



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Inburgeraars onder de Wi2007

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Annemieke Mack  
Gianni van den Braak  
Job Velseboer  
Johanneke Rog  
Miranda Witvliet

Amsterdam, 22 december 2022  
Publicatienr. 22040

© 2022 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van SZW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Infographic</b>	<b>1</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond Wi2007	7
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Leeswijzer	11
<b>2 Inburgeraars onder de Wi2007</b>	<b>13</b>
2.1 Kenmerken en situatie	13
2.2 Motivatie, ambities en belemmering t.a.v. inburgering	18
2.3 Ondersteuningsbehoefte richting gemeente	19
<b>3 Beleid en perspectief van gemeenten</b>	<b>21</b>
3.1 Huidig beleid ten aanzien van de groep	21
3.2 Benodigde ondersteuning vanuit het Rijk	23
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
4.1 Bevindingen op hoofdlijnen	25
4.2 Beleidsopties voor de toekomst	26
4.3 Slotbeschouwing	29
<b>Bijlage</b>	<b>32</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Infographic

## **i** Aanleiding

Regioplan heeft een onderzoek uitgevoerd naar de groep inburgeraars die onder de **Wet inburgering 2007 (Wi2007)** valt en nog altijd niet is ingeburgerd. Gemeenten geven aan dat een groot deel van de Wi2007-groep in de loop der jaren buiten beeld is geraakt, waarmee veel onbekend blijft over hun ondersteuningsbehoefte.

## **💡** Onderzoeksdoel

Inzicht bieden in de kenmerken, situatie en beweegredenen van de groep inburgeraars onder de Wi2007 en welke ondersteuning en maatregelen wenselijk zijn om hen zo snel mogelijk uit de Wi2007 te laten stromen.

## **🔍** Onderzoeksmethoden

Om het onderzoeksdoel te bereiken hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Hierdoor hebben we een zo compleet mogelijk beeld kunnen krijgen van de kenmerken en ervaringen van de doelgroep.

**1**


Analyse van DUO-databestand

**2**

 Interviews met: 13 sleutelfiguren  
10 inburgeraars

**3**


Gesprekken met 10 gemeenten

## **De doelgroep**

De groep Wi2007-inburgeraars bestaat uit verschillende groepen, die gekenmerkt worden door zeer uiteenlopende behoeften en omstandigheden.

- Een weinig zichtbare groep die zelfredzaam is en geen ondersteuning van de gemeente nodig heeft.
- Een meer zichtbare groep kwetsbare personen met multiproblematiek en/of een uitkering.

## **Kwantitatieve analyse**

- Minder dan 8000 Wi2007-inburgeraars zijn nog niet ingeburgerd (juli 2022).
- Amsterdam, Rotterdam en Den Haag herbergen meer dan een derde (36 procent) van de doelgroep.
- Ongeveer twee derde van de groep is ouder dan 45 jaar.
- Ongeveer veertig procent is werkzaam, en 28 procent heeft een bijstandsuitkering (CBS-data).

## **🔍** Wensen, knelpunten en ondersteuningsbehoeften van de doelgroep

In de gesprekken met de gemeenten, sleutelfiguren en inburgeraars komen een aantal wensen en knelpunten omtrent de inburgering naar voren. Deze factoren komen samen in de ondersteuningsbehoeften van de doelgroep.

**1**

### **Wensen**

- Geen behoefte (zelfredzaam)
- Participatie
- Medische ontheffing
- Taalvaardigheid
- Naturalisatie

**2**

### **Knelpunten**

- Geen behoefte (zelfredzaam)
- Onduidelijkheid regelgeving
- Medische problematiek
- Niveau niet aankunnen
- Financiële aspect

**3**

### **Ondersteuningsbehoeften**

- Geen behoefte (zelfredzaam)
- Betere voorlichting regelgeving
- Versoepelde eisen (maatwerk taalaanbod en maatwerk voor werkenden)
- Taalvaardigheid kunnen oefenen
- Hulp bij naturalisatie

## **Beleid en perspectief van gemeenten**

### **Gesprekken met 10 gemeenten**

- In de meeste gemeenten is de doelgroep zeer klein. Buiten de tien grootste gemeenten wonen er per gemeente gemiddeld slechts tien Wi2007-inburgeraars. Hiervan hebben er gemiddeld twee of drie een bijstandsuitkering. Dit maakt het moeilijk om hier beleid voor in te richten. Maatwerk in de ondersteuning van de doelgroep is daarom belangrijk.
- Met name inburgeraars die een uitkering ontvangen zijn in beeld, zelfredzame en werkende inburgeraars zijn minder zichtbaar.
- Slechts enkele gemeenten zetten actief beleid in op de groep, de meeste gemeenten doen dit niet meer.
- Veel gemeenten hebben niet voldoende middelen, kennis en capaciteit om actief op de groep in te zetten. Vanuit de gemeenten bestaat hiervoor een ondersteuningsbehoefte.
- Bij de gesproken gemeenten valt op dat er onduidelijkheid kan bestaan over de regelgeving omtrent de Wi2007 en de mogelijkheden voor ontheffing.

## **🔍** Beleidsopties voor de toekomst

Op basis van gesprekken zijn er vier groepen Wi2007-inburgeraars te onderscheiden, waarvoor beleidsopties kunnen worden gegeven betreffende de (on)mogelijkheden voor de uitstroom uit de inburgering.

**1**

### **Groepen die mogelijk nog het inburgeringsexamen kunnen halen**

Het verschilt hierbij per persoon wat nodig is; maatwerk is essentieel. De groep die het examen nog wil en kan halen, zal klein zijn.

**2**

### **Werkende groepen die mogelijk nog voor ontheffing Aantoonbaar voldoende ingeburgerd (AVI) in aanmerking komen**

De bedoeling van de Wi2007 is integratie en dat zou volgens gemeenten leidend moeten zijn in keuzes om inspanningen te verrichten om de inburgeraars alsnog te laten inburgeren.

**3**

### **Groepen die taallessen hebben gevolgd en mogelijk nog voor ontheffing Aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI) in aanmerking komen**

Er wordt door de gemeenten gepleit om mensen die zich voldoende hebben ingespannen ruimhartig te ontheffen. Een mogelijkheid kan daarom zijn dat gemeenten hun criteria voor ontheffingen herzien.

**4**

### **Groepen waarvoor de gemeente het minder urgent acht om (nu) actief te laten uitstromen**

Voorbeeldgroepen: mensen met *complexe problematiek* en mensen die tegen de *AOW-leeftijd* aanlopen. De opbrengsten van het actief inzetten op de inburgering of uitstroom van deze groep is gering.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Management- samenvatting

# S

# Managementsamenvatting

## Aanleiding en doel

Regioplan heeft in opdracht van het ministerie van SZW een onderzoek uitgevoerd naar de groep inburgeraars die onder de Wet inburgering 2007 (Wi2007) valt en nog altijd niet is ingeburgerd. De nieuwe Wet inburgering (Wi2021) scheidt geen wettelijke verplichtingen voor de groepen die reeds voor de introductie van de nieuwe wet inburgeringsplichtig waren. De verplichtingen die ten tijde van de Wi2007 golden, impliceerden in de praktijk dat inburgeraars in 3,5 jaar moesten inburgeren, waarbij gemeenten een belangrijke rol speelden in het aanbod van de inburgeringsvoorzieningen. Gemeenten geven aan dat een groot deel van de Wi2007-groep in de loop der jaren buiten beeld is geraakt, waarmee ook veel onbekend blijft over hun ondersteuningsbehoefte. Het merendeel van de gemeenten voert al geruime tijd geen actief beleid meer ten aanzien van deze groep.

Het doel van het onderzoek is daarom om meer inzicht te bieden in de kenmerken, situatie en beweegredenen van de groep inburgeraars onder de Wi2007 en welke ondersteuning en maatregelen wenselijk zijn om hen zo snel mogelijk uit de Wi2007 te laten stromen. Voor dit onderzoek hebben we DUO-data over de Wi2007-groep geanalyseerd, dertien interviews gehouden met sleutelfiguren en tien met inburgeraars onder de Wi2007. Bovendien zijn er gesprekken gevoerd met tien gemeenten. Voor de gesprekken met de sleutelfiguren en de inburgeraars hebben we ons gericht op de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Almelo, omdat hier een relatief groot aantal inburgeraars woont en deze selectie een variatie biedt in de grootte van de gemeenten.

## De doelgroep

De analyse van het DUO-bestand laat zien dat er in juli 2022 nog 7919 inburgeraars onder de Wi2007 vielen die nog niet of gedeeltelijk aan hun inburgeringsplicht voldaan hadden. De meeste personen die nog moeten inburgeren komen uit Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Gezamenlijk herbergen zij meer dan een derde (36%) van de doelgroep. Met betrekking tot leeftijdsklassen wordt zichtbaar dat ongeveer twee derde van de groep ouder is dan 45 jaar. Ongeveer veertig procent van de inburgeringsplichtigen is werkzaam. Tot slot zien we dat 27 procent van de groep Marokko als land van herkomst heeft, en 12 procent komt uit China.

Uit gesprekken met de sleutelfiguren wordt duidelijk dat de Wi2007-groep divers is en gekenmerkt wordt door zeer uiteenlopende behoeften en omstandigheden. Zo is er:

- een weinig zichtbare groep die zelfredzaam is en geen ondersteuning van de gemeente nodig heeft;
- een meer zichtbare groep kwetsbare personen met multiproblematiek en/of een uitkering.

## Wensen, knelpunten en ondersteuningsbehoeften

In de gesprekken met de gemeenten, sleutelfiguren en inburgeraars over de wensen, knelpunten en ondersteuningsbehoeften van de doelgroep is dezelfde diversiteit in omstandigheden terug te zien. Zo zijn er inburgeraars die geen behoefte hebben om in te burgeren omdat zij zelfredzaam zijn. Zij werken bijvoorbeeld, of worden ondersteund door hun netwerk. Er zijn echter ook Wi2007-inburgeraars die nog willen inburgeren, met name om te participeren in de samenleving, taalvaardig te worden om deze participatie mogelijk te maken, en te naturaliseren. De wens om te naturaliseren is de meest genoemde reden waarom inburgeraars bij de gemeenten aankloppen, vooral wanneer dit gepaard gaat met onduidelijkheden betreffende de regels omtrent deze naturalisatie.

Onduidelijkheid is dan ook één van de genoemde knelpunten die inburgeraars en sleutelfiguren noemen wanneer het gaat over het inburgeringstraject van de Wi2007-groep. Deze onduidelijkheid kan bijvoorbeeld gaan over ontheffingscriteria, inburgeringseisen, taalscholen of simpelweg over het niet op de hoogte zijn van de inburgeringsplicht. Andere knelpunten die inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd ervaren zijn het (te hoge) niveau van het inburgeringsexamen, de kosten die hiermee gepaard gaan en medische problematiek. Al deze factoren kunnen bijdragen aan de moeizame inburgering van een deel van de Wi2007-groep.

De wensen en knelpunten van de doelgroep komen samen in enkele ondersteuningsbehoeften richting de gemeenten:

- Betere voorlichting over het aanbod van taalscholen en de taaleisen.
- Andere invulling van de 'inburgeruren', specifiek het includeren van gewerkte uren in deze eisen.

- Een inburgeringstraject dat beter aansluit bij het werkschema van werkende inburgeraars. Zij hebben vaak geen tijd om in te burgeren omdat zij hele dagen werken en merken dat het ondersteuningsaanbod hier niet goed op aansluit.
- Maatwerk bij het taalaanbod. Dit kan gaan om het creëren van een breder aanbod voor jonge moeders die hun kinderen moeten meenemen, of les op niveau in plaats van meerdere taalniveaus door elkaar.
- Betere ondersteuning door gemeenten bij het oefenen met het spreken van de Nederlandse taal.
- Ondersteuning bij de vraag met betrekking tot naturalisatie. Dit is een behoefte die vaak terugkomt bij de doelgroep.

### Beleid en perspectief van gemeenten

Iets meer dan de helft van de doelgroep (4.400 mensen) woont in de tien grootste gemeenten. Dat betekent dat er in de andere Nederlandse gemeenten gemiddeld slechts tien personen uit de doelgroep wonen. Bovendien zullen er daarvan dus 2 à 3 personen in de bijstand zitten (28 procent van de doelgroep zit in de bijstand). Door deze kleine hoeveelheden hebben veel gemeenten geen mogelijkheden om beleid te voeren, zij zullen alleen actie ondernemen op vragen van personen die aankloppen voor specifieke ondersteuning.

Gemeenten zelf geven aan dat met name inburgeraars die een uitkering ontvangen in beeld zijn, bijvoorbeeld via contacten met een klantmanager. De hulpvraag van de inburgeraar staat centraal in het contact tussen de gemeente en de inburgeraar, waardoor zelfredzame en werkende inburgeraars minder zichtbaar zijn. De meeste gemeenten die wij gesproken hebben zeggen inderdaad geen specifiek beleid of instrumenten in te zetten voor de Wi2007-groep die hun inburgering nog niet voltooid heeft. Een aantal steden zet wel actief in op de groep, maar vaak gaat dit om een kleine groep inburgeraars die slechts beperkt vindbaar is. De hulpvraag van Wi2007-inburgeraars gaat veelal over naturalisatie of het aanvragen van medische ontheffing.

De reden waarom bepaalde gemeenten waarmee is gesproken zich nog actief inzetten voor de groep is om overzicht over de inburgeringsplichtigen van de Wi2007-groep te behouden, zeker gelet op het in werking treden van de nieuwe Wet inburgering. Gemeenten willen daarom het oude stelsel van de Wi2007 'netjes afronden', ook om te voorkomen dat er drie stelsels (Wi2007, Wi2013 en Wi2021) naast elkaar bestaan. Toch hebben lang niet alle gemeenten een goed beeld van de Wi2007-groep. Dit komt met name omdat veel gemeenten niet voldoende middelen, kennis en capaciteit hebben om actief op de groep in te zetten, of om actieve handhaving uit te voeren. De prioriteit ligt voor gemeenten met name bij de implementatie van de nieuwe Wet inburgering.

Tot slot viel op dat de kennis over de regelgeving van de Wi2007 vaak gebrekkig aanwezig is bij betrokken gemeenten. Uit gesprekken blijkt dat beleidsadviseurs bij gemeenten de regelgeving voor de Wi2013 wel eens verwarren met de regelgeving voor de Wi2007. Dit gaat met name over de regelgeving over de voorwaarden voor ontheffing van de inburgeringsplicht. Gemeenten stellen (voor de Wi2007) deze eisen rondom ontheffing zelf op, en kunnen die dus ook zelf aanpassen of verruimen. Gemeenten hebben echter vaak niet meer scherp welke regels zij opgesteld hebben voor de Wi2007-groep. Daarnaast bleek het vaak lastig om nog iemand in een gemeente te vinden 'die nog met de doelgroep en dus de wetgeving had gewerkt'.

Ten slotte is de informatievoorziening over de Wi2007 vrij beperkt. Gemeenten stellen zelf hun regels op ten aanzien van onder andere de ontheffingen. Het is dus belangrijk dat – mochten het Rijk en de gemeenten nog iets willen met de Wi2007-groep – de informatievoorziening vanuit het ministerie over die mogelijkheden op orde is.

### Beleidsopties voor de toekomst

Op basis van dit onderzoek is gekeken naar de mogelijkheden om de Wi2007-groep te laten uitstromen. Er zijn vier subgroepen te onderscheiden, waarvoor beleidsopties kunnen worden gegeven betreffende de (on)mogelijkheden voor de uitstroom uit de inburgering.

#### 1. Groepen die mogelijk nog het inburgeringsexamen kunnen halen

Het verschilt per persoon wat nodig is om het inburgeringsexamen alsnog te halen: sommigen hebben alleen examentraining nodig om voor het diploma te kunnen slagen, maar anderen hebben nog een heel inburgeringscursus nodig. Maatwerk is voor deze groep dus essentieel.



### *2. Werkende groepen die mogelijk nog voor ontheffing (AVI) in aanmerking komen*

Het gaat hierbij om groepen die theoretisch gezien in aanmerking kunnen komen voor een AVI-ontheffing. We weten dat ongeveer 40 procent van de groep werkt. Een beleidsoptie zou kunnen zijn om inburgeraars die werken en/of in voldoende mate participeren te ontheffen van hun inburgeringsplicht op grond van Aantoonbaar Voldoende Ingeburgerd (AVI).

### *3. Groepen die taallessen hebben gevolgd en mogelijk nog voor ontheffing (AGI) in aanmerking komen*

Een groep inburgeraars zou ook ontheven kunnen worden op grond van Aantoonbaar Geleverde Inspanningen. Er wordt door de gemeenten waarmee is gesproken voor gepleit om mensen die zich voldoende hebben ingespannen ruimhartig te ontheffen en aan te passen aan de realiteit en praktijk. Een mogelijkheid om uitstroom te stimuleren kan daarom zijn dat gemeenten hun criteria voor ontheffingen herzien/verruimen, om een grotere groep inburgeraars te kunnen laten uitstromen. Heel belangrijk om te beseffen is dat, met een ontheffing, naturalisatie niet direct tot de mogelijkheden behoort. Het voordeel voor de inburgeraar is wel dat er geen dreiging meer is voor handhaving.

### *4. Groepen waarvoor de gemeente het minder urgent acht om (nu) actief te laten uitstromen*

Ten slotte is er een groep waarvoor gemeenten het niet wenselijk achten om alles op alles te zetten om ze nog actief te laten uitstromen. De mogelijke opbrengsten van het actief inzetten op de inburgering of uitstroom van deze groep is gering. Twee grote groepen die hieronder vallen zijn mensen met complexe multiproblematiek en personen die tegen de AOW-leeftijd aan lopen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond Wi2007

Regioplan heeft in opdracht van het ministerie van SZW een onderzoek uitgevoerd in het kader van de groep inburgeraars die onder de Wi2007 valt en nog altijd niet is ingeburgerd (hierna: Wi2007-groep). Het doel van het onderzoek is om beter zicht te krijgen op de situatie en mogelijkheden van deze groep en mogelijkheden aan te dragen om deze inburgeringsplichtigen alsnog te laten uitstromen.

### *Wettelijk kader*

De nieuwe Wet inburgering (Wi2021) schept geen wettelijke verplichtingen voor de groepen die reeds voor de introductie van de nieuwe wet inburgeringsplichtig waren. Deze groepen vallen nog onder de oude inburgeringsstelsels, te weten de Wet inburgering 2013 en de Wet inburgering 2007. De groepen die onder het voormalige inburgeringsstelsel niet aan hun verplichtingen hebben voldaan, hebben dus blijvend te maken met de bepalingen uit de stelsels die destijds voor hen van toepassing waren. In tabel 1.1 is een aantal prominente verschillen tussen de Wi2007, de Wi2013 en de Wi2021 aangegeven.

**Tabel 1.1 De belangrijkste verschillen tussen de Wet Inburgering van 2007, 2013 en 2021**

Wetgeving	Wi2007 (2007-2012)	Wi2013 (2013-2021)	Wi2021 (2022-heden)
<b>Doel</b>	Kennis en vaardigheden opdoen omtrent de Nederlandse taal, samenleving en normen en waarden, als basis om actief deel te kunnen nemen aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven.	Het leren van de Nederlandse taal en kennismaken met de samenleving als voorwaarde om zelfstandig en actief deel te kunnen nemen aan de samenleving.	Zo snel mogelijk meedoen in de Nederlandse samenleving, het liefst met betaald werk.
<b>Inburgeringsplichtigen</b>	Vreemdelingen buiten de EU/EER/Zwitserland/Turkije <sup>1</sup> die zich duurzaam willen vestigen, beschikking verblijfsrecht afgegeven voor 1-1-2013.	Idem, maar beschikking verblijfsrecht afgegeven op of na 1-1-2013.	Idem, maar beschikking verblijfsrecht afgegeven op of na 1-1-2022. De plicht geldt ook voor Turkse migranten.
<b>Inburgeringstermijn</b>	3,5 jaar, verlenging 2,5 jaar voor analfabeten	3 jaar, verlenging 2 jaar voor analfabeten	3 jaar, ook voor analfabeten (wel mogelijkheid op verlenging)
<b>Verantwoordelijkheid uitzoeken en financieren inburgeringscursus</b>	Vanaf 2009: Gemeenten zijn verplicht een aanbod te doen. Eigen bijdrage van €270 voor de inburgeraar, die vaak werd vergoed bij afronden cursustraject.	Eigen verantwoordelijkheid van inburgeraar, met leenfaciliteit van maximaal €10.000 bij DUO. Kwijtschelding van de lening voor asielmigranten die tijdig voldoen aan inburgeringsplicht.	Gemeenten hebben de regie over de uitvoering van inburgering. Brede intake/PIP voor alle inburgeringsplichtigen en aanbod aan asielstatushouders. Gezins- en overige migranten betalen hun inburgering zelf.
<b>Organisatieprincipe</b>	Marktwerking taalcursussen door inkoop gemeente.	Marktwerking taalcursussen door inkoop inburgeraar zelf.	Marktwerking, met inkoopfunctie voor gemeenten t.b.v. asielstatushouders. Gezins- en overige inburgeraars krijgen een advies van de gemeente.
<b>Sancties</b>	Bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Financieel (herhaaldelijk max. €1.000) en verblijfsrechtelijk (naturalisatie niet mogelijk, vergunning niet verlengen).	Bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Financieel (herhaaldelijk max. €1.250) en verblijfsrechtelijk (naturalisatie niet mogelijk, vergunning niet verlengen, vergunning intrekken).	Bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Bestuurlijke boetes tussen de €250 en €1.000.

<sup>1</sup> Tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 16 augustus 2011 waren Turken wel inburgeringsplichtig. Met de uitspraak van 16 augustus 2011 is bepaald dat alle Turkse staatsburgers (en hun gezinsleden) geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd.

Vervolg tabel 1.1

Wetgeving	Wi2007 (2007-2012)	Wi2013 (2013-2021)	Wi2021 (2022-heden)
<b>Primaire uitvoering en handhaving</b>	Gemeente	DUO	Gemeente; DUO
<b>Taalniveau inburgeringsexamen</b>	A2 met gekozen profielen; A1 voor oudkomers	A2	A2 of B1; B1 m.b.t. Onderwijsroute; Z-route
<b>Overige verplichte onderdelen</b>	Kennis Nederlandse Samenleving (KNS) centraal getoetst en via een praktijkgedeelte	Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en het Participatieverklaringstraject (PVT)	Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP), Participatie-Verklaringstraject (PVT)

Het voorliggende onderzoek gaat over de groep inburgeraars onder de Wet inburgering 2007 die nog altijd niet aan hun verplichtingen om in te burgeren hebben voldaan. De verplichtingen die toentertijd golden, impliceerden in de praktijk dat inburgeraars in 3,5 jaar moesten inburgeren, waarbij gemeenten een belangrijke rol speelden in het aanbod van de inburgeringsvoorzieningen. Cijfers van DUO wijzen op een aantal van zo'n 7.900 personen die nog altijd niet aan deze verplichtingen hebben voldaan. De verwachting is dat deze groep niet binnen afzienbare tijd aan hun inburgeringsplicht zal voldoen. Daarom bestaat de wens om deze groep beter in beeld te krijgen en te bepalen op welke manier de uitstroom van deze groep bevorderd kan worden.

#### *Gemeentelijke beleidscontext*

Gemeenten geven aan dat een groot deel van de Wi2007-groep in de loop der jaren buiten beeld is geraakt, waarmee ook veel onbekend blijft over hun ondersteuningsbehoefte. Het merendeel van de gemeenten voert al geruime tijd geen actief beleid meer ten aanzien van deze groep.

De onderstaande informatie is gebaseerd op documentatie ontvangen van het ministerie van SZW.

#### *Beleidscontext*

Onder de Wi2007 vallen zowel **nieuwkomers** als **oudkomers**. Een oudkomer is iemand die vanaf het moment waarop de Wi2007 in werking is getreden al in Nederland verbleef en voor die datum een verblijfsvergunning heeft gekregen. Een nieuwkomer is iemand die zich na inwerkingtreding van de Wi2007 in Nederland gevestigd heeft en vanaf 1 januari 2007 een vergunning heeft gekregen.

De oudkomers waren opgenomen in een Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI). Vanwege de grootte van de groep oudkomers konden gemeenten oudkomers **gefaseerd** inburgeringsplichtig maken. Omdat niet alle gemeenten dit proces hebben kunnen afronden, is er ook een groep *potentieel* inburgeringsplichtigen niet inburgeringsplichtig gemaakt op 1 januari 2013. De doelgroep van dit onderzoek blijft echter beperkt tot oud- en nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn gemaakt onder de Wi2007.

Oud- en nieuwkomers onder de Wi2007 kunnen **vrijstelling** en **onthefing** krijgen op basis van een aantal gronden.

#### *Criteria voor vrijstellingen*

Inburgeraars onder de Wi2007 kunnen geheel of gedeeltelijke vrijstelling krijgen van hun inburgeringsplicht op basis van de onderstaande gronden.

- **Korte vrijstellingstoets.** Deze toets werd afgenomen tot 1 januari 2013. Daarin werd vastgesteld dat iemand op B1-niveau vaardigheden beheerst van de Nederlandse taal en van Kennis van de Nederlandse samenleving.
- Geheel en gedeeltelijk **vrijstellende diploma's en certificaten.**

Inburgeringsplichtigen onder de Wi2007 kunnen alleen worden vrijgesteld van hun inburgeringsplicht door de gemeente. De registratie van de vrijstelling gebeurt door DUO op verzoek van de gemeente. De gemeente kan aan DUO een advies vragen over het vrijstellend karakter van een document. Wanneer iemand een gehele of gedeeltelijke vrijstelling heeft gekregen van de inburgeringsplicht op grond van een diploma of certificaat, dan geldt deze vrijstelling in beginsel ook voor sterker verblijfsrecht en naturalisatie.

### *Criteria voor ontheffingen*

De gemeenten kunnen de inburgeraar ontheffing van de inburgeringsplicht verlenen op basis van de onderstaande gronden.

- **Medische gronden** op aanvraag waarbij een medisch advies van een onafhankelijke arts ingeschreven in het BIG-register moet zijn gevoegd.
- Op grond van Aantoonbaar geleverde inspanningen (**AGI**) of Aantoonbaar voldoende ingeburgerd (**AVI**).

Onder de Wi2007 zijn geen criteria voor de ontheffing AGI en AVI vastgelegd in de landelijke wet- en regelgeving. Het werd aan gemeenten zelf overgelaten om de criteria te bepalen, en deze **verschillen daarom per gemeente**. Gemeenten zijn dus vrij om de criteria voor de ontheffingen in te vullen. Die moeten wel liggen binnen de omschrijving van de ontheffing.

- Voor de ontheffing AGI moet (volgens de bepaling in het Besluit inburgering) het college op grond van de geleverde inspanningen door de inburgeraar tot het oordeel komen dat het redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen. Er moeten wel inspanningen zijn verricht, maar niet verplicht is dat dit is gebeurd via het volgen van lessen bij een instelling met een BOW-keurmerk of door het volgen van een bepaald aantal lessen.
- Bij de ontheffing AVI moet er sprake zijn van participatie in de samenleving en een bepaald taalniveau.

De ontheffing op medische gronden werkt door bij sterker verblijfsrecht en naturalisatie, waarbij het besluit tot ontheffing op medische gronden niet ouder mag zijn dan drie jaar. De ontheffingen op basis van AGI en AVI werken wel door voor sterker verblijfsrecht, maar niet voor naturalisatie. Dit komt omdat er voor gemeenten geen overkoepelende criteria golden en gemeenten deze gronden verschillend konden invullen.

## 1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

### *Doelstelling*

Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te bieden in de kenmerken, situatie en beweegredenen van de groep inburgeraars onder de Wi2007 en welke ondersteuning en maatregelen wenselijk zijn om hen zo snel mogelijk uit de Wi2007 te laten stromen.

### *Vraagstelling*

De onderzoeksvragen van het voorgestelde onderzoek zijn hieronder weergegeven.

- Hoe ziet de doelgroep inburgeraars onder de Wi2007 eruit voor wat betreft hun zelfredzaamheid, (fysieke en mentale) gezondheid, woonsituatie, arbeidsmarktsituatie, taalvaardigheid en eventuele aanwezigheid van multiproblematiek?
- Wat zijn de redenen dat de inburgeraars onder de Wi2007 nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan?
- Heeft deze groep een ondersteuningsbehoefte wat betreft het alsnog kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht, dan wel daarvan te worden ontheven of vrijgesteld? En zo ja, welke?
- Valt deze ondersteuningsbehoefte in te passen binnen de bestaande mogelijkheden (binnen de Wi2007, maar bijvoorbeeld ook binnen de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), de Participatiewet en de Wet Taaleis)? Zo niet, op welke manier zou deze groep wel geholpen kunnen worden?
- Welke positie nemen gemeenten in ten opzichte van de groep inburgeraars onder de Wi2007?
  - a. Welke activiteiten voeren gemeenten op dit moment uit om deze groep te laten inburgeren of uit te laten stromen uit de Wi2007?
  - b. Welke mogelijkheden en belemmeringen zien zij om hier extra inspanningen op te verrichten?
  - c. In hoeverre is er onder gemeenten draagvlak om hier in de toekomst extra inspanningen op te verrichten? Wat zijn hiervoor randvoorwaarden?
- Wat zijn manieren om deze groep zo snel als mogelijk uit de Wi2007 te laten stromen? Wat werkt voor wie?

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek hebben we data van DUO over de Wi2007-groep geanalyseerd, interviews gehouden met sleutelfiguren en met inburgeraars en gesprekken gevoerd met gemeenten.

#### *Analyse van DUO-data*

Om zicht te krijgen op de omvang en samenstelling van de Wi2007-groep die nog niet is ingeburgerd, hebben we een analyse uitgevoerd op basis van data van DUO. Naast achtergrondkenmerken van de inburgeraars (zoals leeftijd, nationaliteit en land van herkomst), hebben we daarbij ook gekeken naar de gemeenten waar het grootste deel van deze groep zich bevindt. Daarnaast hebben we naar de gehele groep gekeken die ooit onder de Wet Inburgering 2007 viel. Dit is met name gedaan om inzicht te krijgen in de meest voorkomende uitstroomroutes.

#### *Interviews met sleutelfiguren en de Wi2007-groep*

Om inzicht te krijgen in kenmerken, behoeften en mogelijkheden van de Wi2007-groep die nog niet is ingeburgerd, hebben we dertien gesprekken gevoerd met **sleutelfiguren** en tien met **inburgeraars** onder de Wi2007. In bijlage 1 is een lijst te vinden van de kenmerken van de respondenten.

Door hun contact met de doelgroep konden de sleutelfiguren ons een overkoepelend inzicht geven van de wensen en uitdagingen van de inburgeraars. De groep sleutelfiguren bestond uit een combinatie van:

- gemeentelijke experts (klantmanagers, casemanagers, projectleider, beleidsadviseur);
- belangenorganisaties (VluchtelingenWerk, Avedan Almelo);
- taalcoaches.

De inburgeraars die wij hebben gesproken waren een diverse groep, met uiteenlopende kenmerken. De Wi2007-groep is grotendeels gevonden via sleutelfiguren bij taalscholen. In het wervingsproces gingen wij dan ook uit van een **warme benadering**, waarbij we het netwerk van sleutelfiguren bij organisaties en gemeenten hebben ingezet om de doelgroep te bereiken. In de werving hebben wij een uitgebreide selectie van mogelijke kanalen ingezet om in contact te komen met de doelgroep, waaronder:

- gemeentelijke contacten;
- formele (erkende) en informele taalscholen;
- buurtteams;
- belangenorganisaties (bijvoorbeeld VluchtelingenWerk);
- de Blauwe Moskee.

De werving bleek een uitdaging te zijn, omdat de groep inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd bij veel organisaties en sleutelfiguren **weinig zichtbaar** is. Daarnaast ondervonden wij dat er voor zowel sleutelfiguren als inburgeraars regelmatig onduidelijkheid bestaat over wanneer iemand binnen de doelgroep valt en in welke situaties dit niet (meer) zo is. Om onduidelijkheid te voorkomen hebben wij een toegankelijke flyer verspreid aan mogelijke sleutelpersonen, om duidelijk te maken naar welke respondenten we op zoek waren. Toch hebben wij uiteindelijk ook zes gesprekken gevoerd met inburgeraars die niet binnen de doelgroep bleken te vallen. Deze interviews, met respondenten die net niet binnen de doelgroep vallen, bleken ons toch relevante inzichten te kunnen geven over de ambities en knelpunten van de doelgroep.

De uitdagingen die gepaard gingen met de werving, zowel op het gebied van het daadwerkelijke vinden van de groep als de onduidelijkheid betreffende de kaders van de Wi2007-doelgroep, geeft al een goed beeld van de vindbaarheid en bereikbaarheid voor ondersteuning van de doelgroep.

### *Interviews met gemeenten*

Via interviews met gemeenten hebben we hun perspectief op de mogelijkheden voor uitstroom van de Wi2007-groep in kaart gebracht. We hebben hiervoor tien gemeenten geselecteerd met een relatief omvangrijke groep Wi2007-inburgeraars (bron: CBS):

- Amsterdam
- Rotterdam
- Den Haag
- Utrecht
- Haarlem
- Eindhoven
- Breda
- Lelystad
- Maastricht
- Almelo

De gemeente Lelystad gaf aan dat de doelgroep bij hen niet in beeld was; als vervanging hebben we een gesprek gevoerd met gemeente Almere. Deze gemeente bleek op basis van de DUO-analyse ook een relatief groot aandeel Wi2007-inburgeraars te hebben.

Binnen de gemeenten hebben we gesproken met beleidsmedewerkers inburgering, soms aangevuld met een collega vanuit de uitvoering.

## **1.4 Leeswijzer**

In *hoofdstuk 2* van deze rapportage staan de inburgeraars onder de Wi2007 centraal. We geven een beschrijving van de groep, waarbij ook de uitstroom van de Wi2007 aan bod komt (op basis van DUO en CBS-analyses). In *hoofdstuk 3* staat het perspectief van de gemeenten centraal: we bespreken het zicht van de gemeenten op de inburgeraars en hun beleid ten aanzien van de groep. Tot slot worden in *hoofdstuk 4* de conclusies gepresenteerd: we geven antwoord op de onderzoeksvragen, we gaan in op mogelijke beleidsopties voor de toekomst en geven een slotbeschouwing.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inburgeraars onder de Wi2007

# 2



## 2 Inburgeraars onder de Wi2007

### 2.1 Kenmerken en situatie

Op basis van de analyse van DUO-data en gesprekken met gemeenten, sleutelfiguren en inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd, kan een omschrijving worden gegeven van de kenmerken van de doelgroep, de knelpunten bij inburgering en hun ondersteuningsbehoeften.<sup>2</sup>

#### *Beeld van de groep op basis van de DUO-data*

Met behulp van een aangeleverd bestand van DUO-data valt een beeld van de groep (inburgeringsplichtigen die nog steeds moeten inburgeren en vallen onder de Wi2007) te schetsen. Dit aangeleverde bestand bevatte nog personen met de Turkse nationaliteit.<sup>3</sup> Deze zijn *niet* meegenomen in de bestandsanalyse.<sup>4</sup>

**Tabel 2.1**      **Overzicht van het aantal inburgeringsplichtigen uitgesplitst naar geslacht en land van herkomst (peildatum: juli 2022)**

	Totaal	Man	Vrouw
<b>Totaal (in percentage)</b>	100%	53%	47%
<i>Absolute aantallen</i>	7919	4221	3698
<b>Land van herkomst</b>			
Marokko	27%	28%	25%
China	12%	13%	10%
Joegoslavië	4%	4%	5%
Sovjet-Unie	4%	3%	4%
Indonesië	3%	1%	6%
Irak	3%	4%	2%
Thailand	3%	0%	6%
Somalië	3%	4%	2%
VS	3%	2%	3%
Ghana	2%	3%	2%
Overig	36%	36%	36%

Uit tabel 2.1 komt duidelijk naar voren dat het grootste deel van de doelgroep bestaat uit personen afkomstig uit Marokko. De één-na-grootste groep zijn personen uit China. Verder zien we dat 12 procent van de vrouwen die nog moeten inburgeren uit Indonesië of Thailand komt.

**Tabel 2.2**      **Overzicht van het aantal inburgeringsplichtigen uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsklassen en gemeenten (peildatum: juli 2022)**

	Totaal	Man	Vrouw
<b>Totaal (%)</b>	100%	53%	47%
<i>Absolute aantallen</i>	7919	4221	3698
<b>Gemeente</b>			
Amsterdam	16%	18%	14%
Den Haag	10%	10%	10%
Rotterdam	10%	10%	9%
Utrecht	5%	6%	5%

<sup>2</sup> De data die beschikbaar waren voor dit onderzoek maakten het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen typen migranten.

<sup>3</sup> In het DUO-bestand zijn vijf kolommen met de term 'nationaliteit' opgenomen. De eerste kolom behelst 'de gevraagde nationaliteit' in drie vormen (Nederlands, Turks, anders). Hier zijn de personen met de Turkse nationaliteit *niet* meegenomen. In de andere vier kolommen met nationaliteiten zijn de Turken wel opgenomen gebleven, aangezien een persoon meerdere nationaliteiten kan hebben.

<sup>4</sup> Tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 16 augustus 2011 waren Turken wel inburgeringsplichtig. Met de uitspraak van 16 augustus 2011 is bepaald dat alle Turkse staatsburgers (en hun gezinsleden) geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd.

Vervolg tabel 2.2

	Totaal	Man	Vrouw
Haarlem	4%	3%	5%
Eindhoven	3%	3%	3%
Breda	2%	2%	2%
Zaanstad	1%	1%	1%
Lelystad	1%	1%	2%
Maastricht	1%	1%	1%
Overig	45%	43%	47%
Register niet Ingezetenen	1%	1%	1%
<b>Leeftijdsklasse</b>			
tot 25	0%	0%	0%
tot 35	6%	8%	5%
tot 45	28%	27%	29%
tot 55	36%	35%	37%
tot 65	29%	30%	29%
65 ouder	1%	1%	1%

Uit tabel 2.2 komt naar voren dat de meeste personen die nog moeten inburgeren uit Amsterdam, Rotterdam en Den Haag komen. Gezamenlijk herbergen zij meer dan een derde (36%) van de doelgroep. Met betrekking tot leeftijdsklassen wordt zichtbaar dat er geen personen zijn die jonger dan 25 jaar zijn én nog moeten inburgeren onder de wet van 2007. Dit is een logisch gegeven, gezien het feit dat zij in 2013 hoogstens 15 jaar oud waren. Ongeveer twee derde van de groep is ouder dan 45 jaar.

#### Beeld van de groep op basis van CBS-data

Het CBS heeft een bestand met de titel 'Nog inburgeringsplichtige inburgeraars uit de periode 2007-2012 naar achtergrondkenmerken'.<sup>5</sup> De meeste kenmerken hebben betrekking op 1 januari 2019. Dit bestand is niet uitgebreid geanalyseerd door Regioplan, maar bevat enkele interessante variabelen die de doelgroep nog beter in beeld brengen. Hieronder delen wij enkele noemenswaardige inzichten:

- In dit bestand zien we 9.010 inburgeringsplichtigen (die onder de Wi2007 vallen) en die nog niet zijn ingeburgerd. In het door ons aangeleverde DUO-bestand<sup>6</sup> zien we nog ongeveer 7.900 personen die binnen de doelgroep vallen.<sup>7</sup> Mocht deze trend zich voortzetten dan is de doelgroep rond 2030 verwaarloosbaar klein.
- Opvallend is dat 2.500 personen (ongeveer 28 procent) een bijstandsuitkering hebben. Eén derde van deze groep heeft de Marokkaanse nationaliteit, terwijl slechts 2-3 procent van deze groep de Chinese nationaliteit heeft.
- Verder halen 3.700 personen hun inkomsten uit loondienst of als zelfstandige. Dat is ruim veertig procent. Opvallend is dat van de 755 zelfstandigen ongeveer 27 procent Chinees is. Een relatief grote groep van de Chinezen werkt dus als zzp'er.
- Tot slot vermeldt dit bestand dat 38 procent van de doelgroep 'nieuwkomer' is, en 62 procent is oudkomer.

#### Beeld van de groep op basis van gesprekken

Er wordt door de gemeenten en sleutelfiguren een **divers beeld** geschetst van de doelgroep. Een deel van de groep bestaat uit zelfredzame personen met een baan, die zich zonder ondersteuning goed kunnen redden. Dit is meestal de groep die het **minst zichtbaar** is, omdat zij vaak geen ondersteuning vanuit de gemeente ontvangen. Aan de andere kant bestaat de groep ook uit kwetsbare personen met (mentale en/of fysieke) problemen of mensen met een uitkering. Deze groep is **beter zichtbaar** bij de gemeenten en instanties. Er zijn verschillen in leeftijd, ondersteuningsbehoeften en persoonlijke omstandigheden. Deze diversiteit is ook zichtbaar in het feit dat een deel van de doelgroep al redelijk ver in het inburgeringsproces is, terwijl dit voor anderen niet het geval is. Een deel heeft bijvoorbeeld alleen nog

<sup>5</sup> Dit bestand is openbaar en te vinden op <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/05/nog-inburgeringsplichtige-inburgeraars-2007-2012>.

<sup>6</sup> Peildatum: juli 2022

<sup>7</sup> Uit correspondentie met het ministerie van SZW is naar voren gekomen dat dit 6.611 personen betreft in oktober 2022. Deze informatie is afkomstig uit een recent CBS-databestand dat voor dit onderzoek niet tot onze beschikking behoorde.

examentraining nodig, terwijl anderen nog een heel inburgeringstraject moeten doorlopen. Een sleutel-figuur uit de gemeente Den Haag legde deze diversiteit als volgt uit:

*“De helft van de groep zijn werkzame mensen die sinds hun komst (naar Nederland, red.) hun werk voorrang hebben gegeven en nog steeds werken. (...) De andere helft, die hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt en kampen vaak met multiproblematiek.”*

De uiteenlopende kenmerken zijn ook terug te zien in de gesprekken die we met de doelgroep hebben gevoerd, waarin gesproken werd over zeer uiteenlopende behoeften en omstandigheden. Een voorbeeld van het deel van de inburgeraars dat zich goed kan redden zonder ondersteuning is de Chinese doelgroep.<sup>8</sup> Zij wonen veelal met elkaar in een gemeenschap, werken hier ook, en hebben geen behoefte aan inburgering omdat ze door hun netwerk vaak zelfvoorzienend zijn. Ze blijven inburgeringsplichtig, hebben door het niet volgen van een inburgeringstraject soms boetes ontvangen, maar betalen deze boetes netjes zonder hierdoor te beginnen aan hun inburgering.

### De verschillende uitstroomroutes

Om te bepalen welke uitstroomroutes in de toekomst wellicht kansrijk zijn voor de Wi2007-groep is het interessant om een beter beeld te krijgen van hoe vaak verschillende uitstroomroutes zijn voorgekomen<sup>9</sup>. Hiervoor is wederom een analyse op het DUO-bestand uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn zichtbaar in de tabellen 2.3 en 2.4.

**Tabel 2.3**      **Overzicht van de verhouding van uitstroomroutes uitgesplitst naar geslacht**

		Man	Vrouw
Totaal (in percentages)	100%	41%	59%
Absolute aantallen <sup>10</sup>	236.997	96.575	140.422
<b>Uitstroom</b>			
Gedeeltelijke vrijstelling	0,3%	0,3%	0,2%
Gehele Vrijstelling	3,3%	3,5%	3,1%
Inburgering voldaan	54,6%	52,2%	56,2%
Natuurlijke	11,8%	14,4%	10,1%
Nog steeds inburgeringsplichtig	3,3%	4,4%	2,6%
Onbekend <sup>11</sup>	16,0%	14,8%	16,8%
Ontheffing	10,7%	10,4%	10,9%

Uit tabel 2.3 komen zeven mogelijke uitstroomroutes voor. De gedeeltelijke vrijstelling betekent dat personen voor een of meerdere delen een vrijstelling behaald hebben. De gehele vrijstelling betekent dat men is vrijgesteld en dus niet meer hoeft in te burgeren. ‘Inburgering voldaan’ betekent dat zij hun inburgeringsexamen hebben behaald. De natuurlijke uitstroom betreft overlijden of een vertrek naar het buitenland. Ontheffing betekent dat men is ontheven van zijn of haar inburgeringsplicht. Zichtbaar wordt dat in de gehele groep inburgeringsplichtigen het aandeel man kleiner is dan vrouw, maar dat de nog steeds inburgeringsplichtigen (de hier genoemde Wi2007-groep) voornamelijk bestaan uit mannen. Meer dan de helft heeft zijn of haar examen behaald. Daarnaast zien we dat slechts een klein deel een gedeeltelijke of gehele vrijstelling krijgt. Ongeveer één tiende wordt ontheven.

<sup>8</sup> Uit de DUO-data kwam naar voren dat de Chinezen meer dan tien procent van de doelgroep beslaan. Daarnaast liet CBS-data inderdaad zien dat een groot deel van óf werknemer is, óf zzp’er.

<sup>9</sup> Met de huidige data was het helaas niet mogelijk om alleen naar de uitstroom van bijvoorbeeld de afgelopen 2-3 jaar te kijken. Dit kan onzes inziens tot relevantere resultaten leiden, omdat het een beter beeld geeft hoe ‘de huidige groep’ nog uitstroomt.

<sup>10</sup> Net als voor de vorige tabellen geldt ook hier dat voor de kolom met ‘de gevraagde nationaliteit’ de Turken *niet* zijn meegenomen in de analyse.

<sup>11</sup> Deze uitstroomroute bestaat uit personen die 1) door de gemeente of DUO op Niet IBP (NI) zijn gezet (meer dan 90%), 2) mogelijk potentieel IBP (NIPi) zijn, 3) zijn aangemeld als ‘onbekend’, 4) zijn geregistreerd als Niet onder Wet Inburgering (NOWI).

**Tabel 2.4 Overzicht van de verhouding van uitstroomroutes uitgesplitst naar land van herkomst**

Totaal (in percentages)	100	100	100	100	100	100
<i>Absolute aantallen</i>	37.080	17.551	12.260	13.003	10.991	146.116
	<b>Land van herkomst</b>					
<b>Uitstroom</b>	Marokko	Turkije	Sovjet-Unie	Irak	China	Overig
Gedeeltelijke vrijstelling	0%	1%	0%	0%	1%	0%
Gehele vrijstelling	3%	4%	3%	3%	2%	3%
Inburgering voldaan	47%	42%	75%	57%	60%	56%
Natuurlijke	4%	9%	9%	13%	7%	15%
Nog steeds inburgeringsplichtig	6%	1%	2%	2%	9%	3%
Onbekend	21%	43%	5%	10%	6%	14%
Ontheffing	19%	2%	6%	14%	16%	9%

Tabel 2.4 toont de verschillende uitstroomroutes uitgesplitst naar de vijf meest voorkomende landen van herkomst. We zien dat een groot deel van personen uit de voormalige Sovjet-Unie inmiddels zijn ingeburgerd (75%). Verder zien we dat relatief veel mensen uit Marokko, Irak en China worden ontheven van hun verplichtingen rondom inburgering.

**Tabel 2.5 Overzicht van de verhouding van uitstroomroutes uitgesplitst naar gemeenten**

Totaal (%)	100	100	100	100	100	100	100
<i>Absolute aantallen</i>	31.947	20.223	18.420	7.072	4.146	22.113	136.006
	<b>Gemeente</b>						
	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht	Eindhoven	RNI	Overige gemeenten
<b>Uitstroom</b>							
Gedeeltelijke vrijstelling	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gehele Vrijstelling	3%	3%	4%	5%	2%	0%	4%
Inburgering voldaan	50%	55%	51%	52%	68%	1%	65%
Natuurlijke	3%	3%	4%	3%	4%	99%	2%
Nog steeds inburgeringsplichtig	4%	4%	4%	6%	5%	0%	3%
Onbekend	24%	27%	24%	25%	11%	0%	14%
Ontheffing	15%	8%	13%	9%	10%	0%	12%

Tabel 2.5 toont de top 5 gemeenten met de meeste personen die onder de Wi2007 vallen. We zien dat Amsterdam (15%) en Rotterdam (13%) relatief vaak gebruikmaken van een ontheffing. Verder zien we dat de verhouding van uitstroomroutes vergelijkbaar is tussen de vijf grootste steden.

#### *Verklaringen voor nog niet ingeburgerd zijn*

In de gesprekken met de doelgroep, gemeenten en sleutelpersonen komt naar voren dat de redenen waarom de doelgroep nog niet is ingeburgerd veelal te vinden zijn aan twee kanten – die van de inburgeraar zelf en van de gemeente. Vaak is het niet één reden waardoor mensen niet konden voldoen aan de plicht, maar een complexiteit van redenen. Aan de kant van de inburgeraar worden in de gesprekken verschillende voorbeelden genoemd.

- **Medische (psychische) problematiek** speelt regelmatig een rol. Inburgeraars zijn bijvoorbeeld net niet ziek genoeg om in aanmerking te komen voor medische ontheffing, maar te ziek om het inburgeringstraject te doorlopen.
- Een deel van de inburgeraars had op het moment dat van hen verwacht werd in te burgeren geen behoefte om hieraan te voldoen. Zij waren bijvoorbeeld druk met werken en **konden zich goed red-den** in de eigen gemeenschap.
- Een andere groep inburgeraars die geen behoefte had om in te burgeren hadden **weinig mentale ruimte** om het traject af te ronden of te starten, bijvoorbeeld omdat zij te maken hadden met complexe problematiek.

- Ook zijn er personen uit de doelgroep die **niet wisten** dat ze niet waren ingeburgerd. Dit heeft er volgens sleutelpersonen ook mee te maken dat een deel van hen wel boetes ontving voor het niet inburgeren, maar een deel ook niet. Hierdoor was een deel van de doelgroep niet op de hoogte van de eisen waartoe ze verplicht waren. Als de gemeente niet meer actief contact opneemt met de Wi2007-inburgeraars, dan voelen de inburgeraars volgens een sleutelpersoon uit Utrecht de druk niet meer om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Daarnaast geldt dus voor sommigen dat ze geen goed zicht hebben op hun eigen inburgeringsstatus en de verwachtingen daaromtrent.
- Een deel van de doelgroep kon het vereiste **niveau** van het inburgeringstraject niet aan, bijvoorbeeld vanwege een lage leerbaarheid of analfabetisme, maar zij kwamen (net) niet in aanmerking voor ontheffing.
- Er zijn volgens sleutelfiguren en gemeenten ook leden van de doelgroep die niet aan hun inburgeringstraject zijn begonnen of hiermee zijn gestopt vanwege **zwangerschap**.

Ook aan de kant van de gemeente worden verklaringen genoemd. Met de overgang van de Wet Inburgering 2007 naar de Wet Inburgering 2013 verschoven de primaire uitvoering- en handhavingstaken van de gemeenten naar DUO. Ook ging de specialistische aanpak voor inburgering over naar een **generalistische aanpak**. (Mede) hierdoor is de Wi2007-groep bij gemeenten uit beeld geraakt.

#### *Behoeften van de groep*

De wens om te **naturaliseren** is volgens de geïnterviewde gemeenten één van de meest voorkomende redenen waarom de doelgroep bij hen aanklopt voor ondersteuning bij hun inburgeringstraject. Zo komen er bij de gemeenten regelmatig vragen binnen van mensen die eerder ontheffing hebben gekregen en dus niet meer inburgeringsplichtig zijn, maar die toch willen naturaliseren. Dit beeld wordt bevestigd door gesprekken met sleutelpersonen. Onduidelijkheid omtrent de mogelijkheden om te naturaliseren zorgt voor knelpunten bij de doelgroep. Twee van de inburgeraars die wij hebben gesproken willen familie opzoeken in het buitenland, maar hebben hier een Nederlands paspoort voor nodig. Dit is hun belangrijkste motivatie om alsnog te willen inburgeren. Een inburgeraar uit Den Haag licht dit duidelijk toe:

*“Ik wil mijn rechten opbouwen in Nederland. Ik wil graag mijn moeder weer zien, ik heb haar drie jaar al niet gezien. Dat lukt niet zonder Nederlands paspoort. Als mijn verblijfsvergunning verloopt in het buitenland dan kan ik niet meer terug. Met een paspoort heb ik de zekerheid dat ik kan terugkomen.”*

De gemeenten sturen mensen met vragen over naturalisatie vaak door naar de IND. Navraag bij de IND leert ons echter dat deze signalen bij de IND niet bekend zijn. Dit betekent dat het bij de IND niet bekend is dat er mogelijk onduidelijkheid bestaat onder inburgeraars over de (on)mogelijkheden betreffende naturalisatie, hoewel de gemeenten wel aangeven dat er bij hen vragen binnenkomen over deze onduidelijkheid.

Volgens een sleutelpersoon in Den Haag speelt onduidelijkheid wat betreft de **medische ontheffing** ook regelmatig een rol bij de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep. Er zijn bijvoorbeeld mensen die in het verleden een ontheffing hebben gekregen op medische gronden, maar deze is slechts beperkt geldig. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij de doelgroep. Zo omschreef een sleutelfiguur uit Den Haag de vragen die ze over inburgering kreeg van de doelgroep:

*“Het gros van de vragen ging over de beschikking (vrijstelling, red.) die ze hebben gekregen op medische gronden of voldoende bewezen inspanning. Mensen kregen in 2007 een beschikking, maar die had een houdbaarheidsdatum. Mensen wilden een paspoort aanvragen, maar dat kon niet. Zij (de inburgeraars) vroegen een verlenging aan, maar dat kon niet omdat ze daar niet meer onder vielen (onder een medische ontheffing, red.).”*

Er is ook een groep te identificeren met andere wensen. Zo zegt een sleutelpersoon in Den Haag dat het beeld van de ‘kwetsbare inburgeraar’ niet altijd klopt en dat veel leden van de doelgroep hun plek in de maatschappij zelf hebben gevonden. Gemeenten en sleutelpersonen stellen dat er dus ook een groep is die **geen behoefte** heeft om in te burgeren. Dit komt bijvoorbeeld doordat ze zich zonder inburgering goed redden in de maatschappij of een hecht eigen netwerk hebben waardoor ze zelfredzaam zijn. Een deel van deze groep is oudkomer, sommigen van hen zijn al twintig of dertig jaar in Nederland en spreken Nederlands (of Engels) en hebben een baan. Er is echter ook een deel dat analfabeet is en geen Nederlands spreekt, en bijvoorbeeld hun kinderen voor zich laat vertalen.

Vanuit de interviews komen er dus aanwijzingen naar voren dat de groep mensen die geen behoefte hebben om in te burgeren bestaat uit zowel zelfredzame mensen als mensen die afhankelijk zijn van hun eigen netwerk om te participeren in de maatschappij. Ook is er volgens gemeenten een enkeling die niet mag inburgeren van hun partner.

## 2.2 Motivatie, ambities en belemmering t.a.v. inburgering

### Motivatie en ambitie

De doelgroep, sleutelpersonen en gemeenten die wij hebben gesproken zeggen dat het inburgeringstraject gepaard kan gaan met uitdagingen en frustraties. Men wil de taal leren en participeren in de maatschappij, maar persoonlijke omstandigheden of onduidelijkheid voorkomen dit nog regelmatig. De meest voorkomende reden om te willen inburgeren is dan ook het **deelnemen aan de maatschappij** en het zorgen voor zelfredzaamheid. Een opmerking van een inburgeraar in Den Haag is hierbij tekenend:

*“Sinds ik heb gewerkt, heb ik nooit op iemand geteerd, ik was altijd degene die andere mensen hielp. Sinds ik hier ben [in Nederland, red.], ben ik gestopt met alles. Ik ben voor mijn gevoel teruggegaan in de tijd.”*

Het niet kennen van de **taal** is een knelpunt dat de leden van de doelgroep die wij hebben gesproken dagelijks in de weg zit. Zo zegt een respondent uit Den Haag dat zij niet naar de dokter gaat, omdat zij door haar taalachterstand niet duidelijk kan maken waar ze pijn heeft. Ook vermijdt zij interacties met mensen die Nederlands spreken, omdat ze zich schaamt voor haar uitspraak van de taal. Een andere respondent zou ook graag meer hulp willen krijgen bij het spreken van de taal zonder accent. Zij wil graag vrijwilligerswerk doen, maar doet dit nu niet omdat ze de taal niet durft te spreken. Het zelfredzaam meedraaien in de maatschappij is zo een terugkerend thema in de gesprekken met de doelgroep over hun motivaties om in te burgeren.

### Belemmeringen bij inburgering

Een belangrijk knelpunt waardoor de doelgroep belemmerd is (geweest) in hun inburgering is dat zij het vaak **onduidelijk** vonden waar ze terecht konden voor hun inburgering. Dit moesten zij naar eigen zeggen vaak zelf uitvinden. Hierover was weinig tot geen contact met de gemeente, waardoor zij zelf op zoek moesten naar contacten, regels en organisaties. Dit geldt voor zowel de respondenten in Den Haag als Almelo. Volgens een sleutelfiguur uit Utrecht kan deze onduidelijkheid ervoor zorgen dat inburgeraars ‘tegen een muur aanlopen’ wanneer ze willen inburgeren, vooral wanneer dit gepaard gaat met uitgebreide gemeentelijke bureaucratie. De sleutelfiguur geeft hiervoor het onderstaande voorbeeld:

*“Er is ook een groep binnen de doelgroep die wel taaltrajecten heeft gevolgd, al dan niet volledig, maar zij gingen dan samen aan taalverbetering werken. Bijvoorbeeld informeel via buurthuizen, in plaats van erkende taalscholen. Volgens de wetgever [de gemeente, red.] mogen die uren niet meetellen als inspanning bij de inburgering. Dat is één brok bureaucratie. Mensen weten niet altijd het hele bureaucratische proces. Ze begrijpen niet waarom de inspanning niet kan worden meegeteld.”*

Bovenstaande quote laat de complexiteit van regels zien. Enkele sleutelfiguren voegen daar aan toe dat sommige inburgeraars bijvoorbeeld ontheffing probeerde aan te vragen, maar dat tijdens de aanvraag bleek dat de administratie van de taalschool niet op orde was, of dat de taalschool zelfs niet meer bestond. In die gevallen wordt het volgens hen heel lastig om ontheffing te regelen.<sup>12</sup>

Een ander gevolg van deze onduidelijkheid was dat het voor veel leden van de doelgroep lastig was om taalscholen te vinden die voldeden aan hun **eigen wensen**. Zo is het voor één gesproken inburgeraar belangrijk om een taalschool te vinden waarbij vrouwen en mannen gescheiden zijn, en geven twee vrouwen met jonge kinderen aan dat het voor hen belangrijk is om een taalschool te vinden waarbij ze hun kind kunnen meenemen. Het vinden van deze taalscholen voelde als een moeilijke tot onmogelijke zoektocht voor hen, met name vanwege het gebrek aan ondersteuning die ze hierbij ondervonden. De geïnterviewde personen uit de Wi2007-doelgroep die wij hebben gesproken wisten hierdoor vaak niet welk

<sup>12</sup> In de opmerking van deze respondent lijkt de regelgeving van de Wi2013 door te schemeren. Dit kenmerkt de onduidelijkheid die er blijkt te bestaan over de verschillen in de inburgeringsstelsels van 2007 en 2013 bij gemeentelijke beleidsadviseurs.

taalaanbod voor hen geschikt was en hoe zij dit konden regelen. Een veelzeggend voorbeeld is dat een respondent zei ruim tweeduizend euro kwijt te zijn geweest aan taalonderwijs dat uiteindelijk niet bleek te passen bij haar inburgeringstraject.

Het **financiële aspect** van het inburgeringstraject is ook een belangrijk thema in de gesprekken met de inburgeraars. Het valt hen vaak zwaar dat zij zelf een eigen bijdrage moesten doen, bovenop de andere kosten die bij de inburgering komen kijken (zoals mogelijke boetes bij onvoorziene uitloop van het inburgeringstraject, of het aanvragen van een ID-bewijs ten behoeve van naturalisatie, etc.). Het afsluiten van een lening voor deze kosten was ten tijde van de Wi2007 niet mogelijk. Inburgeraars kozen er daarom in sommige gevallen voor om hun geld te gebruiken voor andere dingen, in plaats van dit te besteden aan kosten voor het inburgeringstraject.

Tot slot zeggen twee respondenten dat het voor hen lastig is om **tijd** te vinden voor inburgering. Zij werken vijf dagen per week, waardoor er weinig tijd over is om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Taallessen zijn volgens hen bijvoorbeeld vrijwel altijd overdag, tijdens werktijden. Dit maakt het voor hen onmogelijk om deze lessen te volgen.

### 2.3 Ondersteuningsbehoefte richting gemeente

De motivaties en belemmeringen ten aanzien van de inburgeringsplicht van inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd komen samen in de ondersteuningsbehoeften die voor hen belangrijk zijn. De geïnterviewde inburgeraars zeggen dat:

- Zij **betere voorlichting** willen over het aanbod van taalscholen. Een aantal inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd met wie is gesproken ervaren onduidelijkheid over welke taalscholen voor hen geschikt zijn en welke betrouwbaar zijn. Ook kan het voor hen onduidelijk zijn welke taallessen meetellen bij hun inspanningsplicht en welke taallessen niet.
- Zij hulp zouden willen bij het naturaliseren. Hier is nog regelmatig onduidelijkheid over, met name over de (on)mogelijkheid van naturalisatie bij het toekennen van ontheffingen. Een betere informatievoorziening hierover zou hierbij kunnen helpen.
- Zij zouden willen dat **gewerkte uren** ook meetellen als ‘inburgeruren’ en dat niet alleen het aantal uren taalonderwijs hiervoor meetelt. Dit is volgens hen nu niet mogelijk. Dit sluit aan bij de wens van de sleutelpersoon bij de gemeente Den Haag. Deze persoon vond dat de inburgeringseisen voor de doelgroep versoepeld kunnen worden door bijvoorbeeld meer te kijken naar competenties, in plaats van dat mensen moeten bewijzen dat ze bepaalde dingen kunnen door middel van examens.
- Zij zouden willen dat er door de gemeente een aanbod gefaciliteerd wordt dat beter aansluit op hun werkweek. Inburgeraars die werken hebben vaak **geen tijd** om in te burgeren omdat zij hele dagen werken en merken dat het ondersteuningsaanbod hier niet goed op aansluit.
- Zij worden beperkt in hun maatschappelijke participatie door hun gebrekkige **Nederlandse taalvaardigheid**, of omdat ze dit niet durven te spreken. Zij zouden willen dat de gemeente hen beter helpt bij het oefenen met spreken.
- Zij zouden **maatwerk** willen zien bij het taalaanbod. Zo geeft een enkeling aan dat zij zouden willen dat mannen en vrouwen tijdens taallessen gescheiden worden, er een breder aanbod voor jonge moeders is die hun kinderen moeten meenemen, of er les op niveau wordt gegeven in plaats van meerdere taalniveaus door elkaar.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Beleid en perspectief van gemeenten

# 3



## 3 Beleid en perspectief van gemeenten

In dit hoofdstuk komt het perspectief van de gemeenten aan bod. We bespreken in hoeverre gemeenten zicht hebben op de inburgeraars onder de Wi2007 en wat hun beleid is ten aanzien van de groep. Ook gaan we in op de ondersteuning die gemeenten nodig hebben vanuit het Rijk om zich op de groep te richten. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de **tien gesprekken** die wij met gemeenten gevoerd hebben.

### 3.1 Huidig beleid ten aanzien van de groep

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven woont iets meer dan de helft van de doelgroep (4.400 mensen) in de tien grootste gemeenten. Gemiddeld wonen er dus slechts tien personen uit de doelgroep in de andere Nederlandse gemeenten. Daarvan zullen er 2 à 3 personen in de bijstand zitten (28 procent van de doelgroep zit in de bijstand). Door deze kleine hoeveelheden hebben veel gemeenten geen mogelijkheden om beleid te voeren, zij zullen alleen actie ondernemen op vragen van personen die aankloppen voor specifieke ondersteuning.

Net als de sleutelfiguren geven ook de gemeenten aan dat met name inburgeraars die een **uitkering** ontvangen in beeld zijn, bijvoorbeeld via contacten met een klantmanager. Gemeenten stellen dat deze groep wordt begeleid op basis van de Participatiewet en niet op basis van het bestaan van de inburgeringsplicht. Daarnaast zeggen ze ook dat de groep met een **hulpvraag** (bijvoorbeeld met betrekking tot mogelijkheden op naturalisatie) in beeld is. De groep die zich weet te redden, die geen vragen heeft, of die aan het werk is, is over het algemeen niet in beeld bij gemeenten.

Dit komt voort uit het uitgangspunt van gemeenten dat de **vraag van de burger** leidend is. Deze vraag kan over inburgering gaan, maar ook over een ander thema. Het voldoen aan de inburgeringsplicht is op zichzelf voor de meeste gemeenten minder belangrijk. Voor gemeenten staat de vraag centraal: wat heeft de persoon nodig om actief mee te doen aan de samenleving? Wanneer inburgeraars zelfredzaam zijn en de gemeente niet zelf benaderen met vragen, is er dus over het algemeen geen contact en vallen ze buiten het gezichtsveld van gemeenten.

*“Voor ons is het belangrijkste dat we ondersteuning bieden gericht op participeren. Via werk, of op andere manieren. Inburgering halen an sich is minder belangrijk voor ons. Behalve als het belangrijk is voor de situatie van mensen.”*

De meeste gemeenten die we gesproken hebben, zeggen geen specifiek beleid of instrumenten in te zetten voor de Wi2007-groep die hun inburgering nog niet voltooid heeft. Een aantal steden zet echter wel actief in op de groep. Dit betreft de onderstaande gemeenten.

#### Den Haag

Deze gemeente is bezig om in kaart te brengen wie van de inburgeraars nog inburgeringsplichtig is onder de Wi2007. Hierbij wordt bekeken wat het profiel is van deze groep en welke behoefte er bestaat onder de groep. De gemeente maakt gebruik van een eigen klantenbestand (van bijstandsgerechtigden). In het klantenbestand zitten 300 personen waarvan er nog 220 inburgeringsplichtig zijn. Ongeveer 100 van hen (die in de veronderstelling waren onder de Wi2007 te vallen) hebben bij de gemeente aangeklopt met vragen over hun inburgering en naturalisatie. Slechts ‘een enkeling’ viel volgens de gemeente daadwerkelijk onder de Wi2007-doelgroep. In gesprekken tussen de gemeente en inburgeraars onder de Wi2007 komt naar voren dat er met name vragen zijn over verlengingen van **medische beschikkingen**. Daarnaast ziet de gemeente ook dat er vragen zijn over **naturalisatie**. De gemeente stelt dat, naar aanleiding van de gevoerde gesprekken, het beeld van de kwetsbare inburgeraar moet worden aangepast. Het is de gemeente onduidelijk welke vervolgstappen zij moet ondernemen om deze groep te ondersteunen.

#### Utrecht

Een paar jaar geleden is een oproep uitgezet voor inburgeraars Wi2007 die nog inburgeringsplichtig waren, voor een **gesprek met de gemeente**. Destijds heeft een redelijk aandeel van de groep zich gemeld

en is in gesprek gegaan met de gemeente. Een aantal van hen heeft alsnog het inburgeringsexamen gehaald, of is in aanmerking gekomen voor ontheffing. Sindsdien is er niet meer actief op de groep ingezet, en ligt de benadering van de groep stil, onder andere omdat met diegenen die zich hebben aangemeld al gesproken is, en zich geen nieuwe personen hebben gemeld.

#### Rotterdam

Recentelijk zijn de uitkeringsgerechtigden van de doelgroep actief benaderd, wat heeft geleid tot ongeveer 100 gesprekken. Dit is ongeveer 12,5 procent van het totale aantal inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet ingeburgerd zijn in Rotterdam. Op basis hiervan is in kaart gebracht **wat de groep nodig heeft** om alsnog in te burgeren. In sommige gevallen was alleen nog examentraining nodig, anderen hadden behoefte aan een compleet inburgeringstraject. Het gaat hierbij dus alleen om de groep die een uitkering ontvangt. De groep die zichzelf kan redden, bijvoorbeeld omdat ze werken, is niet in beeld.

#### Almere

Ook deze gemeente heeft alle inburgeringsplichtigen van de Wi2007 groep<sup>13</sup> in 2020 aangeschreven die nog niet voldaan hadden aan hun inburgeringsplicht. De doelgroep had de mogelijkheid om alsnog het inburgeringsexamen af te leggen (wanneer zij dit nog nooit gedaan hadden), of een herexamen te doen als ze al eerder examen hadden gedaan. Voor diegene die niet in staat waren de kosten voor het (her)examen te betalen, bestond de mogelijkheid dat de gemeente dit financierde. Een klein aantal van de groep haalde vervolgens het examen. Een groot deel van de groep is echter **ontheven** op basis van voldoende inspanning. Dit was de groep die het (her)examen deed, maar dit niet haalde.

De gemeenten die actief bezig zijn geweest de groep te benaderen, geven hiervoor verschillende redenen. Met name het behouden van een **overzicht** van de inburgeringsplichtigen van de Wi2007-groep wordt benoemd, zeker gelet op het in werking treden van de nieuwe wet inburgering. Gemeenten wilden daarom het oude stelsel van de Wi2007 'netjes afronden', ook om te voorkomen dat er **drie stelsels** (Wi2007, Wi2013 en Wi2021) naast elkaar zouden bestaan. Bij sommige gemeenten speelde ook een praktische aanleiding mee. Ze kregen namelijk regelmatig vragen van de Wi2007-groep, waardoor de urgentie bestond om energie te steken in de groep.

*"Het gaat om burgers met een vraag. Als gemeente dien je antwoord te geven en ze op weg te helpen. Dat is je rol als gemeente."*

Aangezien gemeenten geen financiering vanuit de Rijksoverheid meer ontvangen voor deze groep, hebben zij hun acties voor de groep gefinancierd uit eigen budget (bijvoorbeeld uit taalmiddelen). De mogelijkheid om eigen middelen in te zetten is echter onder andere afhankelijk van de politieke wil in een gemeente. Zoals een gemeente zegt: *"Wij hebben het geluk dat een wethouder zich richtte op de groep"*.

#### Draagvlak om de groep alsnog te laten inburgeren

Er zijn dus gemeenten die geen actief beleid hebben voor de groep, maar ook gemeenten die acties hebben ondernomen maar waar nog een 'restgroep' is overgebleven die ze niet hebben kunnen bereiken. Voor beide groepen geldt dat zij op dit moment **niet voldoende middelen, kennis en capaciteit** hebben om actief op de (rest)groep in te zetten. De prioriteit ligt met name bij de implementatie van de nieuwe wet inburgering.

Naast de kwestie van een tekort aan middelen en capaciteit, speelt voor veel gemeenten de principiële vraag hoeveel energie nog gestoken moet worden in de inburgeringsplichtigen van de Wi2007-groep. Met name de groep die al actief meedoet in de samenleving, bijvoorbeeld omdat ze werken en voldoende Nederlands spreken, voldoet volgens de gemeenten al aan het doel van de inburgering (namelijk participatie). De meeste gemeenten zijn dan ook van mening dat er voor deze groep geen extra inspanningen verricht moeten worden gericht op het behalen van de inburgering.

*"Inburgeren is niet het doel, maar meedoen in de samenleving is het doel."*

<sup>13</sup> En die ook uitkeringsgerechtigd waren.

Naast de groep die al participeert, blijkt uit het vorige hoofdstuk dat er ook een groep is die nog niet actief meedoet in de samenleving, onder andere omdat ze geen baan hebben, en bijvoorbeeld weinig Nederlands spreken. Gemeenten stellen dat vooral deze groep aandacht nodig heeft. Deels vanuit het perspectief van de Participatiewet, en omdat een deel van hen zelf ook voor ondersteuning bij de gemeente aanklopt.

*“Je kan als gemeente niet alles op je bordje nemen. Als ze toch hun weg gevonden hebben en hier al zo lang wonen, dan moet je je daar niet op richten als gemeente. Als ze zich niet redden, poppen ze ergens bij ons op en pakken we het op dat moment op.”*

*“Ons uitgangspunt is: wel faciliteren als er een vraag is vanuit de burger, maar actief iets doen met de groep is ingewikkeld [vanwege tekort aan middelen, red.]”*

### Handhaving

Geen van de gemeenten waarmee is gesproken voert op dit moment nog actieve handhaving uit. Dit komt met name doordat gemeenten hier **geen financiële middelen** meer voor krijgen. Daarnaast is handhaving gericht op **gedragsverandering**, en is dit alleen effectief als het gecombineerd wordt met een aanbod. Omdat gemeenten geen aanbod kunnen doen wat betreft inburgeringscursussen wordt er op dit moment geen prioriteit gegeven aan handhaving.

*“Je komt steeds dezelfde mensen tegen in het kader van de handhaving. Vaak spelen er meerdere problemen, re-integratie is nauwelijks aan de orde. Dan heeft handhaving niet zo veel zin omdat we geen nieuw inburgeringstraject kunnen aanbieden. We hebben dus de keuze gemaakt om niet te handhaven; deels vanwege het tekort aan middelen, deels vanwege de problematiek van de groep.”*

## 3.2 Benodigde ondersteuning vanuit het Rijk

*“Op dit moment bestaan er drie stelsels naast elkaar. Voor het ene stelsel is de gemeente verantwoordelijk, voor de andere niet. Dat moet je goed gescheiden houden, en dit is erg arbeidsintensief voor de uitvoering.”*

Wanneer we gemeenten vragen naar de behoefte aan ondersteuning van het Rijk, antwoorden ze unaniem dat ze vooral **meer capaciteit, kennis en middelen** nodig hebben om actief met de groep aan de slag te gaan. Een sleutelfiguur geeft aan dat het noodzakelijk is dat het ministerie van SZW de regie en coördinatie moet nemen op verdere activiteiten om de Wi2007 groep uit te laten stromen. De middelen zouden dan ingezet kunnen worden om een inburgeringsaanbod voor de groep te creëren (bijvoorbeeld taallessen of een heel inburgeringstraject) en voor de handhaving.

Hierbij zien we een verschil tussen kleine en grotere gemeenten: kleine gemeenten hebben minder ruimte om op de groep in te zetten dan grotere. Zoals een grotere gemeente zelf zegt:

*“Onze capaciteit voor de groep is minimaal, maar we hebben wel menskracht. Zodra daar echter ruimte ontstaat, gaat deze naar de nieuwe wet. Maar we hebben het wel makkelijker dan kleine gemeenten.”*

Daarnaast is er behoefte aan **betere informatievoorziening** met betrekking tot de regelgeving voor de Wi2007-groep. De gemeenten stellen de criteria voor het ontheffen van de inburgeringsplicht (voor de Wi2007) zelf op, ze kunnen deze dus ook zelf aanpassen of verruimen. Sommige gemeenten lijken dit niet weten, en verwarren de regelgeving met de Wi2013. De informatievoorziening hierover is ook gebrekkig. Hierin kan een taak liggen voor het Rijk.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Conclusies en aanbevelingen

# 4

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Bevindingen op hoofdlijnen

De kwantitatieve analyses en de gesprekken met de gemeenten, sleutelfiguren en inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd, bieden ons inzichten over de kenmerken van de doelgroep, de knelpunten en behoeften bij hun inburgering, en de mogelijkheden om de groep te laten uitstromen.

#### De doelgroep

De DUO-data en de CBS-data laten zien dat de groep inburgeringsplichtigen die nog moeten inburgeren onder de Wi2007 niet zo groot is. Het gaat om minder dan 8.000 personen, en de groep lijkt jaarlijks kleiner te worden. Ongeveer twee derde van de groep is ouder dan 45 jaar. De data toont dat de twee grootste groepen bestaan uit Marokkanen en Chinezen (bijna veertig procent van de gehele Wi2007-groep die nog moet inburgeren is Chinees of Marokkaan). Verder bevinden de meeste personen uit de doelgroep zich, zoals verwacht, in de grote steden, met name Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. CBS-data maakt zichtbaar dat veertig procent van de doelgroep werkt, terwijl iets minder dan een derde (ongeveer 28%) in de bijstand zit. Tabel 2.2 laat zien dat 55 procent van de doelgroep (ongeveer 4.400 mensen) in tien gemeenten woont. Dat betekent dat er gemiddeld in de andere Nederlandse gemeenten slechts tien personen uit de doelgroep wonen. Bovendien zullen er daarvan dus 2 à 3 personen in de bijstand zitten.<sup>14</sup> Dat is te weinig voor gemeenten om beleid voor te schrijven.

Uit de gesprekken leren wij andere kenmerken van deze Wi2007-groep. De doelgroep bestaat uit een **diverse groep inburgeraars**, zowel wat betreft persoonlijke kenmerken (leeftijd, geslacht, woonplaats, afkomst) als de mate van zelfredzaamheid.

- Er is een groep inburgeraars die zich goed kan redden en **geen ondersteuningsbehoeften** heeft. Zij zijn bijvoorbeeld werkzaam (volgens de CBS-data is dit veertig procent van de doelgroep), redelijk taalvaardig of worden ondersteund door hun netwerk (vrienden, familie, gemeenschap). Dit is de groep die het minst zichtbaar is bij gemeenten. Wel kan de behoefte ontstaan binnen deze doelgroep om te **naturaliseren**. Een voorbeeld van een zelfredzame groep zijn de Chinezen die relatief vaak werknemer of zelfstandige zijn.
- Daarnaast is er een groep inburgeraars met verschillende vormen van (multi)problematiek (fysiek, mentaal, financieel, etc.), die **wel ondersteuning nodig** heeft. Deze groep is beter zichtbaar, omdat ze vaak bijstand ontvangen of een andere hulpvraag hebben.

De diversiteit binnen de doelgroep is ook terug te zien in de redenen waarom zij niet zijn ingeburgerd, hun wensen ten aanzien van het inburgeringstraject en de ondersteuning die zij eventueel nodig hebben om in te burgeren. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste punten.

**Tabel 4.1 Wensen, knelpunten en ondersteuningsbehoeften van de doelgroep**

<b>Wensen</b>	Geen behoefte (zelfredzaam)
	Participatie
	Taalvaardigheid
	Naturalisatie
	Medische ontheffing
<b>Knelpunten</b>	Geen behoefte (zelfredzaam)
	Medische problematiek
	Onduidelijkheid wetgeving
	Niveau niet aankunnen
	Financiële aspect
<b>Ondersteuningsbehoeften</b>	Geen behoefte (zelfredzaam)
	Betere voorlichting regelgeving
	Versoepelde eisen (maatwerk taalaanbod en maatwerk voor werkenden)
	Taalvaardigheid kunnen oefenen
	Hulp bij naturalisatie

<sup>14</sup> Een grote gemeente als Eindhoven heeft ongeveer 240 personen die vallen onder de Wi2007 groep. Daarvan zit dus gemiddeld genomen ongeveer 28 procent in de bijstand, dat gaat over iets minder dan 70 personen.

Slechts een handvol gemeenten heeft zicht op de groep inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd. De (on)zichtbaarheid van de doelgroep bij gemeenten komt voort uit een aantal oorzaken.

- De **vraag van de inburgeraar** is leidend in het contact tussen de inburgeraar en de gemeente. Als de inburgeraar geen ondersteuningsbehoeften heeft, dan zal er in de meeste gevallen geen contact en zichtbaarheid zijn.
- De groep Wi2007-inburgeraars die nog niet aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan is van **relatief kleine omvang**, wat de vindbaarheid van de doelgroep bemoeilijkt.
- De gemeenten die wel zicht hebben op de doelgroep vinden dit noodzakelijk om een **overzicht** te behouden van de inburgeraars, met name met het oog op het in werking treden van de nieuwe wet inburgering.
- Zowel gemeenten die actief beleid hebben ten aanzien van de doelgroep als gemeenten die dit niet hebben, stellen dat zij **niet voldoende middelen** hebben om actief op de doelgroep in te zetten. Ook vragen zij zich in veel gevallen af **hoeveel energie** er nog in de groep geïnvesteerd moet worden.
- Alle ondervraagde gemeenten zeggen **geen actieve handhaving** uit te voeren. Dit komt met name door een gebrek aan financiële middelen en passend cursusaanbod voor de Wi2007-groep. Dit is dan ook de belangrijkste ondersteuningsbehoeften die zij hebben om actief met groep aan de slag te gaan.

## 4.2 Beleidsopties voor de toekomst

### *Vier groepen te onderscheiden die vallen onder de Wi2007*

Op basis van de gesprekken met gemeenten, sleutelfiguren en inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet ingeburgerd zijn, is de doelgroep van het onderzoek te onderscheiden in vier groepen. Deze worden hieronder besproken, samen met een omschrijving van de (on)mogelijkheden voor de uitstroom uit de inburgering voor de betreffende groep.<sup>15</sup>

#### 1. Groepen die mogelijk nog het inburgeringsexamen kunnen halen

##### *Mogelijkheden voor uitstroom*

Het verschilt per persoon wat nodig is om het inburgeringsexamen alsnog te halen: sommigen hebben alleen examentraining nodig om voor het diploma te kunnen slagen, maar anderen hebben nog een heel inburgeringstraject nodig. Maatwerk is voor deze groep dus essentieel.

##### *Knelpunten bij het opnieuw aanbieden van een inburgeringstraject*

Het aanbieden van een traject heeft alleen zin voor personen die nog leerbaar zijn en het examen kunnen én willen halen, de verwachting is dat dat voor de meerderheid van de groep niet zal gelden. Vaak was er namelijk ten tijde van de Wi2007 sprake van bepaalde problematiek waardoor iemand niet voldaan heeft aan de inburgeringsplicht. De vraag is dan wat het opnieuw aanbieden van een cursus nog zou kunnen opleveren. De groep die alsnog een examen kan halen en dit ook wil, zal dus naar verwachting klein zijn. Daarnaast krijgen gemeenten op dit moment geen (financiële) middelen meer voor het aanbieden van trajecten.

#### 2. Werkende groepen die mogelijk nog voor ontheffing Aantoonbaar voldoende ingeburgerd (AVI) in aanmerking komen

Het gaat hierbij om groepen die theoretisch gezien in aanmerking kunnen komen voor een AVI-ontheffing (zie ook hoofdstuk 1 voor een omschrijving van deze ontheffing), maar voor wie dit om verschillende redenen niet is toegekend. Het kan ook gaan om groepen die *nét* niet aan de criteria voldoen. Een voorbeeld van zo'n groep zouden de werkenden kunnen zijn. Zoals eerder beschreven werkt ongeveer veertig procent van de inburgeraars onder de Wi2007 die nog moeten inburgeren. Zij redden zichzelf over het algemeen goed zonder ondersteuning en hebben vaak geen behoefte aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Gemeenten pleiten ervoor om (in het kader van de inburgering) geen inspanningen

<sup>15</sup> De kwantitatieve data die beschikbaar waren voor dit onderzoek maakten het niet mogelijk om de grootte van de vier groepen te kwantificeren.

te verrichten voor de mensen uit deze groep, maar om deze vrij te stellen van de inburgeringsplicht. Gemeenten mogen namelijk zelf de criteria voor AGI/AVI bepalen als het gaat om de Wi2007, dus er zijn geen vastgestelde criteria die voor alle gemeenten gelden. De bedoeling van de Wet inburgering is uiteindelijke integratie en dat zou volgens gemeenten leidend moeten zijn in keuzes om inspanningen te verrichten om de inburgeraars onder de Wi2007 alsnog te laten inburgeren. Dit geldt dus onder andere voor personen die kunnen aantonen dat ze participeren en zichzelf kunnen redden. Een beleidsoptie zou daarom kunnen zijn om inburgeraars die werken en/of in voldoende mate participeren te ontheffen van hun inburgeringsplicht op grond van Aantoonbaar Voldoende Ingeburgerd (AVI). Een andere mogelijkheid is om te kijken of ze eventueel meegenomen kunnen worden in het aanbod van de Wi2021.

### **3. Groepen die taallessen hebben gevolgd en mogelijk nog voor ontheffing Aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI) in aanmerking komen**

Het gaat hierbij om groepen die theoretisch gezien in aanmerking kunnen komen voor een AGI-ontheffing (zie ook hoofdstuk 1 voor een omschrijving van deze ontheffing), maar voor wie dit om verschillende redenen niet is toegekend. Het kan ook gaan om groepen die *nét* niet aan de criteria voldoen.

#### *Knelpunten bij het toekennen van ontheffingen (zowel AVI als AGI):*

Op dit moment zal een deel van de groep niet in aanmerking komen voor de ontheffingen AGI (aantoonbaar geleverde inspanningen) of AVI (aantoonbaar voldoende ingeburgerd) zoals de gemeenten de criteria hebben ingevuld. Dit kan volgens de gemeenten komen doordat de bewijslast voor het hebben voldaan aan de criteria lastig te verkrijgen is of verloren is gegaan, bijvoorbeeld omdat taalscholen niet meer bestaan of omdat de administratie niet op orde was, terwijl zij formeel gezien wel al aan de criteria hebben voldaan. Specifiek voor de ontheffing AVI gaat het daarnaast om een groep die zich redelijk kan redden, terwijl gemeenten er juist voor pleiten de focus te leggen op de groepen die ondersteuning nodig hebben.

Ten slotte heeft de inburgeraar in de praktijk weinig aan een ontheffing, het wordt meer omschreven als een 'administratief vinkje' dat gezet kan worden zodat iemand niet meer inburgeringsplichtig is. Heel belangrijk om te beseffen is dat, met een ontheffing, naturalisatie niet direct tot de mogelijkheden behoort. Het voordeel voor de inburgeraar is wel dat er geen dreiging meer is voor handhaving.

#### *Mogelijkheden voor uitstroom (voor zowel AVI als AGI)*

Het gaat in dit geval om groepen die door bureaucratische regels 'vastzitten'. Er wordt door de gemeenten waarmee is gesproken voor gepleit om mensen die zich voldoende hebben ingespannen ruimhartig te ontheffen en aan te passen aan de realiteit en praktijk.<sup>16</sup> Een mogelijkheid om uitstroom te stimuleren kan daarom zijn dat gemeenten hun criteria voor ontheffingen herzien/verruimen, om een grotere groep inburgeraars te kunnen laten uitstromen. Het zou in ieder geval goed zijn om de groep te informeren over het bestaan van de mogelijkheid van ontheffingen. Een groot deel van de groep, met name de oudkomers, weet vaak niet van de mogelijkheden van deze ontheffingen. Zij hebben vaak weerstand om opnieuw een inburgeringstraject te volgen en een examen af te leggen. Voor diegenen die mogelijk in aanmerking komen voor een van de ontheffingen zou het dus goed zijn als ze op de hoogte zijn van de alternatieve opties.

### **4. Groepen waarvoor de gemeente het minder urgent acht om (nu) actief te laten uitstromen**

Ten slotte is er een groep waarvoor gemeenten het niet wenselijk achten om alles op alles te zetten om ze nog actief te laten uitstromen. De mogelijke opbrengsten van het actief inzetten op de inburgering of uitstroom van deze groep is gering. De groep bestaat uit de volgende subgroepen.

#### *Subgroep: personen met complexe problematiek*

Deze groep heeft te maken met complexe problematiek, maar past niet binnen de kaders van de *medische ontheffing*. Het kan gaan om psychische problemen, die niet gediagnosticeerd zijn. Of bijvoorbeeld om daklozen, of mensen met verslavingsproblematiek. Het is volgens gemeenten veelal niet zinvol om deze groep nog een inburgeringstraject aan te bieden. In de keuring voor het vaststellen van medische

<sup>16</sup> Zoals ook benoemd in hoofdstuk 1, mochten gemeenten voor de Wi2007 de criteria voor de ontheffingen zelf bepalen.

problematiek wordt gepleit voor meer maatwerk; bijvoorbeeld de mogelijkheden van huisbezoeken voor personen die niet in staat zijn naar een afspraak voor de keuring te gaan.

#### *Subgroep: personen die tegen de AOW-leeftijd aanlopen*

Personen die bijna de AOW-leeftijd bereiken stromen binnenkort op een natuurlijke wijze uit. Gemeenten vinden het daarom over het algemeen niet nodig om zich nog in te spannen om deze groep een inburgeringstraject aan te bieden.

#### **Overige mogelijkheden**

Naast de bovenstaande mogelijkheden voor uitstroom uit de inburgering worden ook nog twee andere opties genoemd om de kansen voor de groep te verhogen om uit te stromen uit de inburgering.

Meer mogelijkheden voor de Wi2007-doelgroep om gebruik te maken van bepaalde onderdelen van de *Wi2021*. Het kan bijvoorbeeld gaan om het volgen van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), voor het deel van de doelgroep dat een uitkering ontvangt. Daarnaast zou een aantal uren taal gevolgd kunnen worden binnen de zelfredzaamheidsroute.

Integratie en participatie begint bij *taalvaardigheden*. Een (groot) deel van de groep heeft niet voldoende taalniveau om te kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht, of is zelfs analfaabeet. Gemeenten pleiten voor meer mogelijkheden om het taalniveau van diegene die dat willen te verhogen. Het uitvoeren van deze taalroute kan echter ingewikkeld zijn. Als optie wordt genoemd om taallessen aan te bieden in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), deze lessen zijn vaak het eerste wat wordt aangeboden aan laaggeletterden. Op dit moment is dit echter alleen mogelijk voor mensen die hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht. Eventueel zou dit wel ingezet kunnen worden ná het toekennen van een ontheffing. Aangezien mensen dan niet meer inburgeringsplichtig zijn kan op dat moment wel aanspraak gemaakt worden op WEB-gelden. Een andere mogelijkheid is het aanbieden van conversatielessen, voor de groep die redelijk Nederlands spreekt maar zich nog niet comfortabel genoeg voelt om dit te spreken. Een derde optie is het aanbieden van taaltrajecten in het kader van de Participatiewet, voor de mensen die via de bijstand nog in beeld zijn. Ten slotte zou ook een dual traject van taallessen en een stage een mogelijkheid kunnen zijn voor deze groep.

#### **Aandachtspunten wat betreft naturalisatie**

Wat betreft het toekennen van ontheffingen moet men zich ervan bewust zijn dat naturalisatie in de regelgeving van de Wi2007 in principe niet mogelijk is bij een ontheffing op grond van AGI/AVI, terwijl die behoefte wel kan bestaan onder diegene die zijn ontheven. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan dit zorgen voor onduidelijkheid bij de doelgroep. De reden waarom enkele inburgeraars die wij hebben gesproken willen naturaliseren, is omdat zij dan familie in het buitenland kunnen opzoeken. Volgens gemeenten is het belangrijk om te voorkomen dat mensen die nu mogelijk ontheffing krijgen zich later melden met de vraag over mogelijkheden voor naturalisatie. Hierbij is het goed informeren van de doelgroep over de consequenties van een bepaald besluit essentieel. De meeste gemeenten pleiten er daarnaast voor om de eisen voor ontheffing en naturalisatie gelijk te stellen. Als mensen vanwege een bepaalde reden niet meer hoeven in te burgeren, zouden ze volgens de gemeenten ook in aanmerking moeten komen voor naturalisatie.

*“Ik merk dat mensen die van ons ontheffing krijgen, wel frustratie hebben dat ze niet kunnen naturaliseren, ze snappen dat niet.”*

Voor diegenen die alsnog willen naturaliseren (zowel diegenen die nog inburgeringsplichtig zijn als diegenen die dat niet meer zijn omdat ze zijn ontheven), kan de route richting naturalisatie lastig zijn. Om in aanmerking te komen voor naturalisatie dienen mensen of een naturalisatietoets af te leggen, of op medische grond ontheffing te verkrijgen. De meeste gemeenten verwijzen personen met een wens voor naturalisatie door naar de IND. Gemeenten pleiten echter voor meer duidelijke informatie vanuit de IND omdat er vaak veel onduidelijkheid heerst. Regelmatig komen burgers weer terug bij de gemeenten omdat ze de uitleg van de IND niet begrijpen. Daarnaast dient de informatie op een eenvoudige manier gepresenteerd te worden. Op dit moment is namelijk de benodigde leesvaardigheid voor informatie



rondom naturalisatie vrij hoog. Overigens geldt de behoefte aan duidelijke informatie niet alleen voor burgers, maar ook gemeenten hebben behoefte aan meer handvatten en duidelijkheid over de route richting naturalisatie. Ten slotte kunnen ook de kosten een belemmering vormen voor de route richting naturalisatie, deze komen ongeveer neer op 1.000 euro (kosten voor afleggen examen en kosten verzoek naturalisatie bij de IND).

### 4.3 Slotbeschouwing

We sluiten dit rapport af met een slotbeschouwing van een aantal inzichten ter inspiratie en verdere kritische toetsing.

- **Gemeenten zijn over het algemeen blij dat het onderwerp op de kaart wordt gezet.** Ze zijn ook benieuwd naar de uitslagen van het onderzoek, en welke mogelijkheden daaruit kunnen voortvloeien voor de groep.
- **Veel verschillen tussen gemeenten.** Er zijn veel verschillen in wat er nog gebeurt in gemeente ten aanzien van Wi2007 na 2013, nadat ze dus geen financiering meer kregen voor de groep. Sommige gemeenten trokken hun handen er gelijk vanaf. Er zijn dus verschillen tussen gemeenten wat betreft capaciteit, zicht op de groep, kennis ten aanzien van de wet en wat ze de groep nog aanbieden. Ook op welke wijze de groep oudkomers inburgeringsplichtig is gemaakt, verschilt per gemeente. Bij de ene gemeente is het hele bestand doorlopen (en is iedereen die in principe inburgeringsplichtig was ook inburgeringsplichtig gemaakt), maar bij de andere gemeente is niet het hele bestand bekeken (en zijn er dus mensen die in principe inburgeringsplichtig waren niet inburgeringsplichtig gemaakt).
- **Uitvoerbaarheid voor gemeenten.** Voor gemeenten heeft op dit moment de uitvoering van de nieuwe wet inburgering de prioriteit; wanneer ze zich ook voor de groep Wi2007 zouden moeten inzetten, geeft dat meer druk op de capaciteit. Gemeenten zeggen dat zij met name meer capaciteit en middelen nodig hebben om met de doelgroep van de Wi2007 aan de slag te gaan (zie ook het vorige hoofdstuk). Dit geldt met name voor de gemeenten die tot de G10 behoren, omdat hier relatief de meeste inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd wonen. Enkele gemeenten hebben eigen gemeentelijk budget gebruikt om de acties voor het bereiken van de groep uit te financieren. Niet elke gemeente heeft echter de beschikking over deze middelen. Een andere suggestie die genoemd is, is het gebruikmaken van AMIF-subsidies<sup>17</sup>.
- **Centrale aansturing.** Mogelijke aanpassingen, bijvoorbeeld wat betreft de mogelijkheden voor gemeenten om het toekennen van ontheffingen ruimhartiger toe te passen, moeten centraal aangestuurd worden. Dit is met name nodig omdat het voor gemeenten duidelijk moet zijn wat de mogelijkheden zijn om de doelgroep te laten uitstromen binnen de geldende wet- en regelgeving, en onduidelijkheid hierover te beperken.
- **De kennis over de regelgeving van de Wi2007 is soms gebrekkig aanwezig bij betrokkenen.** Uit gesprekken blijkt dat beleidsadviseurs bij gemeenten de regelgeving voor de Wi2013 wel eens verwarreren met de regelgeving voor de Wi2007. Daarnaast bleek dat het vaak lastig was om nog iemand in een gemeente te vinden 'die nog met de doelgroep en dus de wetgeving had gewerkt'. Bovendien is de informatievoorziening over de Wi2007 vrij beperkt. Het is dus belangrijk dat – mochten gemeenten nog iets willen met de Wi2007-groep – de informatievoorziening vanuit het ministerie over mogelijkheden daaromtrent toereikend is.
- **Communicatie naar de doelgroep moet dus heel zorgvuldig gebeuren.** Een belangrijke veelgenoemde reflectie is dat gemeenten zich bewust moeten zijn van het feit dat het voor de doelgroep een verrassing zal zijn om benaderd te worden over de nog openstaande inburgeringsplicht. Het zou angst kunnen oproepen.
- **We hebben weinig zicht op de groep die al werk heeft en die zich zelfstandig redt.** Deze groep is in het algemeen ook niet in beeld bij gemeenten, terwijl het veertig procent van de doelgroep betreft. Het is daarom relevant om meer te leren over de wensen en uitdagingen van de **werkenden**. Het is hiervoor bijvoorbeeld belangrijk om inzicht te krijgen in de kenmerken van het werk – het type werk, het aantal werkuren en contractvorm, bijvoorbeeld. Anderzijds kun je je ook afvragen in hoeverre het van belang is om verder beleid te voeren op inburgering, als deze groep zich al lijkt te redden in

<sup>17</sup> Europese Asiel, Migratie en Integratiefonds.

de maatschappij. Dit is zeker het geval voor de inburgeraars die de noodzaak van (verdere) inburgering voor zichzelf niet meer zien.

- **Toetsen van beleidsopties.** Het feit dat de werving van leden van de doelgroep gepaard ging met uitdagingen en de doelgroep vaak ook niet goed zichtbaar is voor gemeenten, heeft invloed op de mogelijke beleidsopties. De beleidsopties dienen toegespitst te worden op de behoeften van de doelgroep, en hiervoor is een zo compleet mogelijk beeld van de behoeften van de groep nodig. Voor het toetsen van mogelijke beleidsopties is het daarom belangrijk om ook de minder benaderbare inburgeraars te spreken.
- **Doelgroep wordt geleidelijk vanzelf kleiner.** Ten slotte is het belangrijk om nogmaals te benadrukken dat de groep inburgeraars onder de Wi2007 die nog niet zijn ingeburgerd geleidelijk vanzelf kleiner wordt. Dit laat de kwantitatieve analyse van DUO- en CBS-data zien. De doelgroep haalt alsnog zijn of haar examen of wordt ontheven. Tot slot wordt de doelgroep ouder, bereikt de AOW-leeftijd of overlijdt. De vraag dient zich aan wat je nog met deze groep wilt, en of hier inderdaad actief beleid op gevoerd moet worden als inburgeraars zelf geen behoeften hebben.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlage

# B

# Bijlage

**Tabel B.1 Kenmerken van geïnterviewde inburgeraars onder de Wi2007**

Deelnemers	Gemeente	Doelgroep	Nationaliteit
Man, 48	Almelo	Ja	Irak
Man, 71	Almelo	Nee	Irak
Vrouw, 63	Den Haag	Ja	Peru
Vrouw, 36	Den Haag	Ja	Marokko
Vrouw, 34	Den Haag	Ja	Marokko
Vrouw	Den Haag	Nee	Marokko
Vrouw	Den Haag	Nee	Marokko
Vrouw	Den Haag	Nee	Marokko
Vrouw	Den Haag	Nee	Marokko
Man, 39	Amsterdam	Nee	Peru

**Tabel B.2 Kenmerken van gesproken sleutelfiguren**

Sleutelfiguren achtergrond	Gemeente
VluchtelingenWerk	Almelo
Avedan	Almelo
Klantmanager gemeente	Almelo
Casemanager gemeente	Den Haag
Taalcoach	Den Haag
Taalcoach	Den Haag
Klantmanager gemeente	Rotterdam
Klantmanager gemeente	Rotterdam
Projectleider inburgering gemeente	Utrecht
Beleidsadviseur gemeente Utrecht	Utrecht
Beleidsadviseur inburgering	Amsterdam
Taalcoach	Amsterdam
Taalcoach	Amsterdam

**Tabel B.3 Leden van de begeleidingscommissie**

Begeleidingscommissie
Rianne Harteveld
Sander de Hond
Katja Logger
Dorien Malawau
Luuk Mallee
Sander Mateman
Maite Ossesbodde
Ruben Postma
Niels Tubbing
Cindy van der Staaij-Sagius





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

**Regioplan**  
**Jollemanhof 18**  
**1019 GW Amsterdam**  
**T +31(0)20 531 53 15**  
**[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**