

Vergaderjaar 2024–2025

35 483

Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2021)

N

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2025

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is van kracht sinds 1 januari 2022. Omdat het stelsel is ingericht als lerend stelsel, is in de tweede helft van vorig jaar een aantal onderzoeken afgerond. Deze onderzoeken geven eerste inzichten hoe het met de uitvoering van de Wi2021 gaat. Uit de onderzoeken blijkt enerzijds dat gemeenten een dekkend inburgeringsaanbod hebben gerealiseerd en inburgeraars over het algemeen positief zijn over de Wi2021 en anderzijds dat er verbetermogelijkheden zijn in het stelsel.

U vindt de link naar één rapport hieronder in de voetnoot¹ en de twee andere rapporten in de bijlage evenals mijn begeleidende brief d.d. 26 november 2024 bij de aanbieding van de rapporten aan de Tweede Kamer.

Conform de toezegging van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het verzoek van Eerste Kamerlid Van Gorp dat hieraan vooraf is gegaan informeer ik u jaarlijks over de monitoring van de Wi2021.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie

¹ De link naar de jaarrapportage: Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2023 | CBS. De link naar het dashboard: Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI) (cbs.nl)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2024

Aanleiding

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is op 1 januari 2022 in werking getreden. Het maatschappelijk doel van de wet is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk. Zo beoogt de wet bij te dragen aan de integratie en participatie van nieuwkomers in Nederland. Een goed werkend inburgeringsstelsel geeft nieuwkomers een stevige basis om hun leven in Nederland vorm te geven.

De wet is ingericht als lerend, adaptief stelsel, waarin ruimte is om te leren van de uitvoering en inburgeraars en aanpassingen in de regelgeving tijdig en relatief snel doorgevoerd kunnen worden. Daarom is samen met de ketenpartners het monitoring- en evaluatieplan (M&E-plan) opgesteld. Uw Kamer is hierover geïnformeerd met de brief van 17 december 2021². Het M&E-plan vervult de functie om op landelijk niveau informatie te verzamelen over de werking, het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wet. De onderzoeken die in het kader van het M&E-plan worden uitgevoerd, leveren inzichten en lessen op over enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uitvoering van de wet. In de afgelopen maanden is een aantal onderzoeken afgerond. Graag informeer ik uw Kamer met deze brief over de belangrijkste uitkomsten van deze onderzoeken.

Deze onderzoeken geven eerste inzichten hoe het met de uitvoering van de Wi2021 gaat. Ik wil dan ook beginnen met het benoemen dat veel al goed gaat: gemeenten hebben een dekkend inburgeringsaanbod gerealiseerd, inburgeraars zijn over het algemeen positief over de Wi2021 en inburgering wordt vaak gecombineerd met (vrijwilligers)werk. Maar ik zie ook punten die nog beter kunnen in ons stelsel. Daarom blijf ik met gemeenten, andere ketenpartners en inburgeraars zelf in gesprek om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de vraagstukken waar we tegenaan lopen.

Volgend jaar wordt de tussenevaluatie van de Wi2021 uitgevoerd. De uitkomsten daarvan verwacht ik eind 2025. Dit is nog te vroeg voor uitspraken over de doeltreffendheid van de Wi2021, maar de tussenevaluatie levert wel belangrijke inzichten op over de werking en kosten van de verschillende onderdelen van de wet. Op basis van de uitkomsten van deze tussenevaluatie stuur ik uw Kamer een beleidsreactie.

Inhoud brief

In deze brief komen de belangrijkste uitkomsten aan bod van de volgende onderzoeken:

1. De Jaarrapportage en het Dashboard Statistiek Wet inburgering over het jaar 2023 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)³. Deze statistiek, die het CBS in opdracht van het Ministerie van SZW heeft ingericht, bevat kwantitatieve gegevens op het niveau van individuele inburgeraars. Gemeenten, DUO, COA, Nuffic en SBB leveren hiervoor periodiek gegevens aan het CBS. Het CBS publiceert hier jaarlijks over, de laatste keer op 30 september 2024.

² Kamerstukken II 2020/21, 32 824, nr. 351.

³ De link naar de jaarrapportage: Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2023 | CBS. De link naar het dashboard: Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI) (cbs.nl)

2. De tweede rapportage in het kader van het Onderzoek perspectief inburgeraars van RegioPlan, OpenEmbassy en BMC, waarin verslag wordt gedaan van een online enquête onder inburgeraars, met een respons van ruim 4.000, aangevuld met kwalitatief onderzoek.
3. De derde meting van de Marktmonitor, uitgevoerd door Significant. Met dit onderzoek worden de belangrijkste ontwikkelingen op de inburgeringsmarkt gevolgd. De focus van deze derde meting lag op de samenwerking tussen gemeenten en taal- en participatieaanbieders.

Ad 1: Belangrijkste uitkomsten Statistiek Wet inburgering 2023

De Statistiek Wet inburgering van het CBS bevat op dit moment gegevens over de jaren 2022 en 2023. Eind 2023 waren er ruim 62.000 inburgeringsplichtigen onder de Wi2021, waarvan 41.000 asielmigranten en 21.000 gezins- en overige migranten. Daar waar asielmigranten evenredig met het inwoneraantal worden verdeeld over de gemeenten, zijn gezinsmigranten sterk geconcentreerd in de grote gemeenten. Het gevolg hiervan is dat de populatie inburgeraars in grote gemeenten er heel anders uitziet dan in kleinere gemeenten. Zo ligt het aandeel gezinsmigranten in de vier grootste gemeenten tussen de vijftig en zeventig procent, terwijl landelijk één op de drie inburgeraars gezinsmigrant is.

Vroege start in COA-opvang

Uit de cijfers van het CBS blijkt dat asielstatushouders na de statusverlening nog lang in de COA-opvang verblijven, gemiddeld ruim twintig weken. In die periode krijgen bijna alle statushouders van COA een aanbod voor voorinburgering. Driekwart van statushouders die een aanbod krijgt, geeft aan te willen deelnemen aan de voorinburgering. Van diegenen die instemmen, starten vier op de vijf statushouders daadwerkelijk met de voorinburgering. Van de totale populatie is bijna zestig procent gestart en heeft zestien procent de voorinburgering afgerond. Naast de deelname aan voorinburgering, heeft één op de vijf asielstatushouders tijdens de opvangperiode gewerkt. Tot slot onderneemt een deel van de gemeenten tijdens de opvangperiode al de eerste stappen in het kader van de inburgering. Voor bijna een kwart van de asielstatushouders is de brede intake al gestart voor de vestiging in de gemeente en bij acht procent van de statushouders is het Plan Inburgering en Participatie (PIP) dan al vastgesteld.

Tijdige start in gemeenten

Eén van de pijlers van de Wi2021 is dat inburgeraars zo snel mogelijk na statusverlening starten met hun inburgering; dit wordt de tijdige start genoemd. Voordat de inburgering kan beginnen, nemen gemeenten met alle inburgeraars een brede intake af en stellen ze op basis van de intake een PIP op.

Voor asielstatushouders voor wie de brede intake nog niet is begonnen tijdens de opvangperiode, duurt het na vestiging in de gemeente gemiddeld nog zo'n acht tot negen weken voordat het eerste gesprek in het kader van de brede intake plaatsvindt. Bij gezinsmigranten duurt dit gemiddeld langer, namelijk twaalf tot dertien weken.

Vervolgens zit tussen de start van de intake en de vaststelling van het PIP gemiddeld negen tot elf weken. Hierbij zijn de verschillen tussen asielstatushouders en gezinsmigranten klein.

In totaal duurt het voor asielstatushouders na vestiging in de gemeente gemiddeld vijftien weken totdat het PIP is vastgesteld en voor gezinsmigranten veel langer, namelijk 21 weken. Dit komt op de eerste plaats doordat gemeenten met bijna een kwart van de asielstatushouders met de

brede intake is begonnen voor vestiging in de gemeente en op de tweede plaats doordat het gemeenten relatief veel tijd kost om in contact te komen met de gezinsmigranten om het eerste gesprek te realiseren.

De leerroutes

In het PIP wordt vastgelegd welke leerroute de inburgeraar gaat volgen. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat van de asielstatushouders bijna zestig procent de B1-route gaat volgen, vijftien procent de Onderwijsroute en bijna dertig procent de Zelfredzaamheidsroute (Z-route). Van de gezinsmigranten gaat ruim negentig procent de B1-route volgen, acht procent de Z-route en één procent de Onderwijsroute. Wat opvalt is dat tussen 2022 en 2023 voor beide groepen het aandeel Z-routes is afgenomen en dat onder de asielstatushouders voor vrouwen het aandeel Z-routes hoger is dan voor mannen.

(Arbeids)participatie tijdens inburgering

Naast een tijdige start is dualiteit een belangrijke pijler van de Wi2021. Dit houdt in dat inburgeraars zoveel mogelijk al tijdens de inburgering werken of participeren in de Nederlandse samenleving. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat in het eerste jaar na vestiging in de gemeente één op de vijf asielmigranten betaald werk heeft gedaan. Wat daarbij opvalt is dat veel meer mannen dan vrouwen werken; ruim een kwart tot een derde van de mannen heeft gewerkt tegen één op de acht tot tien vrouwen. Daarnaast blijkt dat inburgeraars die de Z-route volgen veel minder vaak werken (één op de tien) dan inburgeraars die de B1-route of Onderwijsroute volgen. Vooral vrouwen die de Z-route volgen werken weinig, namelijk minder dan vijf procent.

Gezinsmigranten werken veel meer dan asielmigranten. Zestig procent van de gezinsmigranten heeft in het eerste jaar na vestiging gewerkt. Ook van deze groep werken meer mannen dan vrouwen: driekwart van de mannen heeft in het eerste jaar gewerkt tegen ruim de helft van de vrouwen.

Ad 2: Belangrijkste uitkomsten onderzoek Perspectief inburgeraars

Uit de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgezet en waarop ruim vierduizend inburgeraars hebben gereageerd, blijkt dat de grote meerderheid van de inburgeraars de meerwaarde van inburgering ervaart die met de Wet inburgering beoogd wordt. Ongeveer zeven op de tien inburgeraars zegt door de inburgering beter mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving, goed Nederlands te leren en veel over de Nederlandse samenleving te leren. Hierbij valt op dat gezinsmigranten over het algemeen iets minder positief zijn over de meerwaarde van inburgering dan asielmigranten en vrouwen iets minder positief zijn dan mannen.

Veel van de geënquêteerde inburgeraars combineren de inburgering met (vrijwilligers)werk. Betaald werk en vrijwilligerswerk samen genomen, combineert bijna de helft van de asielmigranten en twee derde van de gezinsmigranten (vrijwilligers)werk met inburgering. Dit is belangrijk omdat inburgeraars zo sneller de Nederlandse taal leren en zij door te werken direct bijdragen aan de Nederlandse samenleving. Ongeveer zes op de tien werkende inburgeraars vinden (vrijwilligers)werk en Nederlands leren goed te combineren.

Tijdige start in gemeenten

Bijna driekwart van de bevroegde inburgeraars vindt dat er tijdens de brede intake goed naar hen is geluisterd. Zij vinden dit belangrijk met het oog op een goede aansluiting van de inburgering bij hun persoonlijke ambitie. Daarnaast vindt bijna twee derde van de inburgeraars dat het PIP goed aansluit bij hun toekomstplannen. De verschillen in de tevredenheid over de in het PIP vastgelegde leerroute zijn vrij groot. Terwijl twee derde van de inburgeraars die de Onderwijsroute volgt tevreden is met deze leerroute, is ruim de helft van de inburgeraars die de B1-route volgt hiermee tevreden (57%) en van de inburgeraars die de Z-route volgt, is minder dan de helft tevreden met deze route (47%).

Gezinsmigranten

Gezinsmigranten moeten zelf een inburgeringscursus kiezen en bekostigen. Ongeveer één op de drie gezinsmigranten vindt het moeilijk om zelf een inburgeringscursus te vinden. Gemeenten spelen een belangrijke rol in de zoektocht van inburgeraars naar geschikt inburgeringsaanbod. Bijna de helft van de gezinsmigranten heeft de taallessen via de gemeente gevonden. Daarnaast heeft een derde van de gezinsmigranten het inburgeringsaanbod via internet gevonden. Vier op de tien gezinsmigranten onder de Wi2021 zouden graag meer informatie willen over het vinden van een goedkope taalcursus.

Voor de grote meerderheid van de gezinsmigranten die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2021 zijn de kosten van groot belang voor het kiezen van een taalcursus. Daarom zoeken zij vaak naar goedkope manieren om de Nederlandse taal te leren. Dit blijkt ook uit de keuzes die zij maken voor het leren van de taal: weliswaar volgt ruim veertig procent van de gezinsmigranten een taalcursus via een taalschool, maar daarnaast volgt ook veertien procent online lessen, ruim een kwart leert de taal via zelfstudie en tien procent leert Nederlands via partner, familie of vrienden.

Ad 3: Belangrijkste uitkomsten derde meting Marktmonitor

Uit de marktmonitor blijkt dat het volume van de inburgeringsmarkt is gegroeid van 90.000 in mei 2023 naar 100.000 inburgeraars een jaar later. Tegelijk met deze groei van de markt is het aantal taalaanbieders afgenomen met bijna 20% in de laatste twee jaar. Er is dus sprake van toenemende marktconcentratie.

Verder concluderen de onderzoekers dat alle gemeenten voor asielmigranten een aanbod voor de B1-route en de Z-route hebben gerealiseerd en dat in de meeste regio's een aanbod voor de Onderwijsroute beschikbaar is. Ook concluderen zij dat er nog genoeg aanbod is voor de nieuwkomers die onder de Wet inburgering 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden. Bijna alle aanbieders met een keurmerk van Blik op Werk bieden nog taaltrajecten aan voor deze groep en de meeste aanbieders zijn van plan om volgend jaar dit aanbod te continueren.

Uit de marktmonitor blijkt verder dat de participatiecomponent van de Z-route traag op gang is gekomen en nog niet overal is gerealiseerd. Daarnaast worden taal en participatie vaak gescheiden georganiseerd, waardoor de beoogde wisselwerking onvoldoende tot zijn recht komt.

De samenwerking tussen gemeenten en aanbieders heeft inmiddels vorm gekregen, maar het heeft wel tijd gekost. Gemeenten moesten wettelijk aan hun nieuwe opdrachtgevers- en regierol en aanbieders aan het maken van afspraken met gemeenten in plaats van met individuele inburgeraars. Het merendeel van de gesproken gemeenten en aanbieders is tevreden over de samenwerking. Echter, een belangrijk discussiepunt is de

onduidelijkheid over de verdeling van de financiële risico's voor bijvoorbeeld verzuim of onvoorziene kosten waarover in de aanbesteding geen afspraken zijn gemaakt. Dit leidt regelmatig tot spanningen in de relatie tussen gemeenten en aanbieders. Een deel van de gemeenten start volgend jaar nieuwe aanbestedingen. Deze gemeenten zijn van plan om strakkere afspraken te maken over onder meer verzuim. Aan de andere kant geven aanbieders aan juist kritischer te gaan kijken naar de voorwaarden die gemeenten stellen.

Tot slot

Tot de zomer van 2025 zijn er in het kader van het Monitoring- en Evaluatieplan Wi2021 nog diverse onderzoeken gepland naar de werking van verschillende aspecten en onderdelen van de Wi2021. Deze onderzoeken besteden onder meer aandacht aan de ervaringen van gemeenten en inburgeraars met de leerroutes, de voorgangsgesprekken die gemeenten met de inburgeraars voeren, de maatschappelijke begeleiding, het participatieverklaringstraject (PVT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en voorinburgering. Daarnaast komt het CBS eind juni 2025 met de publicaties van de Statistiek Wet inburgering over het jaar 2024.

Al deze onderzoeken worden meegenomen in de tussenevaluatie die eind volgend jaar wordt opgeleverd. In de tussenevaluatie worden de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de wet meegenomen. Dit is nog te vroeg voor uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inburgeringsstelsel als geheel, maar de tussenevaluatie levert wel belangrijke inzichten op over de werking en kosten van de verschillende onderdelen en de onderliggende pijlers van de wet. Op basis van de uitkomsten van deze tussenevaluatie die ik eind volgend jaar verwacht, stuur ik uw Kamer een beleidsreactie.

Kijkende naar de uitkomsten van deze drie onderzoeken, ben ik blij dat de grote meerderheid van de inburgeraars de meerwaarde van inburgering ervaart die met de Wi2021 beoogd wordt. Dit laat zien dat de gemeenten en de andere ketenpartners goed werk verrichten met de uitvoering van de wet.

Met de inzichten en lessen uit deze onderzoeken ga ik de komende tijd samen met gemeenten en ketenpartners aan de slag.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie