

32824 Integratiebeleid

Nr. 457 Brief van de staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2025

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is vanaf 1 januari 2022 van kracht. Drie jaar

na de inwerkingtreding is de uitvoering op stoom en stromen de eerste mensen uit. Zij hebben de Nederlandse taal leren spreken en kennis opgedaan over de Nederlandse samenleving. Zo zijn zij in staat gesteld om mee te doen, bijvoorbeeld door betaald werk. Dit is een belangrijke mijlpaal.

Sinds 19 juni jl. ben ik verantwoordelijk voor inburgeringsbeleid. Ik vind het belangrijk dat nieuwkomers zo snel mogelijk de Nederlandse taal en cultuur leren en meedoen in de maatschappij. Ik hecht er daarnaast aan dat inburgeraars die zelfredzaam zijn gefaciliteerd worden en inburgeraars die minder zelfredzaam zijn ondersteuning krijgen. Maar dan vind ik ook dat van inburgeringsplichtigen verwacht mag worden dat zij zich actief inzetten om de taal te leren en werk te vinden.

Tegelijkertijd staat inburgeringsbeleid niet op zich. Zo heeft de hoge instroom van asielzoekers sinds 2022 geleid tot uitdagingen in de uitvoering. Ook de aangekondigde asiel- en huisvestingsmaatregelen kunnen een forse impact hebben op de uitvoering van het inburgeringsstelsel en het stelsel zelf. De afgelopen periode is daarom veelvuldig met gemeenten en ketenpartners gesproken om de impact van de voorgenomen maatregelen in beeld te krijgen en eventuele oplossingsrichtingen in kaart te brengen. De daadwerkelijke impact op het inburgeringsstelsel hangt af van de wijze waarop het flankerend beleid voor deze maatregelen wordt vormgegeven. En als laatste heeft een recent arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹ gevolgen voor het inburgeringstelsel. Het Hof spreekt zich in

¹ Hof van Justitie van de Europese Unie 4 februari 2025, ECLI:EU:C:2025:52.

dit arrest uit over de terugbetaling van de sociale lening voor asielstatushouders onder de vorige wet. Ook wordt in dit arrest ingegaan op de boetes onder de Wi2013 en Wi2021. Voor de exacte duiding van het arrest van het Hof wacht ik de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de onderhavige zaak af. Ik hecht eraan dat inburgeringsplichtigen de inburgering voltooien en ga me hard maken voor (aanvullende) prikkels die bijdragen aan dat doel. Inburgeren is niet vrijblijvend.

In deze brief informeer ik u over de actuele stand van zaken rondom de uitvoering van de Wi2021.² Na het zomerreces zal ik u nader informeren over mijn inzet op het inburgeringsbeleid. Hierin zal ik ook ingaan op een aantal onlangs aangenomen moties.

Leeswijzer

In deze voortgangsbrief inburgering informeer ik u over de volgende onderwerpen:

1. Voortgang Wi2021 en Wi2013
2. Tussenevaluatie Wi2021
3. Herstelactie gezinsmigranten met Turkse nationaliteit
4. Flexibel inburgeringsonderwijs
5. Motie van het lid Ceder

1. Voortgang Wi2021 en Wi2013

Uit informatie van DUO blijkt dat er sinds de inwerkingtreding van de Wi2021 op 1 januari 2022 tot 1 juni jl. in totaal 111.639 personen inburgeringsplichtig zijn geworden op basis van deze wet. Sindsdien zijn er ook personen uitgestroomd, waardoor er op 1 juni jl. nog 100.929 inburgeringsplichtige personen waren. Het aandeel uitstroom is het grootste in (het oudste) cohort 2022³, namelijk: 20%. Dit is het eerste cohort met inburgeringsplichtigen waarvan de inburgeringstermijn in 2025 zou kunnen verlopen. Op 1 juni jl. bevatte dit cohort 20.939 personen die inburgeringsplichtig waren.

² Conform het verzoek van 30 mei jl. van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

³ Dit betreft personen waarvan DUO in 2022 de inburgeringsplicht heeft vastgesteld.

Wanneer de (totale) in- en uitstroomcijfers worden uitgesplitst naar doelgroep, ziet dit er als volgt uit:

	Instroom	Uitstroom	Nog inburgerings- plichtig
Asielstatushouder	72.682	5269 (7%)	67.413
Gezinsmigranten	35.828	4561 (13%)	31.267
Overige migranten	3.129	880 (28%)	2.249
Totaal	111.639	10.710 (10%)	100.929

Van de 10.710 personen die op 1 juni jl. waren uitgestroomd hadden 3.570 personen (33%) voldaan aan de inburgeringsplicht. Dit betekent dat zij niet alleen één van de drie leerroutes, maar ook het Participatieverklaringstraject én (indien van toepassing) de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) succesvol hadden afgerond. Andere personen waren uitgestroomd omdat zij (al dan niet tijdelijk) van de inburgeringsplicht waren vrijgesteld (41%), ontheven (2%) of omdat de inburgeringsplicht was komen te vervallen (24%), bijvoorbeeld omdat hun verblijfsvergunning was ingetrokken.

Van alle 100.929 personen die op 1 juni jl. nog inburgeringsplichtig waren, had 73% een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Het aandeel inburgeringsplichtigen met een PIP is dus nog iets gestegen ten opzichte van de laatste keer dat uw Kamer hierover werd geïnformeerd in de Uitvoeringsbrief van juni 2024⁴ (63%). Ik ben blij met deze stijging. Ik vind het belangrijk dat nieuwkomers snel starten met hun inburgering.

De verdeling over de leerroutes van de personen die op 1 juni jl. nog inburgeringsplichtig waren zag er op 1 juni jl. als volgt uit:

	Asielstatushouders	Gezinsmigranten	Overige migranten	Totaal
B1-route	27.485 (57%)	22.197 (93%)	1.232 (86%)	50.914
Onderwijsroute	5.477 (11%)	72 (0%)	5 (0%)	5.554
Z-route	15.208 (32%)	1.627 (7%)	194 (14%)	17.029

⁴ Kamerstukken II, 2023/2024, 32 824, nr. 438

Bij 37.232 (77%) van de inburgeringsplichtige asielstatushouders met een PIP was op 1 juni jl. een inburgeringsaanbod geregistreerd. Ook dit aandeel is iets gestegen sinds vorig jaar (65%).

Het CBS heeft daarnaast 23 juni jl. op basis van de Statistiek Wet inburgering de Jaarrapportage⁵ en het dashboard⁶ over het jaar 2024 gepubliceerd. Deze statistiek heeft het CBS in opdracht van het Ministerie van SZW ingericht en bevat kwantitatieve gegevens op het niveau van individuele inburgeraars. Gemeenten, DUO, COA, Nuffic en SBB leveren hiervoor periodiek gegevens aan bij het CBS, waar vervolgens jaarlijks over wordt gerapporteerd. Het rapport en dashboard bevatten onder meer informatie over de samenstelling van de populatie inburgeraars, de deelname aan voorinburgering, de voortgang bij de brede intake en de PIP, de verdeling over de leerroutes en de timing van het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Ook wordt de mate waarin inburgeringsplichtigen al hebben voldaan aan de inburgeringsplicht in beeld gebracht, evenals de arbeidsparticipatie en onderwijsdeelname van inburgeraars. Als onderdeel van de uitkomsten van de tussenevaluatie van de Wi2021, die eind dit jaar wordt verwacht, geven deze cijfers een goed eerste beeld van de werking van de Wi2021. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze tussenevaluatie zal ik uw Kamer een uitgebreide beleidsreactie sturen.

Wi2013

Ook zijn er nog altijd personen inburgeringsplichtig op grond van de Wet inburgering 2013 (Wi2013). In totaal is door DUO in de jaren 2013 t/m 1 juni 2025 aan 197.574 personen de inburgeringsplicht op grond van de Wi2013 opgelegd. Daarvan:

- hadden 123.343 (63%) personen voldaan aan de inburgeringsplicht;
- waren 42.330 (21%) personen ontheven van de inburgeringsplicht;
- waren 6.361 (3%) personen vrijgesteld van de inburgeringsplicht;
- was in 12.392 (6%) gevallen de inburgeringsplicht komen te vervallen.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024>

⁶ https://dashboards.cbs.nl/v5/statistiek_wet_inburgering/

Dat betekent dat er in totaal nog 13.148 (7%) personen inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2013. Dit aantal is aanzienlijk gedaald ten opzichte van de vorige Uitvoeringsbrief, toen er nog 32.716 (17%) inburgeringsplichtigen waren op grond van de Wi2013.

2. Tussenevaluatie Wi2021

Eind 2025 stuur ik de tussenevaluatie van de Wi2021 naar uw Kamer. Een belangrijk moment, want dit onderzoek geeft een eerste inzicht in de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet. In de tussenevaluatie worden alle onderzoeken over de Wi2021 meegenomen die tot halverwege dit jaar zijn uitgevoerd. In dit kader zijn recent dan ook meerdere onderzoeken uitgevoerd, die ik als bijlage bij deze brief heb gevoegd:

- De derde rapportage in het kader van het Onderzoek perspectief inburgeraars van Regioplan, OpenEmbassy en BMC. Hierin wordt verslag gedaan van een online enquête onder inburgeraars, met een respons van ruim 5.100, aangevuld met kwalitatief onderzoek. Deze rapportage gaat uitgebreid in op onder meer de ervaringen van inburgeraars met maatschappelijke begeleiding, de leerroutes en de begeleiding door gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat inburgeraars over het algemeen positief zijn over de Wi2021. Opvallend is de grote diversiteit in ervaringen van inburgeraars, waarbij o.a. een duidelijk verschil blijkt in de ervaringen van asielstatushouders en gezinsmigranten.
- De vierde meting van de Marktmonitor, uitgevoerd door Significant. Met dit onderzoek worden de belangrijkste ontwikkelingen op de inburgeringsmarkt gevolgd. Dit keer zijn er enquêtes afgenomen bij gemeenten en taalaanbieders. De focus van deze vierde meting lag op de mate waarin er een landelijk dekkend aanbod is voor alle onderdelen van de inburgering, de ervaringen met maatwerk voor specifieke groepen inburgeraars en de nieuwe aanbestedingen die gemeenten in 2025 en 2026 gaan uitzetten. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten een vrijwel volledig dekkend aanbod hebben gerealiseerd voor de asielstatushouders die onder de Wi2021 vallen en dat er voldoende aanbod is voor de inburgeraars die dat zelf moeten inkopen, te weten inburgeraars onder de Wi2013 en

Wi2021. Ook blijkt dat veel gemeenten in het komende jaar nieuwe aanbestedingen voor het inburgeringsaanbod gaan starten. Op basis van de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, willen gemeenten en aanbieders in de nieuwe contracten duidelijkere afspraken maken over de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.

- Een onderzoek naar de werkzame elementen van de ondersteuning van asielzoekers en asielstatushouders richting financiële zelfredzaamheid, uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut.
- Het onderzoeksrapport beschrijft wat er financieel op asielzoekers en statushouders afkomt van de opvangfase tot en met huisvesting in de gemeente en welke kennis en vaardigheden zij moeten opdoen om zich financieel te kunnen redden. Verder bevat het rapport een praktische checklist voor COA, gemeenten en uitvoerders waarmee de ondersteuning richting financiële zelfredzaamheid beter aangesloten kan worden op de situatie van asielzoekers en statushouders.

Deze onderzoeken worden meegenomen in de tussenevaluatie. Een ander onderdeel van de tussenevaluatie is een betaalbaarheidsonderzoek naar de financiering van gemeenten om de inburgeringswet uit te voeren. Naast inzicht in de kosten van gemeenten om de inburgeringswet uit te voeren en in hoeverre zij daarvoor voldoende financiële middelen ontvangen, zal dit onderzoek ook perspectief bieden op de vraag welke financiële instrumenten passend zijn voor de financiering van gemeenten.

Dit naar aanleiding van de kabinetsmaatregel om alle specifieke uitkeringen (SPUKS) om te zetten naar een fondsuitkering. De SPUK-inburgering blijft voorlopig behouden en voor de jaren 2026 en 2027 is de budgetkorting van 10% opgelost binnen de eigen inburgeringsbegroting, zodat deze niet afgewenteld wordt op de uitvoering. In de afweging of een ander instrument dan een specifieke uitkering beter passend is, worden de resultaten van het betaalbaarheidsonderzoek meegenomen.

In de tussenevaluatie worden alle onderdelen van de inburgeringswet meegenomen. Hierdoor krijg ik een goed beeld van wat er goed werkt en wat minder goed werkt in de inburgeringswet, zodat ik gefundeerde aanpassingen in het inburgeringsbeleid kan aanbrengen. Op basis van de uitkomsten van de tussenevaluatie die eind van dit jaar wordt opgeleverd, stuur ik uw Kamer een uitgebreide beleidsreactie.

3. Herstelactie gezinsmigranten met Turkse nationaliteit

Met deze voortgangsbrief informeer ik uw Kamer over de uitspraak die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 4 september 2024 heeft gedaan in een zaak van een gezinsmigrant met een Turkse nationaliteit die in combinatie met een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) een verblijfsvergunning heeft verkregen en over de gevolgen hiervan voor de uitvoeringspraktijk. De rechter heeft geoordeeld dat het beleid om de datum van het ophalen van de verblijfspas in Nederland in 2022 onterecht gebruikt is om te bepalen dat de betrokkene inburgeringsplichtig was onder de Wi2021. Volgens de Afdeling dient de inburgeringsplicht afgeleid te worden van het moment dat de gezinsmigrant zijn mvv in 2021 ophaalde van het Nederlandse consulaat in het buitenland. In 2021 waren Turkse gezinsmigranten nog niet inburgeringsplichtig.

Uit een analyse blijkt dat circa 200 mvv-plichtige gezinsmigranten met een Turkse nationaliteit vóór 2022 een mvv hebben ontvangen op een Nederlandse diplomatieke post in het buitenland maar in 2022 hun verblijfsdocument in Nederland hebben afgehaald. Naar analogie met de uitspraak zijn ook deze Turkse migranten onterecht inburgeringsplichtig. Ik betreur deze gang van zaken en het eventuele ongemak dat dit voor betrokkenen met zich meebrengt. DUO heeft de betrokkenen persoonlijk geïnformeerd over het feit dat zij niet hoeven te voldoen aan de inburgeringsplicht en compensatie kunnen krijgen van gemaakte kosten. Hierbij gaat het om kosten die aantoonbaar verband houden met hun inburgering, zoals kosten voor taallessen en examens.

De uitspraak houdt tevens in dat de kennisgeving inburgeringsplicht en inburgeringstermijn van DUO een voor bezwaar vatbaar besluit is. De uitvoeringspraktijk is door DUO inmiddels aangepast en de kennisgevingen zijn voorzien van een rechtsmiddelenclausule.

4. Flexibel inburgeringsonderwijs

De Wi2021 gaat uit van het combineren van het leren van de taal met participatie. Ik vind participatie, en met name (betaald) werk, belangrijk voor de integratie van nieuwkomers. Ik wil mij er daarom voor inzetten belemmeringen in de Wi2021 voor werk zoveel als mogelijk weg te nemen. Flexibel taalonderwijs zie ik als een manier om het combineren van de taal leren met werk te bevorderen.

Het gaat over taalaanbod dat op de persoonlijke- en werksituatie van de inburgeraar is toegesneden, zoals avond, weekend en online onderwijs buiten werktijden. Onder gemeenten is daarom een quickscan uitgevoerd, waaruit blijkt dat veel gemeenten met hun taalaanbieders flexibel aanbod realiseren.

Om gemeenten hier verder in te ondersteunen is de handreiking *Kwaliteit van taal* van Divosa geactualiseerd. Deze biedt gemeenten handvatten om het inburgeringsonderwijs flexibeler vorm te geven. Daarnaast is binnen de EU-subsidie AMIF-Integratie 2021-2027 ruimte gecreëerd voor innovatieve projecten. Partijen mogen binnen deze subsidie met online-inburgeringsonderwijs afwijken van de bestaande normen van Blik op Werk. Dit stimuleert vernieuwing en maatwerk in het lesaanbod.

Ik wil mij actief inzetten voor het combineren van taalverwerving en werk en eventuele knelpunten hieromtrent wegnemen. De komende periode onderzoek ik of aanvullende aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om dit verder te ondersteunen.

5. Motie van het lid Ceder

Op 25 november 2024 is er een motie⁷ aangenomen van lid Ceder (ChristenUnie) waarin de regering wordt verzocht om bij het borgen van de kennis en expertise van Maatschappelijke diensttijd (MDT) trajecten specifiek in te gaan op de manier waarop vrijwillige maatschappelijke inzet kan worden ingezet om integratie en inburgering te bevorderen.

Van 1 april 2024 tot en met 1 april 2025 heeft een pilot plaatsgevonden waarbij de Meedoenbalies van vier azc's zich hebben ingezet om jonge azc-bewoners te informeren over lokale MDT-trajecten en hen actief naar deze trajecten door te verwijzen. Deze pilot was een samenwerking met het programma MDT van het ministerie van OCW en Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV). Uit de evaluatie blijkt dat de pilot van meerwaarde is voor de integratie van nieuwkomers in het azc.

Er is positief effect op taalvaardigheid, sociale netwerken, zelfvertrouwen en toekomstperspectief. Er is een handreiking⁸ beschikbaar gesteld ten behoeve van de Meedoenbalies en de regiofacilitatoren van MDT waarin de geleerde lessen worden gedeeld, verspreid en toegepast. Hiermee is invulling gegeven aan deze motie.

Tot slot

Het afgelopen jaar heb ik mij als staatssecretaris Participatie & Integratie er hard voor gemaakt dat nieuwkomers snel integreren en meedoen via werk en taal. Ik hecht eraan deze lijn ook door te trekken in het inburgeringsbeleid. Ik wil mij inzetten voor een effectief en activerend inburgeringsstelsel, waarmee een goede start wordt geboden aan inburgeringsplichtigen. Zo worden zij toegerust om een bijdrage te leveren aan de Nederlandse samenleving. Want zonder goede inburgering, geen goede integratie.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J.N.J. Nobel

⁷ Kamerstuk 2024 – 2025, 36600 XV, nr. 27

⁸ <https://www.vrijwilligerswerk.nl/nieuws+en+blogs/3082448.aspx?t=Meedoen-met-impact-Hoe-MDT-jongeren-in-AZC%e2%80%99s-echt-helpt-te-leren-verbinden-groeien>