

# Inburgering: hordenloop of maatschappelijke investering?

**Han Entzinger**



## Colofon

Han Entzinger: 'Inburgering: hordenloop of maatschappelijke investering?'  
Essay ter gelegenheid van ACVZ-Webinar 'Ingeburgerd, ingebed?'  
10 februari 2022

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2022

Kenmerk: 58 – 2022, februari 2022  
ISBN: 978-90-8521-103-7

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit essay berust bij Han Entzinger

Adviesraad Migratie (ACVZ)  
Turfmarkt 147  
2511 DP 's-Gravenhage  
E-mail: [acvz@acvz.org](mailto:acvz@acvz.org)  
Website: [www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl](http://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl)  
Tel: 070 3704300



## 1. Inleiding

In 2023 is het vijftiende jaar geleden dat de Tweede Kamer de Wet inburgering nieuwkomers aannam, de allereerste wet die beoogde pas gearriveerde migranten bij te staan in het vinden van hun weg in de Nederlandse samenleving. Binnen Europa vervulde Nederland hiermee een voortrekkersrol (toen kwam dat nog wel eens voor...). Sindsdien hebben vrijwel alle West-Europese landen het Nederlandse voorbeeld gevolgd, al loopt de manier waarop zij de inburgering invullen nogal uiteen.

In dit essay sta ik allereerst stil bij de voorgeschiedenis van de inburgering en bij de ontwikkelingen in de afgelopen kwarteeuw, tot en met de grondige aanpassing van de Wet inburgering per 1 januari jongstleden. Ook beschrijf ik kort de situatie elders in Europa. Vervolgens ga ik na hoe inburgering vanuit verschillende ideologische perspectieven kan worden opgevat en welke consequenties dit kan hebben voor de praktische invulling ervan. Wat wordt met de inburgering beoogd en hoe zit het met de verdeling van verantwoordelijkheden hiervoor? In welke mate zijn en worden de doelstellingen verwezenlijkt? Ook sta ik stil bij een aantal keuzes van normatieve aard die bij de concrete vormgeving van de inburgering een rol spelen, maar waarvan niet altijd helder is hoe bewust die worden gemaakt. Voor alle duidelijkheid: het is niet de bedoeling hier uitvoerig in te gaan op de praktische problemen die kunnen rijzen bij de uitvoering van de nieuwe wet. Wel zal ik aan het slot van dit betoog een blik vooruitwerpen en enkele aspecten benoemen die in de komende tijd zeker de aandacht verdienen. Een belangrijke conclusie luidt dat inburgering te veel een doel op zichzelf lijkt geworden en door een andere aanpak en een steviger maatschappelijke inbedding beter zou kunnen bijdragen aan de maatschappelijke integratie van nieuwkomers. Zeker in Nederland is inburgering te veel een lastige hordenloop geworden, terwijl het zou moeten worden beschouwd als een maatschappelijke investering.

Om elk misverstand te voorkomen wil ik meteen duidelijk maken dat mijn betoog er een zal zijn van een 'betrokken buitenstaander'. Mijn primaire invalshoek is academisch: ik houd mij al bijna een halve eeuw lang bezig met migratie- en integratiestudies, laatstelijk als hoogleraar met een gelijknamige leeropdracht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Beleidsverantwoordelijkheid op dit gebied heb ik nooit gedragen. Wel heb ik mij in verschillende adviseursrollen met enige regelmaat begeven op het snijvlak van wetenschap en beleid, zowel in Nederland als daarbuiten. Dit speelde, zoals verderop nog zal blijken, vooral in de jaren '90 toen inburgering als thema op de politieke agenda verscheen. Ik was als staflid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1989 nauw betrokken bij de totstandkoming van het rapport *Allochtonenbeleid*, waarover ook verderop meer. Later heb ik verschillende overheden mogen adviseren over invoering van het inburgeringsbeleid. Momenteel ben ik op een afstand nog steeds betrokken bij de inburgering, en wel als voorzitter van het College van Arbitrage

van Blik op Werk, de instantie die het keurmerk verleent aan instellingen die inburgeraars voorbereiden op hun examens.

## 2. Inburgering in Nederland: een beknopte geschiedenis

Tot omstreeks 1980 was de overheid ervan overtuigd dat de in Nederland wonende migranten hier tijdelijk zouden verblijven. Dat was trouwens ook de opvatting van veruit de meeste migranten zelf. Dit uitgangspunt maakte het voeren van een op integratie gericht beleid overbodig: de migranten zouden immers weer vertrekken. Toen langzaamaan bleek dat de werkelijkheid anders was, trad een kentering op in het denken. Met de *Minderhedennota* werd in 1983 officieel het 'minderhedenbeleid' gelanceerd. Het doel hiervan was drieledig: (1) sociaal-culturele emancipatie in de multiculturele samenleving; (2) verminderen van sociaaleconomische achterstanden; (3) bestrijding van discriminatie en verbetering van de rechtspositie der migranten. Deze drie werden kort samengevat met de slogan 'integratie met behoud van de eigen identiteit'. Steun aan eigen organisaties en respect voor de eigen cultuur zou de migranten in staat stellen groepsgewijs vorm te geven aan het emancipatie- en integratieproces (Minderhedennota 1983, Fermin 2001). Deze benadering werd benadrukt door de destijds gangbare aanduiding van migranten als 'etnische minderheden', ook van overheidswege. Daarmee lag het accent eerder op punten van verschil dan op punten van overeenkomst. Men bespeurt de analogie met de Nederlandse verzuilingstraditie, die toen nog maar vrij kort achter ons lag.

Toch bleek het al snel lastig om respect voor verscheidenheid te combineren met het bevorderen van gelijke kansen op participatie. De internationale literatuur spreekt hier van een spanning tussen *recognition* en *redistribution* (Banting & Kymlicka 2006). De jaren '80 lieten een enorme stijging zien van de werkloosheid onder migranten, die werd versterkt door het verdwijnen van laaggeschoolde banen, juist in sectoren waar velen van hen werkzaam waren. Zowel het gebrek aan kansen als het benadrukken van de groepsidentiteit plaatste de minderheden op grote afstand van de *mainstream* Nederlandse samenleving.

Dit probleem werd voor het eerst uitdrukkelijk gesignaleerd door de WRR in zijn rapport *Alloctonenbeleid* van 1989. De WRR stelde dat de minderheden zich steeds meer ontwikkelden tot 'zorgcategorieën' voor de overheid en dat dit op termijn tot grote maatschappelijke spanningen zou kunnen leiden. Er moest volgens de raad meer worden geïnvesteerd in opleiding en arbeidsparticipatie van de nieuwkomers, terwijl cultuurbehoud als prioriteit van overheidsbeleid diende te vervallen. Een belangrijke voorwaarde voor participatieverbetering is een voldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving, aldus de WRR. Daaraan ontbrak het bij veel migranten, vooral omdat de overheid – gezien haar beleidsuitgangspunten van tijdelijk verblijf en cultuurbehoud – op die punten tot dan toe nauwelijks initiatieven had genomen. De WRR stelde onder meer voor te investeren in volwasseneneducatie voor migranten.

In de vroege jaren '90 drong deze nieuwe denkwijze allengs door in de samenleving, zij het niet zonder pittige maatschappelijke discussies. In deze discussies speelde Frits Bolkestein, destijds leider van de VVD, een hoofdrol. Hij waarschuwde met name voor de in zijn ogen 'onverenigbaarheid van westerse waarden en de islam' en pleitte daarom voor een restrictief immigratiebeleid en een actief integratiebeleid. Pas vijf jaar na het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, in de nadagen van het kabinet-Lubbers III, werd het 'minderhedenbeleid' van de rijksoverheid officieel omgedoopt tot 'integratiebeleid'. Hiermee wilde men afstand nemen van het denken in termen van doelgroepen en van deficiënties, dat met het begrip 'minderheid' was verbonden (Fermin 2001). De term 'integratie', aldus de *Contourennota 'Integratiebeleid etnische minderheden'* (1994), drukt de noodzaak tot maatschappelijke participatie van de nieuwkomers beter uit. 'Burgerschap' werd daarbij gekozen als leidend beginsel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland. Deze verschuiving van cultuurbehoud naar burgerschap en in het verlengde daarvan naar inburgering wordt wel aangeduid als de *civic turn* in het integratiebeleid: meer nadruk op wat groepen en individuen *bindt* dan op wat hen *scheidt* (Mouritsen 2008). Nieuwkomers moesten in deze nieuwe visie zo snel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren in de samenleving en daarop ook kunnen worden aangesproken. Hierop zouden ze dan wel moeten worden voorbereid, maar vooralsnog was niet meteen duidelijk hoe.

Hier bracht een advies uitkomst dat collega Arie van der Zwan en ik hadden opgesteld op verzoek van minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken, destijds verantwoordelijk voor dit beleidsterrein. In dit advies, getiteld *Beleidsopvolging minderhedendebat* (Van der Zwan & Entzinger 1994), werkten wij de eerdere, vrij globaal geformuleerde, ideeën van de WRR nader uit en stelden wij voor inburgeringscursussen te organiseren die verplicht zouden moeten zijn voor nieuwkomers (Entzinger 1997). De publicatie van het advies leidde tot felle maatschappelijke en politieke discussies, niet zozeer over de noodzaak van zulke cursussen, maar wel over het verplichte karakter ervan. Waarom, zo vroegen velen zich af, moeten die cursussen verplicht zijn zolang er voor de schaarse cursussen die toen al bestonden ellenlange wachtlijsten zijn? En kan men volwassen burgers wel verplichten tot zoiets zonder dat daar bepaalde garanties tegenover staan, bijvoorbeeld op een baan? Onze redenering was dat zo'n verplichting hoe dan ook tweezijdig moet zijn: als de overheid nieuwkomers verplicht in te burgeren, is diezelfde overheid verplicht te zorgen dat daarvoor voldoende mogelijkheden beschikbaar zijn. En daaraan ontbrak het tot dan toe nu juist. De analogie met de 'gewone' leerplicht dringt zich op (Fermin 2001: 89 e.v.). Het bestaan daarvan dwingt de overheid te zorgen voor een kwantitatief en kwalitatief voldoende onderwijsaanbod voor jongeren. Daarenboven, zo redeneerden wij, zou een verplichting moeilijk bereikbare individuen en groepen – denk aan geïsoleerd levende vrouwen of marginale laaggeschoolde jongeren – aanzetten tot meer zelfstandigheid en participatie.

Tot onze niet geringe verrassing werd een belangrijk deel van ons advies overgenomen in het regeerakkoord van het toen aantredende eerste 'paarse' kabinet-Kok I. Na enige jaren van voorbereiden en experimenteren trad in 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) in werking. Deze wet verplichtte nieuwkomers die zich langdurig in Nederland vestigden tot het volgen van een volledig door de overheid betaalde inburgeringscursus. De verplichting gold alleen voor bepaalde categorieën nieuwkomers, met name statushouders en gezinsmigranten van buiten de EU. De cursus bestond uit 500 uur taalonderwijs en 100 uur maatschappij- en beroeporiëntatie, en werd afgesloten met een toets. Het ging hier om een inspanningsverplichting: slagen voor de toets was niet vereist, deelnemen wel. Wie zich verwijtbaar aan de inburgeringsplicht onttrok, kon een bestuurlijke boete krijgen of gekort worden op de uitkering. De coördinatie van de inburgering werd gelegd bij de gemeenten, het onderwijs zelf werd grotendeels ondergebracht bij de ROC's, de bestaande instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (zie ook Groenendijk e.a. 2021).

Sinds de invoering van de Win is het inburgeringsbeleid een belangrijk speerpunt gebleven van het rijksoverheidsbeleid. Vrijwel ieder jaar hebben in de uitvoering ervan aanpassingen plaatsgevonden en in welhaast elke kabinetsperiode zijn wetswijzigingen doorgevoerd. Het kader van dit essay is te beknopt om op al die wijzigingen in te gaan, maar ik licht er niettemin enkele uit, vooral omdat die zo nadrukkelijk veranderingen in het maatschappelijk denken over integratie weerspiegelen.

Al vrij snel na de invoering van de Win bleek de wet niet geheel aan de hooggespannen verwachtingen te voldoen. Veel inburgeringsplichtigen begonnen wel aan de cursus, maar maakten die niet af. De uitval lag op ongeveer 20 %, maar van degenen die de cursus wel voltooiden haalde twee derde niet het vereiste streefniveau (*Bruggen bouwen* 2004). Sancties op het niet nakomen van de inburgeringsplicht werden maar zelden toegepast. Gebrek aan motivatie was overigens lang niet altijd de oorzaak van het beperkte succes. De kwaliteit van veel cursussen en de organisatie ervan bleven onder de maat. Daarnaast werd onvoldoende rekening gehouden met de sterk gedifferentieerde vraag en waren te weinig aanvullende voorzieningen beschikbaar, zoals kinderopvang.

Het politiek turbulente jaar 2002 – getekend door de moord op Pim Fortuyn en een flinke ruk naar rechts bij de Kamerverkiezingen kort nadien – markeerde het begin van een aanzienlijk strengere benadering van immigratie en integratie in Nederland. Zo werden in de jaren daarna onder meer de eisen voor naturalisatie en voor gezinshereniging aangescherpt. De in 2006 ingevoerde Wet inburgering in het buitenland verplicht potentiële migranten al voor hun vertrek een toets af te leggen om te bewijzen dat zij over een basiskennis van het Nederlands en van de Nederlandse samenleving beschikken. De eerdergenoemde *civic turn* in het beleid werd zo onder de kabinetten-Balkenende omgevormd tot een verplichtender assimilationistische aanpak, waarbij de nieuwkomers zich liefst zo snel mogelijk 'de Nederlandse normen en waarden' eigen moesten maken. Deze aanpak,

waaraan vooral de naam van minister Rita Verdonk verbonden is, culmineerde in de nieuwe Wet inburgering (Wi), die vanaf 2007 de Win verving.

Deze nieuwe wet week op een aantal punten aanzienlijk af van de oude. Zo werd de inburgeraar verplicht binnen een bepaalde tijd te slagen voor het inburgeringsexamen. Lukte dat niet, dan zou een boete volgen en zou de betrokkene geen permanente verblijfstitel kunnen krijgen. Inburgering werd zo van een inspanningsverplichting tot een resultaatsverplichting. Daarnaast werd de rol van de gemeenten als coördinator van het inburgeringstraject van nieuwkomers teruggedrongen en werd van de inburgeraars verwacht dat zij hun inburgering zelf betaalden. Desgewenst konden zij daartoe een lening afsluiten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Eerder al was het inburgeringsonderwijs 'vermarkt', waardoor steeds meer cursussen door particuliere ondernemingen werden aangeboden en niet meer via 'reguliere' onderwijsinstellingen. Als aanvulling op de te volgen cursussen moesten de deelnemers ook een aantal praktische zaken oefenen, zoals het openen van een bankrekening of het voeren van een gesprek met een buurman of -vrouw. Dit moest worden afgetekend in een zogeheten portfolio. En tenslotte werd onder de nieuwe wet ook een inburgeringsplicht opgelegd aan een grote groep 'oudkomers', migranten die soms al dertig jaar in Nederland woonden, maar nog altijd het Nederlands niet of slecht beheersten. Die laatste regeling is overigens na enkele jaren alweer afgeschaft omdat ze te duur en nauwelijks effectief bleek.

De wijzigingen in 2007 pakten in eerste instantie rampzalig uit: de klaslokalen bleven leeg, vrijwel niemand wilde zelf de cursussen betalen en de gemeenten hadden geen middelen meer om de zaak op de rails te krijgen. Dankzij het 'Deltaplan inburgering' van minister Ella Vogelaar kon de oude situatie weer enigszins worden hersteld: de regering investeerde alsnog € 460 miljoen in de inburgering, waardoor de gemeenten hun coördinerende rol weer konden oppakken. Toch was ook hiermee de rust aan het front niet teruggekeerd. Nederland was intussen steeds meer in discussie geraakt over de 'nationale identiteit' en die discussie deed zich ook voelen in het inburgeringsbeleid. De thema's immigratie en integratie belandden steeds hoger op de politieke agenda en zorgden voor tal van controversen. De Kamerverkiezingen van 2010 leverden flinke winst op voor partijen met een nationalistisch-populistische inslag en een overwegend negatieve houding tegenover immigratie. Daartoe behoorde zeker de PVV van Geert Wilders, die in het bijzonder een afkeer heeft van de islam. Deze partij trad weliswaar niet toe tot het na die verkiezingen gevormde kabinet-Rutte I, maar als 'gedoogpartner' bepaalde zij wel in sterke mate de agenda van dat kabinet, met name op het gebied van immigratie en integratie.

Zo kwam de nog jonge Wi opnieuw ter discussie en wenste men haar op een aantal punten nog verder aan te scherpen. De voortijdige val van Rutte I leidde tot enig uitstel van deze plannen, maar niet tot afstel. Onder Rutte II, een coalitie van VVD en PvdA, werden vanaf 2013 alsnog diverse aanpassingen in de wet van kracht. De belangrijkste daarvan was dat de inburgering nu volledig tot de eigen

verantwoordelijkheid van de inburgeraar werd gemaakt. De nieuwkomer moest de voor het examen vereiste kennis op eigen kracht vergaren. Hij of zij moest zelf een passende cursus zoeken, al was het volgen van zo'n cursus niet langer verplicht. De verplichting betrof slechts het afleggen van het inburgeringsexamen, dat bestaat uit niet minder dan zes onderdelen: spreken, luisteren, lezen en schrijven van de Nederlandse taal, Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). De eerder ingevoerde oefeningen voor het portfolio vervielen weer, maar wel werd in 2017 een zogeheten Participatieverklaring ingevoerd, die elke inburgeraar na het volgen van een korte cursus moet tekenen op straffe van een boete. Daarbij verklaart hij of zij kennis te hebben genomen van de waarden van de Nederlandse samenleving en aan die samenleving een actieve bijdrage te willen leveren.

De gemeentelijke overheid speelde sinds 2013 nauwelijks nog een rol, waardoor veel geleidelijk opgebouwde kennis en ervaring verloren gingen. De rijksoverheid stelde voor de organisatie van de inburgering op jaarbasis nog slechts € 10 miljoen beschikbaar en kon zo een flinke bezuiniging inboeken. Haar verantwoordelijkheid beperkte zich voortaan tot het organiseren van de examens (waarvoor de inburgeraars zelf fors in de buidel moesten tasten) en het via DUO verstrekken van leningen tot maximaal € 10.000 per persoon. Statushouders die het examen binnen drie jaar afleggen, kregen de lening kwijtgescholden, maar gezinsmigranten moesten haar altijd terugbetalen. Voor een lening kwam men overigens alleen in aanmerking als men een cursus volgde bij een instelling die voorzien was van het keurmerk van Blik op Werk, een door de rijksoverheid daarvoor gemachtigde stichting. Het sanctiebeleid, tenslotte, bleef ongewijzigd: slaagt men niet op tijd en heeft men geen verlenging of ontheffing van de verplichting, dan wordt elke twee jaar een boete opgelegd en komt men niet in aanmerking voor een permanente verblijfstitel.

Het neoliberale zelfredzaamheidsdenken, langzaamaan steeds dominant geworden in het inburgeringsbeleid, gaat voorbij aan de realiteit zoals veel nieuwkomers die ervaren. Vooral vluchtelingen vormen een kwetsbare groep. De Adviesraad Migratie (ACVZ) merkte hierover op dat niet kan worden verwacht dat zij adequaat voor hun eigen belangen opkomen en voldoende alert zijn op 'frauduleuze en malafide aanbieders van inburgeringsonderwijs' (ACVZ 2021: 5). Dit werd eens te meer duidelijk na de komst van grote aantallen vluchtelingen in 2015/'16. Meer nog dan de gezinsherenigers, die in beginsel al een in Nederland wonende partner hebben, staan vluchtelingen op afstand van de Nederlandse samenleving. Bovendien ervaren velen van hen financiële, psychische, gezondheids- en/of huisvestingsproblemen. Men kan nauwelijks verwachten dat zij onder die omstandigheden binnen drie jaar het inburgeringsexamen halen. Een meerderheid lukt dit dan ook niet.

Geleidelijk begon in bredere kring het besef post te vatten dat de inburgering zich van een steuntje in de rug ontwikkeld had tot een lastig te nemen horde. Steeds meer inburgeraars kozen ervoor examen te doen op het laagst mogelijke niveau



om zo hun kans op een verblijfstitel te vergroten (ACVZ 2019). De inburgering, bedoeld als een eerste stap in het integratieproces, leek hierdoor steeds vaker aan haar doel voorbij te schieten. De slagingspercentages bleven achter bij de verwachtingen en veel inburgeraars kregen een ontheffing. De doorstroming van inburgering naar vervolgonderwijs of naar een baan stagneerde. Qua effectiviteit kon het relatief strenge Nederlandse inburgeringsbeleid de vergelijking met andere Europese landen steeds minder goed doorstaan.

Bij zijn aantreden in 2017 pakte het kabinet-Rutte III de genoemde signalen op. Minister Wouter Koolmees zette in op alweer een aanpassing van de wet. Kern van deze aanpassing is dat de gemeenten hun regierol bij de inburgering weer terugkrijgen en daarvoor ook financieel worden toegerust. Zij stellen met elke inburgeraar een individueel plan op en zullen de uitvoering daarvan blijven volgen. Voorts wordt de inburgering voor statushouders gratis, terwijl de overige inburgeraars desgewenst nog steeds een lening bij DUO kunnen afsluiten. Een belangrijke aanpassing is ook dat het voor een succesvolle inburgering vereiste standaard-taalniveau wordt verhoogd van A2 naar B1. De basisgedachte hierachter is dat dit niveau minimaal noodzakelijk is om zelfstandig op de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen functioneren. Tegelijkertijd wordt ook meer differentiatie naar niveau ingevoerd om zo tegemoet te komen aan de grote verschillen in achtergrond van de nieuwkomers. Laaggeletterden kunnen volstaan met de zogeheten 'Z-route', die hen ten minste enigszins zelfredzaam moet maken, terwijl jongere hooggeschoolde migranten de 'onderwijsroute' kunnen volgen, die toegang moet geven tot het reguliere mbo-, hbo- of universitair onderwijs. Belangrijk is ook dat het voortaan de gemeenten zijn die de taal- en inburgeringslessen inkopen en niet meer de inburgeraars zelf. Dit biedt een betere garantie voor kwaliteit. Zoals al gesignaleerd, zijn in het inburgeringsonderwijs de afgelopen jaren veel fraudegevallen aan het licht gekomen, en ook die belemmeren de kansen op een succesvolle inburgering.

Aan de aanpassing van de Wi is een lang en intensief voorbereidingstraject voorafgegaan, maar op 1 januari 2022 zijn de nieuwe regels dan eindelijk van kracht geworden. Deels is hiermee aan de vele eerdere kritiek tegemoetgekomen, maar zeker niet volledig. Zo is het strenge sanctiesysteem, dat zowel relatief hoge boetes als verblijfsrechtelijke sancties omvat, zelfs nog iets strenger geworden. Gemeenten mogen nu boetes opleggen indien inburgeraars hun aangegane verplichtingen verwijtbaar onvoldoende nakomen. De ongewijzigde eis dat gezinsmigranten hun eigen inburgering volledig betalen en binnen drie jaar het examen halen, lijkt nog steeds strijdig met het EU-recht. Ook betwijfelen sommige taaldeskundigen of het beheersen van het Nederlands op B1-niveau binnen drie jaar voor velen niet te hoog gegrepen is. Daarnaast is het voornemen om op grote schaal zogeheten duale trajecten in te voeren, waarbij inburgering wordt gecombineerd met een deeltijdbaan, een stageplek of vrijwilligerswerk, nog nauwelijks uitgewerkt. En tenslotte valt iedereen die voor 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is geworden nog volledig onder het oude regime, waarvan langzaamaan iedereen de grote nadelen wel inziet (ACVZ 2019, Groenendijk e.a.

2021). Desondanks overheerst de opvatting dat hier sprake is van een aanzienlijke verbetering. De tijd zal het leren...

### 3. Inburgering elders in Europa

Eerder merkte ik al op dat Nederland niet het enige land is met een inburgeringsplicht voor nieuwkomers, maar het is wel het eerste land dat die heeft ingevoerd. Het idee dat de overheid nieuwkomers toerust om beter te kunnen functioneren in hun nieuwe omgeving was ook toen al geenszins nieuw. Traditionele immigratielanden als de Verenigde Staten, Canada en Israël kennen dit type cursussen al decennialang, soms ook ter voorbereiding op naturalisatie. Binnen Europa organiseerde de Zweedse overheid al vele jaren taallessen voor nieuwkomers, doch die waren op vrijwillige basis. Wat bij de invoering van de Win in 1998 nieuw was, was het verplichte karakter van de deelname. Nederland trok hiermee al spoedig de aandacht van andere West-Europese landen die met gelijksoortige integratie gerelateerde vragen worstelden (Joppke 2007, 2012). In die periode ben ik door diverse landen uitgenodigd om hen deelgenoot te maken van de eerste Nederlandse ervaringen (Entzinger 2004).

De eerste landen die in het voetspoor van Nederland volgden, waren Oostenrijk en Denemarken, landen die toen al, maar ook nu nog bekend staan om hun relatief strenge immigratie- en integratiebeleid. In 2004 nam de EU onder het Nederlands voorzitterschap de *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* aan. Daarin werd ook ingegaan op het belang van inburgering als eerste stap op het pad van integratie. Hoewel integratiebeleid tot op de dag van vandaag geen bevoegdheid is van de EU maar van de afzonderlijke lidstaten, kijken deze wel degelijk naar elkaar bij het ontwikkelen van hun beleid. Dit ook omdat op een aantal nauw met integratie verwante beleidsterreinen, zoals immigratie, discriminatiebestrijding en arbeidsmarktbeleid wel relevante EU-richtlijnen en -verordeningen bestaan (zie o.m. Goeman 2012; De Waal 2017: 25 e.v.).

In de jaren na 2004 begonnen verschillende West-Europese landen, waaronder Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk (toen nog EU-lid) en ook Vlaanderen, striktere eisen te stellen aan nieuwkomers op het punt van kennis van de taal en op het gebied van burgerschap. Inmiddels is het overal in West-Europa gebruikelijk aan toelating, vestiging en/of naturalisatie van immigranten voorwaarden te verbinden inzake taalkennis, burgerschap en acceptatie van liberale waarden. (Joppke 2007a; Goodman 2014; Neureiter 2019; Perchining 2019; CPB/SCP 2020: 76) Dit neemt niet weg dat er tussen de landen grote onderlinge verschillen bestaan. Sommige stellen deelname aan de cursussen verplicht, andere niet. Sommige organiseren de cursussen, net als Nederland, uitsluitend voor bepaalde groepen nieuwkomers, terwijl die elders, zoals bijvoorbeeld in Duitsland, in beginsel voor alle nieuwkomers openstaan, inclusief burgers van andere EU-landen. Ook de duur van de cursussen loopt fors uiteen: in Griekenland bedraagt die slechts 175 uur, terwijl men bijvoorbeeld in Duitsland alleen al 600 uur taallessen geeft, wat in Nederland ook de standaard was tot 1 januari

2022. Voorts is sprake van verschillen in het minimaal te bereiken taalniveau: sommige landen zijn tevreden met A2, andere eisen minstens B1. Anders dan in Nederland krijgt de inburgeraar hiervoor meestal vijf jaar de tijd, en dan vaak alleen nog als hij of zij in aanmerking wenst te komen voor een permanente verblijfstitel of voor naturalisatie.

Boeiend zijn ook de verschillen die optreden in de inhoud, niet zozeer bij het taalonderwijs, maar wel bij het onderdeel dat men als 'burgerschapkunde' kan aanduiden – in Nederland 'Kennis van de Nederlandse Maatschappij' geheten. Hiernaar zijn diverse internationaal vergelijkende studies verricht, waarbij één conclusie er regelmatig uitspringt, namelijk dat dit onderdeel van de inburgering in Nederland normatiever is dan in de andere landen (Joppke 2007b, Goodman 2010, Michalowski 2011). In veel landen beperkt men zich tot elementaire kennis van de staatsinrichting, de topografie en de geschiedenis. In Nederland wordt ook aangeleerd hoe men zich in bepaalde situaties dient te gedragen. Bijna legendarisch in dit verband is inmiddels de vraag wat je moet doen als je buurvrouw is bevallen van een kind. In de alledaagse werkelijkheid is hierop natuurlijk geen eenduidig antwoord te geven, aangezien dit afhankelijk is van je relatie met die buurvrouw. Op het punt van de normativiteit kom ik nog uitvoerig terug.

Behalve dat zich dus verschillen voordoen in de intensiteit, het niveau en de inhoud van de cursussen, varieert ook het moment waarop deelname aan een cursus wordt verlangd. Enkele landen, zoals Denemarken, hebben het Nederlandse voorbeeld gevolgd en eisen dat potentiële nieuwkomers – althans de gezinsmigranten onder hen – al voor hun vertrek een proeve van bekwaamheid in de nieuwe landstaal afleggen en ook blijf geven van een elementaire kennis van het toekomstige land van vestiging. Hiermee worden het immigratiebeleid en het integratiebeleid expliciet aan elkaar gekoppeld. Andere landen stellen alleen een cursus verplicht voor migranten die een permanente verblijfstitel aanvragen of zelfs, zoals in het geval van Spanje, alleen voor degenen die zich willen laten naturaliseren. En tenslotte verschillen de landen ook aanzienlijk in de strengheid van de sancties die zij opleggen aan nieuwkomers. Soms leggen zij slechts relatief lage boetes op, soms kortingen op een uitkering, en soms zijn er, net als in Nederland, ook verblijfsrechtelijke gevolgen (CPB/SCP 2020: 92). Over het algemeen kan men stellen dat het inburgeringsbeleid elders in Europa wat meer continuïteit vertoont en in wat mindere mate gepolitiseerd is dan in Nederland, wellicht met uitzondering van Denemarken.

## 4. Perspectieven op inburgering

De opkomst van de inburgering van nieuwkomers in Nederland en elders in Europa kan uiteraard niet los worden gezien van de toegenomen immigratie. De vraag hoe de groeiende aantallen nieuwkomers in de samenleving te incorporeren werd hierdoor steeds pregnanter. De balans tussen enerzijds een voldoende mate van sociale cohesie en anderzijds de voor een liberaal-democratische samenleving noodzakelijke erkenning van de individuele autonomie dreigde te worden verstoord door de komst van relatief grote aantallen mensen met een achtergrond die aanzienlijk verschilde van die van de gevestigde bevolking. Steeds duidelijker werd ook dat noch de klassieke assimilatiebenadering noch het multiculturalisme op deze uitdaging afdoende antwoorden kon bieden. Het is in dat licht dat de in zowel wetenschap als politiek toegenomen belangstelling voor het burgerschapsbegrip moet worden gezien. De stortvloed aan literatuur die hierover sinds de jaren '90 is verschenen, wijst op een blijvende behoefte aan reflectie op het vraagstuk van de verhouding tussen burger en staat en tussen burgers onderling, maar ook op de vraag wat een staat van nieuwkomers mag verlangen (zie o.m. Mouritsen 2008, Bauböck & Joppke 2010, Faist & Kivisto 2014, Honohan 2016).

Om de stabiliteit en de continuïteit van een samenleving te garanderen zijn bepaalde competenties en activiteiten vereist van alle burgers die daarvan deel uitmaken. Hiermee rijst de vraag hoe immigranten om te vormen tot competente burgers. Kinderen verwerven in een jarenlang proces de vereiste kennis en vaardigheden door socialisatie, onderwijs en deelname aan de samenleving. De al eerder genoemde leerplicht faciliteert dit proces bij uitstek. Immigranten daarentegen zijn elders tot burgers gevormd, maar hun aldaar verworven kennis en vaardigheden zijn niet altijd toereikend of voldoende functioneel om zelfstandig te kunnen functioneren in een andere samenleving. Daarom zullen zij moeten inburgeren. Inburgering vindt vooral plaats door te participeren in de samenleving en haar instituties. Dat lukt lang niet alle immigranten uit zichzelf, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende beheersing van de taal, gebrek aan adequate kennis en vaardigheden of door obstakels in de samenleving zelf, zoals vooroordelen en discriminatie.

Terwijl inburgering, en zeker een verplichting daartoe, een kwarteeuw geleden in Nederland nog tot felle discussies aanleiding gaf, is hierover sindsdien een veel bredere maatschappelijke en politieke consensus gegroeid. Niet langer gaan de discussies van nu over de rechtvaardiging van een inburgeringsplicht, maar wel dienen zich vragen aan zoals wat precies met een inburgeringsbeleid na te streven, hoe hieraan vorm te geven en hoe de verantwoordelijkheden hiervoor te verdelen. Deze vragen kunnen vanuit ten minste drie verschillende perspectieven worden gezien (Fermin 2001).

Vanuit een *egalitair-liberaal* perspectief wordt inburgering vooral van belang geacht op grond van de waarden 'gelijke kansen' en 'autonomie'. Nieuwkomers dienen de mogelijkheid te krijgen om op gelijke voet te kunnen deelnemen aan de

verschillende sferen van de samenleving. Inburgering wordt hier opgevat als een eerste stap op de weg naar volledige maatschappelijke integratie. Het gaat daarbij vooral om toerusting met praktisch bruikbare kennis. Vanuit een *communitaristisch* perspectief zal de aandacht bij de inburgering zich vooral richten op instandhouding van instituties van de samenleving en de publieke cultuur in brede zin. Inburgeraars dienen in te groeien in de bestaande lokale en nationale gemeenschap, die hun op haar beurt daartoe wel de ruimte moet bieden. In dit perspectief ligt het accent op de overdracht van waarden, de wijze van samenleven, het omgaan met culturele pluriformiteit en de sociale moraal. Een derde perspectief, tenslotte, is het *neorepublikeinse*. Hierbij bestaat vooral oog voor het verband tussen inburgering en de vereisten voor politieke stabiliteit en het functioneren van de democratische instituties. De invulling van het burgerschapsbegrip is hier wat 'smaller' dan in de beide andere perspectieven, maar het gaat hier bepaald om veel meer dan om het stimuleren van deelname aan de politiek. Nieuwkomers zouden in deze visie primair vertrouwd moeten worden gemaakt met de grondbeginselen van de liberale democratie en moeten worden toegerust met de daarvoor benodigde competenties, inclusief kennis van de taal en het bijbrengen van een democratische houding (Van Gunsteren 1998; Fermin 2001: 81 e.v.; Bauböck & Joppke 2010).

In het huidige inburgeringsbeleid herkent men sporen van alle drie genoemde perspectieven: het beoogt bij te dragen aan het bevorderen van gelijke maatschappelijke kansen en van acculturatie, maar ook van participatie in een liberaal-democratische samenleving. Maar worden die doelstellingen in voldoende mate verwezenlijkt en bijten ze elkaar niet af en toe? De egalitair-liberale opvatting dat inburgering er vooral toe dient nieuwkomers toe te rusten om zelfstandig in hun nieuwe omgeving te functioneren, is relatief sterk instrumenteel en heeft de neiging het belang van cultuurverschillen te onderschatten. Succesvolle inburgering vereist een mate van aanpassing aan de dominante cultuur die niet iedere nieuwkomer kan opbrengen, zeker niet in het begin. De communitaristische benadering, die in Nederland een relatief sterke traditie kent, houdt veel meer rekening met culturele aspecten. Echter, het accent op waardenoverdracht kan botsen met het verwezenlijken van andere doelstellingen, zoals respect voor diversiteit en praktische toerusting. Het beperkte succes van het minderhedenbeleid uit de jaren '80 is in dit verband illustratief.

In feite zien we hier het aloude spanningsveld tussen assimilatie en multiculturalisme, dat zeker in de westerse wereld lange tijd het denken over de integratie van nieuwkomers in een samenleving heeft gedomineerd. Misschien is de toegenomen aandacht voor het neorepublikeinse perspectief te verklaren als een reactie op de onoplosbaarheid van die spanning. Omdat die benadering zich, zoals gezegd, op een 'smaller' burgerschapsbegrip baseert dan de beide andere is haar reikwijdte beperkter en is zij wellicht voor bredere groepen acceptabel. Dit vergemakkelijkt ook de uitvoerbaarheid van een inburgeringsbeleid, omdat overheden zich minder expliciet hoeven wagen op het gladde ijs van de cultuuroverdracht. Opmerkelijk in dit verband is dat de Nederlandse term

'inburgering' zich slecht laat vertalen in andere talen. Het Duitse woord *Einbürgerung* is etymologisch verwant, maar betekent 'naturalisatie'. In het Engels wordt 'inburgering' vertaald als *civic integration* en ook de meeste andere West-Europese landen gebruiken een variant op die term. Zo wordt meer nog dan in het Nederlands de nadruk gelegd op het feit dat inburgering in wezen slechts één aspect van integratie omvat, namelijk het toerusten van nieuwkomers met een aantal basiscompetenties voor het functioneren in een liberaal-democratische samenleving, opdat hun integratieproces uiteindelijk vlotter kan verlopen. Inburgering vormt hiermee dus niet meer dan een eerste stap in een veel langduriger integratieproces, iets wat velen nogal eens over het hoofd zien.

Waar het gaat om integratie is de neorepublikeinse burgerschapsopvatting dus beperkter dan de beide andere, maar zij is niet per se minder normatief en zeker niet vrijblijvender. Het functioneren van democratische instituties en de verwezenlijking van liberale principes als gelijkheid, vrijheid en tolerantie veronderstellen een gemeenschap van onderling solidaire en verantwoordelijke burgers. Burgerschap verwijst dus naar een wederkerige relatie tussen burger en gemeenschap, en die veronderstelt ook een balans tussen rechten en plichten voor de individuele burger. De notie van wederkerigheid speelt een centrale rol bij de vraag of inburgering al dan niet verplicht moet worden gesteld. Zoals al vermeld, is en wordt hierover door verschillende landen verschillend geoordeeld. Ook in de politieke filosofie woedt hierover al enkele decennia een debat (Miller 2008; Carens 2013). Sommigen stellen dat een inburgeringsplicht een te zware inbreuk betekent op de individuele autonomie en dat daar in strikt juridische zin te weinig rechten tegenover staan. Een succesvol doorlopen inburgering is weliswaar voorwaarde voor het recht op permanent verblijf, maar het is zeker niet de enige voorwaarde. Men moet onder meer ook over een voldoende zekere bron van inkomsten beschikken en daarop geeft het inburgeringsdiploma geen recht. De Waal, bijvoorbeeld, pleit daarom voor een strikte *firewall* tussen recht op verblijf en het bevorderen van integratie (De Waal 2017). Anderen daarentegen menen dat een inburgeringsplicht het risico op marginalisering van grote groepen nieuwkomers verkleint en dat hiermee de continuïteit van de maatschappelijke instituties wordt gewaarborgd. Dit is een zo zwaarwegend maatschappelijk belang dat een verplichting tot inburgering hiermee valt te rechtvaardigen (Fermin 2001: 89).

Het zal duidelijk zijn dat voor de Nederlandse overheid, net als voor die in andere landen waar inburgering verplicht is, de laatste rechtvaardiging de doorslag gaf toen in 1998 de inburgeringsplicht werd ingevoerd. In wezen is deze rechtvaardiging nog steeds van kracht, al zijn sindsdien wezenlijke verschuivingen opgetreden in de uitvoeringspraktijk. In een analyse van de invoering van de participatieverklaring in 2017 benoemen Oomen en Leenders vier van deze verschuivingen, die zij aanduiden met de termen: responsabilisering, contractualisering, culturalisering en differentialisering. In wat volgt, zal ik deze vier kort uitwerken.

Met *responsabilisering* doelen Oomen en Leenders op de ontwikkeling waarbij de inburgering steeds nadrukkelijker een eenzijdige verantwoordelijkheid van de inburgeraar is geworden. Zoals al duidelijk werd uit de historische analyse eerder in dit essay, is de rol van de overheid, inclusief de lokale overheid, langzaam maar zeker ingeperkt, al is dit met de meest recente wetswijziging van 2022 weer enigszins teruggedraaid, met name voor statushouders. Overigens heeft de overheid zich in de loop van de laatste twee decennia ook grotendeels teruggetrokken uit het integratiebeleid in bredere zin: vrijwel alle specifieke maatregelen ter bevordering van de participatie van migranten en ter ondersteuning van hun cultuur, zoals die in de jaren '80 en '90 nog volop bestonden, zijn opgeheven en vervangen door een beleid van *mainstreaming*. Dat beleid is doorgaans op de 'doorsnee' Nederlander gericht en bereikt daardoor de migrantenpopulaties soms onvoldoende (Scholten 2020).

Onder *contractualisering* begrijpen Oomen en Leenders het al eerder gesignaleerde proces van 'vermarkting' van de inburgering, die inderdaad steeds meer is opgeschoven van de publieke naar de private sfeer en zo onderworpen is geraakt aan een neoliberale marktlogica. Ook de ACVZ wijdde hieraan enkele kritische adviezen (ACVZ 2019, 2021). De term 'contract' suggereert tweezijdigheid, maar in werkelijkheid, zo signaleren ook andere onderzoekers, zijn de machtsverhoudingen steeds meer uit balans geraakt en kan de nieuwkomer weinig anders dan zich neerleggen bij de eisen die de staat stelt (Joppke 2007, Suvarierol & Kirk 2015). In Nederland worden de inburgeringscursussen nog maar zelden aangeboden door reguliere onderwijsinstellingen als de ROC's, maar vooral door particuliere ondernemers. Die dienen wel te zijn voorzien van een keurmerk, want alleen dan komen hun cursisten in aanmerking voor een lening van DUO. De keurmerkverlening vindt plaats door de stichting Blik op Werk, die daartoe door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gemachtigd. Aan keurmerkverlening is een groot aantal voorwaarden verbonden van bedrijfskundig-administratieve aard, maar slechts zeer beperkt van onderwijskundige aard. In totaal zijn er nu een kleine 200 goedgekeurde instellingen, waarvan er vele zo klein zijn dat zij moeite hebben om een voldoende gedifferentieerd aanbod te kunnen bieden. De vermarkting is gepaard gegaan met een flinke bureaucratisering van de inburgering. Zoals al vermeld, bestaat die inmiddels uit zeven onderdelen, die elk afzonderlijk moeten worden afgesloten. Voeg hierbij nog de juridisering of, zoals Groenendijk (2019) het noemt, het 'wetgevend perfectionisme', en de conclusie dringt zich op dat de contractualisering van de inburgering contraproductief lijkt te werken.

Een derde ontwikkeling die Oomen en Leenders signaleren, duiden zij aan met de term *culturalisering*. Het minderhedenbeleid van de jaren '80 legde veel nadruk op culturele aspecten, waarbij het behoud van de eigen identiteit van de nieuwkomers een van de speerpunten vormde. Toen dit tot onaanvaardbare achterstanden leidde, verschoof het accent een decennium later naar het bevorderen van maatschappelijke participatie. In diezelfde periode werd ook de kiem gelegd voor het inburgeringsbeleid. Sinds de eeuwwisseling is in het maatschappelijk discours



over integratie opnieuw meer nadruk komen liggen op culturele aspecten, doch nu niet vanwege een streven naar cultuurbehoud, maar omdat een belangrijk deel van de autochtone bevolking van de nieuwkomers een snelle aanpassing aan de dominante cultuur verlangde. Eerder signaleerde ik al de directe en indirecte invloed van het aangezwollen debat over nationale identiteit op het maatschappelijk discours over integratie. Ook de steeds prominentere aanwezigheid van de islam in Nederland en op het wereldtoneel speelt de culturalisering van het discours in de kaart. Deze ontwikkelingen laten eveneens hun sporen na in het inburgeringsbeleid, waarin – ook vergeleken met andere landen – relatief uitvoerig wordt stilgestaan bij Nederlandse normen, waarden en tradities (zonder dat altijd duidelijk is wat hieronder wordt verstaan) alsook bij het omgaan met religieuze verschillen.

Tenslotte signaleren Oomen en Leenders een proces van *differentialisering*, waarmee zij doelen op het feit dat door de inburgering verschillen tussen diverse categorieën nieuwkomers steeds meer worden geaccentueerd. Van meet af aan gold de inburgeringsplicht niet voor nieuwkomers uit andere EU-lidstaten, omdat het maken van onderscheid tussen EU-burgers wettelijk niet is toegestaan. Daarmee bleven ten tijde van de invoering twee grote doelgroepen over: statushouders en gezinsmigranten, welke laatsten destijds nog vooral uit Turkije en Marokko kwamen. Tegenwoordig komen er nauwelijks nog gezinsmigranten uit deze beide landen (voor Turken was de inburgeringsplicht bovendien langere tijd opgeheven). Wel komen zij uit andere landen buiten de EU om zich te voegen bij een partner in Nederland, die zelf soms, maar lang niet altijd, een migratieachtergrond heeft. Intussen is het karakter van de immigratie ook op andere punten veranderd: hooggeschoolde migranten ('expats' of kenniswerkers) en internationale studenten komen in veel grotere aantallen dan voorheen naar Nederland. Zij zijn niet verplicht tot inburgering tot het moment waarop zij besluiten een permanente verblijfstitel dan wel naturalisatie tot Nederlander aan te vragen. Dit leidt tot een tweedeling tussen wel en niet inburgeringsplichtige nieuwkomers, waarbij de eersten over het algemeen lager zijn opgeleid dan de laatsten. Chauvin en Garcés-Mascareñas (2014) spreken in dit verband van een groeiend onderscheid tussen *deserving* en *undeserving migrants*. Dit naar analogie van het al in de Engelse Armenwet van 1834 gemaakte onderscheid tussen *deserving* en *undeserving poor* (Golightly & Holloway 2016: 1). Ook auteurs als Bloemraad e.a. (2015) en Larin (2016) signaleren dit onderscheid ten aanzien van migranten en stellen vast dat overheden aan sommigen van hen veel minder eisen stellen om als medeburger te worden geaccepteerd dan aan anderen. Uiteraard kan men redeneren dat veel *deserving* hooggeschoolden als 'wereldburgers' ook op eigen kracht hun weg wel zullen vinden. De meeste hebben een baan en een goed inkomen en leven vaak in een 'bubbel' waar bijna uitsluitend Engels wordt gesproken. Daarmee wordt echter niet voorkomen dat veel *undeserving* laaggeschoolden hun inburgeringsplicht als een extra te nemen horde ervaren, zeker naarmate de hieraan verbonden voorwaarden en sancties strenger worden. Het gevoel bestaat dat van hen wordt verwacht dat zij meer 'vernederlandsen' dan hun hooggeschoolde medenieuwkomers.



## 5. Resultaten van de inburgering

Een van de belangrijkste vragen die nog onbeantwoord bleef, zo niet de belangrijkste, luidt of de inburgering werkt. Beantwoordt zij aan de gestelde doelen? Die vraag kan op ten minste twee manieren worden benaderd. Men kan nagaan hoeveel inburgeraars hun inburgeringsexamen halen en hoe velen dat binnen de daarvoor gestelde tijd doen. Men kan ook nagaan in hoeverre de inburgering inderdaad de participatie van de nieuwkomers ten goede is gekomen, al is het laatste aanzienlijk ingewikkelder dan het eerste. In feite gaat het hier om het onderscheid tussen *output* (is de beoogde 'productie' gehaald?) en *outcome* (wat is het maatschappelijk effect?).

Allereerst een korte blik op de cijfers. In de acht jaren tussen 1 januari 2013, toen de sterk gewijzigde Wet inburgering van kracht werd, en 1 januari 2021 werden in totaal 160.000 nieuwkomers inburgeringsplichtig. Gemiddeld zijn dat 20.000 nieuwkomers per jaar, overigens maar zo'n tien procent van alle niet-Nederlanders die zich jaarlijks in Nederland vestigen. Nederlandse staatsburgers die zich hier vestigen zijn vanzelfsprekend niet inburgeringsplichtig. Van de niet-Nederlanders zijn, als gezegd, EU-burgers uitgezonderd van de inburgeringsplicht, evenals hier tijdelijk verblijvende arbeidsmigranten en studenten van buiten de EU en hun gezinsleden, alsmede minderjarigen en 65-plussers. Van de wel inburgeringsplichtige nieuwkomers is twee derde statushouder en bijna een derde gezinsmigrant. Daarnaast is er nog een beperkt aantal inburgeringsplichtigen die tot geen van deze categorieën behoren, zoals geestelijk bedienaren.

Een gezamenlijk evaluatieonderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat, na de drie jaar die de wet hiervoor stelt, ongeveer de helft van de inburgeringsplichtigen het examen heeft behaald: bijna 40 % van de statushouders en bijna 60 % van de gezinsmigranten (CPB/SCP 2020: 155 e.v.). Daarna neemt het aantal geslaagden nog langzaam toe. Sommigen krijgen, bijvoorbeeld wegens ziekte of psychische problemen, een verlenging van de inburgeringstermijn en slagen alsnog, anderen krijgen een ontheffing, bijvoorbeeld omdat het hun ook na herhaalde pogingen niet lukt te slagen. Vooral onder statushouders ligt het aantal ontheffingen met ruim 30 % relatief hoog (DUO 2021). Uiteindelijk heeft na zes jaar bijna 60 % van de statushouders en bijna 80 % van de gezinsmigranten het examen gehaald. Het totale slagingspercentage is sinds de wetwijziging van 2013 toegenomen van ruim 60 tot omstreeks 75. CPB en SCP veronderstellen dat dit het gevolg kan zijn van een striktere handhaving van de inburgeringsplicht (CPB/SCP 2020: 165).

Wel is sinds de wetwijziging van 2013 het aantal inburgeraars dat het examen op een hoger taalniveau aflegt (staatsexamen NT2) dan het minimaal vereiste A2-niveau drastisch gedaald, en wel van zo'n 20 % naar slechts enkele procenten. Verondersteld wordt dat velen liever het zekere voor het onzekere nemen en niet willen riskeren dat zij door niet of niet tijdig te slagen een boete krijgen, hun lening moeten terugbetalen, geen permanente verblijfstitel kunnen krijgen of zelfs hun

verblijfsrecht verspelen (Significant 2018). Dat laatste komt in de praktijk overigens zelden voor, aangezien statushouders om deze reden niet kunnen worden teruggestuurd, evenmin als gezinsmigranten, voor wie een fundamenteel recht op een gezinsleven geldt. Geldboetes worden daarentegen wel tamelijk kwistig opgelegd. Aan degenen die tussen 2013 en 2017 inburgeringsplichtig werden, waren tot 1 september 2021 in totaal 7682 boetes opgelegd wegens een niet toegestane overschrijding van de termijn. Het gemiddelde bedrag daarvan bedroeg € 1.041. Tot de wetwijziging van 2013 werden boetes niet door DUO, maar door de gemeenten opgelegd, doch slechts één op de vijf gemeenten gaf destijds aan hiertoe daadwerkelijk over te gaan (Groenendijk e.a. 2021: 2728).

Nog relevanter dan de vraag hoeveel inburgeraars voor het examen slagen, is de vraag of de inburgering daadwerkelijk hun participatie aan de samenleving ten goede komt. Deze vraag is lastiger te beantwoorden, vooral om methodologische redenen. Er zijn immers geen goed vergelijkbare groepen die niet inburgeringsplichtig zijn. Ook is niet altijd duidelijk hoe het begrip 'participatie' in concrete situaties te interpreteren. Bekend is wel dat ongeveer de helft van de inburgeraars vijf jaar na aanvang van hun inburgering betaald werk heeft, gemiddeld voor ruim drie dagen per week. Hun gemiddeld jaarloon ligt rond de € 14.000. Ook hier geldt dat de gezinsmigranten het in dit opzicht beter doen dan de statushouders. Voorts hebben hoogopgeleiden meer kans op werk dan laagopgeleiden (CPB/SCP 2020).

Een internationale vergelijking van de effectiviteit van inburgeringsprogramma's zou wellicht verder uitsluitel kunnen bieden, ware het niet dat de programma's, maar ook de structuur van de nationale arbeidsmarkten daarvoor onderling vaak te veel uiteenlopen. Toch zijn op dit punt wel pogingen gedaan door verschillende onderzoekers, waarbij het niet zal verbazen dat hun bevindingen elkaar nogal eens tegenspreken. Gemiddeld echter lijkt deelname aan inburgeringsprogramma's een (licht) positief effect te hebben op iemands kansen op de arbeidsmarkt. Die kansen groeien naarmate men de landstaal beter beheerst en hoger opgeleid is (Goodman & Wright 2015, CPB/SCP 2020). Ook voor Nederland is dit laatste vastgesteld (Witvliet e.a. 2013, Bakker 2015).

Hiertegenover staat dan weer dat deelname aan inburgeringsprogramma's ook kan leiden tot vertraging in de toetreding tot de arbeidsmarkt (CPB/SCP 2020: 86). Ook andere factoren kunnen hiervan de oorzaak zijn, met name het gebrek aan passende huisvesting of de trage werkwijze van de IND, zaken die vooral de statushouders onder de inburgeraars treffen. Onderzoek laat ook zien dat maatschappelijke participatie wordt bevorderd door het aanbieden van geïntegreerde programma's, waarin nieuwkomers de gelegenheid hebben hun taalvaardigheid te oefenen in een praktijksetting (OECD 2016). In Nederland staan zulke programma's bekend als 'duale trajecten'. De inburgeringscursus wordt dan gecombineerd met een deeltijd baan, een bedrijfsstage of eventueel vrijwilligerswerk. Dit was in 1994 ook al onderdeel van de voorstellen van Van der Zwan en mijzelf, maar in Nederland zijn zulke trajecten tot dusverre slechts

mondjesmaat van de grond gekomen. Veel minder is bekend over de invloed van een succesvolle inburgering op deelname aan andere sectoren dan de arbeidsmarkt, zoals het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs, of op de sociale en politieke participatie van nieuwkomers. Er zijn wel pogingen gedaan hierin meer inzicht te verkrijgen, maar het is lastig omdat hierop veel meer factoren van invloed kunnen zijn dan alleen een succesvolle inburgering (Goodman & Wright 2015).

## **6. Praktische vragen met een normatieve component**

Ook na bijna een kwarteeuw praktijkervaring stelt de inburgering samenleving en politiek nog altijd voor velerlei vragen, waaronder sommige met een sterk normatief karakter. Een aantal daarvan kwam in het voorgaande al aan de orde. Er rijzen echter ook meer praktische vragen, waaraan niettemin ook normatieve componenten zijn te onderkennen. Een van de belangrijkste vragen is en blijft die naar de verantwoordelijkheid voor de inburgering: ligt hier primair een taak voor de overheid of is de inburgeraar zelf verantwoordelijk? Uitvoerig stond ik in het voorgaande al stil bij de verschuiving van verantwoordelijkheden in de richting van de individuele inburgeraar die de afgelopen twintig jaar in Nederland heeft plaatsgevonden. Zeker de laatste jaren werd steeds duidelijker dat deze lang niet altijd bij machte is die verantwoordelijkheid te dragen, vooral wegens onvoldoende kennis van de taal en de samenleving. Het is een goede zaak dat deze ontwikkeling met de recente wetswijziging weer enigszins is teruggedraaid, ook al is dat niet zonder slag of stoot gegaan. Inburgering zou naar mijn opvatting een gedeelde verantwoordelijkheid van nieuwkomer en overheid moeten zijn. Van de eerste mag worden verwacht dat hij of zij zich inspant om binnen een redelijke termijn in te burgeren, van de laatste dat die zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht voldoende voorzieningen beschikbaar stelt.

Ook rijst de vraag voor wie de inburgering eigenlijk is bedoeld en hoe de op dit punt gemaakte keuzes te rechtvaardigen. We zagen al dat in Nederland slechts een op de tien niet-Nederlandse nieuwkomers een inburgeringsplicht opgelegd krijgt, met name statushouders en gezinsmigranten die zich voegen bij een al in Nederland wonende partner. Er zijn zeker goede redenen, zowel juridische (EU-burgers) als maatschappelijke om niet iedere nieuwkomer tot inburgering te verplichten, maar deze differentialisering vestigt wel de indruk dat sommige nieuwkomers veel meer horden moeten nemen om te worden geaccepteerd dan andere. Zij die deze horden moeten nemen, zijn doorgaans niet de meest kapitaalkrachtigen, maar omdat ze hun inburgering in veel gevallen wel zelf moeten betalen en daartoe een lening moeten afsluiten en dus schulden maken, worden zij extra op achterstand geplaatst.

Het zou van realiteitszin getuigen om de kosten van de inburgering niet langer volledig op de schouders van de inburgeraars te leggen. Voor statushouders is de inburgering sinds 1 januari 2022 kosteloos (afgezien van reiskosten, die soms flink kunnen oplopen), maar voor de overige inburgeraars niet. Het lijkt mij niet bezwaarlijk deze laatsten wel een beperkte eigen bijdrage te laten betalen, zoals

in veel andere landen en in Nederland ook bij andere onderwijsvormen gebruikelijk is, maar het gaat te ver de volledige kosten op hen te verhalen. Daarnaast zou het zinvol zijn ook niet-inburgeringsplichtigen te stimuleren tot deelname aan de cursussen en het afleggen van de examens. Uit andere landen is bekend dat hiervoor onder hen veel belangstelling bestaat. Zo is in Duitsland ongeveer de helft van de deelnemers aan de cursussen niet inburgeringsplichtig, maar in Nederland lijken de hoge kosten van deelname welhaast prohibitief (BAMF 2019, Groenendijk 2019). Een bijkomend voordeel van een grotere deelname zou zijn dat er meer cursussen kunnen worden aangeboden, waardoor differentiatie naar niveau beter mogelijk wordt en deelnemers minder ver hoeven reizen. Uiteraard zullen de totale kosten voor de overheid dan wel toenemen, maar het is zeer aannemelijk dat een dergelijke investering zichzelf op de langere termijn terugbetaalt in de vorm van een hogere maatschappelijke participatie en een afnemend beroep op uitkeringen.

Een andere vraag heeft betrekking op de inhoud van de cursussen. Wat moet men leren om na een succesvol afgesloten inburgering zelfstandig in de samenleving te kunnen functioneren? Er bestaat tegenwoordig alom consensus over de noodzaak van kennis van de landstaal, zowel actief (spreken, schrijven) als passief (luisteren, lezen). Het is op zichzelf een goede zaak dat het vereiste streefniveau sinds de recente wetswijziging is verhoogd van A2 naar B1, want dat laatste niveau is toch wel minimaal noodzakelijk, zeker om op de arbeidsmarkt te kunnen functioneren. Momenteel leggen maar enkelingen het examen Nederlands als Tweede Taal (NT2) af op B1-niveau of hoger, maar vermoedelijk is hier sprake van onderpresteren (ACVZ 2019). In Duitsland slaagt ruim meer dan de helft van de inburgeraars voor de taalexamens op B1-niveau of hoger (BAMF 2019). Als een van de oorzaken van dit grote verschil wijst Groenendijk erop dat in Duitsland de druk om te presteren minder sterk is, aangezien daar geen zware (verblijfsrechtelijke) sancties worden toegepast bij niet-slagen. Hij stelt dat in Nederland de prikkel om te slagen het eigenlijke doel van de inburgeringswet overschaduwde: het examen wordt zo belangrijker dan het inburgeren zelf (Groenendijk 2019).

Zoals al eerder aangegeven, bestaat het inburgeringsprogramma in Nederland naast een taalcomponent nog uit: oriëntatie op de arbeidsmarkt (ONA), kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en sinds 2017 uit het tekenen van een participatieverklaring. Vooral die laatste twee componenten roepen soms vragen op vanwege hun normatieve karakter. De participatieverklaring vraagt van de nieuwkomers – alweer op straffe van een boete, ditmaal te heffen door de gemeenten – kennis te nemen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en deze te respecteren. De hierbij expliciet genoemde waarden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Op de inhoud van de verklaring valt op zichzelf weinig aan te merken, al kan men zich afvragen waarom juist die waarden zijn gekozen en geen andere. Wel rijst de vraag waarom alleen een beperkte groep nieuwkomers zo'n verklaring moet tekenen, terwijl dit niet gevraagd wordt van alle andere nieuwkomers en evenmin van Nederlandse staatsburgers, bijvoorbeeld bij het bereiken van de meerderjarigheid. De indruk

wordt hiermee gewekt dat de bewuste categorie nieuwkomers misschien niet helemaal wordt vertrouwd en daarom een extra 'geheugensteuntje' nodig heeft (vgl. Larin 2020: 138).

Het vak KNM roept eveneens discussie op. Dit vak beoogt kennis bij te brengen van de Nederlandse samenleving, maar ik gaf eerder al aan dat uit verschillende vergelijkende onderzoeken naar voren is gekomen dat het in Nederland normatiever wordt ingevuld dan in andere landen. Zoals gebruikelijk bij examens, heeft de overheid ook voor KNM een groot aantal 'eindtermen' geformuleerd. Deels hebben die betrekking op het omgaan met alledaagse situaties op het werk of in de woonomgeving en deels op de geografie, de geschiedenis en de staatsinrichting van Nederland. Ook is er een onderdeel 'omgangsvormen, waarden en normen'. Over elk van de onderdelen wordt op het examen een aantal meerkeuzevragen gesteld, veelal aan de hand van beelden of een filmpje. De samenstelling van de toetsen wordt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – sinds 2012 verantwoordelijk voor het integratiebeleid – verzorgd door een gecertificeerde toetsaanbieder. Eind 2021 heeft Cito deze activiteit voor het onderdeel KNM overgenomen van Bureau ICE.

Hoewel de vragen – wederom in tegenstelling tot de meeste andere landen – niet openbaar zijn gemaakt, sijnpen af en toe wel voorbeelden naar buiten. Sommige van die vragen, vooral die over omgangsvormen, waarden en normen leiden nogal eens tot kritiek vanuit de samenleving. De omgangsvormen zijn in de Nederlandse werkelijkheid vaak minder gestandaardiseerd dan de als juist aangemerkte antwoorden op de betreffende vragen suggereren, bijvoorbeeld als het gaat over het vieren van verjaardagen, de omgang tussen de seksen of de rol van religie. Zij kunnen lokaal, regionaal, naar leeftijdsgroep, opleidingsniveau of sociale klasse variëren en daarnaast ook nog eens door individuele voorkeuren en gewoonten worden bepaald. Een standaard, *middle class*, autochtoon-Nederlandse culturele omgeving kan aanzienlijk verschillen van de omgeving waarin veel nieuwkomers terechtkomen. Uit een gesprek met het Cito is mij duidelijk geworden dat de mogelijke normativiteit van vragen wel voortdurend de aandacht heeft van de opstellers ervan, maar dat de vragen altijd tot stand komen in nauw overleg met het 'werkveld', d.w.z. met docenten en anderen die werken met de doelgroep en hun specifieke behoeften kennen.<sup>1</sup> Toch blijft er een zekere spanning aangezien het hier in laatste instantie de overheid is die bepaalt wat in de aangegeven situaties het juiste antwoord is en daarmee de kans op slagen van de inburgeraar bepaalt. Bij vragen met een normatief karakter wringt dit meer dan bij feitelijke vragen. Ik betwijfel dan ook of dit soort zaken zich wel leent voor toetsing in examenverband en of die niet beter zouden kunnen worden aangeleerd in praktijksituaties. Die verschillen immers nogal van persoon tot persoon en van plaats tot plaats.

---

<sup>1</sup> Mijn dank gaat uit naar Margot Mol en Anja de Wijs van Cito voor het gesprek dat ik ten behoeve van dit essay met hen over de hier genoemde zaken mocht hebben.

Het voorgaande laat zien dat de omgeving waarin men inburgert ertoe doet. Het maakt veel verschil of een nieuwkomer zich vestigt in een van de multiculturele wijken van de grote steden dan wel op het platteland, waar de bevolking in zeer overwegende mate uit geboren en getogen Nederlanders bestaat. Men is er tot dusverre eigenlijk steeds vanuit gegaan dat inburgering een verantwoordelijkheid van de nationale overheid is en dat de nieuwkomer daarmee primair inburgert in Nederland en niet, of hooguit in veel mindere mate, in een bepaalde regio of stad. Eigenlijk is dit opmerkelijk, ook al omdat uit veel onderzoek blijkt dat nieuwkomers zich veel eerder en ook veel nadrukkelijker identificeren met de stad dan met het land waar zij wonen (Entzinger & Dourleijn 2008). In wetenschappelijke kring is al geruime tijd een discussie gaande over 'methodologisch nationalisme' in het onderzoek naar vragen rond migratie en integratie (Wimmer & Glick-Schiller 2002). Steeds vaker komt daarbij ook het belang van een lokale aanpak van het integratiebeleid naar voren (Entzinger & Scholten 2014, Oomen & Leenders 2020). Daarom valt toe te juichen dat de gemeenten na de recente wetswijziging weer een coördinerende rol zijn gaan spelen in de inburgering. Het lijkt van belang dat de rijksoverheid hun hierbij zo veel mogelijk ruimte voor een eigen invulling gaat bieden om zo de effectiviteit van de inburgering te vergroten.

## **7. Conclusie: van politieke speelbal naar maatschappelijke investering**

Het beeld dat oprijst uit bijna een kwarteeuw ervaring met verplichte inburgering is gemengd. Het belang van inburgering is tegenwoordig niet meer omstreden, net zomin als de verplichting daartoe voor bepaalde categorieën nieuwkomers. Een ruime meerderheid van de inburgeraars slaagt voor de toets, zij het niet altijd binnen de gestelde termijnen, en er zijn aanwijzingen dat een succesvolle inburgering de kansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt vergroot, en daarmee hun mogelijkheden voor zelfstandig functioneren in de samenleving. De wetswijziging die begin 2022 van kracht is geworden, is alom toegejuicht, maar het is momenteel nog te vroeg om te beoordelen of de verwachte verbeteringen daadwerkelijk optreden.

Dit alles neemt niet weg dat er ook kritiek op de inburgering bestaat. Veel kritiekpunten kwamen in het voorgaande al aan de orde en ik zal ze hier niet uitvoerig herhalen. Wat vooral in het oog springt, zijn de voortdurende aanpassingen in wetgeving en uitvoeringspraktijk. Sinds de Win in 1998 werd ingevoerd hebben minstens zes fundamentele aanpassingen plaatsgevonden. Slechts zelden vloeiden die voort uit een degelijke evaluatie, want daarvoor had het te evalueren stelsel meestal nog te kort gefunctioneerd. Het was telkens 'de politiek' die aandrang op verandering, waarmee inburgering in Nederland, mogelijk meer dan in enig ander land in Europa, een speelbal van politieke stemmingen lijkt te zijn geworden. Illustratief in dit verband is ook dat de beleidsverantwoordelijkheid voor de inburgering tussen 2002 en 2013 niet minder dan vier keer naar een ander ministerie is overgeheveld. Immigratie en integratie behoren al jarenlang tot de belangrijkste thema's waarover burgers zich zorgen

maken en waarover 'de politiek' zich dus moet uitspreken. In alle regeerakkoorden sinds 1998 neemt het onderwerp een prominente plaats in. Naarmate het integratiebeleid van de Nederlandse overheid meer werd ingeperkt en het immigratiebeleid meer en meer een Europese zaak werd, bleef inburgering als een van de weinige instrumenten over om de participatie van nieuwkomers te stimuleren. De grote hoeveelheid aandacht en de voortdurende veranderingen die hiervan het gevolg waren, leken vaak eerder ingegeven door politieke veronderstellingen en verlangens dan door het belang van de inburgeraars. Hun perspectief op de inburgering wordt nog wel eens over het hoofd gezien en van hun ervaringen wordt helaas maar mondjesmaat gebruik gemaakt.

Opvallend is ook dat de inburgering steeds meer tot verantwoordelijkheid van de inburgeraars zelf is gemaakt. Dit was deels ingegeven door de neoliberale mantra van de marktwerking, maar deels ook door ordinaire bezuinigingswensen, terwijl men gezien de grote politieke aandacht voor het thema juist eerder meer dan minder investeringen zou verwachten. Inburgering zou in mijn opvatting een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en inburgeraars behoren te zijn. De marktwerking in de inburgering heeft ertoe geleid dat veel cursusaanbieders vooral belangstelling hebben voor de 'goede risico's', doorgaans jongere, hoger opgeleide nieuwkomers, terwijl ouderen, analfabeten en laaggeletterden voor hen minder interessant zijn omdat zij een grotere investering vergen. Daarbij komt dat het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs niet optimaal is geregeld; te veel cursusaanbieders moesten worden ontmaskerd als fraudeurs. In dit licht is het bijna nog verrassend dat een ruime meerderheid van de inburgeraars slaagt voor het examen. Het percentage geslaagden is door de jaren heen redelijk constant gebleven, wat erop kan wijzen dat de voortdurende aanpassingen niet per se tot verbetering hebben geleid. Leert men wel voldoende van de eigen ervaringen?

In de preambule van de Wet inburgering 2021 staat als doel aangegeven dat "inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren [...] en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk". Dit is een tamelijk instrumentele opvatting van inburgering, waaraan primair een egalitair-liberaal perspectief ten grondslag lijkt te liggen: het bevorderen van gelijke kansen door verbetering van de toerusting van nieuwkomers. Tegelijkertijd stelden we al vast dat de inburgering soms vrij sterk normatief is, zeker in Nederland, en gericht op de overdracht van een *middle class* cultuur. We zagen ook dat inburgering te beschouwen is als het product van de *civic turn* die in de jaren '90 in het integratiebeleid heeft plaatsgevonden. De spanning tussen een assimilationistische en een multiculturele aanpak werd als het ware gesublimeerd in een aanpak waarin het bevorderen van goed burgerschap centraal staat. Maar daarmee is die spanning niet verdwenen. Honohan vraagt zich af of inburgering niet moet worden gezien als "*the acceptable face of assimilation*" (Honohan 2016). Zo ver wil ik niet gaan, al is wel duidelijk dat inburgering meer is dan het toerusten van nieuwkomers voor een functie op de arbeidsmarkt, waarvan de wet rept. Inburgering vereist ook dat een nieuwkomer kennisneemt van de belangrijkste waarden en gedragsregels in de nieuwe samenleving en dat



hierbij duidelijk wordt gemaakt dat hij of zij zich daarnaar maar beter kan gedragen, overigens zonder de verplichting die waarden en regels ook te verinnerlijken. Dit, in combinatie met het leggen van contacten buiten de eigen kring, kan een bijdrage leveren aan de sociale cohesie in de samenleving. Tegelijkertijd echter dient men zich ervan bewust te zijn – wellicht meer dan nu het geval is – dat de omgeving waarin veel nieuwkomers terecht komen nogal kan afwijken van de leefwereld van de 'doorsnee' autochtone Nederlander, zo die al bestaat. Qua inhoud zou de inburgering hierop beter afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld door meer rekening te houden met lokale, regionale en sociaal-culturele verschillen. De versterkte rol van de gemeenten, teruggekeerd bij de jongste wetswijziging, opent in dit verband perspectieven.

Hoe zou de ideale inburgering er verder uitzien? Wat mij betreft, zou iedere nieuwkomer de kans moeten krijgen een inburgeringscursus te volgen. Er is veel bewijs dat de effectiviteit van inburgeringscursussen afneemt naarmate men langer in Nederland verblijft, dus hiermee zou liefst zo spoedig mogelijk na vestiging in Nederland moeten worden begonnen (CPB/SCP 2020: 87). Degenen die om welke reden dan ook niet kunnen worden verplicht, zouden op vrijwillige basis kunnen deelnemen, zoals onder meer in Duitsland al het geval is. Dit zou leiden tot een veel grotere vraag, waardoor meteen ook gemakkelijker kan worden voldaan aan de noodzaak van voldoende differentiatie in het cursusaanbod. Iedereen zou dan de cursus kunnen volgen op een passend niveau en daarmee ook op een passend moment kunnen beginnen. Ook hier kan een meer lokale invulling van de inburgering de zaken eenvoudiger maken. Bij meer maatwerk zou ook het aantal ontheffingen van de inburgeringsplicht wegens onvoldoende 'leervermogen' kunnen afnemen, al wordt met de recente invoering van de 'Z-route' dit effect eveneens beoogd.

Natuurlijk zal dit alles veel meer kosten dan nu, maar van deelnemers kan een bijdrage naar draagkracht worden verlangd, terwijl ook hun werkgevers zouden moeten bijspringen, zeker in het geval van arbeidsmigranten – zowel laag- als hooggeschoolden – en hun gezinnen. Bovendien gaat bij inburgering de kost voor de baat uit, want op langere termijn zal bij een hogere participatiegraad het beroep op de sociale zekerheid afnemen. Het leningenstelsel kan dan worden afgeschaft, zoals bij de jongste wetsaanpassing al is gebeurd voor de statushouders. Veel nieuwkomers hebben zich diep in de schulden moeten steken om aan de inburgeringsplicht te voldoen; ook deelname aan de examens kan nu oplopen tot enkele duizenden euro's per inburgeraar. Voor veel inburgeraars vormt dit een zware last, wat niet bevorderlijk is voor een goede start in Nederland. Allengs is de inburgering hierdoor, maar ook door de dreiging van relatief forse boetes, van een steuntje in de rug tot een lastig te nemen horde geworden. In zijn evaluatie van de Wi 2013 stelt het onderzoeksbureau Significant, mede op basis van interviews met inburgeraars, dat "het huidige stelsel is ingericht op straffen, niet op stimuleren en activeren" (Significant 2018: 81). Ook al lijkt het strenge sanctiebeleid sinds 2013 tot een lichte toename van het aantal geslaagden te hebben geleid, het zou de voorkeur verdienen minder met *sticks* en meer met



*carrots* te werken. Zo zouden met name ook de verblijfsrechtelijke sancties op het niet voldoen aan de inburgeringsplicht moeten worden afgeschaft. Veel inburgeraars hebben het gevoel dat die hun als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangen.

Een volgend punt van aandacht is de noodzaak tot een betere aansluiting op de rest van de samenleving en op alles wat na de inburgering komt. In institutioneel opzicht staat de inburgering nu te los van de rest van de samenleving, terwijl zij juist zou moeten voorbereiden op het functioneren in die samenleving (zie o.m. Significant 2018). De 'vermarkting' van de inburgering is een van de oorzaken hiervan. Als inburgeringscursussen niet langer op commerciële basis door particuliere instellingen zouden worden aangeboden, maar ook en vooral via het reguliere onderwijs, zou niet alleen meer maatwerk kunnen worden geboden, maar zou ook de doorstroming naar andere onderwijsvormen en vakopleidingen soepeler kunnen verlopen. Ook zou de Inspectie van het Onderwijs dan beter toezicht kunnen houden op de kwaliteit van de lessen. Nu is dit toezicht grotendeels in handen van de Inspectie SZW, die echter vooral is toegerust voor het inspecteren van arbeidsomstandigheden en niet zozeer van onderwijszaken. De eerdergenoemde duale trajecten, waarbij inburgering gecombineerd wordt met het opdoen van werkervaring en taaltraining op de werkvloer, vormen een stap in de goede richting. Hiervoor dienen veel meer mogelijkheden te komen (met name ook bij gemeenten) en ook moeten hiervoor goede financiële regelingen worden getroffen. Er is echter meer nodig, bijvoorbeeld op het punt van (gedeeltelijke) erkenning van buitenlandse diploma's en een verbeterde aansluiting tussen inburgering en het reguliere middelbaar en hoger onderwijs. Belangrijk in dit kader is dat leeftijdsgrenzen voor toelating tot opleidingen en voor studiefinanciering soepeler worden gehanteerd en dat studeren met behoud van uitkering mogelijk wordt, in het bijzonder voor hoger opgeleide wat oudere statushouders. Als 'een leven lang leren' voor iedereen de nieuwe realiteit wordt, moeten nieuwkomers daartoe zeker ook in staat worden gesteld. Inburgering verdient het te worden gezien als een belangrijke maatschappelijke investering.

Tenslotte zou ik vooral niet willen dat dit essay de indruk geeft dat inburgering uitsluitend een verplichting is voor nieuwkomers, of het nu gaat om een inspanningsverplichting dan wel om een resultaatsverplichting. Ook de ontvangende samenleving en al haar burgers hebben verplichtingen als het erom gaat de inpassing van nieuwkomers tot een succes te maken. Wat daartoe moet gebeuren is vaak maar al te zeer bekend, maar het kost velen toch moeite dit in de praktijk te brengen. Belangrijk is natuurlijk nieuwkomers met open vizier en zonder vooroordelen tegemoet te treden. In de institutionele sfeer is het van belang ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties en instellingen voldoende toegankelijk zijn voor mensen met een niet-Nederlandse achtergrond. Wervings- en selectieprocedures op de arbeidsmarkt moeten daarop voortdurend worden gescreend, maar minstens even belangrijk is dat moet worden voorkomen dat de betrokkenen weer net zo snel vertrekken als zij zijn gekomen, omdat de werksfeer hun niet aanstaat of omdat zij worden achtergesteld of gediscrimineerd.

Helaas is dit bij veel organisaties nog altijd het geval, en dat terwijl deelname aan arbeid vaak cruciaal blijkt voor een succesvolle integratie. Ook in andere institutionele sferen bestaat nog de nodige ruimte om meer en beter rekening te houden met de toenemende diversiteit van de Nederlandse bevolking, zoals in het onderwijs, de gezondheidszorg of het verenigingsleven. Inburgering is niet meer dan een eerste stap in een integratieproces, dat vaak jaren kan duren. Men mag er hierbij vanuit gaan dat naarmate de inburgering van nieuwkomers beter verloopt meer onderling begrip en minder conflicten zullen optreden, waardoor uiteindelijk de kans op succesvolle integratie toeneemt.

## Geciteerde literatuur

ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) (2019) *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid*; Den Haag: ACVZ.

ACVZ (2021) *Inburgeren is geen bijzaak. Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs*; Den Haag: ACVZ.

Bakker, Linda (2015) *Seeking Sanctuary in the Netherlands: Opportunities and Obstacles to Refugee Integration*. Diss. Erasmus Universiteit Rotterdam.

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2019) *Zwischenbericht I zum Forschungsprojekt 'Evaluation der Integrationskurse': Erste Analysen und Erkenntnisse*; Nürnberg: BAMF.

Banting, Keith & Will Kymlicka, Eds. (2006) *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Bauböck, Rainer & Christian Joppke, Eds. (2010) *How liberal are citizenship tests?* Florence: European University Institute Working Paper.

Bloemraad, Irene, Will Kymlicka, Michèle Lamont & Leanne S. Son Hing (2019) 'Membership without Social Citizenship? Deservingness & Redistribution as Grounds for Equality'; *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts and Sciences* 148(3), pp. 73-104.

*Bruggen Bouwen* (2004) Eindrapport Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid. Kamerstukken II 2003/'04, 28689, nr. 8-9.

Chauvin, Sébastien & Blanca Garcés-Mascareñas (2014) 'Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation'. *Sociology Compass* 8(4), pp. 422-432.

*Countourennota 'Integratiebeleid etnische minderheden'* (1994). Kamerstukken II 1993/'94, 23684, nr. 1.

CPB/SCP (Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau) (2020) *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*; Den Haag: CPB/SCP.

DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) (2021) *Voortgangscijfers Inburgering; Totaal Nederland 01-09-2021*; Groningen: Ministerie van OC&W.

Entzinger, H.B. (1997) 'Inburgeren met én zonder concessies: Enkele kanttekeningen bij het advies 'Beleidsopvolging minderhedendebat'; in: M.C.

Foblets & B. Hubeau, red., *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgerschap en inburgering in België en Nederland*; Leuven: Acco, pp. 29-42.

Entzinger, Han (2004) *Integration and Orientation Courses in a European Perspective*. Expert Report written for the Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration; Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Entzinger, Han & Edith Dourleijn (2008) *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*; Assen: Van Gorcum

Entzinger, Han & Peter Scholten (2014) 'Between National and Local Integration Policies'; in: M. Martiniello & J. Rath, Eds., pp. 371-390.

Faist, Thomas & Peter Kivisto (2014) 'Citizenship Theories and Migration'; in: M. Martiniello & J. Rath, Eds., pp. 21-51.

Fermin, Alfons (2001) *Verplichte inburgering van nieuwkomers*; Utrecht: Ercomer.

Goeman, Hannelore (2012) *Integrating Integration: The constitution of a EU policy domain on migrant integration*; diss. Vrije Universiteit Brussel.

Golightly, Malcolm & Margaret Holloway (2016) 'Editorial'. *British Journal of Social Work* 46(1), pp. 1-7.

Goodman, Sara Wallace (2010) 'Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(5), pp. 753-772.

Goodman, Sara Wallace (2014) *Immigration and Membership Politics in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.

Goodman, Sara Wallace & Matthew Wright (2015) 'Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(12), pp. 1885-1908.

Groenendijk, Kees (2019) Nederlands inburgeringsbeleid en het Unierecht 2009-2019: Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief; *Asiel en Migrantenrecht* 10 (6/7), pp. 278-287.

Groenendijk, Kees, Betty de Hart & Ricky van Oers (2021) 'Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland'. *Nederlands Juristenblad* 2021(33), pp. 2722-2732.

Honohan, Iseult (2016) 'Civic integration: The acceptable face of assimilation?'. In: A. Sager, Ed., *The Ethics and Politics of Immigration: Core Issues and Emerging Trends*; London: Rowman and Littlefield, pp. 145-158.

Joppke, Christian (2007a) 'Beyond National models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe'. *West European Politics* 30(1), pp. 1-22.

Joppke, Christian (2007b) 'Transformation of Immigrant Integration in Western Europe: Civic Integration and Antidiscrimination Policies in the Netherlands, France, and Germany'. *World Politics* 59(2), pp. 243-273.

Larin, Stephen J. (2020) 'Is it really about values? Civic nationalism and migrant integration'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (46)1, pp. 127-141.

Martiniello, Marco & J. Rath, Eds. (2014) *An Introduction to Immigrant Incorporation Studies: European Perspectives*; Amsterdam: Amsterdam University Press.

Michalowski, Ines, 2011. 'Required to assimilate? The content of citizenship tests in five countries'. *Citizenship Studies*, 15(6/7), pp. 749-768.

*Minderhedennota* (1983). Kamerstukken II 1982/'83, 16102, nr. 20-21.

Mouritsen, Per (2008) 'Political Responses to Cultural Conflict: Reflections on the Ambiguities of the Civic turn'. In: Mouritsen, P. & K.E. Jörgensen, Eds., *Constituting Communities: Political Solutions to Cultural Conflict*; London: Palgrave, pp. 1-30.

Neureiter, Michael (2019) 'Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(15), pp. 2779-2800.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2016) *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*; Paris: OECD Publishing.

Oomen, Barbara & Emma Leenders (2020) 'Symbolic Laws, Street-Level Actors: Everyday Bordering in Dutch Participation Declaration Workshops'; in: M. Ambrosini, M. Cinall & D. Jacobson, Eds., *Migration, Borders and Citizenship: Between Policy and Public Spheres*; London: Palgrave Macmillan, p. 265-294.

Perchinig, Bernhard (2019) 'Civic integration testing and the transformation of European welfare states'. In: P. Hladschik & F. Steinert, Eds. *Menschenrechten Gestalt und Wirksamkeit verleihen – Making Human Rights Work*; Wien: NWV, pp. 471-487.

Scholten, Peter (2020) *Mainstreaming versus Alienation: A Complexity Approach to the Governance of Migration and Diversity*; London: Palgrave MacMillan.

SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2020) *In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren*; Den Haag: SCP.

Significant (2018) *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld; Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant. [Bijlage bij: Kamerstukken II 2017/'18, 32824, nr. 222]

Suvarierol, Semin & Katherine Kirk (2015) 'Dutch Civic Integration Courses as Neoliberal Citizenship Rituals'. *Citizenship Studies* 19(3/4), pp. 248–266.

Waal, Tamar de (2017) *Conditional Belonging: A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*; diss. Universiteit van Amsterdam.

Wimmer, Andreas & Nina Glick-Schiller (2002) 'Methodological Nationalism and Beyond: National-state building, migration and the social sciences'. *Global Networks* 2(4), pp. 301-334.

Witvliet, Miranda, Marja Paulussen-Hoogeboom & Arend Odé (2013) *Inburgering en participatie: De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*; Amsterdam: RegioPlan.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1989) *Allochtonenbeleid*; Den Haag: Sdu.

Zwan, A. van der & H.B. Entzinger (1994) *Beleidsopvolging Minderhedendebat*; Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.