

**Ellen Nissen en Tamar de Waal** – E.J.W. Nissen LL.M. is promovenda in de vaksectie rechtssociologie en migratierecht van de Radboud Universiteit en juridisch coördinator bij Stichting Civic; dr. T. M. de Waal is voorzitter van Stichting Civic en universitair docent Algemene rechtsleer aan de Universiteit van Amsterdam.

## De nieuwe Wet inburgering

# Veel gewijzigd, weinig verbeterd

**De nieuwe inburgeringswet die aanstaande januari in werking treedt, creëert geen fundamentele breuk met het huidige, veel bekritiseerde stelsel. Het schaft geen inburgeringsvereisten af – en er komen verplichtingen, eisen en sancties bij. Dat is de treurige conclusie van de analyse van Ellen Nissen en Tamar de Waal. Na een kort overzicht van de vorming van het inburgeringsbeleid analyseren zij de moeilijk houdbaar gebleken uitgangspunten ervan. Allerlei aspecten zetten het beloofde maatwerk onder druk en veel wijzigingen zullen de inburgeringsvereisten voor migranten verzwaren. ‘Het momentum voor verbetering van het stelsel is niet benut.’**

### 1. Verzwaarde voortzetting

Wie de nieuwe inburgeringswet (‘Wi 2021’) bestudeert die op 1 januari a.s. in werking treedt, valt een aantal dingen op. Er wordt geen enkel inburgeringsvereiste afgeschaft, er komen verplichtingen bij op basis van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (‘PIP’), de verlengings- en ontheffingsgronden voor ‘geleverde inspanningen’ verdwijnen, het aantal sanctiemomenten neemt toe<sup>2</sup> en het verwachte taalniveau gaat omhoog. Opvallende elementen, want er leek de

afgelopen jaren een brede consensus te zijn ontstaan dat er over het huidige inburgeringsstelsel, met name sinds 2013, weinig positiefs te zeggen is. De verantwoordelijke minister Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, D66) herhaalde waar hij kon dat het stelsel ‘op de schop’ zou gaan, nadat een indrukwekkend aantal onderzoeken en evaluaties had getoond dat het ondermaats in elkaar steekt en bovendien schade berokkent.<sup>3</sup> Ook werden er ter voorbereiding van het wetsontwerpproces door het ministerie meerdere expertsessies georganiseerd, waar wetenschappers, docenten en

1 Wij richten ons op de invoering van de nieuwe Wet Inburgering – en laten daarmee bepaalde onderdelen van het inburgeringsstelsel buiten beschouwing, zoals de Wet Inburgering Buitenland voor gezinsmigranten. Ook staan wij niet in detail stil bij de gevolgen van het huidige Nederlandse inburgeringsbeleid sinds 2013, en de spanning met het EU-recht, omdat een en ander al uitvoerig is onderzocht en besproken: Groenendijk, K. (2019), ‘Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief’, *A&MR* 2019-6/7, p. 278-289; Van Oers, R., ‘Kroniek inburgering 2018-2020’, *A&MR* 2021-2, p. 96-106; Groenendijk, K., De Hart, B en Van Oers, R. (2021), ‘Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland’, *NJB* 2021-33, p. 2475-2529; Hof van Justitie EU 2 september 2021, C-379/20, ECLI:EU:C:2021:660, noot C.A. Groenendijk, E.J.W. Nissen, *JV* 2021/176.

2 Voor een infographic met een weergave van de nu negen sanctiemogelijkheden (in de onderwijs- en b1-route), zie ‘De nieuwe inburgering: een hindernisbaan van sancties?’, <https://bit.ly/3owU0jG>. Omdat gezinsmigranten de financiële verantwoordelijkheid dragen voor hun inburgeringstraject kunnen zij – in

3 tegenstelling tot statushouders – niet beboet worden als zij bijvoorbeeld niet naar de taallessen gaan (i.e. de intensiteit van de leerroute).

Zie bijvoorbeeld: *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, Algemene Rekenkamer, Den Haag januari 2017; *Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, Nationale ombudsman, rapportnummer 2018/65, oktober 2018; *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, Verwey-Jonkers Instituut, Amsterdam: VluchtelingenWerk 2018; *Inburgering. Systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Significant, Barneveld juni 2018; Scholten, N., Ghebreab, S., De Waal, T. ‘Civic integration as a key pillar in societal resilience for newcomers’, Stichting Civic, Vrije Universiteit Amsterdam, 2019; ‘Naar een nieuwe inburgeringswet. Vergeet de gedupeerden van het huidige stelsel niet’, Tom Barkhuysen, in: *NJB* 2020/962, afl. 16; *Inburgering is geen bijzaak*, ACVZ, Den Haag 2021.

ervaringsdeskundigen gevraagd werden hun visie te delen op een nieuwe, betere aanpak. Er leek daarom momentum te bestaan voor het toelaten van een andere visie op inburgering. Een van de mantra's van de minister en het ministerie was daarbij dat er in de nieuwe wet 'maatwerk' geleverd zou worden, aangezien de onderzoeken hadden laten zien dat een *one-size-fits-all* benadering binnen de inburgering niet werkt.

Kijkend naar het resultaat, moet de conclusie getrokken worden dat tijdens het wetgevingsproces dit gevoel van urgentie is geluwd. Toegegeven, de nieuwe wet brengt veranderingen mee. Zo zullen statushouders niet meer voor inburgering hoeven te betalen (gezinsmigranten wel), krijgen gemeenten een grotere regierol, komen er verschillende 'routes' om de inburgering af te sluiten en het PIP zou maatwerk mogelijk moeten maken. Maar in deze bijdrage zullen wij laten zien dat de Wi 2021 geen fundamentele breuk is met het huidige beleid, maar een – op bepaalde punten gewijzigde – voortzetting en zelfs verzwaring ervan. Tot nu toe trekken rechtswetenschappelijke publicaties in grote lijnen dezelfde conclusie, zoals Van Oers recent in dit tijdschrift, Nissen in het *Nederlands Juristenblad* en Groenendijk, De Hart en Van Oers in het *Nederlands Juristenblad*.<sup>4</sup> Juridisch gezien is de nieuwe wet wel een flinke verbouwing.<sup>5</sup> Maar de *grondslagen* van het huidige beleid, voortkomend uit een kwarteeuw inburgering in Nederland, zijn niet herzien, met alle problemen en gevolgen van dien.

## 2. 1998 tot 2021: individuele contractuele verplichting

De geschiedenis van de Nederlandse inburgering is relatief kort – ze bestrijkt ongeveer tweeënhalf decennia – maar roerig. Tot 1998 kende Nederland vormen van 'minderhedenbeleid', maar geen inburgeringsbeleid dat gericht was op nieuwkomers die zich (naar alle waarschijnlijkheid) langdurig in Nederland vestigen. Deze eerste inburgeringswet ('Wet Inburgering Nieuwkomers') uit 1998 was een reactie op politieke discussies sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw over integratie en de positie van 'gastarbeiders' in Nederland. Zo schreef de WRR in 1989 in het veelbesproken rapport *Allochtonenbeleid* dat teveel 'allochtonen' in een marginale positie verkeerden en dat dit 'onaanvaardbaar' was om zowel redenen van 'sociale rechtvaardigheid' als vanwege hun potentie aan 'human resources'.<sup>6</sup>

Binnen het eerste inburgeringsstelsel moesten migranten van buiten de EU verplicht een door de overheid gefinancierde inburgeringscursus volgen, die bestond uit een pakket taallessen en ook een oriëntatie op de maatschappij en arbeidsmarkt. Hierbij gold een inspanningsverplichting: het was niet vereist te slagen voor een toets om de inburgering af te ronden. Dit uitgangspunt veranderde snel: na vijf jaar werd door toenmalig minister Rita Verdonk (Vreemdelingenzaken en Integratie, VVD) een naturalisatietoets ingevoerd. Dit betekende dat als het migranten niet lukte om deze toets te halen, zij geen Nederlands staatsburgerschap konden verkrijgen. Deze

## Wet Inburgering 2021

Het nieuwe inburgeringstraject begint met een 'brede intake' en het 'Persoonlijk plan Inburgering en Participatie' (PIP). De brede intake bestaat in ieder geval uit een:

- leerbaarheidstoets
- onderzoek naar gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst
- verkenning naar de persoonlijke omstandigheden, zoals fysieke en mentale gezondheid en
- verkenning van de mogelijkheden voor voorschoolse of de vroegschoolse educatie voor het kind (art. 14 Wi), wanneer de betreffende inburgeraar een jong kind heeft.

Op basis van de brede intake dienen gemeenten binnen tien weken het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) vast te stellen en – in het geval van statushouders – een inburgeringsaanbod te doen (art. 5.3 Bi). Het PIP is een beschikking waartegen bezwaar gemaakt kan worden en luidt de start in van de inburgeringstermijn (art. 14 lid 3 Wi). In het PIP wordt de te volgen leerroute vastgesteld, evenals de 'daarvoor nodige ondersteuning en begeleiding' en 'de intensiteit van het participatieverklaringstraject en de module Arbeidsmarkt en Participatie' (art. 15 lid 1 Wi). In het geval van statushouders wordt ook de intensiteit van de te volgen taal cursus en cursus KNM in het PIP vastgelegd (art. 15 lid 2 Wi). Ook het aantal te voeren voortgangsgesprekken wordt vastgelegd in het PIP (art. 5.3 lid 3 Bi).

wijziging werd expliciet verdedigd met het argument dat het Nederlandschap verdiend moet worden.<sup>7</sup>

## 'Integratie' werd een persoonlijk proces en inburgering werd het publieke beleid dat dit proces stimuleert, begeleidt en controleert.

Sindsdien is het inburgeringsbeleid in Nederland vaak gewijzigd – en deze wijzigingen hielden steevast een verzwaring in van de inburgeringsvoorwaarden voor de migrant. Het aantal taaltoetsen en verplichtingen werd sterk uitgebreid, termijnen verkort, sanctiemomenten toegevoegd, verblijfsrechtelijke consequenties geïntroduceerd en de kosten verhoogd. De Waal laat zien dat met deze wijzigingen een nieuw perspectief op wat 'integratie' is, of zou moeten zijn, steeds meer naar voren kwam.<sup>8</sup>

Schetsmatig weergegeven komt de term 'integratie' oorspronkelijk uit de functionele sociologie en werd gemunt door de grondlegger daarvan, Emile Durkheim. Het betrof een omschrijving van de sociale mechanismen die een groep personen tot een collectief maakt. De term 'integratie' was zogenoemd dus van toepassing op bijvoorbeeld een stad of maatschappij, waarbinnen alle betrokken personen in gelijke mate relevant zijn. In deze denkwijze over integratie kon dus besproken worden of Amsterdam een geïntegreerde stad is, of Frankrijk een geïntegreerd land.

4 Van Oers, R., 'Kroniek inburgering 2018-2020', *A&MR* 2021-2, p. 96-106; Groenendijk, K, De Hart, B en Van Oers, R. (2021), 'Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland', *NJB* 2021-33, p. 2475-2529; Nissen, E., 'Inburgering, gelijkwaardige maatschappelijke deelname of (selectief) migratiebeleid', *NJB*, p. 1054-1061.  
5 Groenendijk, De Hart en Van Oers (2021) merken bijvoorbeeld op dat de toelichting van de nieuwe wet in het *Staatblad* 138 pagina's betreft en die in de *Staatscourant* 40 pagina's – en dat de Wi 2021 veel ingewikkelder is dan de Duitse regelgeving.  
6 *Allochtonenbeleid*, WRR, Den Haag 1989 (Rapporten aan de Regering, nr. 16), p. 21.

7 Zie bijvoorbeeld Van Oers, R., *Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and in the United Kingdom*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 51.

8 De Waal, T., *Integration Requirements for Immigrants in Europe, a Legal-Philosophical Inquiry*, Hart Publishing, 2021.

Dit perspectief op integratie is in gesprekken over inburgering nagenoeg verdwenen. Het heeft plaatsgemaakt voor een term die de individuele compatibiliteit van niet-EU (en dan vooral 'niet-Westerse')-migranten met de 'Nederlandse maatschappij' omschrijft.<sup>9</sup> In deze denkwijze wordt besproken of, bijvoorbeeld, Fatima 'geïntegreerd is', wat dan betekent dat het haar gelukt is bij Nederland 'te passen' en daarmee 'bij ons te horen' en 'een echte Nederlander te zijn'. Anders gezegd, 'integratie' is een persoonlijk proces geworden – waarvoor *de persoon* ook verantwoordelijk is – en inburgering is publiek beleid dat dit proces stimuleert, begeleidt en ook, indien nodig, sanctionerend controleert. De overheid monitort met de inburgering wie het 'verdient' permanente rechten te krijgen of Nederlander te worden.

In Nederland is deze verschuiving naar 'geïndividualiseerde integratie' bijzonder goed zichtbaar geweest. Ten eerste zat hij er vroeg in: de *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden* uit 1994 van kabinet Lubbers III (CDA-PvdA) benadrukte al het belang van 'zelfredzaamheid' aan de zijde van migranten.<sup>10</sup> Ten tweede is in Nederland stapsgewijs de verantwoordelijkheid om de inburgering vorm te geven vrijwel volledig op de schouders van de migrant komen te liggen, zeker na de wijzigingen in de inburgering in 2013. Sindsdien moeten inburgeraars met een DUO-lening (tot € 10.000) op een private inburgerings- en taalscholenmarkt hun eigen onderwijs uitzoeken en inkopen en ervoor zorgen dat zij binnen drie jaar alle zeven vereisten van de inburgering afsluiten, op straffe van financiële en verblijfsrechtelijke sancties. Het idee dat migranten verantwoordelijk en aansprakelijk zijn voor hun persoonlijke proces van 'integreren in Nederland', werd nagenoeg compleet in beleid vormgegeven.

Invoering van inburgeringsbeleid dat steeds meer gestoeld is op een geïndividualiseerd integratieperspectief is overigens in meer EU-lidstaten waarneembaar, waaronder Denemarken, Italië en Griekenland.<sup>11</sup> Interessant daarbij is dat de inburgering vaak, bijvoorbeeld in Frankrijk en Oostenrijk, expliciet wordt gepresenteerd als een 'contract' tussen nieuwkomer en ontvangende staat. Dit contract houdt in dat van de migrant verwacht wordt haar (persoonlijke) integratie te 'leveren' en dat, als dit is gelukt, de ontvangende staat over de brug komt en permanente of gelijke rechten levert. Dit contractueel denken spreekt dus in heel Europa aan, met als onderliggend adagium: 'voor-wat-hoort-wat'.

Dit contract-denken is echter geen geschikte metafoer om de inburgering te begrijpen en vorm te geven. Het verdoezelt het enorme machtsverschil tussen de ontvangende staat en de inburgeraar, terwijl dit machtsverschil in tijden waarin integratie een gepolitiseerd thema is vaak flink uitgebaat wordt. Het gevolg is steeds meer, hogere, en duurdere inburgeringsvereisten. En daarbij is er geen sprake van contractspartijen die in overleg tot wederzijdse afspraken komen: de staat legt de nieuwe verplichtingen simpelweg aan nieuwe inburgeraars op.

Deze contractuele denkwijze opent bovendien de deur naar inburgeringsbeleid dat op gespannen voet staat met het EU-recht. Het verschaft namelijk aan het inburgeringsbeleid het doel om 'geïntegreerde' personen juridisch op te nemen die dit kunnen aantonen door inburgeringsvereisten te passeren. De logische keerzijde is dat 'niet-geïntegreerden' uitgesloten moeten worden. Het beleid zou immers een wassen neus zijn als personen die de inburgering *niet* halen óók opgenomen worden. Om deze reden is het niet verbaazingwekkend dat in de regeerakkoorden van Rutte I en Rutte II stond dat inburgeraars die hun inburgering niet afronden, hun verblijfsrecht zouden gaan verliezen.<sup>12</sup>

Hiertegenover staat dat de relevante EU-richtlijnen en jurisprudentie voorschrijven dat legale migranten in principe na vijf jaar recht hebben op permanent verblijf en dat inburgeringsvereisten zijn toegestaan, maar alleen zolang zij integratie faciliteren, de uitoefening van rechten die de richtlijnen aan derdelanders toekennen niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken én rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden.<sup>13</sup>

Daarnaast leidt het niet-voltooiën van de inburgering zelden tot de fysieke uitzetting van migranten van het territorium. In plaats daarvan is het voornaamste resultaat dat deze migranten langere tijd met preciaire rechten en met schulden en stress in Nederland verblijven. En het gaat hierbij vaak om meer kwetsbare groepen, zoals getraumatiseerde vluchtelingen, ouderen, vrouwen in achterstandsposities en laaggeletterden.<sup>14</sup>

Meer praktisch gezien zorgt het contractuele denken over inburgering ervoor dat er meer conditioneel met migranten wordt omgegaan: *eerst* moeten zij zich bewijzen – en het is daarbij ook redelijk dat zij dit zelfredzaam moeten regelen en betalen – *dan* horen zij bij 'ons'. Het contractuele denken zit daardoor meer pragmatisch denken vaak in de weg. Het zorgde er bijvoorbeeld voor dat het in 2013 verdedigbaar geacht werd om de geboden begeleiding vanuit gemeenten volledig terug te schroeven en de inburgeraar een private markt op te sturen. Tijdens de 'testfase' van de migrant, waarin nog bekeken wordt of het haar lukt om te 'integreren', is er een verminderde publieke verantwoordelijkheid om de integratie te doen slagen: integreren en investeren, dat moet de migrant doen.

### Het contract-denken verdoezelt het enorme machtsverschil tussen de staat en de inburgeraar en zit pragmatisch denken in de weg.

9 Zie ook Klarenbeek, L., *Relational integration: from integrating migrants to integrating relations*. (diss. Amsterdam UvA), 2021. Schinkel, W., *Imagined Societies: a Critique of Immigrant Integration in Western Europe*, Cambridge University Press, 2017.

10 Contourennota 'Integratiebeleid etnische minderheden', TK 1993–1994, 23 684, nr. 1.

11 Zie ook De Waal, T., *Integration Requirements for Immigrants in Europe, a Legal-Philosophical Inquiry*, Hart Publishing, 2021.

12 (Gedoog)regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 2010 pp 21; Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, 2012, p. 31.

13 Van Oers, R., 'Kroniek inburgering 2018-2020', *A&MR* 2021-2, p. 96-106. Bierbach, J., 'Een stok in het duister. Boetes voor net-tijdige inburgering en rechtszekerheid', *Criminatie & Recht*, 2019, p. 71-87.

14 Zie ook Van Oers, R., 'Kroniek inburgering 2018-2020', *A&MR* 2021-2, p. 96-106; Groenendijk, K., De Hart, B. en Van Oers, R. (2021), 'Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland', *NJB* 2021-33, p. 2475-2529; Van Oers, R., *Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and in the United Kingdom*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013; Besselsen, E., De Hart, B., *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering*, Wolf Legal Publishers, 2014.

### 3. Generiek beleid of maatwerk?

De nieuwe wet blijkt geen breuk te creëren met het huidige falende beleid en het contractuele denken dat daarachter schuilt. Ondanks alle kritische evaluaties is de wet vooral een intensivering van het huidige stelsel. We staan extra stil bij de belofte dat de nieuwe wet maatwerk zou leveren. Daarnaast laten we zien dat veel wijzigingen het inburgeringsbeleid vooral restrictiever zullen maken – en, opnieuw, intensiever voor migranten.

#### 3.1 Resultaatsverplichting blijft

Er is niet gekozen voor het wijzigen van de resultaatsverplichting naar een inspanningsverplichting. Deze laatste zou inhouden dat van migranten gevraagd wordt zich naar individueel vermogen in te zetten, met ‘vereisten’ die hen vooral zo goed mogelijk ondersteunen bij het behalen van bepaalde doelen – in plaats van exact dezelfde eisen te stellen aan alle inburgeraars, op straffe van sancties. De hardnekkigheid waarmee wordt vastgehouden aan een resultaatsverplichting toont de geschetste verankering van het contractuele denken over inburgering. Het is, vanuit dit perspectief, het eerlijkst als alle migranten *hetzelfde* contract aangeboden krijgen, aangezien dit de weg naar burgerschap stipuleert. Als daarentegen het idee wordt losgelaten dat inburgeringsbeleid voor migranten ten doel heeft contractueel te selecteren wie ‘geïntegreerd’ is, dan wordt een resultaatverplichting direct minder vanzelfsprekend. Als inburgering een vorm van ontvangstbeleid is, dan is het veel redelijker als het is afgestemd op de uitgangspunten, opleidingsniveaus en voorkeuren van nieuwkomers, met als doel hen een zo goed mogelijke start te geven in hun nieuwe thuisland. Daarbij zijn potentieel aanwezige trauma’s of bredere gezinssituaties ook relevant. Gezien al deze mogelijke verschillen tussen nieuwkomers, is het zelfs onwaarschijnlijk dat het voor hen allemaal in principe de beste optie zou zijn om aan eenzelfde pakket te moeten voldoen.<sup>15</sup>

Op basis van de recente onderzoeken naar het huidige stelsel zou heroverweging van de (uniforme) inburgeringsexamen voor taalverwerving gepast zijn geweest. Uit de wetsevaluatie van Significant uit 2018 blijkt bijvoorbeeld dat de examenvragen uit het inburgeringsexamen competenties vragen die niet primair zien op praktisch taalgebruik, maar bijvoorbeeld op abstract inlevingsvermogen.<sup>16</sup> Ook het CPB stelt dat de groep inburgeraars als ‘zeer heterogeen’ aangemerkt kan worden en dat dan op maat gesneden en concrete leerdoelen op de korte termijn waarschijnlijk effectiever zijn dan een abstract leerdoel op de lange termijn met een standaardniveau.<sup>17</sup> Daarnaast trekt het CPB in haar notitie uit 2020 de relatie tussen het inburgeringsexamen en taalvaardigheden in twijfel, door te stellen dat een hoger slagingspercentage niet per se een betere beheersing van de Nederlandse taal impliceert.<sup>18</sup>

Ondanks deze onderzoeksuitkomsten, heeft er geen fundamentele herbezinning van de uniforme resultaatsverplichting

### Wi 2021: de drie leerroutes

Er zijn drie leerroutes die inburgeraars kunnen volgen. In het PIP wordt vastgelegd welke route een inburgeraar dient te volgen. De leerroute kan binnen een termijn van 18 maanden – en in bijzondere gevallen daarbuiten – opnieuw worden vastgesteld (art. 5.4 Bi). Een uitzondering hierop vormt de onderwijsroute. Deze route kan altijd gewijzigd worden naar de B1-route.

- *B1-route (art. 7 Wi)*

Als op basis van de brede intake niet wordt uitgesloten dat iemand B1-niveau (of na afschaling op A2-niveau) kan halen binnen drie jaar, is het waarschijnlijk dat diegene ingedeeld wordt in de B1-route. In deze route wordt aan de inburgeringsplicht voldaan wanneer de onderdelen schrijfvaardigheid, leesvaardigheid, luistervaardigheid, spreekvaardigheid en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) met goed gevolg op B1- of A2-niveau worden afgelegd. Daarnaast dienen de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT) afgerond te worden. Een inburgeraar dient minstens 600 cursusuren te volgen alvorens op A2-niveau aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan. Daarnaast dient de inburgeraar voldoende inzet te hebben getoond in de lessen (art. 5.5. Bi).

- *Onderwijsroute (art. 8 Wi)*

Inburgeraars die aangeven een vervolgopleiding te willen volgen – en waarvan de inschatting is dat zij deze kunnen behalen – kunnen ingedeeld worden in de onderwijsroute. Deze route bestaat uit het zogenoemde taalschakeltraject. Dit traject is gericht op mogelijke toelating tot een MBO-, HBO- of WO-opleiding. Binnen dit traject worden vakken aangeboden die de ontwikkeling van vaardigheden – die nodig zijn om succesvol door te kunnen stromen naar een vervolgopleiding – centraal stellen. Om het taalschakeltraject af te ronden dienen Staatsexamens NT2 op B1- of B2- niveau met goed gevolg afgelegd te worden. Als deze examens niet worden behaald kan aan de inburgeringsplicht worden voldaan door het inburgeringsexamen op B1-niveau af te ronden. Het PVT en het onderdeel KNM maken eveneens onderdeel uit van inburgeringsplicht binnen deze route. Het MAP is geïntegreerd in de route en hoeft niet apart behaald te worden.

- *Zelfredzaamheidsroute ('z-route', art. 9 Wi)*

Als op basis van de brede intake vaststaat dat A1-niveau het maximaal haalbare niveau is in drie jaar tijd, is het waarschijnlijk dat de gemeente de inburgeraar indeelt in de zelfredzaamheidsroute (de z-route). In deze route het opbouwen van zelfredzaamheid in deze route centraal. De inburgeringsplicht in deze route is anders voor statushouders dan voor gezinsmigranten. Statushouders voldoen aan de plicht als zij 800 cursusuren en 800 uren met activiteiten gericht op ‘zelfredzaamheid, activering en participatie’, hebben gevolgd (art. 3.14 lid 2 Bi). MAP en PVT maken onderdeel uit van de laatste categorie. Gezinsmigranten voldoen aan de inburgeringsplicht als zij 800 cursusuren, MAP en PVT hebben voltooid (art. 3.14 lid 3 Bi; toelichting para. 2.5.2.1). De reden die gegeven wordt voor dit onderscheid is dat gezinsmigranten en overige migranten doorgaans niet afhankelijk zijn van een uitkering. Daarom is er volgens de minister geen grondslag om van gezinsmigranten participatie-gerelateerde activiteiten – naast het PVT en de MAP – te vragen (toelichting bij art. 3.14 Bi).

15 Er is overigens nooit goed onderzoek vanuit het ministerie geïnitieerd naar wat het praktische nut is voor (verschillende groepen) inburgeraars van de verschillende inburgeringsvereisten. Zulk onderzoek zou de wetenschappelijke validiteit van de vereisten vergroten; ondersteunen ze wel echt?

16 Significant, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet Inburgering 2013*, Barneveld: Significant 2018, p.83.

17 Significant, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet Inburgering 2013*, Barneveld: Significant 2018, p.18.

18 CPB (2020), *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*, p. 17.



plaatsgevonden. Sterker nog, de taaleis bij alle taalvereisten wordt in de nieuwe wet uniform verhoogd, met als uitgangspunt dat vanuit de meeste inburgeraars dit niveau moeten halen.<sup>19</sup> Hoewel uit de verschillende 'leerroutes' die worden gecreëerd een poging tot maatwerk opgemaakt kan worden (zie kader), staat deze poging evident onder druk door zo'n uniforme eindstreep. Bovendien verdwijnt de ontheffingsgrond op basis van gepleegde inspanningen uitdrukkelijk met de nieuwe wet. Dit terwijl een ontheffingsgrond nog een laatste middel zou zijn geweest om maatwerk mogelijk te maken, bij een (verhoogde) uniforme taaleis als resultaatverplichting.

Een mogelijke tegenwerping is dat de meer praktische zelfredzaamheids-route (de zogenoemde z-route) in het leven geroepen is om maatwerk mogelijk te maken voor inburgeraars van wie vaststaat dat zij de B1- of onderwijsroute niet zullen halen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de ambitie is dat zo min mogelijk inburgeraars de z-route volgen.<sup>20</sup> Daarnaast zal de z-route ook een resultaatverplichting kennen, niet in de vorm van een examen maar in de vorm van een urennorm.<sup>21</sup> Ook binnen de z-route is dus maar beperkte ruimte voor maatwerk als het gaat om het voldoen aan de inburgeringsplicht. Tot slot is er nu het voorstel – hoewel controversieel verklaard en doorgeschoven naar het volgende kabinet – dat met het afronden van de z-route wel de inburgering afgesloten kan worden, maar geen naturalisatie aangevraagd kan worden, omdat daarvoor aan de taaleis van B1 voldaan moet worden.<sup>22</sup> Ook dit laatste laat zien dat het contractuele denken nog steeds overheerst: voor het verkrijgen van Nederlanderschap wordt niet afgestemd op persoonlijke omstandigheden, maar een uniform contract gehanteerd. Binnen de discussies over dit voorstel lijkt tot nu toe ook weinig ruimte voor meer proactieve en praktische argumenten, zoals dat migranten die naturaliseren het beter doen op de arbeidsmarkt.<sup>23</sup>

### 3.2 Betaald werk als integratie

De focus op werk zien we terug in de nieuwe wet. Het doel van het inburgeringsbeleid is de (spoedige) participatie van inburgeraars in de samenleving, *liefst via betaald werk*. Integratie wordt wederom gezien als iets dat op het niveau van het individu voltrekt, in dit geval via werk. Dat de laatste toevoeging niet vrijblijvend is blijkt uit de probleemanalyse in het kamerstuk waarin het op de schop gaan van de inburgering voor het eerst werd aangekondigd.<sup>24</sup> De eerste zin in het document luidt als volgt: 'Te veel nieuwkomers blijven te lang aangewezen op een bijstandsuitkering'.<sup>25</sup> In de evaluaties waar de brief naar verwijst is niet de relatie onderzocht tussen het inburgeringsbeleid en het aantal inburgeringsplichtigen in de bijstand. In het latere CPB onderzoek *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013* werd geen correlatie gevonden

tussen slagingspercentages voor het inburgeringsexamen en arbeidsparticipatie.<sup>26</sup>

## Inburgeringsbeleid met resultaatverplichting wordt gezien als het ultieme instrument om inburgeraars aan het werk en uit de bijstand 'te krijgen'.

Uit de beleidsstukken blijkt dat het inburgeringsbeleid inclusief resultaatverplichting wordt gezien als het ultieme instrument om inburgeraars (sneller) aan het werk en uit de bijstand 'te krijgen'.<sup>27</sup> Zo is de keuze om het niveau van het inburgeringsexamen te verhogen naar B1-niveau, ingegeven door het idee dat dit niveau nodig is om 'een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt te hebben'.<sup>28</sup> De onderwijsroute is gebaseerd op het idee dat 'Een Nederlands diploma, zonder onnodig tijdverlies, de beste startpositie voor de arbeidsmarkt [is]'.<sup>29</sup> En een speerpunt van het beleid is dat maatwerk geleverd kan worden door meer samenhang met de uitvoering van de Participatiewet te bewerkstelligen in de praktijk.<sup>30</sup>

De vormgeving van de z-route is gedreven door de aanname dat dit een groep betreft die ontheffing heeft gekregen en langdurig in de bijstand zit, en daardoor niet op eigen kracht een goede toekomst in Nederland op kan bouwen.<sup>31</sup> Nog los van de vraagtekens die gezet kunnen worden bij het normatieve perspectief dat werk voor alle inburgeraars een vorm van waardevolle participatie is en leidt tot een goede toekomst, doet deze gesimplificeerde weergave van een complexe realiteit geen recht aan de heterogeniteit van de groep inburgeraars die ontheffing heeft gekregen in het huidige stelsel. Het erkennen en herkennen van dergelijke complexiteit is een voorwaarde voor het leveren van maatwerk.

Er is geen onderzoek gedaan naar de arbeidsparticipatie van ontheven inburgeraars, maar het is aannemelijk dat een deel van deze groep helemaal niet in de bijstand zit. Zij werken vaak in precare, maar ook essentiële, sectoren zoals horeca, schoonmaak en distributiecentra.<sup>32</sup> Dit laat eveneens zien dat de connectie tussen taal en werk complexer is dan verondersteld. Bovendien is het absoluut geen gegeven dat inburgeraars stoppen met investeren in taalverwerving op het moment dat vrijstelling of ontheffing verleend wordt, en dat zij 'voor altijd gedoemd' zijn om 'aan de zijlijn te staan'.<sup>33</sup>

De focus op bijstandsgerechtigden en (mede als gevolg hiervan) op statushouders leidt er ook toe dat maatwerk in significant mindere mate nagestreefd wordt als het gaat om gezinsmigranten. Aan hen wordt geen passend en op het individu toegespitst cursusaanbod gedaan. Daarnaast wordt de hoogte van een eventuele boete bij verwijtbare termijnoverschrijding niet afhankelijk gemaakt van een op individueel

19 Kamerstukken II 2019/20, 35483 nr. 13, p. 26.

20 Zie Besluit naturalisatietoets 2021.

21 Zie kader 2. We komen hier ook op terug in de paragraaf 'De controlerende overheid'.

22 Zie Besluit naturalisatietoets 2021.

23 Zie bijvoorbeeld Bakker, L., Dagevos, J., Engbersen, G., 'Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43.11, 2017, p. 1775-1791.

24 Zie o.a. Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223.

25 Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223; zie ook Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 235, p. 30: 'Ondanks alle stelselwijzigingen van de afgelopen decennia komen er nog steeds te weinig nieuwkomers aan het werk, waardoor zij in de praktijk te lang zijn aangewezen op een bijstandsuitkering.'

26 CPB (2020), *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*, p. 17.

27 Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223, p. 3.

28 Ibid., p. 9; zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p. 66.

29 Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223, p. 2.

30 Kamerstukken II, 2019/20, 35484, nr. 3, p. 8

31 Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223, p.1; Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 235, p. 16.

32 Van de statushouders die in 2014 een vergunning hebben ontvangen, heeft na 5,5 jaar 43 procent een baan. Daarvan was de meest recente baan voor 65 procent in deeltijd en voor 78 procent een baan zonder vast contract. (bron: <https://bit.ly/3FIXZHm>); Zie ook het verhaal van Samuel die moest stoppen met zijn werk bij de McDonalds om in aanmerking te komen voor ontheffing (<https://bit.ly/31SzWQW>).

33 Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 235, p. 16.

niveau vastgestelde urennorm (in het PIP; zie het eerste kader).<sup>34</sup> In plaats daarvan worden generieke urennormen gehanteerd.<sup>35</sup> Tot slot is het uniforme streven naar snelle arbeidsparticipatie moeilijk verenigbaar met de belofte van maatwerk. SP-kamerlid Van Dijk wees de minister op de spanning tussen de ambitie van maatwerk en de omstandigheid dat zo snel mogelijk werken voor velen een goed idee kan zijn, ‘maar voor sommigen niet, zoals mensen met een trauma, mensen die een opleiding volgen, of mensen met jonge kinderen.’<sup>36</sup> De minister ging er niet op in.

### 3.3 Controlerende en wantrouwende overheid

De nieuwe wet is sterk gericht op het uitsluiten – en onder druk zetten – van inburgeraars die er niet in slagen ‘te integreren’; ook dat is een belangrijke pilaar van het contractuele denken. Hoewel het er door alle evaluaties even op leek dat er een ander beeld van de gemiddelde inburgeraar ontstond, is dit niet terug te zien in de vormgeving van het beleid. In de Memorie van Toelichting van de Wi 2021 staat dat uit de evaluatie van de Wi 2013 is gebleken dat ‘een grote groep inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd is om de taal te leren’.<sup>37</sup> Dit is ook meermaals benadrukt door minister Koolmees.<sup>38</sup> Tijdens de parlementaire behandeling sprak de regering zelf over ‘verreweg de meeste inburgeringsplichtigen’.<sup>39</sup> Dit is ook in lijn met beschikbare empirische kennis hierover. In de *Integratiebarometer* van VluchtelingenWerk uit 2018, uitgevoerd door het Verwey-Jonkers Instituut, kwam bijvoorbeeld naar voren dat inburgeraars in de regel ‘zeer gemotiveerd’ zijn om de Nederlandse taal te leren.<sup>40</sup> Toch lijkt de vermeende niet-gemotiveerde inburgeraar een groot stempel te hebben gedrukt op het ontwerp van de Wi 2021. Dit zijn de inburgeraars die volgens minister Koolmees ‘er met de pet naar gooien’ of ‘evident niet hun best doen’.<sup>41</sup>

Het wantrouwen is met name terug te zien in de toename van mogelijkheden tot boeteoplegging,<sup>42</sup> de inperking van de mogelijkheid tot afschaling naar A2-niveau (zie tweede kader), de afschaffing van de mogelijkheid tot ontheffing na aanzienlijke inspanningen, en het uitblijven van discussie over de verblijfsrechtelijke consequenties van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.<sup>43</sup> Met name het laatste punt laat zien dat het idee dat inburgeraars die niet slagen hier ook (juridisch, fysiek en symbolisch) niet horen, blijft voortbestaan. Dit wantrouwen richting inburgeraars blijkt ook uit de opstelling van beleidsmakers en politici richting gemeenten. Zo is het volgens de VVD cruciaal dat ‘inburgering geen gemeentelijk keuzemenu wordt’ maar dat gemeenten strak uitvoeren en handhaven.<sup>44</sup> De VVD lijkt hier te doelen op beslissingsruimte voor gemeenten bij uitvoering en handhaving, iets dat juist past bij de notie van maatwerk. Dat het streven van strakke uitvoering en handhaving het uitgangspunt vormde bij de herziening van het beleid, blijkt onder meer uit de regulering op detailniveau (waardoor veel van de bevoegdheden van

gemeenten gebonden zijn),<sup>45</sup> de koppeling van de Wet inburgering met maatregelen uit de Participatiewet en de keuze om een groot deel van de uitvoering niet bij de lokale (gemeenten) maar centrale (Dienst Uitvoering Onderwijs) overheid neer te leggen.<sup>46</sup>

Wij hebben in deze bijdrage niet de ruimte om op alle bovengenoemde elementen in te gaan. Daarom lichten wij er twee uit: de mogelijkheden om op een lager niveau dan B1 aan de inburgeringsplicht te voldoen en de koppeling met (de taaleit) de Participatiewet.

Zoals gezegd vormt de z-route een alternatief voor de ontheffing op basis van gepleegde inspanningen die door beleidsmakers en politici als ‘makkelijk’ en als een ‘escape’ werd gezien.<sup>47</sup> Met name de VVD heeft tijdens de parlementaire behandeling zorgen geuit over de mogelijkheden die de wet kent – i.e. de z-route en afschaling naar A2-niveau – om op een lager niveau dan B1 te voldoen aan de inburgeringsplicht.<sup>48</sup> Zo werd de z-route gezien als mogelijke prikkel voor gemeenten om de leerbaarheid van inburgeraars (te) laag in te schatten.<sup>49</sup> Koolmees achtte de kans klein dat de z-route een nieuwe ‘escape’ zou worden omdat ‘het juist een route is waarvoor heel veel capaciteit, budget en aandacht nodig’ is.<sup>50</sup> Bij de uitwerking van het beleid is vervolgens gekozen voor een urenverplichting van 1600 (cursus)uren voor statushouders en 800 cursusuren voor gezinsmigranten. De leerbaarheidstoets zal niet door gemeenten maar door de DUO uitgevoerd worden, en van de uitslag mogen gemeenten niet zomaar afwijken.<sup>51</sup> ‘Afschaling’ naar A2-niveau is alleen aan de orde wanneer de inburgeraar 600 cursusuren heeft gevolgd en de inburgeraar zich actief heeft opgesteld tijdens de lessen.<sup>52</sup> Vanwege de hoge kosten en tijdsinvestering zullen zowel gemeenten als inburgeraars de z-route of afschaling niet zo snel ervaren als een ‘makkelijke escape’.<sup>53</sup> Ook is de gemeentelijke discretionaire ruimte voor de route-indeling en afschaling flink ingeperkt, waardoor maatwerk onder druk komt staan.

Dat de ontheffingen uit het oude stelsel een doorn in het oog waren van met name de VVD, heeft mede te maken met de samenhang tussen de Inburgeringswet en de Participatiewet. In artikel 18b van de Participatiewet is neergelegd

34 Zie Bijlage 6a bij de Regeling Inburgering.

35 Ibid.

36 *Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 9.*

37 *Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p. 41.*

38 *Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 235, p. 38.*

39 *Kamerstukken II 2019/20, 35483 nr. 13.*

40 *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, Verwey-Jonkers Instituut, Amsterdam: VluchtelingenWerk 2018, p. 53. Zie ook: Significant, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet Inburgering 2013*, Barneveld: Significant 2018, p. 7.

41 *Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 235, p. 33 en 38.*

42 *Supra* voetnoot 1.

43 Zie ook Groenendijk, de Hart, Van Oers 2021.

44 *Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 16.*

45 De wet, het besluit en de regeling beslaan inclusief toelichting 385 pagina's.

46 De leerbaarheidstoets zal worden afgenomen via een platform van DUO. DUO is daarmee verantwoordelijk voor de verwerkingen en registratie van de uitslag, en voor het doorgeven van de uitslag aan gemeenten. DUO beslist daarnaast over vrijstelling, ontheffing en verlenging. Ook het opleggen van een boete bij termijnoverschrijding valt binnen de verantwoordelijkheid van DUO.

47 *Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 3 en 37.*

48 Zie o.a. *Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 13, p. 59.*

49 Toen duidelijk werd dat de wet een systeem hanteert dat gemeenten belooft voor het percentage inburgeraars dat voldoet aan de inburgeringsplicht (prestatiebekostiging), maakten ook Groenlinks en SP zich zorgen over ‘perverse prikkels’. (*Kamerstukken II 2018/19, 32824, nr. 282, p. 6, 9*)

50 *Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 235, p. 37.*

51 Het is niet geheel duidelijk in hoeverre de uitkomst van de leerbaarheidstoets leidend dient te zijn bij de vaststelling van de leerroute. Aan de ene kant wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheid van het bieden van maatwerk door middel van de brede intake. In deze context wordt de uitslag van de leerbaarheidstoets als ‘advies’ aangemerkt dat ‘dient te worden meegenomen’. Aan de andere kant vermeldt de NvT van het Besluit Inburgering (Bi) dat alleen op basis van ‘gegronde redenen’ afgeweken worden van het advies, en kan een inburgeraar – volgens de NvT van de Regeling Inburgering (Ri) – alleen ‘wanneer zwaarwegende aspecten daartoe aanleiding geven’ in de z-route worden geplaatst als dit afwijkt van de uitslag van de toets. Dit is echter niet in de wet- en regelgeving neergelegd.

52 Art. 5.5. Ri; de gemeente kan informatie hierover opvragen aan de taalschool.

53 Volgens de minister is de ‘prijs per lesuur de laatste jaren zodanig gestegen dat inburgeringsplichtigen nog maar maximaal ongeveer 700 uur les kunnen bekostigen uit de lening (ervan uitgaande dat ze alle examenonderdelen vier keer moeten afleggen).’(bron: *Stcr.* 2020, 48431). Het is waarschijnlijk dat het maximale leenbedrag van 10.000 euro nodig is om de verplichte 800 uur te bekostigen.

dat als een bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal onvoldoende beheerst om te participeren op de arbeidsmarkt, hij of zij gekort wordt op de bijstand. Uit de evaluatie van deze taaleis blijkt dat de maatregel nauwelijks wordt opgelegd door gemeenten.<sup>54</sup> Als voornaamste reden voor het verlenen van vrijstelling van deze maatregel kwam ontheffing van de inburgeringsplicht naar voren.<sup>55</sup> Eén van de verklaringen hiervoor is een uitzonderingsbepaling in de Participatiewet. Volgens deze bepaling hoeft de bijstand van inburgeraars die het examen niet gehaald hebben, niet verlaagd te worden als ‘verwijtbaarheid volledig ontbreekt’.<sup>56</sup> In de context van de Inburgeringswet betekent ontheffing dat er sprake is van volledige afwezigheid van verwijtbaarheid. In de praktijk lijken gemeenten bij de toepassing van de Participatiewet aan te sluiten bij deze invulling van het begrip ‘verwijtbaarheid’.<sup>57</sup> Zowel de VVD als het CDA hebben meermaals aangedrongen op de inzet van pressiemiddelen uit de Participatiewet, zoals korting op de bijstand en het vragen van tegenprestaties, om ‘integratie te bevorderen’. Tijdens het eerste AO over de herziening van het inburgeringsstelsel stelde VVD-Kamerlid Becker dat het niet-halen van het inburgeringsexamen onvoldoende consequenties heeft. In deze context wees zij op de ontheffingen, op het feit dat de door de VVD gewenste verblijfsrechtelijke consequenties in de praktijk niet mogelijk zijn en op de perceptie van de VVD dat gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheden die de Participatiewet biedt.<sup>58</sup> Over dit laatste punt heeft zij met Kamerlid Heerma een motie ingediend die de regering verzocht om ‘niet-vrijblijvende afspraken’ te maken met gemeenten over korting op de uitkering bij verwijtbaar niet inburgeren.<sup>59</sup> Deze motie is met ruime meerderheid aangenomen.<sup>60</sup> Door de ontheffingsmogelijkheden van de Wet Inburgering 2021 te beperken zijn gemeenten mogelijk meer gebonden aan de handhaving van de taaleis zoals neergelegd in de Participatiewet. Hoewel onderzoeksbureau Significant in de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 het centraal stellen van verplichtingen en sancties bekritiseerde, is in het nieuwe beleid juist een versterking van verplichtingen en sancties in plaats van vermindering te zien.<sup>61</sup>

Het voorgaande laat zien dat de nieuwe wetgeving is ontworpen vanuit het idee dat de grondslagen van het oude beleid klopten, maar de opzet en uitvoering niet. Met het wegnemen van de scherpste en meest onpraktische aspecten van het huidige inburgeringsstelsel, zou er wél een duurzaam en effectief functionerend inburgeringstelsel ontstaan. Maar de huidige aanpak ondermijnt juist de ruimte voor maatwerk.

## 4. Ongefundeerde verwachtingen en aannames

Tot slot beschouwen wij een aantal beleidswijzigingen in onderlinge samenhang. Daarmee willen wij laten zien dat de wijzigingen met name een verzwaring van de inburgeringsvereisten inhouden, en dat de aannames en verwachtingen waarop de Wet inburgering 2021 is gebaseerd, ongefundeerd en onhoudbaar zijn.

### 4.1 Snellere inburgering, kortere inburgeringstermijnen

Volgens verschillende evaluaties van het oude stelsel duurde het relatief lang voordat inburgeraars aan de slag konden met hun inburgering.<sup>62</sup> In het geval van statushouders werd dit met name aan langdurig verblijf in asielzoekerscentra en gebrekkige begeleiding toegeschreven. Gezinsmigranten ervoeren volgens de evaluaties belemmeringen door de afwezigheid van voorlichting, waardoor bijvoorbeeld het aanvragen van de sociale lening en het vinden van passend onderwijs vertraging opliepen. Doordat de gemeenten nu begeleiding gaan bieden, is de verwachting dat inburgeraars sneller kunnen beginnen met het inburgeringstraject en passend onderwijs kunnen volgen, en daardoor ook sneller aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen. Deze verwachting van toegenomen snelheid komt in het nieuwe beleid op verschillende manieren tot uitdrukking.

Een belangrijke wijziging is dat aantoonbaar geleverde inspanningen geen grond meer zijn voor een verlenging.<sup>63</sup> Op dit moment wordt een verlenging van twee jaar verleend wanneer de inburgeraar 300 cursussen heeft gevolgd en twee examenpogingen van niet behaalde examenonderdelen heeft ondernomen. Een andere verandering is gelegen in de nieuwe termijnen en de verlengde termijnen.<sup>64</sup> Als een inburgeraar op dit moment verwijtbaar de termijn overschrijdt, wordt een boete opgelegd en dient de inburgeraar binnen twee jaar alsnog aan de inburgeringsplicht te voldoen. In het nieuwe stelsel is de duur van deze nieuwe termijn niet langer *standaard* twee jaar, maar *maximaal* twee jaar.<sup>65</sup>

Verkortening van de termijnen is ook terug te zien bij verlengde termijnen. Zo krijgen inburgeraars die een alfabetiseringscursus volgen in het nieuwe stelsel maximaal zes maanden verlenging in plaats van de huidige twee jaar. Dit alles laat zien dat er van inburgeraars wordt verwacht dat zij sneller inburgeren (kortere inburgeringstermijnen) en dat de sanctiemomenten daarmee ook zijn verkort. Bovendien zijn er hier beperkte mogelijkheden voor maatwerk.

### 4.2 Beleidswijzigingen en B1-niveau als uniform streven

Hoewel volgens minister Koolmees ‘goed zicht op en inzicht in wat wel werkt’ ook na 25 jaar inburgeringsbeleid nog steeds ontbreekt, getuigt het nieuwe stelsel zoals gezegd van een stellige overtuiging dat de doorgevoerde veranderingen

54 Significant, *Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet*, Barneveld: Significant 2019, p. 46.

55 Ibid., p. 33.

56 Art. 18 b lid 6 onder b Participatiewet.

57 Zie bijvoorbeeld art 6a onder 1, Beleidsregel Taaleis Den Haag; art. 4 lid 1 jo. Art. 5 lid 1 Beleidsregels Wet Taaleis Gemeente Drechtsteden; art. 1.8 lid 1. Beleidsregels Wet taaleis gemeente Westerwolde 2020; art. 7 Beleidsregels Wet taaleis Edam-Volendam; art. 8 Beleidsregels Wet taaleis Boxmeer; art.4 Beleidsregels Wet Taaleis Gemeente Woensdrecht.

58 *Kamerstukken II 2017/18*, 32 824, nr. 235, p. 16-17.

59 Zie ook *Kamerstukken II 2017/18*, 32824, nr. 223, p. 3.

60 *Kamerstukken II 2017/18*, 32 824, nr. 228; Respectievelijk SP, de PvdA, GroenLinks, de PvdD, DENK, 50PLUS, D66, de VVD, de SGP, het CDA en de ChristenUnie stemden voor (zie <https://bit.ly/3Ck1MC6>).

61 Significant, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet Inburgering 2013*, Barneveld: Significant 2018.

62 Zie bijvoorbeeld WRR, *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief nr. 4), 2015.

63 Wel is een verlenging van zes maanden mogelijk bij ‘aanzienlijke inspanningen bij bijna afgeronde inburgeringsplicht’. Onder een bijna afgeronde inburgeringsplicht wordt verstaan dat enkel twee taalexamens nog niet behaald zijn. De term ‘aanzienlijke inspanningen’ betekent in de context van een gezinsmigrant 450 cursussen, en in de context van een statushouder het aantal cursussen zoals neergelegd in het PIP. Deze verlengingsgrond is dus niet van toepassing op inburgeraars in de z-route.

64 In het huidige beleid wordt de term ‘verlenging’ zowel gebruikt in de context van verwijtbare als in de context van niet-verwijtbare termijnoverschrijding. Omdat deze terminologie tot verwarring leidde in de praktijk wordt in het nieuwe beleid gesproken over ‘verlengde termijn’ en ‘nieuwe termijn’.

65 De nieuwe termijn afhankelijk van het aantal behaalde examens (b1- en onderwijsroute) of gevolgde cursussen (z-route). Zie artikel 7.4 Regeling Inburgering.

zo effectief zullen zijn dat verreweg de meeste inburgeraars – ruwweg 82% – binnen drie jaar de B1- of onderwijsroute succesvol kunnen afronden.<sup>66</sup> De door DUO beschikbaar gestelde cijfers omtrent de huidige praktijk geven geen inzicht in het aantal verleende verlengingen (waardoor de inburgeringstermijn *de facto* vijf jaar werd) of ontheffingen (waardoor aan de inburgeringsplicht kon worden voldaan) op grond van gepleegde inspanningen. Wel is bekend dat van de inburgeraars die in de periode 2013 t/m 2017 inburgeringsplichtig zijn geworden, ruim 10% nog steeds inburgeringsplichtig is.<sup>67</sup> Deze mensen hebben binnen het huidige stelsel – met de resultaatverplichting op A2-niveau en de ontheffingsgrond op basis van gepleegde inspanningen – niet binnen drie jaar (en in sommige gevallen meer dan zeven jaar) aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen.<sup>68</sup> De gedachte dat door de stelselwijzigingen het niveau verhoogd, de mogelijkheden om aan de inburgeringsplicht te voldoen beperkt, en de termijnen verkort kunnen worden, is dan ook zeer optimistisch te noemen.

Met name voor gezinsmigranten kunnen de stelselwijzigingen slecht uitpakken. De verwachting dat vrijwel alle gezinsmigranten de B1- of onderwijsroute kunnen volgen,<sup>69</sup> is gebaseerd op het geringe aantal ontheffingen op grond van geleverde inspanningen. Deze redenering gaat echter voorbij aan het feit dat een groep gezinsmigranten nog steeds inburgeringsplichtig is,<sup>70</sup> dat een grote groep gezinsmigranten niet heeft voldaan aan de driejarentermijn en is beboet,<sup>71</sup> dat gezinsmigranten zelf de kosten moeten dragen voor de inburgering en dat ontheffing voor hen daarom moeilijker toegankelijk is (geweest) in het huidige stelsel. Het gaat eveneens voorbij aan de omstandigheid dat de stelselwijziging significant minder gevolgen heeft voor gezinsmigranten dan voor statushouders. Het is dan ook nu al te voorzien dat veel gezinsmigranten in de knel komen.

## Het is dan ook nu al te voorzien dat veel gezinsmigranten in de knel komen.

De leerbaarheidstoets vormt een cruciale schakel in het nieuwe stelsel. De test is nog in ontwikkeling maar dient inzicht te geven in de vraag welk niveau voor een inburgeraar binnen drie jaar haalbaar is.<sup>72</sup> Wanneer een inburgeraar – met name op basis van de toets – wordt ingedeeld in de B1- of onderwijsroute, en deze niet binnen drie jaar met goed gevolg afrondt, is eventuele termijnoverschrijding automatisch verwijtbaar. In het huidige stelsel kan deze aanname van verwijtbaarheid nog weerlegd worden met het aantonen van geleverde inspanningen. In het nieuwe stelsel wordt deze mogelijkheid niet gegeven, mede omdat de leerbaarheidstoets 'objectief' wordt

geacht.<sup>73</sup> De ervaring leert echter dat dergelijke toetsen allesbehalve onfeilbaar zijn.<sup>74</sup>

## 5. Momentum niet benut

Alles overziend, is onze conclusie dat met de nieuwe inburgeringswet juridisch gezien veel gewijzigd, maar op meer praktisch niveau weinig verbeterd is. Op dit laatste niveau zijn weliswaar bepaalde erg slecht functionerende aspecten van de huidige wet aangepakt, waardoor dat statushouders geen lening meer hoeven af te sluiten en er door gemeenten weer meer begeleiding wordt geboden. Deze wijzigingen zullen hopelijk een relatieve verbetering inhouden. Maar de grondslagen van het beleid zijn niet herzien en ook nauwelijks besproken. Deze grondslagen betreffen de vragen: wat 'integratie' eigenlijk is, met de gekoppelde vraag waaraan inburgeringsbeleid moet bijdragen; op welke manier er werkelijk sprake zou zijn van 'maatwerk'; en of sancties en vereisten wel de meest pragmatische en rechtvaardige basis zijn voor het ontvangstbeleid voor migranten. Dit terwijl het heroverwegen van deze grondslagen cruciaal is om de inburgering in Nederland écht stelselmatig te verbeteren. Het is daarom te betreuren dat het momentum dat daarvoor leek te ontstaan niet benut is.

Een mogelijke denkrichting voor ander beleid en andere grondslagen is om een 'waterscheiding' te installeren tussen, enerzijds, wetgeving die verblijfsrechten en burgerschap reguleert en, anderzijds, publiek beleid dat ziet op begeleiding en onderwijs voor nieuwkomers.<sup>75</sup> Dit is onder het huidige EU-recht mogelijk, dat lidstaten namelijk toestaat om inburgeringsvereisten te koppelen aan het verkrijgen van versterkte rechten, maar dit is geen verplichting. Op deze manier valt de associatie weg dat migranten het (contractueel) moeten 'verdienen' in Nederland te mogen blijven door aan inburgeringsvereisten te voldoen. Aangezien zij na vijf jaar legaal verblijf permanent verblijf kunnen aanvragen, is ook het publieke belang direct duidelijk om hen op een afgestemde en constructieve wijze zo goed mogelijk in Nederland te laten starten.

Er zijn natuurlijk ook andere denkrichtingen, voorbij de grondslagen van het huidige beleid, mogelijk. Maar voornamelijk geldt dat de nieuwe Inburgeringswet een resultaat blijft van de wantrouwende staat, die sinds de Toeslagenaffaire zo ter discussie staat. Dit roept, onder andere, de vraag op hoe een nieuwe inburgeringswet eruit had gezien als hij was ontworpen nadat de schade die de Toeslagenaffaire heeft berokkend vol aan het licht kwam. Volgens het rapport *Bestuursrecht op maat* zijn een 'wettelijk kader [dat] niet (het gehele) materiële rechtsgevolg dectert' en een realistisch mensbeeld, cruciale voorwaarden voor maatwerk.<sup>76</sup> Wij zijn van mening dat de Wet Inburgering 2021 deze toets niet doorstaat. ◀

66 *Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223; Kamerstukken II, 2019/20, 35483 nr. 13.*  
 67 Cijfers DUO gepubliceerd op [www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf](http://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf) (peildatum 1 september 2021), laatst bezocht op 8 november 2021.  
 68 Maar wellicht geen boete gekregen (vanwege niet-verwijtbare termijnoverschrijding).  
 69 *Kamerstukken II 2019/20, 35483 nr. 13.*  
 70 Cijfers DUO gepubliceerd op [www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf](http://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf) (peildatum 1 september 2021), laatst bezocht op 8 november 2021. Zie ook Krop, P. Verbaten, H., 'Evenredige boetes in het vreemdelingenrecht', *JNVR*, nr. 3, oktober 2019. Respectievelijk 19,3% (cohort 2013), 14,6% (cohort 2014), 18,2% (cohort 2015) en 16,4% (cohort 2016). Van de beboete personen uit cohort 2013 en 2014 is ruim 23% voor een tweede maal beboet; zie ook Nissen, E., 'Boetes zonder verwijtbaarheid', *A&MR* 2020-1, p. 511-517.  
 72 Bureau ICE heeft in juni 2021 de opdracht gekregen om de leerbaarheidstoets te ontwikkelen.

73 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II, 2019/20, 35483, nr. 13, p. 46.*

74 Zo heeft de beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein (SAM) tijdens de consultatie over het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling laten weten dat de test niet valide kan zijn vanwege de snelheid waarmee deze ontwikkeld wordt. Volgens de Beroepsvereniging van docenten Nederlands als Tweede Taal test een leerbaarheidstoets 'het type abstracte taken uit te voeren dat mensen in een onderwijssetting wordt aangeleerd' en wordt daarmee geen recht gedaan aan de omstandigheid dat de snelheid waarmee mensen een taal leren doorgaans afhankelijk is van een veelheid aan factoren.

75 De Waal, T., *Integration Requirements for Immigrants in Europe, a Legal-Philosophical Inquiry*, Hart Publishing, 2021, hfdst 4.

76 Schuurmans, Y. e.a., *Bestuursrecht op Maat – tussenrapport*, Universiteit Leiden 2020, p. 11 en 73. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie ook WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 97, 2017.