de Nationale ombudsman

Aan de griffier van de gemeenteraad

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 356 36 04 TIO/gn
Datum
10 OKT 2018
Ons nummer
201803088
Uw bericht

Uw kenmerk

Bijlagen
1
Behandelend medewerker
mw. mr. A. Tio
Onderwerp

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u het rapport '*Een valse start*' naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar behoorlijke inburgering.

Aanleiding
Meedoen aan de samenleving is voor iedereen belangrijk, ook voor nieuwkomers. Nieuw in Nederland moet je in staat zijn om je weg te kunnen vinden, om de taal te spreken, om een opleiding te volgen en om werk te vinden. Het inburgeringstraject is voor nieuwkomers een sleutel tot volwaardig burgerschap.

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen van inburgeraars die problemen ervaren bij hun inburgering. Eerdere onderzoeken van andere instanties wijzen uit dat het huidige inburgeringsstelsel niet goed functioneert. De evaluatie van de Wet Inburgering 2013 bevestigt dit. Het slagingspercentage is laag en het onderwijsaanbod sluit lang niet altijd aan bij de behoefte van de inburgeraar. Een deel van de inburgeraars is niet in staat zelfstandig invulling te geven aan hun inburgeringstraject.
In de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering' van 2 juli 2018 presenteert de minister zijn denkrichting voor verbeteringen van het inburgeringsbeleid.
Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om dit onderzoek uit eigen beweging uit te voeren. De ombudsman richtte zich in het onderzoek tot de minister van SZW. Gezien de belangrijke positie van gemeenten nu en in de toekomst vraagt de ombudsman gemeenten om ook kennis te nemen van zijn visie zoals weergegeven in dit rapport en waar mogelijk die al in praktijk te brengen.

Onderzoek
In het werk van de Nationale ombudsman staat het burgerperspectief centraal en in dit onderzoek het perspectief van de inburgeraar.

Voor een beeld van de praktijk heeft het onderzoeksteam verschillende

gesprekken gevoerd met inburgeraars, hulpverleners en belangenbehartigers over hun ervaringen met het inburgeringstraject. De ombudsman wil laten zien wat het handelen van de overheid voor individuele inburgeraars betekent.
Ook sprak het onderzoeksteam met ambtenaren van overheidsinstanties die betrokken zijn bij de dagelijkse praktijk van inburgering, zoals het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.
Daarnaast zijn vier gemeenten bevraagd over hun ervaringen en werkwijze bij het begeleiden van inburgeraars.

De onderzoeksresultaten zijn vervolgens tijdens een bijeenkomst door de ombudsman besproken met een inburgeraar, belangenbehartigers van inburgeraars en een beleidsmedewerker inburgering van een gemeente. Naast dit rapport worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd in een aantal op film vastgelegde opnamen van gesprekken met de deelnemers van deze bijeenkomst.

Conclusies
In mijn rapport spreek ik uit dat het goed is dat de minister zich inzet voor een nieuw stelsel met meer aandacht voor maatwerk en hulp voor de inburgeraar, maar dat een stelselherziening niet zaligmakend is. Inburgeraars hebben problemen die niet anders zijn dan die van andere burgers, maar het gaat om een kwetsbare groep die op meerdere fronten een achterstand heeft en dus sneller in problematische situaties kan geraken. Ik zie dat inburgeraars in de dienstverlening van de overheid een persoonlijk aanspreekpunt en cultuursensitiviteit missen en dat in die dienstverlening wetten en regels centraal staan, in plaats van oplossingsgerichtheid. Ik zie ook dat er een grote groep inburgeraars nu aan het inburgeren is, die nog niet kan profiteren van de beoogde verbeteringen van het nieuwe stelsel. Ook voor de huidige inburgeraars moet nu al worden ingezet op verbeteringen.

Aanbevelingen
De Nationale ombudsman geeft in dit rapport zijn visie op wat inburgeraars vanuit de behoorlijkheid van de overheid mogen verwachten. Daarbij gaat het niet om hoe het nieuwe inburgeringsstelsel eruit zou moeten zien. Het gaat erom dat inburgeraars mogen rekenen op een betrokken overheid, die zorgt voor een behoorlijk inburgeringstraject en dienstverlening op maat.

Ons nummer
201803088

Ik vind het noodzakelijk dat de overheid de volgende uitgangspunten centraal stelt in haar handelen:

- Zie inburgering niet als gunst, maar als duurzame investering
- Geef inhoud aan maatwerk
- Breng met de inburgeraar eerst de basis op orde
- Wees ambitieus in de informatievoorziening
- Benut de kracht van een klacht

Hoe verder
Het onderwerp inburgering zal de komende jaren door de ombudsman gevolgd worden. Over een jaar zal opnieuw aandacht worden besteed aan de situatie van de huidige inburgeraar.

In het rapport doe ik ten slotte een oproep aan alle betrokken overheidsinstanties om nu al werk te maken van de uitgangspunten zodat de huidige en toekomstige inburgeraars een goede start kunnen maken.

Hoewel de rol van gemeenten vooralsnog beperkt is, is het voor inburgeraars belangrijk dat gemeenten nu al aan de slag gaan met de visie van de ombudsman. Ik roep de gemeenteraardop om het gemeentebestuur te bevragen over hoe het er met de inburgeraars in uw gemeente voor staat en welke maatregelen het bestuur van plan is te nemen om nu al in te zetten op een goede begeleiding van inburgeraars.

Publicatie
Op 10 oktober 2018 om 11.00 uur wordt het rapport gepubliceerd op onze website. Het rapport is dan openbaar.

Ook het college van Burgemeester en Wethouders zend ik een exemplaar van dit rapport.

Ons nummer
201803088

4

Contact
Voor vragen en opmerkingen kunt u contact opnemen met een van mijn medewerkers.

- Petra van Dorst
  p.vandorst@nationaleombudsman.nl, 070 356 3647

- Ailie Tio
  a.tio@nationaleombudsman.nl, 070 356 3604

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

EEN VALSE START

Een onderzoek naar
behoorlijke inburgering

Datum: oktober 2018
Rapportnummer: 2018/065

de Nationale ombudsman

Een valse start

Een onderzoek naar behoorlijke inburgering

Onderzoeksteam
Marieke Ruitenburg
Petra van Dorst
Ailie Tio

Tekstverwerking
Gerda Sion

Datum: oktober 2018
Rapportnummer: 2018/065

SAMENVATTING

Aanleiding

- Voorgenomen stelselherziening van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Klachten van inburgeraars
- Signalen van instanties en belangenorganisaties

Doel onderzoek

- Inzicht geven in behoorlijke inburgering vanuit het perspectief van de inburgeraar
- Aandachtspunten en handvatten bieden voor de overheid, centraal en decentraal

De opzet van het onderzoek

- Literatuuronderzoek
- Inventarisatie van klachten
- Interviews met inburgeraars
- Interviews met ambtenaren van ministeries, gemeenten, DUO, IND, COA
- Interviews met belangenorganisaties en experts

de Nationale ombudsman

Resultaten van het onderzoek

Burgers missen dienstverlening op maat. De overheid vraagt veel van inburgeraars en faciliteert te weinig. Dat is een gemiste kans. Inburgeraars die nu inburgeren of die dat de komende tijd nog doen onder het huidige falende stelsel kunnen geen goede start maken.

Conclusies

- De ombudsman juicht toe dat de minister in het nieuwe stelsel maatwerk en hulp aan de inburgeraar centraal wil stellen
- Een stelselherziening is niet genoeg, hulp en maatwerk krijgt vorm in de praktijk door de manier waarop de overheid haar dienstverlening inricht
- De overheid stelt regels te veel centraal in plaats van wat de inburgeraar nodig heeft
- Organisaties moeten investeren in een andere grondhouding voor dienstverlening. Medewerkers moeten daar vertrouwen en ruimte voor krijgen
- SZW moet per direct aan de slag met de tienduizenden inburgeraars die onder het huidige tekortschietende stelsel moeten inburgeren

Oproep

Oproep aan de minister van SZW, aan DUO, aan colleges van burgemeester en wethouders, aan gemeenteraadsleden, aan alle ambtenaren en aan alle inburgeraars.
Uitgangspunten voor behoorlijke inburgering:

- Zie inburgering niet als gunst, maar als duurzame investering
- Geef inhoud aan maatwerk
- Breng met de inburgeraar eerst de basis op orde
- Wees ambitieus in de informatievoorziening
- Benut de kracht van een klacht

BESCHOUWING

Van een nieuw stelsel naar een goede start

Voor u ligt de visie van de Nationale ombudsman op inburgering. Maar in wezen gaat deze visie niet alleen over inburgering. Het gaat over een overheid die het moeilijk vindt om de dienstverlening aan de burger zo in te richten dat daarmee recht wordt gedaan aan de grote diversiteit aan burgers in Nederland: diversiteit in afkomst, opleiding, zelfredzaamheid, omgangsvormen, vaardigheden, sociaal netwerk, weerbaarheid enzovoort. De ombudsman ziet keer op keer hoe moeilijk het is voor de overheid om verschillende groepen mensen te bedienen en maatwerk te leveren. Dat geldt zeker niet voor alle instanties of alle ambtenaren; er gaat ook heel veel goed. Maar over de gehele linie missen burgers nog te vaak een persoonlijk aanspreekpunt, worden ze van de ene naar de andere overheidsinstantie gestuurd als zij een probleem hebben, stelt de overheid niet een oplossing maar de regels centraal. In eerdere rapporten liet de ombudsman zien dat de overheid regelmatig zo complex is dat juist de kwetsbaarste burgers die de hulp van de overheid hard nodig hebben niet krijgen waar ze recht op hebben.[1]

De knelpunten waar inburgeraars met de overheid tegen aanlopen zijn niet anders dan voor andere burgers. Wel gaat het bij inburgeraars om een zeer kwetsbare groep waardoor knelpunten leiden tot problemen in het kwadraat. Zij kennen de taal noch de wijze waarop Nederland en de overheid is georganiseerd, er zijn grote cultuurverschillen, een sociaal netwerk ontbreekt en er moet in de beginperiode ontzettend veel geregeld worden. Bij nieuwkomers met een vluchtachtergrond komt daar nog bij dat zij niet zelden traumatische ervaringen hebben opgelopen en angstig en argwanend staan ten opzichte van autoriteiten. Als het ergens misgaat, gaat het vaak goed mis.

De Nationale ombudsman ziet dat wanneer burgers of de overheid tegen problemen oplopen bij de uitvoering van wetgeving de eerste reactie van de overheid vaak is om de oplossing te zoeken in de wijziging van de wetgeving zelf. Soms zijn fundamentele aanpassingen onvermijdelijk, maar de verbeteringen bereiken niet altijd de individuele burger. Dat komt omdat een belangrijk deel van de knelpunten wordt veroorzaakt door het ontbreken van beleid en dienstverlening op maat.

Ook bij de vormgeving van de inburgering van nieuwkomers ziet de Nationale ombudsman deze reactie van de overheid. Sinds de invoering van de inburgeringsplicht in 1996 heeft er een aaneenschakeling plaatsgevonden van wijzigingen in beleid en regelgeving. Een belangrijke factor hierbij is dat het onderwerp al jarenlang hoog op de politieke agenda staat. Nieuwe kabinetten hebben weer nieuwe ideeën over 'hoe het moet' met inburgering.

---

1 *Zorgen voor burgers*: onderzoek naar knelpunten bij de toegang tot zorg (Nationale ombudsman, 2018/030); *Vrouwen in de knel*:onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang (Nationale ombudsman, 2017/075); *Een open deur?* Onderzoek naar de toegankelijkheid van gemeentelijke schuldhulpverlening (Nationale ombudsman, 2018/010 en 2018/070).

De Raad van Europa spreekt van een overheid die richting nieuwkomers 'supporting' of 'demanding' kan zijn.[2] De Nationale ombudsman stelt vast dat met alle wijzigingen in Nederland de nadruk steeds minder is komen te liggen op het faciliteren van nieuwkomers. Toen de gewenste resultaten uitbleven werden er juist steeds extra eisen aan nieuwkomers gesteld. De begeleidende rol van gemeenten werd losgelaten en de verantwoordelijkheid werd eenzijdig neergelegd bij de inburgeraar. Tegelijkertijd is er meer nadruk gekomen op de sanctionering van inburgeraars, die niet aan de vele eisen voldoen. Zo heeft van de inburgeraars die in 2013 startten met inburgering meer dan één op de zeven een boete van maximaal 1250 euro gekregen van DUO.[3] Eén van die mensen is de Cubaanse Yuri, die één examen net te laat haalde. Zijn verhaal leest u verderop in dit rapport. Daar waar de eisen voor inburgeringsplichtige nieuwkomers steeds strenger werden, ontving de ombudsman klachten van andere nieuwkomers die niet inburgeringsplichtig zijn, zoals bijvoorbeeld Turkse- en oudere vluchtelingen, die in het geheel niet gefaciliteerd worden om de taal te leren. De toenemende eisen die aan inburgeraars worden gesteld hebben echter niet geleid tot een snellere start in Nederland. Integendeel, vele onderzoeken laten zien dat de slagingspercentages dalen en dat veel nieuwkomers maar moeilijk aan het werk komen.[4]

Nu vaststaat dat het huidige inburgeringsstelsel serieuze drempels voor inburgeraars heeft gecreëerd, plaatst dat het opleggen van boetes en het terugbetalen van leningen aan DUO in een ander daglicht. Deze maatregelen waren bedoeld om mensen te prikkelen die niet mee wilden doen, maar bij een tekortschietend stelsel worden ook mensen die niet mee *kunnen* doen getroffen.[5] Deze groep mensen start met een grote schuld. Schuldenproblematiek treft niet alleen de inburgeraar, maar is ook kostbaar voor de (gemeentelijke) overheid. Het is positief dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met DUO bekijkt of er meer maatwerk bij de nog op te leggen boetes geleverd kan worden.[6] In dit rapport leest u welke aandachtspunten de ombudsman van belang acht om voor maatwerk bij sanctioneren te zorgen. Voor de groep die al geconfronteerd is met sancties, vindt de Nationale ombudsman het noodzakelijk dat de minister in beeld brengt welke mensen moeite hebben om de schulden aan DUO af te betalen. Voor deze mensen moet een coulante en realistische betaling in termijnen mogelijk zijn met aandacht voor de individuele omstandigheden van de burger. De overheid moet geen schulden veroorzaken, maar deze helpen voorkomen.

Zoals rechtsfilosoof Tamar de Waal aantoont, wordt de discussie over effectief inburgeren vertroebeld door de terugkerende vraag hoe nieuwkomers kunnen aantonen dat ze het verdienen om in Nederland te verblijven.[7] De indruk wordt gewekt dat het niet

---

2 Issue paper 2016 van de Raad van Europa: *Time for Europe to get migrant integration right.*
3 https://duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf. Uit cijfers die de ombudsman desgevraagd van DUO ontving blijkt dat bijna de helft van de boetes - opgelegd aan inburgeraars die zijn gestart in 2013 en 2014 - de maximale boete van 1250 euro betrof.
4 op de 5 boetes betroffen een bedrag van 750 euro of meer (peildatum 01-05-2018).
4 Onder meer: SER advies over arbeidsintegratie statushouders: *Vluchtelingen en werk, een nieuwe tussenbalans* (advies van 25 mei 2018, SER 2018/05); Algemene Rekenkamer: *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013* (rapport van 24 januari 2017).
5 ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1961 .
6 Verslag van een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor SZW en de minister van SZW: Kamerstukken II 2017/18, 32 824, 235, p. 44 – 45.
7 T.M. de Waal, *Conditional beloning* (diss. Amsterdam UvA) 2017.

voldoen aan de inburgeringsplicht invloed kan uitoefenen op de vraag of een nieuwkomer hier wel mag zijn. Feit is echter dat veel inburgeraars in Nederland mogen en zullen blijven, omdat deze verblijfsrechten voortvloeien uit internationaal en Europees recht, zoals het Vluchtelingenverdrag dat bepaalt dat de overheid vluchtelingen de noodzakelijke bescherming moet geven. Ondertussen is de integratie van inburgeraars met een verblijfstatus niet gebaat bij (onduidelijke) eisen aan inburgeraars die voor hen eerder drempels opwerpen dan hen faciliteren bij een goede start in Nederland.

Zo kan het gebeuren dat je als nieuwkomer hebt voldaan aan de voorwaarden van de Wet inburgering, maar geen Nederlands staatsburger kunt worden of sterker verblijfsrecht kunt krijgen. Dat komt omdat er voor de Wet inburgering deels andere inburgeringseisen gelden dan voor de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Vreemdelingenwet 2000.[8] In dit rapport staat het voorbeeld van een vrouw[9] die van de gemeente onder de vorige Wet inburgering een vrijstelling had gekregen, omdat het haar helaas niet lukte te alfabetiseren. Toen zij een aantal jaren later wilde naturaliseren, weigerde DUO haar een positief advies te geven voor een ontheffing op basis van voldoende inspanningen. Een lening was ook niet meer beschikbaar. Inburgeraars kunnen er niet op rekenen dat de beoordeling van de ene overheidsinstantie ook overgenomen wordt door een andere. Daarnaast wordt een hoge drempel opgeworpen aan mensen om Nederlander te worden, zonder mensen te faciliteren om alsnog aan de voorwaarden te voldoen die volgens de overheid zo nodig zijn. De minister heeft aangekondigd de verschillende stelsels gelijk te willen trekken.[10] De ombudsman ondersteunt deze conclusie en pleit ervoor dat spoedig de huidige en toekomstige inburgeraars kunnen rekenen op eenduidige regels.

De minister is op dit moment zijn plannen voor wederom een nieuw inburgeringsstelsel aan het uitwerken. Het is duidelijk geworden dat de grote verantwoordelijkheid voor inburgeraars niet realistisch is en in het nieuwe stelsel zullen gemeenten weer een belangrijke rol krijgen om de inburgeraar te ondersteunen. De ombudsman ziet dat de minister vele betrokkenen uit de praktijk betrekt bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel en hij juicht toe dat de minister maatwerk en hulp voor de inburgeraar centraal wil stellen.[11]

De ombudsman ziet dat er in de praktijk al veel goede ontwikkelingen zijn. Zo zijn er de vele vrijwilligers, bedrijven, hulpverleners en gemeenten(ambtenaren) die hard werken aan nieuwe manieren om nieuwkomers in de praktijk een goede start te geven. De ombudsman pleit ervoor dat de overheid deze stelselwijziging benut om de nu voorgestelde meer gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en inburgeraar in de praktijk zodanig vorm te geven dat iedere inburgeraar kan rekenen op een 'supporting' in plaats van 'demanding' overheid.

8 Significant, Evaluatie Wet inburgering 2013: *Inburgering, systeemwereld versus leefwereld*, par. 4.1.3.
9 Par. 2.3.2.
10 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018: Kamerstukken II 2017/18, 32 824, 223.
11 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018.

INHOUDSOPGAVE

BESCHOUWING **5**

Het verhaal van Rachid **9**

1 INLEIDING **11**
- 1.1 Huidige stelsel: resultaten blijven achter; inburgeraars ervaren drempels 11
- 1.2 Waarom deze publicatie? 12
- 1.3 Wat treft u aan in deze publicatie? 12
- 1.4 Aanpak onderzoek 13

Het verhaal van Aline en haar moeder **14**

2 VISIE OP BEHOORLIJKE INBURGERING **16**
- 2.1 Uitgangspunten voor behoorlijke inburgering 16
- 2.2 Zie inburgering niet als gunst, maar als duurzame investering 17
- 2.3 Geef inhoud aan maatwerk 20
- 2.4 Breng met de inburgeraar eerst de basis op orde 26
- 2.5 Wees ambitieus in de informatievoorziening 28
- 2.6 De kracht van een klacht 31

Het verhaal van Milka **35**

3 DE INBURGERAARS VAN NU VERDIENEN OOK EEN GOEDE START **37**
- 3.1 Inleiding 37
- 3.2 Wat gaat de minister doen voor de huidige inburgeraars? 37
- 3.3 Knelpunten voor huidige inburgeraars; waar zijn zij nu mee geholpen? 38

Het verhaal van Yuri en Eline **42**

Een oproep aan U! **44**

Het verhaal van Rachid

Rachid* (24) uit Syrië kwam in 2015 in Nederland. Door fouten in het systeem was hij zeven maanden dakloos en liep zijn inburgering grote vertraging op. De Nationale ombudsman moest eraan te pas komen om een probleem met de overheid op te lossen.

'Het was verschrikkelijk, ik had niets: geen geld, geen veilige plaats.'

'Toen ik uit Syrië vluchtte, hoopte ik in Nederland rust te vinden. Maar door de grote problemen die ik hier kreeg, heb ik zelfs getwijfeld of ik niet terug naar Syrië moest gaan, hoe gevaarlijk het daar ook was. Het begon al in het aanmeldcentrum. Het lukte niet om vingerafdrukken te maken. Het COA dacht dat ik mijn vingertoppen expres had verminkt, omdat ik al in een ander land was geregistreerd, maar dat was niet zo. In Syrië was ik tegelzetter en werkte ik veel met cement, en dat had mijn vingers aangetast. Een Nederlandse dokter heeft me onderzocht en hij heeft dat bevestigd.

Vervolgens ging ik naar het AZC. Daar ontstonden twijfels of ik wel uit Syrië kwam, omdat mijn accent Irakees leek. Daardoor duurde het nog vier maanden langer voor ik een verblijfsvergunning kreeg, maar na tien maanden was het eindelijk zover. Snel daarna kreeg ik een brief waarin stond dat ik een huis aangeboden zou krijgen in gemeente B. En de volgende dag kreeg ik een brief waarin stond dat ik een huis kon gaan bezichtigen in gemeente D. De bezichtiging in D. was het eerst. Ik heb het huurcontract voor dat huis getekend, maar toen kreeg ik van de gemeente B. te horen dat ik niet in D. mocht gaan wonen. Ik heb een neef in B. en wilde zelf ook liever daar wonen. En ik dacht dat ik mocht kiezen tussen B. en D. Daarom heb ik het huis in D. afgezegd. Maar dat mocht ook niet! Het COA vertelde me dat ik geen woning mocht weigeren. Als ik dat wel zou doen, zou ik binnen veertien dagen op straat staan. Ik kreeg een gespreksverslag van het COA waar dat in stond. Ze vroegen: "Begrijp je dat je op straat komt te staan als je de woning weigert?" Ik heb gezegd dat ik het begreep, maar dat ik van de gemeente B. niet in D. mocht gaan wonen. Ik heb het gespreksverslag van het COA ondertekend, omdat ik dacht dat ik niet anders kon dan de woning in D. weigeren. Want dat moest van de gemeente B.! Het gevolg was dat ik op straat kwam te staan. En de gemeente deed niets om mij te helpen. Later hoorde ik dat het een fout was dat ik twee aanbiedingen van huizen had gekregen, dat had niet mogen gebeuren. En daar was ik de dupe van.

Ik ben zeven maanden dakloos geweest. Het was verschrikkelijk, ik had niets: geen geld, geen veilige plaats. Ik heb in de moskee geslapen en bij vrienden. Ook moest ik geld lenen van vrienden. Ik ben nu nog steeds bezig om mijn schulden aan hen af te betalen. Uiteindelijk kwam ik bij mijn neef in de gemeente S. terecht. Daar leerde ik Yvonne kennen die voor mij regelde dat ik kon wonen in een tijdelijke huisvesting voor vergunninghouders die nog geen eigen woonruimte hebben. Toen ik in S. aankwam, had ik geen enkele hoop meer, maar Yvonne heeft zich over mij ontfermd. Ik ben haar ontzettend dankbaar voor wat ze allemaal voor me gedaan heeft.
Mijn neef en ik woonden daarvoor namelijk samen in één kamer. Dat ging niet lang goed en hij heeft me eruit gezet. Yvonne heeft er toen voor gezorgd dat ik tijdelijke huisvesting kreeg. Dat kostte ontzettend veel moeite. De gemeente D., de gemeente S. en de IND moesten meewerken om mij te ontkoppelen van de gemeente D. en te koppelen aan

gemeente S., maar dat wilde D. niet. Het bleek om geld te gaan dat de gemeente zou verliezen als ik werd ontkoppeld. Pas toen Yvonne zei dat de gemeente het geld mocht houden, mocht ik overgezet worden naar S. Maar toen diende het volgende probleem zich alweer aan. Ik was wel gekoppeld aan S., maar door een systeemfout bij de IND was dat niet zichtbaar voor de gemeente. Daardoor kon de woningcorporatie in S., mij geen urgentie geven voor een woning. Ik mocht me niet officieel inschrijven op het adres van mijn tijdelijke woonruimte, want die locatie ging sluiten. En omdat ik niet was ingeschreven, kreeg ik ook geen uitkering. Yvonne heeft zich maximaal ingespannen om de gemeente toch zover te krijgen dat ik daar ingeschreven mocht staan. Op zich wilde de gemeente wel meewerken, maar je hebt dan met allerlei verschillende afdelingen te maken die zich zorgen maken over juridische en financiële gevolgen. Zonder mensen als Yvonne kom je daar niet doorheen – als Nederlander niet en al helemaal niet als vluchteling die hier de weg niet kent. Met diezelfde koppigheid heeft Yvonne via de gemeente voor elkaar gekregen dat de woningcorporatie mij urgentie gaf voor een woning. Vlak voordat de tijdelijke woonlocatie dicht ging, is dat gelukt en kreeg ik mijn eigen woonruimte. Ik was superblij!

Maar dat was nog niet alles. Ook bij DUO ging het mis. Door een systeemstoring stond ik daar niet bekend als inburgeringsplichtig. Daardoor kreeg ik geen lening en kon ik niet aan taallessen beginnen. Het ging om een simpel vinkje dat bij mijn naam gezet moest worden. Yvonne heeft wel twintig keer aan DUO en de IND gevraagd of ze dat niet handmatig konden doen, maar dat ging niet. Pas toen ze de Nationale ombudsman inschakelde, was het binnen twee weken geregeld. Handmatig, precies zoals Yvonne had gevraagd.

Mijn inburgering kon hierdoor pas beginnen toen ik al twee jaar en twee maanden in Nederland was. In de tussentijd had ik via Yvonne al wel een taalmaatje gekregen, want ik wilde heel graag de taal leren. En nu kan ik eindelijk naar school. Ik moet binnen drie jaar inburgeren. Ik weet zeker dat ik het ga halen, want ik doe ontzettend mijn best. Maar het is wel zwaar, vooral ook omdat ik in Syrië maar twee jaar school heb gehad. Ik kan geen Arabisch lezen en schrijven. Daardoor vind ik de lessen in Nederland moeilijk, zeker het schrijven. Het praten gaat beter. Daarom werk ik graag met Nederlanders, dan leer je de taal in de praktijk.Ik krijg nu twee dagdelen per week taalles. Dat vind ik eigenlijk te weinig. Yvonne zorgt ervoor dat ik binnenkort meer taalles krijg. Daarnaast loop ik stage: schilderen, klussen en zo. Dat vind ik heel leuk, want ik heb veel contact met Nederlanders. En iedereen wil me houden! Ik wil graag weer als tegelzetter werken. Daar heb ik dan wel certificaten voor nodig, en om die certificaten te halen, moet ik beter Nederlands leren. Daar doe ik keihard mijn best voor. Het zou wel fijn zijn als de lessen meer gericht zouden zijn op spreken en minder op schrijven, want dat heb ik voor mijn werk niet zo veel nodig. Ik ben een vakman, ik wil mijn vak uitoefenen.'

* Op verzoek van Rachid is zijn naam veranderd. Het interview is met behulp van een tolk gedaan.

1 INLEIDING

1.1 Huidige stelsel: resultaten blijven achter, inburgeraars ervaren drempels

Het huidige inburgeringsstelsel, zoals dat geldt vanaf 2013, heeft als uitgangspunt dat de inburgeraar verantwoordelijk is voor het behalen van het benodigde niveau van taal en van kennis van de Nederlandse samenleving, alsmede voor de bekostiging daarvan. Vele onderzoeken hebben inmiddels uitgewezen dat dit systeem niet goed functioneert.[12] Eind juni 2018 verscheen de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 van het onderzoeksbureau Significant.[13] Ook daaruit komt onder meer naar voren dat het slagingspercentage laag is en dat het onderwijsaanbod lang niet altijd aansluit bij de behoefte van de inburgeraar. Daarnaast blijkt dat een deel van de inburgeraars niet in staat is zelfstandig invulling te geven aan hun inburgeringstraject.

De ombudsman ontvangt over inburgering klachten (145 vanaf 1 januari 2017 tot heden) en signalen van belangenorganisaties zoals VluchtelingenWerk. Deze klachten samen met de signalen geven een goed beeld van de problemen waar inburgeraars bij de uitvoering van het beleid tegen aan lopen. De klachten gaan vaak over de lange wachttijden voor de examens, onduidelijkheid over boetes bij het niet tijdig halen van de inburgeringsexamens, de klachtbehandeling door DUO, de verschillen tussen inburgeringsvereisten voor de Wet inburgering en naturalisatie en het ontbreken van overzichtelijke en begrijpelijke informatie over het hele inburgeringstraject. De signalen van de belangenorganisaties gaan onder meer over de problemen bij het vinden van de juiste taalschool, het bestraffende karakter van het inburgeringsbeleid, het gebrek aan maatwerk en het volledig en eenzijdig bij de nieuwkomer leggen van de verantwoordelijkheid voor de inburgering.

Het regeerakkoord 2017 stelt dat te veel nieuwkomers te lang blijven aangewezen op een bijstandsuitkering en dat dit een onacceptabele uitkomst van het inburgeringsbeleid is. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is de mening toegedaan dat veranderingen noodzakelijk zijn. Daarom is er opnieuw een grote wijzing in het inburgeringsbeleid op komst. De planning van inwerkingtreding is medio 2020.

In zijn brief 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering' van 2 juli 2018[14] presenteert de minister zijn denkrichting voor verbeteringen van het inburgeringsbeleid. Het einddoel is dat inburgering van nieuwkomers in Nederland ten dienste staat van zo snel mogelijk participeren, het liefst via betaald werk. Een aantal veranderingen die dit moeten bewerkstelligen zijn:

- De taaleis wordt van A2 naar B1 verhoogd.
- Meer begeleiding door gemeenten met als start een "brede intake".

12 Onder meer: Verwey Jonker, VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018: *Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering* (april 2018); SER advies over arbeidsintegratie statushouders: *Vluchtelingen en werk, een nieuwe tussenbalans* (advies van 25 mei 2018, SER 2018/05); Algemene Rekenkamer: *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013* (rapport van 24 januari 2017) WRR, *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (policy brief 16 december 2015).
13 Significant, Evaluatie Wet inburgering 2013: *Inburgering, systeemwereld versus leefwereld.*
14 Voor een compleet overzicht van maatregelen zie de brief van de minister van SZW van 2 juli 2018.

- Het tussen (gemeentelijke) overheid en inburgeraar opstellen van een persoonlijk plan inburgering en participatie.
- Afschaffing van het leenstelsel voor inburgeringscursussen; gemeenten krijgen inburgeringsbudget van het Rijk om inburgeringstrajecten in te kopen bij geselecteerde aanbieders.
- Het activeren en ontzorgen van asielstatushouders; gemeenten betalen vaste lasten uit de bijstand.

1.2 Waarom deze publicatie?

De Nationale ombudsman vindt het positief dat er op dit moment zo veel aandacht is voor verbetering van het inburgeringtraject. De ombudsman is te spreken over de inzet van de minister van SZW om tot een stelsel te komen, waarbij meer ruimte moet zijn voor maatwerk en begeleiding van de inburgeraar.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen, is de ombudsman er niet gerust op dat een stelselwijziging *alleen* zal leiden tot een substantiële en voor inburgeraars voelbare verbetering. Dat baseert hij allereerst op de aard van de klachten die hij de afgelopen jaren ontving over inburgering. Die zien namelijk niet alleen op problemen die rechtstreeks voortvloeien uit het stelsel, zoals het niet op tijd kunnen voldoen aan de inburgeringseis, maar gaan evenzeer over een gebrek aan behoorlijke dienstverlening door betrokken overheidsinstanties. Het verhaal van Rachid dat hiervoor te lezen was, is daar een goed voorbeeld van.

Daarnaast baseert de ombudsman zich op zijn ervaringen met andere grote stelselwijzingen[15] zoals ook de recente decentralisatie in het sociale domein en de implicaties daarvan voor de burger.

1.3 Wat treft u aan in deze publicatie?

Het doel van deze publicatie is inzicht te geven in wat behoorlijke inburgering inhoudt. Nu het algemene kader voor de stelselherziening is gegeven en de minister van SZW bezig is zijn plannen nader uit te werken, vindt de ombudsman het belangrijk om op dit moment vanuit ombudsperspectief aandachtspunten en handvatten voor de uitvoeringspraktijk naar voren te brengen. De focus van de ombudsman daarbij is uitdrukkelijk het perspectief van de inburgeraar: wat mogen zij van de overheid verwachten waar het gaat om inburgering?

In deze publicatie treft u aan:

- <u>Vier persoonlijke verhalen:</u>
  Bij het handelen van de overheid dient steeds centraal te staan: 'wat betekent wat ik doe voor de burger?' De ombudsman wil laten zien wat het handelen van

15 *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid*: onderzoek naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht (Nationale ombudsman, 2015/123); *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*: onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties (Nationale ombudsman, 2017/035).

de overheid voor individuele inburgeraars betekent, door vier verhalen van inburgeraars en hulpverleners te delen. De ervaringen van inburgeraars brengt de ombudsman daarnaast in beeld met klachten van inburgeraars.

- Visie van de Nationale ombudsman op behoorlijke inburgering:
  De Nationale ombudsman werkt uit wat inburgeraars vanuit de behoorlijkheid van de overheid mogen verwachten. Daarbij gaat het niet om hoe het nieuwe inburgeringsstelsel eruit zou moeten zien. Het gaat erom dat inburgeraars mogen rekenen op een betrokken overheid, die zorgt voor een behoorlijk inburgeringstraject en dienstverlening op maat.
- De inburgeraars van nu verdienen ook een goede start:
  De ombudsman roept de overheid op om per direct serieus werk te maken van de inburgering van de tienduizenden die *nu* aan het inburgeren zijn of dat de komende tijd nog gaan doen onder het huidige niet goed functionerende stelsel. Ook zij mogen rekenen op een betrokken overheid zodat zij een goede start kunnen maken.

Met zijn visie op inburgering en de ervaringen van inburgeraars en hulpverleners hoopt de ombudsman een bijdrage te leveren aan een behoorlijk inburgeringstraject voor alle nieuwkomers, nu en in de toekomst. Het rapport richt zich primair op de minister van SZW als verantwoordelijk bewindspersoon voor het inburgeringsstelsel. Daarnaast wil de ombudsman met dit rapport ook gemeenten, DUO en andere betrokken (overheids)instanties en ambtenaren inspireren voor het geven van een goede start aan inburgeraars.

1.4 Aanpak onderzoek

Naast literatuuronderzoek en een inventarisatie van de bij de ombudsman ingediende klachten, spraken medewerkers van de ombudsman met diegenen die kennis hebben van en/of in de dagelijkse praktijk betrokken zijn bij inburgering. Zij spraken met ambtenaren van het ministerie van SZW en het ministerie van Justitie en Veiligheid, met een viertal gemeenten, met uitvoeringsinstanties (DUO, IND en COA), belangenorganisaties (VluchtelingenWerk, Stichting Lemat, een projectleider die in Schiedam actief is om nieuwe vormen van inburgeren vorm te geven, Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, Stichting Nieuw Thuis Rotterdam), rechtsfilosoof Tamar de Waal, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, het College voor de Rechten van de Mens, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, en uiteraard met inburgeraars zelf. Een aantal van de gehouden interviews met inburgeraars is verwerkt in persoonlijke portretten.
De onderzoeksresultaten zijn vervolgens door de ombudsman besproken met een inburgeraar, belangenbehartigers van inburgeraars en een beleidsmedewerker inburgering van een gemeente.
De onderzoeksresultaten worden naast dit rapport gepresenteerd in een aantal op film vastgelegde opnamen van gesprekken met (belangenbehartigers van) inburgeraars en een gemeente ambtenaar.

Het verhaal van Aline en haar moeder

De Russische Aline was net dertien toen ze met haar moeder Vera in 2011 naar Nederland kwam. Toen waren de gemeenten verantwoordelijk voor de inburgering. Aline vertelt over haar ervaringen en die van haar moeder.

'Mijn moeder was ontzettend gemotiveerd om voor haar eigen inkomen te zorgen, maar de gemeente bood geen enkele hulp. Ze heeft nog steeds geen betaald werk.'

'Ik was net dertien toen ik eind 2011 met mijn moeder uit Rusland aankwam in Nederland. Shocking vond ik het. Niet alleen omdat we de taal niet spraken, maar ook omdat de cultuur heel anders was. Na een eerste negatieve beslissing kregen we een voorlopige verblijfsvergunning en kwamen we in gemeente H. terecht. Daar ging ik naar een speciale school om mijn Nederlands te verbeteren.

Mam wilde ook zo snel mogelijk Nederlands leren. Maar ze wist niet wat de mogelijkheden waren. Ze is zelf op zoek gegaan en is uiteindelijk via VluchtelingenWerk Nederland bij een taalschool terechtgekomen. Dat was maar goed ook, want later hoorden we per toeval in een gesprek met de gemeente dat dit een voorwaarde was als je je uitkering wilde behouden. We zouden echt in de problemen zijn gekomen als mijn moeder niet zelf zo ondernemend was geweest. En we hebben het geluk gehad dat we via VluchtelingenWerk bevriend zijn geraakt met Ben, die ons heel veel heeft geholpen. Inmiddels spreekt mijn moeder behoorlijk Nederlands, maar ze heeft nog geen werk gevonden. Dat vindt ze heel moeilijk.

Het niveau van de inburgeringscursus viel mijn moeder jammer genoeg erg tegen. Er zaten mensen van verschillende niveaus in één klas; sommigen spraken nog geen woord Nederlands, anderen al wel een beetje. De docent paste de lesstof niet goed aan die niveaus aan. Mam had verwacht dat ze na de cursus en het halen van haar inburgeringsexamens een fatsoenlijk gesprek zou kunnen voeren in het Nederlands en dat ze aan het werk zou kunnen, maar dat was niet zo. Op eigen initiatief is ze daarom vrijwilligerswerk gaan doen bij een naaiatelier, zodat ze in gesprek zou komen met Nederlandse mensen. En ze heeft een taalcoach geregeld. Dat is geen professional, maar het is beter dan niets. Van de gemeente kreeg ze verder geen hulp.

Al die tijd had mam bij alles wat er geregeld moest worden mijn hulp nodig. De kleinste dingen zijn lastig als je hier nieuw bent. Ik moest bijvoorbeeld een brief posten, maar de brievenbus had twee gleuven. In welke moest de brief nou? En dat was nog maar een kleinigheid, want er kwam veel op ons af. Hoe kom je aan een huurhuis? Waar vraag je een uitkering aan? Hoe regel je gas, water en licht? Het was heel lastig om daar de weg in te vinden. We wisten bijvoorbeeld helemaal niet dat we recht hadden op zorgtoeslag.

Dat mam mij steeds moest vragen om hulp vond ze heel erg, want ze wilde mij er niet mee belasten. Vaak moest ik op school in de pauze bellen met instanties. Ik deed me voor als mijn moeder, want anders wilden de instanties niet met mij in gesprek. Daardoor was ik dan met m'n hoofd niet helemaal bij de les. En ook 's avonds als ik thuiskwam, moest er veel geregeld worden.

Bovendien wilde mijn moeder zelfstandig zijn. Ik merkte hoe gefrustreerd ze was. "Ik voel me geen volledig mens", zei ze weleens, "Ik kan niets zelf doen, ik ben de hele dag thuis, ik wil werken." Als er een brief van de gemeente kwam, zat ze die met een Nederlands-Armeens woordenboek woord voor woord te vertalen, maar dat levert natuurlijk onzinzinnen op, en niet alle woorden stonden in het woordenboek.

Omdat mijn moeder graag zelfstandig is, wil ze ook voor haar eigen inkomen zorgen. Ze hoorde dat er veel werk is in de zorg en slaagde voor het toelatingsexamen voor een zorgopleiding. Ze had alleen nog wel toestemming van de gemeente nodig om die opleiding te volgen, omdat ze een uitkering kreeg. Maar helaas vond de gemeente de opleiding te duur. Mam moet dus zonder opleiding werk zien te vinden, of een goedkopere opleiding doen. De gemeente zou een goedkoper alternatief zoeken, maar daar hebben we niets meer van gehoord.

Omdat we intussen problemen hadden gekregen met onze verblijfsvergunning, zijn we daar niet meer achteraan gegaan. We dreigden door die problemen onze uitkering te verliezen en volgens de Belastingdienst moesten we daarom ook nog eens allerlei ontvangen toeslagen terugbetalen. Elke dag kwamen er weer moeilijk te begrijpen brieven met tegenstrijdige informatie van de Belastingdienst. Ook de gemeente was in de communicatie niet erg vriendelijk. Er kwam uiteindelijk een rechtszaak en we hebben gelijk gekregen. Ook kregen we weer een verblijfsvergunning.

Defence for Children heeft ons daar heel goed bij geholpen. Daarom ben ik ambassadeur geworden voor deze organisatie. Ik wil niet alleen voor mezelf leven, maar opkomen voor een kwetsbare groep. Dat doe ik naast mijn mbo-opleiding. Uiteindelijk wil ik hoogleraar geschiedenis worden. Ik heb in gedachten al een hele route uitgestippeld om dat doel te bereiken. Mijn moeder heeft nog steeds geen betaald werk. Ze is op zoek naar een baan als naaister, omdat ze daar heel goed in is.

Wat wij heel erg hebben gemist tijdens het inburgeringstraject, is informatie en vooral een aanspreekpunt van de overheid. Een persoon bij wie je terechtkunt met vragen. Dat hoeft niet eens één vaste persoon te zijn, het mag ook een team zijn. Het gaat erom dat er mensen zijn die je de weg wijzen en met je meedenken. En dat de ambtenaren af en toe een grapje maken is ook fijn. Zodat je weet dat je niet bang hoeft te zijn.'

* Op verzoek van Aline en haar moeder zijn hun namen veranderd.

2 VISIE OP BEHOORLIJKE INBURGERING

2.1 Uitgangspunten voor behoorlijke inburgering

De Nationale ombudsman geeft in dit hoofdstuk zijn visie op inburgering. De ombudsman beoordeelt het handelen van de overheid op 'behoorlijkheid' en geeft in deze visie weer wat hij onder behoorlijk overheidshandelen bij inburgering verstaat.[16] Uitgangspunt daarbij is dat de overheid bij haar handelen steeds het perspectief van de burger centraal stelt. Stelsels, procedures en regels zijn nooit een doel op zich, maar moeten de inburgeraar en zijn inburgeringstraject dienen.

De verhalen van Rachid, Aline en andere inburgeraars in dit rapport laten zien dat het perspectief van inburgeraars de laatste jaren is ondergesneeuwd. De overheid is met name 'demanding' geweest in plaats van 'supporting'. De gevolgen daarvan zijn dat veel nieuwkomers geen goede start in Nederland kunnen maken en dat treft niet alleen inburgeraars, maar de hele samenleving.

In deze visie staat wat inburgeraars van de overheid mogen verwachten. Daarbij gaat het niet om hoe het nieuwe stelsel eruit zou moeten zien. Voor de visie van de ombudsman is niet bepalend of DUO de leningen verstrekt - zoals nu het geval is – of dat de gemeenten de regie voeren - zoals de plannen van de minister van SZW luiden. De visie gaat ook niet over hoe een inburgeringstraject er idealiter uitziet, op welk taalniveau een inburgeraar geschoold moet worden en in welke gevallen het wenselijk is dat een inburgeraar werkt naast zijn studie. Deze en andere vragen zijn al door anderen onderzocht. Hoe het inburgeringsstelsel – en traject er ook uit ziet, voor de inburgeraar is cruciaal dat de overheid hierbij een dienstverlenende grondhouding heeft. Pas dan kan het inburgeringstraject effectief en behoorlijk zijn.

De Nationale ombudsman vindt het noodzakelijk dat de overheid de volgende uitgangspunten centraal stelt in haar handelen:

Zie inburgering niet als gunst, maar als duurzame investering: *Dit uitgangspunt is de basis voor een behoorlijk inburgeringstraject. Inburgeraars mogen verwachten dat de overheid het verplichte inburgeringstraject inzet om inburgeraars duurzaam te laten inburgeren. Dit staat niet alleen ten dienste van de inburgeraar, de hele samenleving is hierbij gebaat. (par. 2.2)*

Geef inhoud aan maatwerk: *Maatwerk is de sleutel tot duurzame inburgering, maar wat betekent het precies voor deze doelgroep? De ombudsman geeft een nadere uitwerking van dit veelgebruikte begrip en vraagt het noodzakelijke 'commitment' van alle betrokkenen om invulling te geven maatwerk. (par. 2.3)*

16 De ombudsman heeft hiertoe een behoorlijkheidswijzer opgesteld. Bij het opstellen van zijn visie op inburgering vormt datgene wat de ombudsman verstaat onder behoorlijkheid het uitgangspunt.

Breng met de inburgeraar eerst de basis op orde: *Zonder dat is voorzien in basale behoeften (bv. huisvesting, uitkering, verzekering) kan er geen sprake zijn van zinvolle inburgering. De overheid moet de inburgeraar daarbij op weg helpen en ook hierin maatwerk toepassen, in de wetenschap dat er in het begin nogal wat mis kan gaan. (par. 2.4)*

Wees ambitieus in de informatievoorziening: *Goed informeren is voor deze doelgroep een uitdaging, maar wel noodzakelijk. Waar moet de overheid in ieder geval rekening mee houden? (par. 2.5)*

De kracht van een klacht: *Een klacht klinkt vervelend, maar biedt veel kansen voor de overheid en inburgeraar. De overheid moet klachten omarmen als signaal van waar het beter kan en de ombudsman geeft handvatten om de kracht van klachten voor deze doelgroep beter te benutten. (par. 2.6)*

In de volgende paragrafen werkt de ombudsman uit wat hij onder de verschillende uitgangspunten verstaat. Daarbij zal de meeste aandacht uitgaan naar het uitgangspunt 'Geef inhoud aan maatwerk'. Dat komt omdat in de visie van de ombudsman maatwerk de sleutel is tot succes. Uit alle onderzoeken blijkt de grote diversiteit die bestaat onder inburgeraars en dat betekent dat bij inburgering maatwerk niet de uitzondering is, maar de regel. Daarnaast zult u bij de uitwerking zien dat alle uitgangspunten nauw met elkaar samenhangen. Zo vraagt informatieverstrekking aan inburgeraars om maatwerk en is een laagdrempelige en oplossingsgerichte klachtenprocedure nodig om maatwerk in de praktijk mogelijk te maken.

2.2 Zie inburgering niet als gunst, maar als duurzame investering

Beleidsadviseur migratie van een grote gemeente:

'Ik zie veel potentie, maar inburgeraars verdwalen in het Nederlandse systeem. En als het dan niet lukt, zegt men: "Zie je wel, ze willen niet." […] Voor de groep huidige inburgeraars is een inhaalslag nodig. We zijn nu in beeld aan het brengen hoe het met deze groep gaat.'

De overheid kiest ervoor om nieuwkomers te verplichten om in te burgeren, omdat zij het belangrijk vindt dat nieuwkomers, liefst via betaald werk, meedoen in de samenleving. De Nationale ombudsman is van mening dat de inburgeraar in dat geval mag verwachten dat de overheid bij haar handelen ook steeds daadwerkelijk centraal stelt wat de inburgeraar nodig heeft om zo snel mogelijk mee te doen in de samenleving.
De overheid moet een duurzame investering maken in nieuwkomers, in het belang van de nieuwkomers zelf en de rest van samenleving. Dit betekent dat het inburgeringstraject niet alleen gericht moet zijn op het zich kunnen redden op korte termijn. Het gaat erom dat de inburgeraar zijn capaciteiten in de toekomst ten volle kan benutten. Veel nieuwkomers en toekomstige generaties zullen in Nederland blijven en de overheid dient haar handelen daarop af te stemmen. Vandaag een tijdelijk baantje is mooi, maar morgen een baan die aansluit op de kwaliteiten van de inburgeraar is beter. Vandaag het redden zonder steun van de overheid is positief, maar morgen geen schulden is belangrijker.

De moeder van Aline moest inburgeren toen gemeenten nog de regie hadden:

'Ze hoorde dat er veel werk is in de zorg en slaagde voor het toelatingsexamen voor een zorgopleiding.
Ze had alleen nog wel toestemming van de gemeente nodig om die opleiding te volgen, omdat ze een uitkering kreeg. Maar helaas vond de gemeente de opleiding te duur.'

Een belangenbehartiger van inburgeraars:

'Duurzame inburgering is soms een probleem. De afdeling Werk & Inkomen van de gemeente heeft een financiële opgave en wil mensen zo snel mogelijk uit de uitkering halen. Maar dat kan leiden tot tijdelijke baantjes in bijvoorbeeld een fabriek. Na een tijdje zie je dan weer hoge uitval bij de nieuwkomers. Dan heb je dus eigenlijk alleen maar een tijdelijke oplossing.'

Een hulpverlener:

'Verder pleit ik voor maatwerk. Laat mensen aan taal werken, maar besteed ook aandacht aan het vervolg: begeleid hen naar de volgende stap. Inburgeren eindigt niet bij het behalen van een papiertje, maar moet leiden tot volwaardige deelname aan de maatschappij. Op dit moment is vaak niet duidelijk wat die volgende stap is. Dit vraagt om meer betrokkenheid van de gemeente bij de doelgroep.'

Door andere recente onderzoeken weten we al het nodige over hoe nieuwkomers hier zelf over denken.[17] Dat de overheid van hen verwacht dat ze inburgeren, dat er sancties zijn als ze die plicht niet nakomen, dat ze aan het werk moeten, de meesten steunen deze uitgangspunten. Nieuwkomers willen graag zo snel mogelijk Nederlands leren, contacten met Nederlanders en aan het werk om zich daarmee een volwaardig burger te voelen. Uit de gesprekken die de ombudsman met inburgeraars en hulpverleners had, blijkt dat inburgeraars de verantwoordelijkheid hiervoor vooral bij zichzelf neerleggen. Maar we weten ook dat het voor nieuwkomers niet gemakkelijk is om mee te doen: vanwege een taalachterstand, het ontbreken van een netwerk, cultuurverschillen, niet de juiste papieren hebben om aan het werk te gaan, maar ook geen geld om te kunnen studeren, psychische en fysieke gezondheidsproblemen.[18]

Dat inburgeraars zelf een belangrijke verantwoordelijkheid hebben, staat voor hen dus niet ter discussie, maar voor een effectieve inburgering is een grote investering van de overheid noodzakelijk. Alleen dan krijgen nieuwkomers de kans om op gelijke voet mee te doen in Nederland.[19] Dat betekent ook dat de overheid zich in principe moet richten op faciliteren en niet op sanctioneren, in de wetenschap dat de meeste inburgeraars wel willen, maar niet altijd alles kunnen. Het sanctioneren van mensen die op zich graag willen, werkt contraproductief, omdat de drempel naar participatie juist wordt vergroot.

17 Zie eerdergenoemde onderzoeken onder voetnoot 12.
18 Zie eerdergenoemde onderzoeken onder voetnoot 12.
19 Deze inspanningsverplichting vloeit ook voort uit (sociaaleconomische) mensenrechten, zoals het recht op arbeid en onderwijs als vervat in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Daarnaast gaat het gaat om een streven naar volwaardig burgerschap voor een ieder. Zie ook: Issue paper 2016 van de Raad van Europa: *Time for Europe to get migrant integration right.*

Inburgeraars raken gestrest, voelen zich ontmoedigd en het creëert onnodige schulden, waar niet alleen de inburgeraar, maar ook de samenleving de kosten van draagt.

Een projectleider inburgering van een middelgrote gemeente:

'We hebben 70 mensen in onze gemeente geselecteerd voor een intensief inburgeringstraject. Het traject is gekoppeld aan de uitkering en ze zijn verplicht om mee te doen. Maar als mensen niet op komen dagen, dan gaan we eerst met hen in gesprek. We proberen het positief te stimuleren: verleiden is beter dan beboeten.'

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en inburgeraar voor het inburgeringstraject en de basisvoorzieningen voor de inburgeraar, verschuift naar verloop van tijd. In eerste instantie mogen inburgeraars veel van de overheid verwachten, omdat de zelfredzaamheid laag is. De meest basale dingen zijn voor hen lastig. Hoe moeilijk is het om de vele brieven van de overheid te begrijpen (hetgeen overigens ook voor veel Nederlanders een uitdaging is). Maar durven zeggen dat je iets niet begrijpt of het er niet mee eens bent, is niet vanzelfsprekend voor sommigen. De manier waarop de Nederlandse maatschappij en overheid is georganiseerd is onbekend. Veel van hen hebben gelet op ervaringen in hun thuisland heel weinig vertrouwen in de overheid. Dat maakt dat veel nieuwkomers zich terughoudend opstellen tegenover de overheid en niet snel om hulp zullen vragen. Bovendien hebben ze bij aankomst in Nederland geen huis, geen inkomen, geen zorgverzekering.
Veel inburgeraars redden het niet alleen. Dat vraagt in de eerste periode een grote investering van de overheid. De zelfredzaamheid en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voor zijn inburgering zal in veel gevallen naar verloop van tijd toenemen. Uitgangspunt blijft echter dat de overheid de nieuwkomers kent en inschat of de tijd rijp is om de verantwoordelijk, geleidelijk, terug te leggen bij de nieuwkomer zelf.

Dat de overheid inburgering verplicht heeft gesteld, brengt ook een bijzondere verantwoordelijkheid mee voor de grote groep inburgeraars die onder het huidige inburgeringsstelsel moet inburgeren. Nu duidelijk is dat het huidige systeem inburgeraars onvoldoende helpt om een goede start in Nederland te maken en voor sommigen vooral een grote drempel is, dient de overheid actie te ondernemen. In hoofdstuk 3 vraagt de ombudsman speciale aandacht voor deze groep.

Puntsgewijs mag de inburgeraar verwachten dat de overheid:

- *Een duurzame investering maakt in de inburgeraars.*
- *Zich richt op faciliteren en niet op sanctioneren.*
- *Nu actie onderneemt voor de huidige groep inburgeraars.*

2.3 Geef inhoud aan maatwerk

Een jonge Syrische vrouw:

'Twee jaar geleden ben ik vanuit Syrië naar Nederland gekomen. Het was heel moeilijk om naar een helemaal nieuwe samenleving te komen. Ik woonde eerst een maand in een sporthal, elke week een andere. Dat was niet fijn, want iedereen sliep in één ruimte. Daarna zat ik een jaar en drie maanden in een AZC. In mei 2016 ontving ik een verblijfsvergunning en moest ik beginnen met inburgeren, maar toen woonde ik nog in het AZC.
In september 2016 ben ik begonnen met taallessen. Normaal gesproken zou drie jaar wel voldoende zijn om de Nederlandse taal te leren, maar ik kan me op dit moment helemaal niet concentreren op school. Mijn man wilde niet naar Nederland komen en daarom zijn we nu gescheiden. Daarnaast is mijn moeder in Syrië overleden terwijl ik al in Nederland was. Ik kan nu nog geen uitstel regelen bij DUO, omdat ik dan moet kunnen aangeven, wanneer ik wel klaar ben. Ik overzie het nu niet, ik ben met mijn hoofd ergens anders.'

Het is positief dat de minister met het nieuwe stelsel in zal zetten op maatwerk.[20] Inburgering op maat heeft kans van slagen als er op dit terrein een – zoals in de troonrede genoemde – brede coalitie ontstaat: de Rijksoverheid moet als stelselverantwoordelijke financiële ruimte creëren en een duidelijk kader stellen, zodat de uitvoeringsinstanties, gemeenten, DUO en COA, het maatwerk in de praktijk vorm kunnen geven. En in de praktijk moet het uiteindelijk echt gaan gebeuren. Ambtenaren zijn daarbij dé schakel tussen overheid en burger. Zij moeten de ruimte krijgen én nemen om naast de inburgeraar te gaan staan om te zien wat die nodig heeft om duurzaam te kunnen inburgeren.

Een zorg van de ombudsman is dat recente decentralisaties laten zien dat burgers die hulp en ondersteuning op maat nodig hebben, bijvoorbeeld als het gaat om zorg, veel knelpunten ervaren. Het gaat dan onder meer over het ontbreken van een duidelijk en laagdrempelig aanspreekpunt, van het kastje naar de muur gestuurd worden, geen luisterend oor en geen oog hebben voor eigen inbreng van de burger.[21] Allemaal dingen die onontbeerlijk zijn voor maatwerk. In deze paragraaf zal de ombudsman daarom op basis van zijn ervaringen meegeven wat nodig is om in de praktijk maatwerk te leveren.

20 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018.
21 *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*: onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties (Nationale ombudsman, 2017/035); *Een mens leeft, een systeem niet*: onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (Nationale ombudsman, 2016/110).

2.3.1 Wat is maatwerk?

De tot op heden gepresenteerde hoofdlijnen van het nieuwe stelsel geven nog maar beperkt antwoord op de vraag wat maatwerk precies is. Duidelijk is dat de minister een 'standaard' inburgeringstraject voor ogen heeft met alternatieven voor diegenen die het standaard traject niet kunnen halen. Hoewel belangrijk, maatwerk gaat niet alleen over het ontwikkelen van een papieren inburgeringsplan dat passend is bij de persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar. Het gaat er ook om dat de overheid haar feitelijke dienstverlening laat aansluiten op de specifieke behoeften van deze doelgroep.

Het is van belang dat de overheid (het Rijk als systeemverantwoordelijke, DUO, gemeenten en andere betrokken instanties in de praktijk) zelf duidelijk maakt wat onder maatwerk wordt verstaan. Vooralsnog is het een veelgebruikte term die door iedereen wordt onderschreven, maar nog te weinig concreet is. Die duidelijkheid is nodig voor de medewerkers die ermee aan de slag gaan, zodat zij weten wat van hen wordt verwacht. Het is ook nodig om in de toekomst goede afspraken met taalscholen te kunnen maken: kunnen zij het maatwerk dat de overheid verwacht, bieden?

'Hoeveel chemokuren zijn er nodig voor een ontheffing?'

Een man klaagde er bij de ombudsman over dat zijn vrouw – ondanks vele chemokuren – alsnog een medische keuring moest doen bij Argonaut[22] om in aanmerking te komen voor een ontheffing voor de inburgeringsplicht. Zijn vrouw was al door de IND vrijgesteld van de inburgeringsplicht in het buitenland, die normaal gesproken nodig is voor een MVV. De kanker kwam terug en bleek uitgezaaid. In Nederland had ze inmiddels 7 chemokuren gehad en er kwamen er nog meer. DUO verwees naar de regels en vereiste dat de vrouw een medische keuring onderging bij Argonaut. Haar medische dossier en de gegevens van de behandeld arts waren niet voldoende. De man maakte zich zorgen om zijn vrouw, omdat zij al zo veel ziekenhuisbezoeken en onderzoeken had voor haar behandeling. Nadat hij een klacht in had gediend bij de ombudsman en na veel geduw en getrek, kon de vrouw uiteindelijk toch zonder extra medische keuring ontheven worden van haar inburgeringsplicht.

2.3.2 Maatwerk is de persoon centraal stellen en niet de regels

Maatwerk is bij inburgering geen uitzondering, maar uitgangspunt, zo stelde de ombudsman hiervoor al. Inburgeraars zijn immers geen homogene groep, maar kennen juist een hoge mate van diversiteit. Bovendien gaan verschillende inburgeraars, verschillend om met soortgelijke obstakels, waarmee zij gedurende de inburgering geconfronteerd worden. De overheid dient daar - om effectief te zijn - redelijkerwijs rekening mee te houden.

Cruciaal is dat de overheid luistert naar de inburgeraar. Uiteraard kan en moet de overheid niet altijd precies datgene doen wat de inburgeraar wenst. Wel dient ze naast de inburgeraar te gaan staan en vanuit zijn of haar perspectief te bekijken: wat heeft deze persoon nodig om te kunnen inburgeren, welke vorm van ondersteuning en hulp van de overheid is gewenst? Met de inburgeraar samen wordt zijn of haar persoonlijke situatie in kaart gebracht. Om dit waar te kunnen maken, moet de overheid vanaf het begin

22 Argonaut Advies voert de medische onderzoeken in het kader van de medische ontheffing inburgeringsexamen voor de Dienst Uitvoering Onderwijs uit. Deze onderzoeken worden door speciaal voor deze onderzoeken opgeleide artsen uitgevoerd.

regelmatig persoonlijk contact hebben met de inburgeraar. De vorm en frequentie van het contact kan verschillen gelet op persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar, zoals bijvoorbeeld de mate van zelfredzaamheid. Ook als de gemeente taken - bijvoorbeeld de maatschappelijke begeleiding - overlaat aan externen is het belangrijk dat zij de vinger aan de pols houdt, zodat ze voeling blijft houden met de situatie van de inburgeraar en waar nodig, bijstuurt.

Om maatwerk te kunnen bieden is het noodzakelijk dat de overheid bereid is om regels, procedures en de interne organisatie niet als doel op zich te nemen, maar steeds te kijken waar de persoonlijke situatie van een inburgeraar en zijn of haar inburgeringstraject om vraagt. Dat betekent niet dat de overheid te pas en te onpas regels naast zich neer moet leggen. Er zijn binnen de regels veel oplossingen mogelijk. Het gaat erom de inburgeraar als startpunt te nemen. Maar, wanneer een strikte toepassing van regels en procedures tot problemen leidt, moet de overheid echter ook bereid zijn om – met inachtneming van de bedoeling van de regels – daarvan af te wijken. De regels kunnen wel zo ingericht worden dat zij ruimte bieden voor maatwerk, maar maatwerk is niet geheel te ondervangen in regels. Niet alle verschillende gevallen zijn vooraf onder te verdelen in wettelijke categorieën, in de praktijk moet altijd ruimte bestaan om verschillende gevallen, verschillend te behandelen.

De Nationale ombudsman heeft de ervaring dat de overheid vaak terughoudend is om tot een maatwerkoplossing te komen, zeker wanneer er angst voor precedentwerking is. De ombudsman vindt het argument van precedentwerking echter geen reden om af te zien van maatwerk. Allereerst, omdat gevallen vaak goed bezien niet hetzelfde zijn. Daarnaast, zou de overheid steeds de behoorlijkheid ten opzichte van de individuele burger leidend moeten laten zijn.

Geen maatwerkoplossing: analfabete vrouw moet zelf haar cursus betalen

De Nationale ombudsman ontving een klacht van een Somalische analfabete vrouw. Zij moest inburgeren in de tijd dat gemeenten nog verantwoordelijk waren voor inburgering. De gemeente had haar naar een taalschool gestuurd om een alfabetiseringscursus te volgen. Na een paar jaar kwam de gemeente tot de conclusie dat het de vrouw helaas niet lukte om te alfabetiseren en zij werd vrijgesteld van de inburgeringsplicht - destijds de bevoegdheid van gemeenten.

Een aantal jaren erna wilde de vrouw in aanmerking komen voor een Nederlands paspoort. Zij had positief advies voor een ontheffing nodig van DUO, om op basis van voldoende inspanningen vrijgesteld te worden van de plicht de naturalisatietoets te halen. Zij had immers niet het vereiste niveau om de naturalisatietoets met goed gevolg af te leggen. DUO weigerde positief te adviseren voor een ontheffing, want voor deze ontheffing was nodig dat de vrouw ten minste 600 lesuren had gevolgd bij een taalschool met een zgn. Blik-Op-Werk (BOW) Keurmerk. De school waar zij haar lessen had gevolgd, bleek zo'n keurmerk niet te hebben gehad. De vrouw had hier nog nooit van gehoord en was gewoon naar de school gegaan waar de gemeente haar naar toe had gestuurd. Ze had wel bewijzen dat ze op die school meer dan 600 uur lessen had gevolgd.

DUO hield vol dat dit volgens de regels niet voldoende was. Hoewel de gemeente destijds aanleiding had gezien om een ontheffing van de inburgeringplicht te verlenen, stond voor DUO namelijk niet vast dat de taalschool voldoende deskundigheid had gehad. Dat betekende dat de vrouw om voor haar naturalisatie in aanmerking te komen alsnog taallessen moest gaan volgen bij een school mét BOW Keurmerk, maar wel op eigen kosten en zonder dat daarvoor een lening beschikbaar was. De ombudsman vroeg aan de betrokken ministers van SZW en J&V om gelet op de behoorlijkheid tot een maatwerkoplossing te komen, door in dit geval de gevolgde taallessen toch als voldoende te beschouwen of door de kosten voor de taallessen te compenseren. De ministers volgden de aanbeveling van de ombudsman niet op, onder meer omdat er mogelijk precedentwerking vanuit zou kunnen gaan.

De ombudsman liet de ministers weten dat zorg om mogelijke precedentwerking niet leidend moet zijn in zo'n geval, maar het bieden van maatwerk in het individuele geval.[23]

2.3.3 Borg het perspectief van de inburgeraar

Maatwerk vraagt hoofdzakelijk, maar niet *alleen* om flexibiliteit en inspelen op de persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar. Indien het nieuwe stelsel vorm krijgt volgens de plannen van de huidige minister, dan ontvangt de inburgeraar vanaf medio 2020 geen lening meer, die hij naar eigen inzicht kan besteden. Het is de bedoeling van de minister dat de gemeente met de inburgeraar een persoonlijk inburgeringsplan maakt, waarbij de ene inburgeraar bijvoorbeeld meer lesuren krijgt dan de andere. In overleg met de inburgeraar en op basis van zijn of haar persoonlijke omstandigheden worden afspraken gemaakt over wat de inburgeraar aan ondersteuning krijgt, zo begrijpt de ombudsman het.

Dit plan biedt ruimte voor de gemeente om maatwerk te bieden aan de inburgeraar. Wel moet men zich realiseren dat er geen sprake is van een gelijkwaardige situatie tussen overheid en inburgeraar. De inburgeraar bevindt zich in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de overheid. Eerder al benadrukte de ombudsman de kwetsbaarheid van

23 Een onderzoek naar de weigering van DUO om positief te adviseren voor ontheffing van de naturalisatietoets vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen (Nationale ombudsman, 2017/094).

een deel van de inburgeraars, die de taal niet spreken. Bovendien hangt, ook onder het beoogde nieuwe stelsel, de inburgeraar een sanctie boven het hoofd als hij of zij zich niet aan de inburgeringsplicht houdt. Van inburgeraars en hulpverleners heeft de ombudsman gehoord dat een deel van de inburgeraars angst heeft voor autoriteiten en bang is om zich kritisch uit te laten.

Milka, die Eritrese inburgeraars ondersteunt, over Eritrese beleefdheid:

'Maar ook als docenten vragen: 'Is alles duidelijk? Heb je het begrepen?', zijn Eritreeërs geneigd om ja te zeggen, ook als het niet zo is. Dat is uit beleefdheid.'

Dat roept de vraag op of de inburgeraar altijd voldoende in staat is om de afspraken die in zijn of haar persoonlijke inburgeringsplan gemaakt worden te overzien.[24] Wat gebeurt er als hij of zij zich niet voldoende gekend voelt in die afspraken? Of wat als de gemeente haar kant van de afspraak onvoldoende invulling geeft?

Het is daarom extra belangrijk om steeds het perspectief van de inburgeraar voor ogen te houden. Naast eventuele wettelijke mogelijkheden om de positie van de inburgeraar te verstevigen, kan de overheid hier ook in de praktijk rekening mee houden. Het begint ermee dat geïnvesteerd wordt in cultuursensitiviteit bij ambtenaren. Daarnaast kunnen ambtenaren inburgeraars uitdrukkelijk uitnodigen om hun mening en ervaringen te delen, waarbij ook gebruik gemaakt kan worden van de kennis van hulpverleners en vertrouwenspersonen van de inburgeraar.[25] Laat de inburgeraar weten dat kritische geluiden worden omarmd en geen negatieve gevolgen hebben. Probeer een vertrouwensband op te bouwen met de inburgeraar en laat aan de inburgeraar zien dat zijn of haar perspectief en zorgen serieus worden genomen.

Zorg er daarnaast voor dat ambtenaren de ruimte hebben om flexibel om te gaan met de afspraken in het inburgeringsplan; deze afspraken zouden niet in steen gebeiteld moeten zijn. Ga op gezette tijden in gesprek met de inburgeraar zodat de afspraken in het plan kunnen meebewegen met de ontwikkeling en persoonlijke omstandigheden van een inburgeraar. Bied ook ruimte voor een time-out als die nodig is.

Ten slotte wijst de ombudsman op het belang van een klachtprocedure die is afgestemd op deze specifieke doelgroep (zie verder de toelichting op uitgangspunt *5 'De kracht van een klacht'*).

24 In zijn brief van 20 juli 2018 introduceert de minister van SZW het Plan Inburgering en Participatie: een persoonlijk plan waarin het individuele traject van een inburgeraar wordt vastgelegd.
25 Uit gesprekken met hulpverleners kwam naar voren dat veel inburgeraars, gelet op ervaringen uit eigen land, weinig vertrouwen in de overheid en hulpverleners hebben. Het is zinvol te investeren in mensen die uit de landen van herkomst van inburgeraars komen, die al (bijna) ingeburgerd zijn. Zij kunnen helpen om het perspectief van de inburgeraar boven tafel te krijgen.

2.3.4 Sancties vergen een individuele afweging en zijn nooit een doel op zich

De ombudsman spreekt zich niet uit over de vraag óf sancties wenselijk zijn en in welke vorm. Wel benadrukt hij dat voorkomen moet worden dat inburgeraars die wel willen meedoen, maar niet mee kunnen doen, sancties ontvangen. Het onderscheid tussen 'niet willen' en 'niet kunnen' is niet zwart–wit: culturele verschillen, een besef van hoe de Nederlandse samenleving functioneert en een taalachterstand kunnen allemaal redenen zijn voor het gedrag van de inburgeraar. Wanneer een inburgeraar zich naar het oordeel van de overheid niet voldoende inzet, dan is haar handelen (mede) ingegeven door de vraag: hoe houd ik inburgeraars aangehaakt, zodat zij uiteindelijk mee doen in de samenleving. De overheid bekijkt daarom eerst of er (meer effectieve) alternatieven zijn om de inburgeraar aan te zetten tot meer inzet, zoals een waarschuwing of een lichte sanctie. De overheid zorgt ervoor dat de inburgeraar vooraf overziet wat de gevolgen zijn als hij of zij afspraken niet nakomt. Wanneer de overheid sancties overweegt, dan vindt eerst een zorgvuldige toetsing plaats en zorgt de overheid ervoor dat de sancties proportioneel zijn.

Een integratieadviseur over proportioneel en effectief sanctioneren:

'Een jonge man uit Eritrea was een jaar bezig met zijn inburgering en zat inmiddels op taalniveau A1. Dat is ongeveer het niveau van groep 4 van het basisonderwijs. De Sociale Dienst had hem begeleid naar een werk/leertraject. In december was hij 6 dagen niet op het werk geweest, waarvan 3 dagen met en 3 dagen zonder bericht. Hij is toen opgeroepen voor een gesprek, maar daar was geen tolk aanwezig. Hij begreep dat hij iets niet goed had gedaan, maar voor de rest begreep hij niets van het gesprek. In januari kreeg hij de griep en omdat hij geen beltegoed had, kon hij niet bellen. Nadat hij beter was dacht hij: ' ik blijf nog iets langer thuis'. Niet slim natuurlijk. Begin februari ging hij weer aan het werk en hij werkte zonder een uur verzuim tot het einde van zijn traject. Hij kreeg een lovend getuigschrift.

Eind maart krijgt de jongen een brief van de Sociale Dienst met de mededeling dat hij, als sanctie, 3 maanden geen uitkering krijgt. Hij begrijpt niets van de brief en gaat naar een hulpverlenende instantie. Daar wordt hem niet verteld dat hij bezwaar kan maken en de man schikt zich in zijn lot. Hij kan echter de vaste lasten niet meer betalen en de aanmaningsbrieven blijven komen. Met de toeslagen kan hij net wat eten kopen en kleine rekeningen betalen.

Hij komt uiteindelijk bij mij terecht. De bezwaartermijn is inmiddels verstreken. Ik heb afspraken kunnen maken met schuldeisers om even coulant te zijn. Maar zij willen niet wachten totdat de maatregel van de gemeente is afgelopen.
De jongen heeft zelf niet handig gehandeld, maar ik vraag me af: is de overtreding nu echt in verhouding tot de maatregel? En wie is hierbij gebaat? Zijn taalbeheersing is zeer matig en hij begrijpt niets van de Nederlandse cultuur. Hij is op deze incidenten na goed bezig, maar door de maatregel is hij in korte tijd opgezadeld met een schuld waar hij nagenoeg niet uit kan komen.'

2.3.5 Investeer in je medewerkers

Om dienstverlening op maat te leveren moet de overheid verschillende gevallen, verschillend durven te behandelen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de overheid investeert in haar medewerkers, dan wel zich ervan verzekert dat zij kundige externen inschakelt.

Maatwerk leveren vraagt veel van de betrokken medewerkers: uitstekende communicatievaardigheden, de (wettelijke) kaders en interne procedures kennen en weten wanneer je ervan af kunt wijken en daar de ruimte voor krijgen, oplossingsgericht zijn en creatieve besluiten durven nemen. Om aan inburgeraars maatwerk te kunnen leveren is bovendien onontbeerlijk dat medewerkers getraind worden in cultuursensitiviteit. Ten slotte moeten organisaties hun medewerkers vertrouwen en ruimte geven.

Daar komt bij dat voor veel overheidsinstanties het verlenen van maatwerk geen tweede natuur is. De overheid is van oudsher gericht op rechtszekerheid, het primaat van de wetgever en gelijke gevallen, gelijk behandelen. Dat is uiteraard nog steeds van belang, maar voor maatwerk is meer en iets anders nodig. En dat 'andere' kan op gespannen voet staan met die klassieke waarden van de overheid. Gelijkheid en 'doen wat nodig is' gaan niet altijd samen. Het vraagt van organisaties en ambtenaren om een andere grondhouding. Overheidsinstanties zullen er in moeten investeren om dit van de grond te laten komen.

Puntsgewijs mag de inburgeraar verwachten dat de overheid:

- *Duidelijk maakt wat maatwerk is en zich daaraan committeert.*
- *Niet de regels, maar de inburgeraar centraal stelt.*
- *Het perspectief van de inburgeraar borgt.*
- *Bij sancties altijd een individuele afweging maakt.*
- *Haar medewerkers faciliteert en vertrouwen geeft.*

2.4 Breng met de inburgeraar eerst de basis op orde

Een integratieadviseur over grote schulden en een starre overheid:

'Een man vluchtte uit Syrië naar Nederland en maakte hier een goede start. Hij leerde de taal snel en vond zelf een werkervaringsplek en hij was ook aan het solliciteren. Enkele maanden later kwamen zijn vrouw en twee kleine kinderen over naar Nederland. Toen begonnen de problemen.
De man moest opnieuw een uitkering aanvragen, omdat hij een uitkering voor alleenstaanden ontving. Ik snap eigenlijk niet waarom dit niet automatisch gaat, want in zo'n geval moet een gezin 8 weken leven van een te lage uitkering. In dit geval, en dat is geen uitzondering, gingen er ook nog dingen mis bij de aanvraag van zorg- en huurtoeslag. Tot overmaat van ramp vond de gemeente dat er informatie miste bij de uitkeringsaanvraag, waardoor de gemeente liet weten zijn aanvraag niet verder in behandeling te nemen. Hij kreeg geen hersteltermijn. De man snapte er helemaal niets van. Zoals gebruikelijk is, dat heb ik inmiddels ervaren, heeft de man ook nog smeergeld moeten betalen om zijn vrouw in het vliegtuig te krijgen. De huur kon inmiddels niet meer betaald worden en de woonstichting heeft de man gedagvaard.
Op zo'n moment vraag ik de gemeente om mee te denken en zich niet zo strak aan de regels te houden. En liever nog: dat de gemeente zelf proactief meedenkt. Maar ik merk dat de Sociale Dienst heel rigide omgaat met regels. Terwijl er gewoon rust nodig is in het gezin dat er alles aan doet om de boel op orde te krijgen.'

Inburgeren is pas aan de orde als de eerste levensbehoeften op orde zijn: een dak boven je hoofd, een uitkering, zorgverzekering, toeslagen, de kinderen naar school et cetera. Uit de verhalen van hulpverleners en inburgeraars blijkt dat er vaak zaken misgaan bij het op orde brengen van de basis. Schrijnend in dat opzicht is het verhaal van Aline die als 12-jarig meisje tijdens en na school overheidsinstanties moet bellen om al deze zaken te regelen, omdat zij al een beetje Nederlands spreekt en haar moeder nog niet. Veel inburgeraars hebben bovendien binnen de kortste keren een schuld opgebouwd.[26] Nederland heeft uitgebreide sociale voorzieningen, maar het is – ook voor veel Nederlanders - complex om de weg te vinden bij alle instanties, wijs te worden uit alle procedures en regels, zonder fatale fouten te maken. Juist om de inburgering zo snel en effectief mogelijk van start te laten gaan, is het noodzakelijk dat de overheid inburgeraars begeleidt bij het op orde brengen van de eerste levensbehoeften.

Een belangrijk voorstel van de minister om tegemoet te komen aan dit probleem, is om inburgeraars de eerste tijd te 'ontzorgen'.[27] De minister spreekt hier van maatwerk, hetgeen de ombudsman ten zeerste onderschrijft. De zelfredzaamheid van inburgeraars kent immers grote verschillen. Daarnaast vraagt het een investering van gemeenten om de noodzakelijke ondersteuning te bieden bij een stapsgewijze opbouw in zelfstandigheid. Ook hier geldt dat de overheid de inburgeraar moet kennen en zal moeten investeren in persoonlijk contact.

Een integratieadviseur over ontzorgen door gemeenten:

'Het plan van de minister om de zorg voor de belangrijkste uitgaven in eerste instantie bij gemeenten neer te leggen, is niet slecht. Er ontstaan heel gemakkelijk schulden, omdat niet alle inburgeraars in eerste instantie in staat zijn om dit goed te regelen. Waar ik me wel zorgen over maak is als de Sociale Dienst van gemeenten hier een belangrijke rol in krijgen. Er gaan nu al zo vaak dingen mis, waarbij de gevolgen vaak op het bordje van de inburgeraar komen te liggen.'

De 'ontzorging' van inburgeraars zal bepaalde problemen, veroorzaakt door een gebrek aan kennis bij inburgeraars, voorkomen. Daarbij blijft van wezenlijk belang dat problemen laagdrempelig bij de overheid aangekaart kunnen worden door de inburgeraar en hulpverleners en dat de overheid zorgt voor een snelle oplossing. Een vast aanspreekpunt voor de inburgeraar is hierbij een belangrijke voorwaarde. Deze contactpersoon is laagdrempelig te bereiken voor de inburgeraar en hulpverleners.[28]

26 Zie bijvoorbeeld: Kennisplatform voor Integratie en Samenleving, Verkenning: *Integratiekansen van Eritrese vluchtelingen in Nederland* (factsheet, 2017).
27 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018: alle gemeenten zullen als standaard alle statushouders de eerste periode een ontzorgend stelsel te bieden. Gemeenten betalen dan in de periode van ontzorging de vaste lasten, zoals huur en energiekosten en de verplichte verzekeringen, uit de bijstand.
28 In sommige gemeenten is het niet mogelijk om betrokken medewerkers te spreken te krijgen als je belt. Er wordt standaard een terugbelverzoek gemaakt. Dit wordt door burgers en hulpverleners vaak niet als laagdrempelig ervaren, bijvoorbeeld omdat er niet teruggebeld wordt of als er sprake is van urgentie.

Aline over het gemis van een aanspreekpunt:

'Wat wij heel erg hebben gemist tijdens het inburgeringstraject, is informatie en vooral een aanspreekpunt van de overheid. Een persoon bij wie je terechtkunt met vragen. Dat hoeft niet eens één vaste persoon te zijn, het mag ook een team zijn. Het gaat erom dat er mensen zijn die je de weg wijzen en met je meedenken.'

De ombudsman vraagt er daarnaast nadrukkelijk aandacht voor dat fouten niet alleen ontstaan doordat inburgeraars niet weten hoe ze dingen moeten regelen; er gaan ook regelmatig dingen mis aan de kant van de overheid, met soms grote gevolgen voor de inburgeraar. Het verhaal van Rachid is daar een triest voorbeeld van. We zien in zijn verhaal ook hoe moeilijk het is om iemand te vinden om je te helpen deze fouten weer recht te zetten. Er rust een extra inspanningsverplichting op de overheid om de inburgeraar te helpen wanneer de basisvoorzieningen van de inburgeraar onder druk komen te staan. Daarbij hoort ook een proactieve houding om samen te werken met anderen indien nodig om tot een oplossing te komen voor de inburgeraar.[29] Inburgeraars hebben – zeker in de eerste tijd – met verschillende instanties/afdelingen en regelingen te maken, zoals de inburgeringsplicht, een bijstandsuitkering en zorg- en huurtoeslagen. De inburgeraar mag er op rekenen dat de overheid zich opstelt als 'één overheid', waarbij de oplossing centraal staat. Stuur de inburgeraar niet van het kastje naar de muur.

Puntsgewijs mag de inburgeraar verwachten dat de overheid:

- *Zich medeverantwoordelijk voelt voor het op orde brengen van de basis.*
- *Een duidelijk aanspreekpunt heeft voor de inburgeraar.*
- *Problemen oplost en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt.*

2.5 Wees ambitieus in de informatievoorziening

Een goede informatievoorziening is bepalend om inburgeraars in staat te stellen mee te doen aan het inburgeringstraject. Bij aanvang van de inburgering zullen de meeste nieuwkomers niet in staat zijn om informatie in het Nederlands te begrijpen. Daardoor hebben ze een informatieachterstand. Zij missen de informatie die ze nodig hebben om te kunnen weten wat er van hen wordt verwacht, wat hun mogelijkheden, rechten en plichten zijn, met welke regels ze rekening moeten houden en tot wie ze zich kunnen wenden met vragen.

29 Significant, Evaluatie Wet inburgering 2013: *Inburgering, systeemwereld versus leefwereld*, p. 36: er zijn gemeenten die besluiten om de boete van DUO op zich te nemen om er zo voor te zorgen dat een inburgeraar buiten de inburgeringstermijn kan deelnemen aan een opleiding die beter bij hem of haar past. Ook zijn er gemeenten die studeren met behoud van uitkering mogelijk maken.

Aline over haar informatieachterstand:

'Al die tijd had mam bij alles wat er geregeld moest worden mijn hulp nodig. De kleinste dingen zijn lastig als je hier nieuw bent. Ik moest bijvoorbeeld een brief posten, maar de brievenbus had twee gleuven. In welke moest de brief nou? En dat was nog maar een kleinigheid, want er kwam veel op ons af. Hoe kom je aan een huurhuis? Waar vraag je een uitkering aan? Hoe regel je gas, water en licht? Het was heel lastig om daar de weg in te vinden. We wisten bijvoorbeeld helemaal niet dat we recht hadden op zorgtoeslag.'

Uit een rapport van het Verwey-Jonker instituut naar de ervaringen van inburgeraars, blijkt dat inburgeraars vaak niet op de hoogte zijn van de precieze inhoud van het inburgeringsstelsel en de rechten en plichten die daaraan verbonden zijn.[30] Als mensen de informatie al krijgen, dan wordt het regelmatig verkeerd begrepen. Het verplichtende karakter van inburgering is bij mensen vaak wel bekend ook al hoorden sommigen dit pas later in het traject. Veel inburgeraars weten ook dat inburgering binnen een bepaalde termijn moet zijn afgerond, met uitzondering van analfabeten die minder bekend bleken met deze termijn. Voor deze laatste groep is het ook onduidelijk wat de benodigde persoonlijke vervolgstappen zijn na de alfabetiseringsklas. Rondom sancties bestaan nog meer onduidelijkheden. Men weet dat er consequenties zijn, maar niet precies welke.

Milka die Eritrese inburgeraars ondersteunt:

'De kennis van inburgeraars wordt nog te vaak overschat. Je moet je echt op de basis richten. Als je bijvoorbeeld aan een inburgeraar vraagt wat hij in Nederland voor werk wil doen, maar de inburgeraar kent de Nederlandse samenleving niet, hij weet bijvoorbeeld niet wat verzorgingshuizen zijn, dan kan hij die vraag niet beantwoorden. Een ander voorbeeld is het gebruik van handtekeningen. Ik heb de ervaring dat het nodig is om eerst uit te leggen wat een handtekening is en waarom dit belangrijk is. Ik heb twee boodschappen voor mensen die werken met inburgeraars: 'less is more' en 'gebruik de kracht van herhaling'.

Informatieverstrekking aan burgers die het Nederlands niet machtig zijn, betekent een extra uitdaging. De begrijpelijkheid van de verstrekte informatie die rekening houdt met culturele verschillen is daarin cruciaal. Uitgebreide informatie op een website kan op papier nuttig zijn, maar bereikt die informatie de inburgeraar in de praktijk wel? Een aanzienlijk aantal inburgeraars mist digitale vaardigheden. En als ze de informatie op de website wel weten te vinden, valt de inhoud van die tekst dan ook te snappen? En als die informatie gesnapt wordt, en er op basis daarvan door de inburgeraar keuzes worden gemaakt, kan de inburgeraar dan ook de mogelijke gevolgen overzien van een dergelijke keuze?

Voor inburgeraars is daarom een persoonlijk aanspreekpunt bij de overheid die oog heeft voor de impact van cultuurverschillen belangrijk (zie onder 2.4: breng eerst de basis op orde; zorg voor een vast aanspreekpunt). Maak als overheid een inschatting welke informatie dusdanig cruciaal is dat op eigen initiatief die informatie persoonlijk verstrekt moet worden. Zorg er daarnaast voor dat er in ieder geval altijd persoonlijk contact

30 Verwey Jonker, VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018: *Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering* (april 2018).

mogelijk is, zowel telefonisch als in persoon.[31] Ambtenaren die regulier contact hebben met de inburgeraar zouden de ruimte moeten krijgen om een band op te bouwen met de inburgeraar, zodat er een vertrouwensband kan ontstaan en de inburgeraar ook daadwerkelijk vragen durft te stellen.

Yuri, inburgeraar uit Cuba, over een papieren vs. persoonlijke cultuur:

'Tijdens de inburgering had ik graag meer persoonlijk contact gehad. In Nederland gebeurt een hoop op papier, maar in Cuba is de communicatie veel persoonlijker. Het is prettig als iemand de inburgering begeleidt. Iemand die goed uitlegt wat het belang ervan is, zodat je niet het gevoel krijgt dat je alleen maar aan de regeltjes moet voldoen omwille van de regels. Je moet een perspectief hebben.'

Een inburgeraar uit Syrië over persoonlijk contact:

'Het contact met de gemeente N. vind ik positief. Eens in de drie maanden krijg ik een uitnodiging van de gemeente om te bespreken hoever ik ben in mijn leerproces. Dat vind ik prettig, want tijdens die gesprekken kan de gemeente ook mijn vragen beantwoorden.'

Om het risico te minimaliseren dat een inburgeraar informatie niet snapt of anders opvat dan is bedoeld, moet het NIVEA principe worden gehanteerd: Niet Invullen Voor Een Ander.
Mensen afkomstig uit andere culturen dan de westerse samenleving kunnen op informatie anders reageren en handelen dan dat iemand afkomstig uit de Nederlandse samenleving dat zou doen. Culturele waarden zoals bijvoorbeeld beleefdheid en vrees voor gezichtsverlies kunnen bepalen hoe een inburgeraar reageert op informatie afkomstig van bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar of taalleraar. De zender van informatie denkt dan dat de ontvanger het heeft begrepen zoals de zender dat bedoelt, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn. Dat kan vervelende consequenties voor de inburgeraar hebben.
Wees hierop bedacht en stel zeker dat informatie ook zo is begrepen zoals het is bedoeld. Leg daarbij uit dat iemand in Nederland vragen mág stellen en dat iemand het ook mag aangeven als hij iets niet begrijpt of iets onduidelijk is.

31 Het valt op dat DUO de mogelijkheid biedt aan studenten om een afspraak te maken bij een regionaal kantoor, maar dat inburgeraars alleen telefonisch contact kunnen opnemen als ze vragen hebben https://duo.nl/particulier/footer/contact/bezoeken/index.jsp.

Rachid over het niet kunnen begrijpen en overzien:

'Snel daarna kreeg ik een brief waarin stond dat ik een huis aangeboden zou krijgen in de gemeente B. En de volgende dag kreeg ik een brief waarin stond dat ik een huis kon gaan bezichtigen in de gemeente D. De bezichtiging in de gemeente D. was het eerst. Ik heb het huurcontract voor dat huis getekend, maar toen kreeg ik van de gemeente B. te horen dat ik niet in gemeente D. mocht gaan wonen. Ik heb een neef in B. en wilde zelf ook liever daar wonen. En ik dacht dat ik mocht kiezen tussen gemeente B. en D. Daarom heb ik het huis in D. afgezegd. Maar dat mocht ook niet! Het COA vertelde me dat ik geen woning mocht weigeren. Als ik dat wel zou doen, zou ik binnen veertien dagen op straat staan. Ik kreeg een gespreksverslag van het COA waar dat in stond. Ze vroegen: "Begrijp je dat je op straat komt te staan als je de woning weigert?" Ik heb gezegd dat ik het begreep, maar dat ik van de gemeente B. niet in D. mocht gaan wonen. Ik heb het gespreksverslag van het COA ondertekend, omdat ik dacht dat ik niet anders kon dan de woning in D. weigeren. Want dat moest van de gemeente B.! Het gevolg was dat ik op straat kwam te staan. En de gemeente deed niets om mij te helpen.'

Puntsgewijs mag de inburgeraar ten aanzien van informatievoorziening verwachten dat de overheid:

- *Belangrijke informatie mondeling en schriftelijk met de inburgeraar deelt.*
- *Investeert in cultuursensitiviteit bij haar medewerkers.*
- *Zo duidelijk en eenvoudig mogelijk overbrengt wat zij van de inburgeraar zelf verwacht.*

2.6 De kracht van een klacht

2.6.1 Klachten geven zicht op de ervaringen van inburgeraars

Er kwam maar moeilijk een oplossing voor de systeemfout waar Rachid last van had:

'Maar toen diende het volgende probleem zich alweer aan. Ik was wel gekoppeld aan de gemeente S., maar door een systeemfout bij de IND was dat niet zichtbaar voor de gemeente. Daardoor kon de woningcorporatie mij geen urgentie geven voor een woning. […] Op zich wilde de gemeente wel meewerken, maar je hebt dan met allerlei verschillende afdelingen te maken die zich zorgen maken over juridische en financiële gevolgen. Zonder mensen als Yvonne kom je daar niet doorheen – als Nederlander niet en al helemaal niet als vluchteling die hier de weg niet kent.'

De minister van SZW heeft een robuust en adaptief inburgeringsstelsel voor ogen. Hij stelt vast dat ook na aanpassing van het stelsel het een uitdaging blijft om de gewenste eindresultaten te bereiken. Daarom zal hij het functioneren van het stelsel, met name de onderdelen waar minder praktijkervaring is, volgen en zo nodig aanpassen om het stelsel gaandeweg te kunnen versterken.[32]

32 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat bij de start van het nieuwe stelsel alle betrokkenen elkaar de ruimte geven om te leren en – want dat hoort bij leren – om fouten te maken. Ruimte geven om te leren, geldt voor (medewerkers van) gemeenten en andere uitvoeringsinstanties die moeten zoeken naar een nieuwe werkwijze, maar geldt ook voor inburgeraars die te maken krijgen met een nieuw stelsel waar de overheid nog haar draai in zal moeten vinden en die geconfronteerd worden met de gevolgen van eventuele kinderziektes in het nieuwe stelsel.

Om daadwerkelijk te willen en kunnen verbeteren vindt de ombudsman het essentieel dat ervaringen van inburgeraars een centrale rol krijgen. Als inburgeraars de behoefte hebben om over hun situatie iets te melden, te signaleren of als zij er een klacht over willen indienen, moeten zij dit naar de overheid kunnen uiten. Als de overheid open staat voor het luisteren naar die signalen en klachten, heeft zij een krachtig instrument in handen om te weten en te leren wat wel voor inburgeraars werkt en wat niet.
Wanneer de overheid klachten professioneel behandelt, haalt zij de ervaringen van burgers van buiten naar binnen en geeft ze het perspectief van burgers een plek. Bij een behoorlijke inburgering hoort daarom een professionele klachtenprocedure. Hieronder wordt uitgelegd wat de ombudsman onder goede klachtbehandeling verstaat.

2.6.2 Wat is er nodig voor goede klachtbehandeling?

Het doel van klachtbehandeling is tweeledig. In de eerste plaats bekijkt de overheid of er een oplossing mogelijk is voor de burger. In de tweede plaats zorgt de overheid ervoor dat zij leert van klachten. De Nationale ombudsman beschrijft in zijn 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling' wat er nodig is om deze twee doelen te bereiken.[33] Hij heeft vijf vuistregels opgesteld, die tijdens de klachtbehandeling als leidraad kunnen dienen.

- Wees alert: herken onvrede, herken de klacht.
- Bied toegang: werp geen onnodige drempels op.
- Voorkom klachten: ga actief op zoek naar knelpunten.
- Leer van klachten: registreer en analyseer zoveel mogelijk klachten, signalen, meldingen.
- Wees er snel bij en probeer ervoor te zorgen dat er een echte oplossing komt voor de klacht.

Daarnaast heeft de ombudsman een aantal handvatten voor behoorlijke klachtbehandeling opgesteld naar aanleiding van zijn ervaringen met de recente decentralisatie in het sociale domein en de implicaties daarvan voor de burger.[34]
Deze decentralisatie laat zien dat burgers die hulp en ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld als het gaat om toegang tot zorg, veel knelpunten ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontbreken van een duidelijk en laagdrempelig aanspreekpunt, van het kastje naar de muur gestuurd worden, geen luisterend oor en geen oog hebben voor

33 *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*: Werken aan oplossingen en leren van klachten (Nationale ombudsman, 2018/005).
34 *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*: onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties (Nationale ombudsman, 2017/035).

eigen inbreng van de burger. De ombudsman benadrukte in zijn rapport over decentralisatie in het sociale domein dat het succes van een nieuw stelsel in belangrijke mate afhankelijk is van een goede dienstverlening door gemeenten en andere betrokken instanties. Diezelfde afhankelijkheid van een goede dienstverlening zien we ook terug bij de uitvoering van het (nieuwe) inburgeringsstelsel.
Ook hier hebben we te maken met burgers die hulp en ondersteuning nodig hebben, die zich in een kwetsbare positie bevinden. De handvatten die de ombudsman in het kader van decentralisatie voor gemeenten heeft opgesteld luiden als volgt:

- De burger treft altijd een luisterend oor.
- Geen contract zonder goede klachtregeling.[35]
- De klachtregeling is laagdrempelig en informeel.
- Door te leren van klachten verbeteren gemeenten hun dienstverlening.

Hieronder geeft de ombudsman aan welke acties van de overheid worden verwacht om klachtbehandeling bij inburgering te laten slagen.

2.6.3 Een vertaling naar klachtbehandeling bij inburgering

Om de hierboven genoemde uitgangspunten ten behoeve van klachtbehandeling van inburgeraars succesvol te kunnen toepassen, dient de overheid in haar gedrag te laten zien dat zij zich er van bewust is dat een deel van de inburgeraars niet snel kritische geluiden zal laten horen. Er bestaat bijvoorbeeld argwaan richting de overheid, men voelt zich sterk afhankelijkheid van de overheid, of men weet niet dat men überhaupt ongenoegen kan uiten richting de overheid. Overheidsmedewerkers moeten daarom duidelijk aangeven dat de mogelijkheid bestaat om kritisch te zijn of om aan te geven dat er een probleem is. Dit dient in het persoonlijk inburgeringsplan te worden vastgelegd.

Ook kan de overheid zelf klachten ophalen bij inburgeraars en hulpverleners door geregeld te vragen of men tevreden is en of er aandachtspunten zijn. Belangrijk daarbij is dat de inburgeraar zich veilig voelt en dat hij of zij weet dat er geen negatieve consequenties verbonden zijn aan een klacht.

Aangezien de inburgeraar met veel instanties te maken heeft tijdens zijn inburgeringstraject, is het belangrijk dat zowel inburgeraar als hulpverlener weten bij wie ze terecht kunnen als ze een klacht hebben. Het moet daarbij niet uitmaken waar iemand met zijn klacht komt. De inburgeraar of zijn hulpverlener worden geholpen waar zij aankloppen. Dat kan door de klacht zelf op te pakken of door ervoor te zorgen dat de klacht op de juiste plek terecht komt. Binnen de inburgeringsketen (gemeentelijk of regionaal) kan tijdens regelmatig overleg geïnventariseerd worden welke knelpunten er zijn vanuit het perspectief van de inburgeraar.

35 De gemeente gedraagt zich als 'goed opdrachtgever' en stuurt (gericht) op verbetering in dienstverlening en communiceert dit duidelijk met de gecontracteerde partijen, de opdrachtnemers. Bij de uitbesteding van publiekrechtelijke taken maakt de gemeente (of gemeenschappelijke regeling) als opdrachtgever met haar opdrachtnemers afspraken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt. Als opdrachtgever maakt zij hierover duidelijke afspraken met de 'uitbestede dienst' en houdt een vinger aan de pols.

Een persoonlijke, betrokken en oplossingsgerichte aanpak is cruciaal voor een professionele en zinvolle klachtbehandeling. Voorkom daarbij dat een klacht onnodig wordt gejuridificeerd. Dit betekent ook dat indien blijkt dat de inburgeraar schade oploopt en de overheid redelijkerwijs moet concluderen dat zij hierin een aandeel heeft, dat de overheid zich coulant opstelt en de schade (deels) dient te vergoeden, of op een andere wijze voor een oplossing dient te zorgen.

Puntsgewijs mag de inburgeraar ten aanzien van klachtbehandeling verwachten dat de overheid:

- *Duidelijk aangeeft dat een inburgeraar kritisch mág zijn en een klacht mág indienen en dit vastlegt in het persoonlijk inburgeringsplan. Voor een gevoel van veiligheid zorgt.*
- *Ervoor zorgt dat de inburgeraar en hulpverleners weten bij wie ze terecht kunnen om een klacht in te dienen.*
- *Persoonlijk, betrokken en oplossingsgericht handelt en juridisering van een probleem voorkomt.*
- *Actief klachten en signalen ophaalt bij inburgeraars en hulpverleners.*
- *Zich coulant opstelt wanneer de inburgeraar schade oploopt en de overheid redelijkerwijs moet concluderen dat zij hierin een aandeel heeft.*

Het verhaal van Milka

Milka Yemane – zelf als kind gevlucht uit Eritrea - richtte met haar moeder de stichting Lemat op om de kwetsbare groep Eritrese vluchtelingen te helpen met inburgeren in Nederland.

'Een taal leren zonder schoolse vaardigheden is als een autoband verwisselen zonder krik.'

'Begin jaren negentig vluchtte ik met mijn moeder en broertje uit Eritrea. Na een jaar in een asielzoekerscentrum verhuisden we naar Assen. Als enige Eritrese gezin in de stad hadden we veel contact met Nederlanders en burgerden we snel in. Maar voor de grote groep Eritrese vluchtelingen die de afgelopen jaren zijn aangekomen, is dat helemaal niet zo eenvoudig. Zij hebben veel minder contact met Nederlanders. Daarom heb ik drie jaar geleden samen met mijn moeder de stichting Lemat opgericht. Lemat betekent 'opbloeien' in het Tigrinya, de meest gesproken taal in Eritrea. Met onze stichting begeleiden we Eritrese nieuwkomers in het inburgeringsproces en verzorgen we voor Nederlandse instanties trainingen in interculturele vaardigheden om met deze kwetsbare doelgroep om te gaan.

De Nederlandse overheid vraagt veel zelfredzaamheid van nieuwkomers. Maar een groot deel van de Eritreeërs die nu in Nederland zijn aangekomen, is afkomstig uit landelijke gebieden. Deze mensen hebben niet veel scholing gehad en missen computer-vaardigheden. Aan de vele Eritrese inburgeraars die bij de stichting Lemat terechtkomen, merken we dat de taal- en inburgeringscursussen totaal niet aansluiten bij hun behoeften en mogelijkheden. Dat heeft te maken met ontbrekende studievaardigheden en cultuurverschillen.
Nederlandse kinderen leren vanaf de lagere school om te plannen en huiswerk te maken. Als er een toets komt, weten ze dat ze van tevoren moeten oefenen. Mensen die op het platteland van Eritrea nauwelijks een opleiding hebben gehad, missen die vaardigheden. Maar een taal leren zonder schoolse vaardigheden is als een autoband verwisselen zonder krik. Om te kunnen leren, moet je eerst leren leren.
Daar komt bij dat veel NT2-methodes digitaal zijn. Dat maakt ze extra lastig voor mensen die er niet aan gewend zijn om met computers om te gaan. Bedenk alleen al dit: als je niet snel kunt typen, ben je veel te lang bezig om een antwoord in te tikken. Dan is de les alweer voorbij voor je het weet. Het digitale onderwijs heeft ook als nadeel dat er weinig Nederlands wordt gesproken in de les, terwijl dat nu juist zo belangrijk is om de taal onder de knie te krijgen. Met de stichting Lemat organiseren we taalklassen waarin we mensen de tools geven om te leren. Want we merken dat ze ontzettend graag willen, ze hebben alleen ondersteuning op maat nodig.
Wat we onze cursisten ook leren, is dat vragen stellen in Nederland een belangrijk deel van het onderwijs is. In Eritrea staat de docent voor de klas en de leerlingen luisteren; het is daar heel hiërarchisch. Hier is het juist de bedoeling dat je vragen stelt als je iets niet begrijpt. Als je dat niet doet, gaat de docent verder en mis je de aansluiting. Maar ook als docenten vragen: 'Is alles duidelijk? Heb je het begrepen?', zijn Eritreeërs geneigd om ja te zeggen, ook als het niet zo is. Dat is uit beleefdheid. Ze willen geen extra beslag

omdat zij iets niet begrijpen. Met onze stichting leren wij onze Eritrese deelnemers zulke culturele vaardigheden: stel vragen als je iets niet begrijpt en zeg niet ja als je nee bedoelt. Ook leren we hun dat leren belangrijk is.

Veel mensen hebben na hun vlucht uit Eritrea eerst in andere Afrikaanse landen gewoond en gewerkt. Daar gingen ze direct aan de slag, nog voordat ze de taal kenden. De woorden die ze nodig hadden, pikten ze wel op in de praktijk. Maar zo werkt het niet in Nederland: je moet eerst de taal leren voor je werk kunt krijgen. Dat maken wij duidelijk. Maar niet alle Eritrese inburgeraars komen bij ons terecht. Het zou daarom veel beter zijn als er in de taal- en inburgeringslessen rekening gehouden zou worden met zulke culturele verschillen.
Daar komt bij dat de inhoud van de inburgeringslessen vaak geen connectie heeft met de zaken waar de Eritrese inburgeraars op dat moment in hun leven mee te maken hebben. Hoe belangrijk is het voor een nieuwkomer uit Eritrea om te weten hoe je in Nederland een huis koopt? Een geboren Nederlander verdiept zich daar ook pas in als het aan de orde is. Stem de inhoud van de cursussen liever af op wat mensen nodig hebben om een start te maken in Nederland. Ook hier is ons pleidooi dus maatwerk.

Het inburgeringssysteem is zo ingericht, dat mensen die herhaaldelijk zakken voor de examens, uiteindelijk ontheffing krijgen van de inburgeringsplicht. Doordat de cursussen niet goed aansluiten bij de mogelijkheden van Eritrese inburgeraars, krijgen velen van hen uiteindelijk zo'n ontheffing. Maar daar is niemand bij gebaat. Als de overheid het inburgeringssysteem zou aanpassen, zouden veel meer mensen de taal en vaardigheden leren die ze nodig hebben om hun eigen plaats te vinden in de Nederlandse maatschappij. Dat vraagt om lessen die inhoudelijk beter aansluiten bij wat inburgeraars op dit moment nodig hebben. Het vraagt om veel meer interactie in het Nederlands tussen inburgeraars en Nederlanders, in de les en daarbuiten. Nu zijn Eritreeërs vaak gehuisvest in groepswoningen met andere Eritreeërs en zitten ze met elkaar in één klas. Inburgeren gaat makkelijker als je als groep niet bij elkaar zit, maar gedwongen wordt om met Nederlanders om te gaan. Investeren in begeleid vrijwilligerswerk zou daar ook aan bijdragen. Een groepje Eritreeërs wilde bijvoorbeeld graag aan de slag als vrijwilliger in een verzorgingshuis. Het verzorgingshuis had daar ook wel oren naar, maar de begeleiding kostte te veel tijd, waardoor het niet kon doorgaan. De overheid zou hierin kunnen investeren. Verder is aandacht voor cultuurverschillen en studievaardigheden tijdens de inburgering essentieel. En het aantal lesuren zou voor deze doelgroep omhoog moeten.
Het kost meer tijd, meer aandacht, meer individuele begeleiding, maar dan lukt het ook deze kwetsbare groep laagopgeleide Eritrese nieuwkomers om de taal te leren en het inburgeringsexamen te halen. Dat is duurzaam inburgeren.'

3 DE INBURGERAARS VAN NU VERDIENEN OOK EEN GOEDE START

3.1 Inleiding

Het huidige inburgeringsstelsel kent te veel belemmeringen om inburgering als start van de participatie in de Nederlandse samenleving optimaal te benutten. De minister streeft ernaar het inburgeringsbeleid per 2020 ingrijpend aan te passen en te verbeteren.[36]
Een grote verandering die de minister voorstelt is onder meer dat een inburgeraar na 2020 geen lening meer hoeft af te sluiten en dat een belangrijke, begeleidende en regievoerende rol voor gemeenten is weggelegd waarbij samen met de inburgeraar wordt gezocht naar het juiste persoonlijke inburgeringstraject.

Maar wat betekent dit voor de huidige en toekomstige inburgeraars die al zijn gestart of gaan starten vóór de stelselwijziging medio 2020? Ook voor deze nieuwkomers geldt dat zij moeten kunnen meedoen en een goede start nodig hebben. Zij kunnen niet in 2020 opnieuw starten met inburgering, het moet nu gebeuren. Het gaat om een grote groep inburgeraars. Desgevraagd liet DUO weten dat er op peildatum 1 mei 2018 nog 84.459 inburgeringsplichtigen zijn die vallen onder de huidige inburgeringswet. Niet alleen inburgeraars zelf, maar ook de overheid en de samenleving hebben er belang bij dat de huidige en komende inburgeraars in hun gemeente duurzaam inburgeren.

De ombudsman beschrijft in dit hoofdstuk de knelpunten voor huidige inburgeraars en geeft aan wat de overheid nu al zou kunnen en moeten doen om de inburgeraars van de komende jaren een goede start te geven.

3.2 Wat gaat de minister doen voor de huidige inburgeraars?

De minister onderkent dat er nu al iets moet gebeuren voor de huidige inburgeraars. In de brief van 27 juni 2018[37] laat minister Koolmees de Tweede Kamer weten een aantal verbeteringen in het huidige stelsel doorgevoerd te hebben of te willen doorvoeren om zo tegemoet te komen aan knelpunten die in de praktijk zijn geconstateerd. In de brief noemt hij de volgende punten:

- Wijziging van de Wet Inburgering per 1 oktober 2017 waarin de participatieverklaring is ingevoerd en de maatschappelijke begeleiding is vastgelegd. Gemeenten ontvangen voor maatschappelijke begeleiding een bedrag van 2370 euro[38] per asielgerechtigde.
- Gemeenten hebben toegang gekregen tot het informatiesysteem inburgering van DUO. Dit betreft periodieke rapportages op gemeenteniveau over het aantal personen dat aan de inburgeringsplicht heeft voldaan en het aantal personen dat de inburgeringstermijn dreigt te overschrijden.

36 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018.
37 Brief van de minister van SZW van 27 juni 2018 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.
38 Dit bedrag ontvangen gemeenten in de praktijk al vanaf 1 januari 2016 (daarvoor was het 1000 euro) voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden en hun nareizende familieleden.

- De websites van DUO en Blik op Werk zijn gebruikersvriendelijker gemaakt en worden dit najaar geëvalueerd.
- Cursusaanbieders zijn nu verplicht (Handleiding Blik op Werk, 2018) het juiste inburgeringsniveau vast te stellen door het afnemen van een intaketoets om zo een goed advies te kunnen geven over de juiste cursus.
- Sinds 2017 wordt de kwaliteit van de cursussen verbeterd door meer controle (toezicht in de klas) en sinds medio 2018 worden door Blik op Werk financiële audits uitgevoerd bij cursusinstellingen en worden duale trajecten gestimuleerd.
- De uren besteed aan een NT2 cursus en pogingen staatsexamen NT2 tellen mee voor ontheffing bij aantoonbaar geleverde inspanningen. Hetzelfde geldt voor de uren besteed aan alfabetisering die zullen worden meegeteld voor de ontheffing vanwege niet leerbaarheid.
- Een opleiding op MBO 2 niveau wordt een grond voor verlenging van de inburgeringstermijn.

De minister zegt verder in de brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2018 gemeenten te willen faciliteren in het ontwikkelen van werkwijzen die in lijn zijn met het huidige stelsel, maar ook recht doen aan het nieuwe stelsel en die bijdragen aan het succesvol laten inburgeren en participeren van de mensen die daar nu om vragen. Hierbij denkt hij aan pilots en laat hij een inventarisatie uitvoeren naar 'good practices' in gemeenten die al een actieve rol op zich hebben genomen.

3.3 Knelpunten voor huidige inburgeraars; waar zijn zij nu mee geholpen?

Het is goed en duidelijk dat de minister oog heeft voor de huidige inburgeraar en dat hij nu al inzet op verbeteringen. Daarbij worden een aantal knelpunten voortvarend opgepakt. Feit blijft wel dat inburgeraars de komende jaren nog leningen moeten afsluiten, informatie moeten zoeken op de website van DUO, passende taalscholen moeten vinden en te maken hebben met het huidige boetestelsel.

De ombudsman vraagt hierbij speciale aandacht voor analfabeten en laaggeletterden. Onder het huidige stelsel hebben velen van hen een ontheffing van de inburgeringsplicht gekregen of zijn bezig met een dergelijke ontheffing. Hij wijst bijvoorbeeld op de ervaringen van Milka, die ziet dat veel Eritrese inburgeraars uiteindelijk een ontheffing krijgen, omdat het huidige aanbod niet aansluit op hun mogelijkheden. Maar ook deze groep moet mee kunnen doen en verdient dat ook in hen geïnvesteerd wordt. Niet voor niets is voor dergelijke ontheffingen onder het nieuwe inburgeringsstelsel geen plaats meer. De minister stelt voor deze groep inburgeraars speciale aandacht te geven via een speciale leerroute.[39] Voor de huidige groep inburgeraars met een ontheffing is het noodzakelijk dat ook nu al wordt bekeken wat zij nodig hebben om hun zelfredzaamheid te bevorderen. Wellicht zal bijvoorbeeld het Nederlands schrijven niet haalbaar zijn maar is een vakopleiding wel een mogelijkheid. Hierbij is uiteraard van belang dat duidelijk wordt vastgelegd wanneer iemand dan aan zijn inburgeringsplicht heeft voldaan.

39 Brief van de minister van SZW van 2 juli 2018: voor personen waarbij objectief is vastgesteld dat hun leervermogen dermate beperkt is, dat de reguliere examenroute geen optie is, wordt de Z-route (zelfstandig met taal) geïntroduceerd.

Extra aandacht voor deze groep vergt een grote inspanning van de overheid en kan alleen vorm en inhoud krijgen als dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt van alle betrokken overheidsinstanties. De minister geeft in zijn antwoord op vragen, gesteld bij het overleg van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 4 juli 2018, aan samen met gemeenten pilots te gaan uitvoeren om kwetsbare groepen intensief te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Deze pilots worden nu uitgewerkt. De ombudsman zal deze met grote belangstelling volgen en hoopt dat de grote groep huidige inburgeraars op korte termijn verbetering zullen ervaren.

Uit de klachten en signalen die de ombudsman ontvangt, de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd en uit eerdere onderzoeken en publicaties, komt naar voren dat de huidige inburgeraar problemen ondervindt die niet zonder meer worden opgelost door de aanpassingen die de minister voorstelt.

Kort samengevat komen de knelpunten op het volgende neer:

- Het is niet (altijd) duidelijk waar de inburgeraar terecht kan met vragen of problemen, zowel rondom de inburgering, het zoeken van (vrijwilligers)werk of een opleiding als ook bij maatschappelijke problemen. De inburgeraar is op dit moment erg afhankelijk van een eventuele proactieve houding van gemeenten, die op papier maar een beperkte rol hebben bij inburgering.
- Veel partijen zijn betrokken bij inburgering. Er gaat vaak wat mis. Oplossingsgerichtheid en een regievoerder worden hierbij gemist.
- De inburgeraar heeft moeite om informatie over zijn inburgering te vinden en te begrijpen. Het gaat daarbij onder meer om informatie over taalaanbieders, onduidelijkheid over de inhoud van contracten bij taalaanbieders en het boetestelsel.
- Het is moeilijk om zelf een passende taalcursus te vinden en er is een gebrek aan duale trajecten.
- Gemeenten kennen een grote diversiteit. Er is een toenemend aantal gemeenten dat zelf betrokken is of initiatieven steunt die inburgeraars beter op weg helpen en dat oog heeft voor persoonlijke omstandigheden. Maar dat geldt niet voor alle gemeenten, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende middelen. Er bestaat bijvoorbeeld veel verschil in gemeentelijk beleid bij het al dan niet vergoeden van reiskosten en over het wel of niet mogen doen van vrijwilligerswerk of stages naast het inburgeringstraject. Persoonlijke omstandigheden geven hierin geen doorslag. Inburgeraars kunnen hierdoor in de problemen raken, afhankelijk van de gemeente waar zij wonen en de mogelijkheid om aan een specifiek (tijdelijk) project mee te mogen doen.

Een Syrische mevrouw wordt door een gemeente verplicht drie dagen per week vrijwilligerswerk te doen aan de andere kant van de stad waarbij ze zelf de reiskosten moet betalen. Ze raakt in de knel, omdat ze de zorg heeft voor een gezin met vijf kinderen waarvan een aantal met grote problemen. Voor haar is het daardoor heel moeilijk om aandacht en tijd te kunnen besteden aan de taalcursus en haar inburgeringstraject loopt vertraging op.

- De overheid opereert niet als één overheid: zo blijkt een in het verleden door de gemeente verleende ontheffing niet door DUO/de Immigratie-en Naturalisatie-dienst zonder meer te worden overgenomen. Dit zorgt voor problemen bij naturalisatieverzoeken.[40]
- De gevolgen van het niet binnen de tijd halen van het inburgeringsexamen zorgt voor financiële problemen door de hoge boetes en terugbetalen van leningen.

De huidige problemen vinden voor een groot deel hun oorsprong in het ontbreken van een laagdrempelig aanspreekpunt en een oplossingsgerichte houding van de betrokken overheden. Kijkend naar de aard van de knelpunten en zijn visie op behoorlijke inburgering vindt de ombudsman dat de overheid nu al aan de slag dient te gaan met het toepassen van de punten zoals in de visie weergegeven. Hieronder noemt hij enkele punten uit zijn visie die in de dagelijkse contacten tussen overheid en inburgeraar al kunnen worden waargemaakt.

- *Handel vanuit een maatwerk gedachte: investeer in persoonlijk contact met iedere inburgeraar, kijk eerst naar wat nodig is in plaats van naar de regels, handel als één overheid.*
- *Breng eerst de basis op orde: zorg voor een vast aanspreekpunt, die laagdrempelig te bereiken is.*
- *Wees ambitieus in de informatievoorziening: ook hier, investeer in persoonlijk contact, vergewis je ervan dat iemand de informatie begrijpt zoals die is bedoeld.*
- *Benut de kracht van een klacht: geef aan dat het uiten van ongenoegen mag, leg dit vast in het persoonlijk inburgeringsplan, wees proactief in het zelf ophalen van klachten en signalen. Wanneer iemand een klacht indient: handel persoonlijk, betrokken en oplossingsgericht.*

Ondanks hun – op papier – beperkte rol bij inburgering, vindt de Nationale ombudsman het positief dat meer en meer gemeenten zich proactief opstellen in het begeleiden van inburgeraars. Een tweetal voorbeelden:[41]

In de gemeente Leiden krijgt inburgering sinds oktober 2015 vorm via het programma Leidse Inburgering. De gemeente ondersteunt en begeleidt statushouders om zo snel mogelijk sociaal en economisch zelfstandig te worden. Door middel van werk, sociale contacten en maatschappelijke participatie vinden ze bovendien een eigen plek in de Leidse samenleving. Inburgeraars zijn in Leiden 24 uur per week actief bezig met hun inburgering, ontwikkeling en instroom naar school of op de arbeidsmarkt. Elke inburgeraar is gekoppeld aan een mentor, afkomstig uit het vrijwilligersnetwerk, dat een belangrijke bijdrage levert voor het draagvlak in de gemeente. Vanuit de gemeente neemt de klantmanager een cruciale rol in: hij of zij heeft persoonlijk contact met de inburgeraar, leert de inburgerende persoon echt kennen en investeert daarin.

40 Significant, Evaluatie Wet inburgering 2013: *Inburgering, systeemwereld versus leefwereld.*
41 De Nationale ombudsman heeft gedurende zijn onderzoek verschillende gemeenten gesproken die zich proactief opstellen bij de inburgering van nieuwkomers. De ombudsman beschrijft deze voorbeelden om te laten zien dat verschillende gemeenten al experimenteren met nieuwe manieren om inburgeraars sneller te laten integreren of aan het werk te laten gaan. Hij heeft niet onderzocht of de werkwijze van deze gemeenten behoorlijk is en spreekt daar dus geen oordeel over uit.

De gemeente Veldhoven zag dat veel inburgeraars met een asielachtergrond in de bijstand bleven. Er was een haperende uitstroom naar betaald werk. Inburgeraars willen vaak wel werken, maar ervaren daar drempels voor (vanwege (persoonlijke) achtergrond en tijdsgebrek bijvoorbeeld). De gemeente is een samenwerking aangegaan met Social Impact Finance, een organisatie die Social Impact Bonds (SIB) ontwerpt. Een SIB is een vorm van financiering waarbij private investeerders geld investeren in maatschappelijke problemen (zoals het in de bijstand blijven van statushouders). Met dat geld worden de inburgeraars snel aan werk geholpen, onder meer door intensieve taallessen. De gemeente zelf is sterk gekort op middelen voor integratieprojecten. Door de SIB kunnen de inburgeraars nu bijvoorbeeld taallessen volgen bij het taalinstituut Regina Coeli. Dat in combinatie met een inburgeringsprogramma verzorgd door Social Impact Finance, maakt dat de inburgeraars veel meer Nederlands (moeten) spreken dan wanneer sec taalonderwijs bij een taalschool wordt gevolgd. De aansluiting op de arbeidsmarkt wordt op die manier verbeterd. Mensen kunnen eerder aan betaald werk komen. Daardoor bespaart de gemeente op bijstandskosten. Die besparing vloeit gedeeltelijk terug naar de investeerders, die zo rendement halen op hun investering.

Zo zijn er meerdere gemeenten die, ieder op hun eigen manier, al investeren in een verbeterde uitvoering van het (huidige) inburgeringsstelsel. De minister geeft aan dat hij een inventarisatie laat uitvoeren naar 'best practices' in gemeenten. De ombudsman dringt erop aan dat gemeenten dit niet afwachten, maar hier nu onderling al mee aanvangen. Zo kunnen zij elkaar inspireren om die verbetering ook nu al daadwerkelijk waar te kunnen maken.

Een hulpverlener:

'Wat me opvalt, is dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op haar inburgeraars. De gemeente weet bijvoorbeeld niet hoeveel statushouders zij heeft. Dat levert problemen op. De gemeente wil bijvoorbeeld dat inburgeraars een duaal traject volgen: leren in combinatie met vrijwilligerswerk. Dat is heel nuttig, en veel mensen die bij ons op school zitten, willen dat graag. Maar ze krijgen het niet aangeboden, omdat de gemeente niet weet welke mensen ervoor in aanmerking komen. Op die manier komen alleen de assertieve mensen in een duaal traject terecht: degenen die er zelf achteraan gaan. Dat levert ongelijkheid op.'

Een advies van Milka:

'Een groepje Eritreeërs wilde graag aan de slag als vrijwilliger in een verzorgingshuis. Het verzorgingshuis had daar ook wel oren naar, maar de begeleiding kostte te veel tijd, waardoor het niet kon doorgaan. De overheid zou hierin kunnen investeren.'

De ombudsman roept daarom de overheid, centraal en decentraal, op om niet de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel af te wachten maar vanaf dit moment al te starten met het uitvoeren van zijn visie op behoorlijke inburgering. Zie inburgering als een duurzame investering, geef inhoud aan maatwerk, breng de basis op orde, wees ambitieus in de informatievoorziening en sta open voor klachten om er beter van te worden. Hierdoor kan de huidige inburgeraar binnen stelsel dat vooralsnog vooral 'demanding' is voor de inburgeraar, toch rekenen op een overheid die 'supporting' is.

De Nationale ombudsman sluit hierna af met een concrete oproep aan de minister van SZW, DUO, gemeenten, ambtenaren en alle inburgeraars.

Het verhaal van Yuri en Eline

Voor de liefde verliet Yuri zijn vaderland Cuba. Hij trouwde met de Nederlandse Eline.

‘Je zou moeten kunnen kiezen voor een traject dat bij jou past.’

‘Voordat Yuri naar Nederland kwam, heb ik alles goed uitgezocht’, vertelt Eline. 'Ik maakte gebruik van de site van de IND en we hadden contact met andere mensen die naar Nederland waren gekomen. Daardoor wisten we dat Yuri inburgeringsplichtig was. De inburgeringsplicht ging in op de dag dat Yuri zijn verblijfsvergunning kreeg, in januari 2013.’

‘Ik was leraar in Cuba’, vertelt Yuri, ‘en hoopte dat in Nederland ook te kunnen worden. Maar geld was echt een probleem en daarom voelde ik een grote verantwoordelijkheid om direct aan het werk te gaan. Ik had geen tijd of geld om me om te scholen. Als je geen vluchteling bent, moet je de inburgering zelf betalen. Je kunt daarvoor wel een lening krijgen, maar ik schrok van de bedragen die taalscholen vragen voor hun cursussen. Ik dacht: ik heb mijn vrouw en haar familie hier in Nederland, dus ik koop een cursusboek Nederlands en ga zelf aan de slag, maar dat werkte niet. Toch wilde ik geen lening nemen. In Cuba kon ik van de wind leven, ik durfde hier absoluut geen duizenden euro’s uit te geven aan een taalcursus. Daarom ging ik gratis cursussen volgen. De vrijwilligers zetten zich erg voor ons in, maar helaas was het niveau van mijn cursusgenoten erg laag en onderling spraken groepjes hun eigen taal. Ik denk dat de voertaal hooguit 50 procent van de tijd Nederlands was.
Ik raakte ook erg gespannen door de tijdsdruk: als ik niet binnen drie jaar geslaagd zou zijn voor al mijn examens, zou ik een boete krijgen. Het voelde alsof mij iets werd opgelegd, zonder dat duidelijk was wat het nut ervan was. Ik had niet het idee dat de eisen waaraan ik moest voldoen, me hielpen om snel mijn plaats te vinden in de Nederlandse maatschappij.
Naar Nederland komen is een grote stap, het vraagt ook emotioneel veel van je. Bovendien kregen we al snel ons eerste kindje. Ik had dus erg veel aan mijn hoofd.’
Eline merkte dat Yuri gefrustreerd raakte: ‘Toen bleek dat hij de taal niet snel genoeg onder de knie kreeg om in Nederland als leraar aan het werk te gaan, wilde hij zich liever op ander werk richten.’ ‘Ik had heel graag eerst op een basaal niveau leren communiceren, in combinatie met werk’, vult Yuri aan. ‘Er zijn genoeg banen waarvoor je het Nederlands niet perfect hoeft te beheersen. Als inburgeraars meer tijd krijgen dan die drie jaar die er nu voor staan, kunnen ze zelf voor hun inkomsten zorgen. Dat is goed voor hen én voor de Nederlandse maatschappij. Daarnaast kunnen ze dan de taal leren, in een combinatie van les en oefenen in de praktijk. Nederlands praten met Nederlanders is ontzettend belangrijk om de taal onder de knie te krijgen.’

Met zelfstudie, cursussen van vrijwilligers en vooral hulp van zijn vrouw en haar familie bereidde Yuri zich voor op de examens. ‘De examens vond ik lastig, maar ik haalde ze allemaal in één keer. Alleen tegen het examen luistervaardigheid zag ik op. Dat stelde ik uit, zodat ik meer tijd had om te oefenen. Toen ik het examen aanvroeg, moest ik nog even wachten en toen zat de inburgeringstermijn er bijna op. Helaas had ik in die periode gezondheidsklachten. Ik voelde me erg slecht en heb het examen niet gehaald.

Kort daarna kreeg ik een goede behandeling en zes weken later haalde ik het examen alsnog, met een tien! Maar omdat de inburgeringstermijn toen net verstreken was, kreeg ik een boete van 1250 euro. Dat vond ik heel onrechtvaardig. We hebben bezwaar gemaakt en een doktersverklaring meegestuurd. Uiteindelijk werd de boete verlaagd naar 750 euro. Mijn gezondheidsklachten speelden daarbij geen rol. De boete ging alleen omlaag omdat ik inmiddels alle examens had gehaald. Er werd me ook tegengeworpen dat ik geen lessen had gevolgd bij een taalschool met een keurmerk. Maar dan had ik een dure lening moeten afsluiten.

Tijdens de inburgering had ik graag meer persoonlijk contact gehad. In Nederland gebeurt een hoop op papier, maar in Cuba is de communicatie veel persoonlijker. Het is prettig als iemand de inburgering begeleidt. Iemand die goed uitlegt wat het belang ervan is, zodat je niet het gevoel krijgt dat je alleen maar aan de regeltjes moet voldoen omwille van de regels. Je moet een perspectief hebben. Ook voor het leren van de taal is meer persoonlijk contact met Nederlanders nodig. En de inburgering zou vooral gericht moeten zijn op wat je nodig hebt om hier aan het werk te gaan. Niet iedere inburgeraar hoeft de taal op hetzelfde niveau te beheersen. Er zijn hoogopgeleide nieuwkomers die gewend zijn aan theorie en die de examens in een halfjaartje halen. Maar we hoeven niet allemaal bij Philips op kantoor te werken. Je zou moeten kunnen kiezen voor een traject dat bij jou past. Voor de een is dat theoretisch, voor de ander praktisch. Ook de termijn zou flexibeler moeten zijn. Zelf heb ik ook nog meer tijd nodig om mijn Nederlands beter te maken – ook al ben ik geslaagd voor al mijn examens! Ik concentreer me nu op werk, want ik wil een eigen bedrijf oprichten. Maar in de loop van de tijd zal mijn taalbeheersing steeds beter worden.'

Een oproep aan U!

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Als stelselverantwoordelijke kunt u gemeenten, DUO en andere uitvoeringsinstanties nu en in de toekomst waar nodig en mogelijk faciliteren om de dienstverlening op maat in de praktijk mogelijk te maken. Kom ook met een oplossing voor de huidige groep inburgeraars, die nog onder het 'oude' systeem vallen. Overweeg daarnaast om inburgeraars en hun vertegenwoordigers niet alleen een stem te geven in de stelselherziening, maar hen blijvend te gebruiken als klankbord.

Aan DUO
Nu alom is vastgesteld dat er grote belemmeringen bestaan voor inburgeraars en het stelsel pas op zijn vroegst medio 2020 verandert, is het belangrijk dat u nu bij dreigende problemen voor inburgeraars zich ruimhartig, oplossingsgericht en inventief opstelt, als het bijvoorbeeld gaat om sanctionering en terugbetaling van leningen. Moedig uw medewerkers aan dit te doen en geef hen de noodzakelijke ruimte. Werk waar nodig samen met anderen, zoals gemeenten, als de situatie daar om vraagt.

Aan het college van burgemeester en wethouders
Ga nu al aan de slag met de visie van de Nationale ombudsman. Kent u de inburgeraars in uw gemeente? Of is een inventarisatie noodzakelijk? Ga in gesprek met uw inburgeraars en vraag wat zij nodig hebben. Ga met de partners binnen uw gemeente in gesprek om te bezien wat er nu al gedaan kan worden om inburgeraars een goede start te geven. Moedig uw medewerkers aan om oplossingsgericht te zijn bij problemen die inburgeraars ervaren en geef hen de noodzakelijke ruimte. Werk proactief samen met anderen, zoals DUO, als de situatie daar om vraagt.

Aan gemeenteraadsleden
Bevraag het gemeentebestuur over hoe het er met de inburgeraars in uw gemeente voor staat en welke maatregelen het bestuur van plan is te nemen om nu al in te zetten op een goede begeleiding van inburgeraars.

Aan alle ambtenaren
U bent de schakel tussen de inburgeraar en de overheid en heeft daarmee een belangrijke rol te vervullen bij de hulp en ondersteuning van inburgeraars. Wij moedigen u aan om steeds vanuit het perspectief van de inburgeraar te kijken wat er nodig is. Mocht u al beginnen met het opstellen van een persoonlijk inburgeringsplan, zorg ervoor dat dit voldoende ruimte laat voor veranderende omstandigheden bij de inburgeraar. De oplossing en niet de regel is leidend. Vraag aan uw bestuurder om deze ruimte.

Aan alle inburgeraars
Laat uw stem horen en vraag om een passende oplossing. Dien een klacht in, niet alleen om uw eigen probleem met de overheid op te lossen, maar ook om de overheid te helpen haar dienstverlening aan andere inburgeraars te verbeteren.

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, oktober 2018