



Onderzoek eerste cohorten Wet Inburgering 2013

# Nog niet ingeburgerd?



# Nog niet ingeburgerd?



Onderzoek eerste cohorten Wet Inburgering 2013

Auteurs




Marjan de Gruijter

Arwen Hoogenbosch

Ruth Yohannes

Met medewerking van

Farella Devilcin en Morgan Whittaker



Utrecht, mei 2023

# Inhoud

Samenvatting	4	5	Behoeftte van (groepen) inburgeraars aan hulp en ondersteuning	47	
1	Inleiding	10	5.1. Behoeftte aan ondersteuning	47	
1.1.	De context van de inburgering	11	5.2. Adviezen van inburgeraars	50	
1.2.	Doelstelling en onderzoeksvragen	12	5.3. Ondersteuning van inburgeraars	51	
1.3.	Onderzoeksmethoden	13	5.4. Recente maatregelen	53	
2	Kenmerken van de niet-ingeburgerden	15	6	Conclusies en aanbevelingen	55
2.1.	Totale groep niet-ingeburgerden per cohortjaar	15	6.1.	De groep niet-ingeburgerden 2013-2016	55
2.2.	Achtergrondkenmerken van de niet-ingeburgerden	16	6.2.	Belemmeringen en ondersteuningsbehoeften	56
2.3.	Bij DUO bekende inburgeringsactiviteiten	19	6.3.	Oplossingsrichtingen en aanbevelingen	59
2.4.	Verlengingen en boetes	23	Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	63
3	Belemmeringen bij inburgeren	26	Bijlage 2	Leden van de begeleidingscommissie	67
3.1.	Opstartproblemen	27	Bijlage 3	Aanvullende figuren op basis van DUO data	68
3.2.	Persoonlijke situatie inburgeraars	29			
3.3.	Inburgeringsactiviteiten	34			
3.4.	Het inburgeringsstelsel 2013	37			
4	Ontheffing	41			
4.1.	Voorwaarden voor ontheffing	41			
4.2.	Beeld van verleende ontheffingen	41			
4.3.	Perspectief van inburgeraars	42			
4.4.	Obstakels bij het aanvragen van een ontheffing	45			

# Samenvatting

Op dit moment zijn er ongeveer 60.000 personen die onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013) inburgeringsplichtig zijn geworden, maar nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. De cohorten uit recente jaren zijn logischerwijs nog bezig met hun inburgering. De inburgeringstermijn duurt namelijk drie jaar en kan om diverse redenen meerdere keren worden verlengd. Dat inburgeraars uit de eerste cohorten nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, ligt minder voor de hand.

In dit onderzoek hebben we – in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – gekeken naar de kleine groep personen die onder de Wet inburgering 2013 zijn ingestroomd in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 en tot op heden nog niet aan de plicht hebben voldaan. We brachten in kaart wat de redenen zijn waarom dit nog niet is gelukt. We onderzochten ook welke vragen en ondersteuningsbehoeften deze niet-ingeburgerden hebben en welke maatregelen mogelijk zijn om deze groep alsnog en sneller te laten inburgeren. De resultaten van dit onderzoek zijn relevant voor zowel de niet-ingeburgerden uit de eerste vier jaarcohorten, als voor de inburgeraars die tussen 2017 en 2021 inburgeringsplichtig zijn geworden en op dit moment nog bezig zijn met inburgeren onder de Wi2013.

## Niet-ingeburgerden uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013

Op het peilmoment 14 november 2022 zijn er 2.893 personen uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Het gaat om 3,3% van de totale groep personen die in die periode inburgeringsplichtig is geworden. De groep niet-ingeburgerden is niet statisch:

in de periode tussen september 2022 en januari 2023 voldeden 224 personen alsnog aan hun inburgeringsplicht en in dezelfde periode werden 230 personen van de inburgeringsplicht ontheven.

De groep personen uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan bestaat voor iets meer dan de helft uit asielmigranten. De andere helft bestaat uit gezinsmigranten en overige migranten<sup>1</sup>. Het percentage gezins- en overige migranten dat nog moet inburgeren is in de vier cohortjaren twee tot drie keer hoger dan het percentage asielmigranten.

De bij DUO beschikbare data laat zien dat in ieder geval twee derde (64%) van deze groep niet-ingeburgerden een, of meerdere taalcursussen heeft gevolgd. We hebben echter op basis van de data geen volledig beeld van de inburgeringsactiviteiten: er is alleen sprake van cursusregistratie als het gaat om een *Blik op Werk* gecertificeerde cursus waarvoor een lening is afgesloten. Andere inspanningen, zoals cursussen bij niet gecertificeerde instellingen, zelfstudie, het bezoeken van een taalcafé of het hebben van een taalmaatje, zijn niet opgenomen in de DUO data.

## 3 groepen

Op basis van gegevens over deelname aan examens kunnen we drie groepen onderscheiden. De eerste groep bestaat uit ongeveer 30% van de niet-ingeburgerden in de eerste vier jaarcohorten. Zij hebben aan geen enkel examenonderdeel deelgenomen en kunnen daarmee als 'inactief' worden gezien. 70% van de niet-ingeburgerden ondernamen dus wel ten minste één examenpoging. De

<sup>1</sup> De categorie 'overige' migranten is klein en bestaat uit personen met een verblijfsvergunning voor een specifiek regulier verblijfsdoel. Het gaat bijvoorbeeld om geestelijk bedienaren en vreemdelingen met een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsstatus.

tweede groep die we onderscheiden bestaat uit niet-ingeburgerden die nog één of twee examens moeten behalen om te voldoen aan de inburgeringsplicht (28%). Deze groep is niet vaak gezakt voor de ondernomen examenpogingen. Bijna driekwart van hen moet het ONA examen nog halen. Spreek- en schrijfvaardigheid zijn onderdelen die deze inburgeraars nog relatief vaak moeten afronden. De derde groep (43%) bestaat uit niet-ingeburgerden die nog drie of meer examens moeten behalen. Deze groep is divers als het gaat om het aantal (succesvolle) examenpogingen. Ruim zes op de tien (62%) niet-ingeburgerden heeft te maken met een voorlopig verwijtbare inburgeringstermijnoverschrijding. En 11% heeft een verwijtbare inburgeringstermijnoverschrijding. Twee derde (67%) van de groep niet-ingeburgerden heeft daarnaast een boete voor de overschrijding. Gezinsmigranten hebben veel vaker een boete (81%) dan asielmigranten (54%). De hoogte van het bedrag dat per inburgeraar aan boetes is opgelegd, loopt sterk uiteen. Gemiddeld gaat het om 1.226 euro.

### Belemmeringen bij het inburgeren

Ons onderzoek laat zien dat er veel verschillende soorten redenen zijn waarom de niet-ingeburgerden nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. De belemmeringen zijn gelegen in de persoonlijke (leef)situatie, het taalaanbod en het inburgeringstraject en het inburgeringsstelsel van de Wi2013. Specifiek aan de groep niet-ingeburgerden in ons onderzoek, is dat zij behoorden tot de eerste cohorten van de destijds nieuwe wet inburgering 2013. Zij hebben te maken gehad met diverse 'opstartproblemen' van de wet. Doordat informatie over de inburgering hen laat, of niet goed bereikte, heeft deze groep vaak een trage start gehad.

#### 1. *Persoonlijke (leef)situatie*

Redenen waarom nog niet is voldaan aan de inburgeringsplicht zijn vooral gelegen in de persoonlijke leefsituatie van inburgeraars, die zeer divers is. Gezondheidsproblemen worden het vaakst genoemd. Uit ons onderzoek komt bovendien naar voren dat het niet voldoen aan de inburgeringsplicht

zélf gezondheidsproblemen veroorzaakt. Inburgeraars rapporteren stress en angst rondom de examens, zorgen en tobben over de lening en boetes, en chronische psychische druk omdat het niet lukt om de inburgering af te sluiten.

De respondenten hebben inmiddels een leven in Nederland opgebouwd. Een deel heeft werk, of een eigen zaak en/of een gezin. Er is daardoor soms letterlijk te weinig tijd om aan het inburgeren te besteden. Stoppen of minderen met werk is veelal geen optie: men heeft de inkomsten hard nodig. De inburgeraars lijken bovendien betrekkelijk vaak éxtra zorgtaken te hebben, bijvoorbeeld door een partner of kind met gezondheidsproblemen. Dit alles kan tot gevolg hebben dat men niet alleen niet 'toe komt' aan het inburgeren, maar ook dat men minder, of niet gemotiveerd is om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit geldt vaak voor werkende inburgeraars. En daarnaast is er een kleine groep inburgeraars die zich begeeft in een grootstedelijk expatnetwerk: zij spreken Engels en zien geen meerwaarde in het leren van de Nederlandse taal.

#### 2. *Taalaanbod en inburgeringstraject*

We vonden ook belemmeringen die inburgeraars ervaren bij het leren van de taal (al dan niet via een taalaanbieder) en het inburgeringsexamen. Inburgeraars noemen ondermaatse kwaliteit van het taalaanbod of de taalschool waar ze mee te maken hebben gehad. In de eerste jaren na de invoering van de Wi2013 zijn inburgeraars die een alfabetiseringscursus nodig hadden, soms in een A2 cursus terecht gekomen.

Waar – in welk stadium – deze inburgeraars zijn vastgelopen in hun inburgeringstraject, is heel divers en sterk afhankelijk van (life events in) de persoonlijke leefsituatie. Een kritisch moment - naast de eerder genoemde trage start- is als een inburgeraar nog een half jaar heeft voor het verstrijken van de inburgeringstermijn. Van de kennisgeving van DUO hieromtrent schrikken veel inburgeraars: men realiseert zich dan dat in korte tijd nog veel moet gebeuren, terwijl de lening al (bijna) uitgeput is.

Ook maatregelen ten gevolge van de coronacrisis hebben inburgeraars belemmerd in hun inburgeringstraject. Alle inburgeraars hebben ambtshalve verlengingen gekregen van hun inburgeringstermijn, maar door gesloten taalscholen en/of louter online les, is de reeds verworven taal achteruit gegaan. Er is wél gezorgd voor extra tijd, maar niet voor meer middelen voor extra taallessen om de door corona opgelopen achterstand weer in te halen.

### **3. Inburgeringsstelsel Wi2013**

In ons onderzoek vonden we tot slot een aantal specifiek aan het inburgeringsstelsel gerelateerde belemmeringen. Zoals ook in de evaluatie van de Wi2013 al wordt geconcludeerd, is voor een groot deel van de niet-ingeburgerden het feit dat zij zelfstandig een weg moeten vinden in het inburgeringsstelsel, niet realistisch gebleken. De redzaamheid van deze groep inburgeraars, met weinig 'doenvermogen' schiet niet alleen bij het inburgeren tekort. Zonder ondersteuning komen deze inburgeraars gemakkelijk in een vicieuze cirkel terecht, waarin een bepaalde mate van zelfredzaamheid nodig is voor het vragen van hulp en bij het uitblijven hiervan de zelfredzaamheid verder onder druk komt te staan.

Geïnterviewde stakeholders constateren dat een deel van de inburgeraars die in de categorie gezins- en overige migranten zijn ingedeeld, daarin gezien hun achtergrond en ondersteuningsbehoeften niet thuishoren en meer overeenkomsten vertonen met asielmigranten. Zij worden sterk gehinderd door het voor hen ontbreken van de mogelijkheid tot het kwijtschelden van de afgesloten DUO-lening ten behoeve van de bekostiging van het inburgeringstraject.

Tot slot noemden geïnterviewde stakeholders dat het inburgeraars soms ontbreekt aan praktische randvoorwaarden om bezig te (kunnen) zijn met het inburgeringstraject. Het gaat dan om reiskosten om naar een cursuslocatie te reizen en belemmeringen rondom kinderopvang. Bij dit laatste gaat het niet alleen over de schaarste aan plekken, maar ook over de hoge kosten.

### **Belemmeringen bij het aanvragen van een ontheffing**

Voor een deel van de inburgeraars geldt dat zij geen kans hebben op het behalen van alle deexamens. Zij ervaren belemmeringen bij het aanvragen van een ontheffing van de inburgeringsplicht. Inburgeraars die in aanmerking willen komen voor ontheffing op medische gronden, lopen aan tegen zeer strenge maatstaven en een hoge bewijslast bij de beoordeling, met name als er sprake is van psychische problematiek. Bij het aanvragen van een ontheffing op basis van Aantoonbaar Geleverde Inspanningen (AGI) is de grootste belemmering dat de registratie van de gemaakte uren van een inburgerings- of alfabetiseringscursus niet altijd op orde is. Dit is het geval als gemaakte uren uit het verleden niet meer bij een taalschool kunnen worden achterhaald, als deze bijvoorbeeld failliet is gegaan. Inburgeraars die menen minimaal 600 uur taallessen te hebben gevolgd kunnen dit niet meer altijd aantonen, waardoor zij niet aan de voorwaarde kunnen voldoen dat zij voldoende taallessen hebben gevolgd.

### **Ondersteuning(sbehoeften) van groepen niet-ingeburgerden**

Voor inburgeraars zijn bij het doorlopen van hun inburgeringstraject diverse soorten ondersteuning beschikbaar. DUO informeert inburgeraars periodiek over de inburgeringstermijn en de geregistreerde voortgang van inburgeringsactiviteiten. Daarnaast kunnen inburgeraars (telefonisch) contact opnemen met DUO voor informatie en advies. Inburgeraars krijgen soms ook informatie, advies en hulp van taalscholen. Het kan gaan om informele 'support' of om concrete hulp, bijvoorbeeld bij, of rondom het contact met DUO.

Gemeenten hebben een beperkte rol in de inburgering van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013. Toch zijn gemeenten gaandeweg, onder andere op basis van de bestuurlijke afspraken die het Rijk met gemeenten heeft gemaakt en het extra budget dat gemeenten voor deze groep ontvangen, statushouders meer gaan begeleiden en ondersteunen bij het inburgeren. En sinds een aantal

jaar hebben gemeenten een rol genomen en gekregen in het begeleiden van de zogenaamde ELIP groep<sup>2</sup>.

Een groot deel van de niet-ingeburgerden die heeft deelgenomen aan onze enquête of interviews heeft behoefte aan ondersteuning bij het voldoen aan de inburgeringsplicht of voorwaarden voor een ontheffing. Wat deze ondersteuningsbehoeften zijn, hangt af van de persoonlijke leefsituatie van de inburgeraar, de specifieke belemmeringen die men ervaart én in welk stadium van de inburgering men zich bevindt. Veelgenoemd is de behoefte om persoonlijk gehoord en geholpen te worden. Dat wil zeggen dat men er behoefte aan heeft dat iemand kennis neemt van en advies geeft over de specifieke situatie van de inburgeraar, zowel wat betreft de persoonlijke situatie, als de stand van zaken van de inburgering. Opvallend is dat naar aanleiding van onze enquête ongeveer 35 respondenten contact met ons hebben opgenomen in de hoop dat wij hen verder konden helpen met hun vragen over het inburgeren: een indicatie dat deze inburgeraars er nog niet in zijn geslaagd om elders ondersteuning te vinden.

### Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

De overheid wil op termijn de Wi2013 afsluiten. Ons onderzoek laat zien dat het nog niet-ingeburgerd zijn vooral nadelig is voor de inburgeraars zélf: de helft van de inburgeraars die aan onze enquête deelnamen spreekt naar eigen zeggen slecht Nederlands. Bovendien heeft bijna driekwart van de totale groep niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden, te maken met (voorlopige) boetes vanwege het overschrijden van de inburgeringstermijn. Ook zagen we in ons onderzoek dat het niet slagen van het inburgeringstraject zélf gezondheidsproblemen kan veroorzaken. Tot slot heeft het

<sup>2</sup> ELIP staat voor: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig. De ELIP-groep bestaat uit inburgeraars die vallen onder de Wi2013, maar die tegen het einde van zowel hun lening als hun termijn aanlopen. De ELIP-groep wordt als kwetsbaar gezien, omdat het deze inburgeraars mogelijk niet op eigen kracht lukt om hun inburgering op tijd succesvol af te ronden.

niet-ingeburgerd zijn verblijfsrechtelijke consequenties: de inburgeraar kan geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen en/of Nederlander worden.

De groep niet-ingeburgerden is divers wat betreft achtergrond, leefsituatie en stadium van het inburgeringstraject. Er zijn personen die nog maar een of twee deexamens hoeven te halen, maar ook personen die nog taalless nodig hebben, of die geen kans hebben op het behalen van alle deexamens. Ook zijn er werkenden die geen tijd hebben dan wel het niet nodig vinden om in te burgeren. Daarnaast zijn er inactieven, die nog geen enkel examen hebben gedaan. Deze groepen hebben grotendeels andere vormen van ondersteuning nodig.

Ons onderzoek laat zien dat veel inburgeraars uit de eerste vier cohortjaren van de Wi2013 in alle bovengenoemde stadia van het inburgeringstraject vragen hebben en/of belemmeringen ervaren bij hun inburgering. Het lukt een deel van deze inburgeraars niet om zelfstandig de eigen inburgering in te richten en informatie en advies van DUO zó te benutten dat zij succesvol hun inburgeringstraject (binnen de gestelde tijd) kunnen doorlopen.

### Gemeentelijk loket inburgering

Voor alle inburgeraars met vragen over en behoefte aan ondersteuning bij het inburgeren kan een gemeentelijk loket inburgering worden ingericht: een (fysieke) plek waar men laagdrempelig vragen kan stellen en advies kan krijgen over het eigen inburgeringstraject. Deze plek kan worden ingericht in de gemeente, waar al een infrastructuur bestaat voor de uitvoering van de ondersteuning van inburgeraars die onder de Wi2021 vallen (en voor de ELIP groep). Aangezien ook een deel van de gezinsmigranten vragen en ondersteuningsbehoeften heeft, bevelen we aan dat het loket toegankelijk is voor alle niet-ingeburgerden die onder de Wi2013 vallen, ongeacht waar zij zich in hun inburgeringstraject bevinden. Als inburgeraars onder de Wi2013 contact zoeken met de gemeente, biedt dit bovendien kansen om hen indien nodig warm door te verwijzen naar ander gemeentelijk ondersteuningsaanbod.

### Oplossingsrichtingen voor specifieke groepen inburgeraars

In de setting van een gemeentelijk loket inburgering kan tegemoet worden gekomen aan specifieke behoeften van groepen niet-ingeburgerden onder de Wi2013.

Zo kunnen gerichte examentrainingen (al dan niet gefinancierd uit de lening van de inburgeraar) worden aangeboden aan niet-ingeburgerden die blijven steken op een (of twee) examenonderdelen.

Niet-ingeburgerden die nog taallessen nodig hebben kunnen worden ondersteund bij het wegnemen van belemmering en om (weer) taallessen te gaan volgen, bijvoorbeeld door hulp bij het vinden van voor hen geschikt (informeel) taalaanbod. Voorwaarde hierbij is wel dat in de gemeente voldoende divers taalaanbod beschikbaar is. Ook werkende inburgeraars, of inburgeraars die door bijvoorbeeld mantelzorg niet aan reguliere taallessen kunnen deelnemen, kunnen baat hebben bij informeel taalaanbod dat op flexibele tijden wordt aangeboden. En werkende inburgeraars zouden kunnen verkennen of hun werkgever een rol kan spelen bij het leren van de taal.

Naar verwachting heeft een deel van deze inburgeraars behoefte aan begeleiding bij het vervolg van hun inburgeringstraject, zeker als sprake is van belemmeringen in de persoonlijke leefsituatie, zoals gezondheidsproblemen van henzelf of van naasten, financiële problemen en sociaal isolement. In die gevallen is het waardevol dat een persoonlijke begeleider vanuit de gemeente (periodiek) met de inburgeraar stilstaat bij de vordering in het inburgeringstraject en zo nodig ondersteunt op andere leefgebieden.

Ook voor een deel van de inburgeraars die in aanmerking willen komen voor een ontheffing op basis van Aantoonbaar Geleverde Inspanning (AGI) is een persoonlijk begeleider vanuit de gemeente nuttig, die kan ondersteuning bieden bij het aanvragen van een dergelijke ontheffing. Het gaat dan met name om het achterhalen van gemaakte uren bij taalaanbieders, die niet in

het registratiesysteem van DUO terecht zijn gekomen en die nodig zijn om te kunnen voldoen aan het criterium dat men ten minste 600 uur taallessen van een bij Blik op Werk gecertificeerde taalaanbieder heeft gevolgd. Ook moeten sommige inburgeraars nog examenpogingen doen om aan de vereiste drie pogingen per examenonderdeel te voldoen, of (als het gaat om inburgeraars die alfabetisering hebben gevolgd) een toets afleggen.

Om ervoor te zorgen dat van de inburgeringsplicht ontheven nieuwkomers wel de mogelijkheid krijgen om de Nederlandse taal (verder) te leren, kunnen gemeenten na de ontheffing voormalig inburgeraars die de Nederlandse taal willen leren actief toeleiden naar laagdrempelig (informeel) taalaanbod in de eigen buurt.

Niet-ingeburgerden die al minimaal tien jaar aaneengesloten in Nederland wonen en die al minimaal 5 jaar werk hebben in Nederland, kunnen worden geïnformeerd over de mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een ontheffing op grond van "aantoonbaar voldoende ingeburgerd". Zij kunnen hierbij indien nodig worden ondersteund.

Voor de groep niet-ingeburgerden waarvan (op voorhand) duidelijk is dat zij de inburgeringsexamens niet gaan halen bevelen wij aan de mogelijkheden te verkennen dat voor deze inburgeraars de bestaande eisen aan de termijn en de gevolgde taallessen vervallen en dat zij op basis van een (cultuursensitieve) leerbaarheidstoets ontheven kunnen worden. Ook voor deze groep kunnen gemeenten na de ontheffing voormalig inburgeraars die de Nederlandse taal willen leren actief toeleiden naar laagdrempelig (informeel) taalaanbod in de eigen buurt.

Tot slot, DUO gaat de komende jaren, met extra middelen van het kabinet, meer maatwerk bieden voor inburgeraars. Oogmerk is signalen vroegtijdig te onderkennen en op te pakken. Op basis van ons onderzoek bevelen wij aan dat de activiteiten zich nadrukkelijk richten op de groep inburgeraars die nog



inburgeringsplichtig is onder de Wi2013 en dat afwegingsprocessen rondom bijzondere *individuele* situaties (bijvoorbeeld termijnverlenging, ontheffing van de inburgeringsplicht of kwijtschelding van de lening) worden benut voor (proces)innovaties voor de gehele groep inburgeraars.

# 1 Inleiding

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden. Statushouders, gezins- en overige migranten die na deze datum inburgeringsplichtig worden, vallen onder deze wet. Personen die al eerder inburgeringsplichtig werden, vallen doorgaans onder de Wet inburgering 2013<sup>3</sup>.

Op dit moment zijn er in totaal 61.337 personen die onder de Wi2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, maar nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan.<sup>4</sup> Vooral de cohorten uit recente jaren zijn logischerwijs nog bezig met hun inburgering. De inburgeringstermijn duurt namelijk drie jaar en kan om diverse redenen meerdere keren worden verlengd. Dat inburgeraars uit de eerste cohorten nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, ligt minder voor de hand.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Samenleving en Integratie wil door middel van een onderzoek de problematiek in kaart laten brengen van de groep inburgeraars uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, om op basis daarvan vast te stellen welke maatregelen er mogelijk zijn om deze groep alsnog en sneller te laten inburgeren. Deze rapportage bevat de resultaten van dit onderzoek.

<sup>3</sup> Ook is er een groep van zo'n 7.500 personen die nog inburgeringsplichtig zijn onder de Wet inburgering 2007.

<sup>4</sup> Zie [Totaal Nederland.pdf \(duo.nl\)](#).

## Inburgeren onder de Wi2013 in het kort

Nieuwkomers die in Nederland moeten inburgeren zijn verplicht Nederlands te leren en zich te verdiepen in de Nederlandse samenleving, waarden en normen. Ook moeten zij hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt verkennen. Dit wordt afgesloten met het inburgeringsexamen, dat bestaat uit zeven onderdelen: lezen, schrijven, spreken, luisteren, kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM), Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA; vanaf januari 2015) en het participatieverklaringstraject (PVT; vanaf oktober 2017).

De meeste inburgeringsplichtigen volgen hiervoor een cursus, maar zelfstudie is ook mogelijk. Een inburgeringsplichtige bepaalt zelf welk type onderwijs het beste bij hem of haar past. Als een inburgeringsplichtige onvoldoende inkomsten heeft, kan bij DUO een lening worden verkregen van maximaal 10.000 euro voor de cursus en het examen. Asielmigranten die op tijd het examen halen, hoeven deze lening niet terug te betalen. Andere migranten moeten de lening wel terugbetalen.

Inburgeringsplichtigen hebben drie jaar de tijd om het inburgeringsexamen te halen. Als er omstandigheden zijn waardoor de inburgeringsplichtige niet goed kan studeren voor het examen, kan een verlenging van de inburgeringstermijn worden verkregen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als de inburgeringsplichtige na aanvang van de inburgeringsplicht nog lange tijd in een AZC woont in plaats van in een reguliere woning. Een nieuwkomer kan dan vaak nog niet in de uiteindelijke woonplaats met een cursus beginnen. Analfabete inburgeringsplichtigen moeten eerst leren lezen en schrijven en

mogen daarom maximaal twee jaar langer over hun inburgering doen.

Verder kunnen nieuwkomers vrijgesteld worden van de inburgeringsplicht of een ontheffing krijgen. Vrijstelling vindt meestal plaats wanneer de inburgeringsplichtige al andere diploma's heeft gehaald waaruit voldoende kennis van het Nederlands en de Nederlandse samenleving blijkt. De achtergrond van een ontheffing is dat iemand niet in staat is om aan (onderdelen van) de inburgering te voldoen. Bijvoorbeeld als een arts heeft vastgesteld dat iemand vanwege psychische, verstandelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om aan de exameneisen te voldoen of als iemand minstens 600 uur les heeft gevolgd (bij een opleidingsinstelling met het Blik op Werk keurmerk) en tenminste vier keer<sup>5</sup> geprobeerd heeft om het examen te halen.

Als een inburgeringsplichtige na het verstrijken van de inburgeringstermijn verwijtbaar niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, volgt een sanctie. In de meeste gevallen betekent dit een boete van maximaal 1250 euro. Het inburgeringsdiploma is voorwaarde voor een sterkere verblijfsvergunning (verblijfsvergunning onbepaalde tijd). En als men het inburgeringsdiploma (nog) niet heeft behaald, kan geen gebruik worden gemaakt van bepaalde vrijstellingen van de naturalisatietoets. Als een inburgeringsplichtige een boete krijgt, volgt een nieuwe termijn van twee jaar om het examen alsnog te halen. Als dat niet binnen deze termijn gebeurt, wordt de boete herhaald<sup>6</sup>.

5 Vanaf 1 april 2023 gaat het om drie pogingen.

6 Totaal Nederland.pdf (duo.nl)

## 1.1. De context van de inburgering

Dit onderzoek heeft betrekking op inburgeraars uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Hieronder schetsen we welke factoren en partijen belangrijk zijn bij het inburgeren vanaf het moment dat de verblijfsvergunning is verleend en de inburgeraar zich in de gemeente heeft gevestigd.

Allereerst merken we op dat de achtergrond, de migratiecontext, en leefsituatie van **inburgeraars** zeer divers is. Inburgeraars hebben (te maken met) kenmerken die bevorderend, dan wel belemmerend kunnen werken bij het voldoen aan de inburgeringsplicht, zoals gevolgen van (de aanleiding voor) de vlucht naar Nederland, gezondheid, leerbaarheid, leefsituatie, netwerk en motivatie.

**DUO** stelt de Wet inburgering 2013 vast en handhaaft deze. Ook neemt DUO de inburgeringsexamens af en verzorgt zij de voorlichting over inburgering aan nieuwkomers. Bovendien kunnen inburgeraars voor de financiering van de inburgeringscursussen een lening bij DUO afsluiten van maximaal 10.000 euro<sup>7</sup>. Bijna alle asielmigranten en een klein deel van de gezinsmigranten lenen bij DUO geld voor het inkopen van inburgeringsonderwijs<sup>8</sup>. Inburgeraars sluiten met **Taalaanbieders** contract(en) af. Voor veel inburgeraars zijn deze taalaanbieders dus een belangrijke partij in hun inburgeringstraject.

De **gemeente** waar de inburgeraar is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), is verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding (alleen asielmigranten), die na de verhuizing naar de gemeente wordt aangeboden (en doorgaans na een half jaar of een jaar wordt afgerond). Een maatschappelijke

7 Zie wetten.nl - Regeling - Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs Wet- en regelgeving inburgering 2014 - BWBR0035974 (overheid.nl)

8 Totaal Nederland.pdf (duo.nl)

begeleider (vaak een vrijwilliger van bijvoorbeeld VluchtelingenWerk) geeft praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen en (enige tijd na 2013 ook bij) het starten van de inburgering, en stimuleert participatie en integratie, door bijvoorbeeld informatie over opleiding of werk<sup>9</sup>. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het aanbieden van het Participatieverklaringstraject aan alle inburgeringsplichtigen.

Naast deze taken van de gemeente in de Wet inburgering 2013, hebben inburgeraars nog op andere manieren met de gemeente te maken. Voor inburgeraars met een (bijstands-)uitkering<sup>10</sup> geldt dat zij in het kader van de Participatiewet begeleiding krijgen bij het zoeken naar werk, zodat zij uit de uitkering kunnen stromen. En alle inburgeraars kunnen indien nodig gebruik maken van ondersteuning en dienstverlening die in de gemeente wordt aangeboden aan alle ingezetenen, zoals bijvoorbeeld openbare gezondheidszorg, jeugdhulp/hulp bij opvoeden en dagbesteding (in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning).

Tot slot is ook de **maatschappelijke context** (sociaal, politiek en economisch) van belang. Inburgeren gebeurt immers niet in een vacuüm. De economische ontwikkeling in Nederland, de formele toegang tot bijvoorbeeld voorzieningen en de arbeidsmarkt, maar ook de invloed van de publieke opinie en het vóórkomen van bewuste en verborgen achterstelling kunnen een rol spelen. Ook de inrichting van de Wet inburgering 2013 heeft invloed op het inburgeren. Zo laat de evaluatie van de Wi2013 zien dat bijvoorbeeld het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid voor het eigen inburgeringstraject in Wi2013, maar ten dele realistisch blijkt<sup>11</sup>.

9 Meijer, J., Maas, G. van der, Bakker, L., & Blom, M. (2020). *Hoe, wat en waarom? De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen*. Significant Public.

10 Dit zijn – zeker bij aanvang van de inburgering – bijna uitsluitend asielmigranten, omdat de verblijfsvergunning van gezinsmigranten mede afhankelijk is van het inkomen van de referent (vaak: de partner) in Nederland. Gezinsmigranten en overige migranten zijn doorgaans niet-uitkeringsgerechtigd.

11 Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Maas-Vos, G. van der & Plaggenhoef, W. van (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant Public.

## 1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is om de problematiek in kaart te brengen van de groep inburgeraars uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan en om op basis daarvan vast te stellen welke maatregelen er mogelijk zijn om deze groep alsnog en sneller te laten inburgeren.

In het onderzoek beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet de groep inburgeraars uit de cohorten 2013-2016 eruit wat betreft verblijfsstatus, land van herkomst, geslacht, leeftijd, bij DUO bekende inburgeringsactiviteiten in de tijd, opgelegde boetes wegens verwijtbaar overschrijden van de inburgeringstermijn, andere redenen voor verlenging, eventuele ontheffingen en vrijstellingen, eventueel afgelegde examens en de examenresultaten?
2. Hoe ziet de groep niet ingeburgerden eruit wat betreft man/vrouw-verdeling, asielmigranten versus gezinsmigrant en de cohorten 2013/2014 versus 2015/2016? Wat valt hierin op (bv. aantal inburgeringsactiviteiten ondernomen door de verschillende groepen)?
3. Wat zijn de redenen dat deze inburgeraars nog niet hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht? Welke onderliggende problematiek speelt er? Zijn hierin verschillen te zien tussen (groepen) inburgeraars (bv. mannen/vrouwen)? Op welke momenten in het inburgeringstraject lopen inburgeraars vast?
4. Wat zijn achtergrondkenmerken (bv. statushouders versus gezinsmigranten, man/vrouw) van de groep 'inactieven'? Welke typen inburgeringsactiviteiten hebben zij wel/niet verricht? Wat zijn hun ervaringen hiermee? Waarom hebben 'inactieven' weinig of geen formele inburgeringsactiviteiten verricht?
5. Hoe kunnen de verschillende groepen inburgeraars ondersteund worden om alsnog te voldoen aan de inburgeringsplicht? Hoe zijn zij ondersteund

en wat zijn hun ervaringen hiermee? Hoe hadden deze groepen ondersteund kunnen worden om sneller aan hun inburgeringsplicht te voldoen? Welke verschillen in ondersteuningsbehoefte zijn er te zien tussen verschillende groepen inburgeraars (bv. inactieven versus actieven of vrouwen versus mannen)?

6. Zijn er ook inburgeraars voor wie ontheffing dan wel vrijstelling van de inburgeringsplicht het meest voor de hand ligt? Voor welke inburgeraars is dit een reële optie, en waarom?
7. In hoeverre passen de gevonden oplossingsrichtingen binnen de bestaande mogelijkheden van de Wi2013? Zo niet, wat is extra nodig zodat deze groepen wel geholpen kunnen worden?

### 1.3. Onderzoeksmethoden

In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden die ons in staat stellen om tezamen, vanuit meerdere invalshoeken, gericht antwoord op de vragen te geven. In deze paragraaf lichten we de onderzoeksmethoden beknopt toe. Een uitgebreide verantwoording van het onderzoek is opgenomen in bijlage 1.

Voor dit onderzoek was een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie gaf ons feedback, bewaakte de kwaliteit van het onderzoek (methoden, onderzoeksinstrumenten en rapportage) en stelde het onderzoeksrapport vast. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de leden van de begeleidingscommissie.

#### Documentenstudie

Via een documentenstudie brachten we de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk van de Wi2013 vanaf 2013 in beeld. De documentenstudie was daarnaast gericht op onderzoek naar redenen voor het niet (tijdig) voldoen aan de inburgeringsplicht en motieven voor keuzes voor diverse (in)formele

inburgeringsactiviteiten. Tot slot hebben we de documentenstudie benut om te inventariseren welke ervaringen gemeenten de afgelopen jaren hebben opgedaan met het begeleiden van inburgeringsplichtige statushouders onder de Wi2013.

#### Analyse data DUO

Voor zicht op de groep niet-ingeburgerden uit de cohorten 2013-2016 hebben we data uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) van DUO gebruikt (peildatum: 14 november 2022). Analyse van deze data verschaftte inzicht in de achtergrondkenmerken van de (diverse) groep inburgeraars. Ook keken we in de data waar de verschillende groepen inburgeraars staan in hun inburgeringsproces: hebben ze nog (bijna) niks ondernomen (de 'inactieven'), zijn ze goed op streek, wat zijn fases waarop inburgeraars vaker 'struikelen', etc.

#### Enquête onder inburgeraars

We voerden een enquête uit onder inburgeraars. Alle niet-ingeburgerden uit de jaarcohorten 2013 tot en met 2016 (in totaal 2.893 personen) hebben via DUO een oproep tot het invullen van een digitale vragenlijst gekregen. De vragenlijst kon worden ingevuld tussen 9 januari en 3 februari 2023. Uiteindelijk hebben 150 niet-ingeburgerden de vragenlijst ingevuld (respons van 5,7%). Doel was om zicht te krijgen op de redenen waarom (verschillende groepen) inburgeraars nog niet voldaan hebben aan hun inburgeringsplicht, wat zij ondernomen hebben en welke ondersteuning zij nodig hebben/hadden.

#### Interviews met nog niet ingeburgerde inburgeraars

We hebben in de periode januari tot en met april 2023 15 semigestructureerde diepte-interviews gehouden met een diverse groep nog niet ingeburgerde inburgeraars onder de Wi2013. In de interviews hebben we onderwerpen uit de enquête nader uitgevraagd en stilgestaan bij redenen waarom nog niet is

voldaan aan de inburgeringsplicht, de inburgeringsactiviteiten die al dan niet zijn ondernomen, kansen en belemmeringen die deze inburgeraars ervaren ten aanzien van het (alsnog) voldoen aan de inburgeringsplicht en mogelijke ondersteuning of hulp die zij hierbij nodig hebben. Aan de hand van de interviews laten we in deze rapportage in tekstblokken inburgeraars aan het woord.

### Interviews met stakeholders en DUO

We hebben 8 (groeps)interviews gehouden met stakeholders die op diverse manieren 'dicht' bij de groep niet-ingeburgerden onder de Wi2013 staan. Geïnterviewden zijn VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Nieuw Thuis Rotterdam, Yalla Foundation, Stichting Goed, Toptaalgroep, Stichting Welzijn Capelle en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Daarnaast hebben we een groepsinterview gehouden met DUO. De interviews vonden plaats in de periode december 2022 en april 2023.

### Expertgroep

We hebben onze eerste bevindingen besproken met een expertgroep in maart 2023. Doel was om de voorlopige bevindingen te toetsen met organisaties die zicht hebben op zowel (de redenen voor) het niet-inburgeren van inburgeraars onder de Wi2013, als op oplossingsrichtingen voor diverse groepen niet-ingeburgerden.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we op basis van DUO data de kenmerken en inburgeringsactiviteiten van de groep niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden. Hoofdstuk 3 is gewijd aan redenen waarom deze inburgeraars nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, of hiervan zijn ontheven. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de (mogelijkheden voor) ontheffing van de inburgeringsplicht. In hoofdstuk 5 bespreken we de

(behoefte aan) ondersteuning bij het inburgeren, of het aanvragen van een ontheffing van de inburgeringsplicht. Hoofdstuk 6 is gewijd aan de conclusies van ons onderzoek. In dat hoofdstuk staan we ook stil bij oplossingsrichtingen en doen we aanbevelingen, die relevant zijn voor zowel de niet-ingeburgerden uit de eerste vier jaarcohorten, als de gehele groep inburgeraars Wi2013 die op dit moment nog inburgeringsplichtig is.

## 2 Kenmerken van de niet-ingeburgerden

In dit hoofdstuk gaan we in op de kenmerken van de niet-ingeburgerden die vanaf 1 januari 2013 rechtmatig verblijf hebben verkregen in Nederland op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor een niet-tijdelijk doel (asiel- /gezinsmigratie of overige) en daarmee inburgeringsplichtig zijn geworden. We analyseren wat de achtergrondkenmerken zijn van de personen die onder de Wet inburgering 2013 zijn ingestroomd in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 en tot op heden nog niet aan de plicht hebben voldaan.<sup>12</sup> Naast algemene kenmerken beschrijven we de door deze groep ondernomen inburgeringsactiviteiten. In bijlage drie is meer gedetailleerde informatie op basis van de DUO data over deze groep opgenomen.

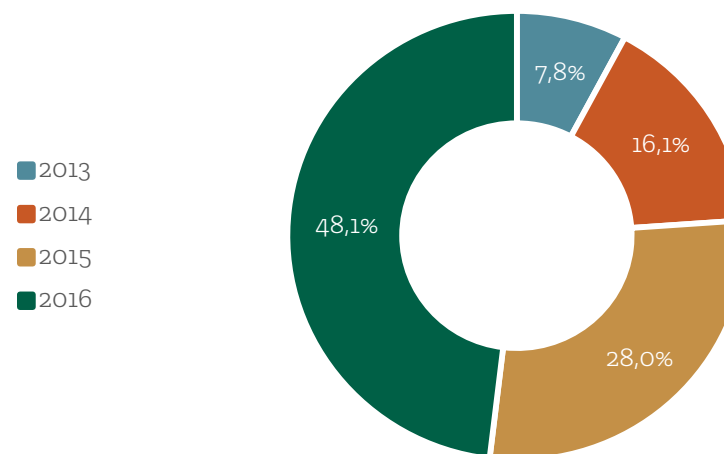
Voor de analyses in dit hoofdstuk hebben we gebruik gemaakt van data van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), aangevuld met de Voortgangscijfers Inburgering. We hebben informatie over achtergrondkenmerken, zoals geslacht, leeftijd en land van herkomst, en we hebben informatie over de door hen afgelegde examens, gevolgde cursussen, status en reden van termijnoverschrijding, en opgelegde boetes. Op basis van de gegevens kunnen we de onderzoeksvragen voor een groot deel beantwoorden. Het is echter niet gelukt om op alle aspecten zicht te krijgen op de inburgeringsactiviteiten van de doelgroep doordat sommige data niet voorhanden was of niet compleet. Zo hebben wij geen betrouwbare gegevens over cursusdeelname.

<sup>12</sup> Peildatum is 14 november 2022.

### 2.1. Totale groep niet-ingeburgerden per cohortjaar

De groep niet-ingeburgerden bestaat uit 2.893 personen verspreid over de vier cohortjaren. Bijna de helft (48,1%, 1.392 personen) van deze groep stroomde in het jaar 2016 in en 28% (810 personen) in het cohortjaar 2015. Uit de eerdere cohortjaren 2013 en 2014 bij elkaar komt dus slechts een kwart van de totale groep niet-ingeburgerden, het gaat dan om 7,8% (226) uit cohortjaar 2013 en 16,1% (465) uit 2014.

Figuur 1: Aandeel niet-ingeburgerden per cohortjaar in percentages



In 2013 tot en met 2016 zijn in totaal 82.538 personen inburgeringsplichtig geworden. De totale groep niet-ingeburgerden bestaat uit slechts een kleine groep van alle inburgeringsplichtige migranten die zijn ingestroomd in 2013 t/m 2016. In tabel 1 is weergegeven hoe groot het percentage migranten is dat nog niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht per cohortjaar. We zien het percentage niet-ingeburgerden naarmate de vordering van jaren steeds groter worden, van 2,4% in 2013 naar 4,0% in 2016.

Tabel 1: Percentage niet-ingeburgerden van totale groep inburgeringsplichtigen per cohortjaar<sup>13</sup>

		2013	2014	2015	2016
Asiel-migranten	Totale groep inburgeringsplichtig	4.702	10.271	18.589	25.347
	Deel en percentage niet-ingeburgerd	66 (1,4%)	153 (1,5%)	399 (2,1%)	742 (2,9%)
Gezins-en overige migranten	Totale groep inburgeringsplichtig	4.609	6.763	5.796	6.461
	Deel en percentage niet-ingeburgerd	162 (3,5%)	302 (4,5%)	355 (6,1%)	526 (8,1%)
Totale groep	Totale groep inburgeringsplichtig	9.311	17.034	24.385	31.808
	Deel en percentage niet-ingeburgerd	228 (2,4%)	455 (2,7%)	754 (3,1%)	1.268 (4,0%)

## 2.2. Achtergrondkenmerken van de niet-ingeburgerden

In deze paragraaf beschrijven we de achtergrondkenmerken van de niet-ingeburgerden. We gaan in op verblijfstatus, herkomstlanden, geslacht en leeftijd.

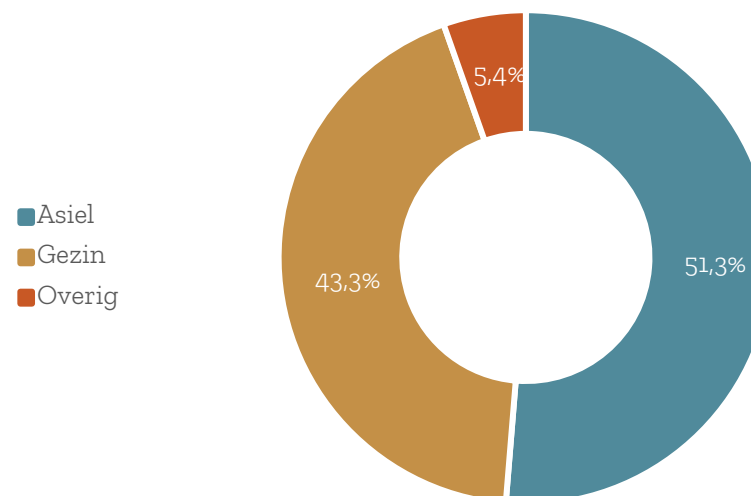
### Verblijfstatus

Inburgeraars bestaan uit asielmigranten en gezinsmigranten. Daarnaast is er een categorie 'Overige' migranten. Deze categorie is klein en bestaat uit

<sup>13</sup> Voor deze tabel is gebruik gemaakt van de Voortgangscijfers Inburgering Totaal Nederland, peildatum 2 januari 2023. Deze peildatum verschilt van de DUO-dataset die wij hebben gebruikt voor de overige analyses in dit hoofdstuk, hierdoor kunnen aantallen afwijken.

personen met een verblijfsvergunning voor een specifiek regulier verblijfsdoel.<sup>14</sup> Van alle 2.893 niet-ingeburgerden verblijft iets meer dan de helft (51,3%, 1.483) op basis van een vergunning asiel. Gezinsmigranten zijn 43,3% (1.253) van de totale groep. De groep Overig is 5,4% (157). In de verdere analyses voegen we de groep 'Overige' samen met de gezinsmigranten. In figuur 2 is de samenstelling van de totale groep niet-ingeburgerden weergegeven.

Figuur 2: Samenstelling totale groep niet-ingeburgerden 2013-2016

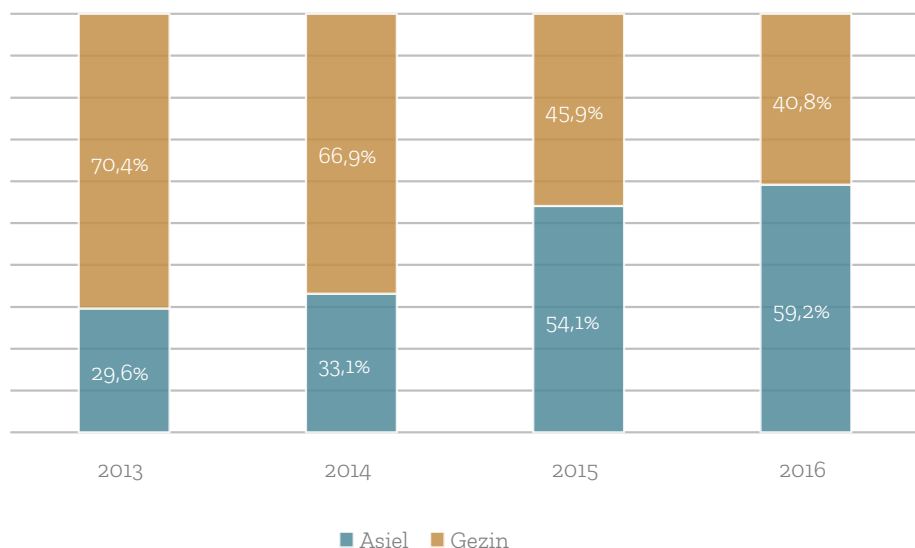


<sup>14</sup> Het gaat om de volgende verblijfsdoelen: wedertoelaters, personen met voortgezet verblijf, economisch niet actieve langdurig ingezetene, toepassing discretionaire bevoegdheid minister (staatssecretaris J&V), tijdelijke trouwvergunning.



De verdeling van het type migrant van het cohortjaar 2013 (figuur 3) is vergelijkbaar met de verdeling in 2014: ongeveer een derde van de niet-ingeburgerden dat in 2013/2014 is ingestroomd verbleef in Nederland op basis van een vergunning asiel. In 2015 en 2016 zien we een andere verhouding. In deze jaren was een meerderheid van de niet-ingeburgerden een asielmigrant. In 2015 ging het om 54,1% asielmigrant en in 2016 om 59,2% (in tabel 1 in bijlage 3 is de spreiding per type migrant over de cohortjaren af te lezen). Ondanks dat het doet overkomen dat er naar verhouding meer asielmigranten niet-ingeburgerd zijn in de latere cohorten, kan dat verklaard worden aan de hand van de toename van asielmigranten in 2015/2016. In tabel 1 eerder in dit hoofdstuk, zien we dan ook dat verhoudingsgewijs het aandeel gezinsmigranten dat nog moet inburgeren twee tot drie keer hoger is dan het aandeel asielmigranten.

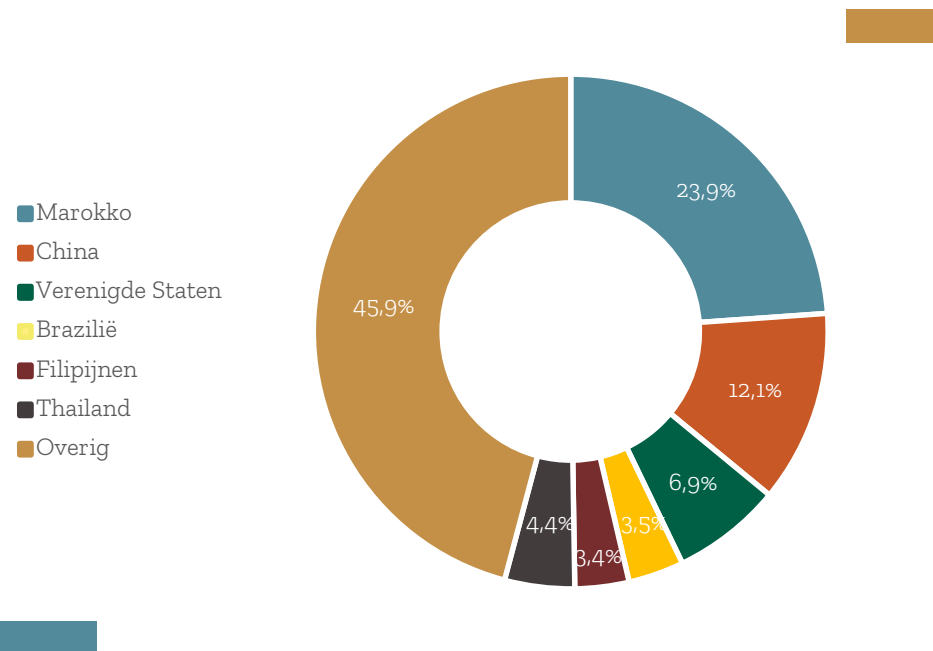
Figuur 3: Verdeling type migrant per cohortjaar



### Herkomstlanden

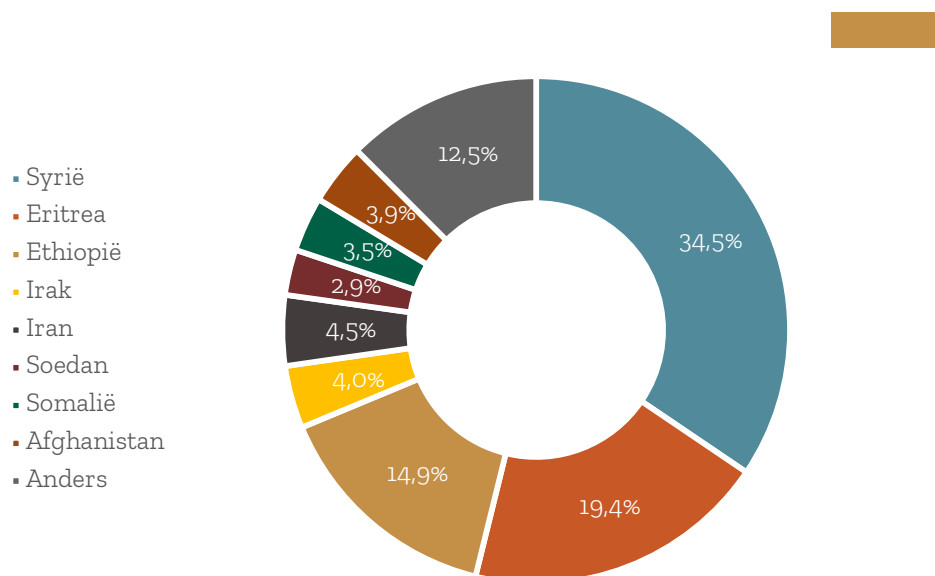
De 1.410 tellende groep gezins- en overige migranten komen uit 90 verschillende landen. In figuur 4 is af te lezen dat 45,9% (647) van de totale groep gezinsmigranten uit een land komt dat wij als 'Overig' hebben gecategoriseerd. In deze categorie komen per land slechts enkele niet-ingeburgerden vandaan. Het land waar de meeste niet-ingeburgerde gezinsmigranten vandaan komen is Marokko, daar komt bijna een kwart (23,9%, 337) van de totale groep niet-ingeburgerden vandaan. Na Marokko volgt China als herkomstland met 12,1% (170) en de Verenigde Staten met 6,9% (97). Andere landen waaruit relatief veel niet-ingeburgerde gezinsmigranten uit afkomstig zijn, zijn Brazilië (3,5%, 49), de Filipijnen (3,4%, 48) en Thailand (4,4%, 62). Er zijn geen noemenswaardige verschillen in herkomstlanden van de niet-ingeburgerde gezinsmigranten per cohortjaar.

Figuur 4: Herkomstlanden van totale groep niet-ingeburgerde gezinsmigranten 2013-2016



De 1.483 niet-ingeburgerde asielmigranten zijn afkomstig uit 54 verschillende landen. In figuur 5 zijn de percentages per herkomstland te zien. Van deze totale groep asielmigranten hebben 511 niet-ingeburgerden (34,5%) Syrië als herkomstland. De groep Syriërs vormt daarmee de grootste herkomstgroep en wordt gevolgd door de groep uit Eritrea met 287 niet-ingeburgerden (19,4%) en 221 niet-ingeburgerden (14,9%) uit Ethiopië. Andere herkomstgroepen die met meer dan 2,5% vertegenwoordigd zijn in de groep niet-ingeburgerden zijn: Afghanistan (3,9%); Irak (4,0%); Iran (4,5%); Soedan (2,9%) en Somalië (3,5%). De overige 12,5% van alle niet-ingeburgerde asielmigranten komen uit overige landen.

Figuur 5: Herkomstlanden van totale groep niet-ingeburgerde asielmigranten 2013-2016



In tegenstelling tot de gezinsmigranten zijn er bij de asielmigranten wel verschillen in herkomstlanden tussen de cohortjaren, deze zijn weergegeven in figuur 1 in bijlage 3. We zien dat in 2013 de groepen niet-ingeburgerden uit Syrië, Eritrea en Ethiopië nog relatief klein zijn. In het cohort 2014 zien we dat het aandeel niet-ingeburgerden uit Eritrea relatief groot is en in het cohort 2016 is het aandeel personen uit Ethiopië relatief groot en in het cohort 2016 de is het aandeel Syrische niet-ingeburgerden groter in vergelijking met de andere cohorten. In dat jaar bestaat de groep niet-ingeburgerden voor 43,6% uit Syriërs.

### Geslacht

Van alle niet-ingeburgerden uit de cohorten 2013 tot en met 2016 bestaat 56,9% uit mannen en 43,1% uit vrouwen. Bij de gezinsmigranten ligt de man/vrouw-verdeling op 38,8% man en 61,2% vrouw. De man/vrouw-verdeling bij de gezinsmigranten per cohortjaar ziet er ongeveer hetzelfde uit en schommelt tussen de 35% en 47% man versus 53% en 65% vrouw (zie figuur 2 in bijlage 3). Wat betreft de man/vrouw-verdeling naar herkomstland bij de gezinsmigranten (zie figuur 4 in bijlage 3) zien we dat de grootste herkomstgroepen Marokko en China voor ongeveer de helft uit mannen en de helft uit vrouwen bestaat. Van de niet-ingeburgerde asielmigranten in de DUO-databestanden is bijna driekwart (74,1%) man tegenover een kwart (25,9%) vrouw. De verdeling tussen mannen en vrouwen met een asielvergunning is per cohortjaar ongeveer gelijk (zie figuur 3 in bijlage 3). Wanneer we kijken naar de verdeling tussen mannelijke en vrouwelijke asielmigranten per herkomstland (zie figuur 5 in bijlage 3) zien we geen grote verschillen: alle herkomstgroepen bestaan voor een ruime meerderheid uit mannen.

### Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de totale groep niet-ingeburgerden is 37,5 jaar. De gemiddelde leeftijd van de gezinsmigranten is 41,2 jaar. Er is daarbij weinig verschil tussen mannen (gemiddeld 40,9 jaar) en vrouwen (gemiddeld 41,4 jaar). De gezinsmigranten zijn gemiddeld wel een stuk ouder dan de asielmigranten.

De gemiddelde leeftijd bij de asielmigranten ligt namelijk op 33,9 jaar. De mannelijke asielmigranten zijn met 33,4 jaar iets jonger dan de vrouwelijke asielmigranten met 35,5 jaar. Wanneer we kijken naar de leeftijdsverdeling naar herkomstland (zie figuur 6 in bijlage 3) zien we dat de Marokkaanse gezinsmigranten veelal tussen de 25 en 45 jaar oud zijn. Gezinsmigranten uit de Verenigde Staten vallen over het algemeen vaker onder de oudere leeftijdsgroepen. Wat betreft de leeftijdsverdeling bij asielmigranten (figuur 7 in bijlage 3) zien we voor elke leeftijdscategorie veel Syriërs. Verder zien we in de jongste leeftijdscategorie van 18 tot 25 jaar naar verhouding veel Eritrese niet-ingeburgerden.

#### Achtergrondkenmerken

- De groep niet-ingeburgerden bestaat uit 2.893 personen.
- Voor elk cohortjaar geldt dat het percentage niet-ingeburgerden op het totale aantal inburgeringsplichtige migranten, heel laag is. Zo ging het in 2013 om 2,4% en in 2016 om 4%.
- Wat betreft de totale groep van 2.893 personen, is iets meer dan de helft een asielmigrant, de andere helft bestaat uit gezinsmigranten en overige migranten die we in de analyses als één groep hebben gecategoriseerd.
- In de vroegere cohortjaren 2013 en 2014 waren er naar verhouding meer gezinsmigranten dan asielmigranten. Andersom waren er in de latere cohortjaren 2015 en 2016 meer asielmigranten dan gezinsmigranten.
- Het percentage gezins- en overige migranten dat nog moet inburgeren is in de vier cohortjaren twee tot drie keer hoger dan het percentage asielmigranten.
- De gezinsmigranten bestaan voor de meerderheid (61,2%) uit vrouwen. De meeste gezinsmigranten komen uit Marokko, China en de Verenigde Staten. De gemiddelde leeftijd van de

gezinsmigranten is 41 jaar.

- De asielmigranten in de databestanden bestaan voor driekwart uit mannen, veelal afkomstig uit Syrië, Ethiopië en Eritrea. De gemiddelde leeftijd van de totale groep asielmigranten ligt op 34 jaar.

### 2.3. Bij DUO bekende inburgeringsactiviteiten

In deze paragraaf beschrijven we de inburgeringsactiviteiten die bij DUO bekend zijn. Het gaat dan om examendeelname en bij DUO geregistreeerde (Blik op Werk) cursussen. Eerst wordt er in een subparagraaf ingegaan op de geregistreeerde cursusdeelname. In de tweede subparagraaf analyseren we de examenpogingen en behaalde examens.

#### 2.3.1. Geregistreeerde cursusdeelname

Op basis van de door DUO geregistreeerde gegevens over gevolgde cursussen hebben we informatie over 1.840 inburgeraars en de cursussen die zij gevolgd hebben. Dit betekent dat we geen informatie hebben over de gevolgde cursussen van 1.053 niet-ingeburgerden.<sup>15</sup> In deze gevallen kan het zijn dat er géén opleiding, factuurinformatie of contract geregistreeerd is bij DUO. Dit wil echter niet zeggen dat deze mensen geen cursus hebben gevolgd of geen andere inspanningen hebben geleverd om in te burgeren. Het volgen van een cursus is namelijk niet verplicht en er is alleen sprake van cursusregistratie als het gaat om een Blik op Werk gecertificeerde cursus waarvoor een lening is afgesloten. We zien een verschil tussen asiel- en gezinsmigranten: twee derde (1.266) van deze 1.840 personen waarvan cursusdeelname bekend is, bestaat uit asielmigranten tegenover een derde gezinsmigrant (574).

<sup>15</sup> Peildatum 14 november 2022.

Van deze 1.840 personen hebben de meeste van hen (71,8%) één type cursus gevolgd. Het gaat voornamelijk om een cursus alfabetisering of een cursus inburgering. Daarnaast heeft 25,4% (473 personen) twee type cursussen gecombineerd. Het gaat voornamelijk om de combinatie van een alfabetiseringscursus met een inburgeringscursus (240 personen) of een inburgeringscursus met een cursus ONA (111 personen). Een klein deel (2,4%) van de niet-ingeburgerden heeft drie verschillende type cursussen gevolgd.

Per type cursus zien we de volgende deelname:

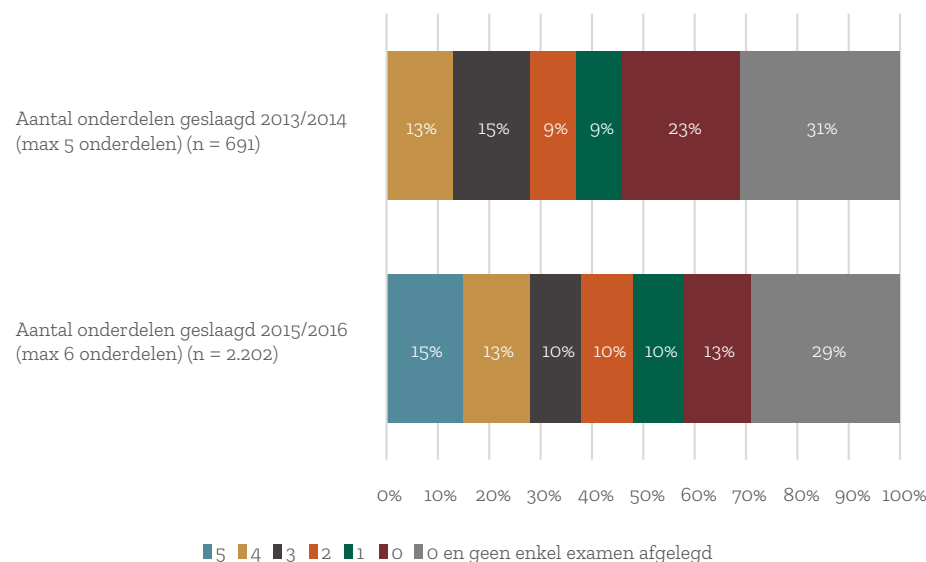
- Van de 1.840 personen heeft 26% een alfabetiseringscursus gevolgd (479 personen). Een deel van hen (11%, 203 personen) heeft alleen alfabetisering gevolgd, de rest (15%, 276 personen) heeft de cursus in combinatie met een inburgeringscursus gevolgd. Bijna een derde (31,8%) van alle niet-ingeburgerde asielmigranten waarvan een cursusdeelname geregistreerd is, heeft alfabetisering gevolgd. Bij de niet-ingeburgerde gezinsmigranten waarvan cursusdeelname geregistreerd is, ligt dat percentage lager met 13,4%.
- Van alle 1.840 personen hebben de meeste personen een inburgeringscursus gevolgd, het gaat dan om 84% (1.544) van de niet-ingeburgerden waarvan cursusdeelname geregistreerd is.
- Van de 1.544 personen die een cursus inburgering hebben gevolgd, zijn er 118 personen (8%) die ook een NT2 cursus hebben gevolgd. In totaal hebben 183 personen een cursus NT2 (B1 of B2 niveau) gevolgd.
- Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA), dat vanaf 2015 een onderdeel van de inburgering werd, is door in totaal 160 personen gevolgd. 142 personen hebben ONA in combinatie met een inburgeringscursus gevolgd en 9 personen hebben de cursus in combinatie met een NT2-cursus gevolgd.

### 2.3.2. Afgelegde examens

Er zijn 2.043 niet-ingeburgerden (71%) die minstens één examenpoging hebben ondernomen. Van hen is bekend welke examens zij hebben afgelegd, hoe vaak zij deze examens hebben afgelegd (pogingen) en of zij geslaagd zijn voor het examen. Voor ieder cohortjaar ligt deze examendeelname gelijk met ongeveer 70% van alle niet-ingeburgerden per cohortjaar.

In figuur 6 is af te lezen in hoeverre de niet-ingeburgerden op weg zijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen. We hebben hierbij een uitsplitsing gemaakt in de cohorten 2013/2014 en 2015/2016 vanwege de toevoeging van het examenonderdeel ONA vanaf 2015. Deze toevoeging betekent dat er in 2013/2014 vijf examenonderdelen te behalen waren en in 2015/2016 zes onderdelen.

Figuur 6: Percentages van het aantal onderdelen dat niet-ingeburgerden uit cohorten 2015/2016 (inclusief ONA) en 2013/2014 (exclusief ONA) zijn geslaagd.



Aan de hand van figuur 6 kunnen we drie categorieën niet-ingeburgerden onderscheiden: de 'inactieven' die geen enkele examenpoging hebben ondernomen; niet-ingeburgerden die op één of twee examens na aan de inburgeringsplicht hebben voldaan; en een overige laatste groep niet-ingeburgerden die examenpogingen hebben ondernomen en nog drie of meer examens moeten behalen. In tabel 2 is af te lezen hoe groot deze drie verschillende categorieën niet-ingeburgerden zijn. Hieronder beschrijven we een korte analyse per categorie.

Tabel 2: Inactieve en actieve asielmigranten en gezins- en overige migranten

	Groep 'inactieven'	Groep die op één/twee examens na de inburgering heeft behaald	Groep die nog drie of meer examens moeten behalen	Totaal
Asielmigranten	415 (28,0%)	358 (24,1%)	710 (47,9%)	1.483 (100%)
Gezins- en overige migranten	435 (30,9%)	443 (31,4%)	532 (37,7%)	1.410 (100%)

#### Inactieven: geen examenpoging ondernomen

Op basis van figuur 6 kunnen we aflezen dat 30% van alle 2.893 niet-ingeburgerden in de DUO databestanden geen examenpogingen hebben ondernomen. In absolute aantallen gaat het om 850 personen, waarvan 435 (51,2%) gezinsmigranten en 415 asielmigranten (48,8%), wat betekent dat deze 'inactieve' niet-ingeburgerden uit relatief iets meer gezinsmigranten bestaat dan asielmigranten (zie tabel 2). De verdeling van de inactieve niet-ingeburgerden over de cohortjaren is vergelijkbaar met de totale groep niet-ingeburgerden.

#### Op weg om aan inburgeringsplicht te voldoen: één of twee examens nog niet behaald

In figuur 6 eerder in dit hoofdstuk, zien we dat 13% (89 personen) van de totale groep niet-ingeburgerden in de cohortjaren 2013/2014 op één examen na aan de inburgeringsplicht heeft voldaan en 15% (322) in de cohortjaren 2015/2016.

Omgerekend gaat het om een totaal van 411 personen die op één examenonderdeel na aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, dat komt neer op 14,2% van alle niet-ingeburgerden. De niet-ingeburgerden die op twee examens na aan de inburgeringsplicht hebben voldaan bestaan uit 390 personen (15%, 104 in cohortjaren 2013/2014 en 13%, 286 in 2015/2016). Bij elkaar opgeteld zijn er dus 801 niet-ingeburgerden die op één of twee examenonderdelen na hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Dat is ruim een kwart (27,7%) van alle niet-ingeburgerden. Van deze 801 niet-ingeburgerden gaat het om 55,3% gezinsmigranten tegenover 44,7% asielmigranten. Dat betekent dat er naar verhouding meer niet-ingeburgerde gezinsmigranten op weg zijn naar het behalen van de inburgering dan asielmigranten, zoals af te lezen is in tabel 2. De spreiding over de cohortjaren is ongeveer gelijk aan de spreiding van de totale groep niet-ingeburgerden.

In tabel 3 zijn de percentages geslaagden per examenonderdeel af te lezen van de groep van 801 niet-ingeburgerden die nog één of twee examens moeten halen. Wie zien hierbij dat Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) slechts door iets meer dan een kwart (27,5%, 167) van alle niet-ingeburgerden uit de cohorten 2015/2016 (608) is behaald. De meesten van hen behalen dit examenonderdeel in één poging en het lijkt daarmee een relatief eenvoudig te behalen examenonderdeel. Het valt hierdoor dan ook op dat er 233 niet-ingeburgerden (uit 2015/2016) zijn die alleen het examenonderdeel ONA nog moeten maken om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Voor hen kost de weg naar het afronden van de inburgering waarschijnlijk dan ook de minste inspanning. Naast ONA zien we in tabel 3 dat spreekvaardigheid en schrijfvaardigheid de onderdelen zijn waarop de grootste percentages van deze 801 niet-ingeburgerden zijn blijven steken. Met name spreekvaardigheid kent daarbij het hoogste gemiddeld aantal keren gezakt voor dit onderdeel. Echter, we kunnen op basis van de gemiddelden en de medianen van het aantal keren gezakt per examenonderdeel stellen dat de meeste niet-ingeburgerden in deze groep, niet veel examenpogingen hebben hoeven ondernemen om op ten minste drie van de vijf of vier van de zes examens te slagen.

Tabel 3: Percentage geslaagden per examenonderdeel van de niet-ingeburgerden die op weg zijn naar het behalen van de inburgering (n = 801, bij ONA is n = 608)

Examenonderdeel	Percentage dat is geslaagd	Gemiddeld aantal keer gezakt	Mediaan aantal keer gezakt
Leesvaardigheid	96,0%	1,1	0
Luistervaardigheid	99,3%	0,7	0
Schrijfvaardigheid	68,0%	1,7	1
Spreekvaardigheid	59,9%	2,2	1
KNS	83,3%	1,9	1
ONA	27,5%	0,1	0

### Niet-ingeburgerden die nog drie of meer examens moeten behalen

Aan de hand van figuur 6 zien we dat er in 2013/2014 41% en in 2015/2016 43% niet-ingeburgerden zijn die ondanks examenpogingen geen enkel, slechts één, twee of drie examenonderdelen hebben behaald. Het gaat hierbij om een totaal van 1.242 niet-ingeburgerden (43% van het totaal aantal 2.893 niet-ingeburgerden). De groep van 1.242 niet-ingeburgerden bestaat uit relatief meer asielmigranten dan gezinsmigranten, zo valt af te lezen aan de hand van tabel 2. Verder gaat het om een diverse groep met diverse mate van ondernomen inburgeringsactiviteiten. Zo zijn er bijvoorbeeld mensen die ondanks pogingen, voor geen enkel examen geslaagd zijn; er zijn mensen die in weinig pogingen geslaagd zijn voor twee of drie onderdelen; en er zijn mensen die in veel pogingen geslaagd zijn voor één, twee of drie examenonderdelen. Van deze 1.242 personen zien we bovendien extreme uitschieters waarbij niet-ingeburgerden tot wel 60 keer zijn gezakt bij examenpogingen. Gemiddeld ligt het aantal keren gezakt bij deze groep op 9 met een mediaan van 7. Dat is een groot verschil met gemiddelden en medianen uit tabel 3. Bovendien is bijna twee op de vijf niet-ingeburgerden in deze groep (38,6%, 479 personen) vaker dan 10 keer gezakt voor één of meer examenonderdelen (daarbij kan het zijn dat zij voor één onderdeel tien keer gezakt zijn of voor vijf onderdelen twee keer gezakt zijn). Sommigen van deze personen zouden daarmee mogelijk in aanmerking komen voor een AGI ontheffing.

### Inburgeringsactiviteiten

- Van 1.840 niet-ingeburgerden is een cursus bij DUO geregistreerd.
- Een kwart van deze niet-ingeburgerden volgden ten minste een cursus alfabetisering, het gaat hierbij om relatief meer asielmigranten dan gezinsmigranten. De overige driekwart volgde een cursus inburgering.
- 2.043 niet-ingeburgerden hebben ten minste één examenpoging ondernomen.
- Dat betekent dat ongeveer 30% van de niet-ingeburgerden aan geen enkel examen heeft deelgenomen en daarmee als 'inactief' kan worden gezien. Dit gaat om 850 personen.
- De 70% niet-ingeburgerden die wel ten minste één examenpoging hebben ondernomen, kunnen onderscheiden worden in twee groepen. De eerste groep bestaat uit 801 niet-ingeburgerden die nog één of twee examens moeten behalen om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze groep is weinig keren gezakt voor de ondernomen examenpogingen. Bijna driekwart van hen moet het ONA examen nog halen. Spreek- en schrijfvaardigheid zijn onderdelen die deze inburgeraars nog relatief vaak moeten afronden. De tweede groep bestaat uit 1.242 niet-ingeburgerden die nog drie of meer examens moeten behalen. Deze groep is divers en kan onder andere bestaan uit niet-ingeburgerden die:
  - ondanks pogingen voor geen enkel examenonderdeel zijn geslaagd;
  - die slechts voor een paar examenonderdelen zijn geslaagd in weinig pogingen;
  - die voor een paar examenonderdelen zijn geslaagd in veel pogingen.
  - Deze groep is gemiddeld vaak gezakt voor examenonderdelen in vergelijking met de groep die bijna voor alle onderdelen geslaagd is. Bijna twee op de vijf van deze niet-ingeburgerden is vaker dan tien keer gezakt.

## 2.4. Verlengingen en boetes

Van 2.890 personen hebben we informatie over de wijzigingen of verlengingen van de inburgeringstermijn na een overschrijding en de opgelegde boetes. Van al deze personen is bekend wat de status is van de inburgeringstermijnoverschrijding. Van 1.942 niet-ingeburgerden staat een boete van ten minste 50 euro geregistreerd. In deze paragraaf gaan we in op deze twee onderwerpen.

### 2.4.1. Status van verlenging

In de onderste regel van tabel 4 zijn de percentages af te lezen van de niet-ingeburgerden waarbij sprake is van een verwijtbare of niet-verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. We zien dat bij een kwart (26,8%, 774 personen) van de inburgeraars er sprake is van een niet-verwijtbare termijnoverschrijding. Het gaat hierbij voor een groot deel (526 personen) om een beslissing van de minister die heeft bepaald dat de overschrijding niet verwijtbaar is ten aanzien van de inburgeraar. Daarnaast zijn er niet-ingeburgerden die een niet-verwijtbare termijnoverschrijding hebben vanwege een verblijf in het buitenland (83 personen) of vanwege het volgen van een alfabetiseringscursus (70 personen). Bij 11,0% (317 personen) van de niet-ingeburgerden is sprake van een verwijtbare termijnoverschrijding. Voor veruit de meeste niet-ingeburgerden (1.799) geldt een voorlopige termijnoverschrijding. Bij deze niet-ingeburgerden is verwijtbaarheid dus nog niet definitief vastgesteld.

Tabel 4: Termijnoverschrijding naar verblijfsstatus

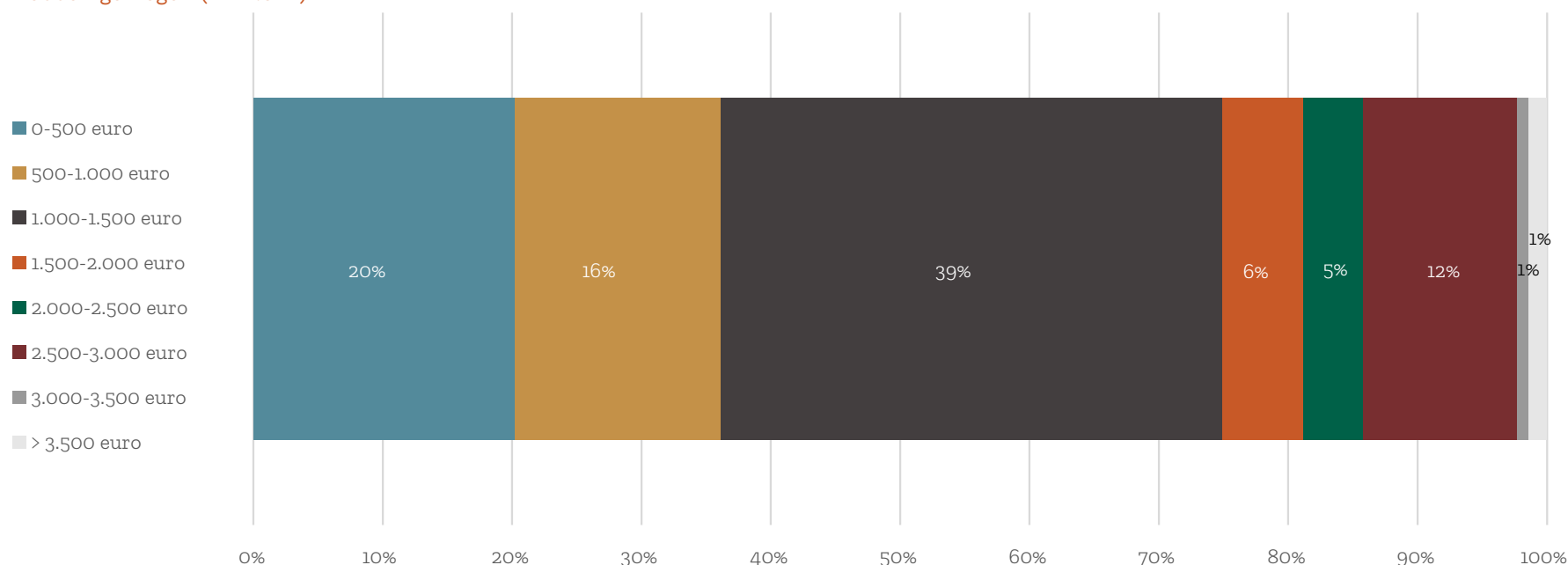
	Verwijtbaar	Niet-verwijtbaar	Voorlopig verwijtbaar	Totaal
Gezin	170 (9,9%)	278 (33,5%)	960 (56,6%)	1.408 (100,0%)
Asiel	147 (12,1%)	498 (19,7%)	837 (68,2%)	1.482 (100,0%)
Totaal	317 (11,0%)	774 (26,8%)	1.799 (62,2%)	2.890 (100,0%)

Wanneer we kijken naar de status van de termijnoverschrijding in het perspectief van het type migrant (tabel 4), zien we dat een derde van de niet-ingeburgerde gezinsmigranten een niet verwijtbare termijnoverschrijding heeft. Voor de asielmigranten ligt dit percentage een stuk lager, zij hebben dan ook vaker te maken met een verwijtbare of voorlopig verwijtbare termijnoverschrijding.

### 2.4.2. Boetes

Er zijn 1.942 niet-ingeburgerden (67% van de totale groep niet-ingeburgerden) die minstens een boete van 50 euro hebben ontvangen. Het gaat hierbij zowel om mensen die een (voorlopig) verwijtbare termijnoverschrijding (1.593 personen) hebben als om mensen die een niet-verwijtbare termijnoverschrijding (349 personen) hebben. Bij de 1.942 personen zien we bovendien dat de boetes sterk uiteenlopen van 50 euro tot 4.772 euro. Gemiddeld ligt de boete op 1.226 euro, met een mediaan van 1.250 euro. In figuur 7 is af te lezen hoe de verdeling van de hoogte van de boete is over de totale groep niet-ingeburgerden met een boete van minstens 50 euro.

Figuur 7: Hoogte van de boetes van de niet-ingeburgerden die een boete hebben gekregen (n = 1.942)



In de onderstaande tabel zien we dat er een verschil is in boetes naar verblijfstatus. Hieruit is af te lezen dat een veel groter percentage niet-ingeburgerde gezinsmigranten een boete heeft ontvangen ten opzichte van de asielmigranten. Daarnaast ligt de boete voor gezinsmigranten hoger dan die voor de asielmigranten.

Tabel 5: Boetes verschil naar status

	Aantal personen dat een boete heeft ontvangen	Gemiddelde boete
Gezinsmigranten	1.144 (81,1%)	1.283 euro
Asielmigranten	798 (53,8%)	951 euro

### Geen boete ontvangen

Er zijn 951 personen die geen boete hebben gekregen. Hierbij zitten niet-ingeburgerden die wel in het boetesysteem geregistreerd staan met een boetebeschikking (134 personen) maar waarbij de boete op 0 euro staat of niet-ingeburgerden (817 personen) waarvan er geen boetebeschikking is geregistreerd. Het gaat hierbij om 373 inburgeraars die te maken hebben met een niet-verwijtbare termijnoverschrijding, voornamelijk op grond van een beslissing van de minister, en om 441 voorlopig verwijtbare termijnoverschrijdingen.<sup>16</sup> Drie kwart van de 817 niet-ingeburgerden waarover geen boetebeschikking is geregistreerd zijn asielmigranten (77,0%, 629).

<sup>16</sup> Van 3 ingeburgerden ontbreekt de informatie over de termijnoverschrijding waardoor het totaal niet optelt tot 817.



## Termijnoverschrijdingen en boetes

- Van alle niet-ingeburgerden heeft 11,0% te maken met een verwijtbare overschrijding en 26,8% met een niet-verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn.
- Bijna twee derde van alle niet-ingeburgerden heeft een voorlopige termijnoverschrijding.
- Van alle 2.893 niet-ingeburgerden heeft 67% ten minste een boete van 50 euro.
- De boetes lopen sterk uiteen en kunnen oplopen tot wel 4.772 euro.
- De gemiddelde boete is 1.226 euro, met een mediaan van 1.250 euro.
- Bijna 40% van alle niet-ingeburgerden die een boete hebben ontvangen hebben een boete van tussen de 1.000 en 1.500 euro.

# 3 Belemmeringen bij inburgeren

In dit hoofdstuk gaan we in op de redenen dat inburgeraars die inburgeringsplichtig zijn geworden tussen 2013 en 2016 nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Welke onderliggende problematiek speelt er? En: zijn er verschillen te zien tussen groepen inburgeraars? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, maken we onder andere gebruik van de resultaten van de enquête die we hebben verspreid onder alle inburgeringsplichtige statushouders en gezins- en overige migranten die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig zijn geworden en nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Hieronder schetsen we eerst een beeld van de respondenten van deze enquête en bespreken we in hoeverre de respondenten een afspiegeling vormen van de gehele groep. Daarna gaan we in op de diverse gevonden redenen voor het nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Aan het einde van dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 3.

## Enquête onder niet-ingeburgerden

In januari 2023 zetten we via DUO een enquête uit onder bijna 2.900 inburgeraars. Deze enquête werd door 150 personen ingevuld. De enquête was in te vullen in het Nederlands, Engels, Arabisch en Tigrinya. Veruit de meeste mensen hebben de vragen in het Nederlands beantwoord, namelijk 79%. In het Engels werd de vragenlijst door 14 personen ingevuld (9%), hetzelfde geldt voor Arabisch. Er waren vier personen die de vragen in Tigrinya hebben beantwoord. Hieronder beschrijven we de achtergrond van deze personen.

## Verblijfsvergunning en cohortjaar

Ruim een derde (55 personen, 37%) van alle inburgeraars die de enquête hebben ingevuld heeft een verblijfsvergunning op basis van asiel. De rest van hen (95, 63%) is in Nederland op basis van gezinshereniging, gezinsvorming of andere redenen. Van de 150 personen weten 29 personen niet wanneer zij inburgeringsplichtig zijn geworden, ook zijn er 17 personen die andere jaartallen hebben aangegeven dan de jaren 2013-2016. Van de 104 resterende personen weten we dat een kwart (40) van hen in cohortjaar 2016 inburgeringsplichtig is geworden. In 2015 zijn dat er 31 en respectievelijk 21 in 2014 en 12 in 2013. In vergelijking met de cohortjaren van alle niet-ingeburgerden (o.b.v. DUO data), waar de helft van alle niet-ingeburgerden in 2016 is ingestroomd, betekent het dat de enquête vaker is ingevuld door vroegere instromers.

## Geslacht, leeftijd en herkomst

In totaal vulden precies 75 mannen en 75 vrouwen de enquête in. Driekwart van de asielmigranten is man tegenover een kwart vrouw. Bij de gezinsmigranten zijn er meer vrouwen die de enquête hebben ingevuld dan mannen, namelijk 64% vrouw. De jongste migrant die de enquête heeft ingevuld was 25 jaar en de oudste was 65 jaar. De gemiddelde leeftijd van de gezins- (en overige) migranten is 41,7 jaar, de asielmigranten zijn jonger met gemiddeld 37,1 jaar. De landen van herkomst van de 150 inburgeraars zijn heel divers. De landen die het vaakst genoemd werden, zijn Eritrea (23 personen); Syrië (20 personen); China (12 personen); Thailand (12 personen); Marokko (11 personen) en de Verenigde Staten (8 personen). De overige 64 migranten komen van over de hele wereld.

### *Leefsituatie en gezondheid*

Van de 55 asielmigranten die de enquête hebben ingevuld geven de meeste van hen aan (33 personen, 60%) alleen te wonen. Daarnaast zijn er 15 (37%) asielmigranten die hebben aangegeven met zijn of haar partner en kind(eren) te wonen. De gezinsmigranten wonen het vaakst bij hun partner en kind(eren) (53 personen, 56%) of alleen bij hun partner (23 personen, 24%). We vroegen de inburgeraars hoe zij hun gezondheid beoordeelden. Ruim de helft (77 personen, 51%) van de 150 inburgeraars vindt zijn of haar gezondheid zeer goed of goed. Er zijn 8 personen die zijn of haar gezondheid zeer slecht vinden, het gaat hierbij om 6 asielmigranten en 2 gezinsmigranten.

### *Opleidingsniveau en werk*

Over het geheel genomen zijn de 95 gezinsmigranten net iets hoger opgeleid dan de 55 asielmigranten. Bijna een derde (30 personen, 31,6%) van de gezinsmigranten volgden een middelbare beroepsopleiding. Daarnaast volgden zij de universiteit (13 personen, 14%) of een hoge beroepsopleiding (10, 10,5%). Bij de asielmigranten liggen de hoogste percentages bij geen opleiding (16, 29%) of de basisschool (16, 29%). Daarnaast volgden 12 asielmigranten (22%) een middelbare opleiding.

Op de vraag "Waar bent u vooral mee bezig in het dagelijks leven?" antwoordt 31% van de asielmigranten en 39% van de gezinsmigranten dat zij betaald werk verrichten.

### *Nederlandse taalvaardigheid*

We vroegen aan de inburgeraars hun Nederlandse spreekvaardigheid in te schatten. Ruim de helft van hen (77 personen, 51%), gaf aan slecht, of niet zo goed de Nederlandse taal te spreken. Daarnaast gaven 51 personen (34%) aan de taal redelijk te spreken en 22 (15%) personen vinden dat zij de Nederlandse taal goed of heel goed kunnen spreken.

### *Inburgeringsexamens*

Van de 150 inburgeraars hebben 52 personen aangegeven nog geen enkel examenonderdeel te hebben afgelegd. De overige 98 personen legden wel een of meerdere examenonderdelen. Dit betreft 33 asielmigranten, 60% van alle asielmigranten die de enquête hebben ingevuld, en 65 gezinsmigranten, 68% van de gezinsmigranten.

### *Representativiteit*

Een klein deel van het totaal aantal niet-ingeburgerden heeft onze enquête ingevuld. Het gaat om 150 personen, een respons van 5,7%. De resultaten zijn niet representatief. Als we kijken naar de verblijfsstatus zien we dat relatief méér gezinsmigranten de enquête hebben ingevuld. In de enquête heeft ruim een derde (52) van de niet-ingeburgerden aangegeven geen enkel examenonderdeel te hebben afgelegd. Dat is vergelijkbaar met het aandeel inactieven in de totale populatie niet-ingeburgerden.

## 3.1. Opstartproblemen

In dit onderzoek kijken we naar de groep die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden. Omdat de Wi2013 in 2013 is ingegaan, zijn deze inburgeraars de eersten die onder deze wet moesten inburgeren.

Uit de evaluatie van de Wi2013 komt naar voren dat er weliswaar bij de invoering van de Wi2013 geen grote 'kinderziektes' waren, maar dat er wél knelpunten waren. Het ging om:

- Het ontbreken van informatie voor inburgeraars, bijvoorbeeld bij DUO en Blik op Werk, in andere talen dan het Nederlands<sup>17</sup>.
- Onvoldoende en soms onduidelijke informatieverstrekking aan professionals, vrijwilligers en inburgeraars.
- Een deel van de kennisgevingen inzake de inburgeringsplicht kwam niet, te laat of op het verkeerde adres aan.
- Moeilijke telefonische bereikbaarheid van DUO<sup>18</sup>.

In de interviews met stakeholders is veelvuldig gerefereerd aan deze opstartproblemen in de eerste jaren van de Wi2013. Naar de inschatting van de geïnterviewde stakeholders hebben deze problemen inburgeraars uit met name de eerste cohortjaren van de Wi2013 gehinderd bij hun inburgering. Daarnaast benadrukken geïnterviewde stakeholders dat ook de uitgangspunten van de Wi2013 (en dan met name de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar) niet haalbaar zijn gebleken voor deze inburgeraars. Hier gaan we in paragraaf 3.4 verder op in.

Tot 2013 gold een plicht voor gemeenten om voor inburgerings- en taalkennisvoorzieningen te zorgen en om inburgeringsplichtigen op te roepen. Met de komst van de Wi2013 is deze plicht vervallen. De bestaande infrastructuur die hiervoor was ingericht, is snel verloren gegaan<sup>19</sup>. Dit had tot gevolg dat inburgeraars er “alleen voor kwamen te staan”: zij werden zélf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht en de voorbereiding op het inburgeringsexamen (d.m.v. een inburgeringscursus of zelfstudie). De geïnterviewde stakeholders vertellen desgevraagd dat na verloop van tijd maatregelen zijn genomen in reactie op de geconstateerde knelpunten. Zo kwam er bijvoorbeeld informatie voor inburgeraars in andere talen.

<sup>17</sup> Vanaf begin 2014 is informatie op de DUO website ook beschikbaar in het Engels.

<sup>18</sup> Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Maas-Vos, G. van der & Plaggenhoef, W. van (2018). *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant.

<sup>19</sup> Blom, etc. al. (2018) *ibid.*

## Trage start

De opstartproblemen hadden tot gevolg dat veel inburgeraars traag zijn gestart met hun inburgering. De geïnterviewde stakeholders vertellen dat veel inburgeraars destijds niet goed op de hoogte waren van wat precies in het kader van de inburgering van hen werd verwacht. Daarnaast geldt vooral voor asielmigranten dat zij na vergunningverlening druk zijn met andere zaken, zoals het betrekken van een woning, of het indienen van een aanvraag voor gezinshereniging<sup>20</sup>. Ook een aantal respondenten van de enquête benoemen dat zij na vergunningverlening niet direct van start zijn gegaan met inburgeren.

*“Wacht niet te lang. Ik heb dit onderschat. En zorg ervoor dat je lessen kunt krijgen. Die fout heb ik gemaakt. Daardoor duurt het heel lang.”*

Onderzoek van het CPB laat zien dat inburgeraars uit 2013 langzamer zijn gestart met hun inburgering dan inburgeraars uit 2012. De onderzoekers wijten dit voornamelijk aan het feit dat inburgeraars onder de Wi2013 niet meer door gemeenten op weg werden geholpen. Het zelf uitzoeken van alle vereisten, aanvragen van een lening bij DUO en selecteren van een geschikte cursus kost tijd, terwijl juist begeleiding door gemeenten uitstelgedrag kan voorkómen<sup>21</sup>.

Bij Stichting Goed, een belangenorganisatie van Nederlanders in het buitenland komen relatief veel vragen binnen van Nederlanders met een inburgeringsplichtige partner over de start van de inburgering. Het is voor gezinsmigranten en hun partner lang niet altijd duidelijk wat er moet gebeuren vanaf het moment dat men zich in de gemeente inschrijft. Dit leidt ertoe dat ook gezinsmigranten afwachten, of informatie gaan zoeken, maar niet altijd weten waar deze te vinden is.

<sup>20</sup> Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes, m.m.v. Klaver, J. en A. Odé, 2015, *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten, WRR-Policy Brief 4*, Den Haag: WRR.

<sup>21</sup> CPB (2020). *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*. CPB Notitie.

En uit een kwalitatief onderzoek onder 22 personen die in 2013 en 2014 inburgeringsplichtig waren geworden, maar géén inburgeringsactiviteiten uitvoerden, komt naar voren dat de meesten niet in staat bleken te zijn om zelfstandig informatie over de inburgeringsplicht te begrijpen, en/of een juiste scholing uit te kiezen en/of de taalstudie ter hand te nemen<sup>22</sup>.

### 3.2. Persoonlijke situatie inburgeraars

In de enquête hebben de respondenten de vraag beantwoord wat volgens hen de belangrijkste redenen zijn dat men nog niet klaar is met de inburgering. De respondenten konden meerdere antwoorden aankruisen en/of een andere reden toevoegen. In onderstaande tabel is te zien welke redenen asielmigranten, gezins-, en overige migranten hebben gegeven.

Tabel 6: Redenen nog niet klaar met inburgering (meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal (percentage dat reden aankruiste)	Asielmigranten (N=55)	Gezins- en overige migranten (N= 95)
Nederlands leren is te moeilijk voor mij	<b>53%</b>	55%	53%
Ik heb het te druk om Nederlands te leren	<b>28%</b>	15%	36%
Ik ben ziek (mentaal of fysiek)	<b>24%</b>	26%	23%
Ik wil niet inburgeren	<b>1%</b>	0%	1%
Anders	<b>34%</b>	6%	40%

Iets meer dan de helft (53%) van de respondenten zegt dat Nederlands leren te moeilijk voor hen is. Achtentwintig procent van de respondenten stelt dat

men te druk is om Nederlands te leren. Meer gezins- en overige migranten (36%) dan asielmigranten (15%) geven dit antwoord. Ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan dat ziekte (fysiek of mentaal) een reden is dat men nog niet is ingeburgerd. Daarnaast heeft ruim een derde (34%) andere redenen genoemd dat men nog niet is ingeburgerd. Dit zijn veel vaker gezins- en overige migranten (40%) dan asielmigranten (6%). Zieke partners, kinderen, of andere familieleden, (meerdere) zwangerschappen en werk worden meermaals genoemd als redenen dat men nog niet is ingeburgerd. Een aantal keer wordt expliciet benoemd dat de inburgeraar zelf, of de partner een eigen zaak heeft, die – soms in combinatie met de zorg voor kleine kinderen - alle tijd opslokt. Tot slot noemen meerdere respondenten analfabetisme, leermoeilijkheden of examenvrees als redenen voor het feit dat zij nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.

Hieronder staan we uitgebreider stil bij de belemmeringen die door de respondenten aan de enquête en door de geïnterviewde stakeholders zijn genoemd. We bespreken ze apart, maar uit onze interviews en de enquête blijkt dat zich bij deze groep inburgeraars vaak meerdere belemmeringen in de persoonlijke leefsituatie tegelijkertijd voordoen.

#### Gezondheidsproblemen

Uit de cohortstudie onder Syrische statushouders die tussen 1 januari 2014 en 1 juli 2015 een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen blijkt dat gezondheid een rol speelt bij het succesvol afronden van de inburgering. Syrische statushouders met een slecht ervaren gezondheid, langdurige aandoeningen en beperkingen in het dagelijks functioneren hebben minder kans

22 MWM2 (2018). *Activatie-onderzoek. Een pilot study naar de niet actieve inburgeringsplichtigen; hoe is deze doelgroep te activeren?* Amsterdam: MWM2.

om het inburgeringsexamen te halen. Dit geldt ook voor statushouders die vanwege psychische problemen contact hebben gezocht met een psycholoog of psychiater<sup>23</sup>.

Desgevraagd zeggen de geïnterviewde stakeholders dat gezondheidsproblemen een van de belangrijkste belemmeringen vormt voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. De stakeholders gebruiken het begrip gezondheid in een brede betekenis, die aansluit bij het begrip 'positieve gezondheid': Het vermogen je aan te passen en je eigen regie te voeren in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven<sup>24</sup>. Dit vermogen staat volgens de geïnterviewde stakeholders bij de niet-ingeburgerden onder druk.

Naar inschatting van de geïnterviewde stakeholders heeft een deel van de groep niet-ingeburgerden het "flink voor hun kiezen" gehad, als het gaat om ingrijpende gebeurtenissen in hun leven in Nederland. Deze 'life events', die het inburgeringstraject doorkruisen, of (tijdelijk) stil leggen, hebben vaak met gezondheid van de inburgeraar en zijn/haar familie te maken.

*"Ik krijg waarschijnlijk een ADHD diagnose, ik zit er nu middenin. Alles rondom het inburgeringsexamen, maar ook de cursussen is een uitdaging voor iemand zoals ik. Ondanks dat ben ik nu met het laatste onderdeel bezig en bijna klaar".*

*"In het jaar 2019 stierf mijn zoon en mijn gezondheidstoestand werd psychisch en fysiek slecht. Ik werd een jaar lang behandeld met medicijnen en daarna werd het Corona en werden alle examenlocaties gesloten. Toen de examenlocaties weer open gingen, begon ik examens te doen en ik slaagde voor allemaal. Nu moet ik alleen nog 'spreken' doen".*

23 Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*. Den Haag: SCP.

24 Huber, M., Knottnerus, J.A., Green, L., Horst, H. van der, Jadad, A.J., Kromhout, D., Leonard, B., Lorig, K., Loureiro, M.I., Meer, J.W.M. van der, Schnabel, P., Smith, R., Weel, C. van & Smid H. (2011). How should we define health? *BMJ* 2011, 343(4163):235-237.

*"Er gebeurt op dit moment te veel, waardoor ik mij niet kan concentreren. Een scheiding, werkloosheid en ik heb lichamelijke en geestelijke klachten".*

Vaak worden psychische gezondheidsklachten, of een verminderde psychische weerbaarheid genoemd, maar in de enquête en interviews onder inburgeraars zien we dat ook lichamelijke gezondheidsproblemen het inburgeren in de weg kunnen staan bij het volgen van taallessen, zelfstudie en het maken van examens.

*"Na aankomst heb ik een ongeluk gehad waarvan het veel tijd heeft gekost om lichamelijk te herstellen. Daarnaast heb ik twee kinderen gekregen zonder directe familie in de buurt voor hulp en opvang, etc. en ben ik een eigen bedrijf begonnen dat veel tijd vraagt".*

Gezondheidsproblemen kunnen er daarnaast voor zorgen dat inburgeraars de grip op hun inburgering kwijt raken. Het lukt dan niet goed om inzicht te krijgen in de eigen voortgang of een plan te maken voor (de rest van) het traject.

*"ik heb weinig onderwijs gehad en ik vind het heel moeilijk om Nederlands te leren. Ik ben gefrustreerd en gestrest omdat ik maar nauwelijks vooruitgang heb geboekt. Daarbij komt dat ik niet zwanger kon worden. Na 4 jaar met eindeloze behandelingen werd ik eindelijk zwanger. Helaas moest ik na 18 weken een abortus ondergaan vanwege ernstige afwijkingen bij mijn ongeboren kind. Dit was fysiek en mentaal een heel zware periode voor mij en het duurde lang om te herstellen. Door de stress en frustratie over het feit dat ik de taal niet goed kan leren en vasthouden, besloot ik om tijdelijk te stoppen met de examens en me volledig op zwanger worden te concentreren. Gelukkig werd ik opnieuw zwanger en dit keer ging alles goed. We zijn gezegend met een gezond kind".*

Tot slot zien we in de enquête en de interviews dat het niet (kunnen) voldoen aan de inburgeringsplicht zélf gezondheidsproblemen veroorzaakt. Een van de geïnterviewde stakeholders noemt dat bijvoorbeeld een dreigende

overschrijding van de inburgeringstermijn, of brieven met boetes die op de deurmat vallen een continue stress veroorzaken met een grote impact op het (psychisch) welbevinden, niet alleen van de inburgeraar, maar ook van zijn of haar eventuele gezin. Ook inburgeraars zelf rapporteren stress en angst rondom de examens, zorgen en tobben over de lening en boetes en chronische psychische druk omdat het niet lukt om de inburgering af te sluiten.

*“Ik heb het al zo lang geprobeerd en ik heb al zoveel lessen gehad bij een particuliere instelling. Ik ben helaas heel slecht in het leren van Nederlands. En de stress die het me mentaal geeft, heeft ook fysiek invloed op mij”.*

Inburgeraars met ernstige gezondheidsklachten kunnen een aanvraag doen voor (tijdelijke)onthefing van de inburgeringsplicht op basis van medische gronden. Hier gaan we in hoofdstuk 5 nader op in.

*Ik heb veel problemen in mijn leven, daar ben ik veel mee bezig. Ik ben vaak ziek en ik heb hartproblemen. Daarnaast moet ik een ander huis zoeken, dit is te duur. Ik heb financiële problemen en problemen met mijn familie in Irak. Dat maakt me allemaal druk en ik heb geen zin om andere dingen te doen. Ik ben moe en ik heb moeite met slapen.*

*Door mijn gezondheidsproblemen kon ik heel lang niet inburgeren en nu spelen financiële problemen een rol. Ik kan nu geen examens doen, want daar heb ik het geld niet voor. En ik moet ook daarvoor ook nog met de trein naar een andere stad reizen, dat kost ook geld. Ik zit in de schuldanerking. Mijn bewindvoerder zegt: “Je hebt nu geen geld om examens te doen. Je moet wachten tot de situatie beter wordt en dan beginnen met examens”.*

*Ik heb er echt last van dat ik geen paspoort heb. Ik kan niet mijn familie zien. Ik heb nu al heel lang mijn moeder niet gezien. Zij vraagt aan mij*

*waarom ik niet naar Turkije kan komen of naar een ander land. Dan weet ik niet wat ik moet zeggen. Alle mensen weten hier: na 5 jaar krijg je je nationaliteit. Ik heb na al die tijd nog steeds mijn nationaliteit niet en dat is lastig. Mensen die na mij zijn gekomen krijgen wel hun nationaliteit en ik nog steeds niet.*

*(Irakese vrouw, 38 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2013).*

## Werk

Ruim een derde van de respondenten aan de enquête vertelt desgevraagd dat betaald werk hun belangrijkste dagelijkse bezigheid is. In de enquête en de interviews zien we dat *werkende* inburgeraars aangeven dat zij niet met de inburgering bezig kunnen zijn: Het werken – voor een baas, of in een eigen zaak – slokt (alle) tijd op, zodat voor het taallessen, zelfstudie of het doen van examens geen tijd meer overblijft.

*“Ik werk zes dagen per week in mijn restaurant en ik heb twee kinderen van 10 en 13 jaar”.*

Niet alleen het aantal uren is belemmerend, ook de aard van het werk kan ervoor zorgen dat inburgeren – bijvoorbeeld door taallessen te volgen – moeilijk is.

*“Ik werk voor een uitzendbureau. Ik werk in drie ploegen, 40 uur per week. Ochtend, middag en nachtploeg. Ik weet mijn rooster twee weken van tevoren. School kan niet. Ik wil geen uitkering”.*

*“Ik heb een vaste baan. Dan moet ik ontslag pakken om Nederlands te gaan leren”.*

Ook een aantal van de geïnterviewde stakeholders constateert dat bij inburgeraars die werken, de inburgering naar de achtergrond verdwijnt. Vanwege de gunstige arbeidsmarkt is werken bereikbaarder geworden, ook als men de taal nog niet machtig is. Bovendien zorgt betaald werk voor een inkomen, terwijl het bezig zijn met de inburgering vooral geld kóst.

*Ik kom uit Oekraïne, maar ik heb van 1999 tot 2012 in Spanje gewoond. Daarna ben ik naar Nederland gekomen voor mijn partner. Ik werk sinds 2015 als afwasser in een restaurant. Als ik 67 ben, ga ik met pensioen. Dat is over 1 jaar en negen maanden.*

*Ik heb van 2013 tot 2014 taalles gevolgd. Ik heb vanwege mijn werk geen tijd voor examens, want ik werk veel. Voor mij is het belangrijk dat ik kan werken. Ik begrijp goed dat ik examens moet maken, maar ik heb er geen tijd voor, vanwege mijn werk. Voor mij is het met mijn leeftijd belangrijk dat ik werk heb.*

*Mijn man en ik hebben bezwaar gemaakt. Op twee gronden. De eerste is werk, want het doel van inburgeren is dat je een baan hebt en sociale contacten opdoet. Daarnaast heb ik Spaanse papieren en ben ik daarmee een Europese burger. De aanvraag is nog in behandeling, maar ze gaan wel mee in de argumentatie en het ziet ernaar uit dat we het gaan winnen.*

*(Oekraïense vrouw, 65 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2013)*

*Ik heb niet lang in het AZC gewoond, vanwege mijn werk. Ik heb via mijn ex-schoonvader werk gevonden in XX en dat was ver weg van het AZC. Mijn werkgever heeft een kamer voor mij geregeld. Gedurende die periode heb ik gewerkt als kapper. Ik heb dit bereikt dankzij mijn*

*ex-schoonvader, want hij heeft mij veel geholpen*

*Ik ben niet lang gebleven bij de kapper, maar ben al snel begonnen in de bouw voor elektra en zonnepanelen. Ik heb een tijdje zwart gewerkt en dat was niet fijn, want ik zat tijdelijk in de uitkering en wilde wit werk, maar de werkgever wilde alleen zwart betalen. Ik heb nu gelukkig een eigen bedrijf als zonnepaneel installateur en ik heb een eigen bus.*

*Ik heb nog geen Nederlands paspoort, maar wil dit graag hebben. Ik hoop een huis te kopen en als ik mijn Nederlands paspoort heb dan kan mijn zoon mijn achternaam dragen. Een paspoort geeft mij ook een gevoel van zekerheid, want op dit moment voel ik me onzeker over de toekomst en alles wat ik tot nu toe heb opgebouwd. Ik wil ook graag een spaarrekening openen voor mijn zoon, maar dat kan niet omdat ik geen paspoort heb.*

*Ik kan niet goed lezen en schrijven, ook niet in mijn eigen taal en dat is erg frustrerend, en een belemmering bij het inburgeren. Ik kan wel goed Nederlands spreken en luisteren.*

*Ik ben op dit moment niet actief bezig met mijn inburgeringstraject. Dit komt onder andere door een gebrek aan motivatie, want het is frustrerend dat ik niet goed kan lezen en schrijven. Als ik een boek open doe word ik boos, ik heb dit al sinds kleins af aan. Ik wil dan niet meer lezen en ik heb er dan geen zin meer in. Ook heb ik nu geen tijd omdat ik werk als zelfstandige. Als ik naar school zou gaan dan zou dit ten koste van mijn werk gaan. De examens luisteren en spreken heb ik wel gehaald. De examens lezen, schrijven en KNM heb ik nog niet gehaald. Als ik papieren had voor elektricien zou ik meer betaald krijgen, maar ja het lukt me niet.*

*(Irakese man, 26 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2016)*



## Motivatie

Bovenstaand citaten laten al zien dat het hebben van een eigen zaak of betaald werk invloed kan hebben op de motivatie om inburgeringsactiviteiten te ondernemen. Het werk gaat niet alleen "voor", maar een deel van de inburgeraars vindt het niet terecht dat zij (nog) inburgeringsplichtig zijn. Respondenten met een eigen bedrijf vinden dat zij via hun bedrijf een bijdrage leveren aan de samenleving en als zodanig 'ingeburgerd' zijn.

*"Ik ben al vijf jaar een succesvol ondernemer met veel werknemers. Ik moet elke dag hard werken om mijn personeel te kunnen betalen, mijn hypotheek betalen, belastingen betalen en nog rondkomen én voor mijn familie zorgen. Ik heb alle examens gehaald, behalve schrijven. Ik heb examenstress en ik ben eerlijk gezegd slecht in grammatica".*

*"Mijn winkel vergt tijd en aandacht. De omzet is zeer hoog en ik vind dat ik daarom goed ingeburgerd ben".*

Deze respondenten zien voor henzelf en de samenleving geen meerwaarde van inburgeren. Enkele respondenten die zich vooral begeven in een grootstedelijk expatnetwerk, zijn niet gemotiveerd om Nederlands te leren en/of te voldoen aan de inburgeringsplicht. Zij kunnen zich immers prima redden en zijn naar eigen zeggen niemand tot last.

*"Ik heb een vaste baan in een hostel in Amsterdam. Hier spreekt iedereen Engels en is Nederlands spreken niet nodig. Sowieso is in deze regio Engels meer en meer de voertaal".*

*"Mensen hier spreken Engels. Ik heb een beperkt aantal Nederlandse woorden nodig om mij te kunnen redden hier. En mijn man regelt eigenlijk verder alles".*

*"Ik heb werk, een duurzame relatie met een diplomaat en ik leef af en toe in een Engelstalige omgeving".*

Ook in een kwalitatieve studie naar niet-actieve inburgeringsplichtigen wordt geconstateerd dat hoogopgeleide (werkende) inburgeringsplichtigen die goed Engels spreken en in Nederland een internationaal netwerk hebben, vaak niet de noodzaak zien om Nederlands te leren<sup>25</sup>.

## Lage leerbaarheid

Iets meer dan de helft van de respondenten van de enquête (53%) zegt dat het leren van Nederlands voor hen te moeilijk is. Dit is een inschatting van de respondenten zelf, die laat zien dat het respondenten in hun leefsituatie (op dit moment) niet lukt om Nederlands te leren en zegt als zodanig niets over het leervermogen. De geïnterviewde stakeholders hebben echter aangegeven dat naar hun inzicht een deel van de groep bestaat uit personen met een beperkt(er) leervermogen. Dit zijn personen waarvan volgens de stakeholders vaak al bij aanvang duidelijk is dat zij de inburgeringsexamens niet zullen behalen. Juist vanwege hun kwetsbaarheid, zijn deze inburgeraars vaak ook niet (zonder hulp) in staat geweest om aan te tonen dat de lessen en het examen voor hen te hoog gegrepen zijn. Een aantal geïnterviewde stakeholders meldt dat IQ testen soms een uitslag geven die niet lijken te passen bij het werkelijke niveau van de inburgeraar en het blijkt bovendien heel moeilijk om op medische gronden vanwege een licht verstandelijke beperking ontheven te worden. Al met al heeft dit, naar inschatting van de geïnterviewde stakeholders, tot gevolg dat van een deel van de inburgeraars inspanningen wordt verwacht die voor hen niet passend en niet haalbaar zijn: het volgen van taallessen op een voor hen te hoog niveau en het meermaals doen van examens waarop men

<sup>25</sup> MWM2 (2018). *Activatie-onderzoek. Een pilot study naar de niet-actieve inburgeringsplichtigen; hoe is deze doelgroep te activeren?* Amsterdam: MWM2.

niet is voorbereid. De stakeholders voegen hier aan toe dat deze inburgeraars dus geen passende ondersteuning krijgen bij het leren van de taal, terwijl zij dat juist zo hard nodig hebben.

### 3.3. Inburgeringsactiviteiten

In deze paragraaf staan we stil bij de belemmeringen die inburgeraars hebben ervaren bij het leren van de taal (al dan niet via een taalaanbieder) en het inburgeringsexamen.

In onze enquête onder inburgeraars, die door 150 personen is ingevuld, vroegen we hen hoe zij de Nederlandse taal hebben geleerd. Er zijn 5 asielmigranten en 10 gezinsmigranten die aangeven de Nederlandse taal nog niet te hebben geleerd. Echter een groot deel van de gezinsmigranten (42 personen, 44%) en asielmigranten (31 personen, 56%) vinkten aan dat zij de Nederlandse taal hebben geleerd via een taal cursus. Daarnaast laten de antwoorden zien dat gezinsmigranten de Nederlandse taal vaak leren door middel van zelfstudie (39 personen, 41%), met hulp van familie of vrienden (39 personen, 41%) of op de werkvloer (23 personen, 24%). De asielmigranten geven naast de taalschool aan de Nederlandse taal te hebben opgepikt bij een alfabetiseringscursus (36 personen, 24%). Van de 150 inburgeraars hebben er 103 aangegeven hoe lang zij bezig zijn geweest met het volgen van inburgeringslessen. Asielmigranten hebben langer over de taallessen gedaan dan gezinsmigranten. De 40 asielmigranten hebben gemiddeld 2 jaar en 1 maand taallessen gevolgd (mediaan 2 jaar) en bij de 63 gezinsmigranten is dat 1 jaar en 6 maanden (mediaan is 1 jaar).

#### Taaltraject

Twee derde van de respondenten aan onze enquête heeft een of meerdere inburgeringscursussen gevolgd. Respondenten hebben naast belemmeringen in de *persoonlijke levenssituatie*, ook belemmeringen bij het inburgeren genoemd die met hun taaltraject te maken hebben. De ondermaatse kwaliteit van het

taalaanbod of de taalschool wordt vaak genoemd. Belangrijke ingrediënten voor een goede cursus zijn de kwaliteit van de docent, aandacht en ruimte voor individuele leerbehoeften, feedback op de eigen prestaties en vorderingen en continuïteit van het lesprogramma<sup>26</sup>. Deelnemers aan onze enquête noemen een (te) diverse samenstelling van de klassen (naar leerniveau), of te grote klassen als redenen waardoor de persoonlijke aandacht van de docent onder druk komt te staan. Maar ook lesuitval en te weinig contacturen worden genoemd. Sommige respondenten volstaan met de opmerking dat de taallessen, of de docent 'slecht' was.

*"Ik heb 600 uur alfabetiseringscursus gedaan zonder verder hulp, maar toen had ik al € 10.000 schuld opgebouwd en de motivatie van mijn school om mij te helpen was heel laag. En ik zat met allemaal Arabisch sprekenden in de klas en ik was alleen. Het was moeilijk om samen te leren"*

De geïnterviewde stakeholders noemen bovengenoemde belemmeringen ook, en voegen daar aan toe dat het – zeker in de eerste jaren na invoering van de Wi2013 naar hun inschatting- veel voorkwam dat inburgeraars die een alfabetiseringscursus nodig hadden, in een A2 cursus terecht kwamen en dat dit vaak pas (te) laat 'aan het licht' kwam. Ook noemt een aantal stakeholders dat het voor inburgeraars die naar het inburgeringsexamen toewerken, demotiverend kan zijn om lessen te volgen met inburgeraars die in de klas zitten om te voldoen aan de eis voor ontheffing dat zij 600 uur taalonderwijs hebben gevolgd.

Het leren van de taal beperkt zich niet tot het volgen van taallessen. Enkele respondenten benoemden dat het een beperking is dat de taallessen zich tot 'de schoolbanken' beperken.

<sup>26</sup> Kahmann, M., De Winter-Koçak, S., De Gruijter, M. & Razenberg, I. (2018) *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

*“Het is een probleem dat we niet-integreren met de Nederlanders, bijvoorbeeld vrienden maken met Nederlanders, of bij het leren van Nederlands. Scholen moeten buiten de school manieren bedenken om het taalproces te vergemakkelijken, daar zijn nog veel meer middelen voor”.*

Ook in de VluchtelingenWerk Integratiebarometer Inburgering wordt geconstateerd dat inburgeraars zich er zeer van bewust zijn dat de Nederlandse taal niet uitsluitend in de schoolbanken kan worden geleerd. Er is een grote behoefte aan (meer) sociaal contact en/of situaties waarin het spreken van het Nederlands kan worden geoefend en inburgeraars ervaren het als een gemis dat hier in de inburgeringslessen weinig tijd voor is<sup>27</sup>.

#### Malafide, of kwalitatief ondermaatse taalscholen

De geïnterviewde stakeholders constateren dat er vanaf 2015, toen de aantallen inburgeringsplichtigen snel stegen, een wildgroei is ontstaan aan taalaanbieders, die lang niet altijd konden leveren wat zij beloofden. Een aantal was ook niet te goeder trouw. In de evaluatie van de Wi2013 wordt geconstateerd dat inburgeraars, gegeven hun positie als nieuwkomers, maar in beperkte mate kwaliteitsverschillen in het aanbod kunnen onderscheiden. Het Blik op Werk keurmerk bood hiervoor destijds ook te weinig handvatten<sup>28</sup>. Dit had tot gevolg dat veel inburgeraars taalaanbod hebben ingekocht dat niet werd geleverd, kwalitatief ondermaats was, of niet passend bij hun niveau en leervermogen. Dit heeft er volgens de geïnterviewde stakeholders toe geleid dat inburgeraars minder ver in hun inburgeringstraject zijn gekomen mede doordat de lening (grotendeels) was uitgeput. Ook uit de enquête onder inburgeraars komt naar voren dat inburgeraars te maken hebben gehad met malafide of kwalitatief ondermaatse taalscholen.

<sup>27</sup> Kahmann, et. al., (2018), ibid.

<sup>28</sup> Blom, et. al., (2018) ibid.

*Ik vond voor mijn vrouw een taalschool in de buurt, die goed stond aangeschreven. Die taalschool had namelijk een slagingspercentage van 98% voor het inburgeren. Dus ik dacht dat dat wel een goede school was. Ze kon met de fiets naar die school gaan en dat heeft ze toen ook gedaan. Maar na een jaar werd gezegd dat ze toch niet klaar was om het examen te doen. Dan denk ik: “Waarom niet?” Dan krijg je weer een hele hoop kosten die je moet betalen omdat ze nog een extra jaar moet doen. Ze moest een heel jaar doen, niet bijvoorbeeld twee maanden extra cursus.*

*Het eerste jaar dat ze daar naar school ging zat ze eigenlijk als enige Thaise tussen allemaal mensen die uit een oorlogsgebied kwamen, die als vluchteling naar Nederland kwamen. Die eigenlijk tijdelijk hier waren en die helemaal geen interesse in de school hadden. Zij waren meer ziek dan wat anders. Dan zat ze helemaal alleen in de klas, geen mensen waar ze mee kon praten, want die vluchtelingen spraken nog nauwelijks Engels ofzo en die waren meer ziek. En als ze dan te weinig leerlingen in de klas hadden, dan was er gewoon geen les en dan werd ze gewoon weer naar huis gestuurd. Dan dacht ik: “Waarom is er geen les en waarom zijn er dan zo weinig leerlingen?” Ik heb wel het vermoeden dat dat van invloed is geweest op het vertraging oplopen met haar studie, dat ze nog een jaar extra heeft moeten doen. Ze moest drie keer per week naar school, maar vaak was ze maar één keer per week naar school omdat er te veel zieken waren of omdat de leerkracht ziek was. Het kwam dus ook wel eens voor dat ze geen leerkracht beschikbaar hadden. Dan denk ik weer: “Je bent ongeveer tienduizend euro kwijt voor de studie en het heeft uiteindelijk niks gebracht”.*

*Ik had het liefste een soort vrijstelling gekregen, gezien alles wat zich heeft afgespeeld bij ons. Dat ze geen examen hoeft te doen ofzo. Want het is ook niet dat zij hoeft te werken van mij. Als zij goed voor de kleine zorgt en goed voor mij zorgt, dan is voor ons alles prima zo.*

(Nederlandse man van Thaise vrouw, 42 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2013)

*Ik ben naar Nederland gekomen voor mijn vrouw. Ik werk als voorman in een schoonmaakbedrijf. Toen ik net in Nederland was, heb ik anderhalf jaar op school gezeten. Ik deed een alfabetiseringscursus en inburgeringscursus met een lening van DUO. Ik heb geen examens gehaald, alleen de alfabetiseringscursus. Op mijn school waren stagiaires die heel snel spraken. Soms spraken ze ook Engels, als een klasgenoot Engels kon. De docenten waren dus stagiaires en daarom heb ik de taal niet goed kunnen leren.*

*Ik spreek wel goed Nederlands: dat doe ik de hele dag op mijn werk en ook met mijn vrouw. Ik heb boetes moeten betalen, van € 600 en € 1.500. Mijn nieuwe werkgever biedt een online inburgeringscursus aan. Zij betalen de cursus voor ons als werknemers. Ik kan over een paar maanden beginnen.*

*(Marokkaanse man, 36 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2014)*

## Onderdelen van de inburgering en inburgeringsexamen

Desgevraagd vertellen geïnterviewde stakeholders dat het - naast de trage start die we hierboven beschreven – vooral van de persoonlijke situatie van de inburgeraar afhangt in welk stadium van de inburgering men problemen ondervindt, of vastloopt. Toch zijn er naar hun inzicht een aantal kritische momenten. Het vaakst genoemd is het half jaar voor het verstrijken van de inburgeringstermijn. Van de kennisgeving van DUO hieromtrent schrikken veel inburgeraars: men realiseert zich dan dat in korte tijd nog veel moet gebeuren, terwijl de lening al (bijna) uitgeput is. Als inburgeraars veel examenpogingen kort achter elkaar doen, is dit vaak niet effectief en kan het bijdragen aan het gevoel van paniek dat men niet op tijd klaar zal zijn. In samenhang hiermee wordt genoemd dat inburgeraars zich verkijken op de doorlooptijd van het ONA examen, die minimaal 12 weken is. Vaak is het ONA examen het laatste onderdeel is, waaraan men kort voor het verstrijken van de inburgeringstermijn begint. Het blijkt dan onmogelijk om dit op tijd af te ronden.

*“Mijn tip voor andere inburgeraars is: Maak het gelijk af en doe niet zoals ik – wachten met de ONA”.*

Uit onze enquête onder 150 inburgeraars blijkt dat de mogelijkheid om feedback te krijgen op een gemaakt examen waarvoor men niet geslaagd is, wordt gemist.

*“Het is mij niet duidelijk wat ik niet goed heb gedaan bij het laatste examen dat ik heb gedaan”.*

*“Ik heb voor KNM al zeven keer het examen gedaan en ik ben nog steeds niet geslaagd. DUO geeft niet aan wat er fout gaat en waar ik op moet letten. Zo kan ik eindeloos doorgaan”.*

DUO geeft aan dat het ontwikkelen van examenvragen een tijdrovend en kostbaar proces is en er nog onvoldoende examenvragen zijn voor een openbare itembank Het is wel de bedoeling dat er op termijn voldoende vragen zijn om de geheimhouding los te laten.

## Corona

De respondenten aan onze enquête hebben in hun antwoorden vaak de ‘corona-tijd’ terloops benoemd: Terwijl er toch al veel gaande was in hun leven, zorgde corona voor stilstand, bijvoorbeeld doordat er geen lessen plaatsvonden, maar ook doordat sociale contacten op een laag pitje kwamen te staan. De geïnterviewde stakeholders benoemen dat er weliswaar ambtshalve verlengingen van de inburgeringstermijn zijn verleend vanwege corona, maar dat minder lijkt te zijn nagedacht over het feit dat door gesloten taalscholen of online en/of hybride les, de reeds verworven taal, achteruit is gegaan. Mogelijk hebben inburgeraars dus niet alleen meer tijd, maar ook meer geld nodig (voor taallessen) om op het juiste taalniveau te komen. Een aantal stakeholders noemt het tot slot pijnlijk dat in de coronatijd voor het reguliere onderwijs snel is ingezet op het hervatten van fysieke lessen, terwijl taalaanbieders lang konden

blijven kiezen voor het aanbieden van afstandsonderwijs. Inburgeraars hebben daardoor vaak (te) lang geen reguliere taallessen kunnen volgen.

### 3.4. Het inburgeringsstelsel 2013

In de evaluatie van de Wi2013 wordt onder andere geconcludeerd dat de wet en het stelsel gebaseerd zijn op een aantal veronderstellingen en uitgangspunten die in de praktijk niet, of maar ten dele, realistisch blijken. Het gaat om de veronderstellingen rondom de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, de werking van de 'inburgeringsmarkt' en het stimuleren van inburgeraars om te voldoen aan de inburgeringsplicht via de resultaatsverplichting. In het evaluatieonderzoek wordt geconcludeerd dat het inburgeringsstelsel hierdoor onvoldoende aansluit bij de leefwereld en mogelijkheden van – delen van – de doelgroep, waardoor geen optimaal doelbereik plaatsvindt<sup>29</sup>. Geïnterviewde stakeholders bevestigen dat de uitgangspunten en veronderstellingen van de wet voor deze groep niet-ingeburgerden niet haalbaar zijn gebleken.

In deze paragraaf staan we stil bij een aantal specifiek aan het inburgeringsstelsel gerelateerde belemmeringen die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen.

#### Doenvermogen onder druk

In de evaluatie van de Wi2013 wordt onder andere geconcludeerd dat het zelfstandig een weg vinden in het inburgeringsstelsel voor een grote groep inburgeraars niet realistisch blijkt te zijn. Voor deze groep inburgeraars is onduidelijk hoe het stelsel precies werkt, waar welke informatie te vinden is, welke inburgeringscursus het best passend is bij de behoefte en het niveau van de inburgeraar en hoe de kosten van cursussen en examens het beste gefinancierd kunnen worden<sup>30</sup>. Geïnterviewde stakeholders benoemen dat naar hun inzicht

29 Blom et. al., (2018), *ibid.*

30 Blom, et. al. (2018), *ibid.*

het bovenstaande opgaat voor een groot deel van de niet-ingeburgerden (die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig zijn geworden). Door hun positie als nieuwkomer staat hun "doenvermogen" onder druk<sup>31</sup>.

Stakeholders constateren ook dat deze burgers niet alleen worstelen met de verplichting tot inburgeren, maar dat hun redzaamheid ook op andere terreinen ontoereikend kan zijn. Bijvoorbeeld bij het gebruikmaken van gezondheidszorg, het zoeken van werk, of het communiceren met de school van de kinderen. Zonder ondersteuning komen deze inburgeraars gemakkelijk in een vicieuze cirkel terecht, waarin een bepaalde mate van zelfredzaamheid nodig is voor het vragen van hulp en bij het uitblijven van hulp de zelfredzaamheid verder onder druk komt te staan. Geïnterviewde stakeholders geven aan dat het daarom belangrijk is om het niet voldoen aan de inburgeringsplicht te bezien in een breder perspectief.

Overigens blijkt uit een onderzoek van de gemeente Amsterdam uit 2020 naar de leefsituatie en ervaringen van inburgeringsplichtige gezinsmigranten dat ook een deel van de gezinsmigranten belemmeringen ervaart bij het zelfstandig inrichten van hun inburgeringstraject, bijvoorbeeld rondom het verkrijgen van betrouwbare informatie over het aanbod van taalscholen<sup>32</sup>.

#### Doel van de inburgering uit het zicht?

Uit allerlei onderzoek – en ook uit onze onderhavige studie – blijkt dat er onder inburgeraars – met uitzondering van expats die zich begeven in sterk internationale netwerken – een brede consensus bestaat over het grote belang van het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis over meedoen in Nederland<sup>33</sup>.

31 Kahmann, et. al. (2018), *ibid.*

32 Gemeente Amsterdam (2020). Gezinsmigranten in Amsterdam. Wie zijn de Amsterdamse gezinsmigranten. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek.

33 Blom, et. al., (2018), *ibid.*; Kahmann, et. al. (2018), *ibid.*

Maar een veelgehoord geluid in de enquête is dat men niet begrijpt, of het niet eens is met, de notie dat iedere nieuwkomer *verplicht en op dezelfde wijze moet inburgeren*. Veel invullers van de enquête benoemen dat zij door middel van hun eigen onderneming of hun werk, niet alleen al heel veel bijdragen aan de samenleving, maar ook dat zij hierdoor Nederlands hebben leren spreken en in het dagelijks leven geen hinder ondervinden van het feit dat zij nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Een aantal respondenten benoemt bovendien dat zij geen beroep doen op (sociale zekerheid)voorzieningen en het (daarom) niet begrijpen waarom de overheid blijft vasthouden aan de verplichting tot inburgeren. Naar hun eigen idee zijn zij al lang ingeburgerd.

*"Ik werk dus samen met mijn man in ons bedrijf. Zeven dagen per week. Werk is dus ook onze hobby. Ik heb echt geen tijd om de examens voor te bereiden. Waarom is er geen uitzondering voor mensen zoals ik? Men kan alles zien, dus ook mijn volledig zelfstandige situatie".*

Deze inburgeraars zouden hun participatie in en bijdrage aan de samenleving (meer) zien als grond voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Achterliggende gedachte is dat de inburgeringsplicht geen doel op zich zou moeten zijn, maar een middel tot meedoen en integratie. Ook de geïnterviewde stakeholders constateren dat het inburgeringsstelsel soms een doel op zich lijkt te zijn, waardoor het 'door allerlei hoepels' springen en het voldoen aan formele regels en eisen, voorop komt te staan en de *raison d'être* van de inburgering naar de achtergrond verdwijnt.

*Ik ben hier gekomen als au pair en toen heb ik mijn vriend ontmoet en nu wonen we samen. We hebben een dochter en ik werk in een hotel als kamermeisje en als leidinggevende housekeeping. Dat is niet echt mijn ding. In de toekomst hoop ik te werken met ouderen. Ik wil graag ouderen verzorgen.*

*Ik ben nu al negen jaar bezig met de inburgering. Eerst dacht ik alleen aan werken en was ik niet bezig met de inburgering en er was niemand die mij pushte. Ik was inburgeringsplichtig vanaf 2014 maar begon pas in 2019. Op een gegeven moment kreeg ik boetes en belde DUO dat ik echt moest gaan inburgeren. Toen ben ik actief geworden, maar ik ben nooit naar school geweest. Vanwege de coronacrisis heb ik alleen online lessen gevolgd.*

*Elke keer krijg ik een boete als ik het niet binnen de termijn haal. Ik moet schrijven en KNM nog doen en dan ben ik klaar. Schrijven ging heel slecht. Ik wil het dit jaar allemaal halen.*

*Maar ik vind het heel erg lastig: Ik ben een fulltime mom en ik werk. Daarnaast heb ik faalangst. Sommige examens zijn moeilijk en als ik er dan al voor heb gefaald dan heb ik angst dat ik weer ga falen en daarom doe ik de examens niet.*

*Ik vind niet dat de inburgering mij verder helpt: het is alleen om te kijken of je Nederlands goed is. Als je het kan halen, dan is het goed, voor de rest heeft het geen meerwaarde. Het is niet dat je dan bijvoorbeeld een opleiding haalt en je dan kunt gaan werken.....*

*(Filipijnse vrouw, 34 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2014)*

## Doelgroepen van het inburgeringsstelsel

In de Wi2013 krijgen asielmigranten meer ondersteuning en faciliteiten bij het inburgeren dan gezins- en overige migranten. De redenering hierachter is dat de startpositie van gezinsmigranten in Nederland wezenlijk anders is dan die van asielstatushouders. Voor gezinsmigranten geldt dat zij de weloverwogen keuze hebben gemaakt om naar Nederland te verhuizen om zich te vestigen bij hun referent, die hen kan ondersteunen bij hun inburgering. Zij hebben zich voorbereid op hun komst en verplichtingen in Nederland. Zo hebben zij, met uitzondering van migranten uit enkele landen, het Basisexamen inburgering in het buitenland afgelegd. Daardoor hebben zij veelal al enige kennis van de Nederlandse taal (op niveau A1) als zij starten met hun inburgeringstraject in Nederland.

Diverse geïnterviewde stakeholders hebben er op gewezen dat er zich in de praktijk in de doelgroep gezins- en overige migranten inburgeraars bevinden die wat betreft achtergrond en ondersteuningsbehoeften veel meer gemeen hebben met asielmigranten.

De categorie 'overige migranten' (5,4% van de totale groep niet-ingeburgerden 2013-2016) is volgens geïnterviewde stakeholders een verzameling van inburgeraars met zeer diverse achtergronden en ondersteuningsbehoeften. Hier gaat het bijvoorbeeld om personen die na het doorlopen van een asielprocedure in Nederland verblijven op basis van de kinderpardonregeling. En personen die eerst een verblijfsvergunning "medische behandeling" hebben gekregen. Deze personen zijn op dat moment niet inburgeringsplichtig, maar worden dat wel op het moment dat een reguliere verblijfsvergunning wordt verleend. Men is vaak dan al lang in Nederland, maar heeft tot dan toe aan de zijlijn gestaan. En transgenders die in Nederland een geslachtsveranderende operatie ondergaan, kunnen daarna niet terug naar het land van herkomst. Op het moment dat zij een verblijfsvergunning aanvragen, worden zij inburgeringsplichtig en aangemerkt als 'overige migrant'. Geïnterviewde stakeholders constateren dat de veronderstellingen met betrekking tot de zelfredzaamheid bij deze specifieke

'gezins- en overige migranten' vaak niet opgaan en dat deze inburgeraars sterk gehinderd worden door het gegeven dat er voor hen geen mogelijkheid bestaat tot het kwijtschelden van een afgesloten DUO-lening ten behoeve van de bekostiging van het inburgeringstraject<sup>34</sup>.

## Randvoorwaarden

Door de interviewde stakeholders, maar ook door inburgeraars is genoemd dat het soms ontbreekt aan randvoorwaarden die belangrijk zijn bij het inburgeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om vergoeding van reiskosten om naar een cursuslocatie te reizen: deze worden door gemeenten niet standaard vergoed aan asielmigranten en ook gezinsmigranten kunnen deze kosten niet altijd zelf dragen. Nog vaker genoemd zijn belemmeringen rondom kinderopvang. Deze hebben te maken met de schaarste aan plekken: zonder opvang is het lastig voor inburgeraars met (kleine) kinderen om aan taalactiviteiten deel te nemen. Vaker zijn echter de kosten een belemmering: het uurtarief van veel kinderopvangorganisaties ligt hoger dan het uurtarief dat de belastingdienst hanteert bij het toekennen van toeslagen, waardoor er sprake is van te hoge 'eigen' kosten, die men niet kan dragen.

*Ik ben sinds 2002 in Nederland en ik kreeg in 2013 mijn verblijfsvergunning vanwege het kinderpardon. Ik ben een inburgeringscursus gaan volgen. Ik kreeg de reiskosten om naar inburgeringscursus te gaan vergoed, maar op een gegeven moment kreeg ik die reiskostenvergoeding niet meer. Ik kon niet fietsen, maar ik ben toen gaan leren fietsen om naar de cursus te kunnen. Maar ik ben toen gevallen en toen is mijn been gebroken. Ik had een operatie en moest toen lang thuis zitten. Ik kon drie of*

<sup>34</sup> Nissen, E. (2022). De medische gronden voor verlenging en ontheffing inburgeringsplicht. In: *Asiel- en Migratierecht* 2022 6-7, p. 347363.

*vier maanden niet zoveel. Anderhalf jaar later moest ik nog een operatie. In de coronatijd moest ik online lessen volgen.*

*Als Nederlands niet je moedertaal is, dan is het heel erg lastig. Ik ben alleen voor KNS en lezen geslaagd. Ik moet nog spreken, luisteren en schrijven doen, maar ik weet niet of dat gaat lukken want het is niet mijn moedertaal. Mijn lening is op, dus ik moet met mijn eigen geld examens maken. Daardoor kan ik niet zo vaak examens doen.*

*Ik weet het allemaal niet. Op school zeiden ze: "Voor jou zal het niet moeilijk zijn want je spreekt wel een beetje Nederlands", maar het is me nog niet gelukt in te burgeren.*

*(Guinese vrouw, 40 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2013)*



# 4 Ontheffing

Voor inburgeringsplichtigen die aantoonbaar niet (onderdelen van) het inburgeringsexamen kunnen behalen, zijn er mogelijkheden om (gedeeltelijk) van de inburgeringsplicht ontheven te worden. De Wet inburgering 2013 kent drie gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht: ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI), de medische ontheffing en de ontheffing op basis van 'aantoonbaar voldoende ingeburgerd'<sup>35</sup>. Uit de evaluatie van de Wi2013 uit 2018 blijkt dat driekwart van de verleende ontheffingen op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen zijn verleend. Een kwart van de ontheffingen is op basis van medische of psychische gronden<sup>36</sup>.

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij voorwaarden voor de diverse soorten ontheffingen en geven we een inzicht in het aantal recent verleende ontheffingen in de groep niet-ingeburgerden die inburgeringsplichtig zijn geworden in de periode 2013-2016. Daarna bespreken we het perspectief van inburgeraars op ontheffing van de inburgeringsplicht en obstakels bij het aanvragen van een ontheffing.

## 4.1. Voorwaarden voor ontheffing

Inburgeraars die in aanmerking willen komen voor een ontheffing van de inburgeringsplicht op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

<sup>35</sup> Uit de evaluatie van de Wi2013 blijkt dat deze laatste grond zeer beperkt voorkomt.

<sup>36</sup> Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Maas-Vos, G. van der & Plaggenhoef, W. van (2018). *Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significand.

- De inburgeringstermijn is 2,5 jaar geleden gestart.
- De inburgeraar heeft minimaal 600 uur cursus gedaan (alfabetisering en inburgering<sup>37</sup>) bij een Blik op Werk gecertificeerde cursusaanbieder.
- De inburgeraar heeft minimaal 4 keer geprobeerd<sup>38</sup> om alle examens te halen.
- Voor personen die een alfabetiseringscursus hebben gedaan: Zij moeten een toets maken om te laten zien wat zij geleerd hebben.

Inburgeraars kunnen op medische gronden een ontheffing krijgen wanneer zij ernstige lichamelijke of geestelijke problemen hebben. De instelling Argonaut beoordeelt of er medische redenen zijn waarom een inburgeraar geen inburgeringsexamen kan doen. Een inburgeraar krijgt ontheffing op medische gronden als hij of zij aantoonbaar niet in staat is met lichte aanpassingen binnen vijf jaar zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen. De mogelijkheden voor behandeling van de problematiek spelen hierbij een belangrijke rol. Vaak wordt een aanvraag tot ontheffing afgewezen omdat niet uitgesloten kan worden dat verbetering van de situatie van de inburgeraar mogelijk is als gevolg van behandeling<sup>39</sup>.

## 4.2. Beeld van verleende ontheffingen

In deze paragraaf geven we een inzicht in het aantal recent verleende ontheffingen in de groep niet-ingeburgerden die inburgeringsplichtig zijn geworden in de periode 2013-2016.

<sup>37</sup> Inburgeraars uit de eerste cohorten van de Wi2013 moesten voor AGI eerst 600 uur alfabetiseren en konden pas daarna inburgeren (nu kan men de uren stapelen).

<sup>38</sup> Per 1 april 2023 gaat het om drie pogingen per examenonderdeel.

<sup>39</sup> Nissen, E. (2022). De medische gronden voor verlenging en ontheffing inburgeringsplicht. In: *Asiel- en Migratierecht 2022* 6-7, p. 347363.

We hebben hiervoor gebruik gemaakt van DUO data en gekeken naar twee peilmomenten (september 2022 en januari 2023). Welke ontwikkelingen zijn er in deze periode te zien bij de niet-ingeburgerden die inburgeringsplichtig zijn geworden tussen 2013 en 2016 ten aanzien van het vervullen van hun inburgeringsplicht?

Tabel 7: Ontwikkelingen m.b.t. vervullen inburgeringsplicht personen die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig zijn geworden, periode september 2022 tot januari 2023<sup>40</sup>.

	Voldaan	Ontheven
Asielmigranten	79	188
Gezinsmigranten	134	38
Overige migranten	11	4

We zien dat in de periode september 2022 tot januari 2023 asielmigranten vaker worden ontheven van de inburgeringsplicht, dan dat zij hier alsnog aan voldoen. Voor gezinsmigranten en overige migranten geldt dat zij juist vaker alsnog voldoen aan de inburgeringsplicht.

*Ik wil mijn kinderen goed opvoeden. Terwijl zij naar school gaan, zal ik werken. Als ik nog beter werk vind, dan zal ik wat anders gaan doen. Zo niet, dan blijf ik bij Post NL. Mijn enige doel is dat mijn kinderen hun toekomst kunnen opbouwen en een goede opleiding kunnen volgen. Mijn moeder heeft goed voor mij gezorgd en ik wil dat ook voor mijn kinderen.*

*Inburgeren is belangrijk, want als je niet aan je inburgering hebt voldaan, dan kun je niet goed hier je leven opbouwen. Ik heb alle examens gehaald, behalve schrijven. Dat lukte me niet. Ik heb het vijf keer geprobeerd, waarvan één keer met mijn eigen geld.*

*Ik heb 700 lesuren gevolgd en heb ontheffing aangevraagd. Daar had ik genoeg lesuren en examens voor. Je studiehouding is ook belangrijk, want de taalschool geeft je uiteindelijk een bewijs mee waarmee je ontheffing kunt aanvragen. Als je laks bent, dan zijn ze niet bereid om je met een ontheffing te helpen. Gelukkig heb ik pas mijn ontheffing gekregen.*

*(Eritrese man, 39 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2015, onlangs ontheven op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen)*

### 4.3. Perspectief van inburgeraars

We hebben aan respondenten van de enquête gevraagd of men een ontheffing zou willen krijgen van de inburgeringsplicht. Iets minder dan twee derde van de respondenten (62%) zou dit willen; ruim een derde (38%) wil dit niet.

Tabel 8: Wilt u een ontheffing krijgen?

	Nee	Ja
Asielmigranten	46%	55%
Gezins- en overige migranten	34%	66%
Totaal	38%	62%

We hebben de respondenten die in aanmerking willen komen voor een ontheffing gevraagd om hun antwoord toe te lichten. We zien bij de toelichtingen op de antwoorden, dat deze corresponderen met de belemmeringen bij het inburgeren die men heeft genoemd: men voelt zich ziek, of te druk belast om nog succesvol alle inburgeringsexamenonderdelen af te ronden. In veel toelichtingen komt terug dat het meermaals en/of gedurende een lange periode doen van pogingen om examens te halen, ervoor heeft gezorgd dat men angstig en gestrest is, omdat het (keer op keer) nog niet is gelukt.

*“Als ik ontheffing krijg, dan hoef ik niet steeds zo bang te zijn dat ik het zo moeilijk vind”.*

*“Ik heb het al zo lang geprobeerd en ik heb al zoveel lessen gehad bij een particuliere instelling. Ik ben helaas heel slecht in het leren van Nederlands. En de stress die het me mentaal geeft, heeft ook fysiek invloed op mij”.*

*“Ik wil graag een ontheffing, omdat het doen van de inburgering mij heel veel spanning geeft en ik zware hoofdpijn heb”.*

De (vele) examenpogingen en lange periode dat men al bezig is met inburgeren zijn voor sommigen een onneembare horde geworden. Maar het zijn niet de enige zaken die hun tol eisen. Het inburgeren kost ook veel geld.

*“Ik zou heel graag een ontheffing willen. Ik heb zo veel geld uitgegeven aan inburgering en boetes van DUO. Ik ben echt moe”.*

Een respondent noemt dat een ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen veel geld kost.

*“A2 is te veel gevraagd. Ik werk al bijna zeven jaar full time en ik moet 600 uur lessen volgen. Dat betekent dat ik niet meer full time kan werken en dat kost me dan veel salaris en de school is ongeveer € 9.000”.*

Bovenstaande respondenten zouden in aanmerking willen komen voor een ontheffing op basis van medische gronden en/of aantoonbaar geleverde inspanningen. Daarnaast zijn er respondenten die in hun antwoorden laten zien dat zij zouden willen dat er ook op basis van *andere dan in de wet genoemde gronden* ontheffing van de inburgeringsplicht zou kunnen worden verleend. Het gaat dan vaak om respondenten die aan het werk zijn, in loondienst, of in een eigen bedrijf. Zij stellen dat zij al (voldoende) bijdragen aan de maatschappij en dat het slagen voor het inburgeringsexamen daar wat hen betreft niets meer aan toevoegt.

*“Ik heb al 8 jaar een baan. Nooit een uitkering gehad. En nooit problemen gehad in mijn dagelijks leven”.*

*“Ik werk nu al drie jaar in de zorg, met een contract voor onbepaalde tijd. Ik wil wel beter Nederlands leren, maar die examens kom ik altijd slecht door. Waarom moet ik als ik al zo lang werk, nog een [taal]diploma halen”?*

*“Sinds ik in Nederland woon, voorzie ik in mijn eigen onderhoud. Ik heb een vaste baan, werk met toeristen en kan me meer dan goed redden op deze manier. Mijn werkgever is superblij met me. Amsterdam is een internationale stad en beetje bij beetje leer ik de taal sowieso, spelenderwijs en zonder druk”.*

Tot slot, een klein aantal respondenten vertelt dat zij al eerder een ontheffing op basis van medische gronden hebben aangevraagd, maar dat die is afgewezen.

*“Ik heb extra kosten betaald om via Argonaut te laten oordelen over mijn depressie, maar ik kreeg geen ontheffing. Het was maar één simpel telefoongesprek en toen wist men het oordeel al, ondanks mijn toelichting. De huisarts heeft toen aangegeven dat ik geen Nederlandse taal kan leren als ik mij door mijn depressie niet kan concentreren, maar hier trekken DUO en Argonaut zich niets van aan”.*

*Ik heb een vaste baan. Die heb ik zelf gevonden door te solliciteren. Ik werk en ik zorg voor mijn twee kinderen. Mijn werk is schoonmaakster bij een tandartspraktijk. Ik werk in de avonden, 2 uur per dag en dan is mijn man met de kinderen.*

*Ik vind het vreemd dat ik hier moet inburgeren, want ik moest ook al inburgeren in Kosovo en dan moet ik het hier weer doen. Mijn partner vindt het geldklopperij, want je moet twee keer betalen: in Kosovo en in Nederland.*

*Ik heb taallessen gevolgd bij een cursus die mijn man had gekozen. Ik heb wel een aantal examens geprobeerd, maar nog niets gehaald. En vanwege corona lag het even stil. Ook was ik heel ziek tijdens mijn zwangerschappen en kon ik niks. Ik had ook epileptische aanvallen. Mijn huisarts zei dat ik niks mocht doen. Ik heb kinderen en kan geen oppas regelen. Overdag zou het moeilijk zijn om dan taallessen te volgen. Een oppas is ook duur. Alles is duurder geworden en het is lastig om rond te komen.*

*Mijn partner heeft geprobeerd om een ontheffing op medische gronden te krijgen, maar dan zei DUO dat het niet voldoende was om vrijstelling te krijgen. Mijn partner heeft ook gezegd dat ze contact konden opnemen met mijn huisarts, maar heeft daar niks over terug gehoord. Mijn man zei ook dat ik een vaste baan heb, maar ik moet voldoende lessen hebben om vrijstelling aan te vragen.*

*Ik heb een boete gekregen van € 1.250 en dat is met een gezin heel moeilijk om te betalen. Ik moet een oppas regelen en toch weer taallessen gaan volgen om zo snel mogelijk mijn inburgering te halen.*

*(Kosovaarse vrouw, 34 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2016)*

*Ik werk als ZZP'er. Dat doe ik via een app waar je allerlei aanbod ziet en op kunt reageren. Vandaag werk ik bijvoorbeeld niet, het is afhankelijk van wat er langs komt. Ik werk op deze manier omdat veel werkgevers discrimineren en als je ergens lang werkt, willen ze je geen vast contract geven.*

*Toen ik taallessen volgde, was er een videocamera en de docenten hadden ook laptops waarmee ze opnames maakten. Ik weet niet waarom er een videocamera werd gebruikt, en daarom ben ik gestopt op de taalschool.*

*Ik heb twee examens gehaald: lezen en luisteren. De Nederlandse taal is niet moeilijk, maar je krijgt maar weinig les en daarbuiten spreek je weer in je eigen taal. Ik kreeg destijds maar 6 uur per week taallessen. Recent heb ik een brief gehad waarin stond dat als ik niet de andere examens zou doen een boete zou krijgen van € 1000. Ik ging toen weer examens maken, zodat ik geen boete hoefde te betalen. Als je elk examen 4 keer probeert dan kun je ontheffing aanvragen en dat heb ik gedaan. Maar ik moet nog een bepaald formulier invullen. In XX is een organisatie waar ik hulp zou kunnen vragen om het formulier in te vullen.*

*(Eritrese man, 32 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2014)*

*Ik ben via gezinshereniging naar Nederland gekomen. Ik heb mijn partner via mijn zus ontmoet. Ik ben eerst een paar keer naar Nederland gekomen voor een tijdje en daarna ben ik permanent ingetrokken bij mijn Nederlandse partner. Ik doe nu housekeeping bij een hostel, daar heb ik vast werk.*

*Ik kon geen inburgeringscursus gaan doen. Vanaf XX [Waddeneiland] is dat niet te doen. Je moet dan met het ov, met de bus naar de boot en met*

de boot. Weer een bus en dan ben je bijna de hele dag onderweg om naar taallessen te gaan. Toen ik in 2015 kwam, kon ik geen Nederlands, maar ik deed zelfstudie. Ik ging dag en nacht thuis oefenen en online. Thuis met boeken van methode "Taal compleet". Ook oefende ik Nederlands met mijn collega's tijdens het werken.

Ik word zenuwachtig tijdens de examens en dan lukt het me niet om snel het goede antwoord te kiezen. Als de examens mondeling waren dan was het mij wel gelukt. Ik heb luisteren vijf keer geprobeerd en spreken 4 keer en ik heb beide niet gehaald. De andere examens ONA, KNM en schrijven heb ik in één keer gehaald.

Ik heb ontheffing aangevraagd en dat werd afgewezen. Ik heb nogmaals ontheffing aangevraagd met papieren van de gemeente XX [Waddeneiland] waarin staat dat het moeilijk is om een inburgeringscursus vanaf XX te volgen. Daaruit is een hoorzitting gekomen waarin ik de situatie heb uitgelegd. De nieuwe regeling is als men 10 jaar in Nederland woont je niet meer hoeft in te burgeren. Voor mij is het 8 jaar en ik heb een vaste baan en inkomen en ook een duurzame relatie. Daarnaast heb ik een sociaal netwerk op XX en kan ik in het Nederlands communiceren met mijn collega's. De hoorzitting ging goed en ze hadden begrip voor mijn situatie. DUO zou een overleg hebben, maar ik heb nog geen reactie daarop ontvangen.

(vrouw, inburgeringsplichtig sinds 2015)<sup>41</sup>

41 In verband met de privacy vermelden we van deze gezinsmigrant geen nationaliteit en leeftijd (vanwege de combinatie met haar dunbevolkte woonplaats).

#### 4.4. Obstakels bij het aanvragen van een ontheffing

Desgevraagd vertellen de geïnterviewde stakeholders dat er in de praktijk obstakels zijn bij het aanvragen van een ontheffing.

Inburgeraars die in aanmerking willen komen voor ontheffing op medische gronden lopen, met name als sprake is van psychische problematiek, aan tegen zeer strenge maatstaven en een hoge bewijslast bij de beoordeling door Argonaut<sup>42</sup>. Het blijkt in de praktijk lastig om te bewijzen dat bij psychische problematiek het in het geheel niet mogelijk is geweest om taallessen te volgen en/of examens te doen. Als al wordt geconstateerd dat een inburgeraar met psychische problemen niet in staat is om in te burgeren, wordt eerder een verlenging van de inburgeringstermijn toegekend dan een ontheffing.

Zoals we ook in de inleiding bij dit hoofdstuk al zagen, zijn er meer inburgeraars die ontheven worden op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, dan op medische gronden. Maar ook bij ontheffing op basis van "AGI" zijn er obstakels. Volgens de geïnterviewde stakeholders is het grootste obstakel dat bij inburgeraars die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig zijn geworden, de registratie van de gemaakte uren van een inburgerings- of alfabetiseringscursus niet op orde is. Inburgeraars die menen minimaal 600 uur taallessen te hebben gevolgd kunnen dit niet meer altijd aantonen, omdat hun 'uren' destijds niet door henzelf of door de taalschool zijn doorgegeven aan DUO. Deze zijn dan ook niet in de DUO registratie opgenomen. Het is mogelijk om deze urenregistratie alsnog door te geven aan DUO, maar geïnterviewde stakeholders vertellen dat deze registratie bij de taalschool vaak verloren is gegaan. Als de betreffende taalaanbieder nog actief is, kunnen de uren soms nogmaals worden opgevraagd en verstrekt, maar als de inburgeraar taallessen heeft gevolgd bij een aanbieder die niet meer bestaat, dan lukt dit niet.

42 Nissen, E. (2022). Ibid.

*Ik heb alles [examenonderdelen] gehaald, alleen het schrijven lukt me niet. Ik heb dat al acht keer geprobeerd. Ik belde de gemeente, gemeente zei bel maar naar DUO. DUO zei bel maar naar de IND en IND zei bel maar naar de gemeente. Ik ben er moe van.*

*DUO stuurde mij een brief dat als ik meer dan 600 uur les had gevolgd, ik dan ontheffing kan krijgen. Ik heb mijn taalschool gebeld, maar die zeiden dat ze mijn gegevens niet meer in hun systeem hebben staan. Ik kan dus niet het bewijs leveren dat DUO van mij vraagt.*

*Ik wil het ook echt heel graag halen. Het kost me veel geld en ik maak me er ook zorgen over. Ik dacht gewoon: "Waarom lukt het me niet? Ik krijg geen hulp en ik doe niet één of twee keer examen, maar acht keer! DUO blijft maar zeggen dat ik bewijs moet aanleveren, maar dat kan ik dus niet. Nu krijg ik boetes alleen omdat ik het schrijfexamen niet heb gehaald. De eerste boete was € 1.200. Ik moest keihard werken om dat te kunnen betalen. Ik heb dat niet verdiend, want ik doe mijn best. Ik weet dat ik te laat ben, maar ik heb aangegeven dat ik mijn best heb gedaan en het me niet lukt. Lichamelijk en geestelijk ben ik moe, omdat ik er stress van krijg.*

*Ik wil graag inburgeren, want dan heb ik de zekerheid dat ik hier mag blijven, ook voor mijn kinderen.*

*(Tunesische man, 44 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2013)*

*Ik ben gelukkig in Nederland en werk fulltime. Ik sport en geef ook bokslles met mijn collega in de sportschool. Dat is een extra baantje. Ik moet mijn inburgering afronden en een opleiding volgen, zodat ik een beroep kan uitoefenen. Ik wil als elektricien werken, want ik heb wel wat ervaring.*

*Ik was bezig met mijn inburgeringscursus, maar ik ging niet naar de lessen. DUO zei: "Je had het moeten laten weten", want er werd geld afgeschreven van mijn lening. Ik had geen woning, geen inkomen dus ik had veel stress en was niet bezig met mijn inburgering. DUO belde mij op van: "Waarom ben je niet bezig met je inburgering?" en toen zei ik dat ik geen woning en inkomen heb. Ze zeiden dat ik hen had moeten informeren.*

*Ik heb verlenging gekregen tot 2024, omdat ik niet ben ingeburgerd in 2022. Ik heb een lening en ik heb nog € 2.000 over. Ik heb een boete van € 1.000 euro moeten betalen en ik heb dat in één keer betaald. De manager op mijn werk heeft naar DUO gebeld en gevraagd of ik het in termijnen kon betalen, maar dat kon niet. Nu moet ik wéér een boete betalen van € 1000 omdat ik niet in 2022 ben ingeburgerd. Ze hebben me weer een verlenging gegeven van 2 jaar. Ik heb een brief geschreven naar DUO om mijn situatie uit te leggen, ze hebben me vervolgens een brief gestuurd, maar ik weet niet of ik de boete nou moet betalen of niet. Iemand in de bibliotheek heeft mij geholpen.*

*Ik heb elk examen twee keer geprobeerd, maar ik ben niet goed naar school geweest en ik heb ze niet gehaald. Ik ben toen weer gestopt, want ik dacht dan raakt al mijn geld op. Dit is het enige probleem dat ik heb, dat ik nog niet ben ingeburgerd. Als dit zou worden opgelost..... Ik weet niet wat de juiste oplossing zou zijn. Als ik de inburgering kan halen en vervolgens een opleiding zou kunnen volgen dan zou dat fijn zijn. Als het me niet lukt met de inburgering dan zou ik een ontheffing willen aanvragen. Het is belangrijk dat je de inburgering haalt en dan krijg je geen brieven meer van DUO. Soms komt DUO weer in mijn gedachten vanwege de inburgering.*

*(Eritrese man, 24 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2014)*

# 5 Behoeftte van (groepen) inburgeraars aan hulp en ondersteuning

In dit hoofdstuk staan we stil bij de behoefte van inburgeraars aan ondersteuning bij het inburgeren of het voldoen aan de voorwaarden voor een ontheffing van de inburgeringsplicht. Daarna bespreken we welke ondersteuning hierbij wordt geboden en wat hiermee de ervaringen zijn. Tot slot schetsen we welke recent genomen maatregelen mogelijk kunnen (gaan) bijdragen aan het vergroten van de mogelijkheden om inburgeraars die daar behoefte aan hebben, te ondersteunen.

## 5.1. Behoeftte aan ondersteuning

In deze paragraaf staan we stil bij de vraag wat inburgeraars nodig hebben om (sneller) in te burgeren. In het vorige hoofdstuk lieten we zien dat een groot deel van de niet-ingeburgerden graag zou willen worden ontheven van de inburgeringsplicht. Hoewel we dit in de enquête niet hebben gevraagd, lijkt het aannemelijk dat een deel van deze groep hierbij ondersteuning wil, of kan gebruiken: tot nu toe is het immers niet gelukt om ontheffing te krijgen.

### Wat is er nodig om Nederlandse taal beter te leren

In de enquête onder 150 inburgeraars hebben we ook gevraagd wat zij nodig hebben om *de Nederlandse taal beter te kunnen leren*.

Tabel 9: *Wat hebt u nodig om de Nederlandse taal beter te kunnen leren? (meerdere antwoorden mogelijk)*

	% van de respondenten
(Meer) taallessen	39%
Oefenen van de taal met Nederlanders	43%
Werken	21%
Begeleiding door de gemeente	25%
Motivatie	17%
Anders, namelijk .....	23%
Ik heb niets nodig	9%

Negen procent van de respondenten geeft aan niets nodig te hebben. Vaakst genoemd is de gelegenheid om Nederlandse te oefenen met Nederlanders. Drieënveertig procent noemt deze behoefte, gevolgd door 39% van de respondenten die graag (meer) taallessen zou willen hebben. Een kwart denkt dat begeleiding door de gemeente hen kan helpen bij het (beter) leren van de Nederlandse taal en eenentwintig procent noemt ‘werk’. Zeventien procent heeft motivatie nodig om de Nederlandse taal (beter) te kunnen leren. Daarnaast noemt bijna een kwart (23%) van de respondenten andere hulp die hen zou helpen om (beter) Nederlands te leren. Meest genoemd zijn ‘meer tijd’.

*“Meer tijd en minder druk vanuit DUO. Ik werk full time waardoor naar school gaan lastig is en ik minder tijd heb om te leren”.*

Eén respondent heeft een ‘tijdmaschine’ nodig – daarmee aangevend dat hij de inburgering met de kennis van nu wellicht anders aangepakt had.

Corresponderend met de belemmeringen die de respondenten hebben genoemd bij het inburgeren, stelt een deel van de respondenten dat hun persoonlijke problemen rondom gezondheid, stress en belasting moeten worden opgelost; dit zou hen helpen om de Nederlandse taal beter te kunnen leren.

*“Nu wachten we nog af dat onze beide kinderen de hele dag naar school gaan. Dan kan ik klassikale lessen gaan volgen”.*

Diverse respondenten stellen dat het zou helpen als de eisen die aan hen worden gesteld in het kader van de inburgering niet zo streng zouden zijn.

*“Duo moet niet te streng op taalfouten gaan letten. Als de deelnemer maar verstaanbaar is en als persoon hem of haar begrijpt. Beetje coulant zijn”.*

Andere zaken die zijn genoemd zijn, gratis, of goedkopere lessen, één op één taallessen of intensievere lessen, (betere) hulpmiddelen, bijvoorbeeld studieboeken om zelf te kunnen leren, en het overwinnen van de eigen angst om Nederlands te spreken.

#### Ondersteuning bij het voldoen aan de inburgeringsplicht of voorwaarden voor ontheffing

Op basis van de antwoorden en toelichtingen op basis van bovenstaande vraag kan de indruk ontstaan dat maar een beperkt deel van de respondenten van de enquête behoefte heeft aan ondersteuning bij het inburgeren, en dat men vooral naar zichzelf en het eigen netwerk kijkt als het gaat om de vraag wat er nodig is. We merken op dat de vraag echter betrekking had op het leren van Nederlands – we hebben niet expliciet gevraagd naar wat men eventueel nodig heeft om te voldoen aan de inburgeringsplicht, of hiervan te worden ontheven.

Toch hebben we hier via de enquête zicht op gekregen. Aan het einde van de vragenlijst was gelegenheid om aanvullende opmerkingen te maken. Veel respondenten hebben deze gelegenheid aangegrepen om te verkennen of via de enquête/ bij de onderzoekers hulp of steun te vinden is. Enkele respondenten hopen dat hun ‘verhaal’ andere inburgeraars kan helpen en spreken hun waardering uit voor het feit dat er onderzoek naar hun problemen wordt gedaan.

*“Ik hoop dat mijn ervaring nuttig en behulpzaam zal zijn voor anderen. Ik wens jullie succes met het onderzoek. Dankjewel!”.*

Maar er zijn ook respondenten die hun persoonlijke situatie beschrijven en expliciet om hulp vragen, soms met vermelding van naam en/of telefoonnummer. Deze respondenten hebben de ervaring dat zij [bij DUO] gezien worden als dossier, of nummer, en willen gekend worden en erkenning en hulp voor de problemen waar zij bij het inburgeren tegenaan lopen.

*“Geachte heer mevrouw, dit heb ik allemaal met behulp van mijn vrouw geschreven. Ik zou ook heel graag ontheffing willen krijgen. want eerlijk gezegd ik vond dat het niet eerlijk is dat ik al paar keer had geprobeerd en niet gelukt. Ik heb heel veel klanten die super trots zijn hoe goed ik Nederlands kan spreken (met accent maar dat vinden ze juist ook heel erg leuk). Iedereen begrijpt mij ik kan mijn bestellingen en opmerkingen super goed lezen, helemaal alleen zonder behulp van iemand anders. Alleen kan ik geen tijd geven en geld, want als ik zelf een weekend niet ga werken dan kan ik eind van de maand belastingen personeel, hypotheek, huur, enzovoort moeilijk betalen tijdens deze crisis (hoge energie prijzen, dure producten en corona achter de rug). Ik heb een restaurant dat veel tevreden klanten heeft en ik heb geen problemen gehad door de Nederlandse taal. Ik vind het alleen jammer dat het anoniem is. Maar als u dit verhaal en vragenlijst leest en denk dat u misschien mij kan helpen om ontheffing van dat ene examen (schrijven) te krijgen dan kunt u met mij contact opnemen [mobiele telefoonnummer]”.*

*“Ik heb echt een probleem en ik ben niet in staat om de test af te leggen, alstublieft”*

*“Ik heb je hulp nodig om Nederlands te spreken en sorry, ik ben de hele dag gestrest op het werk. Ik wil vrijstelling aanvragen als u mij kunt helpen”.*



*"Ik heb vaak geprobeerd om mijn laatste examen te behalen, dat is schrijven. Maar het lukt me niet na 8 keer. Ik heb vaak naar DUO gebeld, maar ik werd niet geholpen. Ik ging ook naar de gemeente en naar de school waar ik vroeger zat, maar daar ook niet [...]. Ik hoop dat jullie me kunnen helpen. Ik heb zoveel geld uitgeven aan DUO..."*

Ongeveer 35 respondenten hebben naar aanleiding van de oproep tot het invullen van de enquête contact met ons gezocht (veelal per telefoon, minder vaak per mail). De meeste vragen van deze respondenten hadden geen betrekking op het invullen van de enquête als zodanig. Net als in citaten hierboven, waren deze respondenten op zoek naar een organisatie of een persoon die hen in hun specifieke situatie zou kunnen helpen. Wij hebben deze personen doorverwezen naar hun gemeente en geadviseerd (wederom) contact op te nemen met DUO.

Ook de geïnterviewde stakeholders schatten in dat een substantieel deel van deze groep 'overgebleven' inburgeraars stevige hulp of ondersteuning nodig heeft. Daarbij vermelden we dat de meeste stakeholders vooral kennis over, en ervaring met de groep asielmigranten heeft. Op de eventuele behoeften aan hulp en ondersteuning bij gezinsmigranten hebben zij naar eigen inschatting veel minder zicht.

*Voordat ik vluchtte studeerde ik engineering. Nu werk ik fulltime bij boeren en raap ik kippen op. Ze worden dan opgehaald voor de slacht. Vrienden van mij werken daar ook. Ik zou graag ander werk doen, het maakt me niet uit wat voor werk.*

*Inburgering betekent voor mij: De Nederlandse nationaliteit krijgen. Ik ben sinds 2015 bezig en heb 3 examens gehaald. Lezen en spreken heb ik niet gehaald, ik heb het wel meerdere keren geprobeerd. Ik haalde een 5 of zo ik heb spreken wel 10 keer geprobeerd. Het was gewoon heel*

*moeilijk voor mij. Ik heb zelfs met mijn eigen geld examens gemaakt. Omdat het niet lukte, heb ik het daarna gelaten. Ik heb pas een brief gekregen van DUO waarin staat dat ik mijn lening moet terugbetalen.*

*Ik weet niet echt wat een goede oplossing voor mij zou zijn, op het moment van het examen lukt het me gewoon niet. Ik heb iemand nodig die me helpt, misschien met zoiets als de ontheffing zoals jij mij eerder zei.*

*(Eritrese man, 26 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2015)*

*In Mongolië had ik een eigen bedrijf met schapen. Hier werk ik al vijf jaar als vrijwilliger bij een kringloop. Bedrijven willen vaak jonge mensen in dienst nemen, wat met mijn leeftijd lastig is. Het is moeilijk om aan betaald werk te komen, want ik ben een oude man van 52 jaar.*

*Ik heb twee tot drie jaar taallessen gevolgd en ik heb A1 gehaald. Ik heb nu twee examens afgerond, luisteren en leesvaardigheid. Daar heb ik veel voor geoefend. Met de andere examens lukt het niet, ik weet ook niet goed waarom. Ik heb het wel vijf of zes keer geprobeerd. Ik oefen thuis veel, maar het lukt toch niet.*

*Ik heb nog maar een paar honderd euro van mijn lening over en ik heb al twee keer een boete gekregen. Ik zou meer taallessen moeten volgen om te slagen voor de inburgering.*

*(Mongoolse man, 52 jaar, inburgeringsplichtig sinds 2014)*

## 5.2. Adviezen van inburgeraars

We hebben aan de respondenten van onze enquête ook gevraagd of zij nog tips of adviezen hebben voor organisaties die nieuwkomers begeleiden bij het inburgeren. De adviezen bevatten informatie over de door de respondenten gewenste of noodzakelijke geachte ondersteuning. De tips of adviezen zijn globaal gericht op twee adressanten. Ten eerste de overheid, die het inburgeringsbeleid maakt (met DUO als uitvoeringsorganisatie). Ten tweede richten respondenten hun tips en adviezen op de taalscholen.

### Tips voor de overheid en de uitvoering door DUO

Vaakst genoemd door respondenten is dat maatwerk nodig is, dat wil zeggen dat bij het voldoen aan de inburgeringsplicht gekeken zou moeten worden naar de individuele inburgeraar en zijn of haar leefsituatie en mogelijke uitdagingen.

*“Begeleid mensen DUO! Laat ze zich welkom voelen in dit land, waar ze willen wonen door welke omstandigheden dan ook. Mensen zijn geen nummer. Achter ieder persoon zit een verhaal, toon begrip!” [ingevuld door partner van respondent].*

Respondenten hebben er grote moeite mee dat er naar hun inzicht (veel) te weinig rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden die buiten de invloedssfeer van de inburgeraar liggen en zij missen erkenning dat deze omstandigheden het inburgeren moeilijker of onmogelijk maken.

*“Begrijpen waaróm het niet lukt, en niet alleen maar doorduwen”.*

*“Als mensen klagen over serieuze gezondheidsproblemen, dan moeten deze organisaties dit serieus nemen en er goed mee omgaan”.*

Een erkenning van belemmeringen bij het inburgeren zou niet alleen gepaard moeten gaan met meer begrip, maar ook met steun op maat.

*“Als het niet lukt met vier of vijf examenpogingen, help de mensen dan. Dwing mensen niet om het maar te blijven proberen. Luister naar die persoon, waarom het niet lukt.”*

Maatwerk bij (het handhaven van) de inburgeringsplicht is volgens een deel van de respondenten ook belangrijk omdat inburgeraars vaak op andere manieren bijdragen aan de samenleving. Zij pleiten ervoor dat ook via andere wegen aan de inburgeringsplicht zou moeten kunnen worden voldaan.

*“Doe wat makkelijker bij mensen die hun steentje bijdragen aan de maatschappij, die al werken, die al belasting betalen”.*

*“Kijk ook naar wat mensen bijdragen en val mensen die geen beroep doen op voorzieningen en banen niet inpikken, niet lastig”.*

*“Wij zijn hier niet gekomen om economische redenen. We zijn hier omdat onze kerk heeft gevraagd of wij hier willen werken. Ons salaris wordt [door de kerk] betaald, dus wij nemen ook geen banen in die door anderen gedaan zouden kunnen worden. We zijn ook niet afhankelijk van een uitkering en we regelen alles zelf, van een woning tot zorgverzekering. Sterker, we dragen juist bij aan de lokale economie door het geld dat we hier uitgegeven. Behandel niet iedereen op dezelfde manier. Iedere situatie is anders”.*

### Tips voor taalaanbod/taalscholen

Een tweede en laatste adressant van de tips en adviezen van de respondenten zijn de taalscholen. Diverse respondenten vinden het taalaanbod te duur voor inburgeraars die, zeker in de eerste jaren van hun verblijf in Nederland, doorgaans niet veel geld te besteden hebben.

*"Het zou fijn zijn als ze de geldbedragen wat redelijker zouden maken, zodat iedereen snel kan inburgeren.*

In veel van de antwoorden komt terug dat taalscholen gedreven worden door de noodzaak om geld te verdienen en dat dit op gespannen voet staat met dat wat inburgeraars nodig hebben.

*"Denk niet alleen aan de centen en communiceer met de partner of een begeleider. Na drie jaar school is € 10.000 schuld opgebouwd".*

Kostenbeheersing ligt volgens sommige respondenten ook ten grondslag aan te grote klassen, waardoor er te weinig individuele aandacht is voor de inburgeraar. De klassen zouden niet alleen kleiner moeten zijn, maar ook minder divers samengesteld wat betreft het niveau van de inburgeraars.

*"Te grote klassen zorgen ervoor dat het onmogelijk is om individuele aandacht te geven aan cursisten".*

*"Het zou goed zijn geweest als we beter les hadden gekregen. Nu zat ik in een klas met cursisten van zeer verschillend niveau, en het groeide mijn docent boven het hoofd. Zij kon ons niet goed helpen, want zij had het zo druk".*

Andere kwesties in relatie tot de kwaliteit die de taalscholen bieden, zijn uitval van lessen en het gebrek aan geschikte lestijden voor inburgeraars die andere bezigheden hebben.

*"Als leerkrachten ziek zijn, zorg dan voor vervanging en stuur de leerlingen niet naar huis. Soms waren er bij mij ook te weinig leerlingen en dan moest ik ook naar huis. Dit bevordert niet het Nederlands leren".*

*"Er zijn meer flexibele lestijden voor werkende inburgeraars nodig.*

### 5.3. Ondersteuning van inburgeraars

In deze paragraaf bespreken we welke hulp en ondersteuning beschikbaar is voor inburgeraars bij het doorlopen van hun inburgeringstraject. Eerst staan we kort stil bij de rol van DUO, taalaanbieders en de gemeente.

DUO informeert inburgeraars elk half jaar over onder andere de inburgeringstermijn en de geregistreerde voortgang van inburgeringsactiviteiten (gevolgde taallessen en examen(pogingen)). Inburgeraars die naar aanleiding hiervan vragen hebben, of die een verlenging of ontheffing willen aanvragen kunnen (telefonisch) contact opnemen met DUO voor informatie en advies<sup>43</sup>. Zij kunnen dit zelf doen, of iemand hiervoor machtigen, bijvoorbeeld als men zelf niet goed in het Nederlands kan communiceren.

Uit de interviews met stakeholders komt naar voren dat inburgeraars ook informatie krijgen en advies en hulp vragen bij de taalschool. Het kan gaan om informele 'support' of om concrete hulp, bijvoorbeeld bij of rondom het contact met DUO. Naar inschatting van de geïnterviewde stakeholders geldt voor de groep niet-ingeburgerden uit de cohorten 2013-2016 dat zij waarschijnlijk geen, of weinig hulp of ondersteuning uit hun eigen netwerk hebben gekregen.

Gemeenten hebben een beperkte rol in de inburgering van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013. Toch zijn gemeenten gaandeweg, onder andere op basis van de bestuurlijke afspraken die het Rijk met gemeenten heeft gemaakt en het extra budget dat gemeenten voor deze groep ontvangen, statushouders meer gaan begeleiden en ondersteunen bij het inburgeren. Zo bieden steeds meer gemeenten in het kader van de arbeidstoeleiding extra 'taal' aan, bijvoorbeeld in de vorm van een taalcursus, taalstage, of taalmaatje<sup>44</sup>. Ook hebben in totaal

43 DUO werkt steeds meer met het informeren via MijnInburgering.

44 Razenberg, I., Gruijter, M, de, Nijs, T., & Sikkema, M. (2022). *KIS Monitor 2022. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten*. Utrecht: KIS.

97 gemeenten tussen 2019-20121 ter voorbereiding op de Wet inburgering 2021 pilots uitgevoerd, waarin geëxperimenteerd is onder andere gemeentelijke begeleiding van inburgeraars<sup>45</sup>.

We hebben daarom aan de respondenten van de enquête gevraagd of zij hulp of ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal hebben gekregen van hun gemeente. Drieënzeventig procent kreeg geen hulp van de gemeente. Veertig respondenten (27%) kregen hulp bij het leren van de Nederlandse taal. Het ging om 28 asielmigranten en 12 gezins- en overige migranten. In onderstaande tabel is aangegeven waar die hulp uit bestond. Respondenten konden meerdere antwoorden geven.

Tabel 10: Hulp van de gemeente bij het leren van Nederlands (meerdere antwoorden mogelijk)

Hulp van de gemeente...	Asiel- migranten (N=28)	Gezins- en overige migranten (N=12)
De gemeente gaf mij advies over het kiezen van een taalschool	17	5
Via de gemeente heb ik extra taallessen gekregen	8	6
Via de gemeente heb ik een examentraining gekregen	1	2
De gemeente heeft kosten voor mijn inburgeringsexamen betaald	4	1
Anders, namelijk	6	3

Andere manieren waarop de gemeente heeft geholpen zijn: het regelen van een vrijwilliger om de taal mee te oefenen (tweemaal genoemd), het verstrekken van een lening voor taallessen, het toeleiden naar vrijwillig taalaanbod, of ander aanbod gericht op participatie en het vergoeden van reiskosten. Meer asielmigranten dan gezins- en overige migranten hebben hulp van de gemeente gekregen bij het leren van Nederlands.

45 Sax, M., Engelen, M., , m.m.v/. Talman, J. (2021). *Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021. Synthesestudie VOI-pilots*. De Beleidsonderzoekers

## Begeleiding van de ELIP groep

Sinds een aantal jaar hebben gemeenten een rol genomen en gekregen in het begeleiden van de zogenaamde ELIP groep. ELIP staat voor: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig. De ELIP-groep bestaat uit inburgeraars die vallen onder de Wi2013, maar die tegen het einde van zowel hun lening als hun termijn aanlopen. De ELIP-groep wordt als kwetsbaar gezien, omdat het deze inburgeraars mogelijk niet op eigen kracht lukt om hun inburgering op tijd succesvol af te ronden. In maart 2023 zijn er in totaal 494 asielstatushouders uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die onder de ELIP-groep vallen<sup>46</sup>. Voor de begeleiding van de zogenaamde ELIP groep is voor gemeenten tussen 2021 en 2026 in totaal 9 miljoen euro beschikbaar.

Een deel van de geïnterviewde stakeholders (gemeenten en taalaanbieders) hebben ervaring met de begeleiding van 'Elippers' in hun gemeente. Zij vertellen dat ondersteuning aan deze groep 'maatwerk' is, dat wil zeggen: sommige inburgeraars hoeven nog maar een of twee examenonderdelen af te ronden, terwijl anderen nog een aanzienlijk aantal onderdelen moeten afronden. Wel onderschrijven deze stakeholders dat het gaat om een kwetsbare groep waar vaak 'meer' speelt dan alleen het inburgeren. Het is hen tot nu toe niet gelukt om de inburgering af te ronden als zes maanden voor het einde van de termijn men nog (lang) niet klaar is, dan is het risico dat men gaat overschrijden zeer groot. Een aantal stakeholders benoemt dat het beter zou zijn als deze inburgeraars eerder konden worden geholpen. Zes maanden voor het aflopen van de inburgeringstermijn is soms (te) kort, gegeven de complexiteit van de belemmeringen waarmee deze inburgeraars te maken hebben.

Als 'Elippers' in het vizier komen van de gemeente, dan wordt doorgaans gestart met een uitgebreide intake, waarin op een rij wordt gezet waar een inburgeraar staat in zijn/haar inburgeringstraject en wat de ervaren belemmeringen zijn

46 DUO managementinformatie.

(geweest) om in te burgeren. De geïnterviewde gemeenten en taalaanbieders benadrukken dat het (tot voor kort) veel (uitzoek)werk was om hier goed zicht op te krijgen. Inburgeraars zijn soms zelf het overzicht kwijt en/of zijn het niet eens met de data die DUO van hen heeft geregistreerd. In die gevallen machtigt de inburgeraar de begeleider van de gemeente om met DUO in contact te treden. Dan kan blijken dat de inburgeraar (extra) stukken moet aanleveren aan DUO en de begeleider ondersteunt hierbij.

*Een van de geïnterviewde gemeente heeft de volgende ervaring: Een alleenstaande, gescheiden moeder wilde een verlenging van haar inburgeringstermijn omdat zij geen kinderopvang had en hierdoor geen lessen kon volgen. Zij had hemel en aarde bewogen om opvang voor haar kinderen te regelen, maar er was nergens plek. Haar telefoon, waarop alle communicatie met de kinderopvangorganisaties was opgeslagen, had zij verloren. Hierdoor kon zij niet laten zien wat haar inspanningen waren geweest om opvang te regelen. Uiteindelijk is verlenging verleend, maar dit duurde erg lang. Bovendien is het verlengen van de termijn naar inschatting van de gemeente gerealiseerd omdat de gemeente de inburgeraar heeft geholpen bij het contact met DUO.*

Naar inschatting van de geïnterviewde gemeenten en taalaanbieders geldt voor een klein deel van de 'Elippers' dat zij met een kleine interventie, bijvoorbeeld examentraining, alsnog het inburgeringsexamen behalen. Voor de grote meerderheid bestaat de ondersteuning echter uit hulp bij het voldoen aan de voorwaarden voor een ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen: minimaal 600 lessen bij een *Blik op Werk* gecertificeerde taalaanbieder en minimaal 4 examenpogingen per onderdeel<sup>47</sup>. Volgens geïnter-

<sup>47</sup> Vanaf 1 april 2023 gaat het om drie pogingen.

viewden is er in de praktijk veel hulp nodig bij het achterhalen van gemaakte uren bij taalaanbieders, die niet in het registratiesysteem van DUO terecht zijn gekomen. Bij nog bestaande taalscholen lukt het vaak om de registratie van gemaakte uren (nogmaals) op te vragen, maar in geval van een failliete taalschool, zijn de gegevens niet meer te achterhalen en is hulp nodig bij het opstellen van een plan om alsnog taallessen te volgen. De geïnterviewde stakeholders vertellen dat de hulp en begeleiding vaak intensief is een veel tijd en middelen vraagt.

De begeleiding van de ELIP groep is bedoeld voor asielstatushouders en niet voor gezins- en overige migranten. In de praktijk zijn het dan ook bijna uitsluitend asielstatushouders die met deze aanpak worden ondersteund, hoewel de geïnterviewde gemeenten benadrukken dat zij zeker bereid zijn om vragen van gezins- en overige migranten te beantwoorden en waar mogelijk hen te adviseren.

#### 5.4. Recente maatregelen

In deze paragraaf schetsen we welke recent genomen maatregelen mogelijk kunnen (gaan) bijdragen aan het vergroten van de mogelijkheden van inburgeraars onder de *Wi2013* om alsnog dan wel sneller aan de inburgeringsplicht te voldoen of ervan ontheven te worden. Op de eerste plaats zijn per 1 januari 2023 enkele wijzigingen in de *Wet*, het *Besluit* en de *Regeling inburgering 2021* van kracht geworden die betrekking hebben op de *Wi2013*. De wijzigingen in de wet zijn ingegeven door voortschrijdend inzicht met betrekking tot de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, de kinderopvangtoeslagaffaire en het gegeven dat nog ruim 60.000 inburgeringsplichtigen moeten inburgeren onder de *Wi2013*, terwijl al een nieuw inburgeringsstelsel in werking is getreden, waarin tegemoet is gekomen aan belangrijke tekortkomingen in de *Wi2013*<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Wijziging wet- en regelgeving inburgering per 1 januari 2023 | *Besluit* | [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)

Zo heeft een inburgeraar sinds 1 januari 2023 niet meer zelf een verzoek tot kwijtschelding (geheel of gedeeltelijk) van de lening bij een geringe verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn in te dienen, behalve als sprake is van bijzondere omstandigheden die nog niet bij DUO bekend zijn<sup>49</sup>.

Daarnaast is sinds februari 2023 directe gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten mogelijk in het kader van de begeleiding van de ELIP groep, waarvoor gemeenten tussen 2021 en 2026 in totaal 9 miljoen euro ontvangen. Gemeenten kunnen via DUO snel zicht krijgen op de groep inburgeraars die aan het einde van hun lening zitten en nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Het vroegtijdig signaleren en aanbieden van hulp kan (financiële) problemen voor de inburgeraar voorkomen. Geïnterviewde stakeholders hebben wel aangegeven dat de middelen die gemeenten ontvangen voor de begeleiding van de ELIP groep mogelijk ontoereikend zijn als via de directe gegevensuitwisseling meer inburgeraars in beeld komen en geholpen willen worden.

Veel van de ondersteuning die door gemeenten (al) wordt geboden aan inburgeraars, heeft betrekking op asielstatushouders. Uit ons onderzoek blijkt dat zich onder de actieve inburgeraars – zeker die potentie hebben om te slagen voor het inburgeringsexamen – gezinsmigranten bevinden. De minister wil in 2023 met de VNG in gesprek over de vraag in hoeverre een nieuwe taak in de vorm van begeleiding van gezinsmigranten onder de Wi2013 op korte termijn voor gemeenten uitvoerbaar is<sup>50</sup>.

Uit ons onderzoek blijkt dat inburgeraars niet altijd goed weten of begrijpen wat zij moeten doen om bij DUO een aanvraag in te dienen voor termijnverlenging, ontheffing of het kwijtschelden van de boete. Het kabinet heeft vanuit de

middelen voor Werk aan Uitvoering voor de komende 5 jaar in totaal circa € 9,5 miljoen extra beschikbaar gesteld voor het bieden van meer maatwerk door DUO voor inburgeraars. DUO gaat de extra middelen inzetten voor procesinnovaties, opleiding van bestaand personeel en voor extra menskracht. Oogmerk is signalen vroegtijdig te onderkennen en op te pakken. Dit betreft onder meer bijzondere individuele situaties waarin termijnverlenging, ontheffing van de inburgeringsplicht of kwijtschelding van de lening een zorgvuldige afweging verdient<sup>51</sup>.

Per 1 april 2023 is het aantal examenpogingen bij Aantoonbaar Geleverde inspanningen (AGI) verlaagd van vier naar drie. Hiermee wordt vooral de groep tegemoet gekomen die eerder nodeloos veel examenpogingen moest doen waarbij op voorhand duidelijk was dat zij het gewenste taalniveau niet konden halen<sup>52</sup>.

Veel inburgeraars hebben gezondheidsproblemen en een deel wil in aanmerking komen voor ontheffing van de inburgeringsplicht op basis van medische gronden. Met name als het gaat om psychische problemen, is het voldoen aan de voorwaarden voor een dergelijke ontheffing zeer moeilijk. Op dit moment wordt onderzocht wat de eventuele mogelijkheden zijn tot versoepeling van de medische beoordeling van ontheffing van de inburgeringsplicht. Samen met DUO en Argonaut wordt gekeken of de regels ten aanzien van de beoordeling van psychische klachten soepeler kunnen<sup>53</sup>.

49 Wijziging wet- en regelgeving inburgering per 1 januari 2023 | Besluit | Rijksoverheid.nl

50 Kamerbrief over uitvoeringsbrief inburgering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

51 Kamerbrief over uitvoeringsbrief inburgering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

52 Kamerbrief over inburgering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

53 Kamerbrief over uitvoeringsbrief inburgering | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

# 6 Conclusies en aanbevelingen

Doelstelling van dit onderzoek is om de problematiek in kaart te brengen van de groep inburgeraars uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan en om op basis daarvan vast te stellen welke maatregelen er mogelijk zijn om deze groep alsnog en sneller te laten inburgeren. In dit hoofdstuk trekken we conclusies over de achtergrondkenmerken en inburgeringsactiviteiten van de deze groep (paragraaf 6.1), en belemmeringen en ondersteuningsbehoeften bij het inburgeren (paragraaf 6.2). Tot slot bespreken we oplossingsrichtingen en doen we aanbevelingen (paragraaf 6.3). De resultaten van dit onderzoek zijn relevant voor zowel de niet-ingeburgerden uit de eerste vier jaarcohorten, als de gehele groep inburgeraars Wi2013 die op dit moment nog inburgeringsplichtig is.

## 6.1. De groep niet-ingeburgerden 2013-2016

In deze paragraaf beschrijven we de achtergrondkenmerken en inburgeringsactiviteiten van de groep niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden. Deze groep bestond uit 2.893 personen (peildatum 14 november 2023). Bijna de helft van deze groep stroomde in het jaar 2016 in. Ook uit cohortjaar 2015 komt een groot deel van de niet-ingeburgerden in de DUO databestanden, namelijk 28%. Slechts een kwart van het totaal niet-ingeburgerden komt dus uit de cohortjaren 2013 en 2014. De groep niet-ingeburgerden is niet statisch: in de periode tussen september 2022 en januari 2023 voldeden 224 personen alsnog aan hun inburgeringsplicht en in dezelfde periode werden 230 personen van de inburgeringsplicht ontheven.

### Asielmigranten en gezins- en overige migranten

Wat betreft de totale groep van 2.893 personen, is iets meer dan de helft een asielmigrant, de andere helft bestaat uit gezinsmigranten en overige migranten die we in de analyses als één groep hebben gecategoriseerd. Het percentage gezinsmigranten uit de cohorten 2013 tot 2016 dat niet is ingeburgerd is twee tot driemaal hoger dan het percentage asielmigranten.

De groep gezinsmigranten bestaat 61% uit vrouwen. De herkomstlanden waar de meeste gezinsmigranten vandaan komen zijn Marokko, China en de Verenigde Staten, uit deze drie landen is de man/vrouw verdeling ongeveer gelijk. Voor de landen Brazilië, Thailand en de Filipijnen zien we een ruime meerderheid van vrouwelijke gezinsmigranten. De gemiddelde leeftijd van de gezinsmigranten ligt op 41 jaar. De asielmigranten in de databestanden bestaan voor driekwart uit mannen, veelal in gelijke mate naar geslacht afkomstig uit Syrië, Ethiopië en Eritrea. Wat betreft de herkomstlanden van de asielmigranten zien we verschillen tussen de cohortjaren, met name Syrische asielzoekers zijn in de eerdere cohorten in minder grotere aantallen aanwezig in de bestanden. De gemiddelde leeftijd van de totale groep asielmigranten ligt op 34 jaar.

### Inburgeringsactiviteiten

In de DUO databestanden is van bijna twee derde (64%) van de niet-ingeburgerden informatie beschikbaar over gevolgde cursussen. Dit betekent dat we geen informatie hebben over de gevolgde cursussen van ruim een derde van de niet-ingeburgerden. Hieruit kunnen we niet concluderen dat deze inburgeraars geen inburgeringsactiviteiten hebben ondernomen. Het volgen van een cursus is niet verplicht en er is alleen sprake van cursusregistratie als het gaat om een Blik op Werk gecertificeerde cursus waarvoor een lening is afgesloten. Andere

inspanningen, zoals zelfstudie, het bezoeken van een taalcafé of het hebben van een taalmaatje, zijn vanzelfsprekend ook niet opgenomen in de DUO data.

Als we nader kijken naar de informatie die bij DUO beschikbaar is over de gevolgde cursussen, dan zien we dat een kwart van de gevallen ten minste een cursus alfabetisering werd gevolgd. In driekwart van de gevallen ging het om een cursus inburgering.

Op basis van gegevens over deelname aan examens kunnen we drie groepen onderscheiden. De eerste groep bestaat uit ongeveer 30% van de niet-ingeburgerden. Zij hebben aan geen enkel examenonderdeel deelgenomen en kunnen daarmee als 'inactief' worden gezien. 70% van de niet-ingeburgerden ondernamen dus wel ten minste één examenpoging. De tweede groep die we onderscheiden bestaat uit niet-ingeburgerden die nog één of twee examens moeten behalen om te voldoen aan de inburgeringsplicht (28%). Deze groep is weinig keren gezakt voor de ondernomen examenpogingen. De derde groep (43%) bestaat uit niet-ingeburgerden die nog drie of meer examens moeten behalen. Deze groep is divers als het gaat om het aantal (succesvolle) examenpogingen.

Ruim zes op de tien (62%) niet-ingeburgerden heeft te maken met een voorlopig verwijtbare inburgeringstermijnoverschrijding. En 11% heeft een verwijtbare inburgeringstermijnoverschrijding. Twee derde (67%) van de groep niet-ingeburgerden heeft daarnaast een boete voor de overschrijding. Gezinsmigranten hebben veel vaker een boete (81%) dan asielmigranten (54%). De hoogte van de boetes loopt sterk uiteen. Gemiddeld is deze boete 1.226 euro.

## 6.2. Belemmeringen en ondersteuningsbehoeften

In deze paragraaf beschrijven we de redenen dat niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig zijn geworden, nog niet hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht. We benoemen welke onderliggende belemmeringen hierbij een rol spelen. Daarna bespreken we de ondersteuning(s)behoefte van groepen niet-ingeburgerden.

### Belemmeringen bij het inburgeren

Ons onderzoek laat zien dat er veel verschillende soorten redenen zijn waarom de niet-ingeburgerden nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Specifiek aan de groep niet-ingeburgerden in ons onderzoek, is dat zij behoorden tot de eerste cohorten van de destijds nieuwe wet inburgering 2013. Zij hebben te maken gehad met diverse 'opstartproblemen' van de wet. Doordat informatie over de inburgering hen laat, of niet goed bereikte, heeft deze groep vaak een **trage start** gehad. Hierdoor zijn inburgeraars vaak minder ver in hun taaltraject gekomen, terwijl de DUO lening al (deels) was besteed. Men zou kunnen zeggen dat deze 'eerste' inburgeraars onder de Wi2013 pech hebben gehad dat met de uitvoering van de Wet nog geen ervaring was opgedaan.

Redenen waarom nog niet is voldaan aan de inburgeringsplicht zijn (daarnaast) vooral gelegen in de persoonlijke leefsituatie van inburgeraars, die zeer divers is. **Gezondheidsproblemen** worden door inburgeraars zelf en door geïnterviewde stakeholders genoemd als veel voorkomende belemmering. Het gaat om fysieke, maar vooral ook om mentale gezondheidsproblemen, waardoor men niet kan deelnemen aan inburgeringsactiviteiten, zoals taallessen of examens. Uit ons onderzoek komt bovendien naar voren dat **het niet voldoen aan de inburgeringsplicht zélf gezondheidsproblemen veróorzaakt**. Inburgeraars rapporteren stress en angst rondom de examens, zorgen over de lening en boetes en chronische psychische druk omdat het niet lukt om de inburgering af te sluiten.

Voor de inburgeraars geldt dat sinds het ingaan van de inburgeringstermijn, het leven is doorgedaan. **Door werk, een druk gezinsleven en/of zorgtaken lukt het nu niet (meer) om te investeren in het voldoen aan de inburgeringsplicht**. De respondenten hebben inmiddels een leven in Nederland opgebouwd. Een deel heeft **werk, of een eigen zaak** en/of een gezin. Er is daardoor soms letterlijk te weinig tijd om aan het inburgeren te besteden. Stoppen of minderen met werk is veelal geen optie: men heeft de inkomsten hard nodig. De inburgeraars lijken bovendien betrekkelijk vaak **éxtra zorgtaken** te hebben, bijvoorbeeld



door een partner of kind met gezondheidsproblemen. Ook hierdoor komen zij er niet aan toe om zich (weer) aan de inburgering te wijden.

Dit alles kan tot gevolg hebben dat men niet alleen niet 'toekomt' aan het inburgeren, maar ook dat men minder, of **niet gemotiveerd** is om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit geldt voor een deel van werkende inburgeraars. En daarnaast is er een kleine groep inburgeraars die zich begeeft in een grootstedelijk expatnetwerk: Zij spreken Engels en zien geen meerwaarde in het leren van de Nederlandse taal.

Geïnterviewde stakeholders constateren verder dat er zich in de groep niet-ingeburgerden personen bevinden met **een lage leerbaarheid**. Juist vanwege die lage leerbaarheid is het deze inburgeraars ook (lang) niet gelukt om hulp te krijgen bij het uitstippelen van een voor hen passend inburgeringstraject.

We vonden ook belemmeringen die inburgeraars ervaren bij het leren van de taal (al dan niet via een taalaanbieder) en het inburgeringsexamen. Inburgeraars noemen **ondermaatse kwaliteit van het taalaanbod of de taalschool**. Specifiek gaat het om een (te) diverse samenstelling van de klassen (naar leerniveau), of te grote klassen, lesuitval en te weinig contacturen. Daarnaast zijn naar inschatting van de geïnterviewde stakeholders in de eerste jaren na invoering van de Wi2013 inburgeraars die een alfabetiseringscursus nodig hadden, soms in een A2 cursus terecht gekomen.

Waar – **in welk stadium** – deze inburgeraars zijn vastgelopen in hun inburgeringstraject, is heel divers en sterk afhankelijk van (life events in) de persoonlijke leefsituatie. Toch zijn er volgens de geïnterviewde stakeholders een aantal kritische momenten in het inburgeringstraject. We noemden al **de trage start** door opstartproblemen van de Wi2013. Maar daarnaast wordt vaak genoemd dat zich een **half jaar voor het verstrijken van de inburgeringstermijn** problemen manifesteren. Van de kennisgeving van DUO hieromtrent schrikken veel inburgeraars: men realiseert zich dan dat in korte tijd nog veel

moet gebeuren, terwijl de lening al (bijna) uitgeput is. Als inburgeraars veel examenpogingen kort achter elkaar doen, is dit vaak niet effectief en kan het bijdragen aan het gevoel van paniek dat men niet op tijd klaar zal zijn. Zeker omdat inburgeraars geen feedback krijgen op wat zij fout doen in de examens. Daarnaast wordt genoemd dat inburgeraars zich verkijken op **de doorlooptijd van het ONA examen** en hierdoor in de problemen komen bij het binnen de termijn voldoen aan de inburgeringsplicht.

Ook maatregelen ten gevolge van de **coronacrisis** hebben inburgeraars belemmerd in hun inburgeringstraject. Alle inburgeraars hebben ambtshalve verlengingen gekregen van hun inburgeringstermijn, maar door gesloten taalscholen en/of louter online les, is **de reeds verworven taal achteruit gegaan**. Er is wél gezorgd voor extra tijd, maar niet voor meer middelen voor extra taallessen om de door corona opgelopen achterstand weer in te halen.

In ons onderzoek vonden we tot slot een aantal specifiek aan het inburgeringsstelsel gerelateerde belemmeringen. Zoals ook in de evaluatie van de Wi2013 al wordt geconcludeerd, is voor een groot deel van de niet-ingeburgerden het feit dat zij **zelfstandig een weg moeten vinden in het inburgeringsstelsel, niet realistisch gebleken**. Uit onze enquête onder, en interviews met niet-ingeburgerden blijkt dat men (destijds) niet altijd geïnformeerd en weloverwogen heeft gekozen voor een taalaanbieder, en dat het – ook al is men al jaren inburgeringsplichtig – sommigen niet lukt om zelfstandig een wijziging bij DUO door te geven, of bezwaar te maken tegen een (voorlopige) beslissing. Geïnterviewde stakeholders wijzen er op dat bovendien kan worden verwacht dat de redzaamheid van deze groep inburgeraars, met weinig 'doenvermogen' niet alleen bij het inburgeren tekort schiet. Zonder ondersteuning komen deze inburgeraars gemakkelijk in **een vicieuze cirkel** terecht, waarin een bepaalde mate van zelfredzaamheid nodig is voor het vragen van hulp en bij het uitblijven hiervan **de zelfredzaamheid verder onder druk komt te staan**.

Het nut en de noodzaak van het leren van de Nederlandse taal wordt door de niet-ingeburgerden breed onderschreven, met uitzondering van een kleine groep internationaal georiënteerde expats, die in het dagelijks leven in hun eigen netwerk Engels spreken. Bij een deel van de niet-ingeburgerden bestaat echter wel **weerstand tegen het verplicht en op uniforme wijze inburgeren**. Het gaat dan vooral om werkenden die naar eigen inschatting volop participeren in en bijdragen aan de samenleving en hierbij ook gebruik maken van de Nederlandse taal. Ook bij deze groep kan de motivatie om te voldoen aan de inburgeringsplicht onder druk staan.

Stakeholders hebben benoemd dat **een deel van de inburgeraars die in de categorie gezins- en overige migranten zijn ingedeeld, daarin gezien hun achtergrond en ondersteuningsbehoeften niet thuishoren**. Het gaat dan bijvoorbeeld over gezinsmigranten waarvan de referent eerder als asielmigrant naar Nederlands is gekomen, en die in Nederland nog weinig aansluiting heeft gevonden. En over personen die in Nederland verblijven op basis van de kinderpardonregeling, of die eerder een verblijfsvergunning medische behandeling hebben gehad. Zij zijn doorgaans 'overige migrant', maar blijken in de praktijk **lang niet altijd zo zelfredzaam als wordt verondersteld**. Zij worden sterk gehinderd door het voor hen ontbreken van de mogelijkheid tot het kwijtschelden van een afgesloten DUO-lening ten behoeve van de bekostiging van het inburgeringstraject.

Tot slot: geïnterviewde stakeholders vertellen dat het soms ontbreekt aan praktische randvoorwaarden om bezig te (kunnen) zijn met het inburgeringstraject. Het gaat dan om **reiskosten** om naar een cursuslocatie te reizen en belemmeringen rondom **kinderopvang**. Niet alleen schaarste aan plekken speelt parten, maar ook de kosten: het uurtarief van veel kinderopvangorganisaties ligt hoger dan het uurtarief dat de belastingdienst hanteert bij het toekennen van toeslagen, waardoor er sprake is van te hoge 'eigen' kosten, die men niet kan dragen.

### Belemmeringen bij een ontheffing

Veel van de respondenten aan onze enquête zouden desgevraagd in aanmerking willen komen voor een ontheffing van de inburgeringsplicht. Een klein deel heeft ervaring met het aanvragen hiervan. De respondenten van de enquête en geïnterviewde stakeholders en inburgeraars zien dat er in de praktijk obstakels zijn bij het aanvragen van een ontheffing. Inburgeraars die in aanmerking willen komen voor **ontheffing op medische gronden** lopen, met name als sprake is van psychische problematiek, aan tegen zeer strenge maatstaven en een **hoge bewijslast** bij de beoordeling. Bij het aanvragen van een **ontheffing op basis van Aantoonbaar Geleverde inspanningen (AGI)** is de grootste belemmering dat de **registratie van de gemaakte uren van een inburgerings- of alfabetiseringscursus niet altijd op orde** is. Dit is het geval als gemaakte uren uit het verleden niet meer bij een taalschool kunnen worden achterhaald, als deze bijvoorbeeld failliet is gegaan. Inburgeraars die menen minimaal 600 uur taallessen te hebben gevolgd kunnen dit niet meer altijd aantonen, waardoor zij niet aan de voorwaarde kunnen voldoen dat zij voldoende taallessen hebben gevolgd.

### Ondersteuningsbehoeften van groepen niet-ingeburgerden

Voor inburgeraars zijn bij het doorlopen van hun inburgeringstraject diverse soorten ondersteuning beschikbaar. **DUO** informeert inburgeraars elk half jaar over onder andere de inburgeringstermijn en de geregistreerde voortgang van inburgeringsactiviteiten (gevolgde taallessen en examens (pogingen)). Inburgeraars die naar aanleiding hiervan vragen hebben, of die een verlenging of ontheffing willen aanvragen kunnen (telefonisch) contact opnemen met DUO voor informatie en advies. Zij kunnen dit zelf doen, of iemand hiervoor machtigen, bijvoorbeeld als men zelf niet goed in het Nederlands kan communiceren. Uit de interviews met stakeholders komt naar voren dat inburgeraars ook informatie krijgen en advies en hulp vragen bij **taalscholen**. Het kan gaan om informele 'support' of om concrete hulp, bijvoorbeeld bij, of rondom het contact met DUO.

**Gemeenten** hebben een beperkte rol in de inburgering van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013. Toch zijn gemeenten gaandeweg, onder andere op basis van de bestuurlijke afspraken die het Rijk met gemeenten heeft gemaakt en het extra budget dat gemeenten voor deze groep ontvangen, statushouders meer gaan begeleiden en ondersteunen bij het inburgeren. En sinds een aantal jaar hebben gemeenten een rol genomen en gekregen in het **begeleiden van de zogenaamde ELIP groep**. ELIP staat voor: Einde Lening nog Inburgeringsplichtig. De ELIP-groep bestaat uit inburgeraars die vallen onder de Wi2013, maar die tegen het einde van zowel hun lening als hun termijn aanlopen. De ELIP-groep wordt als kwetsbaar gezien, omdat het deze inburgeraars mogelijk niet op eigen kracht lukt om hun inburgering op tijd succesvol af te ronden. In maart 2023 zijn er in totaal 494 asielstatushouders uit de eerste vier jaarcohorten van de Wi2013 die onder de ELIP groep vallen<sup>54</sup>. Desgevraagd schatten de geïnterviewde gemeenten en taalaanbieders dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de ondersteuning van de gemeente in de praktijk is gericht op het voldoen aan de voorwaarden voor een ontheffing. Recent is een aantal maatregelen genomen die mogelijk kunnen (gaan) bijdragen aan het vergroten van de mogelijkheden om inburgeraars die daar behoefte aan hebben, te ondersteunen. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid tot directe gegevensuitwisseling tussen DUO en de gemeente met betrekking tot de ELIP groep en de middelen die beschikbaar zijn voor het bieden van meer maatwerk door DUO voor inburgeraars.

Uit onze enquête onder en interviews met inburgeraars blijkt dat een groot deel van hen behoefte heeft aan ondersteuning bij het voldoen aan de inburgeringsplicht of voorwaarden voor een ontheffing. Wat deze ondersteuningsbehoefte zijn, hangt af van de persoonlijke levenssituatie van de inburgeraar, de specifieke belemmeringen die men ervaart én in welk stadium van de inburgering men zich bevindt. Veelgenoemd is de **behoefte om persoonlijk gehoord en**

**geholpen te worden**. Dat wil zeggen dat men er behoefte aan heeft dat iemand kennis neemt van en advies geeft over de specifieke situatie van de inburgeraar, zowel wat betreft de persoonlijke situatie, als de stand van zaken van de inburgering. Opvallend is dat naar aanleiding van onze enquête ongeveer 35 respondenten contact met ons hebben opgenomen in de hoop dat wij hen verder konden helpen met hun vragen over het inburgeren: een indicatie dat deze inburgeraars er nog niet in zijn geslaagd om elders ondersteuning te vinden.

Tot slot merken we op dat de geïnterviewde stakeholders constateren dat een groot deel van de groep niet-ingeburgerden (met name de asielmigranten) die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden, **kwetsbaar is op meerdere leefgebieden** en beschikt over **weinig 'doenvermogen'**. Deze niet-ingeburgerden hebben vaak een precare levenssituatie, bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen van henzelf of naasten, het ontbreken van een steunend netwerk en financiële problemen. Omdat het voor een deel om personen gaat die nog niet goed wegwijs is in Nederland, zien de geïnterviewde stakeholders dat het deze inburgeraars vaak nog niet is gelukt om ondersteuning of hulp bij deze kwesties te krijgen. Dit alles draagt er aan bij dat de niet-ingeburgerden al (heel) lang bezig zijn met hun inburgering. Kortom, een groot deel van de groep niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden, heeft ondersteuning of hulp nodig. Degenen die het uiteindelijk 'op eigen kracht' lukt om te slagen voor het inburgeringsexamen of een ontheffing te krijgen, hadden dit mét hulp wellicht sneller en met minder hoge kosten kunnen doen.

### 6.3. Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

In deze paragraaf bespreken we oplossingsrichtingen en doen we aanbevelingen: op welke manieren kunnen inburgeraars gestimuleerd en/of geholpen worden om alsnog te voldoen aan de inburgeringsplicht, of hiervan ontheven worden? De aanbevelingen zijn relevant voor zowel de niet-ingeburgerden uit de eerste vier jaarcohorten, als de gehele groep inburgeraars Wi2013 die op dit moment nog inburgeringsplichtig is.

<sup>54</sup> DUO managementinformatie.

De overheid wil op termijn de Wi2013 afsluiten. Ons onderzoek laat zien dat het nog niet-ingeburgerd zijn vooral nadelig is voor de inburgeraars zélf: de helft van de inburgeraars die aan onze enquête deelnamen spreekt naar eigen zeggen slecht Nederlands en bijna driekwart van de totale groep niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden, heeft te maken met (voorlopige) boetes vanwege het overschrijden van de inburgeringstermijn. Bovendien zagen we in ons onderzoek dat het niet slagen van het inburgeringstraject zélf gezondheidsproblemen kan veroorzaken. Tot slot heeft het niet-ingeburgerd zijn verblijfsrechtelijke consequenties: de inburgeraar kan geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen en/of Nederlander worden.

Als we kijken naar de DUO data van de totale groep niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig is geworden, dan kunnen we grofweg drie groepen onderscheiden. De eerste groep (28%) bestaat uit inburgeraars die nog één of twee examens moeten behalen om te voldoen aan de inburgeringsplicht. We veronderstellen dat zij relatief 'dicht' bij het behalen van het inburgeringsexamen zijn. De tweede groep (43%) bestaat uit inburgeraars die nog drie of meer examens moeten behalen. Deze groep is divers, maar staat verder af van het voldoen aan de inburgeringsplicht. De derde groep (30%) zijn 'inactieve' inburgeraars die nog nooit een examenpoging deden. Ook zij staan ver af van het voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze drie groepen hebben grotendeels andere vormen van ondersteuning nodig.

### Gemeentelijk loket

In ons onderzoek is duidelijk geworden dat veel inburgeraars uit de eerste vier cohortjaren van de Wi2013 in alle bovengenoemde stadia van het inburgeringstraject vragen hebben en/of belemmeringen ervaren bij hun inburgering. Het lukt een deel van deze inburgeraars niet om zelfstandig de eigen inburgering in te richten en informatie en advies van DUO zó te benutten dat zij succesvol hun inburgeringstraject (binnen de gestelde tijd) kunnen doorlopen.

Ook zagen we dat er veel behoefte is aan **een (fysieke) plek waar men laagdrempelig vragen kan stellen en advies kan krijgen over het eigen inburgeringstraject. Deze plek kan worden ingericht in de gemeente, waar al een infrastructuur bestaat voor de uitvoering van de Wi2021 (en de ondersteuning van de ELIP-groep).** Het gemeentelijk aanbod zou kunnen bestaan uit:

- het beantwoorden van vragen van inburgeraars;
- het desgewenst in beeld brengen waar de inburgeraar 'staat' in het inburgeringstraject;
- het desgewenst adviseren over het nemen van vervolgstappen;
- het indien nodig doorverwijzen naar inburgeringsaanbod en/of ondersteuningsaanbod in de gemeente;
- het indien nodig ondersteunen/begeleiden van inburgeraars bij vervolgstappen in hun inburgeringstraject.

Niet-ingeburgerden die onder de Wi2013 vallen kunnen via DUO worden geïnformeerd over dit gemeentelijk aanbod. Uit ons onderzoek blijkt dat niet alleen asielstatushouders vragen hebben en belemmeringen ervaren, maar ook een deel van de gezinsmigranten. We stellen daarom voor dat een laagdrempelig **loket in de gemeente toegankelijk is voor alle niet-ingeburgerden die onder de Wi2013 vallen**, ongeacht waar zij zich in hun inburgeringstraject bevinden.

Dit komt tegemoet aan het bezwaar dat op dit moment niet-ingeburgerden pas laat in hun inburgeringstraject bij gemeenten in beeld komen, als hier al sprake van is. Als inburgeraars die **vastlopen éerder ondersteuning kunnen krijgen, dan zijn er meer mogelijkheden om het inburgeringstraject in de juiste richting bij te sturen** (bijvoorbeeld omdat er dan nog geld in de lening beschikbaar is). Ook biedt het eerder in beeld komen bij de gemeente kansen om inburgeraars die belemmeringen ervaren indien nodig **warm door te verwijzen naar andere gemeentelijk ondersteuningsaanbod.**

Daarnaast bevelen we concreet aan dat gemeenten in de directe gegevens-uitwisseling met DUO in het kader van de ondersteuning van de ELIP groep, niet alleen kunnen beschikken over gegevens van inburgeraars die nog zes maanden van hun inburgeringstermijn over hebben, maar ook over die van inburgeraars die nog langer de tijd hebben (bijvoorbeeld 1 jaar).

### Groepen niet-ingeburgerden

Naast een gemeentelijk loket voor alle inburgeringsplichtigen die onder de Wi2013 vallen, beschrijven we hieronder een aantal oplossingsrichtingen die van toepassing zijn op specifieke groepen niet-ingeburgerden. Op basis van ons onderzoek identificeren we de volgende groepen:

- niet-ingeburgerden die nog maar een of twee deexamens behoeven te halen;
- niet-ingeburgerden die nog taallessen nodig hebben;
- niet-ingeburgerden die geen kans hebben op behalen van alle deexamens;
- werkende niet-ingeburgerden die geen tijd hebben dan wel het niet nodig vinden om in te burgeren;
- niet-ingeburgerden die nog geen enkel deexamen hebben gedaan.

We merken overigens op dat ook zonder extra maatregelen niet-ingeburgerden die tussen 2013 en 2016 inburgeringsplichtig zijn geworden, slagen voor hun inburgering of van de inburgeringsplicht worden ontheven. Tussen september 2022 en januari 2023 gaat het in totaal om 454 personen, (224 voldaan en 230 ontheven).

### Examentraining

Een deel van de niet-ingeburgerden blijft steken op een (of twee) examenonderdelen (vaak ONA, spreekvaardigheid en schrijfvaardigheid). In ons onderzoek zagen we dat sommige inburgeraars veel examenstress ervaren en/of

niet goed weten wat zij niet goed doen bij een examen. **Gerichte examentraining** kan deze inburgeraars helpen om ook voor deze examenonderdelen te slagen. Daarnaast kunnen inburgeraars die moeite hebben met spreekvaardigheid gebaat zijn bij logopedie. Examentraining kan worden gefinancierd uit de lening van de inburgeraar. Als deze is uitgeput, kan het door gemeenten worden aangeboden (in het kader van de ondersteuning van de ELIP-groep).

### Begeleiding en taallessen

Uit de analyse van de DUO data blijkt dat een flink deel van de niet-ingeburgerden nog drie of meer examenonderdelen moet afronden. En de helft van de inburgeraars in onze enquête beheerst naar eigen zeggen de Nederlandse taal slecht. En deel van de inburgeraars heeft dus nog taallessen nodig. In ons onderzoek zagen we dat er allerlei belemmeringen zijn om taallessen te (gaan) volgen én dat inburgeraars advies of ondersteuning nodig hebben om hun taalverwervingstraject te vervolgen. Inburgeraars kunnen **worden geholpen bij het vinden van voor hen geschikt taalaanbod**. Voor een deel van de inburgeraars geldt dat de lening inmiddels is uitgeput; zij kunnen worden **doorverwezen naar (informeel) taalaanbod** in de buurt, bijvoorbeeld een taalmaatje, of een taalcafé, of taallessen in de bibliotheek. Voorwaarde hiervoor is wel dat in de gemeente voldoende (informeel) taalaanbod beschikbaar is.

Ook **werkende inburgeraars**, of inburgeraars die door bijvoorbeeld mantelzorg niet aan reguliere taallessen kunnen deelnemen kunnen baat hebben bij informeel taalaanbod, dat op flexibele tijden wordt aangeboden. En werkende inburgeraars zouden kunnen verkennen of hun **werkgever** een rol kan spelen bij het leren van de taal.

Naar verwachting heeft een deel van deze inburgeraars behoefte aan **begeleiding bij het vervolg van hun inburgeringstraject**, zeker als sprake is van belemmeringen in de persoonlijke leefsituatie, zoals gezondheidsproblemen van henzelf of van naasten, financiële problemen en sociaal isolement. In die

gevallen is het waardevol dat een **persoonlijke begeleider** vanuit de gemeente (periodiek) met de inburgeraar stilstaat bij de vordering in het inburgerings-traject en zo nodig ondersteunt op andere leefgebieden.

### Begeleiding bij het aanvragen van een ontheffing

Een deel van de groep niet-ingeburgerden heeft geen kans op het behalen van alle deexamens en komt in aanmerking voor een ontheffing op basis van Aantoonbaar Geleverde Inspanning (AGI). Een deel van de inburgeraars heeft in de praktijk **ondersteuning nodig bij het aanvragen van een dergelijke ontheffing**. Het gaat dan met name om **het achterhalen van gemaakte uren bij taalaanbieders, die niet in het registratiesysteem van DUO terecht zijn gekomen** en die nodig zijn om te kunnen voldoen aan het criterium dat men ten minste 600 uur taallessen van een bij Blik op Werk gecertificeerde taalaanbieder heeft gevolgd. Ook moeten sommige inburgeraars nog **examenpogingen doen** om aan de vereiste drie pogingen per examenonderdeel te voldoen, of (als het gaat om inburgeraars die alfabetisering hebben gevolgd) een toets afleggen.

Om ervoor te zorgen dat van de inburgeringsplicht ontheven nieuwkomers wel de mogelijkheid krijgen om de Nederlandse taal (verder) te leren, kunnen **gemeenten na de ontheffing voormalig inburgeraars die de Nederlandse taal willen leren actief toeleiden naar laagdrempelig (informeel) taalaanbod** in de eigen buurt.

Niet-ingeburgerden **die al minimaal tien jaar aaneengesloten in Nederland wonen en die al minimaal 5 jaar werk hebben in Nederland**, kunnen worden geïnformeerd over de mogelijkheden om in aanmerking voor een ontheffing op grond van "**aantoonbaar voldoende ingeburgerd**" en hierbij indien nodig worden ondersteund.

Bovengenoemde oplossingsrichtingen kunnen – mits gemeenten hiervoor voldoende gefaciliteerd worden – door gemeenten worden uitgevoerd. Hieronder noemen we nog een aantal oplossingsrichtingen waarin de overheid (en DUO als uitvoerende partij) aan zet is.

### Leerbaarheidstoets voor laag leerbare inburgeraars

In ons onderzoek beschreven we dat de geïnterviewde gemeenten en taalaanbieders constateren dat er een groep **niet-ingeburgerden is waarvan op voorhand duidelijk is dat zij de inburgeringsexamens niet gaan halen**. Op dit moment kunnen deze inburgeraars pas na 2,5 jaar nadat zij inburgeringsplichtig zijn geworden in aanmerking komen voor een ontheffing. Bovendien moeten zijn aantonen dat zij 600 uur alfabetiserings- en/of inburgeringsaanbod hebben gevolgd. We bevelen aan de mogelijkheden te verkennen dat voor deze inburgeraars de bestaande eisen aan de termijn en de gevolgde taallessen vervallen en dat zij op basis van een **(cultuursensitieve) leerbaarheidstoets ontheven kunnen worden**. Ook voor deze groep kunnen **gemeenten na de ontheffing voormalig inburgeraars die de Nederlandse taal willen leren actief toeleiden naar laagdrempelig (informeel) taalaanbod** in de eigen buurt.

### Meer maatwerk door DUO

Het kabinet heeft voor de komende vijf jaar extra middelen beschikbaar gesteld voor het bieden van **meer maatwerk door DUO** voor inburgeraars. Oogmerk is signalen vroegtijdig te onderkennen en op te pakken. Op basis van ons onderzoek bevelen wij aan dat de activiteiten zich nadrukkelijk richten op de groep inburgeraars die nog inburgeringsplichtig is onder de Wi2013 en dat **afwegingsprocessen rondom bijzondere individuele situaties** (bijvoorbeeld termijnverlenging, ontheffing van de inburgeringsplicht of kwijtschelding van de lening) worden **benut voor (proces)innovaties voor de gehele groep inburgeraars**.

# Bijlage 1

## Onderzoeksverantwoording

In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden die ons in staat stellen om tezamen, vanuit meerdere invalshoeken, gericht antwoord op de vragen te geven. In deze bijlagen beschrijven we welke methoden we hebben toegepast, welke analyses we hebben gemaakt (en de reikwijdte daarvan) en de keuzes die we hebben gemaakt rondom de werving en selectie van respondenten.

### Documentenstudie

Voor de (gedeeltelijke) beantwoording van de onderzoeksvragen 3 tot en met 7 hebben we de wet- en regelgeving en de uitvoering van de Wi2013 in beeld gebracht. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van onderzoek naar de ervaringen met het (niet)inburgeren onder de Wi2013. Tot slot hebben we de ervaringen geïnventariseerd die gemeenten de afgelopen jaren hebben opgedaan met het begeleiden van inburgeringsplichtige statushouders onder de Wi2013 (via evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd in diverse gemeenten in het kader van de Veranderopgave Inburgering (naar bestaande werkwijzen van gemeenten) en aanpakken van gemeenten gericht op het ondersteunen van de zogenaamde 'ondertussengroep'<sup>55</sup>). We hebben de documentenanalyse benut voor het opstellen van de enquêtevragen en de topiclijsten voor de interviews (met inburgeraars en stakeholders) en de rapportage.

<sup>55</sup> De ondertussengroep is een term die wordt gebruikt voor asielmigranten die voor 1 januari 2022 een verblijfsvergunning kregen en onder de Wi2013 vallen.

### Analyse Informatiesysteem Inburgering (ISI) van DUO

Voor de (gedeeltelijke) beantwoording van de onderzoeksvragen 1, 2 en 4 hebben we gebruik gemaakt van de data uit het Informatiesysteem Inburgering (ISI) van DUO (peildatum 14 november 2022). Op deze manier hebben we geprobeerd inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken van de groep niet-ingeburgerden en welk proces zij hebben doorlopen nadat zij inburgeringsplichtig zijn geworden. Met een verwerkersovereenkomst om de gegevensverwerking en dataveiligheid te waarborgen, hebben we bij DUO een aanvraag gedaan naar gegevens van de niet-ingeburgerden 2013-2016. We hebben vervolgens van DUO vier bestanden aangeleverd gekregen via een beveiligde omgeving. Deze bestanden konden we met een persoonlijk klantnummer (zakenpartnernummers) aan elkaar koppelen, zodat we diepgaande analyses konden uitvoeren. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van statistisch programma SPSS. Hieronder is er per bestand aangegeven welke informatie deze bevatte. De aantallen unieke zakenpartnernummers zijn verschillend, wat enerzijds komt doordat er inactieven zijn waarvan geen cursusdeelname of examenpoging bekend is, anderzijds kan dit komen doordat de bestanden op verschillende momenten zijn gegenereerd in november/december 2022 en hierdoor er sprake kan zijn van uitstroom van niet-ingeburgerden. Om deze aantallen gelijk te krijgen, heeft er in overeenstemming met DUO een correctie plaatsgevonden. De analyses zijn hierdoor uiteindelijk uitgevoerd op 2.893 unieke zakenpartnernummer.

- Bestand 1 met algemene persoonskenmerken: zakenpartnernummer, instroomcohort, geboortejaar, land van herkomst, nationaliteit, het type verblijfstatus (doelgroep). Dit bestand betrof 3.035 unieke zakenpartnernummers.
- Bestand 2 met informatie over de afgelegde examens: zakenpartnernummer, type deexamen, het aantal pogingen, datum deelname, wel/niet geslaagd voor het examen. Dit bestand betrof 2.163 unieke zakenpartnernummers.

- Bestand 3 met informatie over cursusdeelname: zakenpartnernummer, naam instelling, startdatum en einddatum, soort cursus, laatste factuurdatum, aantal contracturen en aantal deelgenomen uren. Dit bestand betrof 1.984 unieke zakenpartnernummers. De informatie over het aantal contracturen en aantal gevolgde uren was niet volledig en hebben we vanwege de onbetrouwbaarheid hierdoor niet kunnen meenemen in de analyses.
- Bestand 4 met informatie over verlengingen en opgelegde boetes: zakenpartnernummer, datum verlenging, start en eind van vorige IB termijn, start en eind van nieuwe IB termijn, aantal dagen verlengd, reden verlenging, status, boete termijnoverschrijding en datum boete beschikking. Dit bestand betrof 2.885 unieke zakenpartnernummers.

### Enquête onder niet-ingeburgerden

Om de onderzoeksvragen 3, 4, 5 en 6 (gedeeltelijk) te beantwoorden hebben we via DUO een enquête uitgezet onder bijna 3.000 niet-ingeburgerden uit de cohorten 2013-2016. De vragen in de enquête zijn geformuleerd op basis van een documentstudie naar eerdere ervaringen van inburgeraars en de input van een sleutelpersoon (met een vluchtelingenachtergrond) die zicht heeft op de ervaringen van inburgeraars. De niet-ingeburgerden hebben via DUO een brief thuisgestuurd gekregen met een QR code naar de online enquête, ook werd hierin aangegeven dat er een cadeaubon van 50 euro werd verloot onder de mensen die de enquête volledig hadden ingevuld. De enquête kon worden ingevuld tussen 9 januari en 3 februari 2023.

De brief en de enquête zijn opgesteld in vier talen: Nederlands, Engels, Arabisch en Tigrinya. De niet-ingeburgerden hadden drie weken invultijd. Uiteindelijk hebben 150 niet-ingeburgerden de vragenlijst ingevuld, omgerekend betekent dat een respons van 5,7%. De resultaten uit de enquête zijn gebruikt om inzicht te krijgen waarom deze asielmigranten en gezinsmigranten nog niet hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht, wat zij aan activiteiten hebben

ondernomen en welke ondersteuningsbehoeften zij hebben. Met een respons van 5,7% realiseren we ons dat we alleen een selecte groep niet-ingeburgerden de enquête heeft ingevuld, mogelijk hebben we geen mensen bereikt die minder (digi)taal vaardig zijn en/of die negatief tegenover DUO staan. Mogelijk hebben we hierdoor geen representatief beeld voor de gehele groep niet-ingeburgerden. Desondanks hebben de resultaten ons in kwalitatieve zin waardevolle inzichten gegeven over de ervaringen met inburgering en de problemen waar zij tegenaan lopen.

### Interviews met niet-ingeburgerden

Voor de (gedeeltelijke) beantwoording van de onderzoeksvragen 3,4,5 en 6 wilden we in interviews in gesprek met niet-ingeburgerden om hun ervaringen met inburgeren op te kunnen tekenen. Om in contact te komen met deze groep zijn we gestart met werven via ons eigen netwerk van sleutelpersonen, gemeenten en (zelf)organisaties. Uiteindelijk leverde de werving via onze eigen kanalen nagenoeg geen respondenten op. Niet-ingeburgerden uit de jaarc cohorten 2013 tot en met 2016 zijn (vrijwel) niet in beeld bij gemeenten en (zelf)organisaties. Naast deze wervingskanalen, hebben we via de enquête mensen geworven voor interviews. In een open antwoord konden zij aangeven beschikbaar te zijn voor een interview en was er ruimte om contactgegevens achter te laten. Na het uitzetten van de enquête waren er bovendien veel mensen die ons telefonisch of via de mail benaderden. Sommige van hen hadden technische vragen over het invullen van de enquête. Anderen hadden juist vragen over hoe ze zo snel mogelijk hun inburgeringstraject konden afronden en dachten daar bij ons voor terecht te kunnen. We hebben deze mensen doorverwezen naar DUO en gevraagd of ze mee willen doen aan een interview. Een deel van hen stemde in om geïnterviewd te worden.

Ons doel was om 20 interviews af te nemen, uiteindelijk hebben we 15 niet-ingeburgerden kunnen interviewen in de periode januari tot en met april 2023. De interviews zijn merendeels in het Nederlands gehouden, in sommige gevallen



met (ondersteuning van) de Nederlandse partners van gezinsmigranten. De rest van de interviews zijn in het Engels en Tigrinya (gesproken in Eritrea en Noord-Ethiopië) gehouden. De respondenten hebben een attentie (waardebond) van 20 euro voor het interview ontvangen. Net als bij de enquête realiseren we ons dat we met deze selectie geen groep hebben die representatief is voor alle niet-ingeburgerden. Toch hebben de gesprekken waardevolle inzichten gegeven die ons helpen te begrijpen wat de struikelblokken zijn bij het inburgeren. Hieronder zijn de achtergrondkenmerken weergegeven van de niet-ingeburgerden die we hebben gesproken.

Tabel: Achtergrondkenmerken niet-ingeburgerde respondenten (interviews)

Type migrant	Start inburgeringstermijn	Geslacht	Leeftijd	Herkomst-land	Taal
asielmigrant	2013	Vrouw	38	Irak	Nederlands
asielmigrant	2013	Vrouw	40	Guinea	Nederlands
gezinsmigrant	2013	Vrouw	XX	XXXX56	Nederlands
gezinsmigrant	2013	Vrouw	65	Oekraïne	Nederlands
gezinsmigrant	2013	Man	44	Tunesië	Nederlands
asielmigrant	2014	Man	32	Eritrea	Tigrinya
asielmigrant	2014	Man	52	Mongolië	Nederlands
gezinsmigrant	2014	Vrouw	34	Filipijnen	Engels
gezinsmigrant	2014	Man	36	Marokko	Nederlands
asielmigrant	2015	Man	24	Eritrea	Tigrinya
asielmigrant	2015	Man	26	Eritrea	Tigrinya
asielmigrant	2015	Man	39	Eritrea	Tigrinya

56 In verband met de privacy vermelden we van deze gezinsmigrant de nationaliteit en leeftijd niet (vanwege de combinatie met haar dunbevolkte woonplaats die in de rapportage wordt genoemd).

gezinsmigrant	2015	Vrouw	58	Thailand	Nederlands
gezinsmigrant	2016	Vrouw	34	Kosovo	Nederlands
asielmigrant	2016	Man	26	Irak	Nederlands

## Interviews met stakeholders en DUO

Voor de (gedeeltelijke) beantwoording van de onderzoeksvragen 3 tot en met 7 hebben we interviews gehouden met stakeholders die op diverse manieren zicht hebben op de kansen en belemmeringen bij het inburgeren van de groep niet-ingeburgerden onder de Wi2013: omdat zij (een deel van de) doelgroep begeleiden, een (taal)aanbod voor deze groep hebben of hun belangen behartigt.

Respondenten:

- VluchtelingenWerk Nederland
- Stichting Nieuw Thuis Rotterdam
- Gemeente Amsterdam
- Yalla Foundation
- St Goed
- Toptaalgroep
- Gemeente Rotterdam
- Welzijn Capelle

In de interviews, die plaatsvonden tussen december 2022 en april 2023, hebben we stilgestaan bij het beeld dat stakeholders hebben van redenen dat nog niet is voldaan aan de inburgeringsplicht en onderliggende problematiek en met de respondenten verkend op welke manieren niet-ingeburgerde inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 kunnen worden geholpen of ondersteund om (sneller) te voldoen aan de inburgeringsplicht. De interviews hebben online plaatsgevonden aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Daarnaast hebben we een interview gehouden met DUO, waarin we hebben

stilgestaan bij de ontwikkelingen in de uitvoering van de Wi2013 vanaf 2013 en de ervaringen van DUO met de groep inburgeraars uit de eerste vier jaar-cohorten van de Wi2013.

### Expertgroep

We hebben de eerste bevindingen van het onderzoek besproken met een expert-groep, die op 23 maart 2023 online bijeenkwam. Doel van de bijeenkomst was om de voorlopige bevindingen te toetsen met organisaties die zicht hebben op zowel (de redenen voor) het niet-inburgeren van inburgeraars onder de Wi2013, als op oplossingsrichtingen voor diverse groepen niet-inburgeraars. Voorafgaand aan deze bijeenkomst hebben we een beknopte notitie met onze voorlopige bevindingen gestuurd aan de deelnemers.

Deelnemers:

- VluchtelingenWerk Nederland
- Pharos
- Cultuur in Harmonie
- Open Embassy
- Dutch Migrants Integration Team
- Stichting Goed
- Stichting Civic

### Rapportage

Na afronding van de dataverzameling hebben we alle data door methode- en datatriangulatie geanalyseerd. We brachten alle verschillende typen databronnen samen en hebben deze gewogen. Voor de analyse van de DUO data en de resultaten van de enquête-data gebruikten we statistisch analyseprogramma SPSS. De interviews en het verslag van de expertmeeting hebben we geanalyseerd aan de hand van een set van codes die we ontwikkelen op basis

van de resultaten van de documentenstudie en de resultaten uit de enquête. De conceptrapportage is besproken met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever.



## Bijlage 2 Leden van de begeleidingscommissie

1. Dienst Uitvoering Onderwijs
2. VluchtelingenWerk Nederland
3. Vereniging Nederlandse Gemeenten
4. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

## Bijlage 3 Aanvullende figuren op basis van DUO data

In deze bijlage staan aanvullende figuren die gemaakt zijn op basis van de door DUO aangeleverde data over de niet-ingeburgerden 2013 tot en met 2016.

### Spreiding type migrant over cohortjaren

In tabel 1 is de spreiding van de verschillende type migranten af te lezen over de vier cohortjaren.

In de DUO bestanden is informatie bekend over 1.410 gezins- en overige migranten. Van deze 1.410 niet-ingeburgerden, zijn er 159 personen (11,3%) inburgeringsplichtig geworden in 2013; 311 personen (22,1%) in 2014; 372 (26,4%) in 2015 en 568 (40,3%) in 2016. De meeste asielmigranten in het bestand (55,6% van de 1.483) zijn inburgeringsplichtig geworden in 2016. In de andere jaren gaat het om 67 (4,5%) in 2013; 154 (10,4%) in 2014 en 438 (29,5%) in 2015.

Tabel 1: verdeling type migrant over cohortjaren

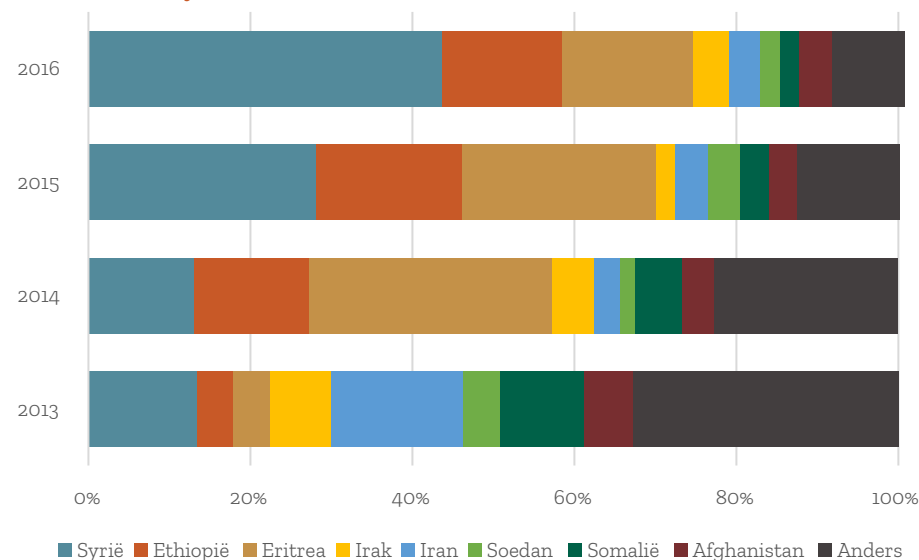
	2013	2014	2015	2016	Totaal
Asielmigranten	4,5%	10,4%	29,5%	55,6%	100,0%
Gezinsmigrant	11,3%	22,1%	26,4%	40,3%	100,0%

### Herkomstlanden asielmigranten over cohortjaren

Bij de niet-ingeburgerde asielmigranten zijn er verschillen in herkomstlanden tussen de cohortjaren te zien, deze zijn weergegeven in figuur 1. We zien dat in 2013 de meeste niet-ingeburgerde asielmigranten uit heel diverse landen

komen die zijn gecategoriseerd onder 'Overig', hierin zitten inburgeraars afkomstig uit onder andere Sri Lanka, Libië, Saoedi-Arabië. De groepen niet-ingeburgerden uit Syrië, Eritrea en Ethiopië zijn in 2013 nog relatief klein. In 2014 zien we de toename van inburgeraars uit Eritrea en Ethiopië. In 2016 zien we de toename van Syrische inburgeraars. In dat jaar is namelijk ruim 43,6% van de niet-ingeburgerden uit Syrië afkomstig.

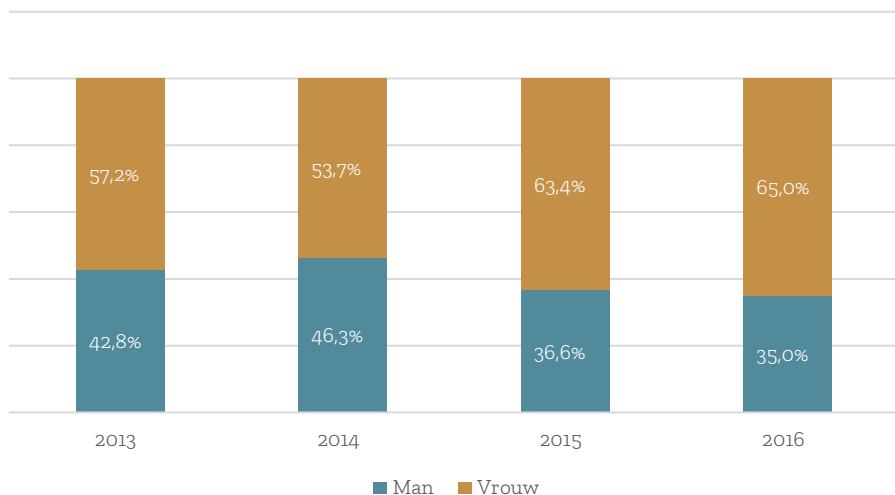
Figuur 1: Verdeling herkomstlanden niet-ingeburgerde asielmigranten per cohortjaar



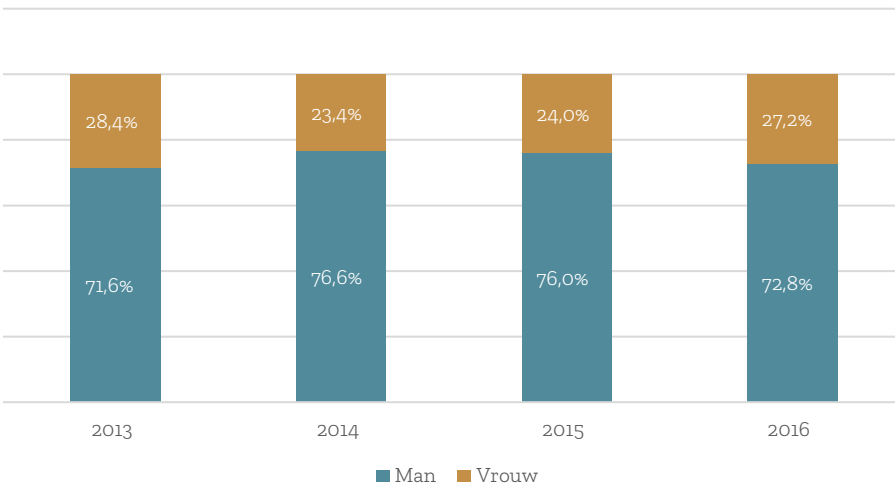
### Geslacht naar cohortjaar

In figuren 2 en 3 is af te lezen wat de man/vrouw-verdeling is bij gezinsmigranten en asielmigranten per cohortjaar.

Figuur 2: Man/vrouwverdeling niet-ingeburgerde gezinsmigranten per cohortjaar



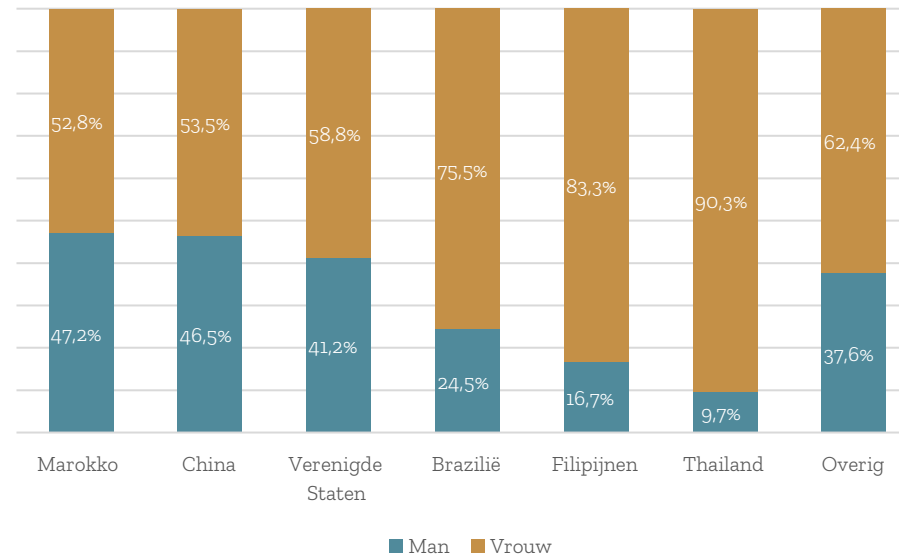
Figuur 3: Man/vrouw-verdeling niet-ingeburgerde asielmigranten per cohortjaar



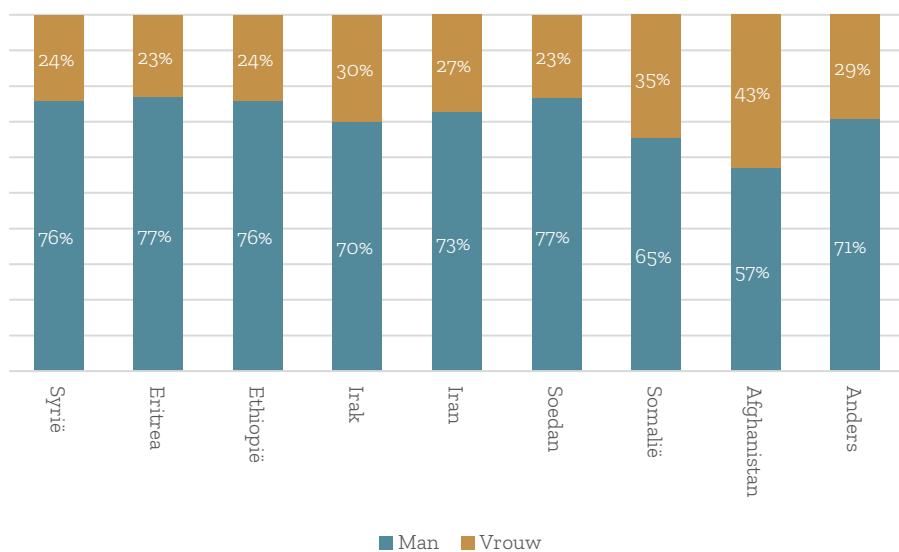
### Geslacht naar herkomstgroep

In figuur 4 zien we de man/vrouw verdeling naar herkomstland voor niet-ingeburgerde gezinsmigranten. Van de grootste herkomstgroep Marokko is de verdeling bijna gelijk: 52,8% van de Marokkaanse niet-ingeburgerden is vrouw versus 47,2% man. Voor de twee na grootste herkomstgroep China zien we eenzelfde beeld. Voor de Verenigde Staten, de derde herkomstgroep, zijn er net wat meer vrouwen (58,8%) dan mannen (41,2%). De gezinsmigranten die uit andere herkomstlanden afkomstig zijn, bestaan voor een groot deel uit vrouwen. In figuur 5 zien we de verdeling naar geslacht voor de niet-ingeburgerde asielmigranten. Bij de drie grootste herkomstgroepen Syrië, Eritrea en Ethiopië is ongeveer 77% man en 23% vrouw. Voor de herkomstgroep Afghanistan ligt de verhouding iets anders, daar is 57% man en 43% vrouw.

Figuur 4: Verdeling geslacht totale groep niet-ingeburgerde gezinsmigranten naar herkomstland



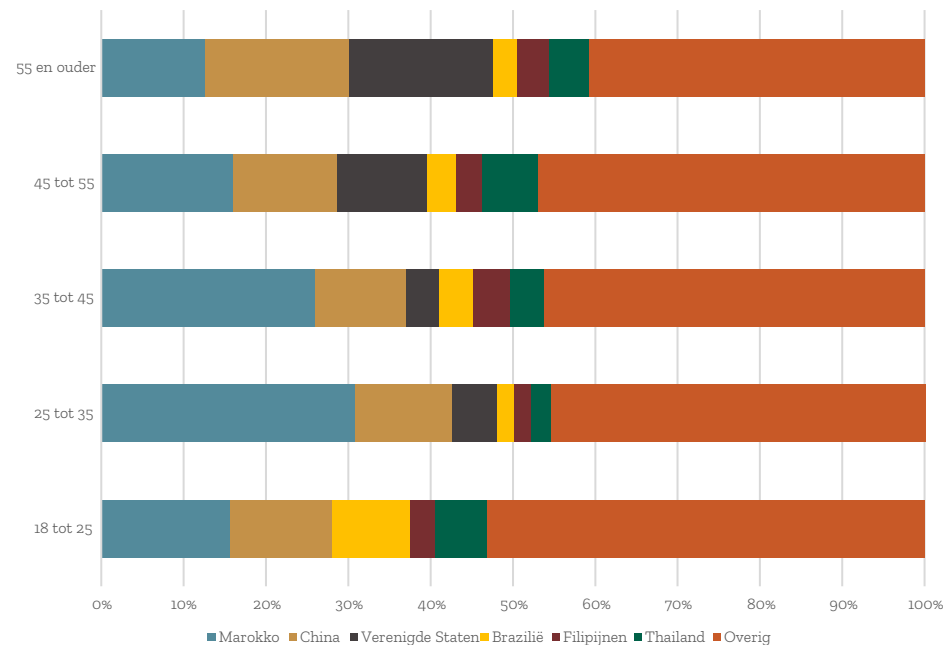
Figuur 5: Verdeling geslacht totale groep niet-ingeburgerde asielmigranten naar herkomstland



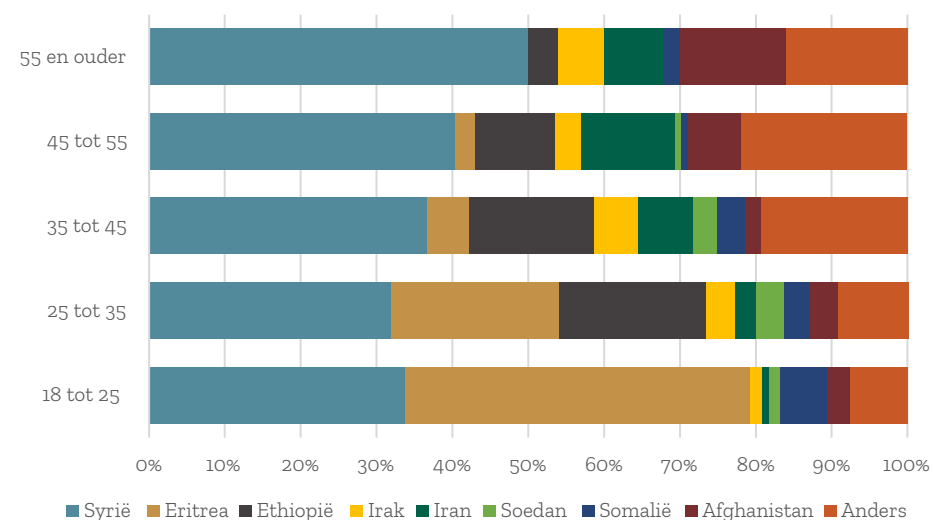
## Leeftijd

In figuur 6 is de leeftijdsverdeling naar herkomstland af te lezen van de niet-ingeburgerde gezinsmigranten. Hierin zien we dat de Marokkaanse gezinsmigranten veelal tussen de 25 en 45 jaar oud zijn. Gezinsmigranten uit de Verenigde Staten vallen over het algemeen vaker onder de oudere leeftijdsgroepen. In figuur 7 kunnen we de leeftijdsverdeling van de niet-ingeburgerde asielmigranten aflezen naar herkomstland. We zien in de jongste leeftijdscategorie van 18 tot 25 jaar naar verhouding veel Syriërs en Eritreeërs. Van alle 198 asielmigranten in deze leeftijdscategorie is 79,3% afkomstig uit een van deze twee landen. Ook in de categorie 25 tot 35 jaar zien we niet-ingeburgerden afkomstig uit deze twee landen, aangevuld met Ethiopiërs. In totaal vormen deze drie herkomstgroepen 73,4% van alle niet-ingeburgerde asielmigranten in deze leeftijdscategorie. In de oudere leeftijdscategorieën zien we voornamelijk veel mensen afkomstig uit Syrië. In de categorie 35 tot 45 jaar gaat dit om 36,7% Syriërs, in de categorie 45 tot 55 jaar om 40,0% en in de categorie 55 en ouder 50,0%.

Figuur 6: Leeftijdsverdeling naar categorieën van 10 jaar naar herkomst totale groep niet-ingeburgerde gezinsmigranten



Figuur 7: Leeftijdsverdeling naar categorieën van 10 jaar naar herkomst totale groep niet-ingeburgerde asielmigranten



## COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Auteurs	Drs. M.J. de Gruijter A.L.I.I. Hoogenbosch, MSc R. Yohannes, MSc
Met medewerking van	F. Devilcin M. Whittaker
Foto omslag	ANP XTRA - Marco de Swart
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59 C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-234-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, mei 2023.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.