

Het failliet van de Wet Inburgering

Door Willem Bertels en Jeske de Bekker

Verschenen in Sociaal Bestek, nr. 10, 2009, jrg. 71, pp 2 – 6.

De telefoon gaat. Zou het een *inburgeringbehoefte* zijn die informatie wil over een *Inburgeringstraject*? Dat zou mooi zijn, want het gemeentebestuur had zich voorgenomen om in 2009 300 inburgeringstrajecten op te starten en in 2010 en 2011 nog eens 600. Volgens onze eigen cijfers zitten we echter pas op 150 en het is al bijna september. Maar nee, het is een beleidsmedewerker Integratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ze kondigt aan, dat onze wethouder, samen met wethouders van zo'n veertig andere gemeenten, binnenkort door Van der Laan, minister van Wonen, Wijken en Integratie op het matje zal worden geroepen. Deze zou zich de grootst mogelijke zorgen maken, omdat de meeste gemeenten, waaronder de onze, er maar niet in slagen de afgesproken aantallen *inburgeringsvoorzieningen* te realiseren. De beleidsmedewerker voegt eraan toe, dat het geduld van de Minister op is en dat we een stevig gesprek tegemoet kunnen zien. “Ach”, denken wij, “die Minister toch. Hij zal het wel erg zwaar hebben daar in die Haagse blokkendoos.” En bijna krijgen we medelijden met hem.

De cijfers

Inburgeringsbeleid is *hot stuff* in Den Haag, een ouderwets hoofdpijndossier. De gevestigde politieke partijen voelen de hete adem van de Partij voor de Vrijheid in hun nek branden. Ze smeren dan ook ruim met hun eigen factor-30 zalf: kordaat en streng zeggen waar het op staat. Zo ook, kennelijk, de Minister.

In het Deltaplan Inburgering (2007) heeft het Kabinet zich voorgenomen van 2008 tot en met 2011 per jaar 60.000 inburgeringsvoorzieningen te realiseren, ofwel in totaal 240.000 trajecten. Omdat de trein echter langzamer op gang kwam dan gehoopt, heeft de Minister de Tweede Kamer in januari 2009 laten weten dat gemeenten in 2007 10.000 voorzieningen hadden gerealiseerd en in 2008 41.000 en dat hij zich daarom genoodzaakt zag de aantallen naar beneden bij te stellen. Hij verwachtte in 2009 50.000 voorzieningen te kunnen realiseren en vanaf 2010 ongeveer 60.000 per jaar.

Ruim een half jaar later ziet hij zich genoodzaakt opnieuw de gang naar de Kamer te maken. Op 25 augustus 2009 schrijft hij in een brief aan de Tweede Kamer, dat er in heel 2009 pas 20.000 nieuwe inburgeringsvoorzieningen in ISI zijn geregistreerd.¹ Op basis daarvan verwacht hij, dat er in 2009 slechts 35.000 voorzieningen zullen zijn gestart. Maar de minister laat zich hierdoor niet uit het veld slaan. Zelfverzekerd schrijft hij, dat hij vast blijft houden aan de ambitie van 50.000 voorzieningen in 2009: Hij is vastbesloten “... de zorgelijke ontwikkeling in de eerste zeven maanden van 2009 op korte (vóór eind 2009) en langere termijn te keren”. Eberhard van der Laan houdt koers! En vervolgens veegt hij zijn eigen straatje schoon.

¹ Gemeenten moeten elk Inburgeringstraject dat ze starten registreren in het zogenaamde InformatieSysteem Inburgering (ISI). Op het ministerie komen al deze cijfers bij elkaar, zodat de minister precies kan bijhouden waar, hoeveel van wat voor soort trajecten worden opgestart en ook wat de status ervan is.

Zwarte Piet

In de brief van 25 augustus legt Van der Laan de Zwarte Piet neer bij de gemeenten. Deze maken zich er, ondanks alle inspanningen van de Minister zelf, met een Jantje van Leiden van af. Van der Laan stelt, dat het Kabinet bovenop het inburgeringsbudget van € 260 miljoen per jaar, nog eens € 460 miljoen extra beschikbaar heeft gesteld om in de huidige kabinetsperiode de kwaliteit van de inburgeringsvoorzieningen te verbeteren. De minister laat tal van maatregelen de revue passeren waaruit zou moeten blijken, dat hij er alles aan heeft gedaan om tegemoet te komen aan de gemeentelijke kritiek op de Wet Inburgering (WI) en dat het dus de gemeenten zijn die zijn beleid jammerlijk laten mislukken. De Minister schrijft in deze mening te worden gesterkt door de terugkoppeling die hij heeft gekregen van leden van het in 2008 ingestelde *aanjaagteam*.² Deze zouden hem ervan hebben overtuigd, dat gemeenten “onvoldoende politiek-bestuurlijke prioriteit geven aan de inburgering” en er bovendien niet in slagen “voldoende kennis en capaciteit te realiseren in de uitvoering”. In Van der Laans ogen zitten de gemeenten dubbel fout.

Maar Van der Laan wil kennelijk ook niet van flauwheid worden beticht. Daarom kondigt hij in dezelfde brief van 25 augustus nog meer nieuwe maatregelen aan, die het gemeenten nog makkelijker moeten maken, de ambities van het Kabinet waar te maken. Niet alleen belooft hij de mediacampagne “het begint met taal” te intensiveren, hij is ook al in gesprek met migrantenorganisaties over hoe “... deze kunnen bijdragen in het uitleggen van het belang van inburgering bij hun achterban.” Ook wil hij stimuleren dat inburgeringstrajecten beter worden afgestemd op arbeidsmarktinstrumenten (bijvoorbeeld op scholingsafspraken in het kader van deeltijd-WW) en hij wil “onder voorwaarden” financiële middelen beschikbaar stellen om instaptrajecten te organiseren voor inburgeraars voor wie het inburgeringstraject een te grote stap is. Maar deze instaptrajecten “... moeten van korte duur zijn en direct aansluiting bieden op het reguliere inburgeringstraject”.

Dreigement

En dan volgt op het eind van het ministerieel schrijven het dreigement: Gemeenten die er niet in slagen de aanvankelijk afgesproken cijfers te halen moeten een evenredig deel van het voorschot terugbetalen. Alleen gemeenten “... die bereid zijn afspraken te maken voor de resterende maanden van 2009 en die zich willen inzetten voor het realiseren van de doelstellingen voor de periode 2010-2011, wil ik, afhankelijk van de voorgenomen prestaties, een deel van de middelen beschikbaar stellen”. Niet alleen Wilders’ hete adem doet zich hier voelen, ook die van Bos.

Ambities

In plaats van zich op voorhand vrij te pleiten van elke blaam, zou Van der Laan er beter aan doen te erkennen dat de Wet Inburgering een gedrocht is van de bovenste plank.

Allereerst nog even de cijfers. De kwantitatieve ambitie, zoals neergelegd in de Agenda van de Toekomst, is gebaseerd op een *estimated guess*. De cijfers op basis waarvan gemeenten worden bevoorschot, zijn tot stand gekomen in nauw overleg met ambtenaren van het Ministerie. Maar inmiddels heeft het er alle schijn van, dat ook in dit dossier de politieke wens de vader van de gedachten is geweest. De alom als bijzonder ernstig gekwalificeerde problemen met allochtonen moesten kost wat kost worden opgelost. Dus werden de ambities flink opgeschroefd en werd er een flinke smak geld tegenaan gegooid.

² Het zogenaamde ‘aanjaagteam’ bestaat uit een aantal door de minister ingehuurd experts die gemeenten ondersteunen bij het invoeren van het inburgeringsbeleid. Het blijkt nu dus ook een klikteam te zijn.

Volgens Van der Laan zijn 80.000 inburgeringsplichtigen nog niet opgeroepen. Hij is ervan overtuigd, dat, als je rekening houdt met vervuiling van de bevolkingsbestanden, ontheffingen en vrijstellingen, er zeker 40.000 overblijven die aan hun inburgeringsplicht moeten worden gehouden. Waarschijnlijk blijven er uiteindelijk veel minder over, want mensen willen niet, komen niet, vallen af of blijken alsnog verhuisd. Bovendien: Veel mensen blijken over de juiste diploma's te beschikken (die niet geregistreerd staan bij de IB-groep) en niet-inburgeringsplichtig te zijn (weggegooide intake- en dossiervormingstijd), ze blijken nog leerplichtig te zijn en op school te zitten, te jong te zijn of te oud of eerst te moeten alfabetiseren (de alfabetiseringstrajecten worden niet meegeteld als officieel inburgeringstraject).

Meneer Chang

Meneer Chang is halverwege de vijftig en is 32 jaar geleden vanuit Hong Kong naar Nederland gekomen. Meneer Chang werkt – eveneens al 32 jaar lang - zeven dagen per week, 52 weken per jaar, in de keuken van een Chinees restaurant. Van 12 uur 's middags tot 12 uur 's nachts. Meneer Chang heeft nooit een beroep gedaan op een uitkering en heeft al die jaren belasting betaald. Nu is Meneer Chang opgeroepen door de gemeente: tijd om in te burgeren! In plaats van 's morgens uit te slapen, moet hij nu iedere ochtend om 9.00 uur naar school. Meneer Chang heeft echter nog een probleem: hij heeft geen fatsoenlijke tand in zijn mond en het beetje Nederlands dat hij spreekt, is daardoor compleet onverstaanbaar. Hierdoor scoorde hij zo slecht op de intake-leestoets dat hij is geplaatst in een alfabetiseringsgroep voor beginners. Het begin van een jarenlange weg. Zelfs al leert meneer Chang uiteindelijk lezen en schrijven en komt hij toe aan het daadwerkelijke inburgeren, dan nog zal hij voor het examen zakken, tenzij hem een complete gebitsrenovatie en logopedie worden aangeboden. Toch zit hij elke dag plichtsgetrouw in mijn les en voel ik plaatsvervangende schaamte als hij zich om 11.45 uur verontschuldigt: de keuken wacht.

Zara

Marokkaanse Zara is 43. Ze is moeder van zeven kinderen en al drie keer oma. Haar met henna gekleurde nagels en handpalmen zijn ruw van het schoonmaken. Zara heeft het niet makkelijk. Van haar man mag ze nergens naartoe, behalve naar school. Ze heeft zich destijds vrijwillig aangemeld voor de alfabetiseringslessen. Al jaren komt ze vier ochtenden per week naar de vrouwengroep. Inmiddels kan ze een beetje lezen, ongeveer op het niveau van een kind na groep 3. Het inburgeringsexamen zal zij nooit kunnen halen. Zijn de lessen daarom zinloos? Het is maar hoe je het bekijkt. Toen Zara voor het eerst binnenkwam durfde ze niemand aan te kijken, sprak ze fluisterend en sloeg ze zichzelf bij iedere fout op het hoofd: 'Zara dom!'. Nu lacht ze met de andere vrouwen, leest hardop zinnnetjes voor en roept voor haar beurt een antwoord door de klas. Ze kan een eenvoudig taalprogrammaatje doen op de computer, tot honderd tellen en een beetje klokkijken. School betekent voor Zara even uit huis zijn, meer zelfvertrouwen en sociale contacten. Bescheiden resultaten, niet meetbaar en dus niet interessant voor de statistieken, maar voor Zara een wereld van verschil. Verplicht gemengd inburgeren? Voor Zara zou het betekenen dat ze haar huis niet meer uitkomt, ongeacht de sancties die daarop zouden staan.

'Behoeftig'

Dat betekent, dat gemeenten op zoek moeten naar de zogenaamde *inburgeringsbehoefstigen*. Maar daar wringt de schoen ook behoorlijk. Wat een vreselijk woord, 'inburgeringsbehoefstigen'. Het geeft precies weer hoe politici ook deze weerbarstige werkelijkheid beheersbaar proberen te maken met behulp van mystificerend beleidsjargon. Heel veel allochtonen (ik blijf de term maar gewoon hanteren) hebben helemaal geen behoefte om zich in te burgeren. Zij voelen zich al lang burger van ons onvolprezen land. Ze werken hier, hebben hier hun kinderen gekregen en opgevoed, hebben hier familie, gaan hier ter kerke (of niet), en betalen hier hun belasting en premies. Je moet echt van goede huize komen om deze mensen – en trouwens ook de inburgeringsplichtigen – ertoe te bewegen een traject te volgen dat van voor tot achter is dichtgetimmerd met allerlei minutieuze voorschriften. Maar weinig mensen laten zich een behoefte aanpraten, of het moest een plasma-TV zijn.

Laten we dus vanaf nu praten over vrijwillige inburgeraars en laten we hopen, dat de Minister zich op de hoogte gaat stellen van hoe je volwassenen verleidt opnieuw, maar in heel veel gevallen voor de eerste keer, achter de schoolbanken plaats te nemen. Hij zal er dan achter komen, dat zwaaien met de sanctiestok niet helpt, maar eerder averechts werkt. Hij zal dan ook tot de conclusie komen dat de eisen van het inburgeringsexamen absurd zijn. Is een map vol schriftelijke verklaringen dat je een gesprekje kunt voeren met de huisarts, de loketbeambte en de groenteboer, een brevet van inburgering? Gelooft hij oprecht dat je beter bent ingeburgerd als je weet dat Enschede verder weg ligt van Amsterdam dan Utrecht? Of dat de Tweede Kamer 150 leden telt en niet 100?

De meeste allochtonen gaan niet naar de les omdat ze moeten, maar omdat ze merken dat het hun leven verrijkt. Omdat ze een aardige en kundige (autochtone) docent ontmoeten die hen beter Nederlands leert praten, lezen en schrijven. Mensen willen vooral de taal leren en niet dat Beatrix de moeder is van Willem Alexander. Ze willen een goede taaldocent die als het even kan ook eens helpt met het invullen van een formuliertje of die een deur opent bij een of andere bureaucratische instantie. Dat soort onderwijs, daar is schreeuwend behoefte aan. En het mooie ervan is, dat het via mond op mond reclame vanzelf aftrek vindt.

Maar dat soort NT-2 onderwijs bestaat bijna niet meer, omdat:

- beleidsmakers inburgering het niet erg vinden als je zegt: “Ikke moeder Achmed”;
- door de dramatische invoering van de WI en de Europese aanbestedingen de meeste ervaren NT-2 docenten zijn wegbezuinigd.

Administratieve ramp

Ook administratief is de WI een ramp. Consulents inburgering hebben amper tijd om hun klanten te verleiden tot deelneming aan een traject of om ze te helpen als ze dreigen af te haken. Maar liefst 70 procent van hun tijd zitten ze achter hun computer. Ze werken met meerdere softwarepakketten, zoals GWS-4all, ISI en GBA, waarbij ze er al doende achter moeten zien te komen welke gegevens wanneer in welk systeem moeten worden geklopt. Met als gevolg dat de informatie die uit deze systemen te voorschijn komt onderling tegenstrijdig is, facturen van cursusaanbieders niet herleidbaar zijn tot hun prestaties en ga zo maar door. Daar komt nog bij, dat de WI zo ongeveer elke week wordt aangepast, uiteraard om het gemeenten makkelijker te maken, maar in de praktijk met desastreuze gevolgen. Terwijl de verplichte inburgeraars zo'n beetje allemaal zijn gescreend en op traject zitten, zitten gemeenteambtenaren werkprocessen te ontwerpen voor het opleggen en innen van boetes of voor een tegemoetkoming eigen bijdrage. Wat een tijdverspilling, wat een zinloze investering.

Grote broek

En dan hoor ik Eberhard van der Laan op de radio zeggen dat de gemeenten zich onvoldoende moeite getroosten de WI tot een succes te maken. “Gemeenten” is natuurlijk lekker onpersoonlijk, maar ik voel me persoonlijk aangesproken. Want het zijn mijn bloedeigen collega's waar hij het over heeft. Zij zijn dag in dag uit, met hart en ziel, aan de slag om er binnen de chaos van de WI, het beste van te maken. Zelden heb ik zulke toegewijde mensen gezien. Binnen de beperkte tijd die ze hebben roepen ze mensen op, staan ze op hun vrije middag achter informatiestandjes op wijkfeesten, lopen ze spreekuur bij de cursusaanbieders, overleggen ze met docenten en schuiven ze aan bij het teamoverleg van de WWB-klantmanagers, van de WMO-consulenten of van de schuldhulpverleners.

Meneer Van der Laan, trek uw andere grote broek nou eens aan. Stap naar de Tweede Kamer en vertel de geachte afgevaardigden dat u erachter bent gekomen dat de WI in alle opzichten is mislukt omdat:

- de ambities veel te hoog zijn;

- het verplichten van mensen averechts werkt;
- de inhoud van de cursussen niet aansluit op de behoefte van mensen;
- door marktwerking de kwaliteit van de docenten sterk achteruit gaat;
- de administratieve en financieringsvoorschriften te gedetailleerd zijn en bovendien voortdurend veranderen;
- de consulenten in deze chaos niet kunnen doen waarvoor ze worden ingehuurd.

Meneer de Minister, stop uw kruistocht. Laat u niet langer regeren door angst, maar laat u inspireren door de wens van allochtonen een beetje beter toegerust te zijn om deel te kunnen nemen aan onze mooie, tolerante Nederlandse samenleving. Schaf de WI en daarmee het woord 'inburgeren' in vredesnaam af en geef gemeenten en taalaanbieders de ruimte te investeren in kwaliteit.

Willem Bertels.

De teksten in de kaders zijn van Jeske de Bekker, docent NT-2 / alfabetisering bij een Regionaal Opleidingscentrum

Willem Bertels is redacteur van Sociaal Bestek en zelfstandig gevestigd als interim-manager en adviseur (www.willembertels.nl).