

Reactie ITTA internetconsultatie Veranderopgave Inburgering

Het ITTA is positief over de komst van een nieuwe wet Inburgering. Uit ervaring in het veld en uit beleidsevaluaties van onder andere De Rekenkamer, Significant en de Ombudsman blijkt dat met de huidige wet het beoogde resultaat niet gehaald wordt.

Huidige wet

De huidige wet is gestoeld op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar en de gedachte dat vrije marktwerking leidt tot een goede prijs/kwaliteitverhouding en resultaatverplichting. Uit onder meer de bovengenoemde onderzoeken blijkt dat de inburgering teveel op zichzelf staat en samenhang mist. De eigen verantwoordelijkheid is vooraf niet goed onderbouwd en blijkt voor een grote groep inburgeraars niet realistisch. Er zijn weinig prikkels voor een hoge kwaliteit en maatwerk. De beperkte transparantie op de cursusmarkt belemmert inburgeraars om een passend traject te kiezen. De resultaatverplichting schiet zijn doel voorbij. Duale/geïntegreerde trajecten zijn nauwelijks gestimuleerd en er zijn belemmeringen in de toepassing ervan. Het huidige beleid stimuleert inburgeraars onvoldoende om op het hoogst haalbare niveau examen te doen. Dit verkleint mogelijk de kans op participatie. Tot slot worden problemen geconstateerd in de uitvoering.

Succesfactoren

Uit wetenschappelijk- en beleidsonderzoek blijkt onder meer het belang van: maatwerk, kwaliteit van de docent, taalcontact/interactie, aansluiten bij de nieuwkomer, duale/geïntegreerde trajecten en online leren.

Reactie op de voorliggende wet

In de voorliggende wet wordt deels tegemoetgekomen aan de aandachtspunten die de huidige wet heeft opgeleverd en de succesfactoren uit onderzoek. Toch zien wij nog factoren die een goed resultaat in de weg kunnen staan. Hieronder gaan wij in op een aantal, vanuit onze expertise belangrijke factoren. De eerste twee betreffen de wetgeving, de overige hebben betrekking op de uitvoering.

1. Brede intake en leerbaarheidstoets

In het wetsvoorstel wordt een termijn van 6 weken voorgesteld om te komen tot het PIP. Het PIP is gebaseerd op de brede intake en de onafhankelijke leerbaarheidstoets. In het PIP wordt onder andere bepaald welke leerroute gevolgd gaat worden. Het is zeer de vraag of dat voor iedere inburgeraar goed uit zal pakken. Uit ervaring met leerbaarheidstoetsen onder andere in de ISK blijkt dat dit voor hoogopgeleide mensen vaak redelijk betrouwbaar uitpakt, maar dat dit bij laagopgeleide mensen of mensen met weinig of een onderbroken schoolloopbaan niet altijd het geval is. Na een eerste onderwijsperiode kan blijken dat mensen moeilijker leren of juist veel meer bereiken dan gedacht. Naast de onderwijservaring spelen ook persoonlijke factoren mee zoals de vluchtervaringen, zorgen over familie, niet voltooide gezinshereniging, etc. Er mag weliswaar een keer gewijzigd worden van leerroute, maar beter is het om voor het PIP standaard langer de tijd te nemen voor de keuze van de juiste route. Een eerste periode van onderwijs, gekoppeld aan een verlengde intake zal in veel gevallen een veel betrouwbaarder beeld geven. Het zou goed zijn die optie op te nemen in de wet. Bij inburgeraars van wie snel duidelijk wordt dat hun leerpotentie en ambitie hoog

is, kan dan het intake-traject bekort worden. Daarbij moet echter niet vergeten worden, dat ook hoog opgeleiden in eigen land vaak in Nederland goed moeten uitzoeken wat er op hun vakgebied en niveau nog mogelijk is voordat zij een handtekening onder een PIP zetten die lagere ambities laat zien dan die van henzelf – denk aan artsen.

2. Schakelen naar MBO 2 via geïntegreerde trajecten

Voor de onderwijsroute worden schakeltrajecten ontwikkeld. Voor deze schakeltrajecten staat een eindniveau van minimaal B1. Voor mbo niveau 4, hbo en wo is het logisch om B1 of B2 als voorwaarde te stellen. Echter, veel mensen zullen uitstromen naar mbo niveau 2. Ook nu komen veel mensen via inburgering of ISK in het mbo terecht. Vaak stromen deze mensen via de Entreeopleiding naar een mbo niveau 2 opleiding. Een taalschakeltraject tot niveau B1 zal voor veel van hen erg lang duren of niet haalbaar zijn, terwijl juist deze groep met een geïntegreerd/duaal traject in het mbo dit niveau wel kan halen wanneer zij taal leren door de combinatie met een beroepsopleiding. De kans op een startkwalificatie is dan ook voor een grotere groep bereikbaar en beter haalbaar als mensen eerder instromen in een niveau 2 opleiding waar ruimte is voor taalontwikkeldend beroepsopleiding. Voor de mbo-opleidingen op niveau 2 is hier nog een wereld te winnen. Wat we nu zien gebeuren is dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de taal tot B1 bij het taalschakeltraject wordt gelegd, terwijl de kans op slagen daardoor minder groot wordt. Graag zouden wij zien dat de wet voorziet in geïntegreerde trajecten als alternatief voor schakeltrajecten voor doorstroom naar mbo niveau 2. Zie ook <https://www.itta.uva.nl/nieuws/nieuwkomers-in-het-mbo-een-praktische-routegids-204>

3. Spanningsveld tussen maatwerk, snelheid en boetestructuur

Zoals hierboven aangegeven is maatwerk en aansluiten bij de inburgeraar een belangrijke succesfactor. Soms kunnen mensen heel snel, maar soms is ook meer tijd nodig, hebben mensen trauma's te verwerken, moeten ze leren accepteren dat ze hun vak hier niet kunnen uitvoeren omdat het heel anders wordt ingevuld, of leidt een langdurig proces tot gezinshereniging tot vertraging. Maatwerk is dan essentieel. Het PIP houdt hier idealiter rekening mee, maar niet alles zal direct zichtbaar zijn. Uit de evaluaties van de huidige wet blijkt ook dat prestatieverplichtingen vaak zijn doel voor bij schieten. Tijdslimiet en boetes kunnen voor mensen die echt niet willen zinvolle instrumenten zijn, maar zullen bij een verkeerde inschatting van het leervermogen, (tijdelijke) blokkades, misinterpretaties of andere problemen een averechts effect hebben. Hoewel lastig te verankeren in wetgeving, is het wenselijk dat hier in de wetstekst of memorie van toelichting meer ruimte voor komt. In elk geval lijkt het van belang de monitoring van de inburgeraar intensiever af te dwingen dan het huidige voorstel voor momenten na 3, 6 en 12 maanden.

4. Oriëntatie op werk en werk

Oriëntatie op werk en werkervaring opdoen is een belangrijk onderdeel van de nieuwe wet inburgering. Dat is een prima ontwikkeling, maar een aantal grote kanttekeningen is op zijn plaats:

- Niet alle werkervaringsplaatsen helpen alle nieuwkomers vooruit. Een tandarts zal voor zijn beroepsbeeld en Nederlandse werkervaring en taalontwikkeling niet veel baat hebben bij een stage op een klus in de groenvoorziening via het SW-bedrijf. En een potentiële Helpende zorg schiet niet veel op met een werkervaringsplaats in een kippenslachterij. De werk(ervarings)plaatsen moeten dus idealiter afgestemd zijn op

de leerdoelen van de inburgeraar. Het zal voor de gemeenten lastig zijn om steeds genoeg en passende werkervaringsplaatsen te vinden, mede gezien de grote nadruk op het zo snel mogelijk mee laten doen van nieuwkomers. Veel werkgevers kunnen weinig met iemand die de taal niet of nauwelijks spreekt. Massaal onderbrengen in SW-achtige constructies dreigt – dat voldoet dan wel aan de vereisten in de wet, maar alle achterliggende doelen worden er niet mee behaald. Met andere woorden werkervaring moet aansluiten bij de doelen van het PIP van de inburgeraar.

- Het is belangrijk dat er op die werkervaringsplaatsen genoeg gelegenheid tot contact met Nederlandssprekenden is om naast activering ook gelegenheid te scheppen voor het leren van taal en cultuur. Ook nu doen mensen tijdens de inburgering of vlak daarna werkervaring op, helaas is dat soms uitvoerend werk waar geen gesprek gevoerd wordt (zelfs niet in een andere taal), tekst wordt gelezen of wordt geschreven.
- Daarnaast is er tijd nodig om een beeld te krijgen van de Nederlandse arbeidsmarkt en de verschillen met werk in eigen land, moeten mensen de cultuur op de werkvloer leren kennen en de kennis, houding en vaardigheden ontwikkelen om zich daarin succesvol te bewegen. Dat zal, mede afhankelijk van opleidingsniveau en werkervaring in eigen land en van de vluchtervaringen, bij de één gemakkelijker gaan dan bij de ander. Een termijn van 18 maanden kan dan een belemmering zijn om daadwerkelijk een passende ontwikkeling door te maken.
- Tot slot moet het inburgeringsonderwijs mensen voorbereiden op (taal)leren op de werkvloer.

5. Formeel en non-formeellere

Er is nog een wereld te winnen bij de inzet van vrijwilligers: de afstemming tussen formeel en non-formeel, taalcoaches, de inzet van taalmaatjes op de werkvloer: het rendement kan nog flink worden verhoogd, maar dat vergt ook aandacht voor de kwaliteit en de inzet van de juiste vrijwilligers bij de juiste trajecten. Voor Nederland is dit nader uitgewerkt in het NT2-taalvrijwilligers Model. <https://www.hetbegintmettaal.nl/vime/> en <https://www.languagevolunteers.com/>.

Interessant en breder dan leren, is de inzet van vrijwilligers in het kader van *Samen Hier* van Justice & Peace van <https://www.justiceandpeace.nl/initiatives/samen-hier/>. Afdwingen van de inzet van vrijwilligers is uiteraard niet mogelijk in wet- en regelgeving, maar sterke, stimulerende kaders kunnen echter zeker bijdragen aan de implementatie op lokaal niveau.

Concluderend is het van belang om bewezen succesfactoren verankerd te krijgen in wetgeving dan wel uitvoering. We hopen dat deze consultatie daaraan kan bijdragen.