

Aan de woordvoerders inburgering in de Tweede Kamer

cc. mevr. I. Coenradie, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum 3 juni 2025
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat Inburgering dd.
10 juni 2025

VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl

Geachte woordvoerders,

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is erop gericht dat nieuwkomers zo snel mogelijk zelfstandig mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Bij de inrichting van het stelsel is rekening gehouden met de verschillen in hun startpositie. Volwaardig meedoen betekent voor de ene nieuwkomer het vinden van een passende baan. Voor deze groep is de B1-route ingericht. Andere - met name jongere - nieuwkomers volgen de onderwijsroute. Deze stroomt hen klaar voor de overstap naar het regulier onderwijs: het mbo, hbo of wo. En de Z-route bereidt nieuwkomers die meer moeite hebben met leren voor op een zelfstandig leven in Nederland. Het doel van deze differentiatie is iedere nieuwkomer de juiste springplank te bieden naar duurzaam en op eigen niveau mee te kunnen doen in onze samenleving.

Op 10 juni a.s. staat een commissiedebat over de inburgering gepland. Ten behoeve van dit debat geeft VluchtelingenWerk Nederland u graag een aantal punten mee, gericht op de doorontwikkeling van Wi2021. De Wi2021 is uitdrukkelijk ingericht als een lerend stelsel. Na een periode waarin verschillende wetswijzigingen en stelselwijzigingen relatief kort na elkaar volgden, is gekozen voor een stelsel dat ruimte biedt om knelpunten on tijd te onderkennen en hiervoor oplossingen te vinden. Met deze brief willen we bijdragen aan dat proces.

Verhoging taaleis naar B1

De B1-route is erop gericht om het perspectief van nieuwkomers op deelname aan de arbeidsmarkt te vergroten. Om dit doel te bereiken wordt ingezet op een duaal traject bestaande uit (vrijwilligers)werk en taal. Het inburgeringstraject is erop gericht om het taalniveau B1 zo snel en effectief mogelijk te bereiken. Indien dit niet mogelijk blijkt, kan er na het aantonen van aanzienlijke inspanning – vertaald naar 600 uur les – door de gemeente worden besloten om het examen op taalniveau A2 af te leggen.

In voorgaande inburgeringsstelsels was het behalen van A2 voldoende om de inburgering succesvol af te sluiten. De reden achter de verhoging van de taaleis van A2 naar B1 is om inburgeraars aan te sporen het hoogst mogelijke inburgeringsniveau te behalen. Zo 'wordt voorkomen dat inburgeringsplichtigen die met extra inzet wel degelijk in staat zijn om niveau B1 te halen eindigen op een niveau dat onder hun kunnen ligt' (Memorie van Toelichting).¹ Ten tijde van de invoering van Wi2021 adviseerde de [Raad van State](#) tegen de verhoging van het taalniveau, op basis van ervaringen in voorgaande jaren. Onder Wi2007 en Wi2013 bleek dat voor een grote groep het behalen van taalniveau A2 een behoorlijk opgave is. Op 22 juni 2022 slaagde 86,2% van de inburgeraars op A2 niveau, de overige 12,6% slaagde op B1 of B2 niveau. Dit zijn stabiele cijfers zo blijkt uit onderzoek door [Divosa](#).

¹ Memorie van Toelichting, p. 36.

De inburgeraars die in deze cijfers zijn vertegenwoordigd hadden meer vrije keuze over het niveau waarop zij examen deden aangezien zij zelf verantwoordelijk waren over hun inburgeringstraject. Sinds de invoering van Wi2021 volgt inmiddels zo'n 70% van de inburgeraars de B1-route.² Taalonderwijs moet ondersteunend zijn aan het integratieproces. Boven je niveau moeten presteren onder tijdsdruk demotiveert en is stressvol. Het verlaagt de kans dat inburgeraars binnen het termijn en het budget de inburgering succesvol kunnen afronden. Als taalaanbieder in verschillende gemeenten constateert VluchtelingenWerk dat het veelal in een vroeg stadium – in ieder geval voordat er 600 lesuren zijn verstreken - voor een docent al duidelijk is of B1-niveau wel of niet aansluit bij de capaciteiten en (leef)omstandigheden van een inburgeraar. De MBO-raad en de NRTO constateren dit ook in het [Manifest Inburgering](#). In afstemming met inburgeraar en gemeente, zou het in deze gevallen zinvol zijn om tijdig te kunnen overstappen naar A2-niveau.

In dit kader willen wij ook wijzen op de [uitspraak](#) van het Hof van Justitie EU op 4 februari jl. in de zaak Keren (C-158/23). Het Hof oordeelt dat voor inburgeraars die nog niet duurzaam in Nederland gevestigd zijn alleen een slagingsvereiste mag gelden voor kennis op basisniveau.³ Integratiemaatregelen dienen rekening te houden met leeftijd, opleidingsniveau, financiële omstandigheden of de gezondheidstoestand van betrokken personen.⁴ Wij zouden graag zien dat wordt onderzocht wat de impact is van deze uitspraak op de taaleis in de B1-route. Naar mening van VluchtelingenWerk Nederland verwijst 'basisniveau' naar taalniveau A1-A2.

VluchtelingenWerk pleit er verder voor de B1-route zo vorm te geven dat het daadwerkelijk een arbeidsmarkt-route is die concreet gericht is op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. In de praktijk zijn er weinig vacatures die onderscheid maken tussen taalniveau B1 of A2. De inburgeraar zou moeten kunnen starten vanuit het streven om B1-niveau te behalen, maar krijgt de mogelijkheid om in de loop van het traject terug te schalen en het examen te doen op A2-niveau. Het is van belang dat de route aansluit op de ambities, competenties en kwaliteiten van de inburgeraar en diens omstandigheden die kunnen veranderen tijdens het traject. Denk daarbij aan inburgeraars die een vast werkcontract krijgen of wiens zorgverantwoordelijkheden veranderen in de tijd. B1 of A2: het resultaat is in beide gevallen een volwaardig diploma.

VluchtelingenWerk verzoekt de staatssecretaris om het eenvoudiger te maken voor inburgeraars in de B1-route om terug te schalen naar niveau A2. Maak daarbij meer gebruik van de deskundigheid van taalaanbieders. VluchtelingenWerk sluiten zich aan bij het advies van de MBO-raad en de NRTO om de drempel voor de aanvraag te verlagen van 600 naar 360 of 400 lesuren.

Sanctionering

De eerdergenoemde [uitspraak](#) van het Hof van Justitie EU in de Keren zaak gaat met name over de vraag of er financiële sancties mogen worden opgelegd aan asielstatushouders die het inburgeringsexamen (onder Wi2013) niet halen. Het Hof concludeert dat boetes alleen in uitzonderlijke gevallen mogen worden opgelegd bij 'bewezen aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie'.⁵ Integratiemaatregelen mogen niet tot doel hebben personen die moeite hebben met kennisverwerving te bestraffen.⁶ Het huidige regeerakkoord heeft o.a. als uitgangspunt dat de overheid meer ruimte en vertrouwen geeft aan burgers. Het kabinet stelt dat zij onevenredige hardheden in beleid, wetgeving en uitvoering gericht gaat opsporen, openbaar maken en aanpakken.⁷

² Uitvoeringsbrief Inburgering, 24 juni 2024, Ministerie van SZW, p. 13.

³ paragraaf 73, C-158/23

⁴ paragraaf 71, C-158/23

⁵ paragraaf 74, C-158/23

⁶ paragraaf 70, C-158/23

⁷ [Regeerprogramma](#), paragraaf 7.2

VluchtelingenWerk beschouwt het sanctiebeleid onder Wi2013 als een beleid met onevenredige harde gevolgen voor de inburgeraars die dit treft.⁸ Vluchtelingen behoren in [meerderheid tot de bevolkingsgroep](#) met het laagste inkomen. Het sanctioneringsbeleid kan het verschil maken of mensen wel of niet in de schulden terecht komen. In afwachting van de uitspraak van het Hof in de Keren-zaak kreeg DUO vanuit het Ministerie van SZW de opdracht tijdelijk geen uitvoering te geven aan besluiten die kunnen raken aan de uitspraak van het Hof. De betreffende inburgeraars hebben destijds een brief ontvangen van DUO en op de website zijn hierover nieuwsberichten geplaatst. We vragen de staatssecretaris via uw Kamer om deze mensen niet langer dan nodig is in het ongewisse te houden. Het sanctiebeleid en handavingsregime in Wi2013 dient in lijn te komen met de uitspraak van het Hof. Daarnaast roepen wij de staatssecretaris op om te onderzoeken wat de uitspraak van het Hof betekent voor het sanctiebeleid zoals vastgelegd in Wi2021, en tegelijkertijd het sanctiebeleid binnen de Participatiewet voor mensen die niet aan de B1-taaleis kunnen voldoen onder de loep te nemen.

VluchtelingenWerk verzoekt de regering om het sanctiebeleid in Wi2013, Wi2021 en de Participatiewet in lijn te brengen met de uitspraak van het Hof van Justitie EU in de zaak Keren (C-158/23). Ook vragen wij de staatssecretaris te onderzoeken van de uitspraak van het Hof betekent voor het sanctiebeleid in de Participatiewet rondom de B1-taaleis.

(Voor)inburgering en de doorlopende lijn

Vluchtelingen zijn erg gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan de Nederlandse samenleving. Het verwerven van een eigen inkomen en het leren van de taal zijn daarin belangrijke bouwstenen. Een goede en snelle start met het (voor)inburgeringstraject is cruciaal. Omdat zo veel vluchtelingen door gebrek aan zelfstandige woonruimte langere tijd in de COA-opvang verblijven, is het van belang om al in de opvangcentra deze start te maken.

Uit de geactualiseerde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Opvang volgt dat in de asielzoekerscentra, nadat de aanmeldfase is doorlopen, integratie en participatie starten vanaf dag 1.⁹ In de herziene Opvangrichtlijn ligt grote nadruk op het belang van een kosteloos taalaanbod voor asielzoekers zodat zij in staat zijn om zelfstandig te handelen en snel, in ieder geval na uiterlijk zes maanden, toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen.¹⁰ Deze bepaling gaat duidelijk veel verder dan het huidige artikel in de Rva dat asielzoekers een programma voor educatie en ontwikkeling aangeboden krijgen.¹¹ VluchtelingenWerk pleit voor een professioneel aanbod aan voorinburgering, uitgevoerd door gecertificeerde taaldocenten en jobcoaches/loopbaancoaches. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van het COA om een professioneel aanbod aan voorinburgering te faciliteren en de benodigde randvoorwaarden te garanderen, zoals lesruimte, studieruimte, benodigde ICT en Wifi.

In de [brief](#) van de Inspectie Justitie en Veiligheid (maart jl.) wordt echter geconcludeerd dat de inburgering stopt omdat statushouders te lang in de asielopvang verblijven. Er is onvoldoende aanbod aan voorinburgering en kaders voor begeleiding na 14 weken ontbreken. Slechts één op de vier statushouders start tijdens verblijf bij het COA met inburgeringsactiviteiten. In 2024 verbleven 11.000 statushouders langer dan een jaar in de asielopvang.¹²

Wij ontvangen signalen van lange wachttijden ook na plaatsing in de koppelgemeente. Dit komt o.a. door een tekort aan docenten Nederlands als tweede taal (Nt2) en/of een tekort aan

⁸ De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ten gevolge van de Keren zaak wordt nog verwacht. De interpretatie van het Hof van Justitie is echter wel bindend voor de nationale rechter

⁹ Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, Samenwerken aan stabiele en flexibele opvang en begeleiding naar huisvesting en integratie of terugkeer. April 2024

¹⁰ Artikel 18 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); de toegang tot pre-integratie activiteiten wordt ook benadrukt in EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 27; Preambule para 58 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346)

¹¹ Artikel 9 lid 3 Rva.

¹² [Inburgering statushouders in de knel | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

kinderopvangplaatsen en wachttijden voor het examen. Wij verwelkomen de mogelijkheid via De voorgestelde wetwijziging Wi2021, namelijk dat inburgeraars verlenging kunnen aanvragen van de inburgeringstermijn als zij vertraging oplopen door deze uitvoeringsproblemen verwelkomen wij. Maar dit is geen een duurzame oplossing. Er zijn extra middelen en maatregelen nodig om de in Wi2021 afgesproken doorlopende lijn voor het inburgeringstraject te kunnen realiseren.

VluchtelingenWerk vraagt de regering om maatregelen te treffen die de doorlopende lijn in het inburgeringstraject kunnen waarborgen en de financiële slagkracht van COA en gemeenten daarvoor te vergroten. Wij verzoeken de staatssecretaris om te investeren in kinderopvang zodat ook ouders met jonge kinderen in staat zijn inburgeringslessen te volgen. Tot slot vragen wij om concrete acties te ondernemen om het docententekort aan te pakken, o.a. door het vergroten van het aantal opleidingsplaatsen voor Nt2-docenten.

Kinderopvangtoeslag

In de Uitvoeringsbrief Inburgering 2024 wordt aangegeven dat de samenhang tussen het nieuwe inburgeringsstelsel en het recht op kinderopvangtoeslag niet goed is geregeld. Zo kan voor het participatiedeel van de Z-route geen kinderopvangtoeslag worden verkregen. Een wetsaanpassing is aangekondigd en de [internetconsultatie](#) hiervoor is onlangs van start gegaan. VluchtelingenWerk wil hierbij benadrukken dat h er recht op kinderopvangtoeslag dient te bestaan als gemeenten, vaak ingegeven door de lange wachttijden voor inburgering, zogeheten 'brugklassen' of 'taalstartlessen' organiseren (die bovendien ook een betere intake als doel hebben)

In de Uitvoeringsbrief wordt ook gewezen op de pilot zorgtoeslagaanvraag BRP-straten naar aanleiding van de motie Kathmann. Hierbij worden bij de inschrijving in de BRP-sstraat alvast gegevens voor de toeslagaanvraag ingevoerd. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat deze pilot naar alle BRP-straten wordt uitgebreid. Dit is relevant, zeker nu het COA per 1 januari is gestopt met hun toeslagenservicepunt en de toekenning van toeslagen weer vertraagd wordt.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat kinderopvangtoeslag gedurende het hele inburgeringstraject en ook bij 'taalstartlessen' in de intakefase mogelijk is. Ook pleit VluchtelingenWerk voor snelle uitbreiding van de 'pilot voorbereiding aanvraag toeslagen bij de BRP-straten.'

Informele taalondersteuning

Uit onderzoek naar het perspectief van inburgeraars blijkt dat de toegang tot aanbod om de Nederlandse taal te oefenen, zoals taalmaatjes of taalcafés, zeer gewaardeerd wordt.¹³ De Uitvoeringsbrief Inburgering van juni 2024 benoemt de waarde van een landelijk aanbod van taalbuddy's als aanvulling op het formeel taalonderwijs van het inburgeringstraject.¹⁴ Ook VluchtelingenWerk is een groot voorstander van informele taalondersteuning. Het geeft nieuwkomers oefenruimte en helpt hen de weg te vinden in hun nieuwe leefomgeving. Het levert ook een positieve bijdrage aan sociale cohesie en is het een belangrijk instrument in het voorkomen van sociaal isolement. Een groot aantal organisaties, stichtingen, buurtcentra en bibliotheken zijn betrokken bij buddyprojecten en doen dit door middel van de inzet van vrijwilligers. Toch is er nog onvoldoende landelijke dekking. Wij vinden het van belang dat vluchtelingen ongeacht aan welke gemeente zij gekoppeld zijn, deel kunnen uitmaken van een dergelijk buddyproject.

VluchtelingenWerk verzoekt de staatssecretaris zorg te dragen voor een landelijk dekkend aanbod aan buddyprojecten door duurzaam en structureel te investeren in informele taalondersteuning in aanvulling op het inburgeringstraject.

¹³ Onderzoek Perspectief Inburgeraars, uitkomsten 2023-2024, RadarPlan en OpenEmbassy

¹⁴ [Integratiebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Tussentijdse evaluatie Wi2021

Een uitgebreid Monitoring- en Evaluatieplan is onderdeel van de Wet Inburgering 2021. Dit jaar staat de tussentijdse evaluatie gepland. VluchtelingenWerk neemt deel aan verschillende onderzoeken die deel uitmaken van deze tussentijdse evaluatie. Wij kijken uit naar de resultaten en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

In deze tussentijdse evaluatie willen we specifiek aandacht vragen voor de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt bij de invoering van Wi2021 tussen het Rijk en de gemeenten over de financiering van de uitvoering van het inburgeringsproces. Zowel taalaanbieders als gemeenten geven aan dat het huidige budget ontoereikend is. Uitgangspunt van Wi2021 is passende financiering en dat betekent naar onze mening ook een bijstelling van het budget indien het aantal inburgeraars toeneemt. Wij constateren namelijk dat het aantal inburgeraars bijna is verdubbeld in vergelijking met 2022. Daarnaast hopen we dat in de tussentijdse evaluatie aandacht wordt besteed aan de afstemming tussen Wi2021 en relevante wet- en regelgeving vanuit andere departementen of beleidsterreinen. Denk hierbij met name aan de Participatiewet, het verblijfsrecht en de naturalisatie.

Tot slot vinden we het van belang dat in de tussentijdse evaluatie Wi2021 wordt onderzocht hoe het gaat met inburgeraars onder Wi2013, met name de ELIP-groep. Dit zijn de asielstatushouders onder de Wi2013 die hun lening hebben verbruikt maar nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht. Ook de inburgeraars die net voor de invoering van Wi2021 inburgeringsplichtig zijn geworden met einddatum inburgeringstraject eind 2025/begin 2026 verdienen aandacht. Wat is de invloed van de stelselwijziging op deze groep inburgeraars? Het slagen voor de inburgering is van groot belang voor de bestaanszekerheid van vluchtelingen. Het is daarom belangrijk dat zij niet uit beeld raken.

Conclusie: belang van meedoen vanaf dag één

Tot slot willen we uw Kamer erop wijzen dat in het regeerprogramma van dit kabinet verschillende voornemens staan die een averechts effect hebben waar het gaat om inburgering en meedoen vanaf dag 1. We noemen allereerst het voornemen tot intrekking van de spreidingswet, het verbod op voorrang huisvesting statushouders en het afschaffen van de gemeentelijke huisvestingstaakstelling. Wij voorzien een langer verblijf in de asielopvang, doorstroming naar tijdelijke verblijfcentra die alleen in naam verschillen van asielopvang, een toename van het aantal verhuizingen en een toename van dakloosheid. Naast dat deze plannen desastreus zijn voor het kunnen opbouwen van een nieuw bestaan in de Nederlandse samenleving, verwachten wij dat de afschaffing van de huisvestingstaakstelling de uitvoering van Wi2021 in grote chaos stort. Het Rijk dreigt daarmee tevens het bestaande draagvlak en de huidige inzet van gemeenten om een succes te maken van de inburgering van nieuwkomers te verspelen.

Uit eerder onderzoek blijkt verder dat voor vluchtelingen veiligheid en verblijfszekerheid cruciaal zijn om een nieuw bestaan op te bouwen. De aangekondigde maatregelen zoals het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd, het al na drie jaar in plaats van na vijf jaar toetsen van de verblijfsvergunning en de termijn waarin naturalisatie kan worden aangevraagd te verlengen van vijf jaar naar tien jaar zijn funest voor het bieden van duurzaam perspectief van vluchtelingen. Het leidt tot isolement en sociale uitsluiting en werkt participatie en integratie tegen.

Daarom herhalen wij ook met klem onze oproep om af te zien van deze voorgenomen maatregelen.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland