgewerkt. Het maakt deel uit van een serie visiedocumenten van VluchtelingenWerk Nederland. De visie verbindt de missie met de uitvoering van onze kerntaken belangenbehartiging en begeleiding. In een werkveld dat gedomineerd wordt door incidenten en actualiteit biedt het visiedocument context, uitgangspunten en handvatten voor de vereniging en haar medewerkers bij het maken van (strategische en operationele) keuzes.

Het geeft houvast en richting aan degenen die in de dagelijkse praktijk te maken hebben met de vragen: Wat doen we wel? Wat doen we niet? En waarom (niet)?

Ophouw

Dit document is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 gaat over de context die op inburgering van vluchtelingen van invloed is. Hier komt de relevante (internationale) wet- en regelgeving aan de orde; de visie van de overheid en de wijze waarop het inburgeringsbeleid in de praktijk wordt vormgegeven. Ook geven we een kort overzicht van trends, ontwikkelingen en onderzoek op het gebied van inburgering. Hoofdstuk 2 gaat over onze visie op inburgering, onze inzet en onze werkwijze.

Overigens wordt in deze tekst – daar waar over vluchtelingen wordt gesproken – met ‘hij’ ook ‘zij’ bedoeld, aangezien vluchtelingen zowel mannen als vrouwen zijn.

1 Context

1.1 Juridisch kader

In deze paragraaf schetsen we kort het juridische kader waarbinnen inburgering plaatsvindt. De tekst is als volgt opgebouwd: eerst het internationale, vervolgens het Europese en als laatste het nationale niveau.

Internationaal recht

Vluchtelingenverdrag

In het Vluchtelingenverdrag is artikel 34, dat betrekking heeft op naturalisatie, ook relevant voor inburgering. Het bepaalt dat de Verdragsluitende Staten, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen zullen vergemakkelijken. Zij moeten in het bijzonder streven naar bespoediging van de naturalisatieprocedure en vermindering van de tarieven en kosten van deze procedure.

Europees recht

Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG)

In de preambule van de Europese Richtlijn langdurig ingezetenen staat dat de integratie van mensen die geen EU-nationaliteit hebben en die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd van wezenlijk belang is voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap (overweging 4).

Artikel 5 lid 2 van de richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om te eisen dat mensen die geen EU-nationaliteit hebben voldoen aan integratievoorwaarden.

In artikel 5 lid 1 staat een limitatieve opsomming van voorwaarden die worden gesteld aan het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. Strengere eisen voor de status van langdurig ingezetene zijn dus niet toegestaan. Deze richtlijn is via Richtlijn 2011/51/EU ook van toepassing op vluchtelingen.

Definitierichtlijn (2011/95/EG)

Artikel 34 van de Definitierichtlijn (ook wel genoemd: Kwalificatierichtlijn) bepaalt dat EU-lidstaten aan mensen die internationale bescherming genieten (toegang tot) integratieprogramma's moeten bieden die zij passend vinden en waarbij rekening gehouden wordt met de specifieke behoeften van deze mensen, met als doel de integratie in de samenleving te vergemakkelijken.

Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG)

Ook artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat Europese lidstaten van gezinsherenigers van buiten de EU kunnen verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen. Aan vluchtelingen en hun gezinsleden mogen die voorwaarden alleen worden gesteld nadat hun gezinshereniging is toegestaan.

1 VluchtelingenWerk Nederland, De Visie van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam, januari 2013, p. 9.



Nationaal recht

Wet inburgering

De Wet inburgering, die in 2007 in werking is getreden en in 2013 ingrijpend werd gewijzigd, vormt met de bijbehorende lagere regelgeving (Besluit inburgering en Regeling inburgering) de belangrijkste wettelijke basis voor de inburgeringsplicht. De inburgeringsplichtige moet 'binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden verwerven in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving' (artikel 7 lid 1 Wet inburgering). Aan de inburgeringsplicht is voldaan als men binnen de (verlengde) inburgeringstermijn het inburgeringsexamen heeft behaald, dan wel het staatsexamen NT2 I of II.

Het inburgeringsexamen bevat de onderdelen lezen, luisteren, schrijven en spreken. Daarnaast is er het onderdeel *Kennis Nederlandse Maatschappij*. Op 1 januari 2015 werd het onderdeel *Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt* toegevoegd. Ook het *participatieverklaringstraject* (zie paragraaf 1.2) wordt onderdeel van het examen.

Voor vluchtelingen start de inburgeringsplicht op het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen. De termijn om het inburgeringsexamen te halen is drie jaar. Die kan worden verlengd als de betrokkene aannemelijk maakt dat overschrijding van de termijn niet verwijtbaar is of als hij analfabeet is.

Op 1 januari 2013 is de Wet inburgering aanzienlijk gewijzigd. Het is niet langer de gemeente die de inburgering regelt. De vluchteling is sindsdien zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voert de Wet inburgering uit (zie verder paragraaf 1.2).

Vrijgesteld van de inburgeringsplicht zijn kinderen tot 16 jaar en personen die de AOW-leeftijd hebben bereikt. Naar verwachting zullen vanaf medio 2017 kinderen tot 18 jaar worden vrijgesteld. Sommige andere groepen hoeven ook niet in te burgeren, zoals leerplichtigen, EU-burgers, mensen met de Turkse nationaliteit en personen die beschikken over bepaalde certificaten of diploma's (artikel 5).

Ontheffing is mogelijk als de inburgeringsplichtige aantoont dat hij door een psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke handicap niet aan de plicht kan voldoen, of als het voor hem ondanks aantoonbaar geleverde inspanningen redelijkerwijs toch niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen (artikel 6 lid 1). Ook degene die aantoonbaar voldoende is ingeburgerd kan een ontheffing krijgen (artikelen 2.8a Bi en 2.4a Ri).

Wie binnen de gestelde (en eventueel verlengde) termijn verwijtbaar niet voldoet aan de inburgeringsplicht kan een boete krijgen van maximaal € 1250. In de boetebeschikking stelt DUO opnieuw een termijn van ten hoogste twee jaar vast waarbinnen aan de inburgeringsplicht moet zijn voldaan.

Wordt binnen die termijn weer verwijtbaar niet voldaan aan de inburgeringsplicht, dan kan de boete elke twee jaar herhaald worden opgelegd zolang de betrokkene in gebreke blijft (art 31-34 Wi).

Bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn komt de vluchteling ook niet meer in aanmerking voor kwijtschelding van de sociale lening die vrijwel alle vluchtelingen van DUO ontvangen om de cursus te bekostigen. Niet voldoen aan de inburgeringsplicht heeft ook gevolgen voor de verblijfsvergunning en voor naturalisatie:

- Voor vluchtelingen met een vergunning bepaalde tijd is inburgering een voorwaarde voor het verkrijgen van de permanente vergunning (artikel 3.96a en 3.107a Vreemdelingenbesluit).
- Voor in Nederland toegelaten gezinsleden is inburgering een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden (artikel 3.80a Vreemdelingenbesluit).
- Inburgering is sinds 2013 ook een voorwaarde om voor naturalisatie in aanmerking te komen (artikel 8 lid 1 onder d Rijkswet op het Nederlanderschap).
- Bij het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht kan een reguliere verblijfsvergunning worden ingetrokken (artikel 19 Vreemdelingenwet) of niet worden verlengd (artikel 18 lid 1 onder i Vreemdelingenwet).

De overheid mag een 'verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel' van een vluchteling niet intrekken en verlenging van de asielvergunning niet weigeren als de vluchteling verzuimt aan de inburgeringsplicht te voldoen. Bij andere verblijfsvergunningen mag de overheid dat wel, tenzij het strijd oplevert met het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM, artikelen 3.89d en 3.91e Vreemdelingenbesluit).

Wet inburgering buitenland²

Nederland kent ook een inburgeringsverplichting voor mensen die nog niet tot Nederland zijn toegelaten, maar die geldt niet voor vluchtelingen en hun gezinsleden. Gezinsleden van vluchtelingen hoeven dus geen inburgeringsexamen te doen voordat ze in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen. Ook als een vluchteling gezinsvorming aanvraagt geldt het inburgeringsvereiste in het buitenland niet.

De plicht om al in het buitenland met inburgeren te beginnen geldt alleen voor mensen die een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben om zich hier te vestigen en die na aankomst in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering zullen zijn. Zij moeten het basisexamen inburgering doen voordat zij naar Nederland komen. De regels rondom deze inburgeringsplicht zijn neergelegd in de Wet inburgering in het buitenland die op 15 maart 2006 in werking is getreden.

² Deze visie gaat niet nader in op deze inburgeringsplicht, maar richt zich op inburgering in Nederland.

1.2 Beleid en praktijk

Rol gemeenten

Gemeenten hebben geen formele rol meer in het inburgeringsbeleid. Zij zijn ook niet langer verplicht om vluchtelingen een inburgeringsaanbod te doen. Vluchtelingen zijn nu zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Zij moeten dus zelf zorgen dat zij binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoen.

Dat betekent dat zij zelf een geschikte cursus moeten zoeken en die in principe ook zelf moeten betalen. Vluchtelingen kunnen bij DUO een beroep doen op een sociale lening van maximaal € 10.000 als zij zelf niet in staat zijn om de kosten van een inburgeringscursus te dragen.³ Als zij binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht voldoen, wordt de lening kwijtgescholden.

Er zijn gemeenten die vluchtelingen ook nu nog ondersteunen bij hun inburgeringsproces om hun een zo goed mogelijke start in Nederland te bieden. Zo biedt de gemeente Amsterdam alle nieuw gevestigde vluchtelingen toch nog een taal- en oriëntatietraject aan. Daarin krijgen zij onder andere begeleiding bij het kiezen van een passende inburgeringscursus. In de meeste gemeenten is van dergelijke ondersteuningstrajecten echter geen sprake, alhoewel dit aan het veranderen is.

Sinds 1 januari 2016 kunnen gemeenten vluchtelingen een zogenaamd participatie-verklaringstraject aanbieden. In deze trajecten krijgen zij bijvoorbeeld informatie over de Nederlandse en lokale samenleving, over geldende normen en waarden en over het functioneren van de democratische rechtsstaat. Met de ondertekening van de verklaring tonen vluchtelingen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en de bereidheid daaraan actief bij te dragen, aldus de overheid. Vanaf 2017 wordt dit traject een verplicht onderdeel van de inburgering en gelden er sancties als de vluchteling het traject verwijtbaar niet tijdig afrondt.

Rol COA

Voor vluchtelingen met een status die nog in de centrale opvang verblijven, biedt het COA het programma *Voorbereiding op inburgering*. Dit programma bestaat uit drie delen: een taalprogramma, een training Kennis van de Nederlandse Maatschappij en individuele begeleiding. Er worden op drie niveaus taallessen aangeboden: voor analfabeten, laagopgeleiden en middelbaar/hogopgeleiden. Statushouders kunnen op veel momenten instromen en lessen volgen tot hun vertrek uit het AZC. Zij kunnen samen met het COA een persoonlijk informatiedossier opstellen met gegevens over opleiding, expertise en het resultaat van het programma Voorbereiding op inburgering.

³ Het maximale bedrag dat vluchtelingen kunnen lenen bedraagt € 10.000. Het bedrag van de lening moet worden aangewend voor de inkoop van een (inburgerings)cursus bij een instelling met het keurmerk Blik op Werk.



Rol DUO

DUO is sinds 2013 verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het inburgeringsbeleid. De instantie verstrekt informatie over de inburgeringsplicht,⁴ verleent ontheffing, vrijstelling of termijnverlenging en herinnert periodiek degenen die nog niet aan inburgering zijn begonnen aan hun plicht. Daarnaast is DUO verantwoordelijk voor het verstrekken van leningen in het kader van het sociale leenstelsel. Tot slot is DUO de organisatie die verantwoordelijk is voor de examen-faciliteiten. Via de site van DUO kunnen proefexamens afgelegd worden waarmee de vluchteling kan vaststellen of hij al klaar is voor het inburgeringsexamen.

4 Via de website www.inburgeren.nl is (tot nu toe summiere) informatie over inburgering in 33 talen beschikbaar.

Maatschappelijke begeleiding

Hoewel inburgering sinds 2013 de verantwoordelijkheid is van de vluchteling zelf, bood VluchtelingenWerk hierbij op eigen initiatief vaak wel enige ondersteuning omdat dat noodzakelijk bleek te zijn. Sinds 2016 schrijft de overheid voor dat de voorlichting over inburgering deel uitmaakt van de maatschappelijke begeleiding. Gemeenten krijgen voor inburgeringsplichtige vluchtelingen die zich nieuw vestigen in de gemeenten middelen van het Rijk voor maatschappelijke begeleiding.⁵

5 Bij de herziening van de Wet inburgering was hiervoor een bedrag van € 1.000 per inburgeringsplichtige vluchteling vastgesteld. Als uitvloeisel van het bestuursakkoord over de verhoogde asielinstroom is dit bedrag per 1 januari 2016 verhoogd naar € 2.370 (Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 en Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielstroom van 28 april 2016).

In veel gemeenten wordt de maatschappelijke begeleiding uitgevoerd door (vrijwilligers van) VluchtelingenWerk Nederland. Wij geven de vluchteling de informatie die hij nodig heeft om een goede inburgeringscursus te vinden die aansluit bij zijn mogelijkheden en ambities. Het minimale taalniveau dat vluchtelingen moeten behalen is A2 van het Europees referentiekader voor moderne vreemde talen. Voor een goede aansluiting op de arbeidsmarkt en eventueel vervolgonderwijs is echter vaak een hoger taalniveau (Staatsexamen I of II) gewenst. Goede advisering aan de vluchteling over de door hem in te kopen inburgeringscursus is daarom van groot belang.

Resultaten

De eerste resultaten van het nieuwe inburgeringsstelsel stemmen niet optimistisch. Op 1 januari 2013 werd de eigen verantwoordelijkheid voor inburgeraars ingevoerd. Voor de eerste groep inburgeringsplichtigen is de inburgeringstermijn inmiddels verstreken. Iets minder dan de helft van de mensen die in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden heeft binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldaan.

Vooral vluchtelingen blijken moeite te hebben om de gestelde termijn te halen; een derde van de vluchtelingen heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, voor gezinsmigranten is dit aandeel twee derde.⁶

6 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 20 april 2016 over Voortgang inburgering, Kamerstukken II 2015/16, 32824, 129.

Een mogelijke oorzaak is dat vluchtelingen minder basiskennis van de Nederlandse taal hebben (gezinsmigranten hebben al een basisexamen in het land van herkomst afgelegd). Ook kan een rol spelen dat vluchtelingen onder moeilijke omstandigheden naar Nederland zijn gekomen en nog kampen met de nasleep daarvan, terwijl zij vaak ook (nog) geen netwerk hebben dat hen bij inburgering ondersteunt.

1.3 Trends en ontwikkelingen

Inburgering is al sinds 1996 verplicht voor vluchtelingen en andere nieuwkomers met een uitkering. In 1998 werd inburgering voor alle nieuwkomers in Nederland verplicht. Sindsdien zijn er stapsgewijs verschillende wijzigingen in het inburgeringsbeleid doorgevoerd. Van 2007 tot 2013 was inburgering ook voor oudkomers (vreemdelingen die al langere tijd in Nederland zijn) verplicht. De centrale ontwikkelingen komen hieronder aan de orde.

Van inspannings- naar resultaatverplichting

In 1998 werd de Wet inburgering nieuwkomers ingevoerd. Deze wet verplichtte vluchtelingen voor het eerst om deel te nemen aan inburgeringstrajecten die van overheidswege werden aangeboden. Het streven was om deelnemers minimaal op het niveau van sociale zelfredzaamheid het inburgeringstraject te laten afronden. Sociale zelfredzaamheid is het niveau dat nodig is om zelfstandig in de samenleving te kunnen functioneren. Deelname aan de trajecten was verplicht, het behalen van een bepaald eindniveau niet.

Tegenvallende eindniveaus waren mede aanleiding voor aanpassing van het karakter van de verplichting. Sinds 2007 is niet alleen de deelname aan inburgering verplicht, maar moet de inburgeraar ook een minimum taalniveau (A2 van het Europees Referentiekader) behalen. Voor inburgering geldt dus een resultaatverplichting. Niet voldoen aan deze verplichting heeft nadelige consequenties voor de vluchteling (zie onder paragraaf 1.2.)

Van facilitering naar sanctionering

Bij de invoering van de verplichte inburgering ging het er vooral om dat de overheid deelname aan inburgeringstrajecten faciliteerde. Gemeenten staken veel energie in het informeren van inburgeraars en het ondersteunen van deelnemers via trajectbegeleiding. Inmiddels is de overheid teruggetreden en lijken sancties een belangrijk middel om inburgeraars aan de inburgeringsplicht te houden. De invoering van bestuurlijke boetes en verblijfsrechtelijke consequenties bij het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht zijn kenmerkend voor het inburgeringsstelsel sinds 2007. Van facilitering door de overheid is echter sinds 2013 nauwelijks sprake meer.

Doordat inburgering een voorwaarde is om permanent verblijfsrecht te verkrijgen, ervaren veel vluchtelingen onnodige druk. Zij blijven langer in onzekerheid over hun verblijfsrecht, met ook het risico dat zij zich langer 'vreemdeling' voelen, hetgeen een averechts effect kan hebben op de integratie.

Van betrokken overheid naar eigen verantwoordelijkheid

Aanvankelijk gold inburgering als een wederzijdse verantwoordelijkheid van zowel de overheid als de vluchteling. In de memorie van toelichting bij de oude Wet inburgering nieuwkomers stond dat het de taak is van de lokale overheid om migranten te ondersteunen bij het vinden van hun weg in de Nederlandse samenleving en dat migranten op hun beurt verplicht zijn om de geboden mogelijkheden te benutten.⁷

Per 1 januari 2013 is inburgering volledig de eigen verantwoordelijkheid van de vluchteling geworden. De overheid vindt dat dit beter past in het streven naar zelfredzaamheid. Nieuwkomers zijn zelf verantwoordelijk voor het behalen van het vereiste niveau van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Als zij daarvoor een opleiding nodig hebben dan moeten zij die zelf betalen, waarbij vluchtelingen een lening kunnen afsluiten die alleen wordt teruggevorderd als ze niet tijdig het examen halen.

Door het wegvallen van de rol van de gemeente bij inburgering is inburgering los komen te staan van andere activiteiten gericht op de integratie van vluchtelingen. Dit leidde ertoe dat gemeenten veelal wachtten tot vluchtelingen hun inburgering hadden afgerond, om daarna activiteiten gericht op participatie op de arbeidsmarkt aan te bieden.

Door deze volgtijdelijke aanpak ging veel tijd verloren waardoor vluchtelingen op achterstand werden gezet bij hun integratie, zo bleek onlangs uit onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.⁸ De overheid heeft het belang van een parallelle aanpak inmiddels onderschreven. Het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 2015 geeft hiervoor handvatten en het bijbehorende uitwerkingsakkoord van 2016 (met financiële paragraaf) specificeert maatregelen gericht op integratie en participatie van vergunninghouders.

Van institutionele naar consumentenmarkt

Aanvankelijk werden inburgeringscursussen door gemeenten verplicht ingekocht bij de Regionale opleidingscentra (ROC's). In 2007 werd marktwerking ingevoerd en konden ook andere, commerciële taalaanbieders inburgeringscursussen aanbieden. Gemeenten kochten deze cursussen in via aanbesteding ('institutionele markt'). Het aanbod werd gevarieerder en sloot daardoor beter aan bij de diverse behoeften van de doelgroep. Er kwam een keurmerk (van de stichting Blik op Werk) om minimale kwaliteitsgaranties te waarborgen. Sinds 2013 moeten vluchtelingen zelf op deze vrije markt een cursus zoeken en inkopen die aansluit bij hun opleidingsbehoeften ('consumentenmarkt'). Voorwaarde voor het verkrijgen van een lening is dat deze cursus wordt ingekocht bij een instelling met het keurmerk van Blik op Werk.

Sinds 2013 biedt VluchtelingenWerk Nederland ook inburgeringscursussen aan.

Wij signaleerden dat er voor vluchtelingen onvoldoende toegankelijk, passend en gedifferentieerd aanbod bestond. Door onze jarenlange ervaring met het werken met en voor vluchtelingen hadden we voldoende kennis en expertise om dit 'gat' te dichten en zelf een inburgeringsaanbod te ontwikkelen om bij te dragen aan een landelijke dekking. Door middel van het keurmerk, aanvullende kwaliteitseisen en interne audits wordt de kwaliteit van dit aanbod geborgd.

Vanwege landelijk tegenvallende resultaten van de eerste groep inburgeraars die na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2016 onder andere aangekondigd strengere eisen in te gaan voeren voor taalaanbieders. Aanbieders die hier niet aan voldoen verliezen hun keurmerk. Ook komt er betere informatievoorziening om vluchtelingen te helpen de juiste cursus te kiezen.⁹

Normen en waarden

Sinds de invoering van de verplichte inburgering heeft het examen altijd uit twee hoofdcomponenten bestaan: taal en kennis van de Nederlandse samenleving. In de vorm van de examens is in de loop der jaren het nodige veranderd. Ook de inhoud is aan verandering onderhevig, als gevolg van het toegenomen debat over de gevolgen van immigratie.

⁷ Memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet inburgering nieuwkomers, Kamerstukken II 1996/97, 25114, 3.

⁸ G. Engbersen, J. Dagevos e.a., Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR-Policy Brief 4), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2015.

⁹ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 20 april 2016 over Voortgang inburgering, Kamerstukken II 2015/16, 32824, 129.



Met name het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving laat een verschuiving zien van praktische informatie over het leven in Nederland naar meer aandacht voor Nederlandse normen en waarden.

1.4 Onderzoek

Inburgering belangrijk

Nederland was het eerste land in Europa waar inburgering verplicht werd gesteld, maar inmiddels kennen veel Europese landen verplichte inburgering voor nieuwkomers. De vorm en inhoud van deze trajecten, het te behalen niveau en de consequenties van het niet voldoen aan de verplichting verschillen

aanzienlijk per land.¹⁰ Een internationale vergelijking van de resultaten van inburgering laat zien dat inburgeringsprogramma's nieuwkomers helpen bij het vinden van hun weg in de nieuwe samenleving, maar dat die effecten wegebben als de vluchteling tegelijkertijd niet ook actief participeert.¹¹

¹⁰ Zie onder andere: T. Strik e.a., The INTEC Project: Synthesis Report. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration, Nijmegen: Centre for Migration Law, Radboud University 2010; B. Perchinig e.a., The national policy frames for the integration of newcomers. Comparative report. Wenen: ICMPPD, Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT), 2012.

¹¹ M. González Garibay & P. De Cuyper, The evaluation of integration policies across the OECD: a review, Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie 2013.

Uit deze studie blijkt ook dat het belangrijk is taalcursussen te combineren met andere activiteiten gericht op interculturele contacten en met informele vormen van taalonderwijs om de taalvaardigheid te bestendigen.

Onderzoek in Nederland laat zien dat inburgering belangrijk is voor vluchtelingen. Dat zeggen vluchtelingen zelf en het blijkt ook uit verschillende onderzoeken naar het effect van inburgering op taalbeheersing en maatschappelijke en sociaal-economische participatie.

Vluchtelingen zien het belang van het leren van de taal en beschouwen de informatie over de Nederlandse samenleving in het algemeen als nuttig. In een studie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2011 onder de vier grootste vluchtelingengroepen in Nederland komt naar voren dat de grote meerderheid zeer tevreden was over het inburgeringsprogramma. Dat gold voor 80 tot 90 procent van de Iraakse, Afghaanse en Somalische vluchtelingen en voor 60 procent van de Iraanse vluchtelingen.¹² In de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014 vatte een vluchteling uit Guinee het belang van inburgering als volgt samen:

*'Ik vind inburgering heel belangrijk. Als je niet in het Nederlands kan lezen en schrijven dan kan je niks. Mijn kind is nu bijna vier jaar oud en gaat dus bijna naar school. Als ik niet kan lezen en schrijven in het Nederlands dan kan ik daar mijn kind ook niet mee helpen. Ik zou mijn kind graag willen helpen. Ik vind het belangrijk om een inburgeringscursus te volgen. Ik vind het belangrijk dat je de regels kent en dat je het land leert kennen. Ik denk dat de cursus ook kan helpen bij het vinden van school en werk.'*¹³

Inburgering vergroot taalvaardigheid

Het eerder genoemde onderzoek van het SCP laat zien dat inburgering een positieve invloed heeft op taalbeheersing. Vluchtelingen die de inburgeringscursus met succes hebben afgerond, spreken, lezen en verstaan beter Nederlands dan vluchtelingen die niet hebben deelgenomen aan inburgering of daar nog mee bezig zijn. Een betere beheersing van het Nederlands stelt vluchtelingen beter in staat om te participeren in de samenleving, zo blijkt ook uit onderzoek van onderzoeksbureau Regioplan naar de participatie-effecten van inburgering in de periode van voor de stelselwijziging van 1 januari 2013. Vluchtelingen die een inburgeringsdiploma hebben behaald, participeren vaker in de vorm van betaalde arbeid dan andere nieuwkomers die niet zijn ingeburgerd.

¹² Bron: E. Dourleijn & J. Dagevos, Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011. De resultaten hebben betrekking op de periode van de Wet inburgering nieuwkomers en de Wi (tot 2013) en hebben dus geen betrekking op de herziene Wi sinds 1 januari 2013.

¹³ VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014, Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014, p. 42.



Ook werken vluchtelingen die een inburgeringsdiploma hebben gemiddeld één maand meer over een meetperiode van zes maanden dan degenen die niet succesvol zijn ingeburgerd. Ook als er wordt gecorrigeerd voor kenmerken zoals opleidingsniveau, leeftijd, geslacht en verblijfsduur, blijken succesvolle nieuwkomers uit vluchtelingenlanden iets meer te werken dan nieuwkomers uit vluchtelingenlanden die niet zijn ingeburgerd. Het effect van inburgering op participatie is voor vluchtelingen bovendien positiever dan voor andere groepen nieuwkomers.¹⁴

Eigen verantwoordelijkheid?

Bij de invoering van het herziene inburgeringsstelsel per 2013 was er veel kritiek op de nadruk op de 'eigen verantwoordelijkheid'.

Er was onder andere veel twijfel over de mate waarin vluchtelingen in staat zouden zijn om de informatie van DUO te begrijpen, en om zelf een geschikte inburgeringscursus te selecteren en in te kopen. Ook bestond er vrees over uitstelgedrag van inburgeraars.¹⁵ De eerste voorlopige cijfers over de resultaten van inburgering sinds de stelselherziening in 2013 lijken deze zorgen te bevestigen. Onderzoek uit het verleden laat zien dat inburgering een positieve bijdrage kan leveren aan de integratie van vluchtelingen, maar de inrichting van het huidige stelsel lijkt veel hindernissen op te werpen die deelname aan en succesvolle afronding van het inburgeringsproces bemoeilijken.

¹⁵ Kloosterboer heeft een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie achter inburgering en concludeert dat de meeste veronderstellingen achter inburgering niet houdbaar zijn voor vluchtelingen. M. Kloosterboer, Het belang van én achter inburgering. Een onderzoek naar de veronderstellingen achter het Nederlandse inburgeringsbeleid voor erkende vluchtelingen. Masterscriptie (Utrecht), 2015.

¹⁴ M. Witvliet, M. Paulussen-Hoogbeem & A. Odé, Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving, Amsterdam: Regioplan 2013.

2 Visie

In dit hoofdstuk geven wij onze visie op inburgering. In de eerste paragraaf staan onze principes, in paragraaf 2 geven we daaraan concrete invulling. Paragraaf 2.3 gaat over onze inzet en biedt handvatten voor de keuzes die we in ons werk moeten maken.

2.1 Onze principes

Maatschappelijke veiligheid

'Maatschappelijke veiligheid' is één van de drie pijlers van vluchtelingenbescherming. Dat betekent een verwelkomende samenleving waar vluchtelingen in alle veiligheid een nieuw bestaan kunnen opbouwen. Een verwelkomende samenleving is maar zeer ten dele juridisch afdwingbaar. Zij vraagt om inspanningen van overheid, burgers en organisaties – en van de vluchteling zelf. VluchtelingenWerk zet zich ervoor in dat vluchtelingen een goede start maken in onze samenleving, zodat ze daaraan na hun toelating en vestiging in de gemeente volwaardig kunnen deelnemen. Kwalitatief goede inburgering maakt hiervan onderdeel uit. Veel vluchtelingen zullen in Nederland blijven wonen. Hun verblijf is niet tijdelijk; investeren in hun integratie, in hun toekomst is in hun belang, maar ook in het belang van de samenleving als geheel.

De vluchteling centraal

Een essentieel principe voor VluchtelingenWerk is dat de vluchteling zelf en zijn belangen centraal staan. Dat vertaalt zich in de missie en werkwijze van de gehele organisatie, dus ook in onze visie op inburgering.

Kern is dat VluchtelingenWerk altijd handelt in het belang van de vluchteling, in dit geval met het oog op zijn actieve deelname aan de Nederlandse samenleving. Het bevorderen van de zelfstandigheid van vluchtelingen is ons doel. Een vluchteling moet zijn rechten kennen en daar gebruik van kunnen maken, maar hij moet tegelijkertijd zijn plichten kennen en de Nederlandse democratische rechtsstaat en Grondwet respecteren.

Participatie, communicatie en emancipatie

In de visie van VluchtelingenWerk is integratie een proces op drie terreinen: participatie, communicatie en emancipatie.

- Participatie gaat over deelname aan belangrijke domeinen van de maatschappij zoals onderwijs, opleiding en werk. Daarbij horen ook toegang tot en toegankelijkheid van bijvoorbeeld gezondheidszorg, huisvesting, welzijnsvoorzieningen, culturele instellingen en politieke partijen. Beheersing van de Nederlandse taal is hiervoor essentieel.
- Communicatie gaat over uitwisseling tussen vluchtelingen en andere inwoners van Nederland. Ook hier is het beheersen van de Nederlandse taal wezenlijk, evenals de bereidheid tot contact en onderling begrip.
- Emancipatie ten slotte is het proces waarin mensen zelf keuzes kunnen maken, het heft in eigen hand nemen en een zelfstandige plek in de samenleving weten te verwerven.

Tweezijdig proces

In de visie van VluchtelingenWerk is integratie een tweezijdig proces. Aan de ene kant mag de Nederlandse samenleving van vluchtelingen verwachten dat zij, naar beste kunnen, de taal leren en de benodigde kennis en vaardigheden verwerven om in de samenleving te participeren. Uit onderzoek blijkt dat met name lager opgeleiden de taal het snelst leren als zij functioneren in een Nederlandstalige (werk) omgeving. Dit wordt 'participatief leren' genoemd. Anderzijds moet de samenleving (overheid, burgers en organisaties) aan de vluchteling voldoende ruimte, mogelijkheden en ondersteuning bieden om dit te realiseren.

Speciale aanpak

De samenleving moet rekening houden met de achtergrond en de bijzondere (rechts)positie van vluchtelingen. Zij zijn gedwongen en veelal onvoorbereid uit hun land vertrokken, ze leven in ballingschap en verkeren soms langdurig in onzekerheid over hun verblijfssituatie: 'Mag ik blijven of moet ik terug?' Vaak hebben vluchtelingen zelf ook een ambivalente houding tegenover het land van herkomst: 'wil ik blijven of wil ik terug?' Deze factoren vragen om een speciale aanpak. Daar komt nog bij dat sommige vluchtelingen kampen met gezondheidsklachten vanwege oorlogs- en/of geweldservaringen en opgelopen trauma's.

Anderen hebben door de instabiele situatie in het land van herkomst soms jarenlang geen onderwijs kunnen of mogen volgen. Met name de positie van meisjes, vrouwen en ouderen kan in dit licht precair zijn en de benodigde inhaalslag groot. Velen hebben in eerste instantie geen, of een beperkt, sociaal netwerk in Nederland.

Overheid moet faciliteren

Zolang er geen inburgering heeft plaatsgevonden, mag je van mensen in deze omstandigheden niet verwachten dat ze daarvoor zelf verantwoordelijkheid dragen. Inburgering is een voorwaarde om te kunnen spreken van vluchtelingenbescherming in de volle betekenis van het woord. Omdat de taak om aan vluchtelingen bescherming te bieden bij de overheid rust, is het ook haar verantwoordelijkheid om inburgering aan te bieden en mogelijk te maken.

Inburgering als middel

Het behalen van een inburgeringsexamen moet geen doel op zich zijn, en ook geen voorwaarde voor bijvoorbeeld het verkrijgen van het Nederlanderschap. Inburgering is een middel om een doel te bereiken, namelijk dat de vluchteling zichzelf kan redden in de Nederlandse samenleving, daar een plek heeft: het is een eerste stap richting volwaardige participatie.

Zelfredzaamheid

In de visie van VluchtelingenWerk is inburgering gericht op het stimuleren en bevorderen van zelfredzaamheid. Taalbeheersing, kennis van de maatschappij en economische zelfstandigheid zijn daarvoor belangrijk.

Een zelfredzame vluchteling kan zich in het Nederlands uitdrukken, kan deelnemen aan een gesprek en begrijpt belangrijke (schriftelijke) informatie. Hij kent de weg naar instanties, of weet hoe hij daarbij hulp kan inroepen. Hij weet wat de mogelijkheden zijn (voorbeeld: schoolkeuze voor kind). Tot slot betekent zelfredzaamheid dat de vluchteling zo veel mogelijk deelneemt aan de arbeidsmarkt dan wel een opleiding of studie volgt, om (uiteindelijk) in zijn eigen inkomen te voorzien.

2.2 Concrete invulling

Hieronder geven we de nadere invulling van onze visie op inburgering als middel tot integratie en participatie in de Nederlandse samenleving.

Inhoudelijke eisen

Om het doel van zelfredzaamheid te bereiken moet in de visie van VluchtelingenWerk Nederland de inburgering bestaan uit de volgende elementen:

- beheersing van de Nederlandse taal op het individueel hoogst haalbare niveau. Differentiatie is hierbij van belang, rekening houdend met de specifieke achtergrond van de vluchteling (genoten onderwijsniveau, leeftijd, gezondheid etcetera). Waar mogelijk moeten vluchtelingen ook deelnemen aan (sociale) participatie-trajecten in de vorm van vrijwilligerswerk, leer-werkervaring, stages;
- concrete en praktische informatie over regels en voorzieningen in het dagelijks leven;

- basale kennis van de Nederlandse staatsinrichting zoals scheiding der machten, de Grondwet en grondrechten zoals vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en gelijkheid voor de wet;
- vaardigheden om zich staande te houden in de Nederlandse samenleving, met aandacht voor onderlinge verhoudingen, weerbaarheid, zelfbeschikking, maar ook bijvoorbeeld computervaardigheden.

Verplicht karakter

Inburgering is essentieel voor de integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving, en daarmee voor het geven van invulling aan vluchtelingenbescherming. Daarom vindt VluchtelingenWerk Nederland het goed dat inburgering verplicht is. De ervaringen van enkele decennia geleden hebben aangetoond dat zo snel mogelijk na aankomst in inburgering moet worden geïnvesteerd, juist ook zonder al te veel vrijblijvendheid. Dit is beter op langere termijn, zowel voor de vluchteling zelf als voor de samenleving.

Inburgering moet zo snel mogelijk starten om achterstand bij vluchtelingen te voorkomen. Maar inburgering mag pas vanaf statusverlening verplicht worden: tot dat moment verkeert de vluchteling nog in te grote onzekerheid over de eigen verblijfssituatie en vaak ook over omstandigheden waarin achtergebleven gezinsleden nog verkeren.

Het verplichte karakter bevordert dat vluchtelingen gaan investeren in hun toekomst waar ze daar anders om bepaalde redenen wellicht niet aan toe zouden komen. Dat neemt niet weg dat er heel legitieme redenen kunnen zijn waarom een vluchteling (nog) niet kan inburgeren en dat daar dan ook rekening mee moet worden gehouden. Dat geldt ook voor bepaalde kwetsbare groepen zoals getraumatiseerden (zie hieronder bij 'Maatwerk').

Dat van de vluchteling ook bepaalde dingen verwacht worden heeft ook een positieve uitwerking op het draagvlak voor vluchtelingenbescherming.

De tweezijdigheid van het integratieproces brengt met zich mee dat er een verplichting op de overheid rust om op redelijke reisafstand voldoende gratis inburgeringstrajecten van voldoende kwaliteit aan te bieden en te faciliteren.

Aanvang binnen zes maanden

In de visie van VluchtelingenWerk Nederland moet de verplichte inburgering uiterlijk zes maanden na aankomst in Nederland beginnen. Na zes maanden is er namelijk sprake van een 'kantelmoment'.¹⁶ Idealiter is er na zes maanden een status verleend en is de vluchteling verhuisd naar de gemeente. Dat geeft de vluchteling een bepaalde rust en zekerheid die nodig zijn om op inburgering te focussen.

Ook als de vluchteling nog geen status heeft, is het in de visie van VluchtelingenWerk Nederland belangrijk dat de vluchteling na zes maanden kan beginnen met inburgeren.

Flexibele termijn

Het inburgeringstraject zou geen vaste termijn moeten kennen, maar deel moeten uitmaken van een persoonlijk ontwikkelplan voor iedere vluchteling. De termijn moet afhangen van persoonlijke omstandigheden en capaciteiten van de vluchteling en moet zo nodig tussentijds kunnen worden aangepast. Dit betekent dat er meerdere intakes en meetmomenten ten aanzien van de voortgang moeten zijn.

Positieve prikkels

Als je iets verplicht stelt, hoe handhaaf je deze verplichting dan?

Het verbinden van verblijfsrechtelijke of financiële consequenties aan het al dan niet behalen van een inburgeringsexamen is niet effectief en is in strijd met het beschermingsprincipe.

Onze inzet is gericht op positieve prikkels, zoals financiële of materiële tegemoetkomingen, in plaats van sancties. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een 'voucher' uit het bedrijfsleven die recht geeft op een werkervaringsplaats. Het op positieve wijze motiveren en stimuleren van het volgen van onderwijs werkt naar onze mening beter dan sanctioneren.



Maatwerk

Vluchtelingen vormen een diverse groep: een deel is hoogopgeleid, een deel middelbaar en een deel heeft geen of alleen lager onderwijs genoten. Sommige vluchtelingen zijn (functioneel) analfabeet. Dat is meestal het gevolg van een gebrek aan kansen in het land van herkomst en zegt dus niet per se iets over de capaciteiten van de vluchteling. Er is sprake van verschil in leeftijd, geslacht, gezondheid, psychische gesteldheid en gezinssituatie. Allemaal factoren die bepalend kunnen zijn voor de mate waarin iemand in staat is op een zeker niveau en binnen een bepaalde tijd in te burgeren. Inburgering is maatwerk: dat kan niet anders. En maatwerk vereist een bepaalde mate van flexibiliteit in het aanbod.

Voor elke vluchteling moet een plan van aanpak worden gemaakt, waarbij aandacht is voor zijn persoonlijke omstandigheden: is versnelling, ontheffing of een hoger niveau mogelijk? Of zijn juist aanvullende lessen nodig, of een ander type cursus?

Maatwerk betekent idealiter ook dat de inburgeringsactiviteiten in gemeenten qua opzet en methode een voortzetting zijn van de inburgeringsactiviteiten in de centrale opvang (een doorgaande lijn). In ieder geval moet een 'warme overdracht' plaatsvinden. Ongeacht de locatie waar de vluchteling verblijft, moeten de kwaliteit en uniformiteit van de inburgeringsactiviteiten gegarandeerd zijn.

¹⁶ Zie ook VluchtelingenWerk Nederland, Visie op Opvang, Amsterdam, 2015.

Verder moet de (wijze van) inburgering goed aansluiten bij opleiding, studie of werktrajecten die de vluchteling volgt – ook wat betreft de tijden waarop inburgering wordt aangeboden.

Er moeten meer dwarsverbanden komen tussen inburgerings- en arbeidsparticipatietrajecten, bijvoorbeeld door het leren van vaktaal. Vluchtelingen die tijdens de inburgering een baan vinden, moeten de mogelijkheid krijgen hun persoonlijke plan aan te passen en bijvoorbeeld bepaalde vrijstellingen te krijgen.

Belang van maatschappelijke begeleiding

Als niet eerst de noodzakelijke praktische zaken op orde zijn, kan het voor de vluchteling moeilijk zijn om zich te focussen op zijn of haar inburgering. Bij de start van de inburgering moet daarom naar de persoonlijke situatie van de vluchteling in brede zin worden gekeken: financiële positie, opleidingsniveau, gezondheid en toekomstverwachtingen, etcetera. Knelpunten op dit terrein moeten worden aangepakt.

Om dit te realiseren is naast het inburgerings-traject ook maatschappelijke begeleiding nodig. De wisselwerking tussen maatschappelijke begeleiding en inburgering zorgt er bovendien voor dat de theorie direct in praktijk gebracht kan worden, bijvoorbeeld bij het invullen van formulieren, of een gesprek bij de gemeente of een instelling. De maatschappelijke begeleiding omvat sinds 2016 ook het geven van informatie over het inburgeringstraject en het bieden van praktische ondersteuning bij het inschrijven voor een inburgeringscursus ('hulp bij de start van inburgering').

Toegankelijkheid

Inburgering moet voldoende toegankelijk zijn voor vluchtelingen. Daarmee bedoelen we het volgende.

- De wet- en regelgeving rondom inburgering moet eenvoudiger worden. Er moeten minder systeemwijzigingen komen en meer (rechts) zekerheid. De overheid moet het uitvoeringsbeleid schriftelijk vastleggen en openbaar maken.
- Er is laagdrempelige en onafhankelijke informatievoorziening nodig over de inburgering in zo veel mogelijk talen. Vluchtelingen moeten al tijdens de opvangperiode goede objectieve voorlichting krijgen over de inburgeringsmogelijkheden.
- Er is een intakegesprek van goede kwaliteit nodig om het niveau te bepalen en de vluchteling een trajectadvies te geven.
- De cursussen moeten van goede kwaliteit zijn. De eisen van Blik op Werk gelden daarbij als minimum. De groepen mogen niet te groot zijn en er mogen geen cursisten met te grote niveauverschillen in een klas of groep zitten.
- Er moeten voldoende inburgeringscursussen zijn. Dat wil zeggen dat er verschillende instroommomenten zijn om wachttijden te voorkomen, dat cursussen op verschillende momenten op de dag en avond worden aangeboden en dat er voldoende landelijke spreiding is, zodat niemand onnodig ver moet reizen.

- De faciliteiten moeten goed zijn. Dat wil zeggen dat de kosten van de cursus en eventuele bijkomende kosten (reiskosten, kinderopvang, medische keuring, studiekosten zoals computer) worden vergoed.
- De mogelijkheden voor ontheffing van de inburgeringsplicht en termijnverlenging moeten eenvoudig en ruimhartig zijn.
- Voor vluchtelingen met een ontheffing moet er indien gewenst een aangepast programma of aanbod zijn.

2.3 Onze inzet

De visie op inburgering biedt de basis voor onze langeretermijnagenda op dit terrein. Hieronder worden handvatten geboden voor keuzes die we in ons werk moeten maken. Of het nu gaat om standpuntbepaling en lobby, om (juridische) advisering, om uitvoerende taken of om (strategische) samenwerking met anderen.

Uitgangspunten

VluchtelingenWerk hanteert de volgende uitgangspunten:

Onze kerntaken

VluchtelingenWerk zet zich in voor vluchtelingenbescherming door middel van twee kerntaken: belangenbehartiging en begeleiding.¹⁷ Deze inzet is niet neutraal. We vergaren kennis om een bijdrage te leveren aan vluchtelingenbescherming.

We begeleiden asielzoekers en vluchtelingen om bescherming te realiseren, niet om overheidsbeleid uit te voeren of een maatschappelijke dienst te verlenen. Dat wil zeggen dat we opkomen voor de rechten en belangen van vluchtelingen. We doen dit op een oplossingsgerichte manier, zowel individueel als collectief.

Onze kracht

De kracht van onze werkwijze ligt in de wisselwerking tussen persoonlijke begeleiding en kennis van de praktijk enerzijds en de collectieve belangenbehartiging (beleidsbeïnvloeding, draagvlakversterking, bemiddeling en interventie) anderzijds. Omdat we onafhankelijk zijn, kunnen we met vluchtelingen een vertrouwensrelatie opbouwen die van belang is voor een goede begeleiding en belangenbehartiging.

Onze rol bij inburgering

VluchtelingenWerk heeft verschillende rollen op het gebied van inburgering. Als onafhankelijk belangenbehartiger¹⁸ bezien wij kritisch welke effecten het inburgeringsbeleid op vluchtelingen heeft. Op basis van feiten en ervaring doen wij suggesties voor aanpassingen en verbetering.

¹⁸ Zie VluchtelingenWerk Nederland, De Visie van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam, januari 2013. Met 'onafhankelijk' wordt bedoeld dat we geen overheidsinstellingen toelaten in onze organisatie en geen overheidsbeleid uitvoeren. Ook vertegenwoordigen we geen andere/commerciële belangen. Voor de financiering van ons werk werven we zo veel mogelijk eigen middelen. Voor activiteiten die in het belang zijn van zowel vluchtelingen als de samenleving kunnen we overheidssubsidie aannemen. Door deze principiële positie voorkomen we dat we ons beperkt voelen in het uiten van kritiek op het beleid van de overheid.

¹⁷ Zie hierover uitgebreid de missie-notitie Naar een Visie voor VluchtelingenWerk 2015, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland, 2010, par. 5.3 en 6.

Als begeleider geven we ook onafhankelijke voorlichting aan vluchtelingen over hun inburgering. Ons doel is immers dat vluchtelingen zo snel mogelijk zelfstandig zijn en hun weg weten te vinden naar reguliere instellingen.

We sporen organisaties en instellingen aan goede dienstverlening te bieden. Alleen als in deze dienstverlening aanzienlijke (beschermings)gaten vallen die ondanks onze belangenbehartiging niet opgevuld worden, bieden we voor zolang als nodig zelf deze diensten aan.

Onze bijdrage aan tweezijdigheid

Zoals gezegd zien wij integratie, en inburgering als onderdeel daarvan, als een tweezijdig proces. Dit betekent dat wij ook een verantwoordelijkheid hebben in het vormgeven van deze tweezijdigheid. Dat doen wij op verschillende manieren. Wij informeren de samenleving over vluchtelingenschap en vluchtelingenbescherming (fact-based policies). In de begeleiding van vluchtelingen sturen we op zelfredzaamheid. We wijzen vluchtelingen op hun verantwoordelijkheden en op de gevolgen als ze die niet nemen, waarbij we zoeken naar een balans tussen draagkracht en draaglast. We zorgen zelf voor een cursusaanbod van zo hoog mogelijke kwaliteit. We pleiten voor participatief leren, individuele taalcoaching en leer-werktrajecten om een brug te bouwen tussen vluchteling en samenleving. We laten vluchtelingen zelf voorlichting geven aan vluchtelingen. En we informeren de Nederlandse samenleving over wat inburgering is en zou moeten zijn.

Werkwijze

Vanuit dit kader zet VluchtelingenWerk Nederland zich bij de uitoefening van de kerntaken belangenbehartiging en begeleiding bij inburgering als volgt in:

Lobby

VluchtelingenWerk pleit zowel landelijk als regionaal voor een kwalitatief goed, rechtvaardig, faciliterend en effectief inburgeringsbeleid vanuit de overheid.

Voorlichting

In de hoedanigheid van vraagbaak en in het kader van de maatschappelijke begeleiding geeft VluchtelingenWerk onafhankelijke voorlichting over het inburgeringsbeleid. Wij informeren vluchtelingen over het cursusaanbod en begeleiden hen zo nodig bij hun keuze. We verstrekken de vluchteling neutrale informatie: we bespreken zijn rechten en plichten en de opties die hij heeft. Dit betekent dat we blijven investeren in deze deskundigheid.

De voorlichting moet onafhankelijk zijn, en vindt dus gescheiden plaats van de uitvoering van ons eigen cursusaanbod. De voorlichting wordt daarom gegeven door andere medewerkers, met andere middelen en bij voorkeur op een andere fysieke locatie. Alles is erop gericht de vluchteling een vrije keuze te laten maken uit het totale aanbod van zowel inburgerings- als staatsexamencursussen.



Voorlichting is nadrukkelijk geen actieve werving voor het eigen aanbod van VluchtelingenWerk. Om onze onafhankelijke voorlichting te monitoren registreren wij de aantallen cursisten en de organisaties waarbij zij de cursussen volgen.

Knelpunten signaleren

Als wij bij de individuele begeleiding van vluchtelingen knelpunten signaleren op het gebied van het inburgeringsbeleid, geven wij die door binnen de organisatie, zodat ze bij de collectieve belangenbehartiging kunnen worden betrokken.

Belang vluchteling voorop

Bij elke keuze op het gebied van inburgering – of het nu gaat om het delen van informatie met gemeenten of andere organisaties, het informeren over een passende cursus, of het samenwerken met gemeentes en andere (overheids)organisaties – stellen wij het belang van de vluchteling voorop.

Eigen cursusaanbod

Uitvoering van inburgeringscursussen hoort in beginsel niet tot onze kerntaken. Toch biedt VluchtelingenWerk Nederland sinds 2013 een eigen inburgeringscursus aan, vanuit de noodzaak om een beschermingsgat te dichten. Er was in de daaraan voorafgaande jaren voor vluchtelingen onvoldoende toegankelijk en passend aanbod op het gebied van inburgering.

Er was dus sprake van een specifieke behoefte waarin we hebben willen voorzien. Periodiek monitoren we of het aanbod van VluchtelingenWerk meerwaarde (behoefte, voldoende kwaliteit) biedt aan inburgeraars. Zolang VluchtelingenWerk een eigen inburgeringsaanbod verzorgt, gelden daarbij de onderstaande uitgangspunten en werkwijze:

- VluchtelingenWerk is een non-profitorganisatie en heeft daarom geen winstoogmerk bij het aanbieden van cursussen.
- Daar waar andere aanbieders leemten laten ontstaan, bieden we zelf inburgeringscursussen aan. Waar mogelijk zoeken we samenwerking met andere aanbieders van inburgeringscursussen, COA of gemeenten.
- Wij willen maatwerk en kwaliteit leveren door een juiste mix van individuele begeleiding en groepslessen op goede locaties. We geven cursussen op verschillende niveaus, met verschillende lestijden, intensiteit en snelheid en met voldoende instroommomenten.

- VluchtelingenWerk werkt zowel met professionals voor het lesgeven als met vrijwilligers ter ondersteuning, zowel tijdens de lessen als daarbuiten. Daar waar we zelf onvoldoende deskundigheid in huis hebben, werken we samen met derden. Klassikale taallessen worden uitgevoerd door daartoe gecertificeerde NT2-docenten. Vrijwilligers (klassenassistenten en taalcoaches) worden ingeschakeld bij ondersteunende individuele trajecten en het participatief leren.
- VluchtelingenWerk gelooft in een integrale aanpak die verschillende activiteiten aan elkaar verbindt en versterkt. Zo kunnen tijdens de maatschappelijke begeleiding belemmeringen voor inburgering in de persoonlijke levenssfeer worden weggenomen en kan inburgering ondersteunend werken bij de opleiding of het vinden van werk.
- Het inburgeringsaanbod van VluchtelingenWerk voldoet aan alle kwaliteitseisen van Blik op Werk. Daarnaast hebben wij aanvullende kwaliteitseisen opgesteld. De kwaliteit wordt geregeld zowel intern via audits als extern door Blik op Werk getoetst.

Zo wil VluchtelingenWerk eraan bijdragen dat 'inburgering' niet simpelweg een set is van eisen die de overheid aan de vluchteling oplegt, maar dat het gaat om de werkelijke betekenis van het woord: een proces waarin de vluchteling zich kan ontwikkelen tot een zelfstandige burger van ons land.

3 Visie in het kort

Inburgering is belangrijk voor de integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving. Door inburgering verwerven zij basale kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland, voor zelfstandige en volwaardige deelname aan de samenleving.

Beleid van de overheid

Inburgering is verplicht voor volwassen vluchtelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Sinds 2013 zijn vluchtelingen zelf verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. Dit betekent onder andere dat zij zelf een geschikte inburgeringscursus moeten vinden en betalen. Wel kunnen vluchtelingen een lening van de overheid krijgen, die wordt kwijtgelaten als zij de cursus tijdig en succesvol afronden.

Inburgeraars zijn verplicht binnen drie jaar een examen te halen, tenzij zij uitstel of ontheffing krijgen. Zij worden onder andere getoetst op hun kennis van het Nederlands (niveau A2 van het Europees Referentiekader) en op hun kennis van de Nederlandse maatschappij. Het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht heeft voor vluchtelingen financiële gevolgen: er staan boetes op en de lening moet in dat geval worden terugbetaald. Daarnaast heeft het niet halen van het examen gevolgen voor de rechtspositie van vluchtelingen: wie faalt kan geen permanente verblijfsvergunning krijgen en niet naturaliseren.

Het huidige stelsel lijkt veel hindernissen op te werpen die deelname aan een succesvolle afronding van het inburgeringsproces bemoeilijken.



De afgelopen jaren is inburgering de volledige eigen verantwoordelijkheid geworden van de vluchteling, met een sterk afgenomen rol voor de overheid.

Onze visie

‘Inburgering’ is niet simpelweg een set van eisen die de overheid aan de vluchteling oplegt. In onze visie moet het bij inburgering gaan om de werkelijke betekenis van het woord: een proces waarin de vluchteling zich kan ontwikkelen tot een zelfstandige burger van ons land.

Daarom vinden wij:

- dat het goed is dat inburgering verplicht is, maar in plaats van negatieve sancties is het beter inburgeraars met positieve prikkels te motiveren en te stimuleren;
- dat van mensen die hun land zijn ontvlucht en die de Nederlandse maatschappij nog niet kennen, niet verwacht kan worden dat ze zelf volledig verantwoordelijk zijn voor hun inburgering;
- dat het behalen van een inburgeringsexamen geen doel op zich moet zijn, en ook geen voorwaarde voor bijvoorbeeld het verkrijgen van het Nederlanderschap.

Concreet

Bij inburgering in de praktijk vinden wij het volgende van belang:

- snelle start: laat de vluchteling zo snel mogelijk starten met inburgering, in ieder geval binnen zes maanden na aankomst in Nederland;

- een flexibele termijn: laat de termijn van afronding van het inburgeringstraject afhangen van persoonlijke omstandigheden en capaciteiten van de vluchteling;
- kwaliteit en uniformiteit: zorg dat de inburgeringsactiviteiten van goede kwaliteit zijn en op elkaar aansluiten, ongeacht de locatie waar de vluchteling verblijft (in de centrale opvang of in de gemeente);
- maatwerk: sluit zoveel mogelijk aan bij de achtergrond, omstandigheden, capaciteiten en ambities van de vluchteling;
- integrale dienstverlening: zorg ervoor dat de trajecten waaraan de vluchteling deelneemt zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd: inburgering, maatschappelijke begeleiding en arbeidsparticipatietrajecten;
- informatievoorziening: zorg voor laagdrempelige en onafhankelijke informatie in zoveel mogelijk talen;
- toegankelijkheid: zorg voor voldoende inburgeringscursussen op verschillende momenten van de dag en met een goede spreiding over het land.

VluchtelingenWerk brengt bovenstaande zelf zoveel mogelijk in de praktijk en roept anderen ertoe op hetzelfde te doen. We pleiten hiervoor door lobby en voorlichting en brengen dit in praktijk met de maatschappelijke begeleiding, het signaleren van knelpunten en een eigen cursusaanbod. Bij elke keuze op het gebied van inburgering – of het nu gaat om het delen van informatie met gemeenten of andere organisaties, het informeren over een passende cursus, of het samenwerken met gemeentes en andere (overheids)organisaties – stellen wij het belang van de vluchteling voorop.

Colofon

Tekst	VluchtelingenWerk Nederland
Redactie	Trudeke Sillevius Smitt
Eindredactie	Onno Yska
Foto omslag	Shody Careman
Fotografie binnenwerk	Goedele Monnens, m.u.v. p. 8: Corné Sparidaens, en foto's p. 23 en 27: Shody Careman
Vormgeving	Studio Stennis
Druk	True Colours Nederland bv

© VluchtelingenWerk Nederland 2016

Visie op inburgering

Inburgering kan een positieve bijdrage leveren aan de integratie van vluchtelingen, maar de inrichting van het huidige stelsel lijkt veel hindernissen op te werpen die deelname aan en succesvolle afronding van het inburgeringsproces bemoeilijken. VluchtelingenWerk zet zich ervoor in dat vluchtelingen een goede start maken in onze samenleving, zodat ze na hun toelating en vestiging in de gemeente volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Het stimuleren van zelfredzaamheid staat centraal. Taalbeheersing, kennis van de maatschappij en economische zelfstandigheid zijn daarvoor van belang.

Door lobby, voorlichting, maatschappelijke begeleiding, het signaleren van knelpunten en een eigen cursusaanbod wil VluchtelingenWerk eraan bijdragen dat 'inburgering' niet simpelweg een set is van eisen die de overheid aan de vluchteling oplegt, maar dat het gaat om de werkelijke betekenis van het woord: een proces waarin de vluchteling zich kan ontwikkelen tot een zelfstandige burger van ons land.

In deze brochure beschrijft VluchtelingenWerk Nederland haar visie op inburgering: wat is het huidige beleid en welke verbeteringen zijn nodig? En wat is de rol van VluchtelingenWerk daarbij?



**VluchtelingenWerk
Nederland**

VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

