



Stichting Civic
voor een goede start van nieuwkomers

Stichting Civic
Danie Theronstraat 2
1091 XT Amsterdam
KVK: 71489177
RSIN: 858735805
info@stichtingcivic.nl
www.stichtingcivic.nl

REACTIE OP TUSSENEVALUATIE WET INBURGERING 2021

1 Inleiding

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) beoogt een snelle en ‘volwaardige’ deelname van nieuwkomers aan de maatschappij te bevorderen. De [Tussenevaluatie Wet inburgering 2021](#) biedt een belangrijk moment om te bezien in hoeverre deze doelen in de praktijk worden gerealiseerd en waar knelpunten en verbetermogelijkheden liggen. Het is daarbij belangrijk om niet alleen te kijken naar de uitvoering van de wet, maar ook naar de bredere gevolgen voor de rechtspositie van inburgeraars en kansen op gelijkwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving.

In de tussenevaluatie wordt het inburgeringsbeleid echter benaderd als een technisch uitvoeringsvraagstuk, terwijl het in essentie een politiek vraagstuk is over wie erbij hoort, onder welke voorwaarden, en wie daarover mag oordelen. De tussenevaluatie schiet tekort in het ter discussie stellen van de problematische normatieve veronderstellingen van het inburgeringsbeleid, zoals het wantrouwend mensbeeld, boetes als stok achter de rug en conditioneel burgerschap.

De Wi2021, het conditionele burgerschap, het boetebeleid en de politieke tendens maken duidelijk dat het stelsel gestoeld is op het idee dat het Nederlanderschap ‘verdiend’ moet worden. Voordat wij in meer detail reageren op de voorliggende Tussenevaluatie Wet inburgering 2021, acht Stichting Civic het belangrijk te benoemen dat wetenschappelijk onderzoek en

ervaringen uit de praktijk hebben laten zien dat precies dit uitgangspunt leidt tot ondermaats inburgeringsbeleid.

Meer specifiek hebben de afgelopen vijftientig jaar inburgeringsbeleid in Nederland het volgende laten zien: zodra er wordt gewerkt met het idee dat nieuwkomers moeten aantonen dat zij persoonlijk 'integreren' in de Nederlandse samenleving, zorgt dit ervoor dat er geen proactief en faciliterend beleid wordt gevoerd dat rekening houdt met de capaciteiten, behoeften en kansen van individuele personen. In plaats daarvan ontstaat er een systeem dat rust op dwang en boete, dat met name de kwetsbaarste inburgeraars financieel en verblijfsrechtelijk treft.

Stichting Civic hoopt in deze reactie duidelijk te maken dat een dergelijke houding van de overheid niet past in een liberaal-democratische rechtsstaat. Daarnaast toont wetenschappelijk onderzoek aan dat deze houding averechts uitpakt, indien het onderliggende doel het bevorderen van 'integratie' is. In deze reactie gaan we in op de uitkomsten van de tussenevaluatie, de signalen zoals geschetst in het rapport [Onbenut potentieel](#) van de Algemene Rekenkamer, het deelonderzoek over de Participatieverklaring en de beleidsambities uit het [Coalitieakkoord 2026 – 2030](#). Vanuit dat perspectief gaan wij in op de gevolgen voor nieuwkomers en doen wij aanbevelingen voor een beleid dat daadwerkelijk bijdraagt aan gelijkwaardig burgerschap van nieuwkomers. Stichting Civic vertrekt in deze reactie vanuit de overtuiging dat beleid dat uitgaat van wantrouwen, sanctionering en conditioneel burgerschap niet kan leiden tot gelijkwaardige maatschappelijke deelname.

2 Tussenevaluatie Wet inburgering 2021 (Wi2021)

2.1 Beleidstheorie achter de Wi2021

Burgerschap vormt een van de meest fundamentele voorwaarden voor gelijkwaardige deelname aan een democratische samenleving. Op de vorige Wet inburgering is brede kritiek geuit, onder meer door de [Algemene Rekenkamer](#). In reactie daarop zijn voor de Wet inburgering 2021 (Wi2021) drie beleidsdoelen geformuleerd: inburgeraars bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (in beginsel niveau B1), doen kennis op van de Nederlandse maatschappij en doorlopen een inburgeringsproces dat vanaf het begin is gericht op participatie¹.

Met deze nieuwe wet beoogt het kabinet dat nieuwkomers snel en volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Volwaardige deelname wordt daarbij gedefinieerd als participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject en het behalen van een zo hoog mogelijk taalniveau. In de [Memorie van Toelichting](#) bij de Wi2021 is opgenomen dat de realisatie van deze beleidsdoelen vraagt om een inburgeringsstelsel dat een tijdige start en voortgang van de inburgering borgt, uitgaat van maatwerk en dualiteit en tegelijkertijd kwaliteit garandeert.

Het centrale uitgangspunt van de Wi2021 bestaat uit twee samenhangende elementen: gemeenten voeren de regie over de uitvoering van de inburgering, terwijl inburgeraars zelf verantwoordelijk blijven voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Volgens de beleidstheorie draagt de gemeentelijke regie bij aan een tijdige start en een snelle doorloop van het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3, p. 10 -11.

inburgeringstraject². Voor een snelle doorloop zijn gemeenten echter ook afhankelijk van landelijke randvoorwaarden, zoals voldoende docenten en kinderopvang.

Daarnaast ontbreekt een duidelijk kader over welke wet voorrang heeft wanneer nieuwkomers bijstand ontvangen. Zij vallen namelijk ook onder de Participatiewet. Voor deze wet is het doel niet zozeer een snelle doorloop van het inburgeringstraject, maar zo snel mogelijk uitstroom uit de bijstand³. De Wi2021 presenteert inburgering vooral als een sturings- en uitvoeringsvraagstuk, terwijl de implicatie hiervan voor gelijkwaardig burgerschap onderbelicht blijft. De nadruk op snelle participatie en uitstroom naar werk, in combinatie met niet toereikende randvoorwaarden en de spanning met de Participatiewet, zet nieuwkomers onder druk en dreigt burgerschap te reduceren tot instrumentele zelfredzaamheid in plaats van gelijkwaardige maatschappelijke erkenning.

2.2 Lerend stelsel: leren of reproduceren?

Het inburgeringsstelsel is vormgegeven als een ‘lerend stelsel’ en is erop gericht ruimte te bieden om mee te bewegen met maatschappelijke opgaven en knelpunten in de uitvoering, zonder dat dit steeds hoeft te leiden tot ingrijpende stelsel- of wetswijzigingen. Het uitgangspunt van een ‘lerend stelsel’ wordt echter vooral ingezet als een manier om het gesprek over de problematische normatieve veronderstellingen van het beleid te vermijden. Een stelsel dat zijn eigen normatieve uitgangspunten niet ter discussie stelt, leert slechts hoe het zichzelf efficiënter kan reproduceren. De tussenevaluatie biedt ook geen aanzetten voor fundamenteel leren. Het Keren-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State laten zien dat het boetestelsel in de inburgering op gespannen voet staat met proportionaliteit en rechtsbescherming. Ondanks deze juridische tik op de vingers zet de staatssecretaris voor Participatie en Integratie het boetebeleid door, waardoor in feite niets wordt geleerd van de rechtelijke toetsing van het Nederlandse inburgeringsbeleid.

2.3 Snel moeten meedoen zonder de juiste randvoorwaarden

Gemeenten geven aan dat het vrijwel onmogelijk is om alle doelstellingen van de Wi2021 en de Participatiewet gelijktijdig uit te voeren. Onzekerheid bestaat over welke prioriteit geldt: snel uit de bijstand, hoogst mogelijke taalverwerving, participatie naar vermogen, het behalen van het inburgeringsdiploma of inzet op kraptesectoren⁴. Daarnaast worden snelle start en voortgang van het inburgeringstraject belemmerd door factoren buiten de directe inburgering, zoals frequente verhuizingen, lange procedures en lange wachttijden voor koppeling aan de gemeente.

De gemiddelde wachttijd tussen toekenning van de asielstatus en koppeling aan de gemeente bedraagt 24 weken, de totale wachttijd tot vaststelling van het PIP gemiddeld 41 weken. Deze wachttijd wordt nauwelijks benut, waardoor onzekerheid bij nieuwkomers hun rust en ruimte voor inburgering beperkt. Het tempo van taallessen blijft vaak laag, mede door het instromen van nieuwe cursisten en het tekort aan NT2-docenten. Tegelijkertijd is de gemeentelijke financiering voor inburgeringsvoorzieningen gedaald; structureel wordt de komende jaren minder begroot voor deze voorzieningen (SPUK)⁵. Hiermee worden gemeenten feitelijk ingezet als bestuurlijke

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3, p. 12.

³ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 11.

⁴ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 39-40.

⁵ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 24.

buffer voor nationaal beleidsfalen. Zij dragen de financiële en uitvoeringsrisico's van een stelsel waarvan de normatieve en financiële randvoorwaarden op rijksniveau worden vastgesteld.

Uit zowel de tussenevaluatie als de bevindingen van de Algemene Rekenkamer blijkt dat inburgeraars over het algemeen gemotiveerd zijn en willen werken aan een goede toekomst in Nederland. Deze motivatie wordt echter vaak belemmerd door lange wachttijden, onduidelijkheid over verwachtingen en de uitdaging om inburgering te combineren met werk of zorgtaken. Onderzoek toont aan dat inburgeraars meer motivatie en tevredenheid ervaren wanneer zij zeggenschap hebben over hun leerroute en wanneer zij autonomie ervaren in de begeleiding⁶. In de huidige inrichting van het stelsel komt dit maatwerk echter onvoldoende tot uiting, terwijl van inburgeraars wel wordt verwacht dat zij individueel verantwoordelijk zijn voor het tijdig afronden van de inburgeringsplicht. Beleidsfalen wordt hiermee geïndividualiseerd en eenzijdig bij de inburgeraar gelegd, terwijl de voortgang en afronding van het traject in belangrijke mate worden beïnvloed door factoren buiten hun directe invloedssfeer.

Deze individualisering van verantwoordelijkheid verhuult bovendien structurele verschillen binnen het stelsel. De tussenevaluatie constateert verschillen tussen asielstatushouders en gezinsmigranten, tussen gemeenten, tussen routes en tussen groepen met verschillende startposities. Deze verschillen worden echter gepresenteerd als praktische uitdagingen, en niet als problematische structurele ongelijkheden in het inburgeringstelsel. Met name de rechtsongelijkheid tussen groepen die wel ondersteund en gefaciliteerd worden (statushouders) en groepen die grotendeels zelf moeten betalen (gezins- en overige migranten) wordt niet fundamenteel bevestigd.

2.4 Aansluiting op de arbeidsmarkt faalt

De aansluiting tussen inburgering en de arbeidsmarkt blijft in de praktijk beperkt. Hoewel de Wi2021 uitgaat van drie inburgeringsroutes en gemeentelijke regie op kwaliteit en aanbod, is het taalaanbod in veel gemeenten beperkt. Sinds de inwerkingtreding van de wet is het aantal taalscholen afgenomen, waardoor gemeenten soms weinig of geen keuze hebben in taalaanbieders. Dit beperkt hun mogelijkheden om bij te sturen wanneer de kwaliteit van het taalonderwijs tekortschiet en om maatwerk te bieden dat aansluit bij de achtergrond en ambities van individuele nieuwkomers⁷. Binnen de Z-route nemen bovendien meer inburgeraars deel dan vooraf werd verwacht. In deze route moeten deelnemers een groot aantal uren maken, wat in de praktijk ten koste kan gaan van daadwerkelijke participatie in de samenleving⁸.

Door de druk aan het werk te gaan vinden nieuwkomers vaak laagbetaalde, tijdelijke banen met beperkte scholingseisen, zoals in de horeca, via uitzendbureaus of als flitsbezorger. In deze sectoren is taalvaardigheid van beperkt belang, wat de taalverwerving via werk beperkt. Tegelijkertijd worden zij door hun beperkte taalniveau vaak uitgesloten van banen in de kraptesectoren, waar een basiskennis van de taal wel vereist is. De aansluiting van de inburgering op de arbeidsmarkt schiet hiermee ernstig tekort en beperkt structureel de kansen op gelijkwaardige deelname aan de samenleving.

⁶ Tussenevaluatie Wet inburgering 2021, Regioplan 2026, 11.

⁷ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 9.

⁸ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 44.

3 Taalverwerving en inburgering

3.1 De illusie van maatwerk

De Wi2021 is gericht op het leveren van maatwerk en meer afgestemde begeleiding, als reactie op de evaluatie van het vorige inburgeringstelsel. Het streeft ernaar om inburgeraars op een B1-taalniveau te krijgen, maar biedt tegelijkertijd de mogelijkheid de inburgeringsplicht via verschillende ‘routes’ af te ronden. Tegelijkertijd verhoogt de wet de taaleis voor alle inburgeraars en vervallen vrijwel alle ontheffingsgronden. Het maatschappelijk doel ‘volwaardig meedoen’ werd door de minister van SZW vertaald naar het hoogst haalbare taalniveau. De meeste inburgeraars volgen de B1-route, maar taalaanbieders verwachten dat een aanzienlijk deel na 600 uur taalonderwijs alsnog moet afschalen naar taalniveau A2. Ook inburgeraars in de B1-route noemen soms dat ze liever onderwijs volgen op een lager niveau, hoewel er ook inburgeraars zijn die het taalniveau juist te laag vinden⁹. Met name veel moeten leren in een korte tijd, de combinatie van werk, inburgering en zorgtaken en gezondheidsproblemen zijn factoren die de inburgering moeilijk maken¹⁰. In de praktijk blijkt dat maatwerk, zoals bedoeld in de wetstheorie, ook op het gebied van taalniveau moeilijk te realiseren is waardoor de Wi2021 niet de verandering brengt die het beoogde. Stichting Civic verwerpt de illusie van maatwerk binnen een dwingend sanctionerend stelsel. Boetes, uniforme resultaatsverplichtingen, een uniforme taaleis en het uniforme streven naar snelle arbeidsparticipatie ondermijnen de belofte van maatwerk.

3.2 Verhoogde taaleis als instrument van uitsluiting

In het kort is de reactie van Stichting Civic dat de ambitie het hoogst mogelijke taalniveau te bereiken bij alle inwoners van Nederland, dus ook bij nieuwkomers en nieuwe Nederlanders, de juiste is. Alleen betekent dit niet dat voor alle inburgeraars een uniforme taaleis van B1 moet gelden bij het naturalisatieproces. Onderzoek laat zien dat een B1-norm met beperkte ontheffingsmogelijkheden structureel leidt tot lagere naturalisatieratio's¹¹. Deze onderzoeken tonen aan dat verhoogde taaleisen vooral getraumatiseerde vluchtelingen en mensen in achterstandsposities, laaggeletterden en laagopgeleiden uitsluiten van burgerschap.

Naturalisatie wordt daarmee in belangrijke mate afhankelijk van opleidingsniveau en uiteindelijk behaalde taalniveau, wat ertoe kan leiden dat bepaalde groepen nieuwkomers buiten hun schuld en vermogens om permanent worden uitgesloten van burgerschap. Dit draagt bij aan een vermijdbaar democratisch tekort en heeft verstrekende gevolgen voor nieuwkomers die wel duurzaam in Nederland verblijven, maar geen toegang krijgen tot de meest zekere verblijfsstatus, volledige mobiliteitsrechten en gelijke burgerschapsrechten. Tegen deze achtergrond acht Stichting Civic het een wezenlijke vraag of het hanteren van een generiek streefdoel B1, zonder voldoende rekening te houden met verschillen in leerbaarheid, eerlijk en doeltreffend bijdraagt aan de doelstellingen van de Wi2021.

⁹ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 21.

¹⁰ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 42; Tussenevaluatie Wet inburgering 2021, Regioplan 2026, 12.

¹¹ Van Oers, R. (2013). *Deserving citizenship: Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom* (Vol. 31). Martinus Nijhoff Publishers; Van Oers, R. (2021). *Deserving citizenship in Germany and The Netherlands. Citizenship tests in liberal democracies*. *Ethnicities*, 21(2), 271-288.

4 **Beleidsmatige nadruk op snelle uitstroom**

4.1 **Het utilitaire mensbeeld van inburgering**

Stichting Civic is kritisch op de beleidsmatige nadruk op snelle arbeidsparticipatie als maatstaf voor succesvolle inburgering. Zowel de tussenevaluatie als het rapport van de Algemene Rekenkamer leggen een sterke nadruk op werk en economische inzetbaarheid. De titel ‘*Onbenut potentieel*’ getuigt van een utilistisch mensbeeld waarin mensen worden gewaardeerd op hun instrumentele waarde en arbeidsproductiviteit. Burgerschap wordt daarmee gekoppeld aan economische prestaties, een vorm van verdiend burgerschap die Stichting Civic principieel verwerpt.

4.2 **Tijdelijke banen belemmeren taalverwerving**

De beleidsmatige nadruk op snelle uitstroom naar betaald werk kan taalverwerving en snel meedoen juist belemmeren. Wanneer nieuwkomers zo snel mogelijk uit de bijstand moeten, komen zij vaak terecht in laagbetaalde en tijdelijke banen waarin weinig of geen Nederlands wordt gesproken of geleerd, zoals vakkenvuller, flietsbezorger of afwasser. Deze banen sluiten niet altijd aan bij eerdere werkervaring of opleiding en bieden weinig perspectief op een duurzame arbeidsmarktpositie. Bovendien zijn deze functies conjunctuurgevoelig: bij oplopende werkloosheid verliezen nieuwkomers deze banen relatief snel en vallen zij opnieuw terug in de bijstand. Werken loont in deze context niet. De veronderstelling dat snelle betaalde arbeid een noodzakelijke voorwaarde is voor participatie, is normatief en empirisch onjuist¹². Daarnaast geeft de Algemene Rekenkamer aan dat vroegtijdige instroom in laaggeschoold werk de kansen op toekomstig werk op niveau kan verkleinen.

Dit leidt tot een vicieuze cirkel: inburgering kost tijd en energie, maar levert onvoldoende taalverwerving of duurzame arbeidsmarktparticipatie op. Werken op het eigen niveau lukt bovendien vaak niet, door onvoldoende erkenning van buitenlandse diploma's en negatieve beeldvorming bij werkgevers, waardoor veel nieuwkomers ondanks de juiste competenties worden afgewezen. Positieve beeldvorming door de overheid blijft beperkt, waardoor de aansluiting tussen vaardigheden en arbeidsmarkt gebrekkig is. De veronderstelling dat werk in de eerste periode na vestiging een noodzakelijke voorwaarde is voor participatie en inburgering is onjuist. Het feit dat nieuwkomers in die fase nog niet betaald aan het werk zijn, betekent niet dat deze periode verloren is. Integendeel, dit kan een belangrijke tijd zijn om hen op te leiden en voor te bereiden op een duurzame baan die aansluit bij hun vaardigheden en ervaring, bijvoorbeeld via onbetaalde taallessen, bijscholing of stage. Het huidige inburgeringsstelsel faalt hiermee in het faciliteren van duurzame werktoeleiding, ook richting sectoren waar hun eerdere opleiding en ervaring van waarde kunnen zijn.

4.3 **Gedwongen emancipatie en structurele ongelijkheid in zorg en arbeid**

Het coalitieakkoord legt de nadruk op economische zelfstandigheid van vrouwen uit statushoudergezinnen en koppelt dit aan een sollicitatieplicht en mogelijke kortingen op de uitkering. Impliciet gaat dit uit van de veronderstelling dat vrouwen anders “niet werken”, bijvoorbeeld dat hun inzet in het huishouden niet telt en dat participatie alleen via betaalde arbeid meetelt. In combinatie met het gebrek aan betaalbare kinderopvang worden vrouwen hierdoor feitelijk gestraft voor omstandigheden buiten hun controle, waardoor de maatregel meer een

¹² Nissen, E., & de Waal, T. (2021). De nieuwe Wet inburgering. Veel gewijzigd, weinig verbeterd. *Asiel & Migrantenrecht*, 12(10), 520,

dwangmiddel is dan een stimulans voor emancipatie. Deze benadering werkt disciplinerend en houdt geen rekening met ongelijke uitgangsposities. Emancipatie wordt daarmee niet gefaciliteerd, maar afgedwongen.

Het tekort aan kinderopvang vormt een belangrijke praktische belemmering voor de aansluiting tussen inburgering en arbeid. Voor inburgeraars met kinderen is het combineren van inburgeringsverplichtingen met zorgtaken vaak lastig. Onderzoek laat zien dat ouders, en moeders in het bijzonder, moeite hebben om hun zorgtaken te combineren met inburgering, mede door het gebrek aan kinderopvang en de uiteenlopende tijden en locaties van opvang en inburgeringsactiviteiten¹³. Dit vergroot de kans dat een deel van de inburgeraars het traject niet tijdig kan afronden. In reactie hierop stelde de minister in 2024 voor om het ontbreken van kinderopvang als verlengingsgrond te erkennen, zodat de afrondingstermijn kan worden aangepast wanneer een inburgeraar hierdoor niet met het traject kan starten. Hoewel dit een praktische oplossing biedt, verandert het niets aan de structurele belemmeringen die veel vrouwen en gezinnen ervaren.

4.4 Werkgelegenheid niet bevorderd met de Wi2021

De voorgestelde aanpassingen onder de nieuwe asielwetten, die de verblijfsduur onzeker maken, dragen niet bij aan werkgelegenheid - een belangrijke pijler van het inburgeringsstelsel. In 2025 stelde de minister voor Asiel en Migratie voor om asielvergunningen voor onbepaalde tijd af te schaffen en vergunningen voor bepaalde tijd te beperken tot drie jaar, terwijl deze momenteel vijf jaar gelden. In het eerdere hoofdlijnenakkoord stond bovendien het voornemen om de termijn voor naturalisatie te verdubbelen van vijf naar tien jaar. Het nieuwe coalitieakkoord brengt hierin geen wezenlijke verbetering, waardoor het beleid de arbeidsmarktparticipatie van nieuwkomers juist belemmert en hun economische zekerheid verder onder druk zet.

5 Het Participatieverklaringstraject is geen neutraal beleidsinstrument

Stichting Civic is kritisch op het deelonderzoek naar de Participatieverklaring. Het participatieverklaringstraject draagt in zijn opzet en uitvoering systematische machtsongelijkheid in zich. Het verplicht stellen van het participatieverklaringstraject voor specifieke bevolkingsgroepen zonder wederkerigheid van de ontvangende samenleving creëert een ongelijke machtsverhouding. Nieuwkomers die weigeren te tekenen, riskeren boetes of gevolgen voor hun verblijfsstatus, waardoor ze gedwongen worden om zich te conformeren. In een democratische rechtsstaat is maatschappelijke betrokkenheid geen voorwaarde voor rechten en wordt participatie niet afgedwongen via een loyaliteitsverklaring.

Het deelonderzoek reflecteert niet op de problematische normatieve veronderstellingen van de verklaring en beperkt zich tot mogelijke tekstuele aanpassingen van de Participatieverklaring, waarmee het bijdraagt aan de optimalisering, verfijning en legitimering van een beleidsinstrument dat in de kern ongelijk, disciplinerend en normatief is. Daarmee blijft de vraag of dit instrument gerechtvaardigd en wenselijk is, buiten beschouwing.

Eén van de adviezen is om de tekst van de Participatieverklaring positiever, meer uitnodigend, algemener en abstracter te formuleren. Er wordt bijvoorbeeld geadviseerd om moslimdiscriminatie, antisemitisme en LHBTIQ+-acceptatie niet expliciet te benoemen. Dit advies werkt depolitiserend en heeft als gevolg dat maatschappelijke ongelijkheden onzichtbaar

¹³ Onbenut potentieel, Algemene Rekenkamer 2026, 35.

worden gemaakt. Deze depolitisering is bovenal opvallend, aangezien het Participatieverklaringstraject zelf bij uitstek symboolpolitiek is

Een fundamenteel tekort van het onderzoek is bovendien dat het perspectief en de ervaringen van inburgeraars zelf expliciet buiten de scope zijn gelaten, terwijl juist zij worden geconfronteerd met de normerende en sanctionerende werking van het traject.

Het participatieverklaringstraject is geen neutraal beleidsinstrument gericht op educatie, maar een [neokoloniale praktijk](#), ingebed in culturele superioriteit, ongelijkwaardigheid, racialisering en morele disciplinerende. De onderliggende logica is zowel selectief als paternalistisch. Een rechtvaardig startbeleid voor nieuwkomers vraagt niet om loyaliteitsverklaringen, maar om wederzijdse erkenning en daadwerkelijke gelijkwaardigheid.

6 Tussen Europees recht en nationaal inburgeringsbeleid

6.1 Boetes als beleidskeuze ondanks rechtstatelijke grenzen

[De Raad van State](#) oordeelde in 2025 dat nieuwkomers niet standaard mogen worden beboet wanneer zij hun inburgeringsexamen niet op tijd behalen. Dit oordeel is gebaseerd op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, eerder in 2025, waarin werd vastgesteld dat de vorige inburgeringswet, de Wi2013, in strijd was met de Europese Kwalificatierichtlijn. Artikel 34 van deze richtlijn stelt dat inburgeringsbeleid 'integratie' moet vergemakkelijken. De overheid kan daarom niet van inburgeraars verlangen dat zij financieel verantwoordelijk zijn voor het volgen van een verplichte cursus. Ook de stelselmatige boete die inburgeraars treft wanneer zij een examen niet tijdig afronden, is volgens het Hof in strijd met de richtlijn.

De Wi2021 kent negen boetemomenten, waaronder boetes voor het te laat behalen van een inburgeringscursus. Nederland is hiermee het enige Europese land dat het niet tijdig slagen voor een inburgeringsexamen strafbaar stelt. Ondanks de uitspraak van het Europees Hof en het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het boetebeleid voor de Wi2013, houdt de minister vast aan het principe dat er een 'stok achter de deur' nodig is voor inburgeraars die niet meewerken. Dit belangrijke onderdeel van het inburgeringsstelsel blijft daarmee in potentie in strijd met Europees recht. Het coalitieakkoord zet deze lijn door: hoewel het akkoord stelt dat er respect is voor verschillen en achtergronden en dat wie zich actief wil inzetten alle kansen krijgt, wordt tegelijkertijd een strenge aanpak gehanteerd voor degenen die 'de boel verstoren'. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen het stimuleren van participatie en het opleggen van sancties. Hiermee wordt impliciet de politieke tendens gevolgd dat nieuwkomers per definitie anders zijn, achterlopen of niet willen meedoen, waardoor participatie wordt gekoppeld aan wantrouwen en sancties in plaats van aan ondersteuning en gelijkwaardige kansen. Bovendien roept dit de vraag op in hoeverre het stelsel daadwerkelijk leert van juridische correcties. Het vasthouden aan boetes als 'stok achter de deur' wijst erop dat normatieve veronderstellingen zwaarder wegen dan rechtsstatelijke grenzen.

6.2 Conditioneel burgerschap: uitsluiting door aangescherpte naturalisatievoorwaarden

Het coalitieakkoord stelt bovendien dat de permanente verblijfsvergunning verdwijnt onder het Europese migratiepact, waardoor naturalisatie op basis van een dergelijke vergunning niet langer mogelijk is. Naturaliseerbaarheid wordt mogelijk gemaakt op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning, maar de lat wordt daarbij hoger gelegd dan voorheen. Wie tweemaal een

tijdelijke verblijfsvergunning heeft gekregen en voldoet aan een taaleis op niveau B1, kan na zes jaar naturaliseren. Voor wie aan de taaleis niet kan voldoen, geldt een hardheidsclausule¹⁴.

Volgens het rapport van de Rekenkamer heeft momenteel ongeveer één op de vijf inburgeraars het inburgeringsexamen of een certificaat voor de Z-route behaald. De meeste inburgeringsplichtigen zijn nog bezig met hun traject. Van de in 2022 inburgeringsplichtig geworden personen heeft circa 15 procent de inburgeringsplicht volledig afgerond. Het is daarbij van belang te benadrukken dat het behalen van een Z-route certificaat niet recht geeft op naturalisatie, waardoor een aanzienlijk deel van de inburgeraars ondanks afronding van de Z-route geen toegang heeft tot het burgerschap.

De Wi2021 legt de nadruk op taalverwerving en snelle participatie, ‘liefst via betaald werk’, maar de aangescherpte naturalisatievoorwaarden maken burgerschap voor veel nieuwkomers onbereikbaar. Zelfs wie het inburgeringstraject afrondt en economisch actief is, blijft uitgesloten doordat formele taaleisen of administratieve voorwaarden niet volledig worden gehaald. Vanuit Stichting Civic laat dit zien dat burgerschap instrumenteel wordt gemaakt. Het wordt gekoppeld aan prestaties en resultaten in plaats van gelijkwaardige erkenning, waardoor bestaande ongelijkheden worden versterkt en veel nieuwkomers structureel buitengesloten blijven.

6.3 Naturalisatie is geen beloning maar een democratisch recht

Het koppelen van naturalisatie aan steeds hogere en uniforme eisen onderstreept onze stelling dat de huidige inburgering uitgaat van verdiend burgerschap als beloning voor ‘geslaagde integratie’, in plaats van als democratisch recht. In de politieke theorie bestaat brede consensus dat permanente inwoners van een land recht hebben op inspraak in wetgeving en beleid dat hen raakt, zoals onder meer uiteengezet door Dahl (1989)¹⁵, Rubio-Marín (2000)¹⁶ en Ballin (2014)¹⁷. Wanneer een zo groot mogelijk deel van de permanente inwoners de mogelijkheid heeft te naturaliseren, neemt de democratische legitimiteit van besluitvorming toe. Het bemoeilijken of onnodig vertragen van naturalisatie heeft precies het tegenovergestelde effect: het creëert een groeiende groep mensen die dezelfde plichten draagt als andere inwoners, maar niet dezelfde rechten kunnen uitoefenen. Daarmee dreigt het ontstaan van een categorie tweederangsburgers; democratisch onwenselijk en beleidsmatig onnodig.

Daarnaast heeft een langere weg naar het staatsburgerschap aantoonbaar negatieve sociaaleconomische gevolgen. Onderzoek laat zien dat naturalisatie leidt tot betere arbeidsmarktuitkomsten, hogere inkomens en een sterkere positie op de arbeidsmarkt (Bakker 2015¹⁸; Hainmueller et al. 2015¹⁹ en Peter, Vink en Schmeets 2017²⁰). Genaturaliseerde burgers zijn politiek actiever, voelen zich sterker verbonden met hun nieuwe samenleving en nemen vaker deel aan maatschappelijke activiteiten. Het beschouwen van naturalisatie als beloning voor

¹⁴ Coalitieakkoord 2026-2030, 40.

¹⁵ Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University press.

¹⁶ Rubio-Marín, R. (2000). *Immigration as a democratic challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Hirsch Ballin, E. (2014). *Citizens' rights and the right to be a citizen*. Leiden: Brill.

¹⁸ Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

¹⁹ Hainmueller, J., Hangartner, D., & Pietrantonio, G. (2015). *Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants*. Proceedings of the National Academy of Sciences, 112(41), 12651–12656.

²⁰ Peters, F., Vink, M., & Schmeets, H. (2017). *Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(7), 1051–1080.

‘geslaagde integratie’ miskent dat burgerschap geen beleidsinstrument is, maar een democratisch recht dat voortvloeit uit langdurige aanwezigheid en gelijkwaardige betrokkenheid. Het uitstellen van naturalisatie ontnemt mensen niet alleen formele rechten, maar ondermijnt ook hun politieke en maatschappelijke gelijkwaardigheid.

6.4 Uitgesteld burgerschap en ongelijkheid

De verlenging van de naturalisatietermijn en het uitsluiten van mensen met een Z-route certificaat leidt ertoe dat permanente inwoners van Nederland langdurig geen zekere verblijfsstatus hebben. Zij krijgen geen toegang tot EU-burgerschap, worden uitgesloten van bepaalde publieke functies, ervaren beperkte internationale mobiliteit en genieten niet de diplomatieke bescherming die bij burgerschap hoort. Voor gezinnen met kinderen heeft uitstel van naturalisatie bovendien extra gevolgen, omdat kinderen zonder Nederlanderschap niet automatisch als Nederlander worden geboren. Al deze vormen van institutionele onzekerheid werken langdurig door en hebben een negatief effect op zowel individuele kansen als op sociale cohesie.

Het stimuleren van naturalisatie en het zo laagdrempelig mogelijk maken ervan is daarom, vanuit de grondslagen van de democratie, een belangrijke taak van iedere democratische staat. Het is onwenselijk dat de staat onnodig uitsluitende en oneerlijke drempels opwerpt die de toegang tot naturalisatie beperken.

7 Aanbevelingen

De Wi2021 is opgezet als een lerend stelsel, maar in de praktijk blijkt dat aanpassingen traag doorgevoerd worden en eerdere signalen van knelpunten vaak pas laat worden opgepakt. Evaluaties leiden voornamelijk tot bijstellingen binnen bestaande beleidskaders, terwijl de kern van het stelsel, met een sterke nadruk op verplichtingen, individuele resultaatsverantwoordelijkheid en sanctionering, grotendeels onaangetast blijft. Vanuit het perspectief van Stichting Civic bevestigt dit dat de Wi2021 niet is ingericht op gelijkwaardigheid en duurzame versterking van de positie van nieuwkomers, maar op beheersing, versnelling en disciplineren.

Het streven naar taalverwerving en maatschappelijke participatie wordt daarbij te vaak ondergeschikt gemaakt aan de druk om snel uit de bijstand te komen en economisch ‘bij te dragen’. Deze eenzijdige benadering miskent zowel de eerder opgedane kennis en ervaring van inburgeraars als het inzicht dat sociale inbedding, taalverwerving en participatie tijd, stabiliteit en vertrouwen vereisen. Door snelheid en economische productiviteit als norm te hanteren, wordt burgerschap geconditioneerd en beperkt tot economische inzetbaarheid.

Daarnaast gaat het stelsel uit van een problematisch mensbeeld, waarin wantrouwen richting inburgeraars leidend is. Verplichtingen, boetes en uniforme eisen functioneren als ‘stok achter de deur’, terwijl onvoldoende rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden, zoals zorgtaken, gezondheidsproblemen en structurele ongelijkheden op de arbeids- en woningmarkt. Deze contextuele factoren worden te weinig als uitgangspunt genomen en te vaak benaderd als individuele tekortkomingen.

De verantwoordelijkheid voor inburgering wordt vrijwel volledig bij de nieuwkomer gelegd, terwijl de rol van de ontvangende samenleving in het bevorderen van inclusie, het garanderen van gelijke toegang tot voorzieningen en het wegnemen van institutionele barrières onderbelicht blijft.

Zolang inburgering wordt benaderd als een individuele prestatie die toegang geeft tot voorwaardelijk burgerschap, faalt het stelsel. Tegen deze achtergrond acht Stichting Civic een fundamentele herbezinning van het inburgeringsbeleid noodzakelijk. Onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om bij te dragen aan een stelsel dat rechtvaardiger is en in lijn met rechtstatelijke en democratische uitgangspunten:

- Breek met inburgeringsbeleid dat uitgaat van verdiend burgerschap
- Leer van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en maak een einde aan boetes in de inburgering.
- Benader inburgering als een tweezijdig proces: zowel de nieuwkomer als de samenleving dragen verantwoordelijkheid.
- Creëer geen ongelijkheid in het inburgeringsstelsel en stop met het onderscheiden van verschillende groepen die wel of geen steun krijgen.
- Waardeer meertaligheid als meerwaarde voor participatie en arbeidsmarkt.
- Voer geen uniforme B1-taaleis bij naturalisatie in en handhaaf ontheffingsgronden.
- Geef nieuwkomers tijd en ruimte om hun eerdere opleiding en werkervaring in te zetten voordat er druk is om snel werk te accepteren.
- Wees kritisch op het onderliggende mensbeeld in beleid en wetgeving; vermijd aannames over inzet en capaciteiten.
- Zorg voor voldoende gemeentelijke regie en middelen, zodat gemeenten maatwerk kunnen bieden in plaats van alleen uitvoering.
- Bied pluriforme leer- en werkroutes aan: combinatie van vaktaal, praktijk, stage en taalles.
- Schrap de uren-eis voor zowel de Z-route als de B1-route.
- Schrap de participatieverklaring als verplicht instrument, en beëindig het gebruik ervan als normerend, disciplinerend en symbolisch loyaliteitsverklaring.
- Breng de gehonoreerde middelen in het gemeentefonds en de SPUK in lijn met de werkelijke kosten van uitvoering.

8 Conclusie

Weer verschijnt er een rapport dat het gebrek aan resultaten op het gebied van taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering aantoont. De kabinetsreactie laat zien dat dit nog niet wordt gebruikt om het beleid fundamenteel te herzien. In plaats daarvan blijven oude, onjuiste veronderstellingen doorspelen. Zolang inburgeringsbeleid blijft uitgaan van wantrouwen, sanctionering en economische nutsoverwegingen, zullen dezelfde problemen zich blijven herhalen. Een fundamenteel andere benadering, gebaseerd op gelijkwaardigheid en vertrouwen, is noodzakelijk.

De afgelopen vijftientig jaar inburgeringsbeleid laten zien dat zodra de nadruk ligt op het moeten aantonen van persoonlijke 'integratie', er nauwelijks proactief en faciliterend beleid wordt gevoerd dat rekening houdt met de capaciteiten, behoeften en kansen van individuen. In plaats daarvan ontstaat een systeem dat rust op boete en straf, en dat vooral de kwetsbaarste inburgeraars belemmert. Zonder een fundamentele koerswijziging zullen we blijven lezen over dezelfde tekortkomingen, zonder dat het stelsel daadwerkelijk leert en verbetert.

Het nieuwe coalitieakkoord benadrukt dat wie zich actief inzet alle kansen moet krijgen, terwijl degenen die zich niet aan de regels houden streng worden aangepakt. In de praktijk betekent dit

dat 'integratie' een eenzijdige verantwoordelijkheid blijft: nieuwkomers moeten presteren, terwijl samenleving en politiek onvoldoende voorwaarden scheppen waaronder zij daadwerkelijk gelijkwaardig kunnen deelnemen. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen het stimuleren van participatie en het opleggen van sancties.

Een inclusieve samenleving vereist juist een gezamenlijke inspanning, waarin zowel het stelsel als de omgeving bijdragen aan participatie. Stichting Civic roept de wetgever op af te zien van maatregelen en wetsvoorstellen die de bewezen positieve effecten ondermijnen en die disproportioneel zwaar drukken op nieuwkomers, hun kinderen en hun kansen op gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Burgerschap is geen privilege voor een selecte groep, maar een democratisch recht dat voortvloeit uit menselijke waardigheid, langdurige aanwezigheid en daadwerkelijke participatie.