

Normering inburgeringsexamen

Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland

Tweede deeladvies van de onafhankelijke adviescommissie normering inburgerings-eisen, ingesteld door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Commissieleden:

J. Franssen (voorzitter)

M. Baba

G. Fidancan

K. Jaspaert

J. Meerman

M. Vliegenthart

E. Vogelaar

A. Zijderveld

W.J. Zwolve

Den Haag, juni 2004

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 De adviesvragen	8
1.3 Samenvatting eerste deeladvies t.a.v. inburgering in het buitenland	10
1.4 Definitiebepaling: inburgering is onderdeel van integratie	10
1.5 Leeswijzer bij dit advies	11
Hoofdstuk 2 Contextverkenning	14
2.1 Politiek bestuurlijke context: de Contourennota	14
2.2 De juridische context	17
2.3 De internationale context	17
2.4 Diversiteit van de doelgroep	19
2.5 De leersituatie van oud- en nieuwkomers: sociaal contact en taalvaardigheid	21
Hoofdstuk 3 Randvoorwaarden: praktijkgericht leren en praktijkgericht examineren	24
3.1 Praktijkgericht leren	24
3.2 Praktijkgericht examineren	25
3.3 Staatsexamen NT2	25
Hoofdstuk 4 Het niveau van het examen Nederlands als tweede taal	28
4.1 Uitgangspunten voor de keuze van het taalniveau	28
4.2 Positionering	29
4.3 Niveau A2	30
4.4 Functionaliteit	30
4.5 Het niveau voor oudkomers	32
4.6 Leerlast	33
4.7 Vrijstellingen	33
Hoofdstuk 5 Kennis van de Nederlandse Samenleving: burgerschapscompetenties	34
5.1 Huidige praktijk onderwijs Maatschappij Oriëntatie	34
5.2 Actief burgerschap	34
5.3 Onderwerpen voor het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving	35
5.4 Beperking	36
5.5. Programma en toetsing van Kennis van de Nederlandse Samenleving	36
5.6 Het niveau	37
5.7 Leerlast	37
Hoofdstuk 6 Relatie tot de naturalisatietoets	38
6.1 Ervaringen met de huidige naturalisatietoets	38
6.2 Niveau-aanduiding	39
Literatuur	40
Bijlagen	42

0 Samenvatting

1. Uitgangspunt: Inburgering in perspectief van integratie

Het inburgeringsbeleid is gericht op het vergroten van de kansen en mogelijkheden van nieuw- en oudkomers om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Deze constatering ligt ten grondslag aan dit advies over de normering van het inburgeringsexamen in Nederland. Inburgering moet dienstig zijn aan integratie en een eerste stap op weg naar volwaardige deelname aan de samenleving vormen. Actieve deelname aan de samenleving is zowel vanuit het perspectief van de inburgeraar als vanuit het perspectief van de samenleving een gewenst resultaat van deelname aan een inburgeringscursus. De norm waaraan inburgeraars in een examen dient te voldoen, moet dan ook vanuit dit perspectief bezien worden. Het behalen van het inburgeringsexamen is geen doel op zichzelf. Taalvaardig zijn en kennis hebben van de samenleving is een voorwaarde tot integratie maar geen zelfstandig doel. Daarom moet het examen een niveau kennen dat voldoet aan de eis van functionaliteit. Inburgering heeft tot doel 'meedoen in de samenleving'.

2. Het niveau van het examen Nederlands als tweede taal (NT2)

De Commissie heeft bij de vaststelling van het niveau de noties functionaliteit en haalbaarheid als uitgangspunt genomen. Het niveau van het examen moet zodanig zijn dat men zich in de samenleving kan redden. Het niveau moet ook door de samenleving als een bruikbaar niveau worden gezien. Hoe hoger het niveau, hoe functioneler het zal zijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat een functioneel niveau per persoon kan verschillen. Hoogopgeleiden bijvoorbeeld zullen in een andere taalomgeving functioneren dan laagopgeleiden.

Anderzijds moet het examen ook niet zodanige eisen stellen dat een groot deel van de nieuw- en oudkomers niet in staat zal zijn om het niveau van het examen te behalen. Het niveau van het examen moet met andere woorden haalbaar zijn, waarbij de nodige investeringen en inspanningen gevraagd mogen worden. De afweging tussen functionaliteit en haalbaarheid wordt gecompliceerd door de grote mate van diversiteit binnen de groep inburgeraars. Het inburgeringsexamen zal dan civiel effect krijgen, als het een niveau representeert dat zich op de juiste plaats bevindt tussen de eis van functionaliteit en de eis van haalbaarheid.

In het huidige stelsel is er in Nederland een tweetal examens beschikbaar ¹. Het Staatsexamen NT2 kent twee programma's. Het programma I is gericht op middelbare vormen van werk en opleiding (mbo). Het programma II is gericht op hogere vormen van opleiding en werk (universitair/hbo). Daarnaast is er de Naturalisatietoets, dat onderdeel vormt van de procedure om het Nederlanderschap te verkrijgen. Deze examens zijn als volgt gepositioneerd:

- | | |
|-----------------------------|----|
| • Naturalisatietoets | A2 |
| • Staatsexamen programma I | B1 |
| • Staatsexamen programma II | B2 |

De Commissie acht, gelet op de ervaringen met het inburgeringsonderwijs tot nog toe, de niveaus van het bestaande Staatsexamen NT2 te hoog voor het niveau van het inburgeringsexamen.

Nieuwkomers

De Commissie stelt voor om de lat voor nieuwkomers te leggen bij het niveau A2 voor mondelinge en schriftelijke vaardigheden. Dit niveau biedt een redelijke basis om te kunnen functioneren in de samenleving. Ten aanzien van de schriftelijke vaardigheden

¹ Er bestaat nog een examen dat vooral wordt afgenomen in het buitenland: het Certificaat Nederlands als Vreemde Taal. De coördinatie en organisatie daarvan berust bij de Katholieke Universiteit Leuven en de Katholieke Universiteit Nijmegen.

moet aangetekend worden dat dit niveau voor zeer laag opgeleide nieuwkomers een drempel zou kunnen vormen. Toch kiest de Commissie op basis van de eis van functionaliteit voor het niveau A2 ook voor wat betreft de schriftelijke vaardigheden. De Commissie heeft twee overwegingen op grond waarvan zij van mening is dat dit gewenste niveau voor grote groepen nieuwkomers ook haalbaar zal blijken te zijn in het nieuwe stelsel:

1. Door de instelling van het examen in het buitenland zullen nieuwkomers Nederland binnenkomen met al een zekere mate van taalvaardigheid. Zij die het examen behalen hebben laten zien dat zij gemotiveerd zijn en doorzettingsvermogen hebben.
2. De nieuwe vormgeving van het stelsel, waarbij eigen verantwoordelijkheid voor de inburgering en marktwerking zijn intrede doet, kan er ook toe leiden dat er meer efficiënte programma's ontstaan die tot hogere opbrengsten van taalvaardigheid leiden. Daarover zijn echter geen harde voorspellingen te doen. In dat licht beveelt de Commissie aan, dat de niveau-eis in elk geval over 4 jaar geëvalueerd wordt en dat tussentijds door een audit-commissie van onafhankelijke deskundigen bezien wordt, of praktijkervaringen met het beoogde nieuwe stelsel inclusief het examen niet tot klemmende problemen of onbedoelde effecten leiden.

Het niveau A2 is te beschouwen als een eenvoudig beheersingsniveau, waarmee men in beperkte mate kan communiceren over vertrouwde en alledaagse zaken. Het biedt volgens de Commissie een goede uitgangspositie voor een verdere integratie in de samenleving. Het niveau omvat de meest gangbare, eenvoudige taalfuncties en kent een woordenschat van ongeveer 2000 woorden, zowel hoogfrequente woorden als domeinspecifieke woorden afkomstig uit de voor de inburgeraar relevante domeinen. Er is daarmee een redelijke mate van communicatie mogelijk met de directe omgeving van de inburgeraar. Om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving is een dergelijk taalvaardigheidsniveau noodzakelijk.

Vrijstellingen

De Commissie meent dat het niveau A2 voor de midden- en hogeropgeleiden een onvoldoende goede startpositie biedt om in Nederland werk op het eigen niveau te vinden en dat deze groep gestimuleerd moet worden om een hoger niveau te behalen, dat past bij hun ambitie en mogelijkheden. Voor de juridische beoordeling die samenhangt met de inburgeringsplicht is een eenduidig niveau gewenst, maar deze groep zou gestimuleerd moeten worden om een hoger niveau te behalen. De Commissie beveelt aan om personen die het Staatsexamen NT2 behaald hebben vrij te stellen van de inburgeringsplicht. Zij stelt voor, personen die in de toekomst het Staatsexamen met succes behalen een hogere gemaximeerde vergoeding toe te kennen. Dit kan ertoe leiden dat meer personen een hoger niveau van taalvaardigheid behalen dan thans voorzien is.

Ook voor lageropgeleiden stelt de Commissie voor dat het kabinet vrijstelling verleent aan diegenen die via een andere route dan deelname aan het inburgeringsexamen - bijvoorbeeld door deelname aan het beroepsonderwijs of het voortgezet onderwijs - op een vergelijkbaar of hoger niveau het Nederlands machtig zijn geworden. Het bezit van een erkend diploma uit het beroepsonderwijs (vanaf het niveau van assistent-beroepsbeoefenaar) of uit het algemeen voortgezet onderwijs zou naar het gevoelen van de Commissie ook moeten leiden tot vrijstelling van het inburgeringsexamen.

Oudkomers

De Commissie meent dat diegenen die al lange tijd in Nederland zijn specifieke aandacht behoeven. Voor hen meent zij dat het niveau A2 voor de mondelinge en schriftelijke vaardigheden een niveau is, dat op de weegschaal van functionaliteit en haalbaarheid te ambitieus is. De samenleving heeft sinds lange tijd onvoldoende mogelijkheden geboden aan deze groep inburgeraars om te participeren in de samenleving, hen nu alsnog de verplichting op te leggen een A2 niveau voor alle taalvaardigheden te behalen staat daarmee op gespannen voet. Tegen die achtergrond stelt de Commissie voor het niveau voor de oudkomers te formuleren op A2 voor de

mondelinge vaardigheden en A1 voor de schriftelijke vaardigheden. Gelet op de omvang van de groep en het beperkte beschikbare budget, stelt de Commissie voor de inburgeringsplicht voor oudkomers vooralsnog te beperken tot de prioritaire groepen vrouwen in een achterstandsituatie en de uitkeringsgerechtigden. En dan meer specifiek diegenen die nog de plicht en de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Diegenen die tot de 57,5 jarige leeftijd binnen de sociale zekerheidswetgeving op het terrein van de WAO en de WW sollicitatieplichtig zijn, moeten dit niveau behalen. Voor die personen die op grond van de Wet Werk en Bijstand met inachtneming van de gemeentelijke autonomie sollicitatieplicht hebben, dient ook het niveau A2-mondeling en A1-schriftelijk het uitgangspunt te zijn.

Voor oudkomers die ouder zijn dan 50 jaar en die op grond van wet- en regelgeving niet sollicitatieplichtig zijn, acht de Commissie het beter om ontheffing van de examenverplichting te geven. De Commissie meent wel dat het goed is om juist ook deze groep deelnemers te activeren om Nederlands te leren en hun kennis over de Nederlandse samenleving te vergroten. Tegelijkertijd heeft de Commissie geen hoge verwachtingen over het niveau van taalvaardigheid dat nog bereikt kan worden. Velen onder hen zijn (functioneel) analfabeet en hebben geen of weinig onderwijservaring. De praktijk laat zien dat zij slechts met zeer veel moeite en investeringen een bepaald niveau van taalvaardigheid kunnen bereiken.

Vormgeving van het examen

De commissie vraagt expliciet aandacht voor de vormgeving van het examen. Gelet op het belang dat de commissie hecht aan functionele taalvaardigheid dient de vormgeving van het examen zodanig te zijn dat ook werkelijk de functionele taalvaardigheid getoetst wordt. De commissie stelt tegen die achtergrond voor om het examen te laten bestaan uit een centraal en een praktijkdeel. Beide examenonderdelen dienen een domeinspecifieke inkleuring op domeinen als burgerschap, werk en opvoeding en onderwijs te krijgen. Een dergelijke invulling van het examen kan een stimulans vormen om aan combinatie-trajecten deel te nemen en daarmee bij te dragen aan échte inburgering. Deze invulling biedt ook de mogelijkheid om een portfolio als toetsinstrument in te zetten en sluit daarmee aan bij algemene ontwikkelingen in het beroepsonderwijs.

3. Randvoorwaarden voor de normering

De Commissie meent dat de hoogte van het examenniveau mede afhankelijk is van de randvoorwaarden waarbinnen inburgeraars kennis en vaardigheden opdoen. Daarbij gaat zij uit van de premisse dat een goed evenwicht tussen individuele verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid noodzakelijk is. De Commissie heeft daarom, zoals zij dat ook in het eerste deeladvies heeft gedaan, een aantal contextverkenningen uitgevoerd. De verkenningen betreffen de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, de juridische houdbaarheid van het kabinetsvoornemen, de kenmerken van de doelgroep en de context waarin inburgeraars de taal verwerven. De Commissie vindt dat de normering van het examen zoals die hiervoor beschreven is, afhankelijk is van enkele randvoorwaarden.

De politiek-bestuurlijke context: het kabinetsbeleid ten aanzien van inburgering

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangegeven, dat zij op het terrein van het integratiebeleid een nieuwe koers wil varen. Kernbegrippen daarbij zijn: 'minder vrijblijvendheid' en 'meer eigen verantwoordelijkheid'. Voor de inrichting van het inburgeringsbeleid, zoals dat in de Contourennota geschetst is, heeft dit geleid tot het voornemen om het stelsel fundamenteel anders in te richten. De eigen verantwoordelijkheid is onder meer vormgegeven in de instelling van het inburgeringsexamen in het buitenland en de eigen financiële verantwoordelijkheid voor het deelnemen aan een inburgeringscursus en de vrijheid bij het kiezen van een opleidingsinstituut. 'Minder vrijblijvendheid' wordt vormgegeven in de

verblijfsrechtelijke en financiële consequenties die verbonden worden aan het behalen van een goed examenresultaat.

Individuele en collectieve verantwoordelijkheid

De Commissie kan zich vinden in de opvatting dat het inburgeringsbeleid versterkt kan worden door de inburgeraar meer eigen verantwoordelijkheid te geven en ook duidelijke eisen (met sancties) aan de inburgeraar te stellen. Zij meent echter ook dat de mate waarin verplichtingen en sancties opgelegd kunnen worden voor een belangrijk deel samenhangen met de vraag in welke mate de overheid de randvoorwaarden biedt waarbinnen de burger zijn verantwoordelijkheid waar kan maken. Collectieve verantwoordelijkheid van de overheid en individuele verantwoordelijkheid van de inburgeraar dienen met elkaar in evenwicht te staan. De belangrijkste randvoorwaarde die de Commissie daarbij stelt, is dat er een voor een ieder toegankelijk en kwalitatief goed aanbod beschikbaar is. De Commissie merkt op dat in de Contourennota wat dat betreft op vele punten nog onduidelijkheid bestaat. De Commissie denkt daarbij aan het vrijgeven van het cursusaanbod en de vraag of er een goed werkende markt zal ontstaan, de verbinding tussen inburgeringsbeleid en reïntegratiebeleid, de effecten van de bezuinigingen die het kabinet doorvoert op de terreinen van inburgering en educatie.

Marktwerking

De Commissie merkt op dat zij een voorstander is van het versterken van gereuleerde concurrentie. Voorwaarde is daarbij wel, dat er een level playing field ontstaat. De Commissie vraagt zich in dit licht af of meer fasering en volgtijdelijkheid in het beleid niet verkieslijk zou zijn. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan het gefaseerd afschaffen van de gedwongen winkelnering in een vastgelegd tempo. De Commissie wijst erop dat ook in andere sectoren privatiseringsoperaties veelal begeleid worden door een zorgvuldig overgangstraject.

Inburgering en reïntegratie

Naar de mening van de Commissie moet alles op alles gezet worden om de doelstellingen van inburgering en reïntegratie met elkaar in lijn te brengen, waarbij individuele verantwoordelijkheid van de inburgeraar ten aanzien van zijn inburgeringstraject en collectieve verantwoordelijkheid ten aanzien van reïntegratie met elkaar in lijn worden gebracht. Derhalve bepleit de Commissie voor uitkeringsgerechtigde inburgeraars een zelfde regime als hetgeen in de Contourennota voorgesteld wordt voor allochtone vrouwen. Ook stelt de Commissie voor dat inburgeraars de mogelijkheid geboden wordt om via een persoonsgebonden of persoonsvolgend budget een duaal traject in te kopen. Daartoe zou een combinatie van een persoonsgebonden reïntegratiebudget (IRO) met een individueel inburgeringsbudget gemaakt kunnen worden. Een dergelijke variant leidt ook tot meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voor zijn inburgeringsproces.

Middelen en besturingsfilosofie

De Commissie wijst er daarnaast op dat naast de fricties die tussen reïntegratiebeleid en inburgeringsbeleid zouden kunnen ontstaan, ook een verschil in besturingsfilosofie tussen de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en het inburgeringsbeleid ontstaat. Die kan leiden tot meer administratieve lasten en coördinatieproblemen die de uitvoeringpartners bij de inburgering zullen belasten.

De juridische context

De Commissie heeft kennis genomen van het advies van de ACVZ over de juridische basis van het inburgeringsexamen en de verblijfsrechtelijke consequenties die eraan

verbonden zijn. Zij constateert dat het inburgeringsexamen in Nederland in beginsel juridisch mogelijk is. De Commissie is mede op basis van de juridische en financiële consequenties van de deelname aan het examen van mening dat het verkieslijk is om één norm vast stellen voor het te examineren niveau voor nieuwkomers. Het werken met verschillende niveaus zou gemakkelijk kunnen leiden tot vormen van fraude.

De internationale context

De Europese landen zijn de laatste jaren een steeds strenger immigratiebeleid gaan voeren. Onderdeel daarvan is ook de verplichte deelname aan een inburgeringsprogramma. Vooral Denemarken en Oostenrijk volgen met Nederland deze lijn ook voor wat betreft het verbinden van verblijfsrechtelijke consequenties aan het al dan niet behalen van een eindniveau. In alle Europese landen wordt het aanbod primair door de overheid gefinancierd, waarbij in sommige gevallen een eigen bijdrage aan cursussen gevraagd wordt. De Commissie constateert dat Nederland in de Europese context de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar zeer sterk benadrukt en met Oostenrijk en Denemarken ook verbindingen legt tussen verblijfsrecht en taalvaardigheid.

De RMO heeft erop gewezen dat er een duidelijk verschil is in basishouding tussen de 'klassieke' (traditionele) immigratielanden (Australië, Canada, VS) en de Europese landen. De eerste groep landen staat in het algemeen positief tegenover immigranten, zij kunnen een welkome bijdrage leveren aan de samenleving (wat overigens niet wil zeggen dat er geen debat is over immigratie). Gevolg van dit verschil in basishouding is dat de 'klassieke' immigratielanden veel nadruk leggen op de naturalisatie.

Diversiteit van de doelgroep

Het nieuwe inburgeringsstelsel en het examen daarbinnen betreft zowel de nieuwkomers als de oudkomers en heeft zowel op asielmigranten als gezinsvormers betrekking. De Commissie constateert dat de doelgroep van het inburgeringsexamen een hoge mate van diversiteit kent. Het gaat om mensen met een universitaire achtergrond tot en met analfabeten. Het gaat om werkenden en niet-werkenden. Het gaat om jongeren en ouderen.

De Commissie constateert dat de verplichting tot deelname aan een examen een grote groep mensen betreft, die verschillen in oriëntatie en leerwens. Werkzoekenden hebben behoefte aan andere kennis en vaardigheden dan personen die zich in eerste instantie bezighouden met de opvoeding van kinderen. In het oudkomersbeleid dat tot nog toe gevoerd is, is dit tot uitdrukking gebracht door gedifferentieerde programma's voor deze doelgroepen op te zetten. De Commissie ziet die differentiatie in aanbod als een belangrijke verworvenheid van de afgelopen jaren. Het examen dient op een zodanige wijze ingericht te worden, dat rekening gehouden wordt met de verschillende contexten waarin mensen functioneren. Het examen dient daarbij aan te sluiten.

Kenmerken van de leersituatie

In haar eerste deeladvies heeft de Commissie als uitgangspunt genomen dat de manier waarop de taal verworven wordt en de omstandigheden waaronder, belangrijke consequenties heeft voor het niveau dat behaald kan worden. De Commissie meent dat een situatie waarbij taal geleerd wordt in natuurlijke contexten en in het onderwijs de meest optimale condities biedt voor goede resultaten. Vele allochtonen hebben niet of nauwelijks contact met Nederlanders en de Nederlandse taal. Veel nieuw- en oudkomers bevinden zich in de achterstandswijken in de grote steden en hebben vooral contacten met leden van de eigen bevolkingsgroep. Daar concentreert zich de integratieproblematiek. Naar de mening van de Commissie heeft dit ook gevolgen voor de opbrengsten van inburgeringsprogramma's. Als men het Nederlands leert maar dat in de praktijk niet gebruikt, zullen de opbrengsten tegenvallen. De Commissie pleit dan ook voor het vasthouden van de verworvenheden van de ontwikkeling van de inburgering van de afgelopen jaren. Juist in de afgelopen jaren zijn opleidingsinstituten gestart met het inrichten van duale trajecten waarbij taalcursussen verbonden worden aan werkervaringsplaatsen of aan cursussen opvoedingsondersteuning. Deze cursussen

leiden tot hoger rendement van taalonderwijs maar leiden ook tot een grotere stap in de richting van integratie in de Nederlandse samenleving. De Commissie beveelt het kabinet aan om in dat licht bij de verdere vormgeving van het stelsel uit de Contourennota te bevorderen dat er voldoende mogelijkheden zijn om het voor inburgeraars aantrekkelijk te maken om aan duale trajecten deel te nemen.

Omdat examens veelal een belangrijk terugslag-effect hebben op de vormgeving van het onderwijs, beveelt de Commissie aan dat examens niet alleen een centraal formeel karakter hebben, maar dat zij ook de opbrengsten van het leren in de praktijk meet. Zij omarmt het idee in de Contourennota om naast het centrale examen ook een meer praktijkgericht examen in te voeren. Dit sluit aan bij de gangbare praktijk in het Nederlandse (beroeps)onderwijs. De Commissie wijst er daarbij op dat de opbrengsten van taalleren in de praktijk ook middels een portfolio-methodiek verzameld kunnen worden. De introductie van deze methodiek in het examenstelsel kan een belangrijke stimulans vormen voor het leren in duale trajecten.

4. Het niveau van het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving

De Commissie pleit ervoor om, anders dan in de huidige praktijk gangbaar is, in het vak Maatschappij Oriëntatie meer aandacht te hebben voor Kennis van de Nederlandse Samenleving en het vak ook als zodanig te benoemen. Daarbij kan aangesloten worden bij de ontwikkeling in het onderwijs, waarin burgerschapscompetenties een verplicht onderdeel gaan vormen van de eindtermen. Daarbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van kennis en vaardigheden rond de volgende onderwerpen (opklimmend in moeilijkheidsgraad):

- A) Eerste levensbehoeften;
- B) Eenvoudige feitelijke kennis over Nederland;
- C) Wegwijs in Nederlandse samenleving (instanties, onderwijs en hulpbronnen);
- D) In eigen onderhoud voorzien;
- E) De centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat zoals vastgelegd in artikel 1 Grondwet.

De Commissie beveelt aan dat in dit kader voor het examenprogramma aangesloten wordt bij de burgerschapscompetenties die voor het beroepsonderwijs noodzakelijk worden geacht. Voorts beveelt zij aan dat de kennis van de samenleving zoveel mogelijk geïntegreerd wordt aangeboden in taalprogramma's en dat dat ook zijn weerslag vindt in de examinering. Zoveel mogelijk kennis van de samenleving zou in het praktijkgebonden examen zijn plaats moeten krijgen.

5. Relatie tot de naturalisatietoets

Het kabinet heeft gevraagd om ook een oordeel te geven of het niveau van de naturalisatietoets naar aanleiding van de normering van het inburgeringsexamen anders gesteld moet worden. Nu de Commissie vaststelt dat het niveau voor het inburgeringsexamen in Nederland op het niveau A2 moet liggen, valt dit samen met het niveau voor de naturalisatietoets. De Commissie meent dat het ophogen van de eisen niet voor de hand ligt. Slechts een zeer klein gedeelte van de nieuw- en oudkomers zou dan in aanmerking kunnen komen voor het Nederlandse staatsburgerschap. Hoewel aan het verkrijgen van het staatsburgerschap eisen gesteld kunnen worden, dient omgekeerd ook bedacht te worden dat staatsburgerschap de volledige acceptatie van de Nederlandse samenleving betekent. Tegelijkertijd kan het feit dat het inburgeringsexamen ook toegang tot het staatsburgerschap biedt, leiden tot een sterkere prikkel om aan dat examen deel te nemen.

De Commissie verwijst in dit verband ook naar de nadruk die in de 'klassieke' immigratielanden op naturalisatie wordt gelegd. Zij beveelt aan om het behalen van het inburgeringsexamen, als dat ook de mogelijkheid tot naturalisatie met zich meebrengt, te omkleden met een ceremonie waarin deze belangrijke stap op weg naar actief burgerschap luister bijgezet wordt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties² ingestelde Adviescommissie Normering Inburgeringseisen brengt hierbij het tweede deel uit van haar advies over de nieuwe eisen die het kabinet wil stellen aan het inburgeringsexamen. Het betreft het advies over het niveau van het inburgeringsexamen in Nederland.

De aanleiding voor het instellen van de Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (hierna te noemen de Commissie³) vormt het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003, waarin het kabinet nieuwe eisen aan inburgeraars heeft gesteld; zowel aan gezinsherenigers, gezinsvormers en asielgerechtigden als aan bepaalde groepen oudkomers.

“Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. 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 basisoniveau 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 na het behalen ervan een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans voor het volgen daarvan.”

De minister heeft de Commissie verzocht het advies in twee delen uit te brengen. Het eerste deeladvies “Inburgering getoetst, advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland” is uitgebracht in februari 2004 en heeft betrekking op de eisen die aan gezinsvormers en gezinsherenigers gesteld worden, die deelnemen aan een examen in het land van herkomst, voordat zij een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) verkrijgen. De minister is voornemens de kabinetsvoorstellen voor het inburgeringsexamen in het land van herkomst middels een wijziging op de Vreemdelingenwet 2000 te realiseren. Het voorstel tot wijziging van de wet zal in de eerste helft van 2004 aan de Kamer worden voorgelegd.

Het onderhavige advies betreft de vaststelling van de normen voor het inburgeringsexamen in Nederland. Voorzien is dat dit inburgeringsexamen wordt geregeld in een nieuwe wet inburgering, waarin de inburgering van zowel nieuw- als oudkomers wordt vastgelegd. Het is de bedoeling dat het daartoe strekkende wetsvoorstel in de loop van 2004 bij de Kamer zal worden ingediend.

1.2 De adviesvragen

De instellingsbeschikking van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bevat een vijftal vragen, die betrekking hebben op het niveau van taalvaardigheid en Kennis van de Nederlandse Samenleving dat inburgeraars moeten bezitten om zich hier te kunnen redden. Het betreft de volgende vragen (zie ook bijlage 1):

² Gelet op de Kaderwet adviescolleges is de regeling instelling adviescommissie normering inburgeringseisen (regeling van 7 januari 2004, DDS 5250340/03) mede door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ondertekend.

³ Voor de samenstelling: zie bijlage 2

1. Moeten alle vijf taalvaardigheden getoetst worden?
2. Welke norm voor taalvaardigheid kan het beste worden gehanteerd voor toetsing van gezinsvormers en -herenigers in het buitenland?
3. Welke norm voor taalvaardigheid zou moeten worden gehanteerd voor het inburgeringsexamen in Nederland?
4. Welk niveau van kennis over maatschappij-oriëntatie en Kennis van de Nederlandse Samenleving, geschiedenis en staatsinrichting dienen gezinsvormers en gezinsherenigers tenminste te beheersen?
5. Welke onderwerpen op het gebied van maatschappij-oriëntatie, geschiedenis en staatsinrichting zouden moeten worden getoetst bij het inburgeringsexamen, en welke norm moet daarbij worden gehanteerd?

In de instellingsbeschikking wordt de Commissie verzocht antwoord te geven op de vraag in welke mate het mogelijk is om van alle groepen nieuwkomers (gezinsherenigers, gezinsvormers en asielgerechtigden) alsmede van bepaalde groepen oudkomers te eisen dat zij in Nederland voldoen aan een - nader te bepalen - norm voor elk van de vijf taalvaardigheden van het Common European Framework of Reference (CEF: zie bijlage 3), voordat aan hen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd c.q. een definitieve verblijfsstatus (voor asielzoekers) wordt verleend. In de instellingsbeschikking wordt aangegeven dat de Commissie de afweging moet maken tussen de wens om een hoog – maar onrealistisch – taalniveau te indiceren, waarmee inburgeraars zich, bijkans als autochtonen, kunnen bewegen in Nederland, en een minimaal niveau waarbij inburgeraars geacht kunnen worden om zelfstandig te kunnen functioneren in het maatschappelijk verkeer en op de arbeidsmarkt. Deze norm zal wel een hogere norm moeten zijn dan de norm voor het examen in het buitenland. Nog te bezien valt of deze norm ook voor alle oudkomers dient te gelden. Voorts wordt van de Commissie gevraagd rekening te houden met geestelijk en lichamelijk gehandicapten.

Aan één van de niveaus voor taalvaardigheid van het CEF zal de norm moeten worden gerelateerd, op basis waarvan de beslissing kan worden genomen of de nieuwkomer en bepaalde groepen oudkomers - voor wat betreft de beheersing van een basisniveau Nederlands - al dan niet in aanmerking komen voor het verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd c.q. een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd.

Aan de Commissie wordt daarom ook gevraagd in haar advies een beargumenteerde uitspraak te doen over het niveau van het CEF waaraan deze norm kan worden gerelateerd. Deze norm kan niet los worden gezien van het niveau dat gesteld wordt voor het behalen van de naturalisatietoets. Met andere woorden: welk niveau van taalbeheersing kan in redelijkheid worden beschouwd als een basisniveau Nederlands, dat een fundament biedt voor een snelle integratie hier en dat primaire communicatie in het Nederlands mogelijk maakt?

Om een vergunning voor bepaalde tijd te kunnen verwerven, zullen nieuwkomers ook moeten aantonen over een basisniveau van Kennis van de Nederlandse Samenleving te beschikken. Het kabinet wil dat men zich heeft verdiept in de Nederlandse samenleving, in de waarden en normen, en in de geschiedenis en staatsinrichting van ons land. Van belang is verder dat uitkeringsgerechtigde nieuwkomers en oudkomers verplicht zullen worden om deel te nemen aan het examen.

De Commissie is tevens gevraagd over welke onderwerpen nieuwkomers en oudkomers tenminste kennis zullen moeten aantonen en op welk niveau, gerelateerd aan de Kwalificatiestructuur Educatie. Daarbij kan de Commissie zich laten inspireren door de eindtermen en eisen die in het reguliere onderwijs op dit terrein worden gesteld. Ook bij het bepalen van de norm is de verhouding van belang met hetgeen in de naturalisatietoets wordt gevraagd. De norm voor dit onderdeel van het inburgeringsexamen zal evenmin zwaarder kunnen zijn dan de norm voor de naturalisatietoets.

1.3 Samenvatting eerste deeladvies t.a.v. inburgering in het buitenland

De Commissie is er in haar advisering ten aanzien van het examen in het buitenland vanuit gegaan dat het kabinet met het wetsvoorstel het doel heeft dat gezinsvormers en gezinsherenigers door een betere voorbereiding soepeler zullen integreren in de Nederlandse samenleving. De Commissie heeft op basis van dat uitgangspunt en op basis van het juridische advies van de ACVZ, dat aangeeft dat een examen in het buitenland geen onoverkomelijke drempel mag vormen voor bepaalde groepen, een advies gegeven over de normering van het examen. De Commissie kan zich daarbij vinden in de opvatting dat kennis van de Nederlandse taal en Kennis van de Nederlandse Samenleving een 'sine qua non' is voor een goede integratie in de Nederlandse samenleving. De Commissie is daarbij van mening dat inburgering perspectief moet bieden op maatschappelijke participatie. Dit brengt met zich mee dat het vereiste niveau van taalvaardigheid en Kennis van de Nederlandse Samenleving, en de daarop gebaseerde normen voor het examen in het land van herkomst en het examen in Nederland, een praktische, functionele basis moet hebben. De inspanningen die men in het buitenland verricht om deel te nemen aan het inburgeringsexamen, vormen dus een voorbereiding op inburgering en vervolgonderwijs. Maatschappelijke participatie en integratie zijn echter tweezijdige processen. Naast inspanningen van de immigranten, zal ook de ontvangende maatschappij inspanningen moeten leveren. Dat betekent ook dat voor alle gezinsvormers en gezinsherenigers na binnenkomst in Nederland een cursusaanbod beschikbaar moet zijn dat de verdere inburgering in Nederland stimuleert.

Op basis van de juridische context van het wetsvoorstel, heeft de Commissie aangegeven, dat de te hanteren norm in redelijkheid haalbaar moet zijn. De Commissie adviseert één uniforme, niet al te hoge norm voor de examinering van taalvaardigheid te hanteren en alleen mondelinge taalvaardigheden te toetsen. Zij spreekt de voorkeur uit voor het in het rapport beschreven niveau A1-. De Commissie geeft daarbij aan dat voor het bereiken van dat niveau veel inspanningen nodig zijn en dat die vraag om inspanningen van de gezinsvormer en gezinshereniger ertoe zal leiden dat gemotiveerde personen naar Nederland zullen komen. Voort omschrijft de Commissie in haar advies de inhoud van een beperkt pakket Kennis van de Nederlandse Samenleving waarbij de nadruk ligt op het verwerven van kennis over de Nederlandse Samenleving. De Commissie adviseert Kennis van de Nederlandse Samenleving niet te toetsen omdat toetsing daarvan in het Nederlands niet haalbaar lijkt en toetsing ervan in de eigen taal tot enorme investeringen zal leiden. De Commissie verwacht dat mensen die zich zelfstandig voorbereiden op het examen in het buitenland er op zijn minst 250 tot 300 uur voor nodig hebben. Daar komt studie voor Kennis van de Nederlandse Samenleving nog bij: zo'n 50 uur leren.

De Commissie heeft daarbij aangetekend dat daarbij enkele randvoorwaarden vervuld moeten zijn. Zo moet het toetsinstrumentarium waarmee en de omstandigheden waaronder het examen worden afgenomen een hoge mate van betrouwbaarheid en validiteit hebben. Goede voorbereiding op het examen moet mogelijk zijn door voldoende informatie over de examens en de wijze waarop men zich daarop kan voorbereiden. De Commissie verwacht niet dat de markt overal in de wereld voldoende cursusaanbod zal genereren. Zij heeft daarom aanbevolen leermiddelen ter beschikking te stellen, waarmee men zich op het examen kan voorbereiden. Tenslotte heeft de Commissie aangegeven dat de regering zich nog eens zou kunnen afvragen of de kosten van het organiseren van een examen in het buitenland opwegen tegen de baten.

1.4 Definitiebepaling: inburgering is onderdeel van integratie

Het inburgeringsbeleid is gericht op het vergroten van de kansen en mogelijkheden van nieuw- en oudkomers om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Deze constatering ligt ook ten grondslag aan dit advies over de normering van het inburgeringsexamen in Nederland. Inburgering moet dienstig zijn aan integratie en een eerste stap op weg naar volwaardige deelname aan de samenleving vormen. Actieve deelname aan de samenleving zowel vanuit het perspectief van de inburgeraar als ook

vanuit het perspectief van de samenleving is een gewenste resultaat van deelname aan een inburgeringscursus. De norm waaraan inburgeraars in een examen dienen te voldoen, moeten dan ook vanuit dit perspectief gezien worden. Het behalen van het inburgeringsexamen moet geen doel op zichzelf zijn.

Inburgering wordt gezien als 'eerste stap' van de migrant in het proces van ingroeien in de Nederlandse samenleving. Integratie is een verder reikend perspectief, het betreft een situatie waarin de migrant volwaardig participeert. Voor de Commissie betekent integratie: actief burgerschap, waarbij zij aansluit bij de definiëring die het kabinet aan dit begrip geeft: 'Burgerschap is het bindende element (van het integratiebeleid). Burgerschap houdt in dat we een gemeenschappelijke taal spreken, dat we overeenstemming hebben over basiswaarden en normen, dat we bereid zijn een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de gemeenschap van burgers en dat we elkaar de ruimte geven in datgene waarin we van elkaar verschillen.'

Vijf aspecten van integratie

De afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen van adviesorganen waarin een uiteenzetting wordt gegeven van het begrip integratie in relatie tot inburgering (RMO, RWI, SER, Taskforce Inburgering, Commissie Blok). Uit die verschillende rapportages heeft de Commissie vijf aspecten van integratie gestedilleerd, die een rol spelen bij het inburgeringsbeleid.

Ten eerste betekent integratie: volwaardig deelnemen aan de samenleving. Iedereen moet zich als vrije en zelfstandige burger een volwaardige maatschappelijke positie kunnen verwerven. Dat komt bijvoorbeeld neer op vaardigheid in de Nederlandse taal en kennis van samenleving en van maatschappelijke verhoudingen en van waarden en normen en daarnaast een opleiding, een baan en goede huisvesting.

Ten tweede betekent integratie dat alle burgers zich houden aan de regels en normen van de Nederlandse democratische rechtsstaat (met inbegrip van de internationale mensenrechtenverdragen). Die regels en normen betreffen kernwaarden als: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en gelijkheid van man en vrouw.

Ten derde: naast officiële wetten en regels van de Nederlandse rechtsstaat kent de samenleving tal van ongeschreven regels, afspraken en maatschappelijke codes om met elkaar om te gaan. Voor integratie in de samenleving en het goed functioneren van de migrant is kennis en naleving van zulke ongeschreven regels, afspraken en codes van groot belang.

In de vierde plaats dienen migranten zich thuis te voelen in hun nieuwe samenleving. Integratie hangt dus samen met de vraag of de betrokkenen zelf vinden dat zij geïntegreerd zijn. Daarbij speelt daarbij sterk het gevoel van welbevinden mee, weten dat men gewaardeerd wordt in de nieuwe samenleving, daarin is opgenomen, een plek gegund wordt, en er geen sprake is van discriminatie.

Tenslotte: van geïntegreerde burgers wordt verwacht dat zij op een bepaalde manier actief zijn in het maatschappelijk leven: in het buurthuis, als vrijwilliger bij een sportclub, als leesmoeder, lid van het schoolbestuur of actief in kerk of moskee. Behalve wederzijds respect en verdraagzaamheid veronderstelt integratie dus een actieve betrokkenheid van de migranten, op elkaar en op de Nederlandse samenleving. Integratie houdt in dat er wederzijdse contacten zijn en dat migranten daadwerkelijk deelnemen aan allerlei organisaties en maatschappelijke verbanden.

1.5 Leeswijzer bij dit advies

In het licht van de bovenstaande uitgangspunten heeft de Commissie zich - alvorens een antwoord te geven op de invulling van het niveau van het inburgeringsexamen in Nederland - een aantal vragen gesteld die bij de vaststelling van het niveau van het examen een rol spelen:

- Welke uitwerking hebben de kabinetsvoornemens op het inburgeringsstelsel?
- Welke kenmerken hebben de deelnemers aan het examen?
- Wat zijn de kenmerken van de leersituatie?
- Zijn er buitenlandse voorbeelden van een inburgeringsexamen?

- Welke juridische vragen spelen een rol?
- Welke mogelijkheden heeft men om zich voor te bereiden op het examen?

De antwoorden op deze vragen bieden handreikingen voor het vaststellen van het vereiste niveau en voor de condities waaronder het examen in Nederland kan plaatsvinden, en ze vormen het onderwerp van hoofdstuk 2 van dit advies. Vervolgens worden naar aanleiding van de uitkomsten van dit hoofdstuk de randvoorwaarden voor de uitvoering van het kabinetsvoornemen in hoofdstuk 3 uiteengezet. In hoofdstuk 4 en 5 worden vervolgens voorstellen gedaan voor de invulling van het niveau Nederlandse taal en Kennis van de Nederlandse Samenleving. Tot slot heeft hoofdstuk 6 als onderwerp of het niveau van de naturalisatietoets naar aanleiding van de normering van het inburgeringsexamen anders gesteld moet worden.

2 Contextverkenning

2.1 Politiek bestuurlijke context: de Contourennota

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangegeven, dat zij op het terrein van het integratiebeleid een nieuwe koers wil varen. Kernbegrippen daarbij zijn: 'minder vrijblijvendheid' en 'meer eigen verantwoordelijkheid'. Voor de inrichting van het inburgeringsbeleid, zoals die in de Contourennota geschetst is, heeft dit geleid tot het voornemen om het stelsel fundamenteel anders in te richten.

Reguliere vreemdelingen (hoofdzakelijk de gezinsvormers en -herenigers) moeten vóór hun komst naar Nederland het inburgeringsexamen in het land van herkomst met succes afleggen. Deze eis om in aanmerking te komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf wordt via een wijziging op de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen. Wanneer een nieuwkomer zich vestigt in een Nederlandse gemeente en zich inschrijft in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), wijst de gemeente de nieuwkomer op zijn inburgeringsplicht en de daarbij horende rechten en plichten. Er wordt schriftelijk vastgelegd dat de inburgeringsplichtige zich na zes maanden moet melden, zodat de gemeente de voortgang kan blijven volgen. Betrokkene is vrij in de keuze voor een opleidingsinstelling en cursus. De gemeente bepaalt een tweede moment waarop de voortgang wordt getoetst. Het niet nakomen van de meldplicht wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. De financiële prikkel van een gemaximeerde vergoeding achteraf wordt aan een termijn gebonden. Binnen drie jaar moet het inburgeringsexamen worden gehaald wil men in aanmerking komen voor een vergoeding. Na die drie jaar blijft de inburgeringsplicht bestaan, maar volgt geen vergoeding meer. Als de nieuwkomer na vijf jaar nog niet is ingeburgerd volgt een bestuurlijke boete. De inburgeringsplicht voor asielgerechtigden is pas aan de orde als een eerste tijdelijke verblijfsvergunning wordt afgegeven. Voor Nederlandse nieuwkomers (onder wie de Antillianen en Arubanen) geldt de inburgeringsplicht na inschrijving in de GBA. Een vergunning voor onbepaalde tijd kan pas worden verkregen als het inburgeringsexamen is gehaald.

Ook voor oudkomers geldt dat zij worden verplicht het inburgeringsexamen te halen. Oudkomers die over bepaalde diploma's beschikken zijn uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Rond de 450.000 oudkomers (Tesser e.a. 2001) in Nederland hebben een taalachterstand. Gezien de grootte van de groep stelt het kabinet bij de handhaving hiervan een prioritering voor. Twee groepen worden hierbij genoemd: de uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten blijven voor de arbeidsmarkt en degenen die geen betaalde arbeid en geen uitkering hebben (voornamelijk allochtone vrouwen in achterstandsposities). Voor deze laatste groep koopt de gemeente cursussen in en betaalt de inburgeringsplichtige een eigen bijdrage. Over de exacte benadering en begeleiding van de uitkeringsgerechtigden zal de komende tijd nader overleg plaatsvinden.

De Commissie constateert dat de eigen verantwoordelijkheid onder meer is vormgegeven in de instelling van het inburgeringsexamen in het buitenland en de eigen financiële verantwoordelijkheid voor het deelnemen aan een inburgeringscursus en de vrijheid bij het kiezen van een opleidingsinstituut. 'Minder vrijblijvendheid' wordt onder mee vormgegeven in de verblijfsrechtelijke en financiële consequenties die verbonden worden aan het behalen van een goed examenresultaat.

De Commissie kan zich vinden in de opvatting dat het tot nu toe gevoerde inburgeringsbeleid versterkt kan worden door de inburgeraar meer eigen verantwoordelijkheid te geven en ook duidelijke eisen (met sancties) aan de inburgeraar te stellen. Zij meent echter ook dat de mate waarin verplichtingen en sancties opgelegd kunnen worden in belangrijke mate afhankelijk zijn van de vraag in hoeverre de overheid de randvoorwaarden biedt waarbinnen de burger zijn verantwoordelijkheid waar kan maken. Collectieve verantwoordelijkheid van de overheid en individuele

verantwoordelijkheid van de inburgeraar dienen met elkaar in evenwicht te staan. De belangrijkste randvoorwaarde die de Commissie daarbij stelt, is dat een ieder de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van een toegankelijk en kwalitatief goed opleidingsaanbod. De Commissie merkt op dat de Contourennota wat dat betreft op vele punten nog verdere uitwerking behoeft en wil daarbij enkele kanttekeningen maken.

Vrijgeven van het cursusaanbod

Het kabinet is voornemens om het cursusaanbod, al vooruitlopend op het nieuwe stelsel, ook voor nieuwkomers vrij te geven. De Regionale Opleidingen Centra (ROC's) zullen niet meer de exclusieve aanbieders van inburgeringstrajecten zijn. In het oudkomersbeleid is al een marktwerkingsprincipe ingevoerd. Gemeenten hebben de mogelijkheid om met de uren die vanuit het educatie-budget gebaseerd op de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) zijn "uitgenomen" voor oudkomers ook particuliere opleidingsinstituten in de arm te nemen. Dit gaat echter minder ver dan de stelselherziening die in de Contourennota voorzien is.

De nieuwe kabinetsvoornemens laten de beschikbaarheid van aanbod voor een groot deel over aan de consumentenmarkt. De kernvraag is dan of die markt er zal gaan komen. De Commissie constateert dat onder de huidige aanbieders een flink aantal ROC's zich oriënteert op het saneren of het sluiten van NT2-onderwijsaanbod om bedrijfsvoeringsrisico's in te dammen. Dat betekent dus het verdwijnen van aanbod. De Commissie heeft de stellige overtuiging dat er zich nieuwe aanbieders zullen aandienen, maar de vraag is in welk tempo en met welke kwaliteit.

De Commissie merkt op dat zij een voorstander is van het versterken van gereuleerde concurrentie. Voorwaarde is daarbij wel, dat er een level playing field ontstaat. De Commissie vraagt zich in dit licht af of meer fasering en volgtijdelijkheid in het beleid niet verkieslijk zou zijn. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan het gefaseerd afschaffen van de gedwongen winkelnering in een vastgelegd tempo. De Commissie wijst erop dat ook in andere sectoren privatiseringsoperaties veelal begeleid worden door een zorgvuldig overgangstraject.

Onbedoelde effecten

De Commissie wijst er ook op dat vrije marktwerking tot onbedoelde en ongewenste effecten kan leiden. Vrijheid van vestiging van aanbieders op de markt in combinatie met vrije inkoop door inburgeraars maakt mogelijk, dat ieder die dat wil onderwijs kan aanbieden. Het kan daarbij ook gaan om aanbieders die wel een inburgeringsaanbod verzorgen maar die als instelling niet gericht zijn op integratie. Voorkomen moet worden dat op termijn de discussie die thans in de samenleving gevoerd wordt over de bijwerkingen van vrije vestiging van onderwijsinstellingen over enkele jaren in het kader van de inburgering zal plaatsvinden. De Commissie wijst hier met name ook op de positie van vrouwen. Niet ondenkbaar is dat juist vrouwen die in kwetsbare positie verkeren, wel toestemming zullen verkrijgen om taalonderwijs binnen eigen kring te volgen maar niet daarbuiten. Het certificeringsinstrumentarium is hier niet sluitend. Voorstelbaar is dat net als in de AWBZ en bij de woningcorporaties met een toelatingsregime gewerkt wordt, waarbij wel meer aanbieders toegelaten worden, maar onder een veel strikter regime.

Inburgering en reïntegratie

De Commissie constateert dat het kabinet werk wil maken van inburgering en van economische integratie van nieuw- en oudkomers. Dit blijkt uit de de inburgeringsplicht voor uitkeringsgerechtigden. De Commissie is voorstander van een sterke impuls om uitkeringsgerechtigde oud- en nieuwkomers beter te integreren. De Commissie constateert dat tussen het inburgeringsstelsel en het reïntegratiestelsel wel fricties ontstaan. In de Wet Werk en Bijstand wordt uitgegaan van inspanning van de

bijstandsgerechtigde om zich voor te bereiden op hernieuwde deelname aan het arbeidsproces. Het doel van reïntegratie is functioneel: zo snel mogelijk naar beschikbaar werk. In het inburgeringstelsel wordt daarentegen uitgegaan van een resultaatsverplichting: bijstandsgerechtigden dienen het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. De Commissie merkt op dat deze verschillende doelstellingen spanning opleveren. Niet in het minst ook omdat achter deze spanning belangrijke financiële vragen en vragen omtrent de aansturing van opleidingsdeelname een rol spelen. Naar de mening van de Commissie moet alles op alles gezet worden om de doelstellingen van inburgering en reïntegratie met elkaar in lijn te brengen, waarbij individuele verantwoordelijkheid van de inburgeraar ten aanzien van zijn inburgeringstraject en collectieve verantwoordelijkheid ten aanzien van reïntegratie met elkaar in lijn worden gebracht.

Om daarbij ook volume in het aanbod van duale trajecten te realiseren lijken twee routes denkbaar. Enerzijds zou de insteek kunnen zijn: wie werkzoekend is heeft het meeste baat bij een duaal traject. De gemeente zou die duale trajecten - naar analogie van het aanbod dat aan vrouwen wordt gedaan - aan werkzoekenden kunnen aanbieden. De werkzoekende inburgeraar wordt dan om een eigen bijdrage gevraagd. Voor diegenen die liever op eigen initiatief hun weg zoeken zou de mogelijkheid kunnen worden geboden om via een persoonsgebonden of persoons volgend budget een duaal traject in te kopen. Daartoe zou een combinatie van een persoonsgebonden reïntegratiebudget (IRO) met een individueel inburgeringsbudget gemaakt kunnen worden. Een degelijke variant leidt ook tot meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voor zijn inburgeringsproces.

Voorwaarde bij beide varianten is dat de voorgestelde trajecten qua tijdsduur niet te lang moeten zijn. Dat zou immers veel bijstandskosten bij gemeenten neerleggen. Denkbaar is een korte tweetraps-raket, waarbij werkzoekenden bijvoorbeeld een half jaar aan een werkervaringstraject deelnemen en daarna naast een reguliere baan hun inburgering voortzetten. Door de inzet van praktijktoetsen uit het domein werk, is het mogelijk om de werkervaring ook productief te maken voor de taalverwerving.

Middelen en besturingsfilosofie

De Commissie wijst erop dat naast de fricties die tussen reïntegratiebeleid en inburgeringsbeleid zouden kunnen ontstaan, ook een verschil in besturingsfilosofie tussen de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en het inburgeringsbeleid is. De middelen die via de WEB beschikbaar zijn voor educatie worden via de gemeentelijke inkooprol verdeeld. De reïntegratiemiddelen ten slotte worden via een aanbestedingsprocedure verdeeld. Inburgeringscursussen daarentegen zullen wellicht door de individuele inburgeraar ingekocht worden. De Commissie wijst erop dat het verschil in besturingsfilosofie tussen de sectoren tot meer administratieve lasten zal leiden en er niet toe zal leiden dat gecombineerde inzet van middelen uit de verschillende sectoren leidt tot synergie.

De middelen die via de WEB aan gemeenten werden toegekend en die ingezet werden ten behoeve van een deel van het NT2 onderwijs zijn bovendien overgeheveld naar het inburgeringsbudget. Voor de gemeenten resteert een veel kleiner budget ten behoeve van de inkoop van educatie. Gevreesd wordt dat dit ten koste zal gaan van de mogelijkheden om reguliere onderwijsdeelnemers door middel van taalonderwijs te ondersteunen. Het gaat daarbij met name om jongeren die zonder aanvullend taalonderwijs niet plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt.

De kracht van de prikkels

De Commissie ondersteunt de kabinetsvoornemens tot een meer verplichtend karakter van de inburgering voor diegenen die zich blijvend in Nederland vestigen of die zich al langere tijd in Nederland bevinden maar niet 'ingeburgerd' zijn. Zij vraagt zich daarbij echter af of de prikkels die in het nieuwe inburgeringstelsel zijn ingebouwd, krachtig genoeg zullen zijn om grote groepen nieuw- en oudkomers in beweging te brengen. De ervaring van 30 jaar arbeids- en asielmigratie naar Nederland heeft duidelijk gemaakt

dat vele nieuwkomers niet op eigen initiatief ertoe zijn gebracht om een voldoende mate van taalvaardigheid en kennis van de samenleving te behalen. Vele immigranten hebben bovendien een sterke oriëntatie op de eigen groep. De Commissie vraagt zich af of de prikkels die thans in het inburgeringsstelsel zijn ingebouwd voldoende zullen zijn om een 'turnaround' te maken. Weliswaar zijn de consequenties van het niet voldoen aan de eisen van het examen in formele zin fors maar zij zullen in materiële zin een beperkte reikwijdte hebben. Het niet kunnen bemachtigen van een vergunning voor onbepaalde tijd betekent immers niet, dat men het verblijf in Nederland moet afbreken. Het opleggen van een bestuurlijke boete als men na 5 jaar niet het inburgeringsexamen heeft gehaald betekent weliswaar een financiële adering. Deze sanctie zal daarnaast pas 5 jaar na het opleggen van de inburgeringsplicht tot daadwerkelijke consequenties leiden. Terwijl de kosten die aan deelname aan een cursus verbonden zijn al direct gevoeld zullen worden. Tenslotte is het de vraag of de bestuurlijke boete zodanig hoog zal zijn dat zij opweegt tegen de hoge kosten van langdurige deelname aan een cursus. Met name laagopgeleiden zullen veel moeten investeren in hun opleiding. De mogelijkheid om via een kredietregeling de middelen daarvoor te lenen, is daarbij ook geen panacee. Velen zullen zich immers afvragen of zij uiteindelijk zullen slagen voor het examen en daarbij recht krijgen op een gemaximeerde vergoeding. Het opnemen van een krediet vormt daarmee ook een financieel risico.

2.2 De juridische context

Voor wat betreft de juridische aspecten van het kabinetsvoornemen om een inburgeringsexamen in Nederland in te stellen heeft de Commissie zich georiënteerd op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), dat op verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is uitgebracht. Naar de mening van de ACVZ is een inburgeringsexamen als voorwaarde voor een permanente verblijfsvergunning juridisch houdbaar. Internationale regelgeving laat een dergelijke maatregel in beginsel toe. De ACVZ merkt wel op dat degenen die het examen niet halen in de meeste gevallen niet uitgezet kunnen worden. Dat geldt zeker voor erkende vluchtelingen en hun gezinsleden.

Overigens pleit de ACVZ voor het combineren van exameneisen met positieve prikkels, zoals lagere kosten naar mate men eerder slaagt en als het examen wordt gehaald na (minimaal) 3 jaar het direct afgeven van een permanente verblijfsvergunning.

2.3 De internationale context

De Commissie heeft de ervaringen en de aanpak van een aantal landen op een rij gezet om te bezien in hoeverre in het buitenland aanknopingspunten te vinden zijn voor de niveaubepaling. Er is gekeken⁴ naar een aantal 'klassieke' (traditionele) immigratielanden en enkele Europese landen. De Commissie heeft bij haar verkenning dankbaar 'gebruik' gemaakt van het recente RMO-advies over inburgering. De RMO heeft erop gewezen dat er een duidelijk verschil is in basishouding tussen de 'klassieke' (traditionele) immigratielanden (Australië, Canada, VS) en de Europese landen. De eerste groep landen staat in beginsel positief tegenover immigranten, zij kunnen een welkome bijdrage leveren aan de samenleving. Vrijwel alle Europese landen hebben een meer negatieve grondhouding, immigratie wordt gezien als een ongewenst verschijnsel dat men zoveel mogelijk wil beperken. De migrantenpopulatie (gastarbeiders, asielzoekers en vluchtelingen) is eigenlijk 'per ongeluk' ontstaan, de stroom nieuwkomers moet bij voorkeur zoveel mogelijk worden ingedamd. In feite is - m.n. de laatste jaren - alleen de categorie van hoogopgeleide arbeidsmigranten welkom. Gevolg van dit verschil in basishouding is dat de 'klassieke' immigratielanden veel nadruk leggen op de naturalisatie. Deze vindt plaats in een feestelijke ceremonie, waarbij een nieuwe staatsburger bijvoorbeeld een eed van trouw aflegt aan zijn nieuwe

⁴ Er is gebruik gemaakt van diverse bronnen: Duijm (2003), RMO (2003), IBO (2002), bevindingen van het Ministerie van Justitie (2004) en informatie van I.Fermont (Vlaams Minderheden Centrum).

vaderland (Verenigde Staten). Men streeft als het ware naar ‘volledig burgerschap’ in formele zin voor de nieuwkomer. Hierbij moet wel aangetekend dat de ‘klassieke’ immigratielanden een meer selectieve immigratiepolitiek voeren.

De Europese landen leggen de laatste jaren steeds meer nadruk op het al dan niet verplicht deelnemen aan inburgeringsonderwijs. Deze nadruk op inburgering gaat gepaard aan een strenger immigratiebeleid. Onderdeel daarvan is de verplichte deelname aan een inburgeringsprogramma, omkleed met sancties en boetes. Bij een aantal landen (Duitsland, Frankrijk) wordt die verplichting middels wettelijke maatregelen nog overwogen. Hoewel er geen sprake is van harmonisatie van beleid binnen EU-kaders lijkt er wel sprake van enige convergentie in de beleidsdoelstelling. Bij de invulling van inburgeringsprogramma's zijn echter grote verschillen te onderscheiden

Onderdelen van de programma's

Alle landen vinden het belangrijk dat de inburgeraars een basiskennis van de landstaal leren (Canada heeft de keuze tussen Engels en Frans), alsook dat zij kennis nemen van de samenleving, niet alleen in praktische zin (maatschappij-oriëntatie) maar ook ten aanzien van de geschiedenis van het land, de belangrijkste instituties, de wetten, en de gangbare waarden en normen. Vlaanderen voegt nadrukkelijk loopbaanoriëntatie en trajectbegeleiding toe. Denemarken verplicht de nieuwkomers bovendien om deel te nemen aan een maatschappelijke stage, zodat zij ook daadwerkelijk in contact treden met de nieuwe samenleving.

Verplichting en sancties

De ‘klassieke’ immigratielanden kennen geen verplichting tot deelname en dus ook geen sancties. Een migrant is zelf verantwoordelijk voor zijn entree in de nieuwe samenleving. Om te voldoen aan de naturalisatie-eisen, zal hij zelf op zoek moeten gaan naar een cursus (of zich bekwamen door zelfstudie). Sancties zijn er alleen indirect, men krijgt immers minder makkelijk werk en dus ook minder inkomen, als men de taal niet spreekt. De beperkte sociale zekerheidsstelsels in deze landen vormen daarin ook een sterkere prikkel.

De Europese landen gaan meer en meer over tot verplichte inburgeringsprogramma's, inclusief sancties als men niet bereid is deel te nemen of als een bepaald niveau niet gehaald wordt. Vooral Denemarken en Oostenrijk zitten op deze lijn. Sancties komen neer op: korting op de uitkering, boetes en uiteindelijk weigering van een permanente verblijfsvergunning; in België (Vlaanderen) komt de veroordeling zelfs op het strafblad van betrokkene. Oostenrijk is een duidelijk voorbeeld van een beleid gericht op een resultaatverplichting. Alleen wie niveau A1 beheerst komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Binnenkort betekent niet slagen voor de niveau-toets ook in Denemarken dat de migrant geen permanente verblijfsvergunning krijgt.

Duur van de programma's

De duur van de programma's loopt uiteen. Soms is er geen vastgesteld programma (Canada, Verenigde Staten, Groot Brittannië), andere landen specificeren het aantal uren. In het algemeen worden de taalvorderingen van de migranten getoetst met behulp van gestandaardiseerde niveautoetsen. Enkele Europese landen specificeren daarbij een streefniveau (in termen van het Common European Framework (CEF).

	Aantal uren	Streefniveau	Opmerkingen
Australië	510		Binnen 3 jaar
Denemarken	1,5 jaar		Binnen 3 jaar
Duitsland	630	B1	Binnen 1 jaar
Frankrijk	200-500		
België	120	A1	Laagopgeleiden 240 uur
Oostenrijk	75	A1	

De voorstellen die het Nederlandse kabinet heeft gepresenteerd wijken in die zin af, dat van een gespecificeerd aantal uren geen sprake is omdat niet van een aanbodgericht stelsel uitgegaan wordt. In Denemarken en Frankrijk is men van plan om streefniveaus te hanteren, maar dat niveau is op dit moment in ontwikkeling. Een afwijkend standpunt heeft Groot-Brittannië. Voor de naturalisatietoets is geen vaststaand streefniveau gedefinieerd ('Any "one size fits all" approach is unlikely to be successful', Crick 2002). In plaats van het bereiken van één bepaald niveau, moeten migranten aantonen dat zij een bepaalde inspanning hebben verricht. Daarom wordt alleen vooruitgang in taalvaardigheid gemeten; vooruitgang wordt gedefinieerd als het omhoog gaan met één taalniveau, uitgaande van de startpositie van de inburgeraar. Over toetsing van de kennis van de samenleving is weinig informatie beschikbaar; dat ligt anders voor de naturalisatietoets. Van België (Vlaanderen) en Denemarken is bekend dat zij overwegen een maatschappij-oriëntatie-toets te gaan ontwikkelen.

De Naturalisatietoets

Vrijwel alle landen hebben een of andere vorm van toetsing bij de aanvraag voor naturalisatie, zowel van taalvaardigheid als kennis van de samenleving. De toets verschilt in opzet, soms is er een interview of een gesprek met een ambtenaar van de immigratiedienst (Australië, Duitsland, Frankrijk, VS); soms wordt gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde toets (of is men van plan die te gaan ontwikkelen, zoals in Groot-Brittannië en Denemarken). Over het niveau van de naturalisatietoets is weinig bekend. Voor Denemarken zal voor naturalisatie dezelfde toets gehanteerd worden als voor het inburgeringsexamen (het niveau daarvan is zoals gezegd dus nog niet bekend). Voor Engeland zal het hiervoor beschreven principe van de vooruitgang in taalvaardigheid gehanteerd gaan worden. Australië geeft een vrijstelling als de aanvrager over een bepaald niveau beschikt. In de Verenigde Staten dient de aanvrager van de naturalisatie te beschikken over een beperkt taalniveau ('basic English', 'simple words and phrases'). Wat kennis van de samenleving betreft: meestal wordt men geacht de voornaamste wetten, instituties, grondrechten, staatsinrichting en de belangrijkste gebeurtenissen uit de geschiedenis van het land te kennen. Toetsing ervan gebeurt soms mondeling (Australië, Canada, Duitsland, VS). Voor de kennis van de Amerikaanse samenleving wordt geput uit een lijst van 100 vragen (te vinden in het informatieboek over naturalisatie). In de klassieke immigratielanden vindt altijd een officiële ceremonie plaats bij toekenning van het staatsburgerschap. Meestal dient de inburgeraar daarbij de eed van trouw aan zijn nieuwe vaderland af te leggen. Van de Europese landen kent tot nu toe alleen Engeland een dergelijke plechtigheid.

2.4 Diversiteit van de doelgroep

Nieuwkomers

Het nieuwe inburgeringsbeleid is bedoeld voor alle nieuwe Nederlanders. Aan de ene kant gaat het om mensen die nieuw in de Nederlandse samenleving binnenkomen en die zonder ondersteuning in een achterstandspositie dreigen te geraken. In 2003 kwamen er zo'n 20.000 gezinsvormers en gezinsherenigers Nederland binnen. Daarnaast werden zo'n 5.700 asielgerechtigden toegelaten (CBS, IND). De groep nieuwkomers is zeer divers van samenstelling. Wat al deze nieuwkomers samenbindt is het feit dat zij allen terecht zijn gekomen in een nieuwe samenleving, waar zaken vaak op een andere wijze worden geregeld, waar soms weinig overeenkomt is met wat de nieuwkomer in eigen land gewend was. Een samenleving ook met een onbekende en moeilijke taal: het Nederlands. Nieuwkomers hebben specifieke behoeften, wat zij nodig hebben is een goede oriëntatie op de nieuwe maatschappij. Vervolgens dient men op weg te gaan naar een zelfstandig bestaan. Voor een deel van de nieuwkomers zal gaan gelden, dat zij zich al in het buitenland voorbereid hebben op het inburgeringsexamen in het land van herkomst.

De Commissie heeft geïnventariseerd wat de opbrengsten van inburgering voor deze groep tot nu toe is geweest. Uit het onderzoek dat Regioplan uitvoerde naar de

effectiviteit van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) blijkt dat de eindniveaus van nieuwkomers (Regioplan 2002) na een jaar deelname aan inburgeringsprogramma's, met een gemiddelde cursusduur van 600 uur, over het geheel genomen laag zijn. Slechts een minderheid van de nieuwkomers slaagt erin om de streefniveaus 2 of hoger - die in de WIN zijn vastgelegd - te bereiken. Voor schrijven worden de laagste niveaus behaald. Voor luisteren de hoogste. Vooropleiding lijkt daarbij bovendien een belangrijke rol te spelen. De groep nieuwkomers met maximaal basisonderwijs haalt gemiddeld niveau 1. De iets hoger opgeleiden halen niveau 2.

Gemiddeld NT2-eindniveau naar opleidingsniveau

	Lezen	Luisteren	Spreken	Schrijven
Geen/basisonderwijs	1,1	1,3	1,1	1,1
Mavo/Lbo	1,5	1,7	1,5	1,5
Havo/Vwo/Mbo	1,8	1,8	1,6	1,6
Hbo/Wo	2,2	2,2	1,9	2,0
Totaal (n)	412	417	412	406

(Bron: Regioplan 2002)

Uit het inhoudelijk verslag inburgering nieuwkomers 2002 (Piers Groep 2002), blijkt dat 72% van de nieuwkomers die op niveau 0 startten, na een jaar een hoger niveau bereikt heeft. 41% komt op niveau 1 uit. 25% op niveau 2; 6% komt hoger uit. Hoewel er geen direct verband kan gelegd worden tussen het aantal gevolgde uren en het behaalde resultaat, is het wel illustratief om het aantal gevolgde onderwijsuren te melden. 27% van de nieuwkomers had 1- 400 uren les; 50% 400- 600 uur; 27 % meer dan 600 uur.

Oudkomers

Ook de groep oudkomers kent veel variatie. Bij hen is er geen samenbindend element anders dan dat men niet zeer recent in Nederland is binnengekomen, maar daar al enige tijd, tot soms zeer lang verblijft (bijvoorbeeld de eerste generatie gastarbeiders). Een groot deel van de oudkomers is goed geïntegreerd (volgens de bevindingen van de commissie Blok). Een even groot deel echter is in maatschappelijk opzicht onvoldoende weerbaar om effectief en zelfstandig in de samenleving te participeren. Veel oudkomers zijn in beperkte mate taalvaardig in het Nederlands. Tesser e.a. schatten dit aantal op ± 460.000 personen (Tesser e.a. 2001). Oudkomers hebben niet kunnen profiteren van de inburgeringsprogramma's want de overheid had bij hun aankomst in Nederland nog geen nieuwkomersbeleid uitgestippeld. Velen hebben daarom op eigen kracht hun weg moeten zoeken in de maatschappij. Soms hebben oudkomers deelgenomen aan taalcursussen, soms ook niet. Wel hebben velen van hen in de loop der jaren een zekere taalvaardigheid ontwikkeld, niet met behulp van onderwijs maar via spontane taalcontacten op het werk of in de woonomgeving. De doelgroepen van het nieuwe inburgeringsbeleid kennen dus enorme verschillen. Er is verschil in taalachtergrond, in etnische afkomst, in verblijfstijd in Nederland, in culturele afstand, in sociaal-economische status, in leeftijd, in schoolopleiding, in wat men met de inburgering wil bereiken, enzovoort. Inburgeraars hebben de meest uiteenlopende persoonlijke ervaringen en achtergronden. Een groot deel van de oudkomers bevindt zich in een uitkeringssituatie. Indicatieve berekeningen laten zien dat zo'n 150.000 tot 200.000 oudkomers een WAO, WW of bijstandsuitkering ontvangen, en daarmee dus inburgeringsplichtig zullen worden. Binnen de groep oudkomers bevinden zich zo'n 130.000 – 190.000 vrouwen (CBS).

Voor wat betreft de opbrengsten inburgering voor oudkomers heeft de Commissie gekeken naar de gegevens uit de Monitor Oudkomers (Significant 2003). Daarbij moet opgemerkt worden dat over de taalvoortgang van de circa 15.000 oudkomers, die in de eerste helft van 2003 aan een programma deelnamen, van slechts 25% betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. De gebruikte cijfers zijn dus indicatief. Van de deelnemers

die een programma afgerond hebben heeft circa de helft een 0-niveau bij aanvang van het programma. De helft van deze deelnemers heeft na afronding van het programma een taalniveau dat 1 niveau of meer hoger ligt. Daarnaast blijkt dat programma's voor werkzoekende oudkomers over het algemeen tot een grotere stijging in taalvaardigheid leiden. Een kwart van de werkzoekenden stijgt twee niveaus of meer. Bijna tweederde stijgt een niveau of meer. Ruim 60% van de werkzoekenden behaalt niveau 2 of hoger.⁵ Van de opvoeders behaalt slechts 30% niveau 2 of hoger.

2.5 De leersituatie van oud- en nieuwkomers: sociaal contact en taalvaardigheid

Kenmerken van de leersituatie

In haar eerste deeladvies heeft de Commissie als uitgangspunt genomen dat de manier waarop de taal verworven wordt belangrijke consequenties heeft voor het niveau dat behaald kan worden. De Commissie heeft daarbij aangegeven dat een situatie waarbij taal geleerd wordt in natuurlijke contexten, ondersteund door onderwijs, de meest optimale condities biedt voor goede resultaten. Vele allochtonen hebben niet automatisch veel contact met Nederlanders en de Nederlandse taal.

Concentratiewijken en sociale afstand

Een groot deel van de etnische minderheden woont in concentratiewijken in de grote steden. In concentratiewijken bestaat in geringere mate sociaal contact tussen allochtonen en autochtonen. In zulke wijken kunnen maatschappelijke problemen cumuleren, zoals werkloosheid, sociaal isolement, verloedering van het leefklimaat, criminaliteit en interetnische spanningen. Relevant – en zorgwekkend – vindt de Commissie de bevinding dat minderheden in concentratiewijken een hoge mate van sociale afstand hebben. Het wonen in een concentratiewijk heeft een sterk effect op het contact met autochtonen. Het gestegen aantal minderheden in met name de grote steden is waarschijnlijk de reden dat in de jaren negentig het aandeel minderheden met een overwegend uit de eigen groep bestaande vrienden- en kennissenkring is toegenomen. Gezien de voortgaande migratie is te verwachten dat deze ontwikkeling in de komende jaren zal doorzetten. Meer etnische minderheden komen terecht in concentratiewijken met ongunstige effecten voor de sociale integratie. Van Tubergen en Kalmhout leggen een in dit kader relevant verband tussen concentratiewijken en beheersing van het Nederlands: '(dat).....naarmate het aantal mensen uit de eigen groep in een buurt groter is, de leden van deze groep in die wijk slechter Nederlands lezen en spreken. Opvallend is dat de etnische compositie ook een duidelijk effect heeft op het taalgebruik in de privé-sfeer. Migranten in wijken met overwegend allochtonen spreken ook thuis minder vaak Nederlands' (Van Tubergen/Kalmhout 2002, p 169).

Taalvaardigheid en sociaal contact

In dergelijke concentratiewijken ontbreken de prikkels om zelfstandig aan de taalvaardigheid te werken. Investeringsfactoren die mensen willen doen om de taal te leren en de gelegenheid die zij hebben om de taal te spreken, zijn juist erg van belang voor de taalbeheersing en het taalgebruik (Van Tubergen en Kalmhout 2002). Als mensen voor werk of studie zijn gekomen (investeringsfactoren), zullen ze meer baat hebben bij het verwerven van een tweede taal dan wanneer ze vanwege gezinshereniging komen.

⁵ Overigens ligt ook het startniveau van deze groep hoger. Bij de werkzoekenden start 40% op niveau 0. Van de opvoeders start 60% op niveau 0. Bijna 30% van de werkzoekenden heeft een startniveau van 2 of hoger.

Hetzelfde geldt voor de wens al dan niet terug te keren naar het land van herkomst. Bij gelegenheidsfactoren kan gedacht worden aan de beschikbare contacten met autochtonen.

Om te zien of deze factoren een rol spelen ter verklaring van de verschillen in taalbeheersing, zijn ze geanalyseerd. Voor de beheersing en het gebruik van het Nederlands maakt het niet uit of migranten vanwege werk of studie of vanwege gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Wel maken migranten die ooit terug willen keren naar het land van herkomst minder gebruik van het Nederlands. Zij hebben wellicht minder het gevoel te moeten investeren in de Nederlandse taal. Ook blijkt dat allochtonen die veel contact hebben met Nederlanders het Nederlands substantieel beter beheersen dan zij die weinig tot geen contact hebben met Nederlanders (er is sprake van een sterk effect). Bovendien blijkt dat een deel van de slechtere taalbeheersing van Turken en Marokkanen ten opzichte van Surinamers te maken heeft met het feit dat zij minder contact onderhouden met autochtonen. Ongeveer 15% van de achterstand van de Turken en 20% van de achterstand van de Marokkanen is hieraan te wijten. De ervaringen van NT-leerders zelf wijzen ook op het belang van contact met de taal in alledaagse situaties. 'Het maakt niet uit of je 20 of 40 jaar in Nederland woont, of je hele leven, als je geen contacten hebt leer je de taal nooit', zegt een Ethiopische vluchteling in een interview (geciteerd in Coumou 1998). Veel NT2-leerders hebben, zo stelt hij, buiten het onderwijs weinig mogelijkheid om het Nederlands te oefenen, doordat men vooral binnen de eigen etnische groep leeft, thuis de eigen moedertaal spreekt en weinig contact met Nederlanders heeft. 'Een vreemde-taalleerder die Engels leert in Marokko of Turkije heeft in sommige gevallen betere taalcontacten in de vreemde taal dan een Marokkaan of Turk die het Nederlands binnen de T2-context leert in Nederland zelf' (Zekhnini 2002, p 185/186).

De Commissie constateert dat er sprake is van sterke etnische concentratie in achterstandswijken in de grote steden. De etnische concentratie heeft belangrijke gevolgen voor de mate van sociaal contact tussen individuen en groepen. De gevonden mate van sociale afstand levert – en dat is in het licht van dit advies van groot belang – een slechte startpositie voor het leren van het Nederlands met zich mee. Alledaagse contacten met Nederlanders zijn van cruciaal belang voor het leren van de taal. In het eerste deeladvies ten aanzien van het inburgeringsexamen in het land van herkomst heeft de Commissie de manier waarop de taal geleerd moet worden bij de niveaubepaling sterk laten meewegen. Ook ten aanzien van het inburgeringsexamen in Nederland vindt de Commissie een oriëntatie op de kenmerken van de leersituatie van belang. De Commissie constateert bovendien dat dit dat er dus voor inburgeraars ruimschoots mogelijkheden dienen te zijn -of anders gecreëerd moeten worden - voor zulke taalcontacten. Inburgeraars moeten de kans krijgen om al vroeg 'mee te doen' in de maatschappij (Verhallen e.a. 2001).

3 Randvoorwaarden: praktijkgericht leren en praktijkgericht examineren

3.1 Praktijkgericht leren

Een situatie waarbij taal geleerd wordt in natuurlijke contexten en ondersteund door onderwijs biedt dus de meest optimale condities voor goede resultaten. De Commissie pleit dan ook voor het vasthouden van de verworvenheden van de ontwikkeling van de inburgering van de afgelopen jaren. Juist recent zijn opleidingsinstituten gestart met het inrichten van duale trajecten waarbij taalcursussen verbonden worden aan werkervaringsplaatsen of aan cursussen opvoedingsondersteuning. Deze cursussen leiden tot hoger rendement van taalonderwijs maar leiden ook tot een grotere stap in de richting van integratie in de Nederlandse samenleving. Van diverse kanten is er gewezen op het belang van praktijkgerichte trajecten voor inburgeraars (Taskforce Inburgering, Sociaal Economische Raad, Raad voor Werk en Inkomen en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Nederlandse Taalunie). Volgens de Taskforce Inburgering is het van belang om een inburgeringstraject zo snel mogelijk in het perspectief te plaatsen van de plek die de migrant in de samenleving uiteindelijk wil innemen. Inburgeringstrajecten dienen zich te richten op het verhogen van kennis en vaardigheden die nodig zijn om in domeinen als werk, opleiding, opvoedingsondersteuning, sociale activering te kunnen te functioneren. De Taskforce bepleit het leren door participeren in de programma's. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bepleit een meer parallelle introductie in werk en opleiding. De opzet was vaak, zo schrijft de raad: eerst een cursus Nederlands doorlopen, en dan pas gaan werken. Beter is het om de cursus niet náást maar ín de samenleving te plaatsen. Het gaat erom dat deelnemers 'leren door te doen'. Ook de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en de Sociaal Economische Raad (SER) houden een pleidooi voor duale trajecten voor inburgeraars.

Concreet komt dit er op neer dat inburgeraars terecht moeten kunnen bij instellingen voor buitenschoolse opdrachten; beschikbaar stellen van taalstageplekken waar inburgeraars met een beperkte taalvaardigheid kunnen meedraaien; mogelijkheden op de arbeidsplek om aan verdere taalontwikkeling te kunnen werken. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor scholen waar de ouders kunnen meedraaien en voor het verenigingsleven waar men als vrijwilliger terecht kan. Het inburgeringstraject zal in het algemeen kunnen starten met een korte periode van louter NT2. In dit 'onafhankelijke NT2-onderwijs worden een aantal voorwaardelijke vaardigheden geleerd. Het gaat daarbij om een basistaalvaardigheid, bestaande uit een aantal frequente en relevante woorden, aandacht voor belangrijkste taalfuncties als groeten, zichzelf voorstellen, afscheid nemen en de weg vragen. De Commissie is van mening dat het voor de meeste cursisten, na die eerste ronde van taalonderwijs, nodig is om snel over te stappen naar onderwijs dat direct gekoppeld wordt met de rollen en taken die inburgeraars willen vervullen in hun werk, opleiding en het privé-leven.

De Commissie beveelt het kabinet aan om in dat licht bij de verdere vormgeving van het stelsel uit de Contourennota zorg te dragen voor de randvoorwaarden en prikkels om het voor inburgeraars aantrekkelijk te maken aan duale trajecten deel te nemen. Als dat niet gebeurt, zal het onderwijs een veel meer traditioneel schools karakter krijgen. Zulk schools onderwijs is voor een groot deel van de doelgroep (met name de laagopgeleiden) geen effectieve onderwijsvorm. Bovendien leidt het leren in natuurlijke contexten tot praktische kennismaking met de samenleving en daardoor tot een betere startpositie om daadwerkelijk te integreren.

3.2 Praktijkgericht examineren

De Commissie beveelt in dit licht ook aan dat examens niet alleen een centraal formeel karakter hebben maar dat zij ook de opbrengsten van het leren in de praktijk meet. Zij omarmt het idee in de Contourennota om naast het centrale gedeelte ook een instellingsgebonden meer praktijkgericht examen in te voeren. Dit sluit aan bij de gangbare praktijk in het Nederlandse (beroeps)onderwijs. Bij dit duale of geïntegreerde onderwijs gaat het niet om het bereiken van een abstract taalniveau maar om de vraag: kan de leerder op de plek waarheen hij op weg is goed functioneren? Daarbij is niet van belang hoe het gesteld is met zijn algemene taalvaardigheid, maar hoe goed de leerder het Nederlands beheerst in het domein en de contexten waarin hij functioneert. In plaats van gebruikmaking van de gestandaardiseerde toetsen wordt overgegaan op praktijktoetsing over voor hem relevante onderwerpen, in voor hem relevante domeinen.

Bij praktijktoetsing speelt het Portfolio NT2 een belangrijke rol. Met een portfolio kan een specifiek beeld worden gegeven van de bereikte taalvaardigheid. De leerder verzamelt immers concrete bewijzen van zijn NT2-niveau; die bewijzen bestaan uit resultaten en producten afkomstig uit authentieke praktijksituaties, uit de directe taalomgeving van de leerder. Deze taalvaardigheidsbewijzen kunnen vervolgens gerelateerd worden aan het CEF.

De introductie van deze methodiek in het examenstelsel kan een belangrijke stimulans vormen voor het leren in duale trajecten. De vorm van het nieuwe inburgeringsexamen is zo vergelijkbaar met examens in het voortgezet onderwijs. Ook daar vormt een schoolgebonden deel samen met het centrale, schoolonafhankelijke deel het totale examen. De Commissie volgt daarmee de beweging naar meer doelsituatie-specifieke inburgeringscursussen. Ook wordt op die manier aangesloten bij de ontwikkeling van het competentiegericht leren in het beroepsonderwijs.

3.3 Staatsexamen NT2

De Commissie heeft gezien of het bestaande Staatsexamen NT2 de functie van het inburgeringsexamen zou kunnen hebben. Dit examen is bedoeld voor allochtonen die elders een opleiding hebben gevolgd, vergelijkbaar met vooropleidingseisen die in Nederland gesteld worden, of die een beroep ambiëren boven het niveau van ongeschoolde arbeid. Het Staatsexamen is tot op heden het enige NT2-diploma dat buiten de onderwijsinstelling een erkenning oplevert (civiel effect). Het Staatsexamen NT2 kent twee programma's. Programma I is voor personen die een lagere functie op de Nederlandse arbeidsmarkt vervullen (boven het niveau ongeschoolde arbeid) en voor mensen die een beroepsopleiding voor een dergelijke functie volgen. Programma II is voor hen die een midden- of hogere kaderfunctie vervullen of die daarvoor in Nederland een opleiding willen volgen in het hoger onderwijs. Het Staatsexamen meet een hoog niveau van taalvaardigheid: CEF-niveau B1 voor Programma I en niveau B2 voor Programma II. Het inburgeringsexamen is bedoeld voor een veel grotere groep mensen die vooral ook laagopgeleid zijn. De Commissie meent dan ook dat het Staatsexamen NT2 weliswaar een belangrijke functie vervult in het NT2-onderwijs maar gelet op het relatief hoge niveau niet het inburgeringsexamen voor de gehele populatie kan zijn. Wel kan het Staatsexamen NT2 voor met name midden- en hogeropgeleiden een belangrijke rol blijven vervullen.

In reactie op het staatsexamenbesluit is destijds al gewezen op de noodzaak van een examen op een lager niveau. Gevreesd werd dat lageropgeleide allochtonen het Staatsexamen niet zouden kunnen halen. Voor deze doelgroep is het Staatsexamen echter niet ingesteld, het is bedoeld voor allochtonen met een vooropleidingsniveau die toegelaten willen worden tot vervolgonderwijs of tot een beroep boven het niveau van ongeschoolde arbeid. Het belangrijkste argument om geen lager niveau vast te stellen was dat een NT2-examen géén nieuwe drempels zou mogen opwerpen voor de anderstalige. Een lager diploma zou ertoe leiden dat opleidingen die tot dan toe drempelloos waren, alsnog toelatingseisen zouden gaan stellen; en ook op de arbeidsmarkt zouden werkgevers voor ongeschoold werk een NT2-diploma kunnen eisen. De Commissie constateert dat nu van een andere situatie sprake is. Het inburgeringsexamen is niet alleen bedoeld als startbewijs voor deelname aan vormen

van werk en onderwijs, maar dient ook om opbrengsten van taalonderwijs te meten en daaraan verblijfsrechtelijke en financiële consequenties te verbinden. In die functie lijkt ook rechtvaardiging besloten voor vaststelling van een examen met een lager niveau.

4 Het niveau van het examen Nederlands als tweede taal

In essentie komt de adviesaanvraag van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voor het inburgeringsexamen neer op de vraag naar het vereiste niveau van de Nederlandse taalvaardigheid (en van de kennis van de samenleving, daarover gaat het volgende hoofdstuk). De tekst van de instellingsbeschikking luidt als volgt:

“In welke mate is het mogelijk om de beheersing van het Nederlands, die met het doel om een goede start met de integratie in Nederland als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (...) te toetsen op alle vijf taalvaardigheden, te weten: luisteren, spreken, gespreksvaardigheden, lezen en schrijven;”

En ten tweede: *“Welke eisen van taalvaardigheid, gerelateerd aan het Common European Framework of Reference, moeten worden gesteld om zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse maatschappij en op de arbeidsmarkt, hetgeen als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.”*

In dit hoofdstuk zal de Commissie aangeven welk taalniveau zij wenselijk vindt voor het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland.

4.1 Uitgangspunten voor de keuze van het taalniveau

Maatschappelijk ijkpunt

De Commissie stelt voor om bij de vaststelling van het niveau voor het inburgeringsexamen aan te sluiten bij de terminologie van de Nederlandse Taalunie (Bohnen e.a. 2004) en dat van Het Common European Framework. Hiermee kan het niveau van het inburgeringsexamen gerelateerd worden aan taalvaardigheidsniveaus die gelden voor de alfabetisering en educatie van autochtonen. De auteurs onderscheiden drie niveaus van geletterdheid: een didactisch ijkpunt (met vooral een onderwijsinterne functie) en twee maatschappelijke ijkpunten (niveaus die een bepaalde mate een maatschappelijke erkenning hebben). Ook het vereiste taalniveau voor het inburgeringsexamen kan volgens de Commissie aangeduid worden met de term ‘maatschappelijk ijkpunt’. Het betreft een niveau dat in de samenleving inmiddels ervaren wordt als een niveau waarmee inburgeraars een zekere mate van sociale redzaamheid bereikt hebben. Het tweede maatschappelijk ijkpunt dat de Taalunie indiceert, wijst naar een hoger niveau van taalvaardigheid. Door de instelling van het inburgeringsexamen moet niet uit het oog verloren worden, dat de mogelijkheid moet bestaan om ook hogere niveaus van taalvaardigheid te bereiken.

Functionaliteit

Als maatschappelijk ijkpunt denkt de Commissie aan een taalniveau waarmee de inburgeraar op eenvoudige wijze kan communiceren. Het dient een niveau te zijn waarmee de inburgeraar informatie kan verstrekken over zijn eigen situatie (familie, land van herkomst, bezigheden in de vrije tijd), over het beroep dat hij uitoefent (of wil gaan uitoefenen), over alledaagse kwesties etcetera. Het niveau omvat de meest gangbare, eenvoudige taalfuncties en kent een woordenschat van ongeveer 2000 woorden, zowel hoogfrequente woorden als domein-specifieke: woorden afkomstig uit de voor de inburgeraar relevante domeinen. Er is daarmee een redelijke mate van communicatie mogelijk met de directe omgeving waarin de inburgeraar verkeert: de buurt waar men woont, de bureaus die men ontmoet, het personeel van de school waar de kinderen les krijgen, en begrip van de aankondigingen en instructies die men buitenshuis tegenkomt. Er moet in een bepaalde mate communicatie tot stand kunnen komen met officiële personen en instellingen, waarbij men overigens best beroep mag

doen op anderen om hulp te bieden. In contacten met de huisarts, met de chef op het werk, met personeel van het ziekenhuis, de bibliotheek of het CWI moet men op simpele wijze met het Nederlands uit de voeten kunnen. Belangrijk is verder het vergaren van eenvoudige informatie uit de media, zowel de geschreven pers (folders, tijdschriften, kranten) als radio en televisie. De taalvaardigheid die de inburgeraar leert dient dus in hoge mate functioneel te zijn.

Kernwoorden met betrekking tot dit taalniveau zijn: eenvoudig taalgebruik, korte zinnen, de gesprekspartner is bereid rekening te houden met het feit dat hij communiceert met een anderstalige, alledaagse en vertrouwde onderwerpen, een simpele vorm van communicatie.

Het eerste maatschappelijke ijkpunt betreft een taalniveau dat beschouwd kan worden als een goede basis voor verdere integratie. De Commissie merkt daarbij op dat het niet gaat om een niveau dat een uniek markeringspunt vormt in de taalontwikkelingslijn van inburgeraars. Velen zullen immers een verder (hogerliggend) niveau nodig hebben voor hetgeen zij zullen willen bereiken. Wel acht de Commissie het door haar aangewezen niveau voor het examen een goede startpositie om verder Nederlands leren mogelijk te maken.

Duaal en geïntegreerd

De Commissie wijst er nogmaals op dat de vaststelling van een maatschappelijk ijkpunt voor het inburgeringsexamen absoluut niet betekent dat inburgeraars eerst dit niveau moeten bereiken, alvorens zij mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Eerder is het omgekeerde het geval. Velen zullen het vereiste niveau pas kunnen bereiken door te participeren in voor hen relevante domeinen, door deel te nemen aan bijvoorbeeld werk of opleiding, door taalstages, door vrijwilligerswerk. Kortom, door veel (taal)contacten met de omringende samenleving. Het gaat dus niet om een taalniveau dat uitsluitend in NT2-lessen geleerd wordt, maar dat net zo goed of misschien zelfs beter verworven kan worden door 'mee te doen' (Verhallen e.a. 2001) met de samenleving, dat wil zeggen, met behulp van duale of geïntegreerde trajecten.

Geen eindniveau

De Commissie wijst erop dat het vastgestelde taalniveau niet gezien moet worden als een eindniveau. Er bestaat een kans dat zowel de inburgeraar als de omringende samenleving het niveau gaan zien als een eindpunt en dat men de verdere taalstudie zal staken. Dit kan versterkt worden door het feit dat het inburgeringsexamen omgeven is met zoveel verblijfsrechtelijke en financiële consequenties (recht op een vergunning voor onbepaalde tijd, terugbetaling kosten, etc.). De Commissie hoopt echter dat velen die voor het examen zijn geslaagd, door zullen gaan met hun taalontwikkeling, hetzij met behulp van onderwijs hetzij op eigen kracht.

4.2 Positionering

Vormgeving en niveau van het examen zullen een belangrijke impact hebben op het onderwijs. Voor wat betreft het niveau ziet de Commissie zich voor het dilemma gesteld dat het examen niet zodanig hoog moet zijn dat grote groepen deelnemers niet in staat zullen zijn om het niveau van het examen te behalen, ook gezien de eigen financiële bijdrage die men moet leveren. Anderzijds zou het examen een herkenbaar minimumniveau moeten aanwijzen, waarmee men zich in de samenleving kan redden en dat ook in de samenleving als een acceptabel niveau wordt gezien.

In het huidige stelsel zijn er in Nederland een tweetal examens beschikbaar⁶. Het Staatsexamen NT2 (Programma I en Programma II) en de Naturalisatietoets, dat

⁶ Er bestaat nog een examen dat vooral wordt afgenomen in het buitenland: het Certificaat Nederlands als Vreemde Taal. De coördinatie en organisatie daarvan berust bij de Katholieke Universiteit Leuven en de Katholieke Universiteit Nijmegen.

onderdeel vormt van de procedure om het Nederlanderschap te verkrijgen. Voor wat betreft de niveaus zijn zij als volgt gepositioneerd:

- Naturalisatietoets A2
- Staatsexamen programma I B1
- Staatsexamen programma II B2

De Commissie acht de niveaus van het bestaande Staatsexamen NT2 te hoog als niveau voor het inburgeringsexamen. De Commissie heeft gezien welke resultaten verschillende deelgroepen behalen binnen het huidige inburgeringssysteem en constateert op basis daarvan dat het niveau van het examen niet het niveau van A2 te boven mag gaan. Uit studie van behaalde resultaten in de inburgeringsprogramma's tot nog toe blijkt dat het voor een grote groep mensen al een hele toer zal zijn om dit niveau te behalen.

Anderzijds meent de Commissie dat het niveau A2 voor de midden- en hogeropgeleiden een onvoldoende goede startpositie biedt om in Nederland werk op niveau te vinden. De Commissie beveelt aan personen die het Staatsexamen NT2 behaald hebben vrij te stellen van de inburgeringsplicht. Zij stelt voor, personen die in de toekomst het Staatsexamen met succes behalen een hogere gemaximeerde vergoeding toe te kennen. Dit kan ertoe leiden dat meer personen een hoger niveau van taalvaardigheid behalen dan thans voorzien is.

Voor lageropgeleiden kan de Commissie zich ook voorstellen dat het kabinet vrijstelling verleent aan diegenen die bijvoorbeeld door deelname aan het beroepsonderwijs het Nederlands machtig zijn geworden. Het bezitten van een erkende kwalificatie uit het beroepsonderwijs zou naar het gevoelen van de Commissie ook moeten leiden tot vrijstelling.

4.3 Niveau A2

Het bovenstaand in overweging nemend, komt de Commissie tot de keuze voor een taalvaardigheidsniveau voor het inburgeringsexamen dat in het Common European Framework betiteld wordt als niveau A2. De Commissie beveelt aan om alle vijf deelvaardigheden te examineren: luisteren, lezen, gesprekken voeren, spreken en schrijven. De omschrijving van het beheersingsniveau A2 luidt (uitwerking: bijlage 3):

A2

Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen. Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven (De Jong en Staatsen).

Het niveau A2 is te beschouwen als een eenvoudig beheersingsniveau, waarmee men in beperkte mate kan communiceren over vertrouwde en alledaagse zaken. Het biedt volgens de Commissie een goede uitgangspositie voor een verdere integratie in de samenleving.

4.4 Functionaliteit

Als de opbrengst van het leren van niveau A2 in kaart wordt gebracht, leidt dit tot de volgende typering.

Luisteren: Men kan zinnen en de meest frequente woorden begrijpen die betrekking hebben op gebieden die van direct persoonlijk belang zijn (bijvoorbeeld basisinformatie over zichzelf en zijn/haar familie, winkelen, plaatselijke omgeving, werk). Men kan de belangrijkste punten in korte, duidelijke, eenvoudige boodschappen en aankondigingen volgen.

Lezen: Men kan korte, eenvoudige teksten lezen. Men kan specifieke voorspelbare informatie vinden in eenvoudige, alledaagse teksten zoals advertenties, menu's en dienstregelingen. Men kan korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen.

Gesprekken voeren: Men kan communiceren over eenvoudige en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling van informatie over vertrouwde onderwerpen en activiteiten betreffen. Men kan zeer korte sociale gesprekken aan, alhoewel hij/zij gewoonlijk niet voldoende begrijpt om het gesprek zelfstandig gaande te houden.

Spreeken: Men kan een reeks uitdrukkingen en zinnen gebruiken om in eenvoudige bewoordingen familie en andere mensen, leefomstandigheden, opleiding en huidige of meest recente baan te beschrijven.

Schrijven: Men kan korte, eenvoudige notities en boodschappen opschrijven. Kan een zeer eenvoudige persoonlijke brief schrijven, bijvoorbeeld om iemand voor iets te bedanken.

De Commissie concludeert dat met dit maatschappelijk ijkpunt een eenvoudig niveau van zelfredzaamheid wordt aangeleerd, die het mogelijk maakt om op simpele wijze in alledaagse situaties talig te functioneren in de Nederlandse samenleving.

De Commissie meent dat het niveau van het examen in verband met de verblijfsrechtelijke consequenties voor nieuwkomers eenduidig moet zijn. De omschrijvingen van het CEF laten echter toe dat de invulling van de verschillende deelvaardigheden grotendeels individueel bepaald wordt. De formuleringen spreken immers veelvuldig over: teksten afkomstig uit de eigen belevingswereld, teksten over vertrouwde onderwerpen, en onderwerpen van persoonlijk belang. Met andere woorden, de taalgebruiker kan laten zien dat hij niveau A2 beheerst in de voor hem relevante domeinen, communicerend over voor hem relevante onderwerpen, met een daarbij passende woordenschat. Het betreft dus beslist niet één abstract niveau, maar juist een voor de individuele inburgeraar concreet ingevuld taalniveau. Het praktijkgedeelte van het examen kan dus gericht worden op specifieke domeinen als werk en opvoeding en onderwijs. Een dergelijke invulling kan een stimulans vormen om aan duale trajecten deel te nemen. Deze invulling biedt ook de mogelijkheid om portfolio als toetsinstrument in te zetten.

Redelijkheid

Niveau A2 is volgens de Commissie een taalvaardigheidsniveau dat door de meeste inburgeraars die een dergelijke inspanning leveren, bereikt moet kunnen worden. De Commissie baseert zich voor wat betreft de redelijkheid ten aanzien van niveau A2 op drie overwegingen.

In de eerste plaats is er op dit moment al een aantal nieuwkomers die er met de huidige inburgeringspraktijk in slaagt om met de verplichte Profieltoets NT2-niveau 2 te behalen, min of meer vergelijkbaar met niveau A2. Volgens recente gegevens zit ongeveer 40% van de nieuwkomers na de inburgeringscursus van 600 uur op dit niveau. Uit gegevens van de Monitor Oudkomers (Significant 2003) blijkt eveneens dat een redelijk aantal oudkomers een behoorlijke niveauverhoging kunnen bewerkstelligen met behulp van het NT2-onderwijs. De Commissie tekent daarbij aan dat zeker wat de nieuwkomers betreft het cursusaanbod veelal nog uitsluitend bestaat uit 'geïsoleerd' NT2-onderwijs. De Commissie spreekt de verwachting uit dat bij deelname aan het duale en geïntegreerde onderwijs de kans bestaat dat er een grotere niveau-winst valt te behalen. Deze onderwijsvorm levert immers meer taalcontacten op met de directe omgeving waarin de inburgeraar verkeert. Bovendien is de inhoud van het onderwijs motiverend en biedt direct toepassingsmogelijkheden van wat geleerd is, waardoor dit beter beklijft.

Tenslotte verwacht de Commissie dat het met de nieuwe vorm die voor het inburgeringsexamen wordt voorgesteld, namelijk de praktijktoetsing, voor veel inburgeraars mogelijk zal zijn om daadwerkelijk te laten zien wat zij met hun taalvaardigheid kunnen. Deze toetsing beoordeelt immers taalvaardigheid in de directe taalomgeving waarin de inburgeraar verkeert.

4.5 Het niveau voor oudkomers

De Commissie meent dat diegenen die al lange tijd in Nederland zijn specifieke aandacht behoeven. Voor hen meent zij dat het niveau A2 voor de mondelinge en schriftelijke vaardigheden een niveau is, dat op de weegschaal van functionaliteit en haalbaarheid te ambitieus is. De samenleving heeft sinds lange tijd onvoldoende mogelijkheden geboden aan deze groep inburgeraars om te participeren in de samenleving, hen nu alsnog de verplichting op te leggen een A2 niveau voor alle taalvaardigheden te behalen staat daarmee op gespannen voet. Tegen die achtergrond stelt de Commissie voor het niveau voor de oudkomers te formuleren op A2 voor de mondelinge vaardigheden en A1 voor de schriftelijke vaardigheden. Gelet op de omvang van de groep en het beperkte beschikbare budget, stelt de Commissie voor de inburgeringsplicht voor oudkomers vooralsnog te beperken tot de prioritaire groepen vrouwen in een achterstandsituatie en de uitkeringsgerechtigden. En dan meer specifiek diegenen die nog de plicht en de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Diegenen die tot de 57,5 jarige leeftijd binnen de sociale zekerheidswetgeving op het terrein van de WAO en de WW sollicitatieplichtig zijn, moeten dit niveau behalen. Voor die personen die op grond van de Wet Werk en Bijstand met inachtneming van de gemeentelijke autonomie sollicitatieplicht hebben, dient ook het niveau A2-mondeling en A1-schriftelijk het uitgangspunt te zijn.

Oudere migranten

De Commissie wil voor het in de inburgering vereiste taalniveau een uitzondering maken voor een bijzondere categorie oudkomers, de oudere migranten. Velen van hen zijn laagopgeleid of soms zelfs compleet analfabeet. Sommigen zijn al jaren in Nederland, gekomen als eerste generatie gastarbeider om laag, vuil en ongeschoold werk te doen in de Nederlandse industrie. De vrouwen zijn later hun echtgenoot gevolgd in het kader van de gezinshereniging. Een kleine groep betreft de oudere vluchtelingen, vaak meegekomen met gevluchte kinderen en kleinkinderen. Tenslotte omvat deze categorie een groep Surinamers (vooral Hindoestanen) en Antillianen. De meesten van deze ouderen hebben hun werkzame leven al geheel of grotendeels achter de rug. De mensen blijven in Nederland, voornamelijk vanwege hun kinderen die een terugkeer naar het herkomstland ontgroeid zijn; ofwel omdat hun herkomstland nog steeds onveilig is (vluchtelingen). Terugkeer naar het arbeidsproces zit er in het algemeen niet in.

De Nederlandse taalvaardigheid van deze migranten is vaak bedroevend slecht. Voor het contact met de Nederlandse samenleving vallen zij terug op de kinderen, of andere, jongere en meer taalvaardige migranten. Door gebrek aan een goed inburgeringsbeleid in het verleden hebben zij nooit een inburgeringscursus kunnen volgen. Ook de officiële volwasseneducatie, inclusief NT2-onderwijs, bleef lange tijd voor hen gesloten. Destijds was er slechts een beperkt mogelijkheid om de taal te leren, voornamelijk met behulp van lessen door vrijwilligers. Bij de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers, gingen anderen hen voor: nieuwkomers kregen met voorrang les en taallessen aan oudkomers waren voor bepaalde doelgroepen gereserveerd (uitkeringsgerechtigden met perspectief op de arbeidsmarkt en opvoedingsondersteuners).

Belangstelling voor het Nederlands leren is er onder deze groep wel degelijk, gezien de deelname van ouderen aan de lessen in buurthuizen, bij zelforganisaties en kerken. Natuurlijk is een zekere taalbeheersing ook voor deze ouderen belangrijk. De Commissie vindt niet dat de groep ouderen dient te worden afgeschreven. Stimulering om aan taalonderwijs deel te (blijven) nemen zal noodzakelijk blijven. Veel van deze oudere migranten willen ook daadwerkelijk cursussen volgen.

Voor oudkomers die ouder zijn dan 50 jaar en die op grond van wet- en regelgeving niet sollicitatieplichtig zijn, acht de Commissie het beter om ontheffing van de examenverplichting te geven. De Commissie meent wel dat het goed is om juist ook deze groep deelnemers te activeren om Nederlands te leren en hun kennis over de Nederlandse samenleving te vergroten. Tegelijkertijd heeft de Commissie geen hoge verwachtingen over het niveau van taalvaardigheid dat nog bereikt kan worden. Velen

onder hen zijn (functioneel) analfabeet en hebben geen of weinig onderwijservaring. De praktijk laat zien dat zij slechts met zeer veel moeite en investeringen een bepaald niveau van taalvaardigheid kunnen bereiken.

4.6 Leerlast

Een vraag die de Commissie zich gesteld heeft is: hoeveel uur zullen inburgeraars erover doen om niveau A2 te kunnen halen? Objectieve gegevens hierover zijn nauwelijks bekend, zodat de Commissie alleen een ruwe schatting heeft kunnen maken.

Stoks en De Jong (1999) geven aan dat in kringen van de Raad van Europa de volgende vuistregel gehanteerd wordt voor niveauverhoging: 'Men kan ervan uitgaan dat men steeds ongeveer twee keer zoveel tijd nodig heeft om een naast hoger niveau te bereiken' (p 330). Daarbij moet worden aangetekend dat deze gegevens afkomstig zijn van cijfers over onderwijs aan hogeschoolde jonge taalleerders, die een vreemde taal leren van binnen de eigen taalgroep.

In het eerste deeladvies heeft de Commissie een schatting gegeven met betrekking tot de leerlast voor het bereiken van niveau A1. De volgende uren aantallen werden daarin genoemd, bij optimale omstandigheden, dat wil zeggen, goed onderwijs onder leiding van een docent:

- voor laagopgeleiden: 200 – 250 contacturen, waarbij de uren besteed aan huiswerk moeten worden opgeteld (zelfstudie is bij de meeste laagopgeleiden geen optie);
- voor hoogopgeleiden: 100 – 150 contacturen, exclusief huiswerk en zelfstudie.
- Zou op deze uren aantallen de regel van de Raad van Europa worden toegepast dan komt de leerlast voor niveau A2 (alle vijf vaardigheden) neer op een uren aantal van:
 - voor laagopgeleiden: 750 uur (250 voor A1 + 500 voor A2)
 - voor hoogopgeleiden: 450 uur (150 voor A1 + 300 uur voor A2)

4.7 Vrijstellingen

De Commissie stelt voor om de volgende categorieën inburgeraars vrijstelling te verlenen voor het onderdeel NT2 uit het inburgeringsexamen. In alle gevallen betreft het personen die met hun diploma of certificaat aantonen dat zij over Nederlandse taalvaardigheid beschikken die minimaal gelijk is aan het beheersingsniveau A2, of dat zij een hoger taalniveau hebben. Het gaat om:

- het diploma staatsexamen NT2, zowel programma I als II;
- een beroepsdiploma vanaf het niveau assistent-beroepsbeoefenaar;
- een diploma uit het hoger onderwijs;
- de huidige naturalisatietoets;
- het huidige Inburgeringscertificaat ;
- diploma's van NT2-examens van particuliere instituten die (officieel) gerelateerd zijn aan niveau A2 van het CEF.

5 Kennis van de Nederlandse Samenleving: burgerschapscompetenties

Wie Nederlands op niveau A2 beheerst beschikt over een belangrijk instrument om te kunnen deelnemen aan de samenleving, maar hij of zij is daarmee nog niet inburgerd. Om goed te kunnen participeren is het minstens zo belangrijk dat de inburgeraar weet hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit. De adviesaanvraag van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bevat dan ook de vraag naar het vereiste niveau van de kennis van de samenleving: *“Welke onderwerpen en welke niveaus, gerelateerd aan één van de kwalificatiestructuren in de BVE-sector, van maatschappij-oriëntatie en Kennis van de Nederlandse Samenleving, geschiedenis en staatsinrichting moeten worden beheerst en wat is de gemiddelde tijdsinvestering die daarmee gemoeid is om zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse maatschappij en op de arbeidsmarkt, hetgeen als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.”*

5.1 Huidige praktijk onderwijs Maatschappij Oriëntatie

Maatschappij Oriëntatie (MO) is thans een belangrijk onderdeel van het inburgeringsprogramma voor nieuwkomers. Maatschappij Oriëntatie is er vooral op gericht de inburgeraar wegwijs te maken in de samenleving. De inburgeraar kan zich met die praktische kennis enigermate in de samenleving bewegen. Uit de evaluatie van de eindtermen MO is gebleken dat de programma's echter vaak niet aansluiten bij de behoeften van de individuele inburgeraar. Veel MO lessen zijn te algemeen ingevuld en te uniform van inhoud. Voor laagopgeleiden blijken de programma's te moeilijk, vooral vanwege de ontbrekende kennis van het Nederlands. Voor hoogopgeleiden heeft de inhoud vaak onvoldoende diepgang; zij kunnen een groot deel van de vereiste kennis zelfstandig opdoen. Tenslotte meent de Commissie, gehoord de opvattingen in de maatschappelijke en politieke discussie, dat het programma MO niet alleen gericht moet zijn op het wegwijs maken van nieuwe Nederlanders in de verschijningsvormen van de moderne verzorgingsstaat. De inburgeraar dient ook basiskennis te verkrijgen over de Nederlandse samenleving en de maatschappelijke opvattingen over hoe we met elkaar omgaan in deze samenleving. Dit laatste aspect is in de huidige praktijk onderbelicht. De Commissie meent dat in het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving een goed evenwicht gevonden moet worden tussen enerzijds de praktische kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn om als actief burger deel te nemen aan de samenleving en dat het anderzijds noodzakelijk is om basale kennis te hebben over de Nederlandse rechtsstaat en de omgangsregels die daaruit voortkomen.

5.2 Actief burgerschap

Inburgering is volgens de Commissie gericht op actief burgerschap en het bevorderen van sociale cohesie. Dat is een breder begrip dan maatschappelijke oriëntatie. Diekstra en Gowrichran wijzen erop dat kernwoorden voor het bevorderen van de sociale cohesie zijn: informatie, contact en deelname aan netwerken (sport-, bewoners-, belangenverenigingen) en het aangaan van informele betrekkingen (buurtrelaties, vriendschappen) (Diekstra/Gowricharn 2004). Het gaat daarbij uiteindelijk om het gedrag van burgers.

Een belangrijk onderdeel van de inburgering moet volgens de Commissie zijn de aandacht voor de Nederlandse normen en waarden, als basis voor dat gedrag. Gedrag is voor een deel geregeld in wet- en regelgeving, waaraan iedere ingezetene zich dient te houden. Daarnaast is de sociale omgang tussen burgers afhankelijk van vrijwillig aanvaarde, al dan niet impliciete of expliciete omgangsregels. Breed gedragen normen in Nederland zijn bijvoorbeeld individuele autonomie, recht van het individu om eigen

keuzes te maken, gelijkwaardigheid van man en vrouw, zelfontplooiing en niet-autoritaire opvoeding van kinderen.

In programma's Kennis van de Samenleving zal gewerkt worden aan de ontwikkeling van burgerschapscompetenties, dat wil zeggen, de ontwikkeling van attitudes, van kritisch vermogen, juiste keuzes kunnen maken, ontwikkeling van verantwoordelijkheid en betrokkenheid en dergelijke. Daarbij is toegang tot de omringende samenleving van belang. Door actieve participatie komen inburgeraars in contact met instellingen en met de bevolking, waardoor een beter begrip over Nederland kan ontstaan. In de omgang met autochtonen kunnen inburgeraars zien op welke wijze zij hun leven ingericht hebben. Bovendien kunnen eigen opvattingen, overtuigingen en gedragingen bespreekbaar gemaakt worden in relatie tot die van autochtonen. Aldus kunnen zulke opvattingen en gedragingen getoetst worden aan de gangbare normen en waarden. Een gevolg is dat daardoor ook de autochtone burgers op de hoogte raken van hun nieuwe medeburgers. In direct contact met de samenleving kan de inburgeraar zijn burgerschapscompetenties daadwerkelijk aanleren en oefenen. Tot slot dienen inburgeraars een bepaalde hoeveelheid meer praktische informatie over de samenleving te krijgen. Het gaat dan om feitelijke kennis over geschiedenis en staatsinrichting en opvattingen en meningen van en over de autochtone samenleving, maar ook zaken als hoe werkt het openbaar vervoer, welke betalingswijzen zijn er en hoe kom je aan een rijbewijs? Elementen voor dit laatste onderdeel van het programma zijn ook al in het eerste deeladvies aangewezen.

5.3 Onderwerpen voor het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving

De Commissie pleit er voor om, anders dan in de huidige praktijk gangbaar is, in het vak Maatschappij Oriëntatie meer aandacht te hebben voor Kennis van de Nederlandse Samenleving en het vak ook als zodanig te benoemen. Daarbij kan ook aangesloten worden bij de ontwikkeling in het reguliere onderwijs, waarin burgerschapscompetenties een verplicht onderdeel gaan vormen van de eindtermen. Aandacht voor kennis van de samenleving betekent dus niet alleen het verzamelen van feitelijke kennis maar heeft ook betrekking op de manier waarop men die kennis in handelingen omzet. Het gaat om competenties. De Commissie heeft met steekwoorden aangegeven welke onderwerpen zij belangrijk acht voor toetsing in het inburgeringsexamen. De onderstaande, brede categorieën vormen een opgaande lijn, opklimmend in moeilijkheidsgraad. Ze gaan van praktisch onderwerpen naar de meer abstracte, van contextgebonden naar contextvrije.

A) Eerste levensbehoeften

De belangrijkste zaken die men moet weten om in Nederland te kunnen wonen. Zoals typen verblijfsstatus, identificatieplicht, openbare en nutsvoorzieningen, gebruik van de gezondheidszorg, het belang van verzekeren, schooltypen, nationale en religieuze feest- en herdenkingsdagen.

B) Nederland

Eenvoudige feitelijke kennis over Nederland, zoals bevolking, gebruiken en gewoontes, en de hoofdlijnen van de Nederlandse geschiedenis.

C) Bronnen voor hulp en informatie

Wat zijn de belangrijkste instanties die hulp en informatie kunnen bieden zoals de politie, maatschappelijk werk, juridische hulpinstanties en bijvoorbeeld bibliotheken.

D) In eigen onderhoud voorzien

Wat wordt van iemand verwacht om in eigen onderhoud te kunnen voorzien. Bijvoorbeeld hoe kom je aan werk, wat zijn de rechten en plichten van werknemers, belasting betalen, maar ook informatie over een eigen bedrijf starten en instanties als het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

E) De centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet

Het betreft hier de rechten en plichten van alle burgers in Nederland. Hierbij wordt gedacht aan wettelijke verplichtingen, verschillende samenlevingsvormen, verbod op discriminatie van bevolkingsgroepen, naar sexe, levensovertuiging, leeftijd en politieke gezindheid, individuele autonomie en eigen verantwoordelijkheid, verschillen accepteren, vrijheid van meningsuiting en integriteit van het individu. Hoe is de Nederlandse staat georganiseerd? De werking van de parlementaire democratie, en de scheiding tussen kerk en staat. Wat is de rol van het staatshoofd in de monarchie en welke politieke partijen kent Nederland.

5.4 Beperking

Volgens de Commissie biedt kennis van de bovengenoemde onderwerpen een goede basis voor verdere integratie. De Commissie wil echter nogmaals benadrukken dat integratie een proces is van jaren. Van mensen die uit alle delen van de wereld naar Nederland zijn gekomen, kan niet worden verwacht dat zij in één keer alle aspecten van de autochtone samenleving overnemen. In de lange geschiedenis van de migratie is dat ook nooit gebeurd. Het einddoel van integratie kan dan ook niet met een inburgeringscursus tot stand gebracht worden. Inburgeraars zullen tijdens de inburgeringscursus kennismaken met de genoemde onderwerpen en op die manier een zeker mate van bekendheid, begrip en vertrouwdheid met de nieuwe samenleving opdoen. De Commissie hoopt echter dat velen ook na het examen zullen doorgaan zich te verdiepen in onze maatschappij, zodat zij verder vertrouwd raken met uiteenlopende tradities en gebruiken van de bevolking, met de pluriformiteit aan opvattingen en meningen, met onze democratische rechtsstaat, met de heersende normen en waarden, met onze historische ervaringen; kortom, met alles wat onze maatschappij samenbindt. Bewustwording van de nationale identiteit van een land is een langdurig proces; het vergt continue inspanning van de kant van de migrant (in de zin van een leven lang leren) en komt pas tot stand na een verblijf in het nieuwe vaderland van jaren.

5.5 Programma en toetsing van Kennis van de Nederlandse Samenleving

De Commissie vindt dat programma's Kennis van de Nederlandse Samenleving sterk dienen uit te gaan van de vragen die de inburgeraar zelf hebben. De onderwerpcategorieën A t/m E moeten dus onderwezen en geleerd worden in de volgorde en met de diepgang afhankelijk van de cursisten die het betreft. Grofweg kan wel een tweedeling gemaakt worden. Nieuwkomers hebben in eerste instantie behoefte aan veel praktische kennis over de samenleving. Voor hen is van levensbelang snel inzicht te krijgen hoe men zijn weg vindt in de samenleving. Dat betekent dat gestart zal worden met de behandeling van veel onderwerpen uit de categorieën A t/m C. Aangezien oudkomers hier vaak al langdurig verblijven, hebben zij in het algemeen weinig behoefte aan basisinformatie over praktische zaken (al geldt dat beslist niet voor iedere oudkomer).

De Commissie meent dat veel van de praktische kennis over Nederland geleerd kan worden via het NT2-onderwijs. Dat gebeurt ook thans al ruimschoots. Als algemene regel kan men dus proberen de inhoud van het NT2-onderwijs zoveel mogelijk te destilleren uit de onderwerpen A t/m E. Hoe nuttiger en bruikbaar de inhoud van een taalles is, hoe relevanter het is voor de leerder, en hoe groter de motivatie zal zijn zowel voor leerder als docent.

Lang niet alle onderwerpen zullen echter via de NT2-lessen kunnen worden behandeld. Sommige hebben een behoorlijke diepgang en vergen veel uitleg en discussie. Wil men zulke onderwerpen bespreken dan staat men voor een keuze. Ofwel de inburgeraar dient over een behoorlijk Nederlandse taalvaardigheid te beschikken (dat kan alleen als men langdurig NT2 heeft gevolgd), ofwel men geeft de lessen in de eigen taal. Tjissen en

Kerkhoff wijzen op het belang van een snelle start ook van de meer ingewikkelde onderwerpen. 'Uitstel ... tot het tijdstip dat de inburgeraar voldoende Nederlands beheerst, is dan ook niet gewenst. Hoe goed moet je de taal wel niet beheersen om over emancipatie en rolpatronen van mannen en vrouwen in Nederland te kunnen spreken of over de wenselijkheid van al of niet gedwongen spreiding wat betreft schoolkeuze? Of wàt de argumenten zijn voor het bestaan van islamitische scholen? Toch zijn dat vragen die inburgeraars zicht geven op de Nederlandse samenleving en inzicht in de implicaties van de Nederlandse grondwet' (Tijssen/Kerkhoff 2004, p 13). De auteurs pleiten ervoor om te zoeken naar meer mogelijkheden om het aanbod Kennis van de Nederlandse Samenleving in de eigen taal te laten plaatsvinden (door docenten eigen taal, door oud-cursisten als gastsprekers of tutor, door tolken in de les). In navolging hiervan pleit de Commissie ervoor om diverse onderdelen van de programma's in de eigen taal aan te bieden.

De Commissie adviseert bovendien om de inhoud van het programma 'Kennis van de Nederlandse Samenleving zoveel als mogelijk te toetsen in het praktijkexamen NT2. Zij heeft de opvatting dat het bij dit vak vooral gaat om het ontwikkelen van praktische burgerschapscompetenties. Net als bij NT2 is het beter om het examen niet náást maar ín die samenleving te plaatsen. Integratie van grote delen van het examenprogramma Kennis van de Samenleving in het praktijkexamen leidt bovendien tot efficiëntere toetsing. In verband met het feit dat de Commissie deelname aan de samenleving ('meedoen') zo belangrijk acht meent zij ook dat inburgeraars via een portfolio-systematiek bewijzen van kennis en vaardigheden kunnen verzamelen en middels het opgebouwde portfolio kunnen aantonen dat zij beschikken over de vereisten van het examen.

5.6 Het niveau

De Commissie beveelt aan dat voor het examenprogramma aangesloten wordt bij de burgerschapscompetenties die in het beroepsonderwijs onderwezen worden. Bij een eventueel vervolg in het beroepsonderwijs zou dan vrijstelling kunnen worden verleend voor onderdelen van dit vak. De Commissie beveelt aan dat de regering verder onderzoekt hoe deze aansluiting gerealiseerd kan worden.

Zoals de Commissie in deeladvies 1 heeft aangegeven, bestaat er voor Maatschappij Oriëntatie geen referentiekader vergelijkbaar met het CEF voor de talen. Voor de niveau-aanduiding van de onderwerpen voor het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving heeft de Commissie gekeken naar de Kwalificatie Structuur Educatie, leergebied Kennis van de Wereld. De Commissie komt tot de conclusie dat invulling van de door haar aanbevolen onderwerpen overeenkomt met het KSE-niveau 2. Dat is het niveau dat thans het streefniveau is voor Maatschappij-Oriëntatie in de Wet Inburgering Nieuwkomers. Meer nog sluit het aan bij het examenprogramma dat in de Naturalisatietoets getoetst wordt. In de Naturalisatietoets wordt immers ook kennis over de Nederlandse staatsinrichting bevraagd.

5.7 Leerlast

De Commissie wil benadrukken dat het examenprogramma slechts zeer basale kennis kan bevatten. Diepgaande kennis van de samenleving vergt een lange tijd van verblijf in Nederland. Het gaat om een beperkt pakket dat een eerste overzicht over en inzicht in de Nederlandse samenleving biedt, alsmede de mogelijkheid om op basis daarvan te handelen.

Uit het evaluatie-onderzoek eindtermen Maatschappij Oriëntatie is gebleken dat laagopgeleiden in het huidig inburgeringsstelsel tussen de 10 en 100 uur onderwijs op dit terrein krijgen; midden- en hoogopgeleiden gemiddeld tussen de 50 en 100 uur. De Commissie schat in, dat het beperkte examenprogramma dat zij voorstelt zal corresponderen met deze uren-aantallen. Zij heeft zich in haar voorstel immers binnen de kaders van de KSE (zie par. 5.6) bewogen en stelt bovendien voor om een groot deel van de maatschappelijke kennis te integreren in het NT2-onderwijs.

6 Relatie tot de Naturalisatietoets

Het kabinet heeft de Commissie gevraagd ook een oordeel te geven of het niveau van de naturalisatietoets naar aanleiding van de normering van het inburgeringsexamen anders gesteld moet worden. In de onderhavige hoofdstuk gaat de Commissie in op deze vraag.

6.1 Ervaringen met de huidige Naturalisatietoets

Op 1 april 2003 is de Rijkswet op het Nederlandschap herzien. Onderdeel van de wijziging is de invoering van een naturalisatietoets voor vreemdelingen die de Nederlandse nationaliteit willen aannemen. De toets is bedoeld om vast te stellen of iemand voldoende is ingeburgerd. De toets bestaat uit twee onderdelen:

- Deel I toetst de kennis van de Nederlandse maatschappij en staatsinrichting. De toets is gebaseerd op de in het inburgeringstraject gebruikte profieltoets en kijkt of iemand enigermate zelfredzaam is in de samenleving. Voor beantwoording van vragen over omgangsregels en contacten met instellingen is kennis van de Nederlandse normen en waarden nodig. Duur van de toets: 1 uur.

- Met deel II wordt de kennis van het Nederlands vastgesteld. Getoetst worden de onderdelen luisteren (vragen beantwoorden over een verhaaltje op de band), spreken (inspreken van korte antwoorden op opdrachten), lezen (meerkeuzevragen over een tekst) en schrijven (dictée en invuloefening). Duur van de toets: 4 uur. Het niveau van de taaltoets is gelijk aan NT2-niveau 2; personen die dit niveau hebben behaald, worden in staat geacht zich met het Nederlands te kunnen redden. Alvorens de naturalisandus aan de NT2-toets kan deelnemen dient hij de toets Deel 1 (MO) met goed gevolg te hebben afgelegd.

De naturalisatietoets kan worden afgelegd bij een achttal Regionale Opleidingencentra (ROC). Wanneer men over bepaalde diploma's of certificaten beschikt, kan men vrijstelling krijgen. Het wordt in de toekomst mogelijk om de toetsen ook af te leggen op de diplomatieke posten in het buitenland en op de Nederlandse Antillen en Aruba. Tot op heden zijn nog geen toetsen in het buitenland afgenomen.

Uit de Monitor Naturalisatietoets (INDIAC 2003) kan het volgende worden afgeleid. Het totaal aantal aanmeldingen lijkt te blijven stijgen, zij bedraagt thans ongeveer 300 per maand. De verdeling van het aantal mannen en vrouwen is in de eerste zes maanden vrijwel gelijk, 53% mannen hebben zich aangemeld en 47% vrouwen. Ongeveer 90% van de kandidaten is tussen de 18 en 45 jaar oud. De meeste aanmeldingen komen van mensen met de Marokkaanse nationaliteit (ruim 20%), gevolgd door de Turkse nationaliteit (ruim 10%).

In 2003 hebben 1870 kandidaten het onderdeel maatschappij-oriëntatie van de toets gedaan (deel I). Van hen zijn 1369 kandidaten geslaagd (73%). De taaltoets (deel II) is in 2003 door 974 kandidaten afgelegd. Van hen zijn 729 kandidaten geslaagd (75%) en zijn er 245 gezakt (25%). Relatief beschouwd, blijkt de spreektoets het grootste struikelblok voor de kandidaten.

Het aantal aanvragen en het aantal naturalisaties is overigens sterk afgenomen. Er is een daling van bijna 40% te constateren in het aantal verzoeken afkomstig van meerderjarige vreemdelingen. Het feit dat men om in aanmerking te komen voor naturalisatie eerst een toets dient te halen, gekoppeld aan het feit dat deze toets kosten van ca. 250 Euro met zich meebrengt zal aan dit verschijnsel debet zijn. Het effect van de toets op de naturalisatieprocedure wordt overigens geëvalueerd. In oktober 2004 komen de resultaten daarvan beschikbaar.

6.2 Niveau-aanduiding

Nu de Commissie vaststelt dat het niveau voor het inburgeringsexamen rond het niveau A2 moet liggen (vergelijkbaar met NT2-niveau 2), valt dit samen met het niveau voor de naturalisatietoets. De Commissie meent dat het ophogen van de eisen voor taalvaardigheid niet voor de hand ligt. Zij meent dat het niveau A2 voor mondelinge en schriftelijke vaardigheden, gekoppeld aan het examen Kennis van de Nederlandse Samenleving een voldoende functionele basis biedt om maatschappelijk te functioneren. Daarmee is ook een basis geschapen voor het verkrijgen van het staatsburgerschap. Indien de eisen opgehoogd zouden worden, zou slechts een zeer klein gedeelte van de nieuw- en oudkomers in aanmerking kunnen komen voor het Nederlands staatsburgerschap. Hoewel aan het verkrijgen van het staatsburgerschap eisen gesteld kunnen worden, dient omgekeerd ook bedacht te worden dat staatsburgerschap de volledige acceptatie van de Nederlandse samenleving betekent. De Commissie verwijst daarbij naar de nadruk die in de 'klassieke' immigratielanden op naturalisatie wordt gelegd. De Commissie stelt in dat licht voor om het behalen van het inburgeringsexamen ook te omkleden met enig ceremonieel zoals dat in de klassieke immigratielanden gangbaar is en zoals dat ook al in enkele gemeenten in Nederland gebruikelijk is.

Literatuur

- Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Den Haag, 2004), Inburgering getoetst, Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (Den Haag, 2004), Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland
- Appel, René (1997), Tweede-taalverwerving in binnen- en buitenschoolse contexten. In Yolande Emmelot en Simon Verhallen, *Buitenschools leren in het NT2-onderwijs*. Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs Amsterdam (ITTA), Amsterdam, p 11-21
- Appel, René & Anne Vermeer (1994) *Tweede-taalverwerving en tweede-taalonderwijs*. Coutinho, Bussum 1994
- Bohnen e.a. (2004) *Laaggeletterd in de Lage Landen*. Hoge prioriteit voor beleid. Nederlandse Taalunie, Den Haag, 2004
- Brink, M & J.Klaver (2003), *Nieuwe wegen voor integratie: onderzoek naar de effectiviteit van duale trajecten voor inburgering*. Eindrapport. Regioplan, Amsterdam
- CBS, Statline
- *Certificaten Nederlands als Tweede Taal* (1991), Eindrapport van de Adviescommissie Invoering Certificaten Nederlands als Tweede Taal, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. SDU, Den Haag
- Coumou, Wim (1998), Het roer moet om. Drie veranderingslijnen voor het onderwijs NT2. in *Les* nr 91, p 6-10
- Coumou, W., G. van Hugte en A.-M. Speijers (1995), *Nieuwe Leerders-Nieuwe Wegen? Leertrajecten voor Nieuwkomers*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Coumou, W., E. Maton, E. Peytier, m.m.v. I. Schuurmans (2002), *Visietekst inburgering. Doelbewust inburgeren. Een visie op de inburgering van nieuwkomers en oudkomers in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: Nederlandse Taalunie
- Council of Europe (2001), *Common European framework of reference for languages. Learning, teaching, assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crick (2002), The new and the old. The report of the "Life in the United Kingdom"
- Dagevos, Jaco e.a. (2003), *Rapportage Minderheden 2003*. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, oktober 2003
- Dalderop, K., E. Liemberg & F. Teunisse (red.) (2002), *Raamwerk NT2. Naar een portfolio NT2*. De Bilt: BVE-Raad
- Duijm, Klaartje (2003), Inburgeringsbeleid over de grenzen: hoe doen andere landen het eigenlijk? In: *Les* nr 126, p 18-21
- *Erbij horen en meedoen*. Uitgangspunten voor integratie in de gemeente Amsterdam (2003), Gemeente Amsterdam
- Fermont, Ignace (2003), Inburgeren in Vlaanderen. In: *Les* nr 126, p 22
- Fick, M. & J. Scholte (2003), *Taalvakwerk, meetbaar resultaat!* Rapportage resultaten niveauverbetering Nederlands op de werkvloer. Prinsenbeek, november 2003
- Hart, Joep de (red) e.a. (2002) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag, juni 2002
- Heidelberger Forschungsprojekt 'Pidgin Deutsch' (1977), Die ungesteuerte Erlernung des Deutschen durch spanische und italienische Arbeiter. OBST, Beiheft 2
- Hulstijn, J. e.a. (1996) *Handboek Nederlands als tweede taal in de volwasseneducatie*. Amsterdam: Meulenhoff Educatief
- IBO Inburgering (2002), *Perspectief op integratie*. IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringbeleid. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringbeleid. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Janssen-van Dieten, A.-M. (2001), Voordelen én beperkingen van gestandaardiseerde toetsen vooral voor laagopgeleiden. *LES* 110 (april), p 32-33.
- Janssen-Van Dieten, Anne-Mieke & Anne Kerkhoff (2002), *De positie van het staatsexamen Nederlands als tweede taal in de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs*. Cinop, Den Bosch
- Kerkhoff, Anne (2002), Beoordelen en toetsen moeten ook meedoen. In: *Les* nr 120, p 4-7
- Kerkhoff, Anne (red) (2002), *Portfolio NT2: klaar voor de start*. Eindrapportage aan de opdrachtgever, het Ministerie van OCenW. Cinop, Den Bosch
- Liemberg E. en J. Hulstijn (1996) *Referentiekader NT2* Amersfoort: PROVE
- Liemberg, Ellie (2001), *Basistekst seminar Nederlandse Taalunie op 13 november 2001 over eindtermen en toetsen*, Nederlandse Taalunie, Den Haag
- Ministerie van Justitie (2003), Monitor Oudkomers 2003, Den Haag
- Ministerie van Justitie (2004), Inburgering Nieuwkomers 2002, Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering
- Ministerie van OCenW (1992) *Staatsexamenbesluit Nederlands als tweede taal* Den Haag: SDU

- Ministerie van OCenW (1995) Eindtermen NT2, I en II. *Uitleg OCenW-Regelingen nr. 31 a 20 december 1995*
- Perdue, C. ed (1993), *Adult Language Acquisition: cross-linguistic perspectives*, Vol I and II. Cambridge etc.: Cambridge University Press
- Raad van Maatschappelijk Ontwikkeling (2003). *Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving*. Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Den Haag, november 2003.
- Schumann, J.H. (1978), *The Pidginization Process; A model for second language acquisition*. Rowley (Mass.): Newbury House
- Sociaal-Economische Raad (2003), *Inburgeren met beleid. Advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid*. Den Haag: SER.
- Stoks, Gé & John De Jong (1999), Twee nieuwe Europese instrumenten voor het moderne vreemde talenonderwijs. Europees referentiekader en Taalportfolio. In: *Levende Talen* nr 540, p 325-331
- Taskforce Inburgering (2001, 2002, 2003), *Sleutels tot inburgering*. Den Haag
- *.Verbetering inburgering* (nr 1)
- *.Inburgering in Perspectief* (nr 5)
- *.Duale Trajecten Werk* (nr 6)
- *.De inburgeraar centraal* (nr 8)
- *.Klantmanagement en inburgeringsonderzoek* (nr 10)
- *.Duale trajecten opvoedingsondersteuning en sociale activering* (nr 13)
- Taskforce Inburgering (2002), *Meer dan een eerste stap*. Eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid, Den Haag
- Tesser, P. & R. van der Erf (2001), *Oudkomers in beeld*; een studie naar de omvang en kenmerken van migranten die zich vóór 1998 in Nederland hebben gevestigd. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004) (Commissie Blok), *Bruggen Bouwen*, Den Haag.
- Tubergen, Frank van & Matthijs Kalmijn (2002), *Tweede-taalverwerving en taalgebruik onder Turkse en Marokkaanse immigranten in Nederland: investering of gelegenheid?* In: *Migrantenstudies* nr 3, p 156-177
- Uunk, Wilfred (2002), *Concentratie en achterstand*. Over de samenhang tussen etnische concentratie en de sociaal-economische positie onder allochtonen en autochtonen. Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Erasmus Universiteit Rotterdam. Koninklijke Van Gorcum, Assen.
- Veldirectie Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (1997) *Eindtermen Educatie Zoetermeer*: Ministerie van OCenW
- Verhallen, S. et al. (2001), *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*. Den Haag: WRR Werkdocumenten W124.
- Verhallen, Simon (2004), *Duale en praktijkgerichte NT2-cursussen vragen om andere NT2-toetsen*. In: *Les* nr 127, p 8-9
- Zekhnini, Ahmed (2001), 'Je hebt je vrienden, de moskee en de Arabische tv'. Over Taalcontact en Tweede-taalverwerving. In: *Les* nr 113, p 24-26
- Zekhnini, Ahmed (2002), "Mijn broer vader, mijn broer van vrouw, ja, veel ehh familie in Nederland". Sociale netwerken, interactie en tweede-taalverwerving. In: Hans Bennis e.a. (red.) *Een buurt in beweging. Talen en Culturen in het Utrechtse Lombok en Transvaal*. Aksant, Amsterdam. p183-198.

Bijlagen

Regeling instelling adviescommissie normering inburgeringseisen

Regeling van 7 januari 2004, DDS 5250340/03;

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties;
handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

BESLUITEN:

Artikel 1

Er is een adviescommissie normering inburgeringseisen.

Artikel 2

1. De adviescommissie heeft tot taak te adviseren over de volgende vragen:

a. 1° in welke mate is het mogelijk om de beheersing van het Nederlands op basisniveau, die met het doel om een goede start met de integratie in Nederland als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000, te toetsen op alle vijf taalvaardigheden, te weten: luisteren, spreken, gespreksvaardigheden, lezen en schrijven;

2° welke eisen van taalvaardigheid, gerelateerd aan het Common European Framework of Reference, moeten worden beschouwd als een voldoende basisniveau voor de beheersing van het Nederlands om een goede start te kunnen maken met de integratie in Nederland, dat als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd;

3° welke onderwerpen en welke niveaus, gerelateerd aan één van de kwalificatie-structuren in de BVE-sector, van maatschappij-oriëntatie en kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting moeten worden beheerst en wat de gemiddelde tijdsinvestering is die daarmee gemoeid is om een goede start te kunnen maken met de integratie in Nederland, hetgeen als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd;

b. 1° in welke mate is het mogelijk om de beheersing van het Nederlands, die met het doel om een goede start met de integratie in Nederland als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in de artikelen 20 en 33 van de Vreemdelingenwet 2000, te toetsen op alle vijf taalvaardigheden, te weten: luisteren, spreken, gespreksvaardigheden, lezen en schrijven;

2° welke eisen van taalvaardigheid, gerelateerd aan het Common European Framework of Reference, moeten worden gesteld om zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse maatschappij en op de arbeidsmarkt, hetgeen als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd;

3° welke onderwerpen en welke niveaus, gerelateerd aan één van de kwalificatie-structuren in de BVE-sector, van maatschappij-oriëntatie en kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting moeten worden beheerst en wat de gemiddelde tijdsinvestering is die daarmee gemoeid is om zelfstandig te kunnen functioneren in de Nederlandse maatschappij en op de arbeidsmarkt, hetgeen als een voorwaarde zal worden gesteld voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Bijlage 1

2. De adviescommissie houdt bij haar advisering rekening met:

- a. analfabeten, geestelijke en lichamelijke gehandicapten;
- b. relevante internationale verdragen, zoals de artikelen 8, 12 en 14 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens, het VN-Vrouwenverdrag, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Europees Sociaal Handvest, de EU-richtlijn voor gezinshereniging en de Associatie-Overeenkomst EEG-Turkije.
- c. de uitkomsten van de evaluatie van de eindtermen voor de maatschappij-oriëntatie, waartoe inmiddels door de Staatssecretaris van OCW opdracht is verleend.

Artikel 3

De adviescommissie bestaat uit 8 leden.

Artikel 4

1. De adviescommissie brengt haar advies over artikel 2, eerste lid, onderdeel a in relatie met artikel 2, tweede lid, uit voor 31 januari 2004 aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.
2. De adviescommissie brengt haar advies over artikel 2, eerste lid, onderdeel b in relatie met artikel 2, tweede lid, uit voor 31 mei 2004 aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.
3. Na het uitbrengen van het advies, bedoeld in het tweede lid, is de adviescommissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de adviescommissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief aan het ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden.

Artikel 6

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 31 oktober 2003.
2. Deze regeling vervalt met ingang van 1 juli 2004.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling adviescommissie normering inburgeringseisen.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

Toelichting

Sedert de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers in 1998 zijn nieuwkomers verplicht een inburgeringsprogramma te volgen, dat erop is gericht de inburgeraar in staat te stellen een aanvang te maken met het integratieproces in de Nederlandse samenleving. Ook aan personen die vóór 1998 in Nederland arriveerden en die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn (“oudkomers”) worden op vrijwillige basis dergelijke programma’s aangeboden. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan personen die kinderen opvoeden en aan personen die geen werk hebben, en voor hun inkomen afhankelijk zijn van een uitkering. Deze programma’s worden gewoonlijk afgesloten met een toets, die globaal meet welk niveau van Nederlandse taalvaardigheid de inburgeraar heeft bereikt. Aan het afleggen van deze toets zijn voor de inburgeraar beperkte juridische en geen financiële gevolgen verbonden.

Het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 stelt nieuwe eisen aan inburgeraars, zowel aan gezinsherenigers, gezinsvormers, asielgerechtigden als aan bepaalde groepen oudkomers:

“Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. 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 behalen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders na het behalen ervan een gemaximeerde vergoeding voor gemaakte kosten voor de opleiding als stimulans voor het volgen daarvan”.

In de Beleidsbrief over het integratiebeleid die de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 16 september 2003 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, zijn de volgende markeringspunten van de nieuwe principes in het inburgeringsbeleid opgenomen.

- Nieuwkomers die zich op vrijwillige basis blijvend in ons land willen vestigen, dat wil zeggen gezinsvormers en gezinsherenigers, dienen vóór toelating tot Nederland aantoonbaar te beschikken over een basisniveau van taalvaardigheid in het Nederlands en elementaire kennis te hebben van de Nederlandse samenleving.
- Na vestiging in Nederland dienen nieuwkomers zich het gevorderde taalniveau en de kennis en de maatschappelijke vaardigheden eigen te maken die nodig zijn om als burger aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Dit maakt deel uit van de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd.
- Nieuwkomers die als asielzoeker toegang krijgen tot Nederland moeten, om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, voldoen aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden voor wat betreft de beheersing van het Nederlands en kennis van de samenleving als aan de overige nieuwkomers worden opgelegd.
- De inburgeringscursus wordt door de nieuwkomers en oudkomers op eigen kosten gevolgd. Door het opheffen van de gedwongen winkelnering bij ROC’s wordt de cursusmarkt geopend voor alternatieve aanbieders.
- Aan oudkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen en die een uitkering hebben, ingevolge een relevante werknemersverzekering, wordt dezelfde verplichting opgelegd als aan de nieuwkomers, namelijk dat zij voldoende inburgeren.

Bijlage 1

Het niet voldoen aan deze verplichting kan gevolgen hebben voor hun uitkering. Oudkomers met een bijstandsuitkering kunnen door gemeenten in dezelfde mate worden aangesproken

- om het vereiste niveau van inburgering te halen. De wijze waarop gemeenten vormgeven aan dit beleid, maakt onderdeel uit van de monitoring door het rijk.
- Beheersing van de Nederlandse taal en de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan de Nederlandse samenleving worden getoetst door middel van een inburgeringsexamen.
- Nieuwkomers en oudkomers die het vereiste niveau van inburgering hebben gehaald, kunnen in aanmerking komen voor een gemaximeerde vergoeding van gemaakte kosten.

Dit betekent dat normen zullen moeten worden vastgesteld voor het basisniveau Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting dat gezinsvormers en gezinsherenigers moeten aantonen, alvorens zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier. Aangezien de voorwaarden voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ook gelden voor de machtiging tot voorlopig verblijf, zal reeds bij de aanvraag van de machtiging tot voorlopig verblijf, dus in het buitenland, aan dit basisniveau voldaan moeten worden. Ook zullen normen moeten worden bepaald voor het niveau van taalbeheersing van het Nederlands en van kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting, die inburgeraars moeten aantonen om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Het kabinet is van mening dat voor de advisering over de te hanteren normen voor de beheersing van het Nederlands en voor de kennis van de Nederlandse maatschappij, geschiedenis en staatsinrichting een tijdelijke commissie van deskundigen het meest is aangewezen. In deze commissie zijn deskundigen op het gebied van toetsing en examinering, en deskundigen uit maatschappelijke organisaties en het openbaar bestuur bijeen gebracht. Het is juist de combinatie van deze deskundigheden, waarvan het kabinet verwacht dat de tijdelijke commissie binnen enkele maanden – de commissie wordt gevraagd eind januari en eind mei te adviseren - met een gefundeerd advies zal kunnen komen over de normen die moeten worden gehanteerd voor het examen op basisniveau en voor het inburgeringsexamen, (e.e.a. in samenhang met het niveau van de naturalisatietoets) om tot verantwoorde beslissingen over aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te kunnen komen.

De nieuwe eisen die het Hoofdlijnenakkoord stelt, vormen aanleiding om alternatieven te ontwikkelen voor het huidige toetsstelsel voor inburgering. Dit toetsstelsel kent immers alleen streefniveaus die moeten worden behaald voor het succesvol afronden van een inburgeringsprogramma. De Profieltoetsen NT-2, die thans worden gebruikt, zijn ontworpen om het globale beheersingsniveau per taalvaardigheid te meten, omdat daaraan beperkte juridische gevolgen worden verbonden. Nu het kabinet heeft besloten om ingrijpende gevolgen aan het examen op basisniveau en het inburgeringsexamen te verbinden, worden daarom thans andere toets- en examensystemen onderzocht.

De gedachtevorming over de inrichting van het gewenste examenstelsel is nog niet afgerond. Gezocht wordt naar een examensysteem dat aansluit bij de recente ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid, die steeds meer in de richting tenderen van duale trajecten en leren in de praktijk. Ook wordt aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen op het gebied van examinering in andere onderdelen van het onderwijs, die wijzen in de richting van een examensysteem dat bestaat uit combinaties van een centraal - en een instellingsgebonden deel van de examens. Bij de keuze die tussen de mogelijke

Bijlage 1

varianten zal moeten worden gemaakt, zullen overwegingen van praktische uitvoerbaarheid een belangrijke rol spelen.

De inrichting en de wijze van het organiseren van de inburgeringsexamens is overigens een vraagstuk dat los moet worden gezien van de vragen waarvoor de commissie wordt gesteld. Deze betreffen uitsluitend de normen die moeten worden gehanteerd bij het vaststellen van het antwoord op de vraag of een inburgeraar aan de eisen voor beheersing van het Nederlands en maatschappij-oriëntatie heeft voldaan. Gedacht wordt aan een systeem dat een oplopende reeks van normen kent voor het examen op basisniveau voor gezinsvormers en –herenigers in het buitenland en voor het inburgeringsexamen voor deze groepen en voor asielgerechtigden en uitkeringsafhankelijke oudkokers in Nederland. Aangezien er een wettelijke samenhang bestaat tussen de thans bestaande inburgeringscertificaten en vrijstellingen van de naturalisatietoets, kan het daarbij nodig zijn om de huidige normering van de naturalisatietoets te herzien. Daarover kan evenwel pas worden beslist nadat de commissie haar advies over de toetsen en examens heeft uitgebracht.

Voor de taalvaardigheidseisen wordt uitgegaan van het Common European Framework of Reference (CEFR), dat zich ook in Nederland ontwikkelt tot de algemene schaal voor taalvaardigheidsbeschrijvingen. Het CEFR onderscheidt vijf vaardigheden (luisteren, spreken, gespreksvaardigheden, lezen en schrijven), en zes niveaus van taalvaardigheid (A1, A2, B1, B2, C1, C2). Aansluiten van de eisen van taalvaardigheid bij de niveaus van het CEFR, impliceert dat toetsen beschikbaar zullen moeten zijn op tenminste vier en wellicht vijf van de zes niveaus van taalvaardigheid van het CEFR. Voor het zesde niveau is dat niet nodig: dit niveau is dat van de ‘native speaker’, een niveau dat voor inburgeraars niet aan de orde is.

1. Alle vijf taalvaardigheden toetsen?

De eerste vraag die aan de commissie wordt voorgelegd is of het mogelijk en wenselijk is van gezinsherenigers en gezinsvormers te eisen dat zij op elk van de vijf taalvaardigheden van het CEFR een nader te bepalen norm in het buitenland behalen voordat aan hen een machtiging tot voorlopig verblijf tijd wordt verleend. Denkbaar is ook een systeem waarbij een beperkter aantal taalvaardigheden wordt getoetst, of een systeem waarbij wel alle taalvaardigheden worden getoetst, maar waarbij niet steeds dezelfde norm voor alle taalvaardigheden wordt gehanteerd. Daarbij staat de commissie voor de afweging tussen de wens enerzijds dat inburgeraars in het Nederlands mondeling en schriftelijk kunnen communiceren om daarmee een snelle integratie te kunnen realiseren, en de omstandigheid anderzijds dat een aanzienlijk deel van de populatie ook niet in de eigen taal is gealfabetiseerd, dan wel het Latijnse schrift niet beheerst. Voorts wordt van de commissie gevraagd rekening te houden met geestelijke en lichamelijke gehandicapten. De commissie zal hierbij ook de bevindingen moeten betrekken van een ambtelijke werkgroep die op dit moment onderzoek verricht naar de vraag of en in hoeverre aan gezinsherenigers en gezinsvormers eisen van taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving kunnen worden gesteld, gelet op de bepalingen van het EVRM en andere relevante internationale verdragen. Voor de afwegingen van de commissie is hierbij ook relevant dat het niet in het voornemen van de regering ligt om in het buitenland taalcursussen te organiseren of instructiemateriaal beschikbaar te stellen.

2. Welke norm voor taalvaardigheid kan het beste worden gehanteerd voor toetsing van gezinsvormers en –herenigers in het buitenland en voor asielgerechtigden in Nederland?

Aan één van de niveaus voor taalvaardigheid van het CEFR zal de norm moeten worden gerelateerd, op basis waarvan de beslissing kan worden genomen of een nieuwkomer – voor wat betreft zijn of haar beheersing van een basisniveau Nederlands – al dan

Bijlage 1

niet in aanmerking komt voor het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf. Aan de commissie wordt daarom in de tweede plaats gevraagd in haar advies een beargumenteerde uitspraak te doen over de vraag aan welk niveau van het CEFR deze norm kan worden gerelateerd. Met andere woorden: welk niveau van taalbeheersing kan in redelijkheid worden beschouwd als een basisniveau Nederlands, dat een basis biedt voor een snelle integratie alhier en communicatie in het Nederlands op een basaal niveau mogelijk maakt?

3. Welke norm voor taalvaardigheid zou moeten worden gehanteerd voor het inburgeringsexamen in Nederland?

Alle nieuwkomers (gezinsvormers, gezinsherenigers en asielgerechtigden) en die oudkomers die afhankelijk zijn van een uitkering, leggen een inburgeringsexamen af in Nederland. Dit inburgeringsexamen omvat toetsen op taalvaardigheid, maatschappijoriëntatie en kennis van de Nederlandse samenleving, en op andere, specifieke competenties. De commissie zal bij de beantwoording van de vraag naar de gewenste normen voor taalvaardigheid in het Nederlands de afweging moeten maken tussen de wens om een hoog – maar onrealistisch – taalniveau te indiceren, waarmee inburgeraars zich – bijkans als autochtonen – kunnen bewegen in Nederland, en een minimaal niveau waarbij inburgeraars geacht kunnen worden om zelfstandig te kunnen functioneren in het maatschappelijk verkeer en op de arbeidsmarkt. Die norm zal natuurlijk wel een hogere norm moeten zijn dan de norm voor het examen op basisniveau, die gezinsvormers en gezinsherenigers in het buitenland moeten behalen.

Ook hier is de omstandigheid van belang dat er grote verschillen bestaan tussen inburgeraars in cognitieve vaardigheden, en in niveaus van beheersing van de moedertaal in woord en geschrift. Omdat aan het succesvol afronden van het inburgeringsexamen juridische en financiële gevolgen zullen worden verbonden, en omdat tussen inburgeraars grote verschillen bestaan, spelen bij het vaststellen van deze norm natuurlijk ook overwegingen van rechtsgelijkheid een belangrijke rol. Ondanks alle verschillen tussen inburgeraars zal de norm, waarop de beslissing moet worden gebaseerd of een kandidaat het vereiste niveau van taalvaardigheid heeft behaald, een eenduidige norm moeten zijn, die voor alle nieuwkomers geldt. Nog te bezien valt of deze norm ook voor alle oudkomers dient te gelden.

Tenslotte kan het niveau van taalvaardigheid, vereist voor het behalen van de inburgeringsexamen, niet los worden gezien van het niveau dat wordt gesteld voor het behalen van een naturalisatietoets. Aan het inburgeringsexamen kunnen immers geen zwaardere eisen worden gesteld dan aan de naturalisatietoets. De normen voor de naturalisatietoets vallen, zoals hierboven reeds aangegeven, verder buiten de opdracht van de commissie.

4. Welk niveau van kennis over maatschappij-oriëntatie en kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting dienen gezinsvormers en gezinsherenigers tenminste te beheersen?

Het is onwenselijk dat nieuwkomers de beslissing nemen om naar Nederland te migreren zonder dat zij zich hebben verdiept in de Nederlandse samenleving, in de normen en waarden, en in de geschiedenis en staatsinrichting van ons land. Het ligt dan ook in het voornemen van het kabinet om van nieuwkomers die vrijwillig naar Nederland komen te vragen zich op deze onderwerpen te prepareren. Om een machtiging tot voorlopig verblijf te kunnen verwerven, zullen zij in het land van herkomst moeten aantonen over een basisniveau van kennis van deze onderwerpen te beschikken, evenals over een basisniveau taalvaardigheid Nederlands. Aan de commissie wordt dan ook gevraagd over welke onderwerpen gezinsvormers en –herenigers tenminste kennis zul-

Bijlage 1

len moeten aantonen en op welk niveau, gerelateerd aan de Kwalificatiestructuur Educatie. Hierbij is van belang dat de Staatssecretaris van OC&W inmiddels opdracht heeft gegeven om de bestaande eindtermen voor maatschappij-oriëntatie te evalueren. Naar verwachting zal het evaluatierapport voor het eind van het jaar verschijnen, zodat de commissie dit bij haar overwegingen zal kunnen betrekken. Ook dient hierbij te worden bedacht dat het kabinet niet voornemens is om cursussen of educatief materiaal in het buitenland beschikbaar te stellen: deze nieuwkomers hebben reeds relaties in Nederland die geacht kunnen worden de benodigde leermiddelen voor hun partners beschikbaar te stellen. En ook hier zijn de grenzen die het EVRM en andere relevante internationale verdragen stellen aan beperkingen van gezinshereniging en gezinsvorming natuurlijk een belangrijke factor in de afwegingen, die de commissie gevraagd wordt te maken. Gelet daarop wordt van de commissie ook gevraagd wat de gemiddelde tijdsinvestering is die gemoeid is met het behalen van een basisniveau in het buitenland.

5. Welke onderwerpen op het gebied van maatschappij-oriëntatie, geschiedenis, en staatsinrichting zouden moeten worden getoetst bij het inburgeringsexamen, en welke norm moet daarbij worden gehanteerd?

Maatschappij-oriëntatie vormt het tweede onderdeel van het inburgeringsexamen. De thans bestaande eindtermen voor dit onderdeel beschrijven vaak gevraagde en praktisch toepasbare kennis en vaardigheden: wat moet je als inburgeraar in Nederland kunnen en wat moet je daarvoor weten. De eindtermen voor dit onderdeel bevinden zich thans op niveau 2 van de Kwalificatiestructuur Educatie (KSE). De thans noodzakelijke geachte inhoudsgebieden van maatschappij-oriëntatie zijn: Vreemdeling in Nederland; Werk, inkomen en geldzaken; Wonen; Post en telefoon; Verkeer; Gezondheid; Onderwijs; Omgaan met Nederlanders; Hulp zoeken; Vrije tijd. Daarnaast zijn er “nice to know”-doelen. De MO-toets bestaat uit een basistoets en vijf subtoetsen. De kandidaat maakt in elk geval de basistoets en kiest daarbij twee subtoetsen. Nu de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van Justitie voor 2003 de regering heeft verzocht “ervoor te zorgen dat kennis van de Nederlandse geschiedenis en de Nederlandse staatsinrichting onderdeel uitmaakt van de inburgeringstoets”, zullen voor dit onderdeel ook eindtermen en een normering moeten worden vastgesteld. De commissie zou zich hierbij tevens kunnen laten inspireren door de eindtermen en eisen die in het reguliere onderwijs op dit terrein worden gesteld. Aan de commissie wordt daarom in de vijfde plaats de vraag voorgelegd welk kennisniveau op deze onderdelen redelijkerwijs van cursisten kan worden verlangd, en welke norm daarvoor kan worden bepaald. Ook bij deze norm is de verhouding van belang met hetgeen in de naturalisatietoets van naturalisandi wordt gevraagd. De norm voor dit onderdeel van het inburgeringsexamen zal evenmin zwaarder kunnen zijn dan de norm voor de naturalisatietoets.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

Samenstelling adviescommissie normering inburgeringseisen

Voorzitter: de heer J. Franssen

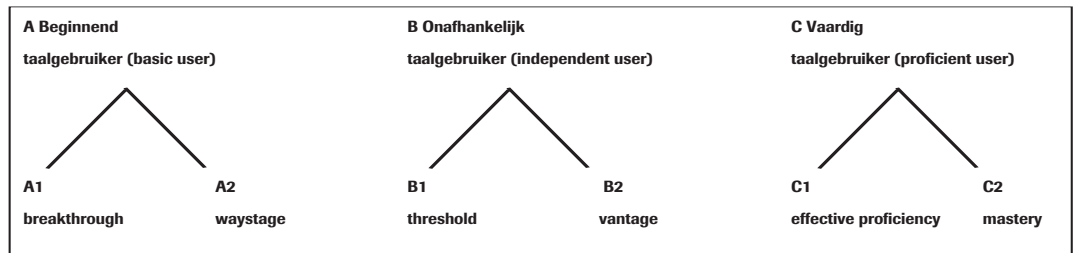
Commissieleden: de heer M. Baba
mevrouw G. Fidancan
de heer K. Jaspert
de heer J. Meerman
mevrouw M. Vliegthart
mevrouw E. Vogelaar
de heer A. Zijderveld
de heer W.J. Zwalve

Niveau A2 van het raamwerk NT2

Toelichting

Het beheersingsniveau NT2 voor het inburgeringsexamen is afkomstig uit de niveauomschrijvingen van het Raamwerk NT2 (BVE-raad, De Bilt 2002). Het Raamwerk NT2 is gebaseerd op het Common European Framework of Reference (CEF, Council of Europe 2001).

In het CEF wordt een Europese schaal van taalvaardigheid gepresenteerd, bestaande uit 6 niveaus die zijn vastgesteld voor 5 vaardigheden, te weten: lezen, luisteren, gesprekken voeren (mondelinge interactie), spreken (monologen) en schrijven. De volgende niveaus van taalvaardigheid worden onderscheiden: A1, A2, B1, B2, C1, C2.



Het Raamwerk NT2 is een vertaling en bewerking van de niveaubeschrijvingen uit deze publicatie en voorzien van een groot aantal voor NT2 -leerders relevante voorbeelden. Hieronder een korte toelichting op de niveau-beschrijving.

Het Raamwerk NT2 verdeelt de taalvaardigheid in vijf subvaardigheden: luisteren, lezen, spreken, gesprekken voeren en schrijven. Het Inburgeringsniveau NT2, zoals hier beschreven, sluit aan op het een na laagste niveau, namelijk A2.

De niveau-indeling van het Raamwerk is cumulatief, dat wil zeggen: beheersing van niveau A2 sluit beheersing van het onderliggende niveau A1 in. Wie A2 beheerst voldoet dus ook aan de omschrijvingen van niveau A1.

Voor het niveau A2 zijn in totaal 5 cellen beschreven, voor elk van de afzonderlijke taalvaardigheden één. Per cel wordt de volgende informatie gegeven:

- Het beheersingsniveau: de vetgedrukte omschrijving is overgenomen uit de officiële vertaling door J. de Jong van de zogeheten self-assessment grid, tabel 2 van het CEF.
- De eerste kolom van de tabel beschrijft de te onderscheiden subvaardigheden bij de betreffende taalvaardigheid. Deze zijn ontleend aan het CEF. De subvaardigheden worden nader beschreven met behulp van descriptoren; dit is de tekst die direct onder elke subvaardigheid staat.
- De overige kolommen verschillen per vaardigheid. Voor lezen en luisteren volgen de kolommen 'tekstkenmerken receptief' en 'strategieën'. De kolom tekstkenmerken is gevuld met de aanwijzingen die de descriptoren op dit punt geven. Voor gesprekken is er naast de kolom 'tekstkenmerken receptief' uiteraard een kolom 'tekstkenmerken productief' opgenomen. De vaardigheden spreken (monologen) en schrijven kennen alleen een kolom 'tekstkenmerken productief'.
- Tot slot zijn voorbeelden van de descriptoren opgenomen, als illustratie bij wat een bepaalde vaardigheid concreet voorstelt. Deze voorbeelden kennen een verdeling in drie subdomeinen, namelijk
 1. het domein werk: voor inburgeraars wier toekomstperspectief gericht is op werk, of die reeds werk hebben

Bijlage 3

2. het domein opleiding: voor inburgeraars wier toekomstperspectief gericht is op het volgen van een opleiding (of die reeds aan een opleiding deelnemen)
 3. het domein dagelijks leven: bestemd voor alle inburgeraars
- De beschreven voorbeelden zijn overigens niet uitputtend maar slechts indicatief wat betreft de beheerste vaardigheden.

Om te zien hoe het Inburgeringsniveau NT2 past binnen het geheel van de globale schalen voor taalvaardigheid van het CEF, geven we eerst een totaaloverzicht.

Basisgebruiker

A1

Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen gericht op de bevrediging van concrete behoeften begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont, mensen die hij/zij kent en dingen die hij/zij bezit. Kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen.

A2

Kan zinnen en regelmatig voorkomende uitdrukkingen begrijpen die verband hebben met zaken van direct belang (bijvoorbeeld persoonsgegevens, familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Kan communiceren in simpele en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling over vertrouwde en alledaagse kwesties vereisen. Kan in eenvoudige bewoordingen aspecten van de eigen achtergrond, de onmiddellijke omgeving en kwesties op het gebied van diverse behoeften beschrijven.

Onafhankelijk gebruiker

B1

Kan de belangrijkste punten begrijpen uit duidelijke standaardteksten over vertrouwde zaken die regelmatig voorkomen op het werk, op school en in de vrije tijd. Kan zich redden in de meeste situaties die kunnen optreden tijdens het reizen in gebieden waar de betreffende taal wordt gesproken. Kan een eenvoudige lopende tekst produceren over onderwerpen die vertrouwd of die van persoonlijk belang zijn. Kan een beschrijving geven van ervaringen en gebeurtenissen, dromen, verwachtingen en ambities en kan kort redenen en verklaringen geven voor meningen en plannen.

B2

Kan de hoofdgedachte van een ingewikkelde tekst begrijpen, zowel over concrete als over abstracte onderwerpen, met inbegrip van technische besprekingen in het eigen vakgebied. Kan zo vloeiend en spontaan reageren dat een normale uitwisseling met moedertaalsprekers mogelijk is zonder dat dit voor een van de partijen inspanning met zich meebrengt. Kan duidelijke, gedetailleerde tekst produceren over een breed scala van onderwerpen; kan een standpunt over een actuele kwestie uiteenzetten en daarbij ingaan op de voor- en nadelen van diverse opties.

Vaardig gebruiker

C1

Kan een uitgebreid scala van veeleisende, lange teksten begrijpen en de impliciete betekenis herkennen. Kan zichzelf vloeiend en spontaan uitdrukken zonder daarvoor aantoonbaar naar uitdrukkingen te moeten zoeken. Kan flexibel en effectief met taal omgaan ten behoeve van sociale, academische en beroepsmatige doeleinden. Kan een duidelijke, goed gestructureerde en gedetailleerde tekst over complexe onderwerpen produceren en daarbij gebruikmaken van organisatorische structuren en verbindingswoorden.

C2

Kan vrijwel alles wat hij hoort of leest gemakkelijk begrijpen. Hij kan informatie die afkomstig is van verschillende gesproken en geschreven bronnen samenvatten, argumenten reconstrueren en hiervan samenhangend verslag doen. Hij kan zichzelf spontaan, vloeiend en precies uitdrukken en kan hierbij fijne nuances in betekenis, zelfs in complexere situaties onderscheiden.

Bovenstaande is een vertaling van de globale schalen uit het Common European Framework (CUP editie, pg 24. Vertaling van John de Jong en Francis Staatsen).

Omschrijving van het niveau NT2 voor het Inburgeringsexamen

Vaardigheid: Luisteren Niveau: A2

Beheersingsniveau:

Kan zinnen en de meest frequente woorden begrijpen die betrekking hebben op gebieden die van direct persoonlijk belang zijn (bijvoorbeeld basisinformatie over zichzelf en zijn/haar familie, winkelen, plaatselijke omgeving, werk). Kan de belangrijkste punten in korte, duidelijke, eenvoudige boodschappen en aankondigingen volgen.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Strategieën
1 Gesprekken tussen moedertaalsprekers verstaan Kan gewoonlijk het onderwerp bepalen in gesprekken om hem/haar heen, wanneer er langzaam en duidelijk gesproken wordt.	onderwerp Teksten hebben betrekking op eenvoudige en vertrouwde onderwerpen en van direct belang voor hem/haar	signalen herkennen en interpreteren Kan op basis van een idee over de betekenis van het geheel van korte teksten over alledaagse en concrete onderwerp, de waarschijnlijke betekenis van onbekende woorden uit de context afleiden.
2 Luisteren als lid van een live publiek (geen descriptor op dit niveau)	woordgebruik en zinsbouw Het taalgebruik is eenvoudig	
3 Luisteren naar aankondigingen en instructies Kan de hoofdzaken begrijpen in korte, heldere en eenvoudige boodschappen en aankondigingen. Kan eenvoudige aanwijzingen begrijpen.	tempo en articulatie De spreker spreekt rustig en duidelijk	
4 Luisteren naar TV, video- en geluidsopnames Kan hoofdpunten van korte en duidelijke berichten op radio en tv begrijpen als onderwerp en context bekend zijn en wanneer er langzaam en duidelijk wordt gesproken.	tekstlengte Teksten zijn kort.	

Bijlage 3

Voorbeelden bij de descriptors bij luisteren A2:

Voor alle voorbeelden op A2 geldt dat zij over onderwerpen gaan die direct betrekking hebben op de luisteraar of waarmee de luisteraar anderszins vertrouwd is. Bovendien dienen sprekers langzaam en duidelijk te spreken.

1 Gesprekken tussen moedertaalsprekers verstaan

Werk

- Kan het onderwerp bepalen van lunchgesprekken tussen collega's.
- Kan het onderwerp bepalen van discussies tussen collega's bijvoorbeeld in een werkoverleg.
- Kan het onderwerp bepalen van gesprekken tussen klanten en collega's.

Opleiding

- Kan het onderwerp bepalen van pauzegesprekken tussen medecursisten.
- Kan het onderwerp bepalen van vragen die medecursisten aan docent stellen.

Dagelijks leven

- Kan het onderwerp bepalen van gesprekken op straat.
 - Kan het onderwerp bepalen van een gesprek tussen twee moedertaalsprekende vriendinnen.
 - Kan het onderwerp bepalen van een gesprek tussen een moeder en haar kind op de speelplaats van school.
- Etc.

2 Luisteren naar aankondigingen en instructies

Werk

- Kan instructies en aanwijzingen met betrekking tot werkzaamheden begrijpen, bijvoorbeeld bestellingen.
- Kan beschrijvingen van voorwerpen, personen en situaties begrijpen.
- Kan een uitleg begrijpen over waar bijvoorbeeld kantoorartikelen liggen, of waar iemand zich bevindt in een gebouw.

Opleiding

- Kan instructies en aanwijzingen over de werking van een apparaat begrijpen als die bij het apparaat worden uitgelegd.
- Kan beschrijvingen van voorwerpen, personen en situaties begrijpen.
- Kan roostermededelingen begrijpen.
- Kan instructies van docent begrijpen.

Dagelijks leven

- Kan eenvoudige routebeschrijvingen begrijpen.
 - Kan instructies over het gebruik van een medicijn begrijpen.
- Etc.

3 Luisteren naar TV, video- en geluidsopnames (A2)

Werk

- Kan korte aanwijzingen van een telefonische computer begrijpen (bijvoorbeeld om een bepaalde persoon/afdeling aan de telefoon te krijgen).
- Kan een kort bericht over openingstijden van een bedrijf op een antwoordapparaat begrijpen.
- Kan een kort verzoek over de intercom van bedrijf om bepaalde nummers te bellen of naar een bepaalde plek te komen begrijpen.
- Kan een korte instructievideo over werkzaamheden begrijpen.

Opleiding

Bijlage 3

- Kan een eenvoudige instructievideo begrijpen.
- Kan de hoofdzaken van korte aankondigingen via een intercom begrijpen.

Dagelijks leven

- Kan eenvoudige aanwijzingen van een telefonische computer begrijpen (bijvoorbeeld om een bepaalde persoon/afdeling aan de telefoon te krijgen).
 - Kan een kort bericht over openingstijden van een bedrijf op een antwoordapparaat begrijpen.
 - Kan de belangrijkste informatie uit korte standaardberichten op radio en tv (weerbericht, verkeersinformatie, politiebericht etc.) begrijpen wanneer deze langzaam en duidelijk worden gebracht.
 - Kan bij korte berichten hoofdpunten van het dagelijks nieuws op radio en tv begrijpen.
 - Kan bij korte berichten een omroepbericht op een station of in de trein begrijpen.
- Etc.

Vaardigheid: Lezen Niveau: A2

Beheersingsniveau:

Kan korte, eenvoudige teksten lezen. Kan specifieke voorspelbare informatie vinden in eenvoudige, alledaagse teksten zoals advertenties, menu's en dienstregelingen. Kan korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Strategieën
<p>1 Correspondentie lezen Kan korte, eenvoudige brieven, faxen en emails over vertrouwde onderwerpen begrijpen.</p> <p>2 Oriënterend lezen Kan specifieke, voorspelbare informatie vinden in eenvoudig alledaags materiaal zoals advertenties, prospectussen, menu's, referentielijsten en roosters. Kan specifieke informatie in lijsten vinden en de benodigde informatie daaruit halen (bijvoorbeeld het gebruik van de Gouden Gids om bepaalde diensten of goederen te vinden). Kan alledaagse borden en mededelingen begrijpen: in openbare ruimtes zoals op straat, in restaurants, treinstations, en werkplaatsen, die bijvoorbeeld instructies of waarschuwingen voor gevaar betreffen.</p> <p>3 Lezen om informatie op te doen Kan specifieke informatie vinden in eenvoudig geschreven materiaal dat hij/zij tegenkomt zoals brieven, brochures of korte krantenartikelen die gebeurtenissen beschrijven.</p> <p>4 Instructies lezen Kan eenvoudige instructies bij apparatuur begrijpen die men in het dagelijks leven tegenkomt – zoals in een telefooncel.</p>	<p>onderwerp Alledaags, bekend en concreet</p> <p>woordgebruik en zinsbouw Hoogfrequente woorden en woorden bekend uit de eigen taal of behorend tot internationaal vocabulaire. Teksten zijn eenvoudig en helder van structuur.</p> <p>tekstindeling De indeling geeft visuele ondersteuning bij het begrijpen van de tekst.</p> <p>tekstlengte Korte teksten.</p>	<p>signalen herkennen en interpreteren Kan op basis van een idee over de betekenis van het geheel van korte teksten over alledaagse en concrete onderwerp, de waarschijnlijke betekenis van onbekende woorden uit de context afleiden.</p>

Bijlage 3

Voorbeelden bij de descriptors bij lezen A2:

Voor alle voorbeelden op A2 geldt dat zij handelen over vertrouwde concrete onderwerpen en gebruik maken van hoogfrequente woorden en standaardtaal. De structuur is eenvoudig en helder en wordt door lay-out en eventueel met behulp van illustraties ondersteund.

1 Correspondentie lezen

Werk

- Kan een korte, eenvoudige brief, e-mail of fax begrijpen, bijvoorbeeld een verzoek om iets toe te sturen, het plaatsen van een bestelling, het maken of bevestigen van een afspraak.
- Kan een eenvoudig briefje of memo van een collega begrijpen.
- Kan korte, eenvoudige standaardbrieven en circulaires begrijpen van bedrijf over bijvoorbeeld een vergadering of een personeelsuitje.

Opleiding

- Kan een kort, eenvoudig briefje of e-mail van docent begrijpen: uitgevallen lessen in verband met studiemiddag docenten, excursie, schoolreis.
- Kan een kort, eenvoudig e-mailbericht van medecursist begrijpen: huiswerk, afspraken in kader van werken aan praktijkopdracht of project.

Dagelijks leven

- Kan een korte simpele persoonlijke brief of kaart begrijpen: bijvoorbeeld vakantie-groet, uitnodiging, aankondiging werkzaamheden, verhuisbericht.
 - Kan een eenvoudige uitnodiging voor een buurtbijeenkomst begrijpen.
 - Kan standaardbrieven en circulaires begrijpen van school van de kinderen over: sportdag, excursie, schoolreisje, ouderavond.
 - Kan kaarten met een vaste vorm begrijpen: geboorte, rouw, felicitatie.
- Etc.

2 Oriënterend lezen

Werk

- Kan de nodige informatie halen uit een eenvoudige mededeling op het mededelingenbord: aankondiging bijeenkomst, vergadering, werkberichten.
- Kan de nodige informatie halen uit alledaagse borden en mededelingen op werkplaatsen zoals bijvoorbeeld kantineregels, waarschuwingen voor gevaar.
- Kan de nodige informatie halen uit een werkrooster.
- Kan posters op het werk begrijpen.
- Kan bonnen en formulieren begrijpen.

Opleiding

- Kan de nodige informatie halen uit een eenvoudige mededeling op het prikbord: aankondiging bijeenkomst, vergadering, feest.
- Kan de nodige informatie halen uit informatie over roosterwijzigingen en vakantiedata.
- Kan de nodige informatie halen uit een lesrooster, inclusief wijzigingen daarbij.
- Kan een eenvoudige versie van een eentalig woordenboek begrijpen.

Dagelijks leven

- Kan specifieke informatie vinden op een menukaart: prijs van gerechten, vegetarische gerechten.
- Kan specifieke informatie vinden in een schema met tijden: vertrektijden bus, openingstijden bibliotheek/winkel.
- Kan specifieke informatie vinden in een eenvoudig, kort krantenbericht over een bekend onderwerp: ophaaldagen oud papier, nieuwe fietsenstalling.

Bijlage 3

- Kan de nodige informatie halen uit alledaagse borden en mededelingen in openbare ruimtes: borden op het station met informatie over vertrektijden, 'hier melden', waarschuwingen.
 - Kan de Gouden Gids gebruiken om bepaalde diensten of goederen te vinden.
 - Kan specifieke informatie vinden in simpel geschreven krantenberichten, bijvoorbeeld straatnaam + bijbehorende mededeling in berichten van de gemeente, kleine advertenties met betrekking tot tweedehands goederen, woonruimte.
- Etc.

3 Lezen om informatie op te doen

Werk

- Kan specifieke informatie begrijpen in een eenvoudig geschreven informatietekst over een uitzendbureau.
- Kan een korte, eenvoudige vacature begrijpen.
- Kan specifieke informatie begrijpen in een korte, eenvoudige tekst in een nieuwsbrief van het werk/werkkrant/afdelingsblad.
- Kan specifieke informatie begrijpen in korte informatieve of beschrijvende teksten: stukjes uit een folder, brochure of catalogus: bijvoorbeeld met betrekking tot te bestellen materiaal.

Opleiding

- Kan de nodige informatie halen uit een aankondiging van een informatiebijeenkomst van een opleiding.
- Kan specifieke informatie begrijpen in informatieve teksten in lesboeken, voor tweede-taalleerders geschreven of herschreven.
- Kan specifieke informatie begrijpen in eenvoudige teksten in een schoolkrant.
- Kan de nodige informatie halen uit een eenvoudige cursusbeschrijving van een cursus.

Dagelijks leven

- Kan de nodige informatie halen uit een korte reclamefolder.
- Kan specifieke informatie begrijpen in brochures en korte krantenartikeltjes.

4 Instructies lezen

Werk

- Kan simpele instructies begrijpen bij apparaten die men op het werk tegenkomt: bijvoorbeeld prijstang, kassa, kopieerapparaat.
- Kan voorschriften begrijpen: gedragsregels voor gebruik van de kantine, verlof vragen, ziek melden, etc.

Opleiding

- Kan frequente instructiewoorden uit de schooltaal begrijpen: instructies bij opdrachten en oefeningen.
- Kan aanwijzingen bij computerprogramma's begrijpen.
- Kan frequente termen met betrekking tot handelingen opvolgen.

Dagelijks leven

- Kan simpele instructies bij apparatuur begrijpen die men in het dagelijks leven tegenkomt, bijvoorbeeld een telefooncel, automaat voor treinkaartjes, de giromaat, een automaat voor frisdrank/snoep.
 - Kan een eenvoudige instructie over het omgaan met NS-kaartmachine begrijpen.
 - Kan een eenvoudig recept begrijpen.
- Etc.

Vaardigheid: Gesprekken voeren Niveau: A2

Beheersingsniveau:

Kan communiceren over eenvoudige en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling van informatie over vertrouwde onderwerpen en activiteiten betreffen.

Kan zeer korte sociale gesprekken aan, alhoewel hij/zij gewoonlijk niet voldoende begrijpt om het gesprek zelfstandig gaande te houden.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Tekstkenmerken productief
<p>1 Informele gesprekken Kan sociale contacten tot stand brengen: groeten en afscheid nemen, zichzelf of anderen voorstellen, bedanken, op uitnodigingen, suggesties en verontschuldigen reageren indien direct tot hem/haar gericht en langzaam en duidelijk gesproken en ze zelf doen. Is echter niet een staat zonder medewerking van de gesprekspartner het gesprek op gang te houden. Kan op eenvoudige wijze voorkeur en mening uitdrukken over vertrouwde alledaagse onderwerpen.</p> <p>2 Bijeenkomsten en vergaderingen Kan zeggen wat hij/zij denkt in een formele vergadering als hij/zij rechtstreeks wordt aangesproken, op voorwaarde dat hij/zij, indien nodig, om herhaling kan vragen.</p> <p>3 Zaken regelen Kan aangeven dat hij/zij de gesprekspartner volgt en kan, als de gesprekspartner zich daarvoor inspant, begrijpen wat er gedaan moet worden. Kan informatie vragen over reizen en kan gebruik maken van het openbaar vervoer. Kan informatie vragen over zaken en kan eenvoudige transacties doen in winkels, postkantoren en banken. Kan informatie geven en ontvangen over hoeveelheden, nummers, prijzen, etc.</p> <p>4 Informatie uitwisselen Kan eenvoudige aanwijzingen en instructies geven en opvolgen. Kan communiceren binnen eenvoudige en dagelijkse taken waarin gevraagd wordt om een eenvoudige en directe uitwisseling van informatie.</p>	<p>onderwerp De onderwerpen zijn alledaags en vertrouwd.</p> <p>woordgebruik en zinsbouw Woordgebruik is eenvoudig. Zinnen zijn kort.</p> <p>tempo en articulatie Er wordt langzaam gesproken en duidelijk gearticuleerd.</p> <p>hulp De gesprekspartner past zijn taalgebruik aan de taalgebruiker aan door langzaam en duidelijk te spreken, te controleren of hij/zij begrepen wordt en waar nodig te herformuleren of te herhalen. De gesprekspartner biedt hulp bij het formuleren en verhelderen van wat de taalgebruiker wil zeggen. Vragen en uitingen zijn direct aan de taalgebruiker gericht.</p>	<p>onderwerp De onderwerpen zijn alledaags en vertrouwd.</p> <p>woordenschat en woordgebruik Standaard patronen met uit het hoofd geleerde uitdrukkingen en kleine groepen van woorden waarmee beperkte informatie wordt overgebracht m.b.t. eenvoudige alledaagse situaties.</p> <p>grammaticale correctheid Correct gebruik maken van eenvoudige constructies, bevat echter ook systematisch elementaire fouten.</p> <p>interactie Antwoorden op vragen en reacties op eenvoudige uitspraken. Indicaties van begrip maar weinig initiatief om de conversatie gaande te houden.</p> <p>vloeïendheid Zeer korte uitingen, met veel voorkomende pauzes, valse starts en het herformuleren van uitingen.</p> <p>coherentie Groepen woorden zijn verbonden met eenvoudige voegwoorden, zoals: 'en', 'maar' en 'omdat'.</p> <p>uitspraak De uitspraak is duidelijk genoeg om verstaanbaar te zijn, ondanks een hoorbaar accent. Gesprekspartners vragen af en toe om herhaling.</p>

Bijlage 3

Voorbeelden bij de descriptoren bij gesprekken voeren A2:

Voor alle voorbeelden op A2 geldt dat door betrokken deelnemers in directe interactie met elkaar en langzaam en duidelijk wordt gesproken. Het initiatief ligt doorgaans bij de andere gesprekspartners.

1 Informele gesprekken

Werk

- Kan gesprekjes voeren met collega's over wat ze het weekend gedaan hebben of gaan doen, over hun huis, gezin, en dergelijke.
- Kan deelnemen aan small talk: gesprekjes over het weer, hobby's, TV, e.d.
- Kan instemming, waardering, blijdschap, afkeur uitdrukken.
- Kan een gesprekje voeren over actuele zaken met collega's.
- Kan plannen voor het weekend bespreken met collega's.
- Kan zijn/haar mening verwoorden in een gesprekje met collega's.
- Kan begrijpen waar collega's het over hebben wanneer ze onderling langzaam en duidelijk spreken.

Opleiding

- Kan gesprekjes voeren met medecursisten over wat ze het weekend gedaan hebben of gaan doen, over hun huis, gezin, en dergelijke.
- Kan deelnemen aan small talk: gesprekjes over het weer, hobby's, TV, e.d.
- Kan instemming, waardering, blijdschap, afkeur uitdrukken.
- Kan een gesprekje voeren over actuele zaken met medestudenten.
- Kan plannen voor het weekend bespreken met medestudenten.
- Kan zijn/haar mening verwoorden in een gesprekje met medestudenten.
- Kan begrijpen waar docenten het over hebben wanneer ze onderling langzaam en duidelijk spreken.

Dagelijks leven

- Kan gesprekjes voeren met bekenden over wat ze het weekend gedaan hebben of gaan doen, over hun huis, gezin, en dergelijke.
 - Kan deelnemen aan small talk: gesprekjes over het weer, hobby's, TV, e.d.
 - Kan instemming, waardering, blijdschap, afkeur uitdrukken.
 - Kan een gesprekje voeren over actuele zaken met vrienden.
 - Kan plannen voor het weekend bespreken met vrienden.
 - Kan zijn/haar mening verwoorden in een gesprekje met de buurman.
 - Kan begrijpen waar burens het over hebben wanneer ze onderling langzaam en duidelijk spreken.
- Etc.

2 Bijeenkomsten en vergaderingen

Opleiding

- Kan tijdens een groepsgesprek eigen mening geven, als dat rechtstreeks gevraagd wordt en hij/zij eventueel kan vragen om herhaling.
- Kan tijdens een MR-vergadering zijn/haar bezwaren kenbaar maken tegen bijvoorbeeld veranderingen in het rooster, als rechtstreeks om zijn/haar mening gevraagd wordt.

Werk

- Kan tijdens een werkoverleg eigen mening geven, als dat rechtstreeks gevraagd wordt en hij/zij eventueel kan vragen om herhaling.

Bijlage 3

Dagelijks leven

- Kan tijdens een verenigingsvergadering eigen mening geven over een voorstel, als dat rechtstreeks gevraagd wordt en hij/zij eventueel kan vragen om herhaling.
 - Kan tijdens een ouderraad zijn/haar bezwaren kenbaar maken tegen bijvoorbeeld de introductie van een vierdaagse schoolweek, als dat rechtstreeks gevraagd wordt.
- Etc.

3 Zaken regelen

Werk

- Kan hulp vragen en aanbieden.
- Kan vragen naar afdelingen voor bepaalde diensten.
- Kan verduidelijking vragen bij een salarisbriefje.
- Kan vragen om goederen uit het magazijn.
- Kan informeren naar de prijzen van broodjes in de kantine.
- Kan aangeven dat hij/zij het gesprek kan volgen of niet.

Opleiding

- Kan met medecursist overleggen over een gezamenlijk te maken werkstuk.
- Kan afspraken maken over planning van een project.
- Kan informeren naar toelatingsvoorwaarden.
- Kan boeken bestellen in de schoolboekhandel.
- Kan informeren naar het schoolreisje.
- Kan aangeven dat hij/zij het gesprek kan volgen of niet.

Dagelijks leven

- Kan met de buurman overleggen over het gezamenlijk plaatsen van een schutting.
- Kan met de buurtvereniging afspraken maken over een grote schoonmaakactie in de buurt.
- Kan met de oudervereniging een schoolfeest organiseren.
- Kan een treinkaartje kopen.
- Kan informeren naar aankomst- en vertrektijden van treinen en bussen.
- Kan een paspoort aanvragen.
- Kan informatie vragen over activiteiten in de omgeving.
- Kan aangeven dat hij/zij het gesprek kan volgen of niet.

4 Informatie uitwisselen

Werk

- Kan met collega's bespreken waar hij/zij mee bezig is.
- Kan klanten de weg wijzen in het gebouw.
- Kan desgevraagd persoonlijke informatie geven tijdens een eenvoudig sollicitatiegesprek.
- Kan vragen beantwoorden over zijn/haar dagelijks werk.

Opleiding

- Kan vragen stellen over regels op school.
- Kan vragen stellen over presentieregeling.
- Kan informatie geven over openingstijden van de bibliotheek.

Dagelijks leven

- Kan informatie geven over zijn/haar familie.
 - Kan voorbijganger de weg wijzen naar het postkantoor.
 - Kan vragen stellen en beantwoorden over hobby's.
 - Kan antwoord geven op eenvoudige vragen tijdens telefonische enquêtes.
 - Kan vragen beantwoorden over het land van herkomst voor verenigingsbladje.
 - Kan de storingsdienst bellen als de lift in het flatgebouw kapot is.
- Etc.

Vaardigheid: Spreken Niveau: A2

Beheersingsniveau:

Kan een reeks uitdrukkingen en zinnen gebruiken om in eenvoudige bewoordingen familie en andere mensen, leefomstandigheden, opleiding en huidige of meest recente baan te beschrijven.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken productief
<p>1 Monologen Kan zijn/haar familie, woonomstandigheden, onderwijservaring, huidige of meest recente baan beschrijven Kan in eenvoudige bewoordingen mensen, plaatsen en eigendommen beschrijven.</p> <p>2 Een publiek toespreken Kan een eenvoudig, kort, vooraf ingeoeffend praatje houden over een bekend onderwerp Kan op eenvoudige vragen reageren als hij/zij om herhaling kan vragen en enige hulp geboden wordt bij het formuleren van het antwoord.</p>	<p>onderwerp De onderwerpen zijn alledaags en vertrouwd.</p> <p>woordenschat en woordgebruik Standaardpatronen met uit het hoofd geleerde uitdrukkingen en kleine groepen van woorden waarmee beperkte informatie wordt overgebracht in eenvoudige alledaagse situaties.</p> <p>grammaticale correctheid Correct gebruik van eenvoudige constructies, maar bevat nog systematisch elementaire fouten.</p> <p>vloeiendheid Overwegend zeer korte uitingen, met veel pauzes, valse starts en herformuleringen.</p> <p>coherentie Groepen woorden zijn verbonden door middel van eenvoudige voegwoorden, zoals: 'en', 'maar' en 'omdat'.</p> <p>uitspraak De uitspraak is duidelijk genoeg om de spreker te kunnen volgen, ondanks een hoorbaar accent. Luisteraars zullen af en toe om herhaling moeten vragen.</p>

Voorbeelden bij de descriptoren bij spreken A2:

Voor alle voorbeelden op A2 geldt dat de spreker langzaam en met een duidelijk, soms minder goed verstaanbaar accent spreekt. Het taalgebruik is eenvoudig en de onderwerpen beperken zich tot concrete zaken.

1 Monologen

Werk

- Kan aan collega's of familie/bekenden beschrijven hoe de nieuwe chef eruit ziet.
- Kan beschrijven hoe een werkdag eruit ziet.
- Kan beschrijven wat de belangrijkste activiteit op het werk is.
- Kan een eenvoudige uitleg geven aan een nieuwe collega over de werkzaamheden.
- Kan uitleggen hoe veel voorkomende procedures in zijn werk gaan.
- Kan aan een collega uitleg geven over de kopieermachine.

Bijlage 3

Opleiding

- Kan globaal iets vertellen over een gevolgde cursus: duur, kosten, globale inhoud.
- Kan uitleggen hoe hij/zij een huiswerkopdracht uitgevoerd heeft.
- Kan beschrijven wat voor soort opleiding hij/zij volgt en voor welk beroep hij/zij opgeleid wordt.
- Kan eigen opleidingsachtergrond beschrijven.
- Kan aan medecursist uitleg geven over hoe bijvoorbeeld de computer werkt.
- Kan uitleggen wat hij/zij van stage heeft geleerd.

Dagelijks leven

- Kan bij de dokter vertellen wat de aard van een lichamelijke klacht is.
 - Kan aan bekenden vertellen hoe eigen huis eruit ziet.
 - Kan uitleggen hoe een bepaald gerecht klaargemaakt wordt.
- Etc.

2 Een publiek toespreken

Werk

- Kan een heel eenvoudige voorbereide instructie verzorgen aan nieuwe collega's.
- Kan met enige voorbereiding algemene dingen vertellen over het bedrijf waar men werkzaam is (soort producten, aantal werknemers, soort klanten).
- Kan met enige voorbereiding een rondleiding verzorgen over de eigen afdeling of andere afdelingen waar men zelf bekend is.
- Kan met enige voorbereiding een uitleg geven over de belangrijkste instructies zijn bij calamiteiten op het werk.

Opleiding

- Kan met enige voorbereiding een groepsindeling bekend maken, bijvoorbeeld op een sportdag.
- Kan met enige voorbereiding uitleg geven over een activiteit, bijvoorbeeld een schoolfeest aan een groep.
- Kan een kort van tevoren voorbereid verhaal houden over een bekend onderwerp.
- Kan met enige voorbereiding een verhaal vertellen over het bedrijf waar hij/zij stage heeft gelopen.

Dagelijks leven

- Kan met enige voorbereiding iets vertellen over een vertrouwd onderwerp, bijvoorbeeld over het eigen land, eigen geboortestreek, over familie, op een avond in het buurthuis.
 - Kan een voorbereide inleiding houden over de eigen cultuur, godsdienst, gewoonten etc. op een avond in het buurthuis.
- Etc.

Vaardigheid: Schrijven

Niveau: A2

Beheersingsniveau:

Kan korte, eenvoudige notities en boodschappen opschrijven. Kan een zeer eenvoudige persoonlijke brief schrijven, bijvoorbeeld om iemand voor iets te bedanken.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken productief
<p>1 Correspondentie Kan heel eenvoudige persoonlijke brieven schrijven om dankbaarheid of verontschuldigen overbrengen.</p> <p>2 Aantekeningen, berichten, formulieren Kan een korte, eenvoudige boodschap noteren als om herhaling of herformulering gevraagd kan worden. Kan korte, eenvoudige aantekeningen of boodschappen gerelateerd aan zaken van onmiddellijke noodzaak schrijven.</p> <p>3 Verslagen en rapporten (geen descriptor op dit niveau)</p> <p>4 Vrij schrijven Kan een aantal eenvoudige frases en zinnen over familie, leefomstandigheden, educatieve achtergrond, huidige of meest recente baan schrijven.</p>	<p>Onderwerp De onderwerpen zijn alledaags en vertrouwd.</p> <p>woordenschat en woordgebruik Standaardpatronen met uit het hoofd geleerde uitdrukkingen en kleine groepen van woorden waarmee beperkte informatie wordt overgebracht.</p> <p>grammaticale correctheid Eenvoudige constructies, echter systematisch met elementaire fouten.</p> <p>spelling en interpunctie Korte zinnen over alledaagse onderwerpen - bijvoorbeeld een routebeschrijving- zijn correct overgeschreven. Spelling van korte woorden die binnen het mondelinge vocabulaire van de schrijver vallen is fonetisch redelijk correct (volgt echter niet noodzakelijk de standaard spellingsconventies)</p> <p>coherentie Groepen woorden zijn verbonden met behulp van eenvoudige voegwoorden, zoals: 'en', 'maar' en 'omdat'.</p>

Voorbeelden bij de descriptoren bij schrijven A2:

Voor alle voorbeelden op A2 geldt dat de onderwerpen handelen over de directe leefwereld van de schrijver of over alledaagse onderwerpen. De woordenschat en het gebruik van grammaticale structuren is zeer beperkt. De spelling kan wanneer deze niet direct van een voorbeeld is overgeschreven afwijken van de spellingsregels maar is fonetisch redelijk correct voor zover de woorden behoren tot de mondelinge woordenschat van de schrijver.

1 Correspondentie

Werk

- Kan een kort bedankbriefje schrijven aan een collega.
- Kan een kort briefje/e-mailbericht aan een klant met verontschuldigen voor een gemaakte fout overschrijven.
- Kan in een standaard fax of e-mailbericht de details van een afspraak doorgeven.

Opleiding

- Kan briefje/e-mailbericht schrijven aan medeleerling met een bedankje voor de hulp.
- Kan briefje/e-mailbericht aan de docent met excuses voor vertraging (van inleveren van werkstuk) overschrijven.
- Kan een kort briefje schrijven om zichzelf afwezig te melden.

Bijlage 3

Dagelijks leven

- Kan een ansichtkaart schrijven om te vertellen hoe de vakantie bevalt.
- Kan voor zichzelf of een familielid een bericht van verhindering schrijven voor tants/darts/dokter, etc.
- Kan een kort briefje schrijven om voor een kind vrij te vragen van school.
- Kan een gesprek over een kind aanvragen met een kort briefje aan de leerkracht.
- Kan een begeleidend briefje schrijven bij het opsturen van een formulier of een pakje.

2 Aantekeningen, berichten, formulieren

Werk

- Kan verlof aanvragen mbv een standaardformulier.
- Kan een bestelling noteren op een standaardformulier.
- Kan in een kort berichtje voor een collega een boodschap doorgeven, in trefwoorden.
- Kan een korte notitie maken van iets dat de chef in een werkoverleg zegt.
- Kan voor zichzelf een lijstje maken met aantekeningen voor een gesprek met een leidinggevende.
- Kan informatie over zichzelf noteren op een eenvoudig aanmeldingsformulier voor een bedrijfscursus (vooropleiding, beschikbaarheid).
- Kan een eenvoudig kaartje maken om een artikel/diensten te koop aan te bieden of te vragen (in de nieuwsbrief, op het prikbord).

Opleiding

- Kan accuraat huiswerk noteren in de agenda.
- Kan op een eenvoudig aanvraagformulier voor studiepakket de benodigde gegevens noteren.
- Kan een korte notitie maken van iets dat de docent zegt in de klas.
- Kan een eenvoudig kaartje maken om een artikel of diensten te koop aan te bieden of te vragen (in de schoolkrant).

Dagelijks leven

- Kan een telefonisch doorgegeven boodschap noteren voor een huisgenoot, in trefwoorden.
 - Kan in een e-mailbericht aan een kennis een afspraak maken met betrekking tot activiteit (hobby, sporten, fietsen, boodschappen).
 - Kan een korte notitie in een agenda schrijven (privé-afspraken).
 - Kan een eenvoudig kaartje maken om een artikel /diensten te koop aan te bieden of te vragen (in regionale krant, wijkblad).
- Etc.

3 Vrij schrijven

Werk

- Kan opschrijven welk werk hij/zij graag zou doen.
- Kan opschrijven welk werk hij/zij al gedaan heeft en hoe hij/zij dat vond.

Opleiding

- Kan opschrijven welke opleiding hij/zij wil kiezen en waarom.
 - Kan opschrijven welke opleiding hij/zij al gevolgd heeft en hoe hij/zij dat vond.
 - Kan een fictief verhaaltje schrijven bij een afbeelding of foto gestuurd door een aantal vragen/aandachtspunten.
 - Kan opschrijven wat er gebeurt naar aanleiding van een serie afbeeldingen.
 - Kan opschrijven wat er gebeurt naar aanleiding van een praktijkopdracht.
 - Kan een kort verhaaltje schrijven over de eigen familie (samenstelling, karakteristieken).
- Etc.

Integratie en inburgering

In discussies over migranten duiken steevast begrippen op als integratie, inburgering, participatie en zelfstandig functioneren. Migranten dienen te integreren, daarvoor is inburgering nodig, doel ervan is dat de mensen participeren in de Nederlandse samenleving, dat zij hier zelfstandig kunnen functioneren. Toch is niet altijd duidelijk wat onder deze noties verstaan wordt. Wanneer zijn migranten geïntegreerd? Uit welke elementen bestaat de integratie? Is inburgering hetzelfde als integratie? Zo nee, waarin zit dan het verschil? Wanneer functioneert iemand zelfstandig? Is er een relatie tussen zelfstandigheid en een bepaald taalniveau? De definities en omschrijvingen zijn niet eenduidig en dikwijls vaag.

Historie

De parlementaire onderzoekscommissie Blok, die het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar heeft onderzocht, laat zien hoe het integratiebeleid zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw is het overheidsbeleid enerzijds gericht op integratie, anderzijds op remigratie. Centraal staat dat migranten hier tijdelijk zijn, Nederland is geen immigratieland. Enige mate van inpassing van migranten lijkt wenselijk, maar de mensen blijven hier niet en dienen dus de kans te krijgen hun eigen identiteit te bewaren.

In de jaren tachtig wordt duidelijk dat het verblijf van migranten niet tijdelijk is. Een WRR rapport (1979) stelt daarom voor het beleid te richten op volwaardige deelname van de minderheden aan de samenleving, met gelijke kansen, rechten en plichten, en zonder discriminatie. Minderheid en meerderheid moeten zich voor elkaars opvattingen openstellen en erkennen dat aanpassing aan beide zijden verlangd wordt. De regering sluit bij deze opvatting aan en opeenvolgende minderhedennota's bevatten doelstellingen als: gelijke kansen voor autochtonen en allochtonen, geen gedwongen assimilatie en segregatie, het verminderen van sociale en economische achterstand, en het scheppen van voorwaarden voor emancipatie van minderheidsgroepen.

In de jaren negentig treedt er, zo stelt de commissie Blok, een verschuiving op van minderhedenbeleid naar integratiebeleid. Het beleid streeft naar vergroting van de participatie in onderwijs en arbeidsmarkt. Meer dan daarvoor is het integratiebeleid gericht op individuen. Een nieuw WRR rapport (Allochtonenbeleid 1989) stelt dat de migratie naar Nederland zal blijven voortduren. Het begrip 'actief burgerschap' komt op, het wordt leidend beginsel voor het beleid. Bij actief burgerschap ligt de nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid en rechten en plichten. In reactie op het rapport stelt het kabinet de positieverbetering van minderheden en een snelle inburgering van nieuwkomers centraal. Nieuwkomers dienen de taal te leren en informatie over hun nieuwe samenleving te krijgen. Het minderhedenbeleid heet voortaan 'integratiebeleid'. Het accent ligt op burgerschap en de integratie van minderheden in de samenleving, waarbij werk en onderwijs de belangrijkste pijlers zijn. Sociale integratie wordt gezien als wederkerig proces van acceptatie.

Primaire doelstelling van de nota Kansen krijgen, kansen pakken (van de eerste minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid, Van Boxtel 1998) is eveneens actief burgerschap, hetgeen betekent dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn plaats in de samenleving. Het Strategisch akkoord uit 2002 stelt dat integratie wederzijdse aanpassing veronderstelt, integratie met behoud van pluriformiteit. Er komt een verplichte inburgering voor nieuwkomers; voor uitkeringsafhankelijke oudkomers wordt eveneens een inburgeringsverplichting aangekondigd. De rapportage Integratiebeleid minderheden (2003) stelt dat allochtone en autochtone burgers vooral geprikkeld moeten worden om zelf de integratie ter hand te nemen. 'Gedeeld burgerschap' en 'meedoen' worden de sleutelbegrippen. Eind 2003 wordt een vernieuwd inburgeringsstelsel aangekondigd, geconcretiseerd in de Contourennota 'Herziening van het inburgeringsstelsel' (2004). Aan inburgering worden ingrijpende voorwaarden gesteld en er komt een inburgeringsexamen, met verblijfsrechtelijke consequenties.

Bijlage 4

Omschrijvingen en definities

Integratie wordt thans door velen verbonden met actief burgerschap. Ook het kabinet doet dat en heeft deze notie als volgt gedefinieerd: 'Burgerschap is het bindende element (van het integratiebeleid) Burgerschap houdt in dat we een gemeenschappelijke taal spreken, dat we overeenstemming hebben over basiswaarden en normen, dat we bereid zijn een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de gemeenschap van burgers en dat we elkaar de ruimte geven in datgene waarin we van elkaar verschillen.' Een burger heeft volgens de overheid de volgende vaardigheden nodig om aan de samenleving te kunnen deelnemen: taalbeheersing; concurrentiekracht op met name de arbeidsmarkt; vaardigheden in het sociale verkeer; acceptatie van gemeenschappelijke basiswaarden; naleving van geldende normen; wederzijdse openheid over verschillen.

De commissie Blok hanteert de volgende definitie van integratie: 'Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd' (p 521).

De afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen waarin een uiteenzetting wordt gegeven van het begrip integratie (IBO Inburgering 2002, Visietekst Inburgering 2002, publicaties van de Taskforce Inburgering, SER 2003, RMO 2003, RWI 2002). Samengevat komt het integratiebegrip daarin grofweg neer op de volgende vijf aspecten.

- Ten eerste betekent integratie: volwaardig deelnemen aan de samenleving. Iedereen moet zich als vrije en zelfstandige burger een volwaardige maatschappelijke positie kunnen verwerven. Dat komt neer op: vaardigheid in de Nederlandse taal, kennis van samenleving en van maatschappelijke verhoudingen, kennis van belangrijke politieke en maatschappelijke instellingen, van waarden en normen, van grondrechten, van de geschiedenis van Nederland, en daarnaast een opleiding, een baan en goede huisvesting;
- Ten tweede betekent integratie dat alle burgers zich houden aan de regels en normen van de Nederlandse democratische rechtsstaat (met inbegrip van de internationale mensenrechtenverdragen). Die regels en normen betreffen kernwaarden als: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, gelijkheid van man en vrouw, gelijkheid van een ieder voor de wet, mensen dienen zich te kunnen ontplooiën volgens eigen inzichten, maken van vrije keuzes, etcetera. De regels en wetten waarin deze waarden zijn vervat bieden bescherming tegen ongelijke behandeling, tegen willekeur, tegen uitbuiting en discriminatie;
- Ten derde: naast officiële wetten en regels van de Nederlandse rechtsstaat kent de samenleving tal van ongeschreven regels, afspraken en maatschappelijke codes om met elkaar om te gaan. Voor integratie in de samenleving en het goed functioneren van de migrant is kennis en naleving van zulke ongeschreven regels, afspraken en codes van groot belang;
- In de vierde plaats dienen migranten zich thuis te voelen in hun nieuwe samenleving. Integratie hangt dus samen met de vraag of de betrokkenen zelf vinden dat zij geïntegreerd zijn. Naast de beschikking over (praktische) kennis en vaardigheden zoals taalvaardigheid, het hebben van werk, etcetera, speelt daarbij sterk het gevoel van welbevinden mee, weten dat men gewaardeerd wordt in de nieuwe samenleving, daarin is opgenomen, een plek gegund wordt, geen discriminatie, etcetera. Het betekent ook dat men –binnen zekere grenzen- ruimte krijgt om uiting te geven aan aspecten van de eigen cultuur en identiteit en de erkenning daarvan door de Nederlandse samenleving;

Bijlage 4

- Tenslotte: van geïntegreerde burgers wordt verwacht dat zij op een bepaalde manier actief zijn in het maatschappelijk leven: in het buurthuis, als vrijwilliger bij een sportclub, als leesmoeder, lid van het schoolbestuur, actief in kerk of moskee, lid van een politieke partij, onderdeel van een maatschappelijke organisatie, etcetera. Behalve wederzijds respect en verdraagzaamheid veronderstelt integratie dus een actieve betrokkenheid van de migranten, op elkaar en op de Nederlandse samenleving. Integratie houdt in dat er wederzijdse contacten zijn en dat migranten daadwerkelijk deelnemen aan allerlei organisaties en maatschappelijke verbanden.

Integratie is beslist niet gelijk aan 'assimilatie', in de zin dat van migranten wordt gevraagd op te gaan in de Nederlandse cultuur en dat zij de eigen cultuur en identiteit volledig opgeven. In het dagelijks spraakgebruik heeft integratie soms de betekenis van aanpassen, en dan vooral in de zin van "zij moeten doen zoals wij doen".

Volgens sommigen is volledige integratie in een vreemde cultuur moeilijk. Hoe goed allochtonen hun best doen, in de ogen van 'insiders' blijven zij toch vaak buitenstaanders. Slagen in het maatschappelijke, sociale, en economische leven is dus geen garantie voor integratie en acceptatie. Verder wijst de geschiedenis uit dat integratie een langdurig proces is; opname in de samenleving neemt minimaal twee en meestal drie generaties in beslag. Het verwerven van het 'burgerschap voor gevorderden' (RMO 2003) is een proces van jaren. Autochtonen krijgen langdurig de kans om de benodigde vaardigheden te ontwikkelen én structuren en gewoonten van de Nederlandse samenleving te leren kennen. Ook nieuwkomers, evenals een deel van de oudkomers, zouden die kans moeten krijgen.

In de integratienota van de gemeente Amsterdam wordt met betrekking tot het integratiebegrip het beeld van de snelweg gehanteerd. Migranten dienen zich in te voegen op de snelweg. Daar gelden bepaalde regels, voor wie er mag rijden, met welke voertuigen, met welke snelheid, hoe in te halen, etcetera. Vanuit de oprit komen nieuwe voertuigen de weg op. Af en toe is groot onderhoud nodig omdat er gaten in de weg zitten. Weggebruikers dienen zich aan spelregels te houden, anders komen er ongelukken. 'De snelweg, dat is de (...) samenleving. De voertuigen in al hun diversiteit, dat zijn onze burgers. Het verkeer vanuit de oprit, dat zijn de nieuwkomers' (Gemeente Amsterdam, 2003).

Tweezijdigheid

Volgens velen heeft integratie een tweezijdig perspectief. Het gaat niet alleen om de persoon die moet integreren, maar ook het geheel waarbinnen dat moet gebeuren. Integratie vraagt enerzijds om een inspanning van migranten: zij moeten iets doen, iets leren, een traject ingaan. Anderzijds zal ook de samenleving in actie moeten komen. Bij inburgering is sprake van een wisselwerking tussen maatschappij en inburgeraar. Vanzelfsprekend dient de inburgeraar moeite te doen om zich kennis en vaardigheden eigen te maken. Daarnaast dient hij ook de gelegenheid te krijgen om 'mee te doen' (Verhallen e.a. 2001): de maatschappij moet daarvoor toegankelijk zijn of toegankelijk worden gemaakt. Hoe opener de samenleving zich opstelt, hoe makkelijker het voor een inburgeraar zal zijn om te participeren. Als voorbeeld: taalvaardigheidseisen om aan de slag te kunnen in een baan hangen sterk af van de flexibiliteit binnen bedrijven in de omgang met werknemers met een beperkte taalkennis.

Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de verantwoordelijkheid van de samenleving voor de integratie van inburgeraars ook concreet te maken. Zo zijn werkgevers en werkgevers- / werknemersorganisaties nodig voor het totstandkomen van leer- / werk-trajecten. Voor maatschappelijke stages en vrijwilligerswerk zijn nog veel meer partijen nodig. Als dergelijk maatschappelijk initiatief niet van de grond komt, zal de overheid –vooral de gemeente- inspanningen dienen te verrichten om die betrokkenheid los te maken.

Bijlage 4

Relatie tussen inburgering en integratie

In het dagelijks spraakgebruik wordt inburgeren dikwijls gelijk gesteld met integreren. In veel rapporten (IBO Inburgering, RMO, commissie Blok) wordt inburgering echter opgevat als het zetten van een eerste stap op weg naar integratie. Inburgering omvat niet het hele integra-tieproces, maar is wel een belangrijk beginpunt. Dit is conform de omschrijving van de huidige Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN): 'Het inburgeringbeleid is erop gericht de eerste stap aan te bieden die leidt tot zelfstandig deelnemen aan de maatschappij: door inburgering worden nieuwkomers in staat gesteld aansluiting te vinden bij educatie en arbeidsmarkt'.

Inburgering staat ten dienste van integratie en kan worden gezien als het voorportaal ervan. Voor de RMO functioneert de inburgeringcursus als een entree tot de samenleving. Niet gezegd is dat mensen die een inburgeringcursus gevolgd hebben, ook echt al geïntegreerd zijn. Vaak spreken migranten na afloop van de cursus nog te weinig Nederlands om goed te kunnen participeren. Voor nieuwkomers gaat het duidelijk om een eerste stap, voor oudkomers is sprake van een inhaalslag.

De RMO wijst er op dat de ontwikkeling van actief burgerschap en van de daarvoor benodigde vaardigheden, eigenlijk pas echt begint na afloop van de inburgeringcursus. De ontwikkeling van het 'burgerschap voor gevorderden' (in de zin van integratie) is een langdurig proces, waaraan nooit een einde komt, ook al omdat de dynamiek van de samenleving steeds nieuwe vormen van burgerschap doet ontstaan.

Omvang van de inburgering

Als inburgering wordt opgevat als 'eerste stap' op weg naar verdere integratie, dan is een belangrijke vraag natuurlijk: hoe groot moet die eerste stap zijn? Voor de WIN wordt de omvang van de inburgering vooral aangegeven door het aantal beschikbare uren, gemiddeld 600 uur. Behoudens de streefdoelen (NT2-niveau 2 voor laagopgeleiden en niveau 3 voor hoogopgeleiden) is er eigenlijk geen inhoudelijke afbakening voor het traject. Een dergelijke afbakening is niet mogelijk en tegelijkertijd ook niet nodig. Hoe groot die eerste stap dient te zijn, is in feite willekeurig. Belangrijk is dat er een garantie is dat de inburgeraar uiteindelijk bij zijn einddoel aankomt.

Perspectief van de inburgeraar

Bij het zetten van een eerste stap (inburgering) is het vanzelfsprekend uiterst belangrijk om het einde van het traject (integratie) goed voor ogen te houden. In de inburgeringspraktijk bleef in het verleden het perspectief van de inburgeraar vaak lang uit beeld (Coumou e.a. 2002, Taskforce Inburgering 2001 en 2002). Het programma-aanbod van de inburgeringscursussen bleef daarom vaak lang steken in algemene pro-gramma's; programma's die weinig te maken hadden met de plaats waarnaar de migrant op weg was. Met als gevolg: moeizame vooruitgang, geringe niveauverhoging, weinig doorstroming naar opleiding of werk, motivatieverlies, frustratie en uitval.

Inburgering en integratie dienen echter nauw op elkaar betrokken te worden. Einddoel van een traject dient te zijn dat de migrant net als ieder ander moet kunnen participeren in voor hem relevante sectoren van de maatschappij. Inburgering dient daarom, volgens Coumou e.a. 2002, geplaatst te worden in het kader van iemands loopbaan. Een inburgeringstraject moet zich dus richten op het verhogen van kennis en vaardigheden die nodig zijn om in een bepaald domein (werk, opleiding, opvoedingsondersteuning, sociale activering) te functioneren. Nederlands leren is daarvan slechts een onderdeel. Het traject is pas af als de inburgeraar aan het werk is, het diploma van een of andere opleiding op zak heeft of in algemene zin maatschappelijk functioneert, bijvoorbeeld als vrijwilliger. Alle activiteiten binnen de inburgering dienen zoveel mogelijk in het teken geplaatst te worden van dat eindperspectief. Voor een goede inburgering kan dus niet worden volstaan met een standaardaanbod. Inburgeraars verschillen sterk van elkaar, zowel wat betreft uitgangssituatie als toekomstperspectief.

Bijlage 4

Duale trajecten

Ook volgens de Taskforce Inburgering is het van belang het in-burgeringstraject zo snel mogelijk in het perspectief te plaatsen van de plaats die de migrant uiteindelijk in de samenleving wil innemen. De Taskforce bepleit daarbij het 'leren door participeren'. Daarvoor zijn duale trajecten geschikt; trajecten waarbij taalverwerving gecombineerd wordt met een onderdeel gericht op participatie, bijvoorbeeld werken of het volgen van een beroepsopleiding. Deze combinatie heeft een positieve invloed op het verloop van het inburgeringstraject. De effectiviteit van de taalverwerving en de participatie worden erdoor bevorderd. De RWI definieert duale trajecten als volgt:

Inburgeringstrajecten waarin taallessen worden gecombineerd en afgestemd met één of meer trajectonderdelen gericht op arbeid (stoeleiding) en/of arbeidsgerichte scholing met als doel uit te stromen naar regulier werk, gecombineerd met het behalen of verhogen van (start)kwalificaties. Ook de RMO en de SER pleiten voor de ontwikkeling van duale trajecten, niet alleen als combinatie van arbeid en in-burgeringscursus, maar ook in combinatie met onderwijs, vrijwilligerswerk of de opvoeding van kinderen. Het gaat erom dat deelnemers 'leren door te doen' in plaats van een theoretisch onderwijs. Hoofddeed is dat de taalverwerving sneller gaat en beter beklijft als het in een context plaatsvindt, door de migrant te laten inburgeren in een maatschappelijke omgeving.

Zelfstandig functioneren en de Nederlandse taal

Een belangrijke vraag in de inburgeringsdiscussie is: Wanneer functioneert iemand zelfstandig en is daarvoor een objectieve norm in de vorm van bepaald taalniveau aan te geven?

Vanzelfsprekend is vaardigheid in het Nederlands belangrijk voor het functioneren (Coumou e.a. 2002). Maar taalvaardigheid trekt vaak onevenredig veel aandacht. Andere factoren zijn minstens zo belangrijk: inzet en houding, assertiviteit, vaardigheid om te onderhandelen, motivatie, enzovoort. Iemand kan een gebrek aan taalvaardigheid vaak compenseren, door grote vakkundigheid (op een werkplek), door beheersing van sleutelvaardigheden en studievaardigheid (belangrijk voor een opleiding), door motivatie en enthousiasme. Zo kan het gebeuren dat iemand die volgens een taalvaardigheids-toets slechts op NT2-niveau 1 zit, toch prima functioneert. De relatie tussen de taaleisen in een bepaald maatschappelijk domein en de aanwezige taalvaardigheid is minder rigide dan op het eerste gezicht wordt gedacht. Eigenlijk is het onmogelijk om absolute uitspraken te doen over taalniveaus nodig voor opleiding of werk. Voorbeeld: iemand die een beroepsopleiding volgt maar beschikt over vakken-nis of vakvaardigheid omdat hij al gewerkt heeft in het betreffende beroep, kan met een lager taalniveau toe dan iemand voor wie het vak totaal nieuw is. In (beroeps)opleidingen met veel praktijkscholing kunnen cursisten met een lager taalniveau instappen dan in puur theoretische opleidingen. Wanneer een docent iets in de praktijk kan voordoen of de cursisten daadwerkelijk bepaalde beroepshandelingen kan laten uitvoeren, is het onderwijs makkelijker te volgen dan wanneer zij theorie uit een boek leren. En in opleidingen waar de vakdocent geschoold is in de tweedetaal didactiek en dus weet hoe hij les moeten geven aan allochtone cursisten, zullen dezen het beter doen dan in opleidingen waar dat niet het geval is.

De relatieve rol van het Nederlands speelt ook op de arbeidsmarkt. Sommige functies lijken te vragen om een hoge taalvaardigheid, terwijl het feitelijk om routinehandelingen gaat (baliefunctie waar telefoontjes binnenkomen die op eenzelfde manier moeten worden doorverbonden). Sommige taaltaken in een bedrijf zijn ingewikkeld maar komen hooguit enkele malen per jaar voor (controle van een apparaat aan de hand van een gebruiksaanwijzing). Taalvaardigheid kan ook op de werkplek zelf worden bijgeleerd, dat bijleren gaat sneller op het werk zelf dan erbuiten. Zinnige uitspraken of iemand qua taalvaardigheid geschikt is voor een functie zijn pas te doen als iemand enige tijd in het bedrijf heeft meegedraaid.

Samengevat: zelfstandig functioneren op het werk, in een opleiding of anderszins hangt niet louter af van voldoende taalvaardigheid. Taalvaardigheid is zeker belangrijk, maar hooguit een van de factoren die het succes van zelfstandig functioneren bepalen.

Sociale afstand

In deze bijlage wordt nader ingegaan op het begrip 'sociale afstand' van migranten tot de Nederlandse samenleving. Besproken worden achtereenvolgens: het wonen in concentratiewijken, contacten met autochtonen, en de beheersing van het Nederlands.

Geconcentreerd wonen

Bekend is dat allochtonen geografisch gezien ongelijk zijn gespreid. Zij wonen voornamelijk in grotere steden en binnen die steden zijn ze vooral gehuisvest in wijken waar al veel andere allochtonen wonen. Tabel 1 (Uunk, p XX) laat zien dat in de vier grote steden een veel groter aandeel Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen woont dan in Nederland als geheel.

Tabel 1 Aandeel Turken, Marokkanen Surinamers en Antillianen/ Arubanen naar (SPVA-) gemeente, 1995, 1999

	Gemeente	Percentage allochtonen	
		1995	1999
G4	Amsterdam	22	23
	Rotterdam	21	23
	Den Haag	19	21
	Utrecht	15	17
Overige Gemeenten	Eindhoven	7	8
	Enschede	7	8
	Almere	8	11
	Alphen ald Rijn	5	6
	Bergen op Zoom	10	11
	Hoogezand-Sappemeer	9	9
	Delft	5	6
	Dordrecht	9	10
	Tiel	9	10
	NL	6	6

Bronnen: PCR-95, CBS; PCR-99, CBS; eigen bewerking

De oververtegenwoordiging van allochtonen in de vier grote steden is absoluut gezien groot. Binnen die steden is sprake van aanzienlijke variatie. Turken en Marokkanen wonen het meest geconcentreerd in wijken waar al veel andere allochtonen wonen. Surinamers en Antillianen wonen meer gespreid over wijken met uiteenlopende aandelen allochtonen, terwijl autochtonen voor het merendeel wonen in de etnisch minst geconcentreerde wijken. Hoewel tussen 1994 en 1998 het aandeel allochtonen uit de traditionele groepen in Nederland nauwelijks is toegenomen in deze gemeenten, neemt in die periode de etnische concentratie wel toe. Steeds meer allochtonen wonen in concentratiewijken en steeds minder allochtonen zijn gehuisvest in wijken met geringe aandelen allochtonen. Omdat deze ontwikkeling naar grotere etnische concentratie minder snel is gegaan onder autochtonen, kan gesproken worden van een toenemende etnische ongelijkheid in de woonsituatie.

De analyses van Uunk ontkrachten het beeld als zou er onder Turken en Marokkanen een sterke voorkeur bestaan voor het wonen in dit soort wijken. Er bestaat juist een relatief sterke afkeer van het wonen in wijken met veel buitenlanders en deze afkeer geldt evenzeer de eigen 'landgenoten'. Kennelijk is etnische concentratie van Turken en Marokkanen meestal niet een situatie waaraan zij zelf de voorkeur geven, maar wordt de woonsituatie meer door structurele factoren bepaald. Onder Surinamers en Antillianen is de afkeer van het wonen in concentratiewijken gemiddeld genomen geringer. Autochtonen staan het minst afkerend tegenover buitenlanders in de wijk, maar dat komt omdat ze in wijken wonen met weinig buitenlanders.

Bijlage 5

Contacten met autochtonen

In de SPVA (Sociale Positie en Voorzieningsgebruik Allochtonen) is gekeken naar de contacten die etnische groepen in hun vrije tijd onderhouden met autochtonen.

Tabel 2 Sociale nabijheid naar enkele achtergrondkenmerken, hoofden van huishoudens, 2002 (gemiddelde scores; 1 = weinig contacten met autochtonen; 5 = veel contacten met autochtonen)

	T	M	S	A
totaal	2,8	2,8	3,8	4,0
man	2,8	2,8	3,9	4,2
vrouw	2,8	2,9	3,8	3,8
maximaal bao	2,6	2,6	3,5	3,5
vbo/mavo	2,9	3,0	3,8	4,0
mbo/havo/vwo	2,9	3,1	4,0	4,1
hbo/wo	3,2	3,5	4,1	4,4
tweede generatie	3,2	3,3	4,1	4,6
huwelijksmigranten	2,7	2,8	4,0	4,4
eerste generatie > 1980	2,7	2,6	3,6	3,7
eerste generatie ≤ 1980	2,6	2,6	3,7	4,1

Bron: ISEO/SCP (SPVA'02) SCP-bewerking, gewogen

Duidelijk is dat Marokkanen en Turken minder sociale contacten met autochtonen onderhouden en dit minder wenselijk vinden dan Surinamers en Antillianen. Vooral Antillianen gaan vaak met autochtonen om. Sociale afstand en opleidingsniveau hangen sterk met elkaar samen. Wie hoger opgeleid is gaat vaker met autochtone Nederlanders om en heeft daar minder bezwaren tegen.

Tweedegeneratie minderheden gaan vaker om met autochtonen dan minderheden van de eerste generatie. Tweedegeneratie Marokkanen onderscheiden zich sterk van de eerste generatie. Dit verschil is groter dan bij de Turken, van wie de tweede generatie weliswaar vaker dan de andere Turken met autochtonen omgaat, maar een minder grote sprong maakt dan de Marokkaanse tweede generatie. Bij Turken en Marokkanen onderhouden de eerste generatie migranten en de huwelijksmigranten weinig contacten met autochtone Nederlanders.

Dat er contacten zijn met autochtonen zegt weinig over de etnische samenstelling van vrienden- en kennissenkring. Ook wanneer minderheden autochtonen over de vloer krijgen kan het nog steeds zo zijn dat de vrienden- en kennissenkring overwegend uit de eigen groep bestaat. Daarom is onderzocht of men in de vrije tijd meer contact had met (blanke) Nederlanders of dat men meer contact had met leden van de eigen groep?

Bijlage 5

Tabel 3 Etnische minderheden met (heel) veel contacten in de buurt met leden van de eigen groep/met autochtonen, naar etnische groep en leeftijd, 1998 (in procenten)

(heel) veel contacten leden eigen groep	(heel) veel contacten leden eigen groep				(heel) veel contacten autochtonen			
	T	M	S	A	T	M	S	A
15-24 jaar	35	35	23	21	22	32	34	32
25-34 jaar	42	30	20	13	23	22	29	32
35-54 jaar	50	39	24	10	28	27	30	36
>55 jaar	65	43	25	11	21	21	37	38

Bron: ISEO/SCP (SPVA'98)

Vooraf de Turken en in het bijzonder de ouderen onder hen gaan veel met leden van de eigen groep om en weinig met autochtonen.

In het algemeen is de verwachting dat de sociaal-culturele integratie in de loop van de tijd toeneemt. Het aandeel huishoudens met een kennissenkring overwegend uit de eigen groep, zou dus moeten afnemen. Dit blijkt niet te kloppen. Het aandeel Turken en Marokkanen dat in de vrije tijd vooral met leden van de eigen groep omgaat is door de jaren heen toegenomen. Bijgevolg neemt het aandeel Turken en Marokkanen met een gemengde of overwegend autochtone vrienden- en kennissenkring af. De overgrote meerderheid van de Turken en Marokkanen verkeert dus in de vrije tijd in de eigen groep. Dit geldt nog vaker voor Turken dan voor Marokkanen.

Opmerkelijk is dat bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie het aandeel dat in de vrije tijd in eigen kring verkeert in de loop der jaren is toegenomen. Met name bij de Turkse tweede generatie is er sprake van een scherpe stijging.

Wat zijn mogelijke verklaringen hiervoor? Belangrijk is de blijvend hoge instroom van huwelijksmigranten, die weinig contacten met autochtonen onderhouden en vooral in de eigen gemeenschap verkeren. Een andere oorzaak moet wellicht worden gezocht in de gestaag toegenomen aantallen van minderheden in met name de grote steden. Alleen al hierdoor is de ontmoetingskans met leden van de eigen groep toegenomen en die met autochtonen sterk afgenomen. Met het stijgende aantal concentratiewijken neemt het aantal minderheden met overwegend contacten in de eigen gemeenschap navenant toe.

Samenvattend

Relevant en zorgwekkend zijn de bevinding dat minderheden in concentratiewijken een hoge mate van sociale afstand hebben. Het wonen in een concentratiewijk heeft een zelfstandig effect op het contact met autochtonen. Dat effect is bovendien behoorlijk sterk. Het gestegen aantal minderheden in met name de grote steden is waarschijnlijk de reden dat in de jaren negentig het aandeel minderheden met een overwegend uit de eigen groep bestaande vrienden- en kennissenkring is toegenomen. De ontmoetingskans is simpelweg groter geworden. Er is al op gewezen dat het aantal concentratiewijken in de loop der jaren is toegenomen. Gezien de voortgaande migratie is te verwachten dat deze ontwikkeling in de komende jaren zal doorzetten. Meer etnische minderheden komen terecht in concentratiewijken met ongunstige effecten voor de sociale integratie. Van Tubergen en Kalmhout gaan bovendien in op de negatieve relatie tussen concentratiewijk en beheersing van het Nederlands: '(dat).....naarmate het aantal mensen uit de eigen groep in een buurt groter is, de leden van deze groep in die wijk slechter Nederlands lezen en spreken.' (Van Tubergen/Kalmhout 2002, p 169).

Beheersing van het Nederlands

Kennis van de Nederlandse taal is belangrijk voor de integratie van minderheden in de samenleving. De SPVA 2002 toont de beheersing van het Nederlands voor 4 nationaliteitsgroepen. Het gaat in de gegevens niet om een objectieve meting van taalvaardigheid, maar om zelfrapportages. Daarnaast is echter ook een inschatting van de taalvaardigheid van de respondent door de interviewer opgenomen.

Bijlage 5

Tabel 4 toont het volgende. Drie kwart van de Turken en meer dan de helft van de Marokkanen heeft in gesprekken met Nederlanders wel eens problemen met de taal. Dit geldt voor Surinamers en Antillianen in mindere mate. Het lezen van het Nederlands is voor nog meer personen een probleem. Slechts rond de 10% van de Turken en Marokkanen zegt hier nooit problemen mee te hebben, tegenover circa 50% van de Surinamers en Antillianen.

De inschatting van de taalbeheersing door de interviewers laat een vergelijkbaar beeld zien. Volgens de interviewers spreekt 62% van de Turken en 44% van de Marokkanen matig tot slecht Nederlands, terwijl dit maar voor 5% van de Surinamers en 12% van de Antillianen geldt.

Met betrekking tot het gebruik van het Nederlands zijn er vergelijkbare verschillen. Bijna de helft van de Turken en Marokkanen spreekt nooit Nederlands met de partner, terwijl dat maar voor 3% van de Surinamers en 18% van de Antillianen geldt. Met de kinderen wordt vaker Nederlands gesproken. Meer dan 90% van de Surinamers en 65% van de Antillianen spreekt vaak of altijd Nederlands met de kinderen. Voor Turken en Marokkanen liggen deze percentages op respectievelijk 20 en 29,6. Conclusie: Turken en Marokkanen hebben meer moeite met het Nederlands en communiceren minder in het Nederlands dan Surinamers en Antillianen. Verder hebben Marokkanen wat minder moeite met de taal dan Turken, en Surinamers wat minder dan Antillianen.

Tabel 4 Beheersing en gebruik van het Nederlands, naar etnische groep, 2002 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
problemen met Nederlands in gesprek				
vaak/altijd	32,7	15,6	4,5	4,2
soms	39,8	38,0	10,2	24,1
nooit	27,5	46,5	85,3	71,6
problemen met Nederlands bij lezen				
vaak/altijd	46,8	47,1	17,3	7,1
soms	45,4	41,1	34,0	42,9
nooit	7,8	11,8	48,7	50,0
spreekt Nederlands met partner				
nooit	42,3	47,0	2,9	17,8
soms	33,8	35,4	14,7	22,0
vaak/altijd	23,9	17,6	82,4	60,2
spreekt Nederlands met kinderen				
nooit	30,2	24,8	1,2	6,7
soms	50,2	46,6	7,4	28,3
vaak/altijd	19,6	28,6	91,4	65,0

Bron: ISEO/SCP (SPVA'02) SCP-bewerking, gewogen

De taalbeheersing van ouders van schoolgaande kinderen heeft een speciale relevantie, deze heeft immers ook effect op de beheersing van het Nederlands van hun kinderen. Tabel 5 geeft de taalbeheersing van moeders en vaders van basisschoolleerlingen (schooljaar 2000/2001).

Opnieuw blijkt dat Turken en Marokkanen meer moeite hebben met de Nederlandse taal dan Surinamers en Antillianen. Het lezen en schrijven gaat hun ook moeilijker af dan het verstaan en spreken, terwijl er bij Surinamers en Antillianen nauwelijks verschil is tussen mondelinge en schriftelijke vaardigheden.

De tabel laat bovendien zien dat Turkse en Marokkaanse moeders van schoolgaande kinderen meer moeite hebben met het Nederlands dan vaders. Hier blijkt het belang van onderwijs: een groot deel van de Turkse en Marokkaanse vrouwen heeft immers nooit op school gezeten.

Rapport Adviescommissie Normering Inburgerinisen

Tabel 5 Beheersing van de Nederlandse taal van moeders en vaders van schoolgaande kinderen, naar etnische groep, 2000 (gemiddelden)^a

	moeders				vaders			
	verstaan	spreken	lezen	schrijven	verstaan	spreken	lezen	schrijven
Turken	3,4	3,3	3,2	3,0	3,7	3,6	3,5	3,3
Marokkanen	3,5	3,2	3,0	2,9	3,8	3,7	3,6	3,4
Surinamers	4,4	4,4	4,5	4,4	4,5	4,4	4,4	4,4
Antillianen	4,1	4,0	4,3	4,0	4,3	4,2	4,2	4,1
Autochtonen	4,6	4,6	4,6	4,5	4,6	4,6	4,6	4,5

^a De scores lopen van 1 (niet/zeer slecht) tot 5 (zeer goed).

Bron: ITS/SCO/NWO (Prima'00) SCP-bewerking

In tabel 6 worden verschillen in taalbeheersing en taalgebruik uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, migratietype en opleiding. Bij de indicator voor taalbeheersing geldt: hoe hoger de score, des te beter het Nederlands. Bij de indicator voor taalgebruik wijst een hogere score op een veelvuldiger gebruik van het Nederlands (met partner en kinderen).

Tabel 6 Beheersing en gebruik van het Nederlands, naar relevante kenmerken en etnische groep, 2002 (in gemiddelden)^a

	beheersing van het Nederlands				gebruik van het Nederlands			
	T	M	S	A	T	M	S	A
geslacht								
man	3,0	3,6	4,8	4,6	2,7	2,7	4,7	4,2
vrouw	2,8	3,5	4,6	4,5	2,7	3,0	4,8	3,8
leeftijd								
15-24 jaar	3,6	4,6	4,9	4,6	2,9	3,7	4,7	3,9
25-39 jaar	3,2	4,0	4,8	4,5	3,0	3,2	4,8	4,0
> 40 jaar	2,4	2,8	4,6	4,5	2,3	2,3	4,7	4,0
migrantentype								
tweede generatie	4,7	4,9	4,8	4,9	3,5	3,8	4,9	4,8
huwelijksmigranten	2,2	3,1	4,7	4,0	2,6	3,2	4,8	4,4
eerste generatie na 1980	2,4	3,3	4,6	4,3	2,7	2,5	4,6	3,4
eerste generatie voor								
en in 1980	2,3	2,7	4,6	4,7	2,2	2,2	4,6	4,6
opleiding								
ten hoogste basisonderwijs	2,4	2,9	4,3	3,9	2,4	2,3	4,3	3,5
vbo/mavo	3,4	4,5	4,7	4,6	3,0	3,4	4,7	4,0
mbo+	3,5	4,4	4,9	4,7	3,1	3,5	4,9	4,2

^a Beide schalen lopen van 1 (laag) naar 5 (hoog).

Bron: ISEO/SCP (SPVA'02) SCP-bewerking, gewogen

Uit de tabel blijkt duidelijk dat jongeren minder moeite hebben met Nederlands en dat zij de taal meer gebruiken dan oudere leeftijdsgroepen. Turkse jongeren blijven ten opzichte van de andere groepen jongeren het meest achter in zowel taalbeheersing als taalgebruik.

Binnen de eerste generatie zijn de verschillen in taalbeheersing en taalgebruik erg groot tussen Marokkanen en Turken enerzijds en Surinamers en Antillianen anderzijds. Opvallend is dat bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie de beheersing van het Nederlands inmiddels overeenkomt met de taalbeheersing onder de tweede generatie Surinamers en Antillianen; wel verschilt het gebruik van de taal sterk: ondanks het feit dat Turkse en Marokkaanse tweedegeneratiemigranten het Nederlands goed beheersen, spreken zij in eigen kring nog relatief vaak hun eigen taal. Voor een deel komt dat natuurlijk omdat hun familieleden de taal niet of nauwelijks

Rapport Adviescommissie Normering Inburgerinseisen

beheersen, maar voor een deel heeft dit wellicht ook te maken met een voorkeur voor het onderling spreken van de eigen taal.

Wat verder opvalt is dat Marokkaanse en – in nog hogere mate – Turkse huwelijksmigranten

veel moeite hebben met het spreken en lezen van het Nederlands, en bovendien de taal ook relatief weinig gebruiken.

Er is ook verschil in opleidingsniveau. Degenen met ten hoogste basisonderwijs hebben veel meer moeite met het Nederlands en gebruiken het Nederlands minder in de omgang met partner en kinderen. Voor de taalbeheersing maakt het daarentegen niet veel uit of men vbo/mavo dan wel een opleiding op minimaal mbo-niveau heeft gevolgd.

Beheersing van het Nederlands in de loop van de tijd

Voor alle groepen geldt dat er tussen 1991 en 2002 steeds meer personen zijn die het Nederlands goed beheersen en in de thuissituatie deze taal ook gebruiken. De stijging is het zichtbaarst bij de Turkse en Marokkaanse groep. De verschillen tussen de Marokkaanse en Turkse groep enerzijds en Surinaamers en Antillianen anderzijds bestaan in 2002 nog steeds, maar ze zijn in de loop der tijd kleiner geworden. Tabel 8 laat zien dat de verbetering in de beheersing en het gebruik van het Nederlands voor de Turken en Marokkanen met name geldt voor de leden van de eerste generatie, mede doordat de leden van de tweede generatie al een goede Nederlandse taalvaardigheid hebben. Dit is een belangrijke bevinding, die laat zien dat verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal ook bij de eerste generatie plaatsvindt. Bij Surinamers en Antillianen is weinig meer te winnen, zeker niet bij de tweede generatie: weinigen hebben problemen met het Nederlands en voor velen is dit de taal die thuis wordt gesproken.

Tabel 8 Beheersing en gebruik van het Nederlands naar etnische groep en generatie, hoofden van huishoudens, 1991-2002 (1= slechte beheersing Nederlandse taal; 3 = goede beheersing Nederlandse taal)

	1991	1994	1998	2002
Turken				
totaal	1,6	1,8	1,7	1,9
eerste generatie	1,6	1,8	1,7	1,8
tweede generatie	.	2,5	2,4	2,6
Marokkanen				
totaal	1,7	1,8	1,9	2,1
eerste generatie	1,7	1,8	1,8	2,0
tweede generatie	.	2,7	2,7	2,7
Surinamers				
totaal	2,8	2,8	2,8	2,8
eerste generatie	2,8	2,8	2,8	2,8
tweede generatie	2,9	3,0	2,9	2,9
Antillianen				
totaal	2,6	2,6	2,6	2,6
eerste generatie	2,6	2,6	2,5	2,6
tweede generatie	.	2,9	2,9	2,9

. = onvoldoende aantal respondenten van de tweede generatie (minder dan 40)

Bron: ISEO (SPVA'91 en '94); ISEO/SCP (SPVA'98 en '02) SCP-bewerking, SPVA'02 gewogen

Samenvattend

Rapport Adviescommissie Normering Inburgerinseisen

Geconstateerd kan worden dat Turken en Marokkanen veel moeite hebben met het Nederlands en veel minder in het Nederlands communiceren dan Surinamers en Antillianen. Voor Turken geldt dat in nog iets sterkere mate dan voor Marokkanen. De Nederlandse taal is vooral een probleem voor oudere Turken en Marokkanen en voor de veel jongere huwelijksmigranten. Ook valt op dat Turkse en Marokkaanse moeders van schoolgaande kinderen beduidend meer moeite hebben met het Nederlands dan vaders, mogelijk een gevolg van het genoten onderwijs: een groot deel van de Turkse en Marokkaanse vrouwen heeft nooit op school gezeten. De tweede generatie Turken en Marokkanen spreekt de taal inmiddels even goed als de tweede generatie Surinamers en Antillianen.

Hogeropgeleide allochtonen hebben minder moeite met het Nederlands en gebruiken het Nederlands veelvuldiger dan personen met een lagere opleiding en personen die hun opleiding uitsluitend in het herkomstland hebben gevolgd.

Allochtonen die veel contact hebben met Nederlanders beheersen het Nederlands beduidend beter dan zij die weinig tot geen contact hebben met Nederlanders. Het feit dat Turken en Marokkanen gemiddeld een slechtere taalbeheersing hebben dan Surinamers en Antillianen, heeft te maken met het geringe contact met autochtonen. Een gebrekkige taalbeheersing staat deze contacten natuurlijk ook in de weg en is daarmee een belangrijk obstakel voor de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving.

Kennis van de Nederlandse Samenleving

Inburgeringsprogramma's zijn bedoeld om nieuwkomers een handvat te bieden voor een eerste stap in de richting van integratie in de Nederlandse samenleving. Het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving draagt daar in belangrijke mate aan bij.

Het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving zal uit meer elementen dienen te bestaan welke tot nu toe in programma's Maatschappij Oriëntatie aan bod kwamen. Daarbij zal gewerkt worden aan de ontwikkeling van burgerschapscompetenties, de toegang tot de omringende samenleving en daarnaast ook het verkrijgen van meer praktische informatie over de samenleving.

In onderstaand overzicht staat aangegeven welke onderwerpen belangrijk worden geacht voor toetsing in het inburgeringsexamen. De brede categorieën vormen een opgaande lijn, opklimmend in moeilijkheidsgraad. Ze gaan van praktisch onderwerpen naar de meer abstracte, van contextgebonden naar contextvrije.

De inhoud van het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving is afgestemd met de volgende beschrijvingen:

- de Eindtermen Maatschappij-Oriëntatie (met het oog op de inburgering van nieuwkomers)
- de Blokkendoos voor de Kwalificatie Structuur Educatie, leergebied Kennis van de Wereld (SLO)
- het Profiel Burgerschapscompetenties voor het beroepsonderwijs (Cinop)
- Onderwijs en Burgerschap (Onderwijsraad)

A) Eerste levensbehoeften

Verblijfsstatus, identificatieplicht. Wonen in Nederland. Voorzieningen en gebruik van de gezondheidszorg. Centrale rol van de huisarts. Toegang tot nutsvoorzieningen (gas, electriciteit, water). Manieren om rekeningen te betalen. Rechten en plichten bij aankoop van goederen. Openbare voorzieningen (banken, postkantoor, telecommunicatie). Verzekeren, verplicht, vrijwillig. Verkeersdeelname. Schooltypen. Kiezen van een school voor de kinderen. Kinderopvang. Lokale voorzieningen voor volwasseneneducatie. Openbaar vervoersvoorzieningen. Gemeentelijke diensten. Nationale feestdagen, bekende herdenkingsdagen en religieuze feestdagen.

B) Nederland

Eenvoudige kennis over Nederland (land, klimaat, bevolking). Gebruiken en gewoontes. Omgangsregels in het dagelijks leven. Hoe ben je een goede buurman/buurvrouw? Buurtetiquette. Hoofdlijnen van de Nederlandse geschiedenis. Culturele hoogtepunten, culturele en historische figuren.

C) Bronnen voor hulp en informatie

Omgaan en benutten van instanties en regelingen. Tolkdiensten. Maatschappelijk werk. Juridische hulpinstanties. Vluchtelingenwerk, zelforganisaties. Openbare bibliotheken. De politie, bron van hulp en bescherming. Gebruik van telefonische hulpdiensten, alarmnummers. Nieuwsbronnen: kranten, radio en tv.

D) In eigen onderhoud voorzien

Eigen verantwoordelijkheid voor eigen onderhoud. Hoe kom je aan werk? Rechten en plichten van werknemers. Gedrag op het werk. Medezeggenschap. Minimumloon.

Bijlage 6

CAO. Belasting betalen. Sofinummer. Ziektewet. Werkloosheid. Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Sociale zekerheid, bijstand. Scholingsmogelijkheden. Arbeidsongeschiktheid. Rol van de vakbonden. Een eigen bedrijf starten.

E) De centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet

Rechten en plichten van burgers. Samenlevingsvormen. Bescherming door de wet. Wettelijke verplichtingen. Grenzen van burgerlijk gedrag. Verbod op discriminatie van bevolkingsgroepen, naar sexe, levensovertuiging, leeftijd en politieke gezindheid. Juridische instellingen. Inroepen van juridische hulp en bijstand. Kernwaarden van de samenleving (individuele autonomie, zelfontplooiing, eigen verantwoordelijkheid, vrijheid van meningsuiting, idem van godsdienst, gelijkheid man/vrouw, verdraagzaamheid, emancipatie, democratie, etcetera). Pluriformiteit in cultureel, maatschappelijk en politiek opzicht en de grenzen daarvan. Gemeenschappelijke waarden (bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, integriteit van het individu). Verboden gedrag (bijvoorbeeld geweld, eerwraak, vrouwenbesnijdenis). Kritisch omgaan met normen van de eigen cultuur en eigen groep.

Parlementaire democratie. Regering, parlement en onpartijdige ambtenarij. Scheiding kerk en staat. Monarchie en de rol van het staatshoofd. Politieke partijen. Het kiesstelsel. Rol van gekozen vertegenwoordigers. Nederland in Europa en de Verenigde Naties. Vrije pers. Nederlands staatsburgerschap, niet alleen in wettelijke zin maar ook als uitdrukking van democratisch, betrokken en actief burgerschap.