

Inburgering getoetst

Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland

Advies van de onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen, ingesteld door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

In dit eerste deeladvies gaat de Commissie in op exameneisen die gesteld worden om voor een machtiging tot voorlopig verblijf in aanmerking te komen. Dit examen vindt plaats in het land van herkomst.

Commissieleden:

J. Franssen (voorzitter)

B. van Arethals

M. Baba

G. Fidancan

K. Jaspert

M. Vliegthart

E. Vogelaar

A. Zijderveld

W.J. Zwolve

Den Haag, februari 2004

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	Inleiding en uitgangspunten	11
	1.1 Aanleiding	11
	1.2 De adviesvragen	12
Hoofdstuk 2	De context van het kabinetsvoornemen	15
	2.1 De demografische context	15
	2.2 De politiek-bestuurlijke context van het kabinetsvoornemen	18
	2.3 De internationale context	18
	2.4 De maatschappelijke context	19
	2.5 De juridische context	21
	2.6 De praktische haalbaarheid van de voorbereiding op het inburgeringsexamen in het buitenland	22
	2.7 De uitvoerbaarheid van het kabinetsvoornemen	23
Hoofdstuk 3	Randvoorwaarden voor het inburgeringsexamen	25
	3.1 Algemene conclusies	25
	3.2 Aanbevelingen	26
Hoofdstuk 4	Het basisniveau voor NT2	29
	4.1 Randvoorwaarden voor een niveau-omschrijving	29
	4.2 Scenario's voor een niveau-omschrijving	30
	4.3 Afsluitend	35
Hoofdstuk 5	Het basisniveau voor Kennis van de Nederlandse Samenleving	37
	5.1 Het evaluatieonderzoek eindtermen 'Maatschappij-Oriëntatie' (MO)	37
	5.2 Uitgangspunten	38
	5.3 Toetsing van het niveau	40
	Literatuur	43
	Bijlagen	45

Samenvatting

De onafhankelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen is op 7 januari 2004 door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ingesteld¹. In het Hoofdlijnenakkoord formuleert het kabinet voornemens om nieuwe eisen te gaan stellen aan mensen, die gaan inburgeren in de Nederlandse samenleving. Het gaat zowel om mensen die een gezin gaan vormen, als om bepaalde groepen die al langer in Nederland verblijven, de zogeheten 'oudkomers'². Deze eisen zijn van belang voor het verkrijgen van een juridische status.

De Commissie brengt haar advies in twee delen uit. In dit eerste advies gaat de Commissie in op exameneisen die gesteld worden om voor een machtiging tot voorlopig verblijf in aanmerking te komen. Dit examen vindt plaats in het land van herkomst. In het tweede deel van het advies – uit te brengen in mei – richt de Commissie zich op de normen voor het inburgeringsexamen in Nederland. Het kabinet wil dit jaar een voorstel bij de Staten-Generaal indienen; daarin zal het inburgeringsexamen wettelijk worden geregeld.

De Commissie is gevraagd beargumenteerd aan te geven, welk niveau van taalbeheersing en welk kennisniveau van de Nederlandse samenleving als een redelijk niveau kan worden beschouwd voor zowel het examen in het land van herkomst als het examen in Nederland. Deze niveaus moeten dienen als fundament voor een snelle integratie in de Nederlandse samenleving.

Kern van de opdracht

In dit deeladvies over het examineren in het land van herkomst gaat het om de volgende vragen:

1. Moeten alle taalvaardigheden getoetst worden?
2. Welke norm voor taalvaardigheid kan het beste worden gehanteerd voor toetsing van gezinsvormers en gezinsherenigers in het buitenland?
3. Welk kennisniveau over maatschappij-oriëntatie en de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting dienen gezinsvormers en gezinsherenigers tenminste te beheersen?
4. Welke onderwerpen op het gebied van maatschappij-oriëntatie, geschiedenis en staatsinrichting zouden moeten worden getoetst, en welke norm moet daarbij worden gehanteerd?

De context

In de maatschappelijke discussie over het integratiebeleid is de laatste jaren veel gesproken over de positie van gezinsherenigers en gezinsvormers. En daarbinnen vooral op vormen van gezinsmigratie die integratiebelemmerend werken. Het kabinet heeft aangegeven deze voorstellen te doen als middel om de integratie van deze groepen mensen te bevorderen door al in het land van herkomst te starten met inburgering. De Commissie heeft vanuit dit vertrekpunt - versterking van integratie van gezinsvormers en gezinsherenigers - de advisering ter hand genomen.

Allereerst heeft de Commissie gekeken naar demografische aspecten. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over 2002 tonen aan, dat ruim een derde deel van de totale gerealiseerde immigratie – ca. 32.000 personen – gezinsmigratie betreft. Op grond van internationaal recht en verdragen is een aantal groepen uitgezonderd van de mogelijkheid om dergelijke eisen te stellen. Als er al sprake was geweest van een inburgeringsexamen in het buitenland, zouden circa 20.000 personen (van deze 32.000) het examen afgelegd hebben. Van de huwelijksmigranten vormen Turkse en

¹ 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.

² In tegenstelling tot de oorspronkelijke adviesaanvraag, valt de vraag of ook bij de asielmigranten in Nederland een basisexamen wordt afgenomen, niet meer binnen de opdracht van de Commissie. Dit als gevolg van nieuwe beslissingen van de minister.

Marokkaanse gezinsmigranten in absolute zin (ca. 9.000) de grootste groep. Over hun sociaal-economische en -culturele positie kan in grote lijnen worden gesteld, dat deze zich dicht bij de eerste dan bij de tweede generatie bevindt. Vooral laagopgeleide vrouwelijke huwelijksmigranten behoren tot de zeer kansarme groepen. Surinaamse gezinsmigranten en huwelijkspartners van meestal autochtone Nederlanders uit de zogenaamde bruidsdonorlanden, zijn na Turkse en Marokkaanse gezinsmigranten de grootste groepen. Over deze groepen gezinsmigranten is minder bekend.

In 2003 is een haalbaarheidsstudie door Van de Bunt uitgevoerd naar de mogelijkheden van het starten met inburgering in het land van herkomst. Daaruit bleek dat een combinatie van taalverwerving en oriëntatie op Nederland zou kunnen bijdragen aan verbetering van de integratie in Nederland. Invoering van dergelijke programma's werd echter als kostbaar en complex beoordeeld. Die studie ging er daarbij van uit, dat de overheid in de landen van herkomst ondersteuning biedt (cursusaanbod en ondersteuning bij zelfstudie). In het voornemen van de Nederlandse regering zoals het nu voorligt, wordt ervan uit gegaan dat de vrije markt zal zorgdragen voor een cursusaanbod in het land van herkomst.

In Europees verband is er sprake van een ontwikkeling in de richting van een meer verplichtend karakter van inburgeringsprogramma's in de landen zelf. Het voorstel van Nederland om te starten met verplichte inburgering in het land van herkomst specifiek voor gezinsherenigers en gezinsvormers, is echter uniek. Andere landen kennen een dergelijke specifieke toelatingsvoorwaarde niet. Dit geldt eveneens voor de traditionele immigratielanden.

Praktische haalbaarheid

De Commissie heeft zich door gesprekken met mensen uit minderheidsgroepen op de hoogte gesteld van hun ideeën. Zij onderschrijven het belang van een goede voorbereiding op de komst naar Nederland, waarbij nadruk wordt gelegd op het belang van kennis over de Nederlandse samenleving. Er wordt echter getwijfeld aan de praktische uitvoerbaarheid van het starten met inburgering in het land van herkomst.

Ook heeft de Commissie zich op de hoogte gesteld van de zienswijzen van maatschappelijke adviesorganen, zoals de Sociaal Economische Raad (SER), de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Zij stellen vast, dat het slagen van een nieuw inburgeringsstelsel vooral afhankelijk is van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en de aansluiting van inburgering op andere maatschappelijke activiteiten. Ook over het examen in het buitenland heeft men zich uitgelaten. Zo stelt de RMO: "Inburgering is een instrument van het integratiebeleid, niet van het toelatingsbeleid. Ze hoort daarom in het teken te staan van de ontwikkeling van kansen, talenten en vaardigheden, niet in het teken van beheersing en uitsluiting" (RMO 2003, 7).

In redelijkheid haalbaar

Over de juridische context van de invoering van het kabinetsvoornemen heeft de Commissie zich laten informeren door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Hieruit is gebleken, dat de juridische houdbaarheid van het kabinetsvoornemen mede bepaald wordt door de vraag of door de normstelling van het niveau van het inburgeringsexamen niet a-priori grote groepen gezinsmigranten uitgesloten worden. Daarnaast moeten er zodanige randvoorwaarden zijn, dat tenminste verondersteld mag worden dat aan de vereisten kan worden voldaan. Het inburgeringsexamen moet in redelijkheid haalbaar zijn.

De Commissie heeft zich, ook gelet op het juridisch kader en de intentie van het kabinet om de integratie van gezinsvormers en gezinsherenigers te verbeteren, afgevraagd welke mogelijkheden er voor mensen zijn om zich in het land van herkomst daadwerkelijk goed voor te bereiden op het examen. Of er in de landen van herkomst een

marktaanbod zal ontstaan, is allerminst zeker. Een globale analyse wijst uit, dat Nederlandse marktpartijen niet staan te trappelen om een cursusaanbod in het buitenland te gaan ontwikkelen. Vakinhoudelijke bezwaren en organisatorische complexiteit en financiële risico's worden als argumenten aangevoerd. Leermiddelen die in Nederland bij de inburgering worden gebruikt blijken niet geschikt te zijn voor individuele zelfstudie in het land van herkomst. Tenminste niet zonder begeleiding van een docent.

De praktische uitvoering van het kabinetsvoornemen vraagt tenslotte enorme infrastructurele en logistieke investeringen. Immers, op meer dan 160 Nederlandse posten in het buitenland zullen examens afgenomen moeten (kunnen) worden. In aantallen variërend van enkele duizenden tot een enkel examen per jaar. Gezien de verblijfsrechtelijke consequenties van het examen, zal elke vorm van fraude uitgesloten moeten worden en moeten eisen gesteld worden aan de examenomgeving.

Omdat het inburgeringsexamen tot vergaande verblijfsrechtelijke consequenties leidt, vindt de Commissie dat er voor het examen één norm gesteld moet worden. Verschillende normen voor verschillende groepen zouden tot rechtsongelijkheid en grote fraudegevoeligheid kunnen leiden. Wel beveelt de Commissie aan om personen met een officieel vastgestelde relevante lichamelijke of geestelijke handicap vrij te stellen van de toelatingsvereisten. Het toetsinstrumentarium waarmee en de omstandigheden waaronder het examen wordt afgenomen dienen een hoge mate van betrouwbaarheid en validiteit te garanderen. De resultaten van het examen – dat een onderdeel vormt van de mvv-procedure – kunnen immers in een beroepsprocedure getoetst worden.

De Commissie vindt dat de overheid de gezinsleden in Nederland van gezinsmigranten goed moet informeren over de exameneisen. Dat betekent in elk geval dat men moet kunnen beschikken over voorlichtingsmateriaal over inhoud en procedures van het examen, over voorbeeld-examens en informatie over de voorbereiding op een examen.

Taalvaardigheid en kennis van Nederland

De Commissie heeft drie scenario's voor een basisniveau NT2 voor het examen in het herkomstland onder de loep genomen. Schematisch is de "score" van deze niveaus op de verschillende criteria als volgt:

	Niveau A1 +	Niveau A1 mondeling	Niveau A1- mondeling
Functionaliteit	+	+-	-
Redelijkheid	-	++	+
Selectief op opleiding	Ja	Ja	Nee
Selectief op motivatie	Ja	Ja	Ja

Het kiezen voor het niveau A1+, afgezet tegen de situatie dat men zich via zelfstudie of met beperkte ondersteuning op het examen voorbereidt, leidt naar verwachting tot een niveau dat vooral door hoogopgeleiden behaald zal kunnen worden. Zij hebben eerder de studievaardigheid om zelfstandig een taal te leren.

Voor laagopgeleiden zal het toewerken naar dit niveau een zodanige tijdsinvestering met zich meebrengen dat niet redelijkerwijs verwacht kan worden dat zij dit niveau bereiken. Het praktische gevolg van de normstelling op dit niveau is dan selectie van hoogopgeleiden.

Ook het niveau A1 mondeling zal van diegene die zich individueel en via zelfstudie voorbereidt op deelname enorme leerinvesteringen vragen die onder de verre van ideale omstandigheden in het herkomstland ertoe zullen leiden, dat met name hoog-

opgeleiden zullen kunnen slagen voor het examen.

De Commissie spreekt daarom de voorkeur uit voor het derde niveau (A1-) en benadrukt nog eens dat ook om dit niveau te behalen van nieuwkomers die zich individueel via zelfstudie voorbereiden op het basisexamen, hoge leerinvesteringen worden gevraagd. Daaruit kan afgeleid worden dat diegenen die voor het examen in het land van herkomst slagen, de bereidheid, motivatie en startbekwaamheid hebben om aan een inburgeringscursus in Nederland deel te nemen. Ook dan is er sprake van selectie, maar die selectie zal niet noodzakelijkerwijs samenhangen met verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden. Het gaat dan om selectie van personen die kunnen en willen investeren in hun eigen inburgering.

Waar het om kennis van de Nederlandse samenleving gaat, vindt de Commissie het belangrijk dat mensen die hier willen komen enig zicht hebben op de samenleving waarin zij zich willen vestigen. En natuurlijk, dat nieuwkomers mede op basis van dat inzicht goed nadenken over de majeure stap die zij nemen.

De Commissie heeft de inhoud van een beperkt pakket 'Kennis van de Nederlandse Samenleving' aangegeven, waarin de nadruk ligt op het verwerven van kennis over de Nederlandse samenleving. Gezien de niveaus van taalvaardigheid die in het land van herkomst behaald kunnen worden, vindt de Commissie verwerving van deze kennis en toetsing hiervan in de Nederlandse taal zeer discutabel. Toetsing van kennis in de eigen taal lijkt nauwelijks haalbaar. De kosten daarvan zullen naar alle waarschijnlijkheid niet in verhouding staan tot de opbrengsten.

De Commissie raadt daarom af om het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving te examineren. Wel beveelt zij aan om audiovisueel materiaal in de taal van de landen van herkomst te ontwikkelen. Gezinsmigranten krijgen zo de kans zich een goed beeld te vormen van de Nederlandse samenleving.

Kosten en baten

De Commissie ziet de inburgering als een tweezijdig proces: de individuele verantwoordelijkheid van de mensen die naar Nederland willen komen en de verantwoordelijkheid van de overheid moeten tot elkaar in verhouding staan. Zij vraagt zich af of die verhouding in het huidige kabinetsvoornemen in balans is en of het – gezien de belangrijke onzekerheden in de praktische uitwerking daarvan – ook een effectief en kostenefficiënt middel zal zijn om de inburgering van nieuwkomers te bevorderen.

De Commissie vindt dat in elk geval, voorafgaand aan het definitieve besluit tot invoering van het wetsvoorstel een kosten-batanalyse moet worden gemaakt. De Commissie meent dat het ook aanbeveling verdient om voor de invoering van het basisexamen een proef uit te voeren. De ervaringen daaruit zullen ook meer inzicht in de uitvoerbaarheid en de kosten en baten geven. Onafhankelijk van de vraag of en in welke mate de invoering van een inburgeringsexamen in het buitenland bijdraagt aan inburgering, is het van het grootste belang dat onverdroten voortgegaan wordt met het versterken van de inburgering in Nederland.

Een goed werkend stelsel van inburgering en versterking van de eigen verantwoordelijkheid van mensen is noodzakelijk om een basis te leggen voor zelfstandig burgerschap in de Nederlandse samenleving. Zo'n stelsel is ook een basis voor een potentieel grotere sociale cohesie tussen mensen van verschillende komaf in Nederland.

Veel inspanningen nodig

De Commissie stelt vast dat de nieuwkomer, die zich voorbereidt op overkomst naar Nederland, zich veel inspanningen moet getroosten om aan de norm voor het gevraagde niveau van taalvaardigheid te voldoen.

Zij verwacht dat veelal laagopgeleide individuen, die zich zelfstandig voorbereiden op deelname aan het examen, zeker 250 tot 300 uur nodig zullen hebben om een van deze niveaus te behalen. Daar komt dan de studie om kennis over de Nederlandse samenleving op te doen nog bij. Om de door ons voorgestelde onderwerpen tot zich te nemen,

schat zij in dat daar nog eens minimaal 50 uur studie voor noodzakelijk is. De Commissie realiseert zich dat dit eindniveau slechts een beperkte mate van redzaamheid oplevert; zij meent wel dat, gezien de noodzakelijke voorbereidingstijd, gesteld kan worden dat de mensen die voor het examen slagen laten zien, dat ze bereid en gemotiveerd zijn om zich te oriënteren op de Nederlandse taal en samenleving, en daar veel tijd in geïnvesteerd hebben. Naar alle waarschijnlijkheid zullen deze mensen dan ook goede kansen hebben om met succes de vervolginburgering in Nederland op te pakken. Gezinsmigranten die het examen halen, hebben er blijk van gegeven dat zij gemotiveerd zijn en dat zij willen investeren om te integreren in de Nederlandse samenleving. In Nederland dient dan een voor ieder bereikbaar aanbod beschikbaar te zijn, zodat voortgebouwd kan worden op hetgeen men al in het buitenland geleerd heeft.

Hoofdstuk 1

Inleiding en uitgangspunten

1.1 Aanleiding

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft een Adviescommissie Normering Inburgeringseisen ingesteld (hierna te noemen: de Commissie³). De aanleiding voor het instellen van deze Commissie 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 basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus na het halen van het examen. Het cursusaanbod wordt vrijgegeven en wordt op eigen kosten gevolgd. De overheid reguleert een staatsexamen en geeft aan oudkomers en statushouders 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 dient betrekking te hebben 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 om 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 het voorjaar van 2004 aan de Kamer voorgelegd worden.

Het tweede deeladvies 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.

De kabinetsvoorstellen voor de examinering in het buitenland brengen met zich mee dat normen moeten worden vastgesteld voor zowel het basisniveau Nederlands als voor de kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting. Gezinsvormers en gezinsherenigers moeten deze kennis aantonen, alvorens zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (regulier). Omdat de voorwaarden voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ook gelden voor de machtiging tot voorlopig verblijf, zal al 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 de kennis van de Nederlandse samenleving, geschiedenis en staatsinrichting, die inburgeraars moeten aantonen om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

³ Voor de samenstelling: zie bijlage 2

1.2 De adviesvragen

De instellingsregeling 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):

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 buitenland⁴?
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 instellingsregeling wordt de Commissie verzocht antwoord te geven op de vraag in welke mate het mogelijk is om van gezinsherenigers en gezinsvormers te eisen dat zij in het land van herkomst voldoen aan een - nader te bepalen - norm voor elk van de vijf taalvaardigheden van het Common European Framework of Reference (CEF: zie bijlage 7), voordat aan hen een machtiging tot voorlopig verblijf wordt verleend.

In de instellingsregeling wordt ook aangegeven dat een systeem denkbaar is 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 moet de Commissie de afweging maken tussen enerzijds de wens dat gezinsmigranten bij hun komst naar Nederland in enige mate mondeling en schriftelijk in het Nederlands kunnen communiceren om daarmee een snelle integratie te kunnen realiseren, en anderzijds de omstandigheid 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 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 een nieuwkomer - voor wat betreft zijn of haar beheersing van een basisniveau Nederlands - al dan niet in aanmerking komt voor het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf.

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. 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 machtiging tot voorlopig verblijf te kunnen verwerven, zullen gezinsvormers en gezinsherenigers⁵ in het land van herkomst 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.

⁴ In tegenstelling tot de oorspronkelijke adviesaanvraag, valt de vraag of ook bij de asielmigranten in Nederland een basisexamen wordt afgenomen, niet meer binnen de opdracht van de Commissie. Dit als gevolg van nieuwe beslissingen van de minister.

⁵ Ten aanzien van de terminologie wordt in dit stuk ook over 'gezinsmigranten' gesproken als verwezen wordt naar zowel gezinshereniging als gezinsvorming. Met de term 'huwelijksmigranten' wordt bedoeld 'gezinsvormers'. Naar het examen dat in de landen van herkomst wordt afgelegd wordt verwezen met: 'examen in het land van herkomst' of 'examen in het buitenland'.

In de regeling wordt de Commissie gevraagd over welke onderwerpen gezinsvormers en -herenigers tenminste kennis zullen moeten aantonen en op welk niveau, gerelateerd aan de Kwalificatiestructuur Educatie. Hierbij is van belang dat in opdracht van de staatssecretaris van OCW de bestaande eindtermen voor maatschappij-oriëntatie zijn geëvalueerd. Ook dient hierbij in ogenschouw te worden genomen 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 gezinsleden beschikbaar te stellen. De grenzen die het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en andere relevante internationale verdragen stellen aan het beperken van gezinshereniging en gezinsvorming, vormen een belangrijke factor in de afwegingen. Gelet daarop is aan de Commissie ook de vraag voorgelegd welke gemiddelde tijdsinvestering benodigd is om een basisniveau in het buitenland te behalen.

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 het land van herkomst - een aantal vragen gesteld die bij de vaststelling van het niveau van het examen een rol spelen:

- Welke kenmerken hebben de deelnemers aan het examen?
- Om hoeveel mensen gaat het?
- Zijn er buitenlandse voorbeelden van een inburgeringsexamen in het land van herkomst?
- Welke juridische vragen spelen een rol in het algemeen en bij de vaststelling van het niveau?
- 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 het land van herkomst 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.

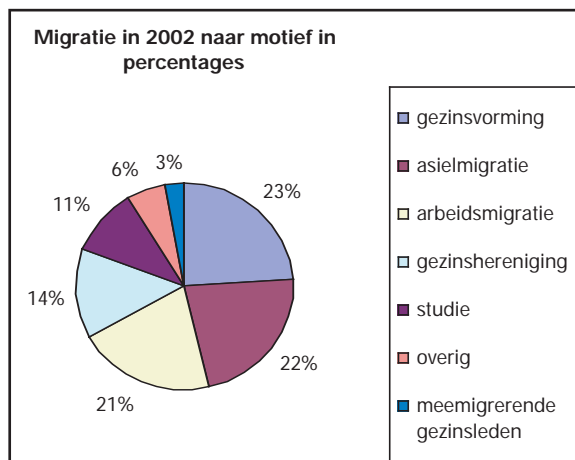
Hoofdstuk 2

De context van het kabinetsvoornemen

In de maatschappelijke discussie over het integratiebeleid is in de laatste jaren veel aandacht besteed aan de voortdurende instroom van gezinsherenigers en gezinsvormers. De recente discussie over het eindrapport van de Tijdelijke Onderzoekscommissie Integratiebeleid wijst ook in de richting van met name gezinsmigratie als een integratiebelemmerend fenomeen. Het kabinet heeft aangegeven de integratie van juist deze groepen te willen bevorderen door te beginnen met de inburgering in het land van herkomst.

Vanuit dat vertrekpunt heeft de Commissie het kabinetsvoornemen vanuit diverse perspectieven onder de loep genomen. Allereerst is gekeken naar de demografische context. Immers, het kabinetsvoornemen wordt mede gerechtvaardigd door het feit dat de toestroom van gezinsherenigers en gezinsvormers in kwantitatieve en kwalitatieve zin een substantieel verschijnsel is. Voorts is er gekeken of er in internationaal perspectief voorbeelden te vinden zijn die vergelijkbaar zijn met het kabinetsvoornemen. Daarnaast is gekeken naar de politieke voorgeschiedenis van het wetsvoorstel, en naar de maatschappelijke discussie over de uitwerking van het wetsvoorstel. Tenslotte is bestudeerd welke juridische aspecten een rol spelen bij het vaststellen van de normen voor het examen.

2.1 De demografische context



Volgens de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kwamen er in het jaar 2002 in totaal 86.000 niet-Nederlandse migranten naar Nederland. Zo'n 22% daarvan bestaat uit asielmigranten. 38% van de immigranten kwam voor tijdelijk verblijf (arbeid, studie etc.) naar Nederland. Ruim 37% van de migranten had als doel gezinsvorming of -hereniging, exclusief een kleine groep mee-migrerende gezinsleden. Gezinsmigratie vormde in 2002 met zo'n 32.000 personen dus ruim een derde van de totale immigratie.

Niet alle gezinsmigranten zullen vallen onder de inburgeringsvereisten in het land van herkomst. Groepen die, op grond van internationale verdragen, in elk geval zijn vrijgesteld, zijn gezinsmigranten uit de Europese Unie (circa 5.700), gezinsmigranten en personen uit de 'verdragslanden', te weten de Verenigde Staten, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië (circa 1.300). Ook aan partners van asielmigranten (circa 5.500) zullen naar alle waarschijnlijkheid geen toelatingsvereisten opgelegd kunnen worden. Circa 20.000

personen zouden in 2002 – als er sprake was geweest van het examen in het land van herkomst – deelgenomen moeten hebben aan het examen.

In de maatschappelijke discussie over gezinsmigratie overheerst het beeld dat gezinsmigranten voornamelijk afkomstig zijn uit Turkije en Marokko. Hoewel er jaarlijks substantiële aantallen bruiden en bruidegommen uit die landen naar ons land komen (in 2002 ruim 9.000 personen), dient dit beeld te worden genuanceerd. Op het totale aantal van 20.000 gezinsmigranten vormen de gezinsmigranten uit Marokko en Turkije bijna de helft. In totaal worden door gezinsmigranten in circa 160 verschillende landen machtigingen tot voorlopig verblijf aangevraagd, waarbij het aantal per land varieert van één of enkele tot enkele duizenden.

In de onderstaande tabel zijn de 10 belangrijkste herkomstlanden van huwelijksmigranten in 2002 weergegeven. Landen van de Europese Unie en 'verdragslanden' zijn hier buiten beschouwing gelaten, aangezien gezinsvormers en -herenigers uit deze landen zijn vrijgesteld van het inburgeringsexamen. Hetzelfde geldt naar verwachting voor zogenaamde asiellanden.

Landen	Aantal huwelijksmigranten in 2002
Turkije	4764
Marokko	4462
Suriname	1890
Voormalige Sovjet Unie	1467 ⁶
Thailand	849
Indonesië	649
China	634 ⁷
Brazilië	494
Filippijnen	368
Colombia	353

(CBS 2002)

Duidelijk is dat ook Oost-Europa, Zuid-Amerika en Azië belangrijke herkomstgebieden zijn van gezinsvormers. Het gaat hier vaak om huwelijken die gesloten worden met een autochtone Nederlandse partner. In 2003 woonden in Nederland zo'n 27.000 echtparen, van wie één van de partners uit een van deze 'bruidsdonorlanden' afkomstig is (CBS 2003). Een onbekend aantal van deze personen bestaat uit asielmigranten.

Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten

Hoewel het beeld genuanceerd moet worden, dat huwelijksmigratie een specifiek verschijnsel is van Turkse en Marokkaanse migranten, vormen zij in absolute termen onmiskenbaar de grootste groep. Een groot percentage van de in Nederland woonachtige gehuwde Turken en Marokkanen, is getrouwd met een partner uit het land van herkomst. Zo heeft 79,7 % van de getrouwde Turkse mannen en 75,3% van de vrouwen een partner uit Turkije. Voor Marokkanen liggen deze cijfers op respectievelijk 74,6 en 68,1 % (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003). Een mengeling van sociaal-economische motieven, godsdienstige overwegingen en cultureel bepaalde tradities spelen daarbij veelal een rol. Naar verwachting zal deze immigratiestroom de eerstkomende jaren blijven aanhouden vanwege het feit dat de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroep relatief jong is, en omdat ook de tweede generatie in meerderheid kiest voor een partner uit het land van herkomst. De vaak zwakke sociaal-economische en sociaal-culturele positie van deze Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten is vaak onderwerp van discussie. Hierbij moet aangetekend worden, dat over andere groepen huwelijksmigranten geen gegevens beschikbaar zijn, waardoor een vergelijking niet goed mogelijk is.

⁶ Een deel van deze groep bestaat uit partners van asielgerechtigden.

⁷ Een deel van deze groep bestaat uit partners van asielgerechtigden.

In grote lijnen kan worden gezegd dat Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten zich wat betreft hun sociaal-economische en sociaal-culturele positie dicht bij de eerste dan bij de tweede generatie bevinden. Kijken we bijvoorbeeld naar het opleidingsniveau, dan zien we dat 60% van de Turkse en 41% van de Marokkaanse huwelijksmigranten meer onderwijs heeft genoten dan basisonderwijs, ten opzichte van 90% en 92% bij de tweede generatie. Ze zijn veel minder georiënteerd op de Nederlandse samenleving dan de tweede generatie. Dat betekent minder sociale contacten met Nederlanders, meer oriëntatie op het herkomstland; meer identificatie met de eigen groep. Op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt is er sprake van enige vooruitgang. Ontwikkelingen in Turkije en Marokko op het gebied van onderwijs, hebben ervoor gezorgd dat de huidige huwelijksmigranten wel hoger zijn opgeleid dan migranten uit de eerste generatie. Zo is het percentage Marokkaanse huwelijksmigranten met meer dan basisonderwijs 41%, onder de eerste generatie is dat 11%. Ook beheersen huwelijksmigranten het Nederlands iets beter dan de eerste generatie Turken en Marokkanen. De arbeidsmarktpositie van huwelijksmigranten is beter dan die van zowel de eerste als die van de tweede generatie. Huwelijksmigranten hebben relatief vaak - en ook snel - een baan en zijn minder vaak werkloos dan Turken en Marokkanen uit de tweede generatie. Wel werken zij vaak op een laag beroepsniveau en relatief vaak hebben zij flexibele contracten. Net als de eerste generatie migranten heeft deze groep blijkbaar een belangrijke sociaal-economische drijfveer bij de migratie. Bij de inburgering in Nederland kan hier naar de mening van de Commissie overigens goed op aangesloten worden. Door de bank genomen komt hun positie echter meer in de buurt van de eerste dan van de tweede generatie. Dat betekent dus dat de vooruitgang in de sociaal-culturele en sociaal-economische positie van Turken en Marokkanen, die door de tweede generatie is bereikt, door de instroom van huwelijksmigranten gedeeltelijk weer teniet wordt gedaan.

Vrouwelijke huwelijksmigranten

Een speciale positie nemen vrouwelijke huwelijksmigranten in. In een recent rapport geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2004) aan dat circa 53% van de vrouwen uit etnische minderheden zich in een zeer kansarme positie bevindt (ongeveer 200.000). Deze vrouwen hebben geen werk: zij zijn huisvrouw, werkloos of arbeidsongeschikt, hebben een laag opleidingsniveau (hooguit basisonderwijs), zijn niet economisch zelfstandig en hebben vaak zelfs helemaal geen eigen inkomen uit arbeid. Ze hebben niet of nauwelijks contact met autochtonen en traditionelere opvattingen met betrekking tot emancipatie.

De grote meerderheid van de Turkse en Marokkaanse vrouwen (67%) en circa een derde deel van de Surinaamse en Antilliaanse vrouwen (respectievelijk 31% en 36%, met name alleenstaande moeders) bevindt zich in dit profiel. Het gaat vooral om vrouwen uit de eerste generatie, maar ook om de veel jongere Turkse en Marokkaanse huwelijksmigrantes. Ook ruim de helft van de Turkse en Marokkaanse vrouwen die tussen hun 6e en 18e jaar naar Nederland is gekomen (de 'tussengeneratie') bevindt zich in een kansarme positie.

De grote aanwas van huwelijksmigranten heeft een remmende werking op de integratie en emancipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen, mannen en kinderen, zo concludeert het SCP.

Uit het rapport kan echter ook afgelezen worden dat de positie van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen die door huwelijksmigratie naar Nederland komen, in vergelijking met Turkse en Marokkaanse vrouwen, veel minder sterk afwijkt van de positie van de tweede generatie. Dat wijst er ook op dat niet de hele populatie van huwelijksmigranten een ongunstige startpositie in Nederland heeft.

2.2. De politiek-bestuurlijke context van het kabinetsvoornemen

Het kabinetsvoornemen om tot een inburgeringsexamen in het land van herkomst over te gaan, is tot stand gekomen tegen de achtergrond van het debat over de instroom van gezinsvormers en gezinsherenigers. Voorjaar 2000 werd in de Tweede Kamer met de minister voor Grote Stedenbeleid en Integratie een tweedaags debat gevoerd over de opbrengsten en de koers van het integratiebeleid. Het debat was mede ingegeven door de maatschappelijke discussie die ontstond naar aanleiding van een artikel van de heer Prof. Paul Scheffer met de titel "Het multiculturele drama". In het debat werd ook de bijdrage van het inburgeringsbeleid aan de integratie ter discussie gesteld. Door de toenmalige fractievoorzitter van het CDA werd naar voren gebracht dat inburgering in het land van herkomst een middel kan zijn om de integratie van gezinsvormers en -herenigers te bevorderen. "Ik denk dat dit hun inburgering in Nederland - ze beginnen dan niet helemaal op nul - een stukje kan vergemakkelijken".

In december 2002 vroeg de Tweede Kamer middels de motie Sterk c.s. (TK 27083, nr. 25) om met voorstellen te komen om nieuwkomers al in het land van herkomst te laten beginnen met inburgering, om zo achterstanden in Nederland te voorkomen. Naar aanleiding daarvan is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd door Van de Bunt in de vorm van een quick scan.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek luiden:

- Om integratie in Nederland te bevorderen, is het zinvol als nieuwkomers zich al voor hun komst een realistisch beeld van de Nederlandse samenleving kunnen vormen en kunnen kennismaken met de Nederlandse taal. Een combinatie van maatschappij-oriëntatie en taalverwerving lijkt dus het meest geschikt.
- De onderzoekers hebben drie scenario's opgesteld. Het eerste bevat onderdelen van het bestaande programma van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Voor de overige scenario's moet een nieuw oriëntatieprogramma worden ontwikkeld.
- De onderzoekers stellen uitdrukkelijk dat het in alle varianten gaat om een complex proces met stevige financiële consequenties.
- Het eerste scenario, het voorbereidende inburgeringstraject als onderdeel van het WIN-programma in Nederland - met klassikaal onderwijs - is een zeer complexe en dure investering waarbij de onderzoekers eraan twijfelen of de kosten-batenanalyse in positieve zin zal uitpakken.
- De twee scenario's waarbij sprake is van de invoering van een oriëntatieprogramma en waarin nieuwkomers in de vorm van zelfstudie participeren, bieden reële slagingskansen. De slagingskansen worden vergroot wanneer het programma een verplicht karakter krijgt.

In het onderzoek werd er nog van uitgegaan dat de overheid in de landen van herkomst een vorm van ondersteuning zou bieden: hetzij in de vorm van een cursusaanbod, hetzij in de vorm van ondersteuning bij zelfstudie. In de nieuwe kabinetsvoornemens is dat niet meer het geval. Het CDA Tweede Kamerlid Sterk heeft tenslotte, aanvullend op het Hoofdlijnenakkoord, de regering bij motie verzocht om kennis van Nederlandse geschiedenis en staatsinrichting onderdeel te laten uitmaken van het inburgeringsexamen (TK 28600 VI, nr. 48).

2.3 De internationale context

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of er in internationaal verband voorbeelden zijn van landen die soortgelijke eisen stellen als die in het kabinetsvoornemen worden gesteld. Uit de inventarisatie blijkt dat de belangrijkste eisen die worden gesteld aan gezinsvormers en -herenigers in 5 Europese landen (Denemarken, Duitsland,

Oostenrijk, Zweden en Frankrijk) en in 5 Angelsaksische landen (Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) betrekking hebben op financiële onafhankelijkheid.

De zogenaamde 'sponsor' - degene die al in het land gevestigd is - moet over een bepaald minimuminkomen beschikken. Daarnaast stellen verschillende landen leeftijdsgrenzen of is men voornemens dat te doen. Denemarken heeft al zo'n leeftijdsgrens ingevoerd voor gezinsvorming; zowel sponsor als migrant moeten tenminste 24 jaar zijn. In Nederland is nu sprake van een leeftijdsgrens van 18 jaar en het voornemen bestaat om die leeftijd te verhogen tot 21 jaar. In geen van de bestudeerde landen dienen gezinsvormers en gezinsherenigers aan te tonen dat zij kennis van de taal of van de samenleving hebben. Nederland blijkt het eerste land te zijn dat met een voorstel komt om taaleisen aan gezinsmigranten te stellen. Wat dat betreft bestaat er dus weinig vergelijkingsmateriaal.

Wel worden er in traditionele migratielanden, zoals de Verenigde Staten en Canada, eisen gesteld aan de taalbeheersing van arbeidsmigranten. De Commissie heeft geïnventariseerd welke eisen ten aanzien van taalbeheersing er in verschillende Angelsaksische landen worden gesteld aan deze groep migranten. In Australië en Nieuw-Zeeland worden termen als 'vocational', 'better than functional' en 'competent user' gebruikt om het vereiste minimumniveau Engels aan te geven.

In Canada is taalbeheersing één van de zes criteria waarop de arbeidsmigrant wordt beoordeeld; enkele andere zijn: genoten opleiding, werkervaring, leeftijd, arbeidscontract in Canada. Toelating is afhankelijk van een totaalscore op alle zes aspecten, er is dus geen sprake van afzonderlijke eisen met betrekking tot een minimumniveau voor taalvaardigheid. In het Verenigd Koninkrijk worden eisen gesteld aan de taalbeheersing van vooral hoger opgeleide arbeidsmigranten.

In de Europese landen krijgen inburgeringsprogramma's na toelating wel in toenemende mate een verplicht karakter. Naast Nederland zijn Denemarken en Oostenrijk hierbij koplopers; zij hanteren zowel een inspannings- als een resultaatverplichting om inburgering af te dwingen. In Nederland is sinds 1998 sprake van een inspanningsverplichting tot deelname aan een inburgeringsprogramma. Het kabinetsvoornemen is nu om hier een resultaatverplichting aan te koppelen, waaraan financiële en verblijfsrechtelijke consequenties verbonden kunnen worden (de Commissie zal hier in haar tweede deeladvies aandacht aan besteden). Frankrijk en Duitsland werken ook aan de ontwikkeling van verplichte inburgeringstrajecten. Naast taal wordt er in de meeste programma's aandacht besteed aan maatschappij-oriëntatie. Zweden kent geen verplicht inburgeringsprogramma. In Duitsland is een toetssysteem ontwikkeld dat twee niveaus kent, die gerelateerd zijn aan het Common European Framework: een basisniveau A1 en een eindniveau A2 (Goethe Instituut 2002). In Oostenrijk wordt in het examen in elk geval spreken en lezen op niveau A1 geëist (ÖSD 2003).

De Commissie constateert dat er in Europees verband sprake is van een ontwikkeling in de richting van een meer verplichtend karakter van inburgeringsprogramma's na toelating, maar dat het starten met de inburgering in het land van herkomst of elders voor gezinsherenigers en gezinsvormers, in internationaal perspectief, een uniek voorstel is. Andere landen kennen een dergelijke toelatingsvoorwaarde niet.

2.4 De maatschappelijke context

Minderheden over het kabinetsvoornemen

De Commissie heeft zich door middel van een ronde tafelgesprek op de hoogte gesteld

van de ideeën van personen uit verschillende minderheidsgroepen over de kabinetsvoorstellen. Sommige deelnemers aan het gesprek zijn al lang in Nederland, sommigen zijn er net. Ondanks de diversiteit van individuele migratiegeschiedenissen en individuele opvattingen, is er over een aantal zaken unanimititeit. Allen onderschrijven het belang van een goede voorbereiding op de komst naar Nederland. Daarbij wordt het belang van kennis over de Nederlandse samenleving benadrukt. Veel nieuwkomers weten niet goed waar ze aan beginnen als ze migreren naar Nederland. Informatie over kansen en mogelijkheden, maar ook over onmogelijkheden is essentieel. Nieuwkomers komen nu vaak met veel te hoge verwachtingen naar Nederland. Informatie over hoe Nederland georganiseerd is, welke cultuur, geschiedenis en omgangsvormen hier vige- ren en informatie over hoe men zich praktisch kan redden, moeten onderdeel vormen van de voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving. Om informatie over de Nederlandse samenleving toegankelijk en beschikbaar te maken, zijn audiovisuele middelen nodig. Dit materiaal is het meest effectief als gebruik wordt gemaakt van de eigen taal.

Overeenstemming is er ook over het feit dat met betrekking tot het leren van de Nederlandse taal in het land van herkomst niet al te hoge verwachtingen moeten bestaan en de organisatorische problemen niet moeten worden onderschat. In de landen van herkomst is alledaags contact met de Nederlandse taal - via radio en tv, via contacten met burens en collega's - niet mogelijk. Juist de combinatie van het leren in de klas en het buitenschools in contact komen met de Nederlandse taal kunnen de taalverwerving een 'impuls' geven. Alle aanwezigen gaven te kennen het leren van de Nederlandse taal van groot belang te achten voor participatie in de Nederlandse samenleving.

De aanwezigen geven aan dat een verdere verbetering van de inburgering in Nederland door bijvoorbeeld duidelijker eisen te stellen en een snellere en adequatere opvang van de Nederlandse instituties direct na binnenkomst in Nederland nodig is. De procedures duren nu te lang.

Veel nieuwkomers worden pas na enige tijd door de verantwoordelijke organisaties benaderd, bijvoorbeeld door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en door het Bureau Nieuwkomers, voor deelname aan inburgeringscursussen of voor het vinden van een baan. Als mensen binnenkomen in Nederland, moeten ze meteen een uitnodiging krijgen voor een inburgeringscursus. In de praktijk duurt het nu vaak enige tijd voordat men überhaupt uitgenodigd wordt voor een startgesprek over de inburgering. Dat is verloren tijd. Ook als nieuwkomers zelf de 'mars' door de instituties oppakken om een baan te krijgen of om deel te kunnen nemen aan een inburgeringscursus blijkt het niet eenvoudig snel op een passende cursus te worden geplaatst.

Tenslotte plaatsen veel deelnemers aan het gesprek kanttekeningen bij de praktische haalbaarheid van de inburgering in het land van herkomst. Men acht het niet waarschijnlijk dat er door marktpartijen in al die verschillende landen adequaat aanbod van te volgen cursussen zal worden aangeboden. Daarbij wordt ook gewezen op het feit dat Nederland in tegenstelling tot landen als Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië, geen netwerk van culturele missies in het buitenland heeft, waar de waarde van en de trots op de taal en de cultuur van die landen wordt gepropageerd.

Over de vraag of starten met de inburgering in het land van herkomst een positief effect kan hebben op de integratie in Nederland, lopen de meningen uiteen. Het voorbereiden op de komst naar Nederland door een cursus kennis van de Nederlandse samenleving wordt door iedereen als zinvol gezien. Het kan ertoe bijdragen dat gezinsmigranten een realistischer beeld van de Nederlandse samenleving krijgen. Over de mogelijkheid en dus ook het effect van het leren van de Nederlandse taal in het land van herkomst op de inburgering in Nederland zijn de meesten sceptisch. De gesprekspartners vragen zich af of de investeringen, die gemoeid zijn met inburgering in het land van herkomst, niet beter en resultaatgerichter ingezet kunnen worden voor het

verbeteren van het inburgeringsproces in Nederland.

Het gesprek met individuele migranten leidt ook tot een inkleuring van de algemene beelden die bestaan over de instroom van nieuwe groepen gezinsvormers en gezinsherenigers in Nederland. Alle nieuwkomers hebben hun individuele achtergrond en hun individuele toekomstplannen en -wensen. Integratie kan succesvol verlopen als de migrant aangesproken wordt op zijn verantwoordelijkheid die individuele wensen en plannen te realiseren en de samenleving daartoe de randvoorwaarden creëert.

Maatschappelijke adviesorganen

Diverse maatschappelijke adviesorganen hebben in de afgelopen maanden adviezen over de inburgering uitgebracht. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en de Sociaal Economische Raad (SER) hebben zich op verzoek van het kabinet gebogen over de vraag op welke wijze het combineren van taalonderwijs en beroepsvoorbereiding/arbeidstoeleiding gestimuleerd kan worden. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft een advies uitgebracht over de functie van inburgering in relatie tot de nieuwe kabinetsvoornemens. Genoemde adviesorganen stellen vast dat het slagen van een nieuw inburgeringsstelsel met name afhankelijk is van het verbeteren van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs en het vervlechten van de inburgering met andere maatschappelijke activiteiten via duale of geïntegreerde trajecten.

Op deze wijze worden leersituaties met een brede context gecreëerd die de effectiviteit van het leerproces verhogen. Ook de vaststelling dat er een goed evenwicht gevonden moet worden in de verdeling van individuele verantwoordelijkheid van de inburgeraar en de collectieve verantwoordelijkheid voor een goed werkend stelsel, is een gemeenschappelijke factor in de verschillende adviezen.

Ook over het examen in het buitenland heeft men zich uitgelaten. De RMO stelt: "Inburgering is een instrument van het integratiebeleid, niet van het toelatingsbeleid. Ze hoort daarom in het teken te staan van de ontwikkeling van kansen, talenten en vaardigheden, niet in het teken van beheersing en uitsluiting" (RMO 2003, 7). De RWI en de SER gingen, hoewel hen daarom niet expliciet gevraagd was, ook in op de nieuwe kabinetsvoorstellen. In relatie tot de invoering van het examen in het land van herkomst, stelt de Sociaal Economische Raad dat "het behalen van NT2-niveau 1 of 2 in een betrekkelijk korte tijd niet voor iedereen eenvoudig zal zijn, gelet op het percentage analfabeten dat nu aan de inburgeringscursussen deelneemt". De SER vraagt of het kabinet denkt "het inburgeringsexamen ook in te zetten als een sociaal-cultureel en sociaal-economisch selectie-instrument?" (SER 2003).

De RWI stelt haar oordeel over het examen in het buitenland afhankelijk van de uitwerking ervan en meent dat oriëntatie op de Nederlandse samenleving even belangrijk is als het opdoen van taalvaardigheid, als men zich voorbereidt op de komst naar Nederland (RWI 2003). De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid geeft in haar eindrapport aan dat bij de vaststelling van niveaus voor het nieuwe inburgeringsstelsel niet te licht gedacht mag worden over de hoogte van de te behalen niveaus (TCOI 2004).

2.5 De juridische context

De Commissie heeft zich door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken laten informeren over de juridische aspecten van de invoering van het kabinetsvoornemen. Op basis van de gevoerde gesprekken meent de Commissie dat de juridische houdbaarheid van het beleidsvoornemen mede bepaald wordt door de vraag of door de normstelling van het inburgeringsniveau niet a-priori grote groepen gezinsmigranten uitgesloten worden en of de randvoorwaarden zodanig zijn dat redelijkerwijs verondersteld mag worden dat gezinsmigranten aan de vereisten kunnen voldoen. Uitgaande van de vooronderstelling dat het kabinetsvoornemen in beginsel juridisch

houdbaar is, meent de Commissie dat de praktische uitwerking van de inburgering in het land van herkomst niet zodanig mag zijn, dat bijvoorbeeld laagopgeleiden en/of analfabeten geen enkele kans van slagen hebben. Dat zou de praktische invoering van het examen ook in juridische zin kwetsbaar maken. Het niveau van het inburgeringsexamen en de randvoorwaarden moeten zodanig zijn dat het in redelijkheid haalbaar is om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen. De regering heeft aangegeven met het examen de integratiemogelijkheden van nieuwkomers te willen vergroten; een norm die voor grote groepen mensen in de praktijk niet haalbaar is, zou eerder tot selectie dan tot versterking van integratiemogelijkheden leiden.

2.6 De praktische haalbaarheid van de voorbereiding op het inburgeringsexamen in het buitenland

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in de beleidsbrief bij de begroting 2004 aangegeven dat de overheid de ontwikkeling van het cursusaanbod aan de vrije markt zal overlaten. De overheid zal dus niet zorgdragen voor het beschikbaar stellen van het cursusaanbod in de landen van herkomst van gezinsherenigers en gezinsvormers.

Om huwelijksmigranten de kans te geven zich te kunnen voorbereiden, dienen verschillende voorwaarden te zijn vervuld in de landen van herkomst. Uit het juridisch kader blijkt immers dat men in redelijkheid de mogelijkheid moet hebben om zich voor te bereiden.

In dit licht is geïnventariseerd of - en in welke mate - er leermiddelen voorhanden zijn. Is er een cursusaanbod Nederlands in de landen van herkomst aanwezig en zijn er, naar aanleiding van de aankondiging van de beleidsvoornemens van het kabinet, nu al commerciële cursusaanbieders in Nederland of in het buitenland, die overwegen om de nieuwe markt te betreden?

Door middel van een beperkte en telefonische 'quick scan' is aan private instituten die in Nederland NT2-onderwijs verzorgen en aan Regionale Onderwijscentra (ROC's) de vraag voorgelegd of zij van plan zijn om cursussen NT2 aan te gaan bieden in de landen van herkomst van gezinsherenigers of -vormers. Uit deze inventarisatie is gebleken dat marktpartijen nog niet staan te trappelen om een aanbod in het buitenland te gaan ontwikkelen. Wel oriënteren diverse partijen zich op de mogelijkheden om deze markt in enkele herkomstlanden te gaan betreden. Daarbij heeft men de blik vooral gericht op Marokko, Turkije en de voormalige Sovjet-Unie.

Uit de 'quick scan' blijkt dat zowel de particuliere taalinstututen als de ROC's vakinhoudelijke bezwaren aanvoeren en tevens organisatorische en financiële beperkingen aangeven. De vakinhoudelijke bezwaren hebben vooral betrekking op de twijfel over de effectiviteit van het leren van de Nederlandse taal in het land van herkomst. Nieuwe aanbieders, onder meer uit de kringen van allochtone zelforganisaties en allochtone ondernemers, noemen deze bezwaren niet. Alle partijen geven aan dat uitsluitend met behulp van overheidsinvesteringen kwalitatief goed en voldoende lesmateriaal voor de verschillende taalgroepen is te ontwikkelen.

In ongeveer 45 landen in de wereld is momenteel een universitair onderwijsaanbod Nederlands als Vreemde Taal beschikbaar. Het gaat daarbij voor een groot deel om cursussen Nederlands die door universiteiten verzorgd worden. Deze cursussen zijn veelal niet geschikt voor de grote groep laagopgeleide migranten die in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging naar Nederland komen en ze zijn bovendien lang niet in alle herkomstlanden beschikbaar.

In opdracht van de Commissie is ook geïnventariseerd of er leermiddelen beschikbaar zijn waarmee men zelfstandig het Nederlands kan leren. Uit deze inventarisatie blijkt

dat er in Nederland zelf een groot aantal leermiddelen beschikbaar is. Delen van dit beschikbare materiaal kunnen ook zelfstandig gebruikt worden. Het grootste deel van dit lesmateriaal is echter bedoeld voor zelfstudie in combinatie met onderwijs in cursorisch verband en ontwikkeld voor het leren in de Nederlandse context. Met andere woorden, het is niet geschikt voor zelfstudie zonder begeleiding van een docent. In de meeste landen van herkomst van de gezinsmigranten zijn geen docenten beschikbaar die de Nederlandse taal kunnen onderwijzen. Tenslotte zijn de bestaande leermiddelen niet gericht op voorbereiding op de taaleisen die in het inburgeringsexamen in het land van herkomst gesteld zullen gaan worden. Dat impliceert dat als men zich met het bestaande materiaal op het examen wil voorbereiden, men zelf een keuze moet maken uit de onderdelen en leerpakketten die beschikbaar zijn. Het overgrote deel van de gezinsvormers en gezinsherenigers heeft een zeer laag opleidingsniveau en heeft dus weinig ervaring met onderwijs en leren. Zij zullen zich met het thans beschikbare materiaal nauwelijks op adequate wijze kunnen voorbereiden en dus zal er een behoefte ontstaan aan gerichte leermiddelen.

2.7 De uitvoerbaarheid van het kabinetsvoornemen

De Commissie heeft zich een voorstelling gemaakt van de belangrijke infrastructurele en logistieke gevolgen die uitvoering van het kabinetsvoornemen zal hebben. Op meer dan 160 Nederlandse posten in het buitenland zullen examens afgenomen moeten worden. Ook als hiervoor moderne geautomatiseerde toetsystemen zouden worden gebruikt, betekent dit een enorme logistieke opgave. Op die posten zullen aantallen examens afgenomen moeten worden die variëren van enkele duizenden op jaarbasis tot een enkel examen. Het lijkt niet op voorhand zeker dat de posten hiervoor geëquipeerd zijn. Gezien het feit dat het om een examen met verblijfsrechtelijke consequenties gaat, zullen de mogelijkheden om te kunnen frauderen uitgesloten moeten worden. Dat brengt met zich mee dat er toezicht nodig is en een goed systeem van identificatie. Ten aanzien van de toetsafname zullen eisen gesteld moeten worden aan de ruimte waarin dit examen afgenomen wordt, om bezwaar en beroep tegen te gaan op grond van slechte omstandigheden. Het ligt ook in de rede dat gezinsmigranten die deelnemen aan het examen en niet slagen zullen overgaan tot het indienen van bezwaarschriften. Moeilijk in te schatten is om welke aantallen dit zal gaan, maar het zal in ieder geval leiden tot een extra belasting van de IND en de rechterlijke macht.

Hoofdstuk 3

Randvoorwaarden voor het inburgeringsexamen

In hoofdstuk 2 heeft de Commissie het kabinetsvoornemen vanuit verschillende perspectieven bekeken. Achtereenvolgens werd er ingegaan op de demografische, politiek-bestuurlijke, internationale, maatschappelijke en de juridische context. Tevens is ingegaan op de praktische haalbaarheid van de voorbereiding op het inburgeringsexamen in het buitenland en de uitvoerbaarheid van het kabinetsvoornemen.

Op basis van de uitkomsten van hoofdstuk 2 heeft de Commissie de belangrijkste conclusies en aanbevelingen verwoord die de kern vormen van dit hoofdstuk.

3.1 Algemene conclusies

De Commissie constateert dat in de afgelopen jaren een soms heftig maatschappelijk debat is ontstaan over de komst van immigranten en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving. In dat debat is ook steeds het inburgeringsbeleid onderwerp van discussie geweest. De Commissie vat de voorstellen van het kabinet over de inburgering van nieuw- en oudkomers op als een poging om met minder vrijblijvendheid en meer appèl op de eigen verantwoordelijkheid, de integratie van nieuw- en oudkomers in de Nederlandse samenleving te verbeteren. De Commissie kan zich 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. Van nieuwkomers en oudkomers kan verwacht worden dat zij inspanningen verrichten om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Het voldoen aan bepaalde eisen die betrekking hebben op taalvaardigheid en kennis van de samenleving, past daarbij. De Commissie hecht eraan te benadrukken dat het doel van inburgering maatschappelijke participatie is; het inburgeringsexamen in het land van herkomst ziet zij als een afgeleide van dat doel.

De Commissie onderschrijft dan ook de vaststelling van het kabinet dat nieuwkomers die zich hier duurzaam willen vestigen actief moeten kunnen deelnemen aan de samenleving. Inburgering moet perspectief 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. Dit betekent dat men, voor het vervolg van de inburgering in Nederland, de mogelijkheid moet hebben om deel te nemen aan een kwalitatief goed aanbod dat in beginsel voor iedereen bereikbaar is. De inspanningen die men in het buitenland verricht om deel te nemen aan het inburgeringsexamen, moeten ten dienste staan van het participeren in de Nederlandse samenleving en 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.

3.2 Aanbevelingen

Praktische haalbaarheid niveau en normstelling

De Commissie acht het de kern van haar taak om een aanvaardbaar en redelijk niveau te vinden voor een inburgeringsexamen in het land van herkomst, dat enerzijds de nieuwkomer zicht biedt op snellere en betere inburgering en integratie in de Nederlandse samenleving, en anderzijds geen onoverkomelijke drempels opwerpt in de praktische uitwerking. De belangrijkste eis die daarbij gesteld kan worden is, dat het niveau redelijkerwijs haalbaar is.

Gezien het feit dat het inburgeringsexamen tot vergaande verblijfsrechtelijke consequenties leidt, meent de Commissie dat het de voorkeur heeft om voor het examen één norm te stellen. Het vaststellen van verschillende normen voor verschillende groepen zou tot rechtsongelijkheid kunnen leiden. Bovendien zou het stellen van bijvoorbeeld een lage en een hoge norm in de praktijk kunnen leiden tot een systeem dat veel mogelijkheden voor fraude met zich meebrengt. Wel beveelt de Commissie aan om personen met een officieel vastgestelde lichamelijke of geestelijke handicap vrij te stellen van de toelatingsvereisten.

Eisen toetsinstrumentarium

Het toetsinstrumentarium waarmee en de omstandigheden waaronder het examen wordt afgenomen dienen een hoge mate van betrouwbaarheid en validiteit te hebben. De resultaten van het examen - dat een onderdeel vormt van de mvv-procedure - kunnen immers in een beroepsprocedure getoetst worden door de rechter.

Ontwikkeling gerichte leermiddelen

De Commissie concludeert op grond van een quick scan dat er ernstige twijfels bestaan of er in alle landen van herkomst door marktpartijen zal worden voorzien in een cursusaanbod en/of leermiddelen voor zelfstudie op de markt zullen worden gebracht, hetgeen de praktische haalbaarheid en juridische houdbaarheid van het kabinetsvoornemen onder druk zet.

De Commissie meent dat het noodzakelijk is dat de overheid zich ervan vergewist dat diegenen die zich voorbereiden op deelname aan het examen, over de benodigde informatie beschikken en dat er voldoende randvoorwaarden in de diverse landen aanwezig zijn die een goede voorbereiding mogelijk maken. Omdat de regering te kennen heeft gegeven dat zij niet voornemens is om zelf een cursusaanbod in het buitenland te organiseren, zal zij wel moeten kunnen vaststellen of het überhaupt mogelijk is voor betrokkenen om cursussen te volgen en examens af te kunnen leggen. Zo zullen er voldoende leermiddelen moeten zijn. Het uitgangspunt is, dat genoemd aanbod in beginsel op alle 160 Nederlandse posten in het buitenland beschikbaar is. Hiermee kunnen nieuwkomers zich zelfstandig voorbereiden op het examen. Particuliere aanbieders kunnen deze middelen inzetten bij de opzet van een cursusaanbod in het buitenland.

Gezien het feit dat de regering voornemens is om het inburgeringsexamen in het buitenland op korte termijn in te voeren, wordt aanbevolen dergelijke leermiddelen te ontwikkelen. De toelatingseis kan naar de mening van de Commissie niet ingevoerd worden zonder dat de regering heeft zorggedragen voor de faciliteiten die nodig zijn om te voldoen aan de toelatingsvereisten.

De Commissie is voorts van mening, dat de overheid de (gezinsleden in Nederland van) gezinsmigranten goed moet informeren. Dat betekent in elk geval dat men moet kunnen beschikken over voorlichtingsmateriaal over de inhoud en procedures van het examen, over voorbeeld-examens en over informatie over de manier waarop men zich kan voorbereiden op het examen.

Kosten-baten analyse

Naast de kosten voor het inrichten van het examensysteem, het ontwikkelen van de toetsen en voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van de toetsen op de ambassades is aangegeven dat de overheid ook zal moeten investeren in het ontwikkelen van lesmateriaal als de markt hierin niet blijkt te voorzien. Daarnaast zullen nog uitgaven gedaan moeten worden voor het geven van voorlichting aan de migranten hier in Nederland en de gezinsmigranten in de landen van herkomst. Daarbij is het niet onbelangrijk dat het betreffende les- en voorlichtingsmateriaal in een groot aantal talen beschikbaar zal moeten komen, gelet op het grote aantal uiteenlopende landen waaruit de gezinsmigranten komen. De Commissie acht het, gelet op de verbeteringen die nog noodzakelijk zijn m.b.t. de inburgering in Nederland, ongewenst dat deze noodzakelijke investeringen in de inburgering in het land van herkomst ten koste gaan van de beschikbare budgetten voor de inburgering hier.

De Commissie voorziet dat met de uitvoering van het kabinetsvoornemen hoge kosten gemoeid zijn en beveelt de overheid aan zich er van te vergewissen of de kosten opwegen tegen de baten. De Commissie sluit niet uit dat investering van een vergelijkbaar bedrag in verbetering van de inburgering in Nederland een hoger rendement oplevert in het perspectief van de gewenste integratie.

Hoofdstuk 4

Het basisniveau voor NT2

In de adviesaanvraag wordt in essentie de volgende vraag aan de Commissie voorgelegd:

“Welk niveau van taalbeheersing en van kennis van de Nederlandse samenleving 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?”

4.1 Randvoorwaarden voor een niveau-omschrijving

Functionaliteit, bereidheid en oriëntatie

Over de invulling van een basisniveau heeft de regering aangegeven dat zij een niveau beoogt dat functioneren op een basaal niveau mogelijk maakt. Dat leidt dan tot de vraag: wat zouden potentiële nieuwkomers - mensen die te kennen hebben gegeven dat ze naar Nederland willen komen, in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming - voorafgaand aan hun overkomst al moeten beheersen? Wat vinden wij, als Nederlandse samenleving, belangrijk voor deze nieuwkomers om al te kennen en kunnen om hier een goede start te maken?

Met betrekking tot dit basisniveau - het niveau dat in het buitenland geleerd en vervolgens ook getoetst wordt - stelt de Commissie drie uitgangspunten centraal: bereidheid, oriëntatie en functionaliteit. Nieuwkomers die naar Nederland komen zouden de bereidheid moeten tonen zich te verdiepen in hun nieuwe vaderland, de plek waar ze vermoedelijk de rest van hun leven gaan wonen. Dat komt neer op een beknopte oriëntatie op Nederland, inclusief het Nederlands, de taal die hier gesproken wordt. We voorkomen daarmee dat er mensen binnenkomen die geen idee hebben hoe de maatschappij er hier uitziet. De nieuwkomers moeten dus bereid zijn zich goed voor te bereiden op hun overkomst en zich te oriënteren op hun nieuwe vaderland, op de leefomgeving en de taal die daar gesproken wordt. De kennis en vaardigheden die gevraagd worden, moeten bovendien functioneel zijn.

De Commissie vat dit op als een aanwijzing dat het gevraagde niveau niet een eindniveau is, maar een instapniveau dat de nieuwkomer helpt om een eerste start te maken na aankomst in Nederland. De in het buitenland te leren kennis en vaardigheden moeten de mogelijkheid bieden om zich straks in het alledaagse leven in Nederland - eventueel met hulp van een al in Nederland verblijvende gezinslid - enigermate te kunnen redden. Het gaat daarbij om contacten in de buurt en in de wijk, om contacten met instanties waarmee men direct na binnenkomst te maken krijgt, om vaardigheden die deelname aan het verdere inburgeringstraject mogelijk maken, en om vaardigheden, die het de nieuwkomer mogelijk maken om zich in zijn directe omgeving te redden. Het niveau wordt beschouwd als een eerste oriëntatie op de Nederlandse taal, verdere uitbreiding en verdieping van de taalvaardigheid zal in Nederland zelf dienen plaats te vinden. Overigens dient opgemerkt te worden dat het al dan niet zelfstandig kunnen functioneren natuurlijk niet alleen afhankelijk is van de taalvaardigheid, ook sociale vaardigheden zijn onontbeerlijk. Een grote groep autochtonen beheerst de Nederlandse taal slechts in beperkte mate, de zogenaamde functioneel analfabeten, maar kan zich toch vaak redelijk redden.

Redelijkheid

Naast deze uitgangspunten staat in de adviesaanvraag het begrip redelijkheid centraal. Dat wil zeggen dat het niveau niet zodanig hoog moet zijn dat het bij voorbaat grote groepen uitsluit. Daarbij moet vooral rekening worden gehouden met het feit dat de leersituatie voor vele laagopgeleiden een belangrijke invloed zal hebben op de resulta-

ten.

De situatie waarbij in het land van herkomst een basisvaardigheid Nederlands geleerd wordt, kan getypeerd kan worden als een situatie van 'vreemde-taal-leren'. Typierend voor het 'vreemde-taal-leren' is dat de leerder geen steun heeft van de omgeving. Hij/zij leert niet de taal dankzij het functioneren in een omgeving waar die taal gebruikt wordt, maar hij/zij is voor de vordering van het leerproces volledig aangewezen op de ondersteuning (docent, materiaal) die speciaal voor het leren van taal aangevoerd wordt. Deze situatie is fundamenteel anders dan de situatie waarbij een inburgeraar in een omgeving leert, waar via duale of geïntegreerde trajecten leersituaties met een rijke context gecreëerd worden, die een grotere effectiviteit van het leerproces tot stand brengen.

Gevolg van het bovenstaande is dat de meest succesvolle 'vreemde-taal-leerders' degenen zijn die met deze leervorm vertrouwd zijn. Dat betreft vooral hoger opgeleiden die al eerder een taal op deze manier hebben geleerd. De beste kansen om bij deze vorm van taal-leren succesvol te zijn, heeft dus de goed gemotiveerde, hoogopgeleide kandidaat die een cursus kan volgen waarin persoonlijk contact met een docent gecombineerd wordt met zelfstudie en afstandsleren.

Met name een groot deel van de gezinsmigranten uit Turkije en Marokko die aan het examen in het land van herkomst zullen deelnemen, is echter laagopgeleid en heeft geen - of slechts een beperkte - ervaring met het leren van een vreemde taal. De verwachting is dan ook dat voor deze groep gezinsmigranten, zelfs na een langdurige inspanning, de kans op het slagen voor een inburgeringsexamen in het land van herkomst beperkt zal zijn, omdat de condities waaronder het leren van het Nederlands dient plaats te vinden, voor hen niet optimaal zijn, omdat men geen eerdere ervaring heeft opgedaan met het leren van een vreemde taal en wellicht ook geen kennis draagt van het Latijnse schrift.

Op verzoek van de Commissie zijn drie scenario's uitgewerkt voor een mogelijke invulling van het basisniveau NT2. Deze scenario's zullen hierna besproken worden en vervolgens getoetst worden aan de bovengenoemde uitgangspunten functionaliteit en redelijkheid. In de tekst zijn slechts korte typering van de niveaus gegeven. Voor een uitwerking van de scenario's wordt verwezen naar de bijlagen. De Commissie is gevraagd om het niveau voor het examen in het land van herkomst te beschrijven in relatie tot het Common European Framework of Reference. Voor deze niveaus is een algemene beschrijving gemaakt, die ook de relatieve buitenstaander snel een indruk kan geven van de taalvaardigheid waarover iemand beschikt.

4.2 Scenario's voor een niveau-omschrijving

A. Het instapniveau (het NT2 niveau A1+)

Bij de uitwerking van scenario 1 voor een niveau-omschrijving, is uitgegaan van het functionele perspectief. Dit scenario benadert waarschijnlijk het best het niveau dat in het Hoofdlijnenakkoord wordt aangeduid. Op basis van het uitgangspunt dat de nieuwkomer zich voorbereidt op functioneren in de Nederlandse samenleving, kan een idee gegeven worden van de situaties waarin men kort na de aankomst in Nederland terechtkomt, en op welke taalvaardigheden dan een beroep gedaan wordt. Logischerwijs zijn dan alle vaardigheden aan de orde: luisteren, lezen, spreken, gesprekken voeren en schrijven. Het niveau is gebaseerd op het A1-niveau, aangevuld met elementen uit A2. Taal die voor deelname aan werk of opleiding van belang is, is buiten beschouwing gelaten, die zal in Nederland verder ontwikkeld moeten worden (uitwerking: bijlage 3).

Functionaliteit

Als we de opbrengst van het leren van dit niveau in kaart brengen, komen we tot de volgende typering van het taalgebruik van een nieuwkomer.

- Men kan vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die zichzelf, de familie en de directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken.
- Men kan vertrouwde namen, woorden en zeer eenvoudige zinnen begrijpen, bijvoorbeeld in mededelingen; tevens kan men de strekking begrijpen van zeer eenvoudige, specifiek voor nieuwkomers geschreven tekstjes over Nederland en de Nederlandse samenleving.
- Men kan deelnemen aan een eenvoudig gesprek, wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen, opnieuw te formuleren of helpt bij het formuleren van wat men probeert te zeggen. Men kan eenvoudige vragen stellen die een directe behoefte of zeer vertrouwd de onderwerpen betreffen, en deze vragen ook beantwoorden.
- Men kan eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om de woonomgeving en de mensen die men kent, te beschrijven.
- Men kan een korte, eenvoudige kaart schrijven, bijvoorbeeld voor het versturen van een groet. Men kan op formulieren persoonlijke details invullen, bijvoorbeeld naam, geslacht, nationaliteit, adres en telefoonnummer.

(gebaseerd op de vertaling geredigeerd door John de Jong en Francis Staatsen, copyright Raad van Europa 2000)

Geconcludeerd kan worden dat in dit scenario een beperkte vorm van zelfredzaamheid wordt aangeleerd, die het mogelijk maakt om te starten met functioneren in de Nederlandse samenleving.

Redelijkheid

Gezien het feit dat er geen internationale ervaring is met het stellen van toelatingsvereisten aan taalvaardigheid en kennis over de samenleving, is het buitengewoon lastig om een inschatting te geven van de benodigde leertijd om het hiervoor geschetste niveau te behalen. Ook zijn er nauwelijks gegevens over resultaten van NT2-onderwijs door zelfstudie.

Daarom is gekeken naar de bereikte resultaten in de inburgeringscursussen in Nederland. Deze gegevens zijn natuurlijk niet direct vergelijkbaar met de situatie waarin taal-leerders in het herkomstland de taal leren, maar geven wel een indicatie van de maximaal haalbare niveaus in relatie tot de benodigde leertijd. Verwacht kan worden dat in een situatie waarin leeropbrengsten vooral via zelfstudie tot stand moeten komen, veel meer inspanning nodig is om deze niveaus te behalen dan wanneer het NT2-onderwijs in Nederland geleerd wordt, waar betere randvoorwaarden aanwezig zijn. Uit het onderzoek dat Regioplan uitvoerde naar de effectiviteit van de 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 1⁸. De iets hoger opgeleiden halen niveau 2.

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 en 6% komt hoger uit. Hoewel er geen direct verband gelegd kan 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 uur les, 50% 400- 600 uur en 27 % meer dan 600 uur.

⁸ De niveau-aanduiding die hier gehanteerd wordt (niveau 1 en 2) zijn de huidige standaardniveaus, 1 correspondeert grofweg met A1: 2 correspondeert met A2

De Commissie meent dat op basis van de ervaringen met inburgering in Nederland en door het ontbreken van vergelijkbare randvoorwaarden, een beperkter taalvaardigheidsniveau dan instapniveau A1+ realistischer lijkt. Het zal vooral voor de laagopgeleide gezinsmigranten, die deelnemen aan een inburgeringsprogramma en examen in het land van herkomst, de nodige inspanning en tijd kosten om zelfs maar een relatief laag niveau van taalvaardigheid te behalen. Er kan niet verwacht worden dat het in een situatie waarin minder faciliteiten beschikbaar zijn en zelfstudie een belangrijker rol zal spelen dan onder de WIN, men toch een vergelijkbaar niveau kan behalen. De Commissie is van mening dat het voor laaggeschoolden, en met name analfabeten, nagenoeg onmogelijk wordt om dit niveau te halen. Dat zou betekenen dat de invoering van dit niveau en de praktische uitwerking ervan vooral tot selectie van meer kansrijke groepen leidt: alleen zij zullen dan nog toegang tot Nederland krijgen, en het examenniveau zal met name voor de groep analfabeten a-priori onhaalbaar zijn.

B. Het NT2 niveau A1 mondelinge vaardigheden

In het tweede scenario zijn daarom de elementen uit het A2-niveau weggehaald, en is ervoor gekozen om alleen de mondelinge vaardigheden te toetsen. Het gaat dus weer om het instapniveau A1 maar dan beperkt tot de vaardigheden luisteren, spreken en gesprekken voeren (verder aangeduid als A1 mondeling) (uitwerking: bijlage 4).

Functionaliteit

Als we de opbrengst van het leren van dit niveau in kaart brengen, komen we tot de volgende typering van het taalgebruik van een nieuwkomer:

- Men kan vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die zichzelf, de familie en directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken.
- Men kan deelnemen aan een eenvoudig gesprek, wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen, opnieuw te formuleren of helpt bij het formuleren van wat men probeert te zeggen. Men kan eenvoudige vragen stellen die een directe behoefte of zeer vertrouwd de onderwerpen betreffen, en deze vragen ook beantwoorden.
- Men kan eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om de eigen woonomgeving en de mensen die men kent, te beschrijven.

Geconstateerd kan worden dat dit niveau slechts een zeer beperkte functioneringsvaardigheid omvat. De communicatieve mogelijkheden betreffen met name het private domein, en men kan slechts functioneren indien gesprekspartners bereid zijn zich aan te passen aan de taalvaardigheid van de nieuwkomer.

Redelijkheid

Ook voor dit niveau ontbreken ervaringsgegevens over de studiebelasting die voor een dergelijk niveau vereist is, en moeten we met 'circumstantial evidence' werken. We starten weer met gegevens uit het Regioplan-onderzoek naar de effectiviteit van de WIN. Daaruit blijkt dat gemiddeld genomen zowel hoogopgeleide als laagopgeleide cursisten voor spreken en luisteren het niveau 1 behalen. Let wel: het gaat hierbij om gemiddelden en om inburgeringsprogramma's in Nederland van gemiddeld 600 uur.

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	412	417	412	406

(Bron: Regioplan 2002)

Ter vergelijking is ook naar de behaalde niveaus bij oudkomersprogramma's gekeken. Uit de 'monitor oudkomers 2003' blijkt dat ruim de helft van de deelnemers na afronding van de cursus geen hoger niveau heeft gehaald (dat wil niet zeggen dat ze niet vooruitgegaan zijn, maar dat ze niet op een hoger niveau uitkomen). De oudkomers die wel in NT2-niveau vooruit zijn gegaan, stijgen één niveau. Het aantal cursuren bij deze programma's varieert van 200 tot 400 uur.

Ervaringen uit het NT2-onderwijs en het Vreemde Talenonderwijs leren dat het A1 niveau - voor alle vaardigheden - onder optimale omstandigheden (dus begeleid door een docent) haalbaar is in circa 100 - 150 contacturen voor de hoger opgeleiden; nog afgezien van de uren die men daarnaast aan zelfstudie, huiswerk besteedt. Voor lager opgeleiden moet eerder gedacht worden aan 200 - 250 contacturen. De leeromstandigheden in de landen van herkomst zijn echter verre van optimaal, dus de schatting van 200 - 250 uur is in die situatie te optimistisch. Het lijkt meer realistisch om te veronderstellen dat, indien er voldoende cursusaanbod en/of lesmateriaal voor zelfstudie voorhanden is, ook laaggeschoolde mensen in staat moeten zijn om het niveau A1 mondeling te halen na 300 tot 400 uur, oftewel 30 à 40 weken van 10 uur. Dit blijft echter uitdrukkelijk een schatting, omdat er geen ervaringscijfers bestaan.

In deze aanname ligt dus besloten dat kwalitatief hoogstaand materiaal voor afstands-onderwijs en/of een cursusaanbod in de landen van herkomst aanwezig is, waarbij de eigen taal als steuntaal kan worden gebruikt voor het leren van de Nederlandse taal. Met betrekking tot de ondersteuning van de leerder doet zich bovendien in verreweg de meeste herkomstlanden het probleem voor dat geen voldoende goed geschoolde docenten Nederlands beschikbaar zijn. Of de markt zich gaat ontwikkelen is op basis van de eerder genoemde 'quick-scan' zeer twijfelachtig. Dat betekent dat de kandidaat-inburgeraars mogelijk uitsluitend aangewezen zijn op materialen voor afstands-onderwijs. Ook in Nederland is er, zoals eerder geconstateerd, geen materiaal voorhanden dat voor zelfstudie in het land van herkomst ingezet kan worden. Het meeste lesmateriaal voor zelfstudie is bedoeld voor hoger geschoolden, en dient bij voorkeur gebruikt te worden in combinatie met contactonderwijs.

Examinering in het land van herkomst op het instapniveau A1 mondelinge vaardigheden, impliceert naar de mening van de Commissie dus dat er toegespitst materiaal ontwikkeld moet worden. In dat materiaal moet zoveel mogelijk de eigen taal van de kandidaat-inburgeraars als instructietaal gebruikt worden. Het materiaal moet zo goed mogelijk aansluiten bij het functioneel leren. Voorts dient er een zo goed mogelijke vervanging gevonden te worden voor het rechtstreekse contact met een docent. Het te ontwikkelen materiaal voor het leren van het Nederlands kan worden gecombineerd met een leergang Kennis van de Nederlandse Samenleving. Omdat het gaat om het aanleren van mondelinge vaardigheden, zullen de te ontwikkelen middelen bij voorkeur audio-visueel moeten zijn. Gebruik van de eigen taal als instructietaal en de productie van audiovisuele leermiddelen zullen de nodige kosten met zich meebrengen. Het vereist dus een forse investering in materiaalontwikkeling om dit systeem zodanig in te voeren, dat met name laaggeschoolden een kans hebben om het voorgestelde niveau te halen. Uit de uitgevoerde quick scan blijkt dat aanbieders van mening zijn dat zij de investeringskosten voor materiaal ontwikkeling niet kunnen dragen.

C. Het NT2 niveau A1- mondelinge vaardigheden

Indien de overheid niet bereid is om hoge investeringen in materiaalontwikkeling te doen, is alleen een forse beperking van het niveau nog denkbaar om tot een acceptabel niveau voor het examen te komen, mede gelet op de juridische randvoorwaarden. Daartoe is een derde variant ontwikkeld. Deze variant noemen we het A1- niveau. Het is gebaseerd op de omschrijving van de Australian Second Language Proficiency Ratings (ASLPR) van Ingram en Wylie (1984). Het taalniveau wordt daarin aangeduid als 'formulaic proficiency' (0+): men is in staat om in de meest vertrouwde en voorspelbare omgevingen taal te gebruiken, waarbij men vooral een beperkt repertoire aan standaarduitingen toepast (uitwerking: zie bijlage 5). De vereisten voor dit scenario hebben ook slechts betrekking op de mondelinge vaardigheden.

- Men kan slechts een beperkt aantal vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de directe, persoonlijke levenssfeer en op de allereerste levensbehoeften; en alleen in direct contact met Nederlands-sprekenden die gewend zijn zich aan te passen.
- Men kan zich slechts in zeer beperkte mate uitdrukken, eigenlijk alleen met behulp van losse woorden en standaardformuleringen ('formulaic speech'), op een gering aantal terreinen die verband houden met de directe, persoonlijke levenssfeer.

Redelijkheid

De studiebelasting voor dit niveau zal beperkter zijn dan dat voor het niveau A1 mondelinge vaardigheden. Naar schatting zal het voor hoogopgeleiden mogelijk zijn om dit niveau (onder ideale omstandigheden) in maximaal 100 onderwijsuren te halen. In een zelfstudie-situatie zonder ondersteuning zal het aantal benodigde uren minimaal het dubbele daarvan bedragen. Voor lageropgeleiden zal dat nog meer zijn. We schatten een tijdsinvestering van ca. 200 - 300 uur voor de lageropgeleiden.

Functionaliteit

Geconstateerd kan worden dat dit niveau nauwelijks een basis biedt voor zelfstandig functioneren in de Nederlandse samenleving. Het behalen van dit niveau is veeleer te beschouwen als een uitdrukking van de bereidheid en het vermogen van kandidaten om Nederlands te leren. Dat is op zichzelf een belangrijk gegeven. De doelbeschrijving garandeert op geen enkele wijze het kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving, maar geeft een indicatie dat die persoon naar alle waarschijnlijkheid in Nederland met succes de verdere inburgering zal kunnen doorlopen. Als men immers dit niveau in het buitenland onder niet optimale omstandigheden geleerd heeft, is de kans groot dat men in Nederland - in een verplicht inburgeringsprogramma met meer ondersteunende faciliteiten - het Nederlands verder onder de knie krijgt. Ook met dit niveau zal het examen leiden tot een zekere selectie van personen, maar die is minder afhankelijk van de vraag of men laag of hoog opgeleid is. Halen of niet halen van het niveau is veeleer afhankelijk van de vraag of men gemotiveerd is om zich voor te bereiden op de voorgenomen migratie en of men beschikt over een basisbekwaamheid om het Nederlands te leren.

De Commissie acht het overigens van belang dat ook voor dit niveau leermiddelen beschikbaar zijn. Ook daarvoor geldt dat die gelet op de opstelling van marktpartijen waarschijnlijk door de overheid ontwikkeld zullen moeten worden. De investeringen hiervoor zullen gelet op de beperktere vaardigheden die geleerd moeten worden minder hoog zijn dan de leermiddelen die noodzakelijk zijn voor het niveau A1 mondelinge vaardigheden.

4.3 Afsluitend

De Commissie heeft drie scenario's voor een basisniveau NT2 voor het examen in het herkomstland onder de loep genomen. Zij tekent daarbij aan dat het leren van de Nederlandse taal in het buitenland te vergelijken is met een vreemde taal en derhalve als handicap heeft dat een context waarin de taal geoefend kan worden veelal ontbreekt. Het leren van het Nederlands kan veel efficiënter in functioneel rijke situaties, dus in Nederland zelf, georganiseerd worden. De nieuwkomer die zich voorbereidt op het examen zal zich veel inspanningen moeten getroosten, zij zullen wellicht door het halen van de toets hoge verwachtingen hebben ten aanzien van hun Nederlands. Als men vervolgens merkt wat men met dat Nederlands aan kan vangen, zal dat tot teleurstellingen en demotivatie kunnen leiden, met mogelijk ook een slechter rendement van de inburgeringscursus in Nederland tot gevolg.

Tenslotte tekent de Commissie nog eens aan dat zij ervan uitgaat dat de regering door het instellen van het basisexamen in het buitenland geen selectie-instrument op het oog heeft maar een middel om de integratie in Nederland te vergemakkelijken. Vanuit dat standpunt kunnen de drie niveaus nog eens schematisch neergezet worden.

De Commissie heeft drie niveaus van taalvaardigheid ontwikkeld. Schematisch scoren deze niveaus als volgt op de verschillende criteria:

	Niveau A1 +	Niveau A1 mondeling	Niveau A1- mondeling
Functionaliteit	+	+-	-
Redelijkheid	-	++	+
Selectief op opleiding	Ja	Ja	Nee
Selectief op motivatie	Ja	Ja	Ja

Het kiezen voor het niveau A1+, afgezet tegen de situatie dat men zich via zelfstudie of met beperkte ondersteuning op het examen voorbereidt, leidt naar verwachting tot een niveau dat vooral door hogeropgeleiden behaald zal kunnen worden. Zij hebben eerder de studievoordigheid om zelfstandig een taal te leren. Voor lageropgeleiden zal het toewerken naar dit niveau een zodanige tijdsinvestering met zich meebrengen dat niet redelijkerwijs verwacht kan worden dat zij dit niveau bereiken. Het praktische gevolg van de normstelling op dit niveau is dan selectie van hogeropgeleiden. Ook het niveau A1 mondeling zal van diegene die zich individueel en via zelfstudie voorbereidt op deelname enorme leerinvesteringen vragen die onder de verre van ideale omstandigheden in het herkomstland ertoe zullen leiden dat bij dit niveau nog grote groepen niet zullen kunnen slagen voor het examen.

De Commissie spreekt daarom de voorkeur uit voor het derde niveau (A1-) en benadrukt nog eens dat ook om dit niveau te behalen van nieuwkomers die zich individueel via zelfstudie voorbereiden op het basisexamen hoge leerinvesteringen worden gevraagd. Daaruit kan afgeleid worden dat diegenen die voor het examen in het buitenland slagen, de bereidheid en motivatie hebben om aan een inburgeringscursus in Nederland actief deel te nemen. Het startniveau zal echter zeer beperkt zijn. Ook dan is er sprake van selectie maar die selectie zal niet noodzakelijkerwijs samenhangen met verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden. Het gaat dan om selectie van personen die kunnen en willen investeren in hun eigen inburgering.

Hoofdstuk 5

Het basisniveau voor Kennis van de Nederlandse Samenleving

In de instellingsregeling is de Commissie ook gevraagd zich een oordeel te vormen over welke onderwerpen op het gebied van Maatschappij-Oriëntatie, geschiedenis, en staatsinrichting zouden moeten worden getoetst bij het inburgeringsexamen in het land van herkomst, en welke norm daarbij moet worden gehanteerd. De Commissie stelt vooraf vast dat zij het belangrijk vindt dat nieuwkomers, die zich voorbereiden op hun komst naar Nederland, zich een beeld vormen van de samenleving en de cultuur in Nederland. Inburgeringsprogramma's zijn bedoeld om nieuwkomers een handreiking 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.

De Commissie heeft kennis genomen van de vele discussies over de 'botsing van normen en waarden' tussen autochtonen en allochtonen. Zij merkt daarbij op dat kennis nemen van bepaalde aspecten van de Nederlandse samenleving, voorafgaand aan de komst naar Nederland, slechts een beperkte bijdrage zal kunnen leveren aan beter begrip. 'Kennis nemen van' is immers iets geheel anders als 'zich er naar gedragen'. "Een adequate Maatschappij-Oriëntatie in het land van herkomst kan (...) ertoe leiden dat nieuwkomers hun besluit tot daadwerkelijke komst naar Nederland beter kunnen overwegen". (van de Bunt 2003). Indien men besluit naar Nederland te komen heeft men zich een mogelijk realistischer beeld gevormd van de Nederlandse samenleving en hun positie daarin.

5.1. Het evaluatieonderzoek eindtermen 'Maatschappij-Oriëntatie' (MO)

In de adviesaanvraag is expliciet verzocht om in het advies rekening te houden met de evaluatie van de eindtermen Maatschappij-Oriëntatie. In 1996 zijn op verzoek van de minister van OCW de eindtermen Maatschappij-Oriëntatie opgesteld en in 1997 goedgekeurd. De eindtermen bleken anno 2001 niet goed meer te voldoen. Docenten hadden behoefte aan een actualisering van deze eindtermen. Op verzoek van de minister van Onderwijs zijn de eindtermen bijgesteld. Vervolgens zijn die eindtermen voorgehangen in de Tweede Kamer. Naar aanleiding van vragen, gesteld door de Vaste Kamercommissie van OCW (2002-2203 Kamerstuk 28 600 VIII, nr. 126) en de door mevrouw Sterk ingediende motie (2002-2003, Kamerstuk 20020-2202, 28600 VI, nr. 48), heeft de staatssecretaris van OCW in augustus 2003 besloten de eindtermen nog niet vast te stellen, maar eerst een evaluatieonderzoek uit te voeren. Dit onderzoek had tot doel om vast te stellen of de huidige eindtermen adequaat zijn. Met andere woorden: dat de nieuwkomer door te voldoen aan de eindtermen, kennis heeft verworven over de Nederlandse maatschappij en de vaardigheid bezit om die kennis toe te passen. Naar het oordeel van de docenten en de deskundigen voldoet de inhoud van het vak Maatschappij-Oriëntatie in grote lijnen aan de doelstelling om inburgeraars voldoende zelfredzaam te maken. Voor laagopgeleiden schiet echter vaak de vorm te kort door een gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en door een tekort aan lesuren.

Voor hoogopgeleiden heeft de inhoud vaak onvoldoende diepgang. Docenten vinden de eindtermen die gericht zijn op de kennis van de Nederlandse samenleving (waaronder geschiedenis en staatsinrichting) van minder belang dan de eindtermen die gericht zijn op het zelfstandig functioneren in de Nederlandse verzorgingsstaat. De eindtermen voldoen in belangrijke mate aan de eisen van de nieuwkomers. Staatsinrichting valt onder de 'need to know'-doelen bij de huidige eindtermen. Onderwerpen als de

Grondwet, het kiesrecht en de democratie in Nederland worden in veel gevallen in de lessen behandeld. Geschiedenis valt in de huidige opzet onder de 'nice to know'-eindtermen en wordt derhalve nauwelijks behandeld.

Onderwerpen die de waarden en normen betreffen, worden veelal niet als apart onderwerp besproken, maar komen binnen het programma Maatschappij-Oriëntatie wel regelmatig aan de orde, ze maken als het ware integraal onderdeel uit van de lessen. Een aanpak die aansluit bij het advies van de WRR over de wijze waarop in het onderwijs aandacht besteed dient te worden aan normen en waarden.

Voor laagopgeleiden is het niveau slecht haalbaar binnen een jaar, voor hoogopgeleiden is het niveau vaak te laag. Ten aanzien van de vormgeving van de eindtermen voor 'Kennis van de Nederlandse Samenleving' worden in het rapport geen aanbevelingen gedaan. Wel wordt gesignaleerd dat de interesse voor MO-onderwijs bij nieuwkomers in sterke mate afhankelijk is van de individuele behoefte van de nieuwkomer. Van belang is de observatie dat het MO-programma in de huidige inburgering voor laagopgeleiden vaak naar het tweede gedeelte van de inburgering wordt doorgeschoven. "Door de beperkte taalkennis kost het veel tijd om informatie over te dragen en kunnen onderwerpen in de beschikbare tijd voor Maatschappij-Oriëntatie slechts oppervlakkig behandeld worden".

Voorts wordt aangegeven dat het taalniveau in bestaande methoden te hoog is en dat materiaal in de eigen taal vaak slechts in beperkte mate beschikbaar is.

5.2 Uitgangspunten

Het basisoniveau van 'Kennis van de Nederlandse Samenleving' heeft sterk het karakter van een eerste oriëntatie op het toekomstige vaderland. Mensen moeten zich een indruk kunnen vormen van het land waar zij voornemens zijn naar toe te gaan, wat hun toekomstige positie is en wat van hun verwacht wordt. De onderwerpen die naar de mening van de Commissie in het programma Kennis van de Nederlandse Samenleving aan de orde moeten komen, zijn uit het totaal van de eindtermen Maatschappij-Oriëntatie gelicht, zoals die nu onder de Wet Inburgering Nieuwkomers zijn opgesteld voor nieuwkomers die aan een inburgeringsprogramma deelnemen.

Net als bij NT2 kan bij Maatschappij-Oriëntatie een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de meer praktische kennis en vaardigheden en de situatie- en handlingsgebonden kennis over de samenleving (hoe werkt de strippenkaart, hoe open je een bankrekening, hoe verloopt de inschrijving bij het CWI, etc.), en anderzijds de meer 'abstracte' bekendheid met de nieuwe samenleving (Hoe ziet het land eruit? Hoe gaat men met elkaar om? Wat zijn de rechten en plichten?). De praktische zaken kunnen beter en sneller in de context van het dagelijks leven in Nederland zelf worden geleerd, over de abstracte zaken kan men in het buitenland al kennis opdoen. Het resultaat van het programma 'Kennis van de Nederlandse Samenleving' zal daarom meer liggen in 'kennis genomen hebben van bepaalde aspecten van de Nederlandse samenleving' dan in het 'praktisch kunnen handelen'. Daarnaast zijn enkele onderwerpen opgenomen die te maken hebben met de start in Nederland.

Een dergelijk programma zou kunnen bestaan uit de volgende onderwerpen (uitwerking zie bijlage 6):

Nederland

- *Wat is Nederland voor een land?* (aantal inwoners, waar ligt het precies, welk klimaat is er en wat zijn de gevolgen daarvan, je leeft niet op straat maar vooral binnen, wat voor werk doen de meeste mensen in Nederland, stad en platteland)
- *Geldsysteem*

Kennis van de samenleving en de cultuur

- *Omgang tussen Nederlanders* (soms afstandelijker dan elders, anonimiteit in de grote stad, je eigen gang gaan, individueel denken in tegenstelling tot groepsdenken, mensen zijn soms direct in hun uitlatingen, gelijkheid tussen mannen en vrouwen, omgang tussen ouders en kinderen, omgang met burens, wat verwacht men in het algemeen van burens, kleding)
- *Democratie* (vrijheid van meningsuiting, je mag hier - bijna - alles zeggen wat je wilt, wat mag wel en wat mag niet, burgerschap)
- *Staatsinrichting* (wat is de bestuursstructuur, wat doen de landelijke overheid en de lagere overheden, wat is de rol van het staatshoofd en van de politieke partijen, wat betekent de scheiding tussen kerk en staat)
- *Hoe kijken autochtonen tegen allochtonen aan?* (omgang met minderheden, de allochtone bevolking in Nederland, de aantallen in relatie tot autochtonen, het huidige debat over integratie, verharding van maatregelen, discriminatie)

Voorbereiding op de komst naar Nederland

- *Rechtspositie* (welke rechtspositie krijg je straks in Nederland, wat zijn de consequenties daarvan, aanvragen en verlenen van vergunningen, de vreemdelingendienst, waar moet je allemaal rekening mee houden)
- *Wat wordt er na binnenkomst in Nederland van je verwacht?* (eigen verantwoordelijkheid nieuw leven op te bouwen, melden bij een gemeente, de inburgeringscursus en het inburgeringsexamen en de verblijfsvergunning die daarvan afhankelijk is, zelf je kost verdienen, dingen die je moet regelen, verdere rechten en plichten, zoals de leerplicht en het belang van onderwijs)

Ter vergelijking: voor de verkrijging van het Nederlanderschap wordt thans de naturalisatietoets afgenomen. Deze toets bestaat uit een onderdeel taalvaardigheid en een onderdeel Maatschappij-Oriëntatie. In het onderdeel Maatschappij-Oriëntatie worden de onderwerpen staatsinrichting, werk, inkomen en geldzaken, wonen, gezondheidszorg, verkeer en vervoer getoetst.

Redelijkheid

Voor de studiebelasting van een programma zoals hier voorgesteld, zijn evenals bij de Nederlandse taal weinig exacte gegevens beschikbaar, omdat met dergelijke programma's in landen van herkomst geen ervaring is. Uit het evaluatie-onderzoek eindtermen Maatschappij-Oriëntatie zijn enkele zaken gebleken ten aanzien van de studiebelasting van een dergelijk programma. Laagopgeleiden krijgen gemiddeld tussen de 10 en 100 uur onderwijs; midden- en hoogopgeleiden gemiddeld tussen de 10 en 50 uur. Het hier voorgestelde programma beslaat slechts een beperkt deel van de huidige eindtermen Maatschappij-Oriëntatie. Haalbaar lijkt dan ook dat men dit beperkte programma in circa 50 uur tot zich neemt. Daarbij moet opgemerkt worden, dat uit het evaluatie-onderzoek ook is gebleken dat een deel van de Maatschappij-Oriëntatie geïntegreerd in het taalonderwijs wordt aangeboden. Voorts is gebleken, dat voor laagopgeleiden het aanbieden van MO-onderwijs in de eigen taal in het algemeen tot een belangrijke tijdswinst kan leiden en bovendien leidt tot verdieping van het kennisniveau.

De Commissie stelt daarom voor om in het zelfstudiepakket NT2, dat voor de voorbereiding op het examen Nederlands noodzakelijk wordt geacht, zo mogelijk de inhoud af te stemmen op de doelen van het programma 'Kennis van de Nederlandse Samenleving'.

De Commissie tekent daarbij aan, dat zij het noodzakelijk acht om daarnaast informatie over de Nederlandse samenleving in de eigen taal beschikbaar te stellen. Dit zal er namelijk toe leiden dat gezinsmigranten een veel beter begrip zullen kunnen krijgen van datgene wat hen in Nederland te wachten staat. Indien er uitgegaan zou worden van (hoofdzakelijk) materiaal in de Nederlandse taal, dan is het evident dat met een beperkt taalniveau er slechts zeer weinig kennis opgedaan kan worden.

5.3 Toetsing van het niveau

Niveau-aanduiding

Het niveau voor de Maatschappij-Oriëntatie in het buitenland heeft door de Commissie geen nadere aanduiding gekregen zoals dat bij NT2 het geval is (A1-). Destijds heeft de overheid de eindtermen voor Maatschappij-Oriëntatie met het oog op de inburgering vastgesteld op niveau 2 van de Kwalificatie Structuur Educatie (KSE). Voor Maatschappij-Oriëntatie bestaat echter geen erkend referentiekader, vergelijkbaar met het Common European Framework voor de talen. Het lijkt daarom niet zin- nigin om deze deelverzameling van onderwerpen te karakteriseren als een niveau daar- onder op de KSE-schaal. Om die reden is ervan afgezien het niveau voor de Kennis van de Nederlandse Samenleving te karakteriseren als niveau.

Het toetsen van Kennis van de Nederlandse Samenleving.

De Commissie wijst erop dat de toetsing van de inhouden voor Kennis van de Nederlandse Samenleving slechts beperkte informatie kan verschaffen over de mate waarin iemand met de kennis die hij of zij opgedaan heeft, tegenover de Nederlandse samenleving staat. De Commissie neemt waar dat inhouden van de Maatschappij-Oriëntatie voor de inburgering geregeld in de belangstelling staan, zowel bij de politiek en de media als bij het publiek in het algemeen.

De discussie is veelal sterk afhankelijk van de actualiteit en soms gebaseerd op inciden- ten. Dan vindt ‘men’ dat in het huidige MO-programma bepaalde zaken met nadruk aan de orde gesteld moeten worden, zoals waarden en normen, rechten en vooral ook plichten, etc.

De Commissie acht een eerste oriëntatie op de samenleving van belang maar bedacht moet worden dat toetsing van de kennis van een nieuwkomer over de gang van zaken in Nederland iets anders is, dan dat hij of zij zich zulke zaken ook daadwerkelijk eigen gemaakt heeft of ermee instemt. In de woorden van de Engelse commissie Crick (belast met de invulling van een niveau, vereist voor naturalisatie in Engeland) ten aanzien van het onderwerp geschiedenis: “a memorised history curriculum by itself gives little understanding of the real traditions and nature of a country. For ordinary adults a his- tory can only become part of consciousness from a mixture of experience and know- ledge through time”.

(Crick 2002, *The new and the old*, p. 14).

De Commissie acht toetsing van het niveau ‘Kennis van de Nederlandse Samenleving’ door middel van een toets die in het Nederlands wordt afgenomen niet realistisch. Uit het evaluatie-onderzoek naar de eindtermen blijkt dat het aanbieden van kennis in het Nederlands bij kandidaten met een beperkt taalvaardigheidsniveau slechts de mogelijkheid biedt om zeer oppervlakkige informatie te verwerven. Dat geldt uiteraard evenzeer voor toetsing in de Nederlandse taal. Dat zou betekenen dat toetsmateriaal in talen van de landen van herkomst ontwikkeld zou moeten worden. Het opzetten van een dergelijke toets zal enorme investeringen met zich meebrengen. De afname van toetsen in de eigen taal en vooral de beoordeling ervan zou de fraudegevoeligheid van het systeem aanmerkelijk vergroten. De Commissie ziet zich hier voor een dilemma gesteld. Enerzijds kan toetsing in het Nederlands slechts zeer beperkte informatie over het kennisniveau ten aanzien van de Nederlandse samenleving bieden, terwijl zeer twijfelachtig is of er daadwerkelijk sprake is van enig begrip van de Nederlandse samenleving; laat staan een garantie biedt voor een bepaald gedrag als men eenmaal in Nederland is. Anderzijds heeft toetsing in de eigen taal het grote voordeel dat men vra- gen beter kan begrijpen, maar daar staan aanzienlijke investeringen en grote fraudege- gevoeligheid van de examinering in de taal van het land van herkomst tegenover. Gezien de niveaus van taalvaardigheid die in het land van herkomst behaald kunnen worden acht de Commissie toetsing hiervan in de Nederlandse taal zeer discutabel. Toetsing van kennis in de eigen taal lijkt de Commissie nauwelijks haalbaar. De kosten daarvan

zullen naar alle waarschijnlijkheid niet in verhouding staan tot de opbrengsten. Zij raadt daarom af om het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving te examineren. Wel beveelt zij aan om audiovisueel materiaal in de taal van de landen van herkomst te ontwikkelen, dat gezinsmigranten de kans geeft om zich een goed beeld te vormen van de Nederlandse samenleving. Dat materiaal zou als verdiepend informatiemateriaal bij een zelfstudie-cursus Nederlands ingezet kunnen worden. Deze vorm sluit aan bij een van de voorstellen die in het eerder genoemde haalbaarheidsonderzoek van Van de Bunt naar inburgering in het land van herkomst werden gepresenteerd: ontwikkel een cursus Maatschappij-Oriëntatie waarbij aandacht is voor aspecten van de Nederlandse taal.

Literatuur

- CBS (2002), Allochtonen in Nederland. Voorburg/Heerlen.
- Goethe-Institut (2002), Deutschprüfungen für Zugewanderte. München.
- Onstenk, J. (2002), Profiel burgerschapscompetenties voor het beroepsonderwijs. Den Bosch: Cinop
- ÖSD (2003), Sprachkenntnisnachweis Deutsch. Wien.
- Piers Groep (2002), Inhoudelijk verslag
- RMO (2003), Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Den Haag.
- Brink, M. e.a. (2002), Evaluatie van de effectiviteit van de WIN. Amsterdam: Regioplan
- Brink, M. e.a. (2004), Evaluatie eindtermen maatschappijoriëntatie. Amsterdam: Regioplan
- RWI (2003), Inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen. Den Haag.
- SCP (2003), Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag.
- SCP (2004), Integratie in Estafette. Den Haag.
- SER (2003), Inburgeren met beleid. Den Haag.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004) (Commissie Blok), Bruggen Bouwen. Den Haag.
- Van de Bunt (2003), Inburgering in het land van herkomst. Amsterdam.
- Ministerie van Justitie (2003), Monitor Oudkomers 2003. Den Haag.
- WRR (2003), Waarden, normen en de last van het gedrag. Amsterdam.
- Crick (2002), The new and the old. The report of the "Life in the United Kingdom" Advisory Group. Home Office publications. London.

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 toetssysteem voor inburgering. Dit toetssysteem 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 opeenvolgende 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 oudkopers 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: mevrouw B. van Arenthals
de heer M. Baba
mevrouw G. Fidancan
de heer K. Jaspaert
mevrouw M. Vliegthart
mevrouw E. Vogelaar
de heer A. Zijderveld
de heer W.J. Zwolve

Instapniveau NT2

Niveau A1+

1. Inleiding

Het NT2 niveau A1+ is beperkt van omvang, aangezien de faciliteiten om Nederlands te leren voor grote groepen toch beperkt zal zijn (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Engels als wereldtaal).

Het niveau wordt beschouwd als een eerste oriëntatie op de Nederlandse taal, verdere uitbreiding en verdieping van de taalvaardigheid zal in Nederland zelf plaatsvinden.

2. Instapniveau NT2: Niveau A1+

2.1 Omschrijving van het niveau

Vaardigheid: Luisteren

Niveau: A1

Beheersingsniveau:

Kan vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die zichzelf, zijn/haar familie en directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Strategieën
Luisteren naar aankondigingen en instructies Kan instructies begrijpen die zorgvuldig en langzaam aan hem/haar gericht zijn en kan korte, eenvoudige aanwijzingen opvolgen	onderwerp Teksten hebben betrekking op zeer eenvoudige en vertrouwde onderwerpen uit het dagelijks leven. woordgebruik en zinsbouw Het taalgebruik is zeer eenvoudig. De zinnen zijn gescheiden door pauzes. tempo en articulatie De spreker spreekt zorgvuldig, langzaam en duidelijk. tekstlengte Teksten zijn kort.	geen beschrijving
Luisteren naar TV, video- en geluidsopnames (A2) Kan hoofdpunten van korte en duidelijke berichten over het weer op radio en tv begrijpen wanneer er langzaam en duidelijk wordt gesproken.		

Voorbeelden bij de descriptoren bij luisteren A1:

Voor alle voorbeelden bij A1 geldt dat zij langzaam en duidelijk moeten worden uitgesproken en direct tot de luisteraar gericht moeten zijn.

Luisteren naar aankondigingen en instructies

- Kan getallen, prijzen en tijden begrijpen
- Kan korte, eenvoudige beschrijvingen van voorwerpen, personen en situaties begrijpen.

Bijlage 3

- Kan korte, eenvoudige opdrachten begrijpen.
- Kan een korte, eenvoudige routebeschrijving begrijpen.

Luisteren naar TV, video- en geluidsopnames (A2)

- Kan de hoofdpunten uit korte standaardberichten over het weer op radio en tv begrijpen wanneer dit langzaam en duidelijk wordt gebracht.

Vaardigheid: Lezen **Niveau: A1**

Beheersingsniveau

Kan vertrouwde namen, woorden en zeer eenvoudige zinnen begrijpen, bijvoorbeeld in mededelingen, op posters en in catalogi.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Strategieën
Correspondentie lezen Kan korte, eenvoudige berichten op een kaartje begrijpen.	onderwerp Concrete zaken over vertrouwde, alledaagse situaties. woordgebruik en zinsbouw Hoogfrequente woorden en korte, eenvoudige zinnen. tekstindeling Visuele ondersteuning. tekstlengte Korte, eenvoudige teksten.	geen descriptor
Oriënterend lezen Kan bekende namen, woorden en simpele standaardzinnnetjes herkennen in eenvoudige mededelingen in de meest voorkomende alledaagse situaties.		
Lezen om informatie op te doen Kan zich een idee vormen van de inhoud van eenvoudige informatieve materialen en korte eenvoudige beschrijvingen, vooral als er visuele ondersteuning bij is.		
Instructies lezen Kan korte, eenvoudig geschreven aanwijzingen opvolgen.		

Bijlage 3

Voorbeelden bij de descriptoren bij lezen A1

Voor alle voorbeelden op A1 geldt dat zij handelen over vertrouwde concrete onderwerpen, uit korte enkelvoudige zinnen bestaan en gebruik maken van hoogfrequente woorden en standaardtaal en dat de lezer tijd genoeg heeft om dingen nogmaals over te lezen. Tekstuele informatie wordt bij voorkeur door illustraties ondersteund.

Correspondentie Lezen

- Kan een korte groet of korte mededeling op een kaart begrijpen.

Oriënterend lezen

- Kan een agenda lezen: dag, datum, maandaanduiding, titels eventueel begeleid met icoon boven pagina's ten behoeve van telefoonnummers, notities, adressen.

- Kan een inschrijfformulier begrijpen/lezen waarin om personalia wordt gevraagd.

- Kan zeer frequente borden in openbare ruimten begrijpen (niet roken, ingang, uitgang, receptie, etc.).

- Kan een korte versie van het weerbericht begrijpen.

Lezen om informatie op te doen

- Kan zich een idee vormen van de inhoud van een eenvoudige, korte informatieve tekst over Nederland en de Nederlandse samenleving, specifiek geconstrueerd voor buitenlanders die zich op hun komst naar Nederland voorbereiden

- Kan zich een idee vormen van de inhoud van een korte, eenvoudige tekst waarin een simpele gebeurtenis uit het dagelijks leven beschreven wordt.

Instructies lezen

- Kan een zeer korte routebeschrijving volgen.

Vaardigheid: Gesprekken voeren

Niveau: A1

Beheersingsniveau

Kan deelnemen aan een eenvoudig gesprek, wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen of opnieuw te formuleren en helpt bij het formuleren van wat de spreker probeert te zeggen. Kan eenvoudige vragen stellen en beantwoorden die een directe behoefte of zeer vertrouwde onderwerpen betreffen.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Tekstkenmerken productief	Strategieën
<p>Informele gesprekken Kan zich voorstellen, kan groeten en afscheid nemen. Kan mensen vragen hoe het met hen gaat en kan reageren op nieuws.</p> <p>Zaken regelen Kan mensen om dingen vragen en mensen dingen geven. Kan omgaan met cijfers, hoeveelheden, kosten en tijd. Kan aangeven dat hij/zij de gesprekspartner (niet) volgt</p> <p>Informatie uitwisselen Kan eenvoudige vragen stellen en beantwoorden, eenvoudige uitspraken doen op het gebied van directe behoeften of over zeer vertrouwde onderwerpen en op dergelijke uitspraken reageren. Kan vragen stellen en beantwoorden over zichzelf en andere mensen.</p>	<p>onderwerp Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan directe behoeften.</p> <p>woordgebruik en zinsbouw Woorden en uitdrukkingen zijn hoogfrequent. Woordgebruik is concreet en alledaags, niet idiomatisch. Zinnen zijn kort en eenvoudig.</p> <p>tempo en articulatie Het spreektempo is laag. Woorden worden duidelijk uitgesproken. Er zijn lange pauzes, zodat de taalgebruiker kan nadenken over de betekenis.</p> <p>hulp De gesprekspartner moet langzaam en duidelijk spreken en bereid zijn om veel te herhalen en te herformuleren en na te gaan of hij/zij begrepen wordt.</p>	<p>onderwerp Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan directe behoeften</p> <p>woordenschat en woordgebruik Beperkt tot een klein repertoire van woorden en eenvoudige uitdrukkingen, over persoonlijke details en bepaalde concrete situaties.</p> <p>grammaticale correctheid Beperkt tot een klein aantal eenvoudige grammaticale constructies en uit het hoofd geleerde uitdrukkingen.</p> <p>interactie Vragen en antwoorden over persoonlijke details. De communicatie is totaal afhankelijk van herhaling, herformulering en correcties.</p> <p>vloeïendheid Beperkt tot korte, geïsoleerde, uitingen, voornamelijk standaarduitdrukkingen, met veel pauzes om te zoeken naar uitdrukkingen, de uitspraak van minder bekende woorden, en het herstellen van storingen in de communicatie.</p> <p>coherentie Het verband tussen woorden of groepen van woorden wordt aangegeven met basisvoegwoorden, zoals: 'en' of 'dan'.</p> <p>uitspraak De uitspraak van een beperkt aantal geleerde woorden en uitdrukkingen kan met enige inspanning worden verstaan door 'native speakers' die gewend zijn om te spreken met mensen met een andere taalachtergrond.</p>	geen descriptor

Bijlage 3

Voorbeelden bij de descriptors bij gesprekken A1

Voor alle voorbeelden op A1 geldt dat door alle deelnemers (inclusief de persoon zelf) langzaam en met veel herhaling direct tot de persoon zelf wordt gesproken. De persoon zelf spreekt met een sterk, vaak moeilijk verstaanbaar accent, de gesprekspartner spant zich extra in om de interactie niet te doen stranden. Gespreksonderwerpen betreffen concrete alledaagse zaken en behoeften.

Informele gesprekken

- Kan iemand gedag zeggen.
- Kan zichzelf aan iemand voorstellen.
- Kan in het gesprek bevestigen dat het mooi weer is
- Kan gesprekje voeren met bekenden over wat ze het weekend gedaan hebben of gaan doen, over hun huis, gezin, en dergelijke (A2)
- Kan instemming, waardering, blijdschap, afkeur uitdrukken (A2)

Zaken regelen

- Kan koffie aanbieden aan iemand die op bezoek is.
- Kan afrekenen, inclusief de bijbehorende taalhandelingen.
- Kan aangeven wat hij/zij bedoelt door ernaar te wijzen ("ik wil dat graag hebben") (A2)
- Kan aangeven dat hij/zij het gesprek kan volgen of niet (A2)
- Kan in beperkte mate de communicatie controleren: zeggen dat je iets niet begrepen hebt, om herhaling vragen, vragen om langzamer te spreken

Informatie uitwisselen

- Kan vertellen wie hij/zij is (naam, leeftijd, burgerlijke staat, waar men vandaan komt, nationaliteit, wanneer en waar geboren, wat voor werk men doet/gedaan heeft, welke godsdienst men belijdt, etc.) en waar hij/zij woont
- Kan getallen, prijzen en tijden vermelden
- Kan tijdsindicaties geven met behulp van woordgroepen als 'volgende week', 'vorige week vrijdag', 'om drie uur', 'half november', etc.
- Kan informatie geven over zijn/haar familie (A2)
- Kan desgevraagd vertellen wat zijn/haar hobby's zijn.
- Kan een korte routebeschrijving begrijpen en herhalen.
- Kan eenvoudige vragen beantwoorden over het land van herkomst (A2)

Vaardigheid spreken Niveau: A1

Beheersingsniveau

Kan eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om de eigen woonomgeving en de mensen in de naaste omgeving te beschrijven.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken productief
Monologen Kan zichzelf beschrijven, kan beschrijven wat hij/zij doet en waar hij/zij woont. Kan zijn/haar familie, woonomstandigheden, onderwijservaring, huidige of meest recente baan beschrijven (A2) Kan in eenvoudige bewoordingen mensen, plaatsen en eigendommen beschrijven (A2).	Onderwerp Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan directe behoeften. Woordgebruik en woordenschat Bepaalde woordenschat en eenvoudige uitdrukkingen, over persoonlijke details en bepaalde concrete situaties. Grammaticale correctheid Eenvoudige grammaticale constructies en uit het hoofd geleerde uitdrukkingen. Vloeiendheid Korte, geïsoleerde uitingen, vooral standaarduitdrukkingen, met veel pauzes om te zoeken naar uitdrukkingen, de uitspraak van minder bekende woorden, en om storingen in de communicatie te herstellen. Coherentie Woorden of groepen van woorden zijn verbonden door middel van basisvoegwoorden, zoals: 'en' of 'dan'. Uitspraak De uitspraak van een beperkt aantal geleerde woorden en uitdrukkingen kan met enige inspanning worden verstaan door 'native speakers', die gewend zijn om te spreken met mensen met een andere taalachtergrond.

Voorbeelden bij de descriptoren bij spreken A1

Voor alle voorbeelden op A1 geldt dat de spreker langzaam en met veel pauzes met een sterk, vaak moeilijk verstaanbaar accent. De onderwerpen hebben direct betrekking op de spreker zelf, zijn naaste omgeving of personen uit die omgeving.

Monologen

- Kan zeggen wie hij/zij is
- Kan eigen naam, adres en nationaliteit spellen
- Kan een beschrijving geven van zijn/haar huis en de daarin voorkomende eigendommen
- Kan zijn/haar uiterlijk beschrijven
- Kan in simpele bewoordingen een beschrijving geven van dagelijkse handelingen en routines
- Kan in grote lijnen beschrijven wat hij/zij voor werk doet
- Kan iets vertellen over zijn/haar familie
- Kan iets vertellen over zijn/haar opleidingsachtergrond (A2)
- Kan met enige voorbereiding iets vertellen over een vertrouwd onderwerp,

Bijlage 3

bijvoorbeeld over het eigen land en de eigen geboortestreek (A2)

- Kan met enige voorbereiding aangeven wat hij/zij goed/leuk/lekker of niet goed/niet lekker/niet leuk vindt (A2)

Vaardigheid: Schrijven

Niveau: A1

Beheersingsniveau

Kan een korte, eenvoudige ansichtkaart schrijven, bijvoorbeeld voor het zenden van vakantiegroeten. Kan op formulieren persoonlijke details invullen, bijvoorbeeld naam, nationaliteit en adres op een inschrijvingsformulier noteren.

Subvaardigheden en Descriptoren

Tekstkenmerken productief

Correspondentie

Kan een korte eenvoudige ansichtkaart schrijven.

Aantekeningen, berichten, formulieren

Kan nummers en data, eigen naam, nationaliteit, adres, leeftijd, geboortedatum of aankomstdatum in een land, etc. schrijven zoals bijvoorbeeld op een inschrijvingsformulier.

Vrij schrijven

Kan eenvoudige frases en zinnen schrijven over zichzelf of denkbeeldige personen, over waar ze wonen en wat ze doen.

Overschrijven

Kan eenvoudige zinnen en tekstjes overschrijven.

onderwerp

Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan directe behoeften.

woordenschat en woordgebruik

Woorden en eenvoudige uitdrukkingen, over persoonlijke details en bepaalde concrete situaties.

grammaticale correctheid

Een klein aantal eenvoudige grammaticale constructies en uit het hoofd geleerde uitdrukkingen.

spelling en interpunctie

Bekende woorden en korte zinnen zoals instructies, namen van dagelijkse objecten en namen van winkels of regelmatig gebruikte

basiszinnen zijn correct overgeschreven.

Eigen adres, nationaliteit en andere persoonlijke details zijn correct gespeld.

coherentie

Woorden of groepen van woorden zijn verbonden met behulp van basisvoegwoorden, zoals: 'en' of 'dan'.

Voorbeelden bij de descriptoren bij schrijven A1

Voor alle voorbeelden op A1 geldt dat het onderwerp zich beperkt tot de schrijver zelf of imaginaire personen. Dat alleen hoogfrequente, op de persoon zelf of op concrete zaken betrekking hebbende woorden worden gebruikt in een beperkt aantal zeer eenvoudige structuren. Correcte spelling van de meeste woorden (behalve de eigen persoonsgegevens) is afhankelijk van de onmiddellijke beschikbaarheid van een voorbeeld dat kan worden overgeschreven.

Correspondentie

- Kan een kaartje met eenvoudige groeten schrijven aan familie of vrienden.

- Kan een kort bedankbriefje schrijven (A2)

Bijlage 3

Aantekeningen, berichten, formulieren

- Kan de tijd/datum/locatie van een afspraak noteren.
- Kan in een kort eenvoudig berichtje tijd/datum/locatie afspreken.
- Kan nummers en data, eigen naam, nationaliteit, adres, leeftijd, geboortedatum of aankomstdatum in een land, etc, schrijven op een inschrijvingsformulier.

Vrij schrijven

- Kan schriftelijk antwoord geven op eenvoudige vragen als: Waar woon je? Woon je in een stad of in een dorp? Wat ga je vanmiddag doen?
- Kan (plaatjes van) een eenvoudige frequente dagelijkse handeling / gebeurtenis beschrijven: wat doet de man (op het plaatje)? (zitten, staan, lopen, gaan, eten, drinken, lezen, schrijven, etc.);
- Kan zichzelf of een denkbeeldige persoon voorstellen en beschrijven (Dit is Laura, ze heeft lang haar een ze heeft een bril...).
- Kan opschrijven welk werk hij/zij gedaan 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 een kort verhaaltje schrijven over de eigen familie (samenstelling, karakteristieken)

Overschrijven

- Kan losse woorden en korte teksten overnemen als deze gepresenteerd worden in standaard geprinte opmaak

2.2 Wat kan iemand die het Instapniveau NT-2 niveau A1+ beheerst?

A1

Luisteren	Ik kan vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die mezelf, mijn familie en directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken.
Lezen	Ik kan vertrouwde namen, woorden en zeer eenvoudige zinnen begrijpen, bijvoorbeeld in mededelingen; tevens kan ik de strekking begrijpen van zeer eenvoudige, specifiek voor nieuwkomers geschreven tekstjes over Nederland en de Nederlandse samenleving
Gesprekken voeren	Ik kan deelnemen aan een eenvoudig gesprek, wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen of opnieuw te formuleren en mij helpt bij het formuleren van wat ik probeer te zeggen. Ik kan eenvoudige vragen stellen en beantwoorden die een directe behoefte of zeer vertrouwde onderwerpen betreffen.
Spreeken	Ik kan eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om mijn woonomgeving en de mensen die ik ken, te beschrijven.
Schrijven	Ik kan een korte, eenvoudige kaart schrijven, bijvoorbeeld voor het versturen van een groet. Ik kan op formulieren persoonlijke details invullen, bijvoorbeeld mijn naam, geslacht, nationaliteit, adres en telefoonnummer.

Instapniveau NT2

niveau A1 mondelinge vaardigheden

1. Inleiding

Onderstaande niveaubeschrijving betreft opnieuw een instapniveau, maar dan beperkt tot de mondelinge vaardigheden. Het niveau heeft dezelfde uitgangspunten als Instapniveau NT2 A1+. De elementen van het A2-niveau zijn hier geschrapt en de omschrijvingen zijn beperkt tot de subvaardigheden Luisteren, Gesprekken voeren en Spreken. De onderdelen Lezen en Schrijven worden bij dit niveau niet getoetst.

2. Instapniveau NT2: Niveau A1 mondelinge vaardigheden

2.1 Omschrijving van het niveau

Vaardigheid: Luisteren Niveau: A1

Beheersingsniveau:

Kan vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die zichzelf, zijn/haar familie en directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken.

Subvaardigheden en Descriptoren

Tekstkenmerken receptief

Luisteren naar aankondigingen en instructies

Kan instructies begrijpen die zorgvuldig en langzaam aan hem/haar gericht zijn en kan korte, eenvoudige aanwijzingen opvolgen

onderwerp

Teksten hebben betrekking op zeer eenvoudige en vertrouwde onderwerpen uit het dagelijks leven.

woordgebruik en zinsbouw

Het taalgebruik is zeer eenvoudig. De zinnen zijn gescheiden door pauzes.

tempo en articulatie

De spreker spreekt zorgvuldig, langzaam en duidelijk.

tekstlengte

Teksten zijn kort.

Voorbeelden bij de descriptoren bij luisteren A1:

Voor alle voorbeelden bij A1 geldt dat zij langzaam en duidelijk moeten worden uitgesproken en direct tot de luisteraar gericht moeten zijn.

Luisteren naar aankondigingen en instructies

- Kan getallen, prijzen en tijden begrijpen
- Kan korte, eenvoudige beschrijvingen van voorwerpen, personen en situaties begrijpen.
- Kan korte, eenvoudige opdrachten begrijpen.
- Kan een korte, eenvoudige routebeschrijving begrijpen.

Vaardigheid: Gesprekken voeren

Niveau: A1

Beheersingsniveau

Kan deelnemen aan een eenvoudig gesprek, wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen of opnieuw te formuleren en helpt bij het formuleren van wat de spreker probeert te zeggen. Kan eenvoudige vragen stellen en beantwoorden die een directe behoefte of zeer vertrouwde onderwerpen betreffen.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief	Tekstkenmerken productief
<p>Informele gesprekken Kan zich voorstellen, kan groeten en afscheid nemen. Kan mensen vragen hoe het met hen gaat en kan reageren op nieuws.</p> <p>Zaken regelen Kan mensen om dingen vragen en mensen dingen geven. Kan omgaan met cijfers, hoeveelheden, kosten en tijd. Kan aangeven dat hij/zij de gesprekspartner (niet) volgt</p> <p>Informatie uitwisselen Kan eenvoudige vragen stellen en beantwoorden, eenvoudige uitspraken doen op het gebied van directe behoeften of over zeer vertrouwde onderwerpen en op dergelijke uitspraken reageren. Kan vragen stellen en beantwoorden over zichzelf en andere mensen.</p>	<p>onderwerp Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan directe behoeften.</p> <p>woordgebruik en zinsbouw Woorden en uitdrukkingen zijn hoogfrequent. Woordgebruik is concreet en alledaags, niet idiomatisch. Zinnen zijn kort en eenvoudig.</p> <p>tempo en articulatie Het spreektempo is laag. Woorden worden duidelijk uitgesproken. Er zijn lange pauzes, zodat de taalgebruiker kan nadenken over de betekenis.</p> <p>hulp De gesprekspartner moet langzaam en duidelijk spreken en bereid zijn om veel te herhalen en te herformuleren en na te gaan of hij/zij begrepen wordt.</p>	<p>onderwerp Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan directe behoeften</p> <p>woordenschat en woordgebruik Beperkt tot een klein repertoire van woorden en eenvoudige uitdrukkingen, over persoonlijke details en bepaalde concrete situaties.</p> <p>grammaticale correctheid Beperkt tot een klein aantal eenvoudige grammaticale constructies en uit het hoofd geleerde uitdrukkingen.</p> <p>interactie Vragen en antwoorden over persoonlijke details. De communicatie is totaal afhankelijk van herhaling, herformulering en correcties.</p> <p>vloeiendheid Beperkt tot korte, geïsoleerde, uitingen, voornamelijk standaarduitdrukkingen, met veel pauzes om te zoeken naar uitdrukkingen, de uitspraak van minder bekende woorden, en het herstellen van storingen in de communicatie.</p> <p>coherentie Het verband tussen woorden of groepen van woorden wordt aangegeven met basisvoegwoorden, zoals: 'en' of 'dan'.</p> <p>uitspraak De uitspraak van een beperkt aantal geleerde woorden en uitdrukkingen kan met enige inspanning worden verstaan door 'native speakers' die gewend zijn om te spreken met mensen met een andere taalachtergrond.</p>

Bijlage 4

Voorbeelden bij de descriptoren bij gesprekken A1

Voor alle voorbeelden op A1 geldt dat door alle deelnemers (inclusief de persoon zelf) langzaam en met veel herhaling direct tot de persoon zelf wordt gesproken. De persoon zelf spreekt met een sterk, vaak moeilijk verstaanbaar accent, de gesprekspartner spant zich extra in om de interactie niet te doen stranden. Gespreksonderwerpen betreffen concrete alledaagse zaken en behoeften.

Informele gesprekken

- Kan iemand gedag zeggen.
- Kan zichzelf aan iemand voorstellen.
- Kan in het gesprek bevestigen dat het mooi weer is.

Zaken regelen

- Kan koffie aanbieden aan iemand die op bezoek is.
- Kan afrekenen, inclusief de bijbehorende taalhandelingen.
- Kan in beperkte mate de communicatie controleren: zeggen dat je iets niet begrepen hebt, om herhaling vragen, vragen om langzamer te spreken.

Informatie uitwisselen

- Kan vertellen wie hij/zij is (naam, leeftijd, burgerlijke staat, waar men vandaan komt, nationaliteit, wanneer en waar geboren, wat voor werk men doet/gedaan heeft, welke godsdienst men belijdt, etc.) en waar hij/zij woont.
- Kan getallen, prijzen en tijden vermelden.
- Kan tijdsindicaties geven met behulp van woordgroepen als 'volgende week', 'vorige week vrijdag', 'om drie uur', 'half november', etc.
- Kan desgevraagd vertellen wat zijn/haar hobby's zijn.
- Kan een korte routebeschrijving begrijpen en herhalen.

Vaardigheid spreken Niveau: A1

Beheersingsniveau

Kan eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om de eigen woonomgeving en de mensen in de naaste omgeving te beschrijven.

Subvaardigheden en Descriptoren

Tekstkenmerken productief

Monologen

Kan zichzelf beschrijven,
kan beschrijven wat hij/zij
doet en waar hij/zij woont.

onderwerp

Onderwerpen zijn eenvoudig en zeer vertrouwd of gerelateerd aan
directe behoeften.

woordgebruik en woordenschat

Bepaalde woordenschat en eenvoudige uitdrukkingen, over per-
soonlijke details en bepaalde concrete situaties.

grammaticale correctheid

Eenvoudige grammaticale constructies en uit het hoofd geleerde
uitdrukkingen.

vloeiendheid

Korte, geïsoleerde uitingen, vooral standaarduitdrukkingen, met
veel pauzes om te zoeken naar uitdrukkingen, de uitspraak van
minder bekende woorden, en om storingen in de communicatie te
herstellen.

coherentie

Woorden of groepen van woorden zijn verbonden door middel van
basisvoegwoorden, zoals: 'en' of 'dan'.

uitspraak

De uitspraak van een beperkt aantal geleerde woorden en uitdruk-
kingen kan met enige inspanning worden verstaan door 'native
speakers', die gewend zijn om te spreken met mensen met een
andere taalachtergrond.

Voorbeelden bij de descriptoren bij spreken A1

Voor alle voorbeelden op A1 geldt dat de spreker langzaam en met veel pauzes met een
sterk, vaak moeilijk verstaanbaar accent. De onderwerpen hebben direct betrekking op
de spreker zelf, zijn naaste omgeving of personen uit die omgeving.

Monologen

- Kan zeggen wie hij/zij is.
- Kan eigen naam, adres en nationaliteit spellen.
- Kan een beschrijving geven van zijn/haar huis en de daarin voorkomende eigendommen.
- Kan zijn/haar uiterlijk beschrijven.
- Kan in simpele bewoordingen een beschrijving geven van dagelijkse handelingen en routines.
- Kan in grote lijnen beschrijven wat hij/zij voor werk doet.
- Kan iets vertellen over zijn/haar familie.

Bijlage 4

2.2 Wat kan iemand die het Instapniveau NT2: niveauA1 mondelinge vaardigheden beheerst?

A1

Luisteren

Ik kan vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die mezelf, mijn familie en directe concrete omgeving betreffen, wanneer de mensen langzaam en duidelijk spreken.

Gesprekken voeren

Ik kan deelnemen aan een eenvoudig gesprek, wanneer de gesprekspartner bereid is om zaken in een langzamer spreektempo te herhalen of opnieuw te formuleren en mij helpt bij het formuleren van wat ik probeer te zeggen. Ik kan eenvoudige vragen stellen en beantwoorden die een directe behoefte of zeer vertrouwde onderwerpen betreffen.

Spreken

Ik kan eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om mijn woonomgeving en de mensen die ik ken, te beschrijven.

(gebaseerd op de vertaling geredigeerd door John de Jong en Francis Staatsen, copyright Raad van Europa 2000)

Instapniveau NT2

Niveau A1- mondelinge vaardigheden

1. Inleiding

Hieronder volgt een beschrijving van het Instapniveau NT2 niveau A1-. Dit is te beschouwen als niveau van 'ontluikende taalvaardigheid', een minimaal taalniveau.

De beschrijving is gebaseerd op de zogeheten Australian Second Language Proficiency Ratings (ASLPR), van Ingram en Wylie (1984). Deze niveaubeschrijvingen zijn ontwikkeld voor het taalonderwijs aan migranten die het Engels als tweede taal leren (English as a Second Language, ESL). De Australische 'schalen' zijn inmiddels vervangen door de International Second Language Proficiency Ratings (ISLPR). Taalniveau 0+ wordt daarin als volgt aangeduid:

0+	FORMULAIC PROFICIENCY	Able to perform in a very limited capacity within the most immediate, predictable areas of need, using essentially formulaic language.
----	--------------------------	--

Voor onderstaande beschrijving van het Instapniveau NT2 niveau A1- is het format van het Raamwerk NT2 gehandhaafd (op zijn beurt gebaseerd op het Common European Framework of Reference), bestaande uit de volgende elementen:

- Een beschrijving van het beheersingsniveau.
- De onderscheiden subvaardigheden, nader aangeduid met behulp van descriptorren; dit is de tekst die direct onder elke subvaardigheid staat.
- Tekstkenmerken: deze is gevuld met aanwijzingen die de descriptorren op dit punt geven.
- Tot slot zijn voorbeelden van de descriptorren opgenomen, als illustratie bij wat een bepaalde vaardigheid concreet voorstelt.

2. Instapniveau NT2: Niveau A1- mondelinge vaardigheden

2.1 Omschrijving van het niveau

Vaardigheid: Luisteren **Niveau: A1-**

Beheersingsniveau:

Kan slechts een beperkt aantal vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de directe, persoonlijke levenssfeer en op de allereerste levensbehoeften; en alleen in direct contact met Nederlandssprekenden die gewend zijn te converseren met anderstaligen, wanneer zij langzaam en duidelijk spreken.

Subvaardigheden en Descriptoren	Tekstkenmerken receptief
<p>Luisteren naar aankondigingen en instructies Kan zeer eenvoudige vragen betrekking hebbend op de directe, persoonlijke levenssfeer begrijpen.</p> <p>Kan tevens zeer eenvoudige antwoorden op vragen over de directe, persoonlijke levenssfeer begrijpen.</p>	<p>onderwerp Teksten bestaan uit zeer eenvoudige vragen om elementaire informatie, en alleen over situaties waarin door de context de aard van zo'n vraag volkomen voorspelbaar is en de vraagvorm zelf nauwgezet overeenkomst met formules die al bekend zijn. De luisteraar kan antwoorden begrijpen op zijn eigen zeer simpele vragen die verband houden met de onmiddellijke levenssfeer en met de eerste, directe levensbehoeften; en dan alleen nog als deze niet teveel afwijken van wat er in zulke situaties als antwoord verwacht mag worden.</p> <p>woordgebruik en zinsbouw Het taalgebruik bestaat uit de allereenvoudigste zinsstructuren, de betekenis van het gesprokene wordt grotendeels duidelijk vanuit de context. De zinnen zijn altijd gescheiden door pauzes.</p> <p>tempo en articulatie De spreker spreekt zeer zorgvuldig, langzaam en met veel nadruk; veel van wat er gezegd wordt, zal moeten worden herhaald en/of omschreven, en zal tevens ondersteund worden door mime en gebaren. In het algemeen reageert de luisteraar alleen op losse woorden en bekende zinnestelsels. Er treedt herhaaldelijk misverstand op, zelfs de kortste uitingen moeten vaak nog worden herhaald.</p> <p>tekstlengte Teksten zijn uitermate kort.</p>

Voorbeelden bij de descriptoren bij luisteren A1-

Voor alle voorbeelden bij niveau A1- geldt dat zij zeer zorgvuldig, langzaam en met herhaling moeten worden uitgesproken. Het gesprokene is altijd direct tot de luisteraar gericht.

Luisteren naar aankondigingen en instructies

- Kan eenvoudige en voorspelbare vragen naar personalia begrijpen (naam, geboortedatum, herkomstland, moedertaal, gezinssituatie, telefoonnummer).
- Kan eenvoudige en zeer voorspelbare antwoorden op vragen naar personalia begrijpen.
- Kan de meest voorkomende elementaire tijdsaanduidingen begrijpen (*vandaag, morgen, gisteren*, de dagen van de week, de maanden van het jaar).
- Kan enkelvoudige getallen en getallen van twee cijfers begrijpen (*eenendertig, tweeënvijftig*).
- Kan makkelijke en zeer frequente bedragen begrijpen (*één euro, tien euro dertig*), maar niet als deze ingewikkelder vormen aannemen (*zevenentwintigvijfennegentig*).
- Kan eenvoudige richtingaanduidingen begrijpen (*links, rechts, linksaf, rechtsaf*).

Vaardigheid spreken Niveau: A1-

Beheersingsniveau

Kan zich slechts in zeer beperkte mate uitdrukken, eigenlijk alleen met behulp van losse woorden en standaardformuleringen ('formulaic speech'), op een gering aantal terreinen die verband houden met de directe, persoonlijke levenssfeer

Subvaardigheden en Descriptoren

Tekstkenmerken productief

Monologen

Kan alleen de meest elementaire informatie over de eigen persoon geven, alsmede enkele zeer eenvoudige taalhandelingen verrichten.

onderwerp

Onderwerpen zijn zeer eenvoudig en beperkt tot de directe, persoonlijke levenssfeer

woordgebruik en woordenschat

Het vocabulaire is beperkt tot een aantal zeer frequente woorden, absoluut noodzakelijk voor elementaire informatie uit de persoonlijke levenssfeer. Tevens zijn elementaire beleefdheidsfrases aanwezig

grammaticale correctheid

Minimale beheersing van enkele regels uit de basisgrammatica van het Nederlands; de zinsbouw is uitermate gebrekkig of vervormd, uitgangen en verbuigingen worden regelmatig weggelaten of verkeerd gebruikt.

vloeiendheid

De meeste uitingen bestaan uit losse woorden of korte standaardformules. Een uiting omvat zelden meer dan twee of drie woorden. In het taalgebruik komen regelmatig pauzes voor om te zoeken naar woorden/ formules, naar de uitspraak van woorden, en voor het herstellen van storingen in de communicatie. De woorden van de gesprekspartner worden dikwijls herhaald.

coherentie

Het taalgebruik maakt een fragmentarische indruk, er is nauwelijks sprake van enige coherentie.

uitspraak

De uitspraak is vaak onbegrijpelijk en wordt sterk beïnvloed door de moedertaal. Een spreker op dit niveau kan slechts met zeer grote moeite begrepen worden, zelfs door mensen die gewend zijn aan de omgang met anderstaligen (docenten, hulpverleners) of die vertrouwd zijn in het voeren van gesprekken waarbij een context de talige uiting sterk ondersteunt.

Voorbeelden bij de descriptoren bij spreken A1-

Voor alle voorbeelden op niveau A1- geldt dat de spreker uitermate langzaam spreekt, met veel pauzes en met een zeer sterk, vaak onverstaanbaar accent. De onderwerpen hebben uitsluitend betrekking op de onmiddellijke levenssfeer van de spreker zelf.

Bijlage 5

Monologen

- Kan eigen naam, leeftijd, adres, telefoonnummer, burgerlijke staat, aantal kinderen, nationaliteit, land van herkomst en moedertaal aangeven.
- Kan (hardop) eigen naam en adres spellen.
- Kan enkele elementaire taalhandelingen verrichten, zoals een eenvoudige begroeting (dag, goede morgen, tot ziens), een bevestiging/ontkenning (ja, nee), een verontschuldiging (sorry, pardon), bedanken (bedankt, dankuwel), beleefdheid (alstublieft), een vraag om verduidelijking (wat zegt u?).
- Kan slechts zeer beperkt informatie geven over de persoonlijke levenssfeer, waarbij aanwijzen en gebarentaal het gesprokene ondersteunen.

2.2 Wat kan iemand die het Instapniveau niveau A1- beheerst?

A1-

Luisteren

Kan slechts een beperkt aantal vertrouwde woorden en basiszinnen begrijpen die betrekking hebben op de directe, persoonlijke levenssfeer en op de allereerste levensbehoeften; en alleen in direct contact met Nederlandssprekenden die gewend zijn te converseren met anderstaligen, wanneer zij langzaam en duidelijk spreken.

Spreken

Kan zich slechts in zeer beperkte mate uitdrukken, eigenlijk alleen met behulp van losse woorden en standaardformuleringen ('formulaic speech'), op een gering aantal terreinen die verband houden met de directe, persoonlijke levenssfeer

Instapniveau

Kennis van de Nederlandse Samenleving

1. Inleiding

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 belangrijk mate aan bij.

Het instapniveau Kennis van de Nederlandse Samenleving heeft sterk het karakter van een eerste oriëntatie op het toekomstige vaderland. Mensen moeten zich een indruk kunnen vormen van het land waar zij straks naartoe gaan.

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

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

2. Omschrijving van het Instapniveau Kennis van de Nederlandse Samenleving

Nederland leren kennen

- Potentiële nieuwkomers zijn op de hoogte van een aantal grote lijnen van de Nederlandse geografie (ligging, hoofdstad, verdeling in provincies, regeringszetel, afstanden).
- Zij kunnen op een plattegrond van Nederland hun toekomstige woonplaats aanwijzen.
- Zij kennen de voornaamste karakteristieken van het Nederlandse klimaat, met name de gevolgen daarvan voor de leefwijze (in het algemeen niet op straat leven maar binnen, dus er is minder contact tussen mensen, kinderen spelen vooral binnen).
- Zij zijn op de hoogte van de belangrijkste verplaatsingsmogelijkheden in Nederland.
- Zij zijn op de hoogte van een aantal grote lijnen van de Nederlandse geschiedenis.
- Zij zijn in grote lijnen op de hoogte van de betekenis van christelijke feestdagen en de rol van het geloof in Nederland.

Gewoonten en gebruiken

- Potentiële nieuwkomers kennen de belangrijkste feest- en gedenkdagen in Nederland en zijn op de hoogte van de daaraan verbonden gebruiken.
- Zij kennen de belangrijkste gewoonten verbonden aan familiegebeurtenissen (geboorte, verjaardag, huwelijk, overlijden, enz.).

Kleurrijk Nederland

- Potentiële nieuwkomers kunnen de grootste groepen allochtonen noemen binnen de Nederlandse samenleving en tevens wat hun positie is; zij kennen globaal de omvang van deze groepen.
- Zij zijn in grote lijnen bekend met de achtergronden van de migranten (gastarbeid, vluchtelingen, rijksgenoten, veranderingen in de migratie, etc.).
- Zij kunnen enkele maatregelen noemen die de overheid neemt om de achterstandspositie van minderheden op te heffen (inburgeringsbeleid, extra taalonderwijs op de

Bijlage 6

- scholen, reïntegratie van werkloze allochtonen, etc.).
- Zij zijn in grote lijnen op de hoogte van het huidige debat in Nederland over de integratie van minderheden (verharding van standpunten, idem van maatregelen, discriminatie, het is dus soms niet leuk om hier te zijn, enz.).

Leefvormen

- Potentiële nieuwkomers zijn op de hoogte van in Nederland gangbare opvattingen over de omgang tussen mannen en vrouwen, jongeren en ouderen.
- Zij weten dat mannen en vrouwen in Nederland in principe geacht worden dezelfde rollen te vervullen.
- Zij weten dat homoseksualiteit in Nederland over het algemeen geaccepteerd wordt.
- Zij weten dat er in Nederland verschillende samenlevingsvormen bestaan die over het algemeen gelijkwaardig geaccepteerd worden.
- Zij weten dat ouderen in Nederland niet automatisch respect afdwingen op grond van hun leeftijd.

Status

- De potentiële nieuwkomers weten welke status zij hebben bij binnenkomst in Nederland
- Zij weten globaal welke rechten en plichten zij daaraan kunnen ontleenen.
- Zij weten welke handelingen zij in Nederland moeten verrichten ten aanzien van hun status (melden bij de vreemdelingendienst, jaarlijks verlengen van het document, enzovoort).
- Zij weten welke gebeurtenissen gevolgen kunnen hebben voor hun status en waar over iets geregeld is in de vreemdelingenwet.
- Zij weten dat zij voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd een inburgerings examen moeten hebben afgelegd.

Identificatieplicht

- Potentiële nieuwkomers weten dat er in Nederland een identificatieplicht is, voor wie die geldt en wat die inhoudt.
- Zij weten wat een geldig identificatiebewijs is.

Werknemer worden en zijn

- Potentiële nieuwkomers weten dat zij geacht worden in hun eigen onderhoud te voorzien door middel van betaalde arbeid.
- Zij weten dat op dit moment de toegang tot de arbeidsmarkt beperkt is vanwege de grote werkloosheid, met name onder allochtonen.
- Zij weten dat de Nederlands arbeidsmarkt gekenmerkt wordt door een sterke diplomacultuur.

Sociale Zekerheid

- Potentiële nieuwkomers weten dat er voor personen die niet meer (kunnen) werken een vangnet is, waaraan de hele bevolking (werkgevers, werkenden en uitkeringsgerechtigden) via belastingen en premies meebetaalt.

Rijksbelastingen

- Potentiële nieuwkomers weten dat men van een inkomen, zowel uit werk als uit een uitkering, belastingen en premies moet betalen.

Geldzaken

- Potentiële nieuwkomers kennen het systeem en de waarde van het papier- en muntgeld en weten in welke landen de euro gebruikt kan worden.
- Zij kennen ook andere manieren van betalen dan met papier- en muntgeld.

Bijlage 6

Wonen

- Potentiële nieuwkomers kennen de belangrijkste woonvormen in Nederland.
- Zij weten op welke manier je aan woonruimte kunt komen (huren, kopen).
- Zij weten globaal de rechten en plichten van de huurder.
- Zij weten wat er over het algemeen verwacht wordt van een huisbewoner: onderhouden, schoonmaken, geen burenoverlast veroorzaken.

Gezondheidsklachten

- Potentiële nieuwkomers weten dat zij bij gezondheidsklachten (lichamelijk en geestelijk) in eerste instantie naar de huisarts gaan en dat deze indien nodig zal doorverwijzen naar specialisten.

Verzekeringen

- Potentiële nieuwkomers weten dat het verstandig is zich te verzekeren tegen financiële schade en kennen de belangrijkste verzekeringsvormen: ziektekosten, inboedel, aansprakelijkheid voor particulieren, autoverzekering.

Noodgevallen

- Potentiële nieuwkomers kennen het alarmnummer en weten wanneer zij daarvan gebruik kunnen maken.

Onderwijssysteem

- Potentiële nieuwkomers weten in grote lijnen hoe het onderwijssysteem in Nederland in elkaar zit.
- Zij weten dat er leerplicht is en voor welke leeftijd die geldt en dat er sancties staan op het ontduiken van de leerplicht.
- Zij zijn in grote lijnen op de hoogte van de opvoedingscultuur in het Nederlandse onderwijs.
- Zij zijn bekend met het feit dat Nederlandse scholen een grote betrokkenheid van ouders bij school en de schoolactiviteiten verwachten.

Buitenlandse diploma's

- Potentiële nieuwkomers weten dat in het buitenland behaalde diploma's in Nederland soms anders gewaardeerd worden dan in het eigen land.
- Zij weten hoe en waar zij het diploma in Nederland kunnen laten waarderen.

Juridische hulp

- Potentiële nieuwkomers weten dat men in Nederland mogelijkheden heeft om klachten in te dienen en te protesteren tegen slechte behandeling en beslissingen van de overheid en dat er instanties zijn die de taak hebben om daarbij te helpen.
- Zij weten dat discriminatie om redenen van geloof, sekse, ras en seksuele geaardheid niet is toegestaan.

Politie

- Potentiële nieuwkomers zijn in grote lijnen bekend met de rol die de politie in de Nederlands samenleving speelt.

Verkeersdeelname

- Potentiële nieuwkomers kennen de belangrijkste Nederlandse gedrags- en verkeersregels en verkeerstekens die gelden voor voetgangers en bestuurders van (snor- en brom-) fietsen en scooters en motoren en auto's.

Staatsinrichting

- Zij weten dat Nederland een democratie is met een scheiding van kerk en staat en een parlementaire volksvertegenwoordiging die wetten maakt.

Bijlage 6

- Zij weten dat Nederland een koninkrijk is (waaronder ook de Nederlandse Antillen en Aruba vallen), met een staatshoofd dat voornamelijk een ceremoniële rol heeft.
- Zij weten dat de rechten van de bevolking in de grondwet zijn vastgelegd en wat deze inhouden.
- Zij weten in grote lijnen welke organen het land en de gemeente besturen.
- Zij weten dat er in Nederland een meerpartijstelsel is.
- Zij weten dat er in principe elke vier jaar verkiezingen worden gehouden voor het bestuur van het land en de gemeente.
- Zij weten dat er in Nederland algemeen kiesrecht is voor mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder die Nederlands staatsburger zijn.

Omgangsregels

- Potentiële nieuwkomers weten dat er over omgangsregels in Nederland zeer uiteenlopend gedacht wordt.
- Zij kennen enkele gewoonten verbonden aan begroeting, kennismaking en afscheid (in persoon en telefonisch) met aandacht voor verschillen bij mannen, vrouwen, jongeren en ouderen et cetera.
- Zij kennen enkele gewoonten bij het afleggen van een bezoek.
- Zij weten dat in Nederland grote waarde wordt gehecht aan afspraken en op tijd komen; zij weten dat bij verhindering afspraken afgezegd moeten worden.
- Zij hebben een beeld van de dagindeling van veel mensen in Nederland.
- Zij kennen de belangrijkste gedragsregels in winkels (afrekenen bij de kassa, niet afdingen, ruilen, garantie, etc.).
- Zij weten dat ambtenaren hun werk goed moeten doen zonder daarvoor extra's of cadeaus te mogen aannemen.
- Zij weten wat de gebruikelijke gang van zaken is in situaties waarin ze moeten wachten, bijvoorbeeld aan een loket.

3. Minimumniveau Kennis van de Nederlandse Samenleving

3.1 Inleiding

Hieronder wordt een omschrijving gegeven van een minimumniveau voor Kennis van de Nederlandse Samenleving. Het geeft aan welke kennis van Nederland en de Nederlandse samenleving minimaal noodzakelijk is als een eerste, summier oriëntatie op het nieuwe vaderland. Verdere uitdieping ervan zal in Nederland zelf plaatsvinden, bij het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving uit het inburgeringsprogramma.

De uitgangspunten die genoemd werden ten aanzien van het Instapniveau Kennis van de Nederlandse Samenleving gelden evenzeer voor dit minimumniveau.

3.2 Omschrijving van het minimumniveau Kennis van de Nederlandse Samenleving

Nederland leren kennen

- Potentiële nieuwkomers zijn op de hoogte van een aantal grote lijnen van de Nederlandse geografie (ligging, hoofdstad, verdeling in provincies, afstanden).
- Zij kunnen op een kaart van Nederland hun toekomstige woonplaats aanwijzen.
- Zij kennen de voornaamste karakteristieken van het Nederlandse klimaat, met name de gevolgen daarvan voor de leefwijze (in het algemeen niet op straat leven maar binnen, dus er is minder contact tussen mensen, kinderen spelen vooral binnen).

Bijlage 6

Geldzaken

- Potentiële nieuwkomers kennen het systeem en de waarde van het papier- en muntgeld.

Status

- De potentiële nieuwkomers weten welke status zij hebben bij binnenkomst in Nederland.
- Zij weten globaal welke rechten en plichten zij daaraan kunnen ontlenen.
- Zij weten welke handelingen zij in Nederland moeten verrichten ten aanzien van hun status (melden bij de vreemdelingendienst, jaarlijks verlengen van het document, enzovoort).

Verplichtingen

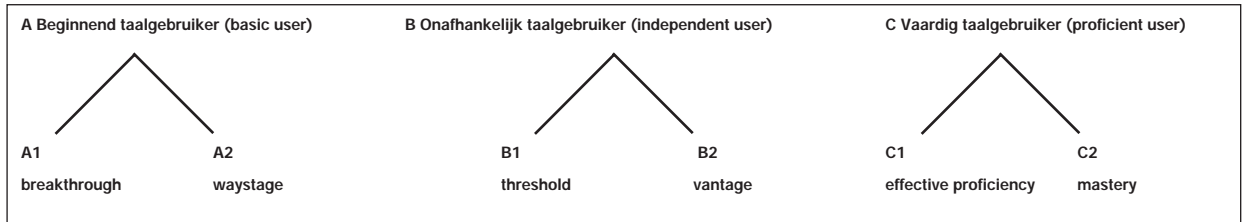
- Potentiële nieuwkomers weten dat zij na binnenkomst in Nederland geacht worden deel te nemen aan een inburgeringsprogramma.
- Zij hebben kennis genomen uit welke onderdelen het inburgeringsprogramma bestaat.
- Zij weten dat zij voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd een inburgeringsexamen moeten hebben afgelegd.

Omgangsregels (optioneel)

- Potentiële nieuwkomers zijn op de hoogte van in Nederland gangbare opvattingen over de omgang tussen mannen en vrouwen, jongeren en ouderen.
- Zij weten dat mannen en vrouwen in Nederland in principe geacht worden dezelfde rollen te vervullen.
- Zij weten dat in Nederland grote waarde wordt gehecht aan afspraken en op tijd komen.
- Zij hebben een beeld van de dagindeling van veel mensen in Nederland.
- Zij weten wat burens over het algemeen van elkaar verwachten: onderhouden en schoonmaken van de woning, voorkomen van burenoverlast, etc.

Common European Framework (CEF)

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.



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