REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT



Tussenevaluatie Wet inburgering 2021

Tussenevaluatie Wet inburgering 2021

EINDRAPPORT

Auteurs
Miranda Witvliet
Roos van der Zwan
Annemieke Mack
Sabi Belhaj-Haddou

Amsterdam, 9 januari 2026
Publicatienr. 24152

© 2026 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 verveelvoudigd, 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

Managementsamenvatting **5**

1 Inleiding **14**

1.1 Aanleiding *14*

1.2 Doel en vraagstelling *14*

1.3 Methodologie *15*

1.4 Leeswijzer *17*

2 Wet inburgering 2021 ..... **19**

2.1 De Wet inburgering vanaf 1998 tot nu *19*

2.2 De beleidstheorie van de Wi2021 ..... *20*

3 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de doelen van de Wi2021 ..... **28**

3.1 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de beleidsdoelen *28*

3.2 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. het maatschappelijk doel *35*

3.3 Vergelijking doelbereik Wi2021 en Wi2013 ..... *43*

4 Uitvoering van de Wi2021 in de praktijk **47**

4.1 Ontwikkelingen in de eerste fase van de inburgering *47*

4.2 Ontwikkelingen in de tweede fase van de inburgering *60*

4.3 Ontwikkelingen in de ondersteuning en begeleiding *81*

5 Analyse van de subdoelen en centrale principes **97**

5.1 Inzet op de subdoelen *97*

5.2 Uitwerking centrale principes in de praktijk *102*

5.3 Marktwerking in de praktijk *105*

6 Reflectie op de bevindingen **109**

6.1 Het beleggen van de regierol bij de gemeenten *109*

6.2 Inzetten op taalniveau B1 ..... *110*

6.3 Verschillende leerroutes *110*

6.4 Andere inrichting voor asielstatushouders en gezins- en overige migranten *111*

6.5 Afhankelijkheden in het stelsel *112*

Bijlagen **114**

B.1 Literatuurlijst *114*

B.2 Deelnemers werksessies uitvoering Wi2021 in de praktijk *115*

B.3 Aanvullende tabellen en grafieken *115*

Management-samenvatting

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksvragen

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden als opvolger van de Wet inburgering 2013. Medio 2025, ruim drieënhalf jaar na invoering van de Wi2021, is het wenselijk om de stand op te maken van de werking, tussenresultaten en kosten van de wet. Op deze manier kunnen potentiële verbeteringen in wet- en regelgeving en in de uitvoering van de wet in beeld komen. Het voorliggende rapport beschrijft de uitkomsten van de tussenevaluatie van de Wi2021.

In de tussenevaluatie moet een antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

A. Welke tussenresultaten zijn er op weg naar de realisatie van het maatschappelijk doel?
B. Welke tussenresultaten zijn er op weg naar de realisatie van de beleidsdoelen van de wet?
C. Hoe is de Wi2021 door de verschillende uitvoeringspartijen vertaald in uitvoeringsprocessen en in hoeverre werkt de Wet inburgering 2021 zoals de wetgever heeft beoogd?
D. Welke tussenresultaten zijn er met betrekking tot de doeltreffendheid van de verschillende onderdelen van de wet?
E. Welke kosten maken de verschillende uitvoeringspartijen voor de uitvoering van de verschillende taken in het kader van de Wi2021?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is er allereerst een kwantitatieve analyse uitgevoerd op beschikbare data uit de Statistiek Wet inburgering (CBS), data van DUO en data van het onderzoek Perspectief inburgeraars (Regioplan en OpenEmbassy, 2024 en 2025). Hiermee zijn cijfermatige ontwikkelingen ten aanzien van de doelen van de Wi2021 in kaart gebracht. Vervolgens is er een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie van de Wi2021. Tot slot is er een literatuurstudie uitgevoerd naar evaluatiestudies over de Wi2021 in de periode 2022-2025 en zijn er werksessies gehouden met stakeholders.

De beleidstheorie van de Wi2021

Het onderstaande figuur geeft een schematische weergave van de beleidstheorie van de Wi2021.



De Wet inburgering 2021 beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen*

doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Voor de Wi2021 zijn drie beleidsdoelen geformuleerd: inburgeraars bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (in principe niveau B1); inburgeraars doen kennis op van de Nederlandse maatschappij; het inburgeringsproces is vanaf het begin gericht op participatie.

In de Memorie van Toelichting op de Wi2021 is opgenomen dat voor realisatie van de beleidsdoelen een inburgeringsstelsel nodig is dat *een tijdige start* en de *snelheid* van de inburgering borgt, dat uitgaat van *maatwerk* en *dualiteit* (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien *kwaliteit* garandeert. Deze subdoelen kunnen ook beschouwd worden als beleidsmechanismen om uiteindelijk via de inzet van de instrumenten de beleidsdoelen te kunnen bereiken.

Een *breed palet aan instrumenten* is beschikbaar zodat inburgeraars kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit zijn instrumenten die worden ingezet in de eerste (of voorbereidende) fase van de inburgering, in de tweede fase als inburgeraars aan de slag zijn met het inburgeringstraject en bij de ondersteuning en begeleiding bij de inburgering.

Verder is in de beleidstheorie *een centraal principe* geformuleerd, bestaande uit twee delen: gemeenten voeren de regie op de uitvoering van de inburgering; inburgeraars blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht.

De Wi2021 is ingericht als lerend stelsel. De wet biedt ruimte om te leren en om mee te bewegen met maatschappelijke opgaven en met uitdagingen in de uitvoering, zonder dat grote stelsel- of wetswijzigingen nodig zijn. In de implementatie en uitvoering van de wet voeren gemeenten en andere uitvoeringspartijen dan ook op basis van ervaringen voortdurend aanpassingen door, om inburgeraars zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn. Deze tussenevaluatie is daarom een momentopname, waarbij de uitkomsten het leerproces verder voeden en de uitvoering op basis daarvan verder verbeterd kan worden.

Welke cijfermatige ontwikkelingen zijn er in de realisatie van het maatschappelijk doel (onderzoeksvraag A)?

De Wet inburgering 2021 beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Dit lukt beter voor gezins- en overige migranten dan voor asielstatushouders. Van de gezins- en overige migranten ligt de arbeidsdeelname hoger en ook hun positie op de arbeidsmarkt is beter dan die van asielstatushouders. Van de asielstatushouders heeft 27 procent gewerkt in de periode na huisvesting in de gemeente. Voor de gezins- en overige migranten komt dit aandeel uit op 59 procent. Ten opzichte van gezins- en overige migranten zijn asielstatushouders relatief vaak als oproepkracht aan de slag. Beide groepen hebben veel vaker een contract voor bepaalde tijd dan voor onbepaalde tijd. Het aandeel asielstatushouders dat in deeltijd werkt is groter dan het aandeel deeltijdwerkers onder gezins- en overige migranten.

Voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten geldt dat in de periode na huisvesting in de gemeente, relatief meer mensen hebben gewerkt die de Onderwijsroute en de B1-route volgen dan mensen die de Z-route volgen. Deelnemers in de Z-route voeren vaker vrijwilligerswerk uit.

Wat betreft verschillen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten kan de situatie waarin deze twee groepen starten met hun leven in Nederland een verklaring bieden. Asielstatushouders komen vanuit het azc en moeten veelal lang wachten op huisvesting en de start van de inburgering. Gezinsmigranten komen in Nederland voor een partner en komen daarom al direct in een gemeente terecht. Gezinsmigranten hoeven daarom veelal minder uit te zoeken en te regelen in hun eerste periode in Nederland. Deze verschillen in startpositie kunnen verklaringen bieden voor deze verschillen tussen groepen inburgeraars in arbeidsparticipatie.

De cijfers laten grote verschillen zien in arbeidsparticipatie van inburgeraars tussen de arbeidsmarktregio's. Zo zijn er wat betreft de arbeidsparticipatie van asielstatushouders negen arbeidsmarktregio's waar 30 procent of meer van de asielstatushouders heeft gewerkt, terwijl er ook drie arbeidsmarktregio's zijn waarbij dit aandeel uitkomt op 20 procent of minder. Wat opvalt, is dat de regio's waar relatief veel asielstatushouders hebben gewerkt, niet altijd dezelfde regio's zijn waar ook relatief veel gezins- en overige migranten hebben gewerkt. De arbeidsparticipatie van gezins- en overige migranten ligt in alle arbeidsmarktregio's gemiddeld hoger dan die van de asielstatushouders.

Welke cijfermatige ontwikkelingen zijn er in de realisatie van de beleidsdoelen (onderzoeksvraag B)?

Realiseren van het hoogst haalbare taalniveau (in principe niveau B1)

Van de eerste inburgeraars die onder de Wi2021 vallen en die examen hebben gedaan, hebben relatief veel dat op B1-niveau of hoger gedaan. Van zowel de asielstatushouders als de gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden en die een of meerdere examens hebben afgelegd, heeft ongeveer twee derde dit op B1- of B2-niveau gedaan. De overige inburgeraars die een examen hebben afgelegd, hebben dit op A2-niveau gedaan. De meeste inburgeraars zijn nog bezig met inburgeren. Het is dan ook nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de mate waarin inburgeraars daadwerkelijk de Nederlandse taal op B1-niveau beheersen.

Kennis opdoen van de Nederlandse maatschappij

Wat betreft het verwerven van kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) zien we dat een groot deel van de inburgeraars het eens is met de stelling dat ze door de inburgering veel leren over de Nederlandse samenleving. Van de asielstatushouders is 79 procent het hier (helemaal) mee eens, van de gezins- en overige migranten geldt dat voor 73 procent. Ongeveer twee op de drie inburgeraars voelden zich goed voorbereid op dit examen.

Een inburgeringsproces dat vanaf het begin gericht is op participatie

Wat betreft het beleidsdoel participeren vanaf het begin, zien we dat er inburgeraars zijn bij wie het lukt om de inburgering en participatie met elkaar te combineren. Gezins- en overige migranten combineren vaker inburgering en betaald werk met elkaar, terwijl asielstatushouders vaker vrijwilligerswerk doen naast de inburgering. Van de asielstatushouders voor wie de inburgeringsplicht nog loopt heeft tussen de 25 procent (cohort dat in 2022 inburgeringsplichtig is geworden) en 30 procent (cohort 2023) in 2024 gewerkt; voor gezins- en overige migranten die nog inburgeringsplichtig zijn heeft tussen de 48 procent (cohort 2024) en 61 procent (cohort 2022) in 2024 gewerkt. Verder noemen in 2024 22 procent van de asielstatushouder en negen procent van de gezins- en overige migranten dat zij het afgelopen jaar vrijwilligerswerk hebben gedaan.

Een op de vijf inburgeraars (cohort 2022) heeft tot nu toe het examen of het certificaat voor de Z-route behaald

De meeste mensen die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2021 zijn nog bezig met de inburgering, maar er zijn ook inburgeraars die de inburgering succesvol hebben afgerond. Voor de mensen die inburgeringsplichtig zijn geworden in 2022 geldt dat inmiddels 15 procent voldaan heeft aan de inburgeringsplicht via het behalen van het inburgeringsexamen en 2 procent via het behalen van het certificaat voor de Z-route. Van alle asielstatushouders die in 2022 de inburgeringsplicht opgelegd hebben gekregen heeft 14 procent voldaan aan de plicht via het inburgeringsexamen en 3 procent via het certificaat voor de Z-route. Van de gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden heeft 19 procent voldaan via het inburgeringsexamen en 1 procent via het certificaat voor de Z-route.

Het is mogelijk om een vergelijking te maken met de Wi2013 en te bekijken welk aandeel van de inburgeraars op hetzelfde moment na inwerkingtreding van de wet aan de inburgeringsplicht had voldaan. We vinden bij deze vergelijking dat minder inburgeraars onder de Wi2021 na drie jaar aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, ongeveer een vijfde tegenover een derde onder de Wi2013. Dat er een kleiner aandeel mensen drie jaar later is geslaagd voor hun inburgeringsexamen onder de Wi2021 dan onder de Wi2013 heeft verschillende redenen.

De eerste verklaring betreft de hogere taaleis van de Wi2021 (B1 ten opzichte van A2 in de Wi2013). Een tweede verklaring heeft te maken met het verschil tussen de beide wetten in het moment waarop de inburgeringstermijn ingaat. Onder de Wi2013 startte de inburgeringstermijn met het ontvangen van de kennisgevingsbrief. Onder de Wi2021 zit er veel tijd tussen het opleggen van de plicht en het starten van de inburgeringstermijn (het moment van vaststelling van het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie). Voor asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden geldt dat het gemiddeld 29 weken duurt vanaf het moment dat ze inburgeringsplichtig zijn geworden totdat ze zijn gevestigd in een gemeente. Tussen het moment van vestiging in de gemeente totdat het PIP is vastgesteld zit voor asielstatushouders vervolgens gemiddeld 17 weken. Voor gezins- en overige migranten bij wie in 2022 de inburgeringsplicht is opgelegd zit er gemiddeld 23 weken tussen het moment van vestiging in de gemeenten en het vaststellen van het PIP.[2] Hoewel onder de Wi2013 ook gold dat inburgeraars niet direct startten met de taalcursus, zien we dat in de Wi2021 de inburgeringstermijn een half jaar tot een jaar later start dan in de Wi2013.

[2] Statistiek Wet Inburgering 2024, CBS

Hoe ziet de uitvoering van de Wi2021 er in de praktijk uit (onderzoeksvraag C)?

Werking van de instrumenten in de eerste fase van de inburgering

De eerste fase van de inburgering betreft de voorbereiding op de inburgeringscursussen. In deze fase wordt ingezet op de voorinburgering voor asielstatushouders die in het azc verblijven, krijgen zowel asiel- als gezins- en overige migranten na huisvestiging in een gemeente een brede intake en leerbaarheidstoets en wordt het PIP opgesteld.

Ten aanzien van de voorinburgering geldt dat dit niet op alle locaties wordt aangeboden. In azc's gebeurt dit wel, maar in noodopvanglocaties in mindere mate. Ook ontbreekt de module intro-MAP regelmatig. De deelname van asielstatushouders is relatief laag. Ongeveer de helft doet niet mee en van de mensen die wel deelnemen, rondt slechts een kwart het programma af. Oorzaken hiervoor zijn beperkte motivatie door lang wachten en beperkte mentale ruimte bij asielstatushouders, maar ook organisatorische knelpunten bij het COA spelen een rol. Daarnaast verloopt de samenwerking tussen gemeenten en azc's niet optimaal en zijn er gemixte signalen over het gebruik van de klantprofielen die het COA opstelt. Er bestaan twijfels bij het COA of de informatie van het COA wel wordt gebruikt door gemeenten. Gemeenten geven aan dat ze de informatie meenemen in het opstellen van het PIP.

De brede intake wordt door alle gemeenten uitgevoerd. Gemeenten verschillen in de manier waarop ze de brede intake vormgeven. Een goed beeld van de inburgeraar hangt af van de mate waarin gemeenten investeren in een uitgebreidere intake, bijvoorbeeld door andere organisaties te betrekken of extra gesprekken te voeren. Kleine gemeenten hebben hier vaker moeite mee. Gezins- en overige migranten zijn vaak niet goed op de hoogte van hun verplichtingen en verschijnen regelmatig niet bij intakegesprekken. Ongeveer acht op de tien asielstatushouders heeft nog geen brede intake gehad in de azc-tijd. Belemmerende factoren zijn onder andere de nabijheid van een azc; als die niet in de buurt is van de gemeente, blijkt het vroeg starten lastig. Ook een gebrek aan passende huisvesting, te weinig capaciteit vanuit de gemeente en reiskosten voor de inburgering worden genoemd als knelpunten. De vroege start, dat wil zeggen het al starten met het inburgeringsproces in de azc-tijd, wordt vooralsnog beperkt gerealiseerd door gemeenten.

De leerbaarheidstoets is een onderdeel van de brede intake en wordt overal afgenomen, maar afnamecondities verschillen, wat invloed kan hebben op de resultaten. Hoewel de toets doorgaans helpt bij het bepalen van de juiste leerroute, bestaan er twijfels bij inburgeringsconsulenten en bij taalaanbieders over de meerwaarde bovenop andere beschikbare informatiebronnen. Een deel van de gezins- en overige migranten (vooral hoogopgeleiden en degenen die al voldoende taalvaardig zijn) ervaart weerstand tegen de toets.

Het PIP wordt voor alle inburgeraars opgesteld, maar vaak niet binnen de beoogde tien weken na huisvesting. Capaciteitsproblemen bij gemeenten spelen hierbij een rol. Gemeenten gebruiken verschillende bronnen om het PIP op maat te maken, waaronder toetsresultaten, informatie van onderwijsinstellingen, COA-gegevens en diplomawaardering. Inburgeraars ervaren meestal dat het PIP aansluit bij hun situatie, maar niet altijd bij hun ambities. Vooral gezins- en overige migranten voelen dat hun vaardigheden onvoldoende worden meegenomen, terwijl asielstatushouders soms weinig invloed ervaren op hun traject.

Werking van de instrumenten in de tweede fase van de inburgering

In de tweede fase van de inburgering gaan de inburgeraars aan de slag met het inburgeringstraject. Dit doen zij via de B1-route, Z-route of Onderwijsroute. Daarnaast vormen het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) een onderdeel van het inburgeringstraject. Het inburgeringstraject wordt voor inburgeraars in de B1-route en Onderwijsroute afgesloten met vier taalexamens en een examen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Deelnemers aan de Onderwijsroute doen daarnaast examens voor het taalschakeldiploma. Inburgeraars in de Z-route kunnen taalexamen doen als zij in staat zijn bepaalde onderdelen op A2-niveau te beheersen, en hebben in ieder geval een eindgesprek dat wordt georganiseerd door de gemeente. Er kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd door de gemeenten en door DUO. Doordat het handhavingsproces door DUO recent is gestart is er nog geen zicht op de uitvoering hiervan in de praktijk. Bovendien is voor asielstatushouders het boeteproces door DUO niet opgestart naar aanleiding van het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 9 juli 2025 over het boetebeleid in de Wi2013.[3]

Voor het grootste deel van de inburgeraars kan volgens gemeenten een passende route worden ingezet. Het inzetten van een passende route is echter ingewikkelder voor jongeren voor wie de B1- en Onderwijsroute niet geschikt zijn. Deze jongeren zijn niet altijd op hun plek in de Z-route. Binnen de B1-route worden de beoogde activiteiten uitgevoerd, maar

[3] https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/geen-boete-niet-op-tijd-inburgering/

slechts een klein deel van de inburgeraars heeft eind 2024 al voldaan aan de inburgeringsplicht. Wachtlijsten, docententekorten en verzuim vertragen de voortgang. Differentiatie in tempo en niveau wordt toegepast, maar lukt niet overal. De Onderwijsroute is inmiddels overal beschikbaar, al bestaan er regionale verschillen, vooral in hbo- en wo-aanbod. Over de effectiviteit is nog weinig bekend, maar tevredenheid onder deelnemers is hoog. De Z-route functioneert goed op het gebied van het taalaanbod. Bij de invulling van het participatieonderdeel treden verschillende knelpunten op. Zo is de invulling veelal individueel maatwerk, wat arbeidsintensief is. Ook is het moeilijk om geschikte werkplekken te vinden en ervaren inburgeraars de Z-route als langdurig en intensief.

In alle gemeenten wordt het PVT aangeboden, doorgaans in groepsvorm en met lokale variatie in invulling. De MAP wordt breed uitgevoerd en gewaardeerd vanwege de praktische arbeidsmarktgerichte onderdelen. Gemeenten kiezen er vaak voor om de MAP later in het traject uit te voeren, als inburgeraars een passend taalniveau hebben. Voor KNM en de taalexamens is de informatie nog beperkt; wel blijken er tekorten aan examenplekken, vooral voor de niveaus B1 en B2.

Werking van de ondersteuning en begeleiding

Inburgeraars ontvangen op verschillende manieren ondersteuning bij de inburgering. Gemeenten verzorgen voor asielstatushouders maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen en begeleiding bij financiële zelfredzaamheid. Gemeenten hebben daarnaast met zowel asiel- als gezins- en overige migranten voortgangsgesprekken tijdens hun inburgeringstraject. Handhaving kan worden ingezet om te zorgen dat het traject op tijd wordt afgerond. Het handhavingsproces bestaat uit voorlichting, handhavingsgesprekken en het opleggen van boetes.

Het verplichte financieel ontzorgen wordt in de praktijk aangeboden, maar in sommige gemeenten duurt dit langer dan de beoogde zes maanden of wordt het beperkt tot een deel van de doelgroep, afhankelijk van de mate van financiële zelfredzaamheid. Dit is in lijn met de bijgestelde koers van het ontzorgen (kamerbrief april 2023), waarbij gemeenten mogen afwijken van de standaard vorm van ontzorgen. Hoewel het instrument helpt om schulden te voorkomen en rust te creëren voor de start van de inburgering en de grote meerderheid van de inburgeraars hier tevreden over is, beoordelen sommige inburgeraars de aanpak als betuttelend, vooral wanneer onduidelijk is welke betalingen door de gemeente worden gedaan. Heldere uitleg en coaching zijn cruciaal om het instrument effectief te laten werken.

De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid wordt door de meeste inburgeraars als nuttig ervaren, vooral budgetcoaching. Toch krijgt niet iedere inburgeraar die begeleiding nodig heeft deze daadwerkelijk, door capaciteitsgebrek, taalbarrières of een late start. Hierdoor draagt het instrument niet altijd bij aan een tijdige start van de inburgering, terwijl dat wel is beoogd volgens de beleidstheorie.

Maatschappelijke begeleiding wordt overal aangeboden en helpt inburgeraars praktische zaken te regelen en wegwijs te geraken in de Nederlandse samenleving. Gemeenten zien maatschappelijke begeleiding daarnaast als een belangrijk middel om problemen zoals schulden of gemiste zorg te voorkomen. Inburgeraars waarderen de persoonlijke benadering en praktische ondersteuning, maar ervaren ook kwaliteitsverschillen en soms te veel overname van taken. Maatwerk is breed aanwezig en wordt afgestemd op taalniveau, zelfredzaamheid en ondersteuningsbehoefte.

Gemeentelijke begeleiding richt zich op het monitoren van de voortgang van de inburgering en er vinden meestal meerdere gesprekken per jaar plaats. Gemeenten schakelen hierbij met taalaanbieders en participatiepartners. Een hoge caseload vormt een belangrijk knelpunt. Dit beperkt de mogelijkheden voor maatwerk, beïnvloedt de kwaliteit en bemoeilijkt het leggen van verbinding tussen taal en participatie. Inburgeraars waarderen de begeleiding op een verschillende manier. Sommigen ervaren goede ondersteuning, terwijl anderen druk voelen of meer informatie zouden wensen.

Wat betreft de gemeentelijke handhaving komt naar voren dat boetes zelden worden opgelegd; gemeenten zetten vooral in op handhavingsgesprekken, die doorgaans volgens gemeenten voldoende zijn om het gedrag te verbeteren. In de handhavingsgesprekken wordt wel vermeld dat er boetes kunnen worden opgelegd als inburgeraars niet meewerken. De aanpak verschilt per gemeente en soms per doelgroep. Sommige gemeenten hanteren verschillende sanctietypen afhankelijk van het soort verzuim (taal of participatie). Er zijn gemeenten die enkel boetes opleggen vanuit de inburgeringswet, terwijl er ook gemeenten zijn die enkel maatregelen inzetten vanuit de Participatiewet.

Welke tussenresultaten zijn er met betrekking tot de doeltreffendheid – analyse van de subdoelen, centrale principes en marktwerking (onderzoeksvraag D)?

Analyse van de subdoelen

Als we bekijken hoe de verschillende subdoelen van de wet in de praktijk uitpakken, dan valt op dat het subdoel 'een tijdige start' moeilijk van de grond komt. Voor een groot deel van de asielstatushouders kan het een jaar duren vanaf het moment dat ze inburgeringsplichtig worden totdat ze daadwerkelijk starten met de inburgeringscursus. Voor gezins- en overige migranten is deze termijn korter, aangezien zij niet starten in de COA-opvang, maar is een periode van een half jaar tot de start van de cursus ook geen uitzondering. Ten eerste spelen verschillende contextfactoren hierbij een rol. Zo zijn er lange doorlooptijden in de asielprocedure. Ook moeten asielstatushouders lang wachten voordat ze zich in een gemeente kunnen vestigen en is er sprake van veel verhuisbewegingen. Dit heeft tevens een effect op de mogelijkheden om snel te kunnen starten met de inburgering. Ten tweede spelen organisatorische knelpunten een rol. Deze knelpunten hebben veelal te maken met capaciteitsproblemen in de uitvoering, zowel bij het COA als bij gemeenten. Dit belemmert de vroege start en maakt dat het intakeproces lang duurt. Door het lange wachten kunnen inburgeraars gefrustreerd raken en hun motivatie verliezen. Dit werkt belemmerend voor de inburgering, zeggen ze ook zelf.

Ook ten aanzien van het subdoel 'snelheid' zien we dat dit in de praktijk ingewikkeld is. Gemeenten hebben met de voortgangsgesprekken en handhaving instrumenten in handen om de snelheid van de inburgering te bewaken en borgen. Een vlotte doorlooptijd is in de praktijk echter afhankelijk van meerdere factoren die ook gerelateerd zijn aan het verzuim onder inburgeraars. Belemmerende factoren die samenhangen met no-show en verzuim hebben onder andere te maken met onwetendheid over wat er van inburgeraars wordt verwacht, het gevoel weinig invloed te hebben op de keuzes ten aanzien van de inburgering en gezondheidsproblemen. Verder geldt voor een deel van de inburgeraars dat ze de inburgeringscursus moeilijk vinden, onder andere omdat ze veel moeten leren in een korte tijd, maar ook vanwege praktische knelpunten zoals het niet goed aansluiten van lestijden op werk of zorgtaken of vanwege het moeilijk kunnen combineren van de inburgering met werk en zorgtaken. Deze praktische knelpunten, en hieraan gerelateerd, verlies van motivatie kunnen leiden tot verzuim tijdens het traject.

Inburgeraars waarderen de inzet van maatwerk. Ze vinden het belangrijk om gehoord te worden en willen dat de inburgering hen goed voorbereid op wat ze willen bereiken in Nederland. In de praktijk wordt met verschillende instrumenten en binnen instrumenten maatwerk ingezet. In hoeverre gemeenten (structureel) maatwerk kunnen inzetten is onder andere afhankelijk van de hoogte van de caseload en van de beschikbare financiële middelen. Bovendien hebben grotere gemeenten meer mogelijkheden voor het inzetten van maatwerk dan kleinere gemeenten, bijvoorbeeld door in de intake meerdere gesprekken te voeren, door het aanbod te differentiëren naar doelgroepen en door binnen de leerroutes verschillende niveaus aan te bieden.

Gemeenten onderschrijven het belang van het combineren van taal en participatie en in de praktijk worden ook de diverse instrumenten ingezet die beogen bij te dragen aan het subdoel 'dualiteit'. Hoewel er voorbeelden zijn van grote gemeenten die de participatiecomponent inzetten binnen de B1-route, wordt dit vooral ingezet binnen de Z-route. Vanuit de Wi2021 worden er ook alleen middelen beschikbaar gesteld voor de inzet van de participatiecomponent binnen de Z-route. In de praktische uitvoering zijn er verschillende obstakels die dualiteit belemmeren. Zo is het lastig om voldoende lokale participatieplekken te vinden en is het op zoek gaan voor individuele inburgeraars naar geschikte participatieplekken arbeidsintensief voor gemeenten. Dit belemmert de effectiviteit van de inzet op dualiteit in de praktijk.

Tot slot zien we ten aanzien van het subdoel 'kwaliteit' dat inburgeraars over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de inburgeringscursus en de meeste taalaanbieders voldoen aan de basiseisen voor kwaliteit. Dat zijn signalen dat de kwaliteit van het aanbod grotendeels op orde is. Gemeenten hebben in de Wi2021 mogelijkheden om extra kwaliteitseisen te stellen in aanbestedingen. Gemeenten passen die in de praktijk ook toe. Voor het participatieaanbod is er echter minder zicht op hoe de kwaliteit van de begeleiding is op de participatieplekken, die veelal individueel zijn ingericht, en op de mogelijkheden om op de participatieplekken effectief met de Nederlandse taal te oefenen.

Analyse van de centrale principes

Gemeenten vervullen zowel een overkoepelende als een casusgerichte regierol binnen de inburgering. Ze waarderen de beleidsvrijheid van de Wi2021. Daarnaast vinden ze de uitvoering van de regierol ook intensief en tijdrovend. In de praktijk verschillen gemeenten in hoe zij instrumenten vormgeven, zoals de brede intake, leerroutes, PVT, MAP en maatschappelijke begeleiding. Ook zijn er verschillen in wat gemeenten zelf uitvoeren en wat zij uitbesteden. Het uitbesteden heeft voordelen, bijvoorbeeld wat betreft expertise, maar ook nadelen zoals beperkte mogelijkheden van gegevensuitwisseling.

Op casusniveau werken gemeenten samen met partners als taalaanbieders, maatschappelijke begeleiding en sociale diensten. Voortgangsgesprekken worden overal gevoerd. Hoewel een deel van de inburgeraars zich goed ondersteund en geholpen voelt door gemeenten bij praktische zaken en persoonlijke doelen, ervaren anderen druk of een gebrek aan opvolging en onvoldoende informatie. Inburgeraars hebben behoefte aan goede informatievoorziening vanuit gemeenten over de inburgering, maar ook over mogelijkheden voor werk en studie.

Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk voor deelname aan lessen, examens en het volgen van afspraken uit het PIP. Veel inburgeraars zijn gemotiveerd voor de inburgering en willen graag werken aan een goede toekomst in Nederland. Motivatie voor de inburgering wordt vaak belemmerd door lange wachtperiodes, onduidelijkheid over verwachtingen en moeite met het combineren van inburgering met werk of zorgtaken. Inburgeraars ervaren meer motivatie en tevredenheid wanneer zij zelf zeggenschap hebben over hun leerroute en wanneer ze autonomie ervaren in de begeleiding. Zo noemen inburgeraars ten aanzien van het financieel ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding dat ze graag de kennis en vaardigheden willen ontwikkelen om zelf taken te kunnen uitvoeren en zelfstandig hun weg in de Nederlandse samenleving te vinden.

Analyse van de marktwerking

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van de leerroutes voor asielstatushouders. Het meeste aanbod is breed beschikbaar. Dit geldt voor de B1-route, de Z-route en het alfabetiseringsaanbod. De hbo- en wo-onderwijsroutes ontbreken in een aanzienlijk deel van de gemeenten. In de praktijk worden hier maatwerkafspraken voor gemaakt met gemeenten die wel aanbod beschikbaar hebben.

De meeste gemeenten werken regionaal samen met andere gemeenten in de inkoop. Aanbieders kunnen hier vermoedelijk schaalvoordelen mee behalen en samenwerking in de inkoop leidt tot lagere trajectprijzen. Zowel gemeenten als aanbieders zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking rondom de inkoop. Aanbieders geven echter aan dat de tariefafspraken niet meer aansluiten bij de kostprijzen, wat te maken heeft met gestegen uurkosten van docenten, hoger verzuim dan van tevoren verwacht, verlengingen bij deelnemers, toegenomen huurkosten van opleidingslocaties en administratieve lasten die in het kader van de Wi2021 aanzienlijk hoger zijn dan van tevoren verwacht. In de praktijk lijkt de marktwerking via de inkoop van gemeenten tot relatief lage prijzen te leiden, maar staan de kosten van de leerroutes wel onder druk en is de verwachting dat deze kosten in nieuwe aanbestedingen hoger zullen uitpakken.

Welke kosten maken de verschillende uitvoeringsparktijen voor de uitvoering in het kader van de Wi2021 (onderzoeksvraag E)?

Algemene en directe uitvoeringskosten van gemeenten

Voor het uitvoeren van de inburgering maken gemeenten algemene en directe uitvoeringskosten. In 2024 tellen deze kosten op tot circa 145 à 161 miljoen euro. De uitvoeringskosten worden gedekt uit de algemene middelen; uit het gemeentefonds en eigen middelen. Voor de algemene en directe uitvoeringskosten zetten gemeenten in 2024 de gehonoreerde middelen in het gemeentefonds voor de uitvoering van de Wi2021 meer dan volledig in. Het hogere niveau van de uitvoeringskosten (145 à 161 miljoen euro) in 2024 ten opzichte van de structurele middelen in het gemeentefonds (81 miljoen euro) bedraagt circa 65 à 80 miljoen euro. De middelen in het gemeentefonds zijn destijds verstrekt op basis van een jaarlijkse raming van de instroom van inburgeraars van circa 19.600. Sindsdien liggen de instroomcijfers hoger. Daarnaast komt ook de directe inzet per inburgeraar hoger uit dan destijds geraamd.

Kosten voor de leerroutes en individuele voorzieningen

Behalve uitvoeringskosten maken gemeenten kosten voor de leerroutes en individuele voorzieningen. Deze kosten dekken gemeenten vanuit de specifieke uitkeringen Inburgering (SPUKs). De kosten voor individuele voorzieningen tellen in 2024 op tot ongeveer 14.400 euro per asielstatushouder. Ongeveer driekwart van deze kosten hangt samen met de leerroutes en een kwart met overige individuele voorzieningen, zoals maatschappelijke begeleiding, het PVT en de MAP. De kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen voor asielmigranten waren in 2024 iets lager dan de omvang van de specifieke uitkeringen. Bijna zestig procent van de gemeenten geeft aan het kwaliteitsniveau van de uitvoering af te stemmen op de beschikbare financiële ruimte. Gemeenten sturen daarbij actief op kosten door scherpe prijsafspraken met aanbieders van individuele voorzieningen te maken en de SPUK-voorwaarden als leidend financieel kader te gebruiken. Slechts een op de acht gemeenten verwacht nog uit te komen met de beschikbare SPUK-middelen bij nieuwe aanbestedingen. Op dit moment voert AEF een onderzoek uit om het perspectief van aanbieders op de kosten en financiering van de uitvoering van inburgeringstrajecten in beeld te brengen.

Kosten voor de voorinburgering

De kosten voor de voorinburgering bestaan uit vaste en variabele componenten. De begrote variabele kosten bedroegen 43,9 miljoen euro, met 3,1 miljoen euro aan vaste kosten, wat resulteerde in een totale begroting van 47 miljoen euro. De gerealiseerde kosten lagen de afgelopen jaren structureel lager dan de begroting. In 2022 bedroeg het verschil ongeveer 3 miljoen euro, in 2023 8 miljoen euro en in 2024 zelfs 16 miljoen euro. De belangrijkste oorzaken zijn het niet behalen van het beoogde aantal deelnemers, personeelstekorten bij het COA, fluctuaties in de instroom van asielstatushouders en een gebrek aan faciliteiten bij de noodopvang. Hierdoor zijn veel vaste kosten wel gemaakt, maar bleef de benutting van de beschikbare middelen achter.

Reflectie op de bevindingen

Gemeenten pakken de regierol actief op, maar komen niet uit met de uitvoeringskosten

Een grote verandering in het stelsel is dat gemeenten de regierol hebben gekregen over de inburgering. Gemeenten geven actief invulling aan deze regierol, wat blijkt uit het gegeven dat er sprake is van een vrijwel landelijk dekkend aanbod op alle onderdelen, gemeenten verbindingen leggen tussen de inburgering en andere domeinen en gemeenten over het algemeen goed zicht hebben op de voortgang van het inburgeringstraject. Tegelijk staan tarieven en uitvoeringskosten onder druk door de hogere instroom van inburgeraars, hoog verzuim en intensievere begeleiding van inburgeraars dan verwacht. Mede als gevolg van de gestegen kosten en het financieringstekort is het gebrek aan capaciteit in gemeenten een knelpunt in de uitvoering. Gemeenten blijven de uitvoering van de inburgering actief bijsturen binnen het kader van het lerend stelsel. Diverse casestudies die in het kader van de monitoring en evaluatie van de Wi2021 zijn uitgevoerd en zijn beschreven, laten ook mooie voorbeelden zien van hoe gemeenten in samenwerking met partners bezig zijn met leren in de uitvoering en met de doorontwikkeling van het aanbod.

Taalniveau B1 is het streven, maar dat is niet voor iedereen haalbaar

De Wet inburgering 2021 stuurt op het behalen van taalniveau B1. Het is nog te vroeg om vast te stellen in hoeverre inburgeraars dit niveau daadwerkelijk bereiken. 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 vinden. Met name veel moeten leren in een korte tijd, de combinatie van werk, inburgering en zorgtaken en gezondheidsproblemen zijn factoren die de inburgering moeilijk maken.

Het aanbod is divers, maar randvoorwaarden zijn niet altijd aanwezig

De Wi2021 voorziet in een divers inburgeringsaanbod, niet alleen via het aanbieden van drie leerroutes, maar ook door het bieden van maatwerk binnen de routes. Grotere gemeenten hebben als gevolg van schaalvoordelen meer mogelijkheden om maatwerk te bieden dan kleinere gemeenten. Veel inburgeraars zijn tevreden met hun leerroute, maar ervaren dat de randvoorwaarden die nodig zijn om het traject te doorlopen vaak ontbreken. Belangrijke knelpunten zijn wachttijden in de kinderopvang, veel moeten leren in een korte tijd en het combineren van inburgering met werk en zorgtaken. Dit zorgt voor vertraging van het inburgeringstraject en voor knelpunten bij de uitvoering van dualiteit.

Andere inrichting voor asielstatushouders en voor gezins- en overige migranten

Asielstatushouders en gezins- en overige migranten ervaren de inburgering verschillend, wat samenhangt met de uiteenlopende inrichting van het stelsel voor deze groepen. Gezins- en overige migranten ontvangen als gevolg van keuzes die in het stelsel zijn gemaakt minder intensieve begeleiding dan asielstatushouders. Toch hebben deze inburgeraars wel behoefte aan betere en eenduidige informatie over hun verplichtingen, over het vinden van goede en goedkope taalscholen en over het vinden van werk. Gezinsmigranten en overige migranten vormen een diverse groep, met verschillende behoeften aan ondersteuning. De betaalbaarheid van leerroutes, met name de Onderwijsroute en Z-route maar ook de B1-route, is voor deze groep een aandachtspunt en vergroot het risico op uitval en termijnoverschrijding.

Afhankelijkheden in het stelsel

In de Wi2021 doorlopen inburgeraars verschillende stappen in het inburgeringstraject die sterk van elkaar afhankelijk zijn. Als er bij één onderdeel sprake is van vertraging, loopt het gehele traject vaak vertraging op. Daarnaast spelen verschillende externe factoren een belangrijke rol in het functioneren van de inburgering, zoals lange doorlooptijden in de asielketen, wachttijden voor vestiging in gemeenten, verhuisbewegingen als gevolg van tijdelijke woonvoorzieningen en capaciteitsproblemen in de uitvoering bij zowel het COA en gemeenten als bij taalscholen. Zowel de onderlinge afhankelijkheden tussen opeenvolgende stappen binnen het stelsel als externe factoren hebben een grote invloed op de werking en op de efficiëntie van de inburgering.

1. Inleiding

Aanleiding, doel, vraagstelling en methodologie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking getreden als opvolger van de Wet inburgering 2013. De nieuwe inburgeringswet beoogt, samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk.* De verplichtingen uit de Wi2021 gelden voor asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten (zoals geestelijk bedienaren). Voor de verschillende typen inburgeraars gelden verschillende vereisten en verantwoordelijkheden. Zo moeten gezins- en overige migranten zelf hun cursus regelen en betalen. Voor asielstatushouders koopt de gemeente de trajecten in. Verschillende instrumenten, zoals maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging, gelden alleen voor asielstatushouders. De Wi2021 gaat, in tegenstelling tot de Wi2013, uit van de regierol van gemeenten en daarnaast van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars voor het voldoen aan de inburgeringsplicht.

Op dit moment, ruim drieënhalf jaar na invoering van de Wi2021, is het wenselijk om de stand op te maken van de werking, tussenresultaten en kosten van de wet. Op deze manier kunnen potentiële verbeteringen in wet- en regelgeving en in de uitvoering van de wet in beeld komen. De bredere tussenevaluatie Wi2021 die in dit kader is uitgevoerd bestaat uit drie onderdelen: een onderzoek naar de werking van het instrument Maatschappelijke begeleiding (uitgevoerd door RadarAdvies), een onderzoek naar de kosten van de Wi2021 (uitgevoerd door Cebeon) en een tussenevaluatie waarin een synthese plaatsvindt van de verschillende onderzoeken die in het kader van de monitoring en evaluatie van de Wi2021 zijn uitgevoerd. Hierin zijn ook onderzoeken van andere opdrachtgevers die over de Wi2021 gaan meegenomen. Het voorliggende rapport beschrijft de uitkomsten van het onderdeel tussenevaluatie. De uitkomsten van de andere twee deelonderzoeken zijn verwerkt in dit rapport.

Deze tussenevaluatie geeft nadrukkelijk eerste beeld van de werking van de Wi2021. Voor een representatief beeld van het doelbereik en de doeltreffendheid van de Wi2021 moeten we wachten tot er meer inburgeraars hun traject hebben afgerond. De wetsevaluatie die in de tweede helft van 2027 gepland is, zal daar een beter beeld van geven. In de tussentijd zullen er in het kader van de monitoring en evaluatie van de Wi2021 nieuwe deelonderzoeken uitgevoerd worden. Zo loopt op dit moment een onderzoek om als aanvulling op het hierboven genoemde onderzoek van Cebeon het perspectief van aanbieders op de kosten en financiering van de uitvoering van inburgeringstrajecten in beeld te brengen. Daarnaast is in de tweede helft van 2026 een onderzoek gepland naar de vraag in hoeverre de Onderwijsroute succesvol is in termen van het behalen van taalschakeldiploma's en de doorstroom naar vervolgonderwijs.

1.2 Doel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van de tussenevaluatie is een eerste beeld schetsen van de werking, het doelbereik, de tussenresultaten en de kosten van de Wi2021, zodat potentiële verbeteringen in de wet- en regelgeving en in de uitvoering van de wet in beeld komen.

In de tussenevaluatie moet een antwoord gegeven worden op de volgende *onderzoeksvragen:*

A. Welke tussenresultaten zijn er op weg naar de realisatie van het maatschappelijk doel?

- Mate en aard van arbeidsparticipatie en/of deelname aan vrijwilligerswerk.
- Snelheid waarmee inburgeraars aan het werk gaan.
- Zijn er qua arbeidsparticipatie grote verschillen tussen gemeenten en/of tussen groepen inburgeraars?
- Doorstroom naar vervolgonderwijs.

B. Welke tussenresultaten zijn er op weg naar de realisatie van de beleidsdoelen van de wet?

- De mate waarin inburgeraars onder de Wi2021 al hebben voldaan aan de inburgeringsplicht in vergelijking met de Wi2013 op hetzelfde moment na inwerkingtreding van de wet.
- Behaalde taalniveaus van inburgeraars per route en de mate waarin dit de hoogst haalbare niveaus zijn.
- De door inburgeraars verworven kennis van de Nederlandse maatschappij.
- De mate waarin inburgering en participatie (gelijktijdig) gecombineerd worden.
- Zijn er bij de realisatie van deze drie beleidsdoelen grote verschillen tussen gemeenten en/of tussen groepen inburgeraars?

C. *Hoe is de Wi2021 door de verschillende uitvoeringspartijen vertaald in uitvoeringsprocessen en in hoeverre werkt de Wet inburgering 2021 zoals de wetgever heeft beoogd?*
   - In deze tussenevaluatie worden alle instrumenten en onderdelen van de Wi2021 meegenomen waarmee halverwege 2025 ervaring is opgedaan en waarnaar voldoende onderzoek is gedaan wat betreft de werking.
   - Deze instrumenten en onderdelen worden getoetst met de beleidstheorie: de bedoeling van de wetgever met deze onderdelen en de bijdrage die deze onderdelen geacht worden te hebben aan de doelen van de wet en aan de vijf subdoelen (tijdigheid, maatwerk, dualiteit, kwaliteit en snelheid).
   - De ervaringen van de uitvoerders (gemeenten, hun contractpartners en het COA) en inburgeraars worden meegenomen bij deze toetsing.
   - Er wordt ook aandacht besteed aan de ervaringen binnen kleine gemeenten: in hoeverre verschilt de wijze waarop de Wi2021 in kleine gemeenten wordt uitgevoerd en de ervaringen die zij hiermee opdoen met de situatie in grotere gemeenten?

D. *Welke tussenresultaten zijn er met betrekking tot de doeltreffendheid van de verschillende onderdelen van de wet?*
   - Op basis van een analyse van de relatie tussen het doelbereik (onderzoeksvragen A en B) en de werking van de wet (onderzoeksvraag C).
   - Welke (beïnvloedbare) factoren hebben invloed op de realisatie van doelen, zoals de wijze waarop gemeenten de uitvoering van de Wi2021 hebben georganiseerd, de mate waarin gemeenten samenwerken, de wijze van aanbesteding van de inburgeringsvoorzieningen, lange wachttijden voor verschillende stappen in het inburgeringsproces, de omvang en de mate van heterogeniteit van de klassen, de kwaliteit van taalscholen, de beschikbaarheid van duale trajecten en de omgang met reeds werkende inburgeraars?
   - Welke invloed hebben externe contextuele factoren (niet beïnvloedbaar door gemeenten), zoals de omvang en de samenstelling van de instroom van inburgeraars, economische en maatschappelijke ontwikkelingen, knelpunten in de implementatie van de Wi2021, ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen (zoals asiel en opvang, Participatiewet) en personeelstekorten op de uitvoering van de Wi2021 en de realisatie van de doelen?
   - Heeft de wet ook onbedoelde neveneffecten? Zo ja, welke?

E. *Welke kosten maken de verschillende uitvoeringspartijen voor de uitvoering van de verschillende taken in het kader van de Wi2021?*
   - Wat zijn de kosten die gemeenten en het COA maken om de verschillende onderdelen van de Wi2021 uit te voeren?
   - Welke verschillen in kosten zijn er tussen gemeenten? Waardoor worden deze verschillen veroorzaakt?
   - Hoe verhouden deze kosten zich tot de in de Wi2021 beschikbaar gestelde financiering (per taak en voor het geheel)?
   - Welke ervaringen zijn er met de bekostigingssystematiek van de uitvoering van de Wi2021?

1.3 Methodologie

In deze tussenevaluatie hebben we Realistische Evaluatie als onderzoeksbenadering gehanteerd. Een beknopte uitleg van deze benadering geven we in box 1.1.

Box 1.1 Realistische Evaluatie

Het evalueren van de doeltreffendheid van beleid is niet eenvoudig. Dit geldt met name voor het vaststellen en verklaren van een causale relatie tussen instrumenten en beoogde maatschappelijke en beleidsdoelen. Dit komt bijvoorbeeld door het relatief grote belang van de context waarin het beleid uitgevoerd wordt en de veelal beperkte mogelijkheden om een experimenteel design toe te passen om effecten te onderzoeken. Realistisch Evalueren is een benadering om zicht te bieden op de effectiviteit van beleid. Het beantwoordt de vraag wat voor wie werkt op welke manier:

- Reconstrueren en toetsen van de beleidstheorie als basis: de beleidstheorie is het gedetailleerde 'verhaal' van de beleidsmakers over de manier waarop het beleidsinstrument tot de beoogde doelen zal leiden. Hierin wordt ook de verwachte werkzaamheid via de werkzame mechanismen en relevante neveneffecten en contextfactoren in kaart gebracht. De gedachte achter Realistische Evaluatie is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen in de praktijk leidt tot effectief beleid.
- Combineren van kwantitatieve en kwalitatieve bronnen om de theorie te toetsen: kwantitatieve bronnen geven bijvoorbeeld zicht op de voortgang met betrekking tot het doelbereik. Kwalitatieve bronnen zijn geschikter om werkzame mechanismen te beschrijven en duiden.
- Inzicht voor beleid en praktijk in de knoppen om aan te draaien: het toetsen van de beleidstheorie geeft inzicht in de werking van instrumenten binnen een specifieke context. Daarmee biedt Realistische Evaluatie informatie over aanknopingspunten voor verbeteringen. Dit past goed bij de Wi2021 als lerend stelsel.

Hoewel Realistische Evaluatie bij uitstek een geschikt instrument is om de doeltreffendheid van wet- en regelgeving te evalueren, bespreken we in deze tussenevaluatie alleen tussenresultaten en doen we nog geen uitspraken over de doeltreffendheid (of doelmatigheid) van de Wi2021. Daarvoor is het nog te vroeg. We geven echter wel een reflectie op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de beleidstheorie in de praktijk. Voor deze reflectie hebben we een synthese gemaakt van de verschillende bevindingen die in deze tussenevaluatie aan bod komen.

Om de verschillende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

Tabel 1.1 Onderdelen van de tussenevaluatie, ingezette onderzoeksmethoden en plek van de uitkomsten in het rapport

Onderdeel	Methoden	Waar te lezen in dit rapport?
A. Tussenresultaten maatschappelijk doel	Kwantitatieve analyse van beschikbare data uit de Statistiek Wet inburgering (CBS) en het onderzoek Perspectief inburgeraars (Regioplan en OpenEmbassy, 2024 en 2025)	H3 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de doelen van de Wi2021
B. Tussenresultaten beleidsdoelen	Kwantitatieve analyse van beschikbare data van DUO, de Statistiek Wet inburgering (CBS) en het onderzoek Perspectief inburgeraars (Regioplan en OpenEmbassy, 2024 en 2025)	H3 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de doelen van de Wi2021
C. Vertaling in uitvoeringsprocessen en ervaringen	Reconstructie overkoepelende beleidstheorie Wi2021 Reconstructie beleidstheorieën per instrument Literatuuronderzoek evaluatiestudies uitgevoerd in de periode 2022-2025 Werksessies met stakeholders	H2 Wet inburgering 2021 H4 Uitvoering van de Wi2021 in de praktijk
D. Tussenresultaten met betrekking tot doeltreffendheid	Analyse van de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de beleidstheorie in de praktijk Werksessies met stakeholders	H5 Analyse van de subdoelen en centrale principes
E. Kosten	Literatuurstudie en onderzoek naar de financiering en kosten van COA (Significant Public, 2025) en kostenonderzoek Wi2021 (Cebeon, 2025)	H4 Uitvoering van de Wi2021 in de praktijk

Een groot deel van het onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie. Waar we het in de beschrijving van de uitkomsten hebben over 'gemeenten' of over 'inburgeraars' betreft het de steekproeven van de bestudeerde onderzoeken. Deels betreft dit kwantitatieve uitkomsten uit vragenlijstonderzoek of bestandonderzoek, deels uitkomsten uit kwalitatief onderzoek. De bronnen die we voor deze tussenevaluatie hebben gebruikt hebben we opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Bijlage 2 beschrijft de typen stakeholders die hebben deelgenomen aan de verschillende werksessies die we hebben georganiseerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de overkoepelende beleidstheorie van de Wi2021 aan bod en wordt een aantal relevante contextfactoren beschreven die van invloed zijn geweest op de werking en mogelijk de resultaten van de Wi2021, waaronder de ontwikkelingen in de instroom van inburgeraars. In hoofdstuk 3 beschrijven we de cijfermatige ontwikkelingen ten aanzien van het maatschappelijke doel en de beleidsdoelen van de Wi2021. Hoofdstuk 4 richt zich op de uitvoering van de Wi2021 in de praktijk, waarin we per instrument een beleidstheorie uitwerken en de kosten, inzet en ervaringen per instrument beschrijven. In hoofdstuk 5 analyseren we in hoeverre in de praktijk de verschillende subdoelen van de wet van de grond komen en hoe de centrale principes 'regierol van de gemeenten' en 'eigen regie van de inburgeraars' van inburgeraars in de praktijk uitpakken. Ook bevat dit hoofdstuk een analyse van de marktwerking. Tot slot geven we in hoofdstuk 6 een reflectie op de bevindingen.

2. Wet inburgering 2021

Beleidsontwikkelingen en de beleidstheorie

REGIOPLAN

2 Wet inburgering 2021

2.1 De Wet inburgering vanaf 1998 tot nu

In 1998 trad de Wet inburgering nieuwkomers in werking. Op grond van deze wet waren nieuwkomers verplicht deel te nemen aan een door de gemeente vast te stellen inburgeringsprogramma. De regering constateerde in de jaren daarna dat de gewenste resultaten van het inburgeringsbeleid achterbleven. In 2007 werd daarom een meer verplichtend en resultaatgericht stelsel ingevoerd, de Wi2007. Daarbij kwam er met het Deltaplan inburgering meer ruimte voor gemeenten om hun regierol op de inburgeringsplicht te kunnen invullen voor meer doelgroepen.

In 2013 volgde een drastische wijziging in de inburgering. Vanaf 2013 staat in de inburgering de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars op de voorgrond. Door de invulling van het stelsel hadden gemeenten geen formele rol meer in het inburgeringsstelsel, behalve dat ze verantwoordelijk waren voor het organiseren van maatschappelijke begeleiding aan asielstatushouders en vanaf 2017 het organiseren van het PVT. Uit de wetsevaluatie van de in 2013 gewijzigde inburgering (de Wi2013), uitgevoerd door Significant in 2018[4], blijkt onder meer dat het stelsel de aansluiting met participatie en onderwijs miste en te veel op zichzelf stond. Ook bleek een groot deel van de inburgeraars minder goed in staat om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering en werden ze onvoldoende gestimuleerd om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen.

Vanaf 1 januari 2022 kent Nederland een nieuw inburgeringsstelsel, de Wi2021. Hiermee hebben gemeenten de regierol op de inburgering teruggekregen. De wet uit 2021 maakt het mogelijk meer maatwerk te bieden, onder meer doordat er verschillende leerroutes geïntroduceerd zijn vanuit het idee dat diversiteit in aanbod beter aansluit bij de wensen en de mogelijkheden van verschillende groepen nieuwkomers. Er wordt binnen de Wi2021 ingezet op de combinatie van taal en participatie en op het bereiken van een hoger taalniveau (B1-niveau t.o.v. A2-niveau in de Wi2013) voor inburgeraars voor wie dit taalniveau haalbaar wordt geacht. De belangrijkste verschillen tussen de Wi2013 en Wi2021 zetten we hieronder (tabel 2.1) op een rij.

Tabel 2.1 Onderdelen van de Wi2013 en de Wi2021

Kenmerken	Wi2013	Wi2021
Maatschappelijk doel	Versterken eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars voor de inburgering	Iedereen doet snel en volwaardig mee, het liefst via betaald werk
Werkzame mechanismen	- Individuele verantwoordelijkheid inburgeraars - Minimaal A2-niveau (minimale zelfredzaamheid)	- Regierol gemeenten en eigen verantwoordelijkheid inburgeraars - Aandacht voor tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit - Verhoging taalniveau (B1-route) t.b.v. maatschappelijke participatie
Beoogd eindniveau Nederlandse taal	Minimaal taalniveau (A2), met mogelijkheden voor hogere niveaus	Verhoging taalniveau (B1-route), met mogelijkheden voor lagere en hogere niveaus
Verplichte onderdelen inburgeringsaanbod	- Taalexamens (op minimaal A2-niveau) - Examen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) - Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA; vanaf 2015) - Participatieverklaring (PVT; vanaf 2017)	- 1 van de 3 leerroutes (B1-, Onderwijs-, Z-route) - KNM - Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) - PVT
Ingezette instrumenten gemeenten en DUO	- Maatschappelijke begeleiding statushouders - Aanbieden PVT (vanaf 2017)	Asielstatushouders: - Maatschappelijke begeleiding - Brede intake - Vaststellen PIP - Inburgeringsaanbod (leerroute), incl. PVT en MAP - Voortgangsgesprekken - Financieel ontzorgen statushouders - Opleggen bestuurlijke boetes Gezins- en overige migranten: - Brede intake, PIP, voortgangsgesprekken, aanbod MAP en PVT en opleggen bestuurlijke boetes
Doelgroep	Vreemdelingen van buiten de EU/EER met een geldige verblijfsvergunning die zich na 01/01/2013 duurzaam willen vestigen in Nederland	Vreemdelingen van buiten de EU/EER met een geldige verblijfsvergunning die zich na 01/01/2022 duurzaam willen vestigen in Nederland

[4] Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013. Significant.

Vervolg tabel 2.1 Onderdelen van de Wi2013 en de Wi2021

Kenmerken	Wi2013	Wi2021
Verantwoordelijk voor keuze en financiering cursus	- Eigen verantwoordelijkheid bij keuze en bekostiging taalcursussen, KNM en de examens. - Leenfaciliteit van DUO, waarbij de schuld van asielstatushouders bij het voldoen aan de inburgeringsplicht binnen de gestelde termijn wordt kwijtgescholden	- Gemeente als regisseur en uitvoerder van onder meer de brede intake, PIP en voortgangsgesprekken. Gemeente verzorgt aanbod taalcursussen, KNM, PVT en MAP voor asielstatushouders - Gezins- en overige migranten hebben eigen verantwoordelijkheid in keuze en bekostiging van taalcursussen, met leenfaciliteit van DUO
Organisatieprincipe	Consumentenmarkt: een inburgeraar koopt zelf in. Keurmerk Blik op Werk moet garantie op kwaliteit en transparantie waarborgen	- Institutionele markt: inkoop gemeenten t.b.v. statushouders - Voor gezins- en overige migranten blijft de consumentenmarkt in stand; zij regelen hun cursus zelf
Type verplichting	- Resultaatverplichting met ontheffingsmogelijkheid - Sancties bij verwijtbare termijnoverschrijding	- Resultaatverplichting voor inburgeraars in de B1-route en in de Onderwijsroute - Inspanningsverplichting voor inburgeraars in de Z-route, - Beperkte ontheffingsmogelijkheid - Sancties bij onvoldoende inspanningen en bij verwijtbare termijnoverschrijding

2.2 De beleidstheorie van de Wi2021

In figuur 2.1 geven we een schematische weergave van de beleidstheorie van de Wi2021. Daarna geven we een korte toelichting op de verschillende elementen van de beleidstheorie. De beleidstheorie is gebaseerd op de Memorie van Toelichting van de Wi2021.[5]

Figuur 2.1 Schematische weergave beleidstheorie Wi2021



[5] Memorie van Toelichting, Wet inburgering 2021

2.2.1 Maatschappelijk doel

De Wet inburgering 2021 beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk.*

2.2.2 Beleidsdoelen

Voor de Wi2021 zijn drie beleidsdoelen geformuleerd:

- Inburgeraars bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (in principe niveau B1).
- Inburgeraars doen kennis op van de Nederlandse maatschappij.
- Het inburgeringsproces is vanaf het begin gericht op participatie.

De voortgang op de beleidsdoelen en het maatschappelijke doel komt in hoofdstuk 3 van dit rapport aan bod.

2.2.3 Subdoelen

In de Memorie van Toelichting op de Wi2021 is opgenomen dat voor realisatie van de beleidsdoelen een inburgeringsstelsel nodig is dat *een tijdige start* en de *snelheid* van de inburgering borgt, dat uitgaat van *maatwerk* en *dualiteit* (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien *kwaliteit* garandeert. Deze subdoelen kunnen ook beschouwd worden als beleidsmechanismen om uiteindelijk via de inzet van de instrumenten de beleidsdoelen te kunnen bereiken.

De (beoogde) relatie tussen de verschillende subdoelen en de ingezette instrumenten komt in hoofdstuk 4 van dit rapport aan bod. In hoofdstuk 5 gaan we vervolgens dieper in op hoe de subdoelen in de praktijk tot nu toe uitwerken.

2.2.4 De instrumenten van de Wi2021

Een breed palet aan instrumenten wordt ingezet zodat inburgeraars kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht:

- *Instrumenten eerste fase:* In de eerste (of voorbereidende) fase wordt ingezet op de voorinburgering voor asielstatushouders die in het azc verblijven, na huisvesting in de gemeente krijgen zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten een brede intake en leerbaarheidstoets en wordt het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opgesteld.
- *Instrumenten tweede fase:* In de tweede fase gaan de inburgeraars aan de slag met het inburgeringstraject. Dit doen zij via de B1-route, Z-route of Onderwijsroute. Daarnaast vormen het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) een onderdeel van het inburgeringstraject. Het inburgeringstraject wordt voor inburgeraars in de B1-route en Onderwijsroute afgesloten met vier taalexamens en een examen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Inburgeraars in de Z-route kunnen taalexamen doen als zij in staat zijn bepaalde onderdelen op A2-niveau te beheersen, en hebben in ieder geval een eindgesprek dat wordt georganiseerd door de gemeente. Er kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd door de gemeenten of door DUO.
- *Begeleiding:* Inburgeraars ontvangen op verschillende manieren ondersteuning bij de inburgering. Zo verzorgen gemeenten voor asielstatushouders maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen en begeleiding bij financiële zelfredzaamheid. Gemeenten hebben daarnaast met zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten voortgangsgesprekken tijdens hun inburgeringstraject. Handhaving kan worden ingezet om te zorgen dat het traject op tijd wordt afgerond.

In hoofdstuk 4 van dit rapport gaan we nader in de op de specifieke beleidstheorieën van de verschillende instrumenten die hierboven op een rij zijn gezet.

Bekostiging

De uitvoering van de Wi2021 ligt bij het COA, DUO en gemeenten.

- *Het COA* voert in het kader van de Wi2021 de voorinburgering uit. Sinds 2022 wordt de voorinburgering door het COA gefinancierd via een rijksbijdrage van het ministerie van SZW. Vóór 2022 verliep de bekostiging via een subsidie. Deze bijdrage heeft de vorm van een inspanningsverplichting: het COA wordt afgerekend op het aantal gestarte trajecten, niet op de behaalde resultaten of taalniveaus. De hoogte van de financiering is volumegerelateerd en beweegt mee met de instroom van asielstatushouders. De rijksbijdrage dekt zowel de variabele als de vaste kosten, en wordt verant-

woord via halfjaarlijkse rapportages. Indien nodig wordt de rijksbijdrage na deze verantwoording bijgesteld. Gemeenten ontvangen geen directe financiering voor de voorinburgering; hun rol beperkt zich tot samenwerking en overdracht bij de start van het gemeentelijk inburgeringstraject.[6]

- *DUO* voert in het kader van de Wi2021 diverse taken uit, zoals het opleggen en handhaven van de inburgeringsplicht, het afnemen van examens en het verstrekken van leningen aan inburgeraars. Ter financiering van deze werkzaamheden ontvangt DUO van het ministerie van SZW een zogenoemde bijdrage aan agentschap.
- *Gemeenten.* De financiering van gemeenten voor de uitvoering van de Wi2021 verloopt enerzijds via een financiering voor de kosten van inburgeringsvoorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht en anderzijds via een financiering voor de kosten die verband houden met de uitvoering van de wet. De financiering van de inburgeringsvoorzieningen wordt voorzien via specifieke uitkeringen. Gemeenten ontvangen een specifieke uitkering voor inburgeringsvoorzieningen en een specifieke uitkering voor de Onderwijsroute. Vanaf 2026 zijn deze specifieke uitkeringen samengevoegd. De financiering van de kosten die verband houden met de uitvoering van de wet maakt deel uit van het Gemeentefonds en is onderdeel van de algemene uitkering. Onder uitvoeringskosten vallen de kosten voor de brede intake, het PIP, de voortgangsgesprekken met inburgeraars, handhaving, financieel ontzorgen en andere uitvoeringskosten zoals inkoop en beleidsondersteuning.[7]

De kosten van de verschillende instrumenten komen in hoofdstuk 4 aan bod.

2.2.5 Centraal principe

Verder is in de beleidstheorie een centraal principe geformuleerd, bestaande uit twee delen:

- Gemeenten voeren de regie op de uitvoering van de inburgering.
- Inburgeraars blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht.

Dit betekent dat gemeenten een centrale rol hebben in de brede intake, de begeleiding van inburgeraars en voor de asielstatushouders zorgen voor cursusaanbod, maar dat de inburgeraar zelf verantwoordelijk blijft voor het behalen van het inburgeringsexamen.

Hoe deze principes in de praktijk uitwerken komt in hoofdstuk 5 van dit rapport aan bod.

2.2.6 Contextfactoren

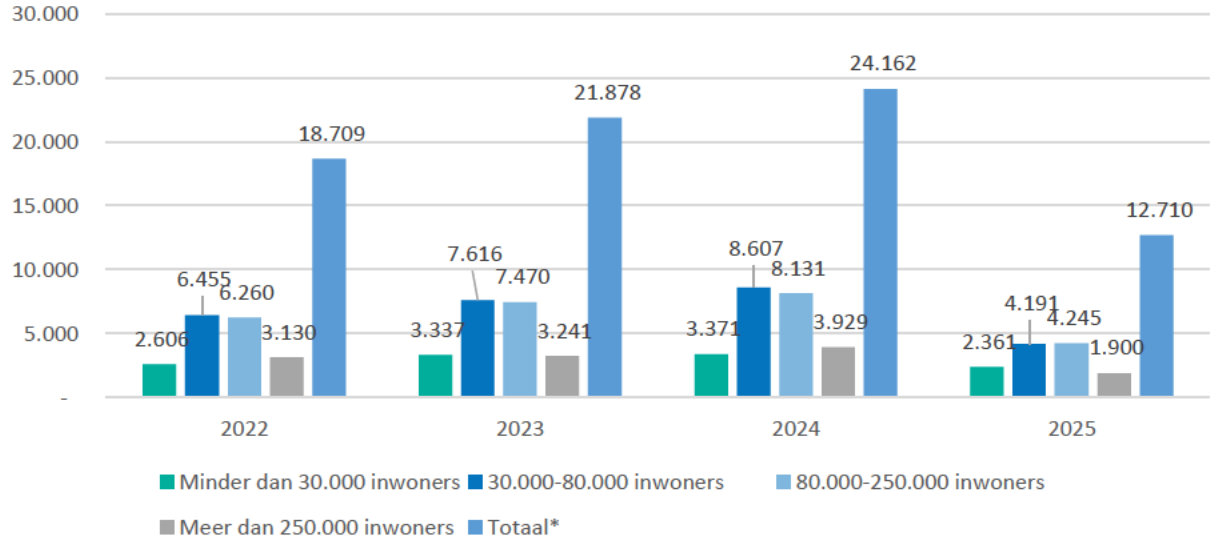
De invloed van contextfactoren op de werking en effecten van de Wi2021 wordt niet als zodanig benoemd in de Memorie van Toelichting van de wet. Om de voortgang op de (sub)doelen van de wet te kunnen begrijpen is het wel belangrijk om deze in een bredere context te plaatsen. We onderscheiden daarom ook een aantal (externe) contextfactoren die de werking en het doelbereik van de wet kunnen beïnvloeden.

Ontwikkelingen in de instroom in de Wi2021

De hoogte en de samenstelling van de instroom kan van invloed zijn op de uitvoering van de Wi2021. Hieronder laten we de ontwikkelingen in de instroom in de Wi2021 zien. De instroom gaat hier om het aantal mensen dat per jaar inburgeringsplichtig is geworden. Uit figuur 2.2 wordt duidelijk dat de totale jaarlijkse instroom van asielstatushouders over de jaren is toegenomen van 18.708 ingestroomde asielstatushouders in 2022 tot 24.162 asielstatushouders in 2024. De instroom in 2025 is nog niet volledig, omdat het jaar nog niet is afgelopen. Wel is al in te schatten dat de instroom in 2025 een stuk lager zal uitkomen dan in 2023 en 2024. Verder valt uit figuur 2.2 op dat de grootste instroom van asielstatushouders heeft plaatsgevonden in de twee categorieën middelgrote gemeenten (tussen de 30.000 en 250.000 inwoners). Dit heeft ermee te maken dat asielstatushouders naar rato van het inwonertal over gemeenten worden verdeeld.

[6] Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.
[7] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.

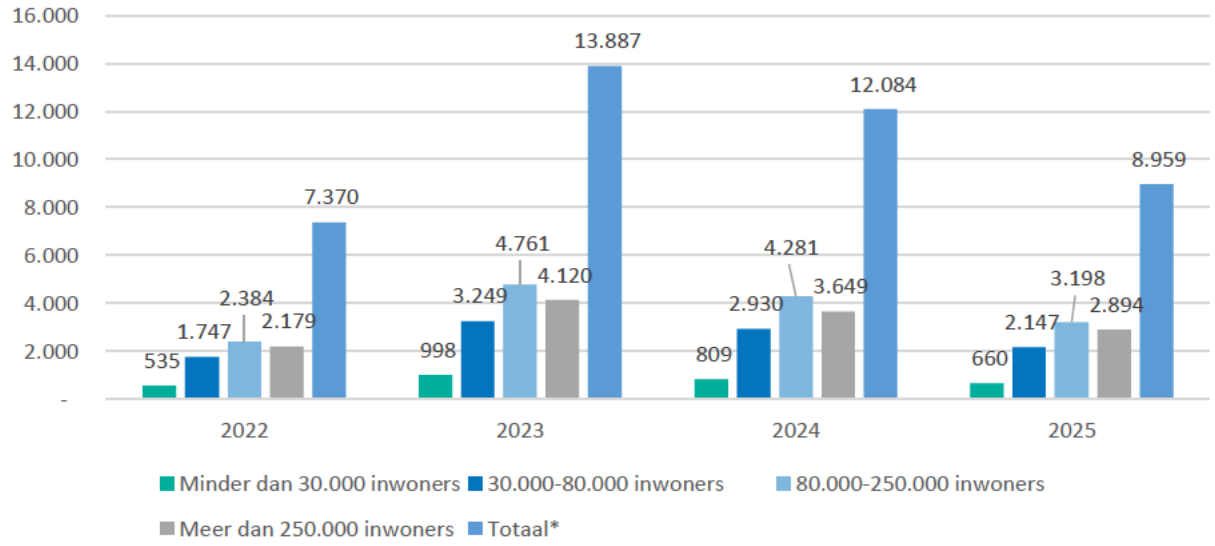
Figuur 2.2 Ontwikkelingen in instroom van asielstatushouders per cohort (2022-2025), totaal en uitgesplitst naar omvang gemeenten*



* De instroom in 2025 is tot 1 september 2025
Bron: DUO

Wat betreft de jaarlijkse instroom van gezins- en overige migranten (zie figuur 2.3), zien we dat de instroom in 2023 is toegenomen ten opzichte van 2022 (van 7.370 gezins- en overige migranten in 2022 naar 13.887 gezins- en overige migranten in 2023), maar dat dit vervolgens weer wat afneemt in 2024 tot in totaal 12.084 gezins- en overige migranten. Over de hele periode heen bekeken, hebben gemeenten met 80.000-250.000 inwoners en gemeenten met meer dan 250.000 inwoners een relatief grote instroom van gezins- en overige migranten; 14.624 gezins- en overige migranten (35% van het totaal) zijn ingestroomd in gemeenten met 80.000-250.000 inwoners en 12.887 gezins- en overige migranten (30%) in gemeenten met meer dan 250.000 inwoners.

Figuur 2.3 Ontwikkelingen in instroom van gezins- en overige migranten per cohort (2022-2025), totaal en uitgesplitst naar omvang gemeenten*

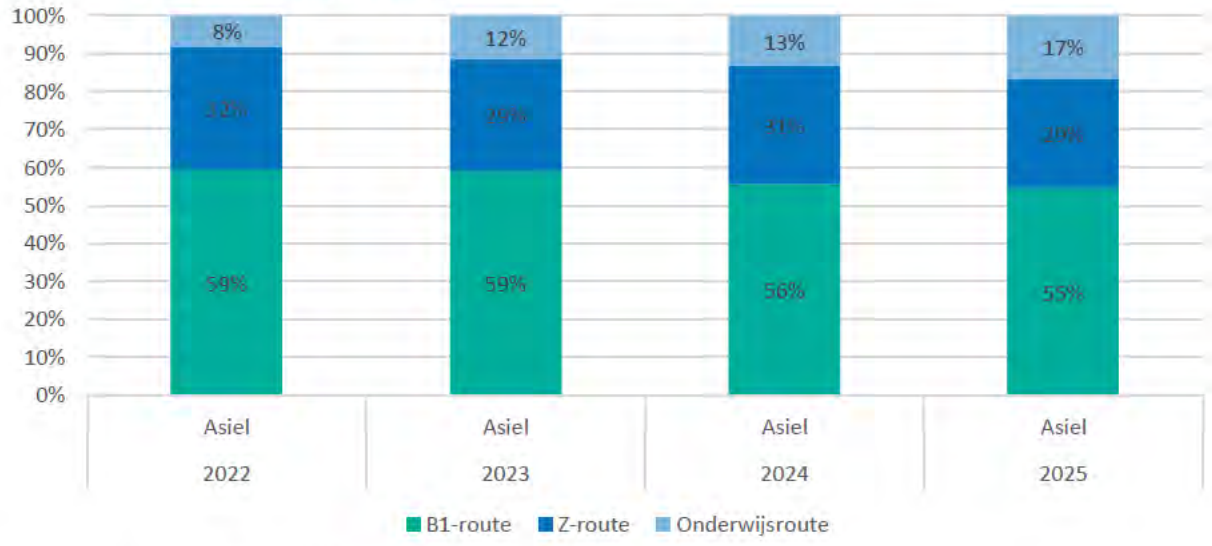


* De instroom in 2025 is tot 1 september 2025
Bron: DUO

De verdeling van de instroom per leerroute, zoals vastgelegd in de PIP's, geven we weer in figuur 2.4 (voor asielstatushouders) en figuur 2.5 (voor gezins- en overige migranten). Voor beide groepen wordt het merendeel van de inburgeraars ingedeeld in de B1-route; dit varieert voor asielstatushouders van 55 procent (2025) tot 59 procent (2022 en 2023) en

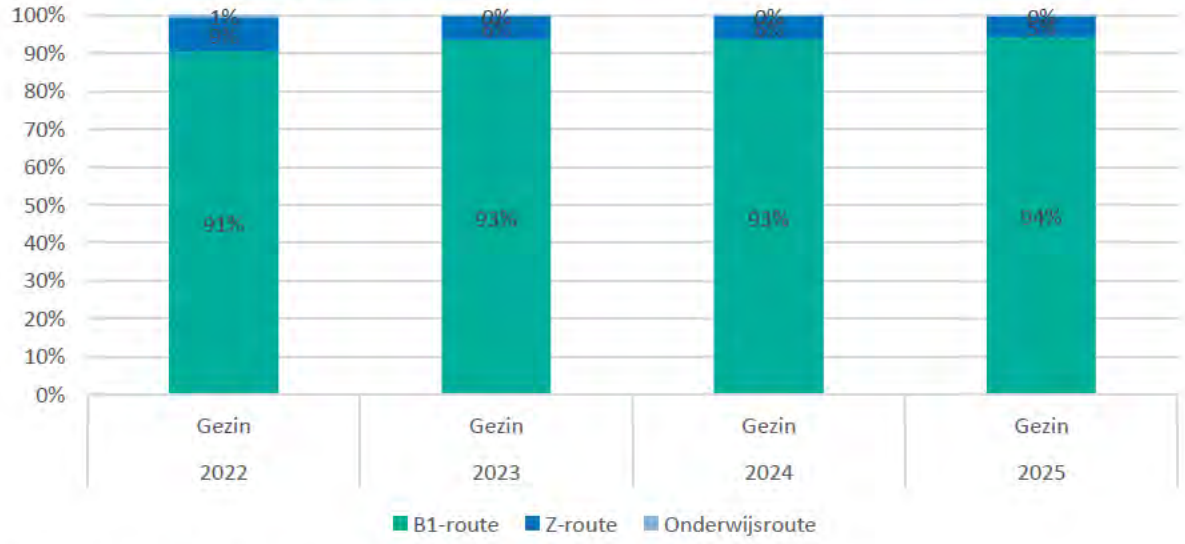
voor gezins- en overige migranten van 91 procent (2022) tot 94 procent (2025). Met name voor gezins- en overige migranten zien we dus dat de B1-route verreweg de meest voorkomende leerroute is. De Onderwijsroute is de kleinste route, en we zien dat de instroom in deze route voor asielzoekers met de jaren relatief toeneemt van 8 procent in 2022 tot 17 procent in 2025. De instroom in 2025 is nog niet volledig. De cijfers betreffen de periode tot 1 september 2025.

Figuur 2.4 Verdeling leerroutes (B1-route, Z-route en Onderwijsroute) van asielstatushouders zoals vastgelegd in de PIP's, uitgesplitst naar cohort (2022-2025)



Bron: Eigen analyse op basis van data DUO

Figuur 2.5 Verdeling leerroutes (B1-route, Z-route en Onderwijsroute) van gezins- en overige migranten zoals vastgelegd in de PIP's, uitgesplitst naar cohort (2022-2025)



Bron: Eigen analyse op basis van data DUO

Economische conjunctuur

De samenhang tussen werken en inburgeren is een belangrijk onderdeel van de Wi2021. De vraag naar arbeid is daarom ook een relevante contextfactor.

Na een periode van grote personeelstekorten is de Nederlandse arbeidsmarkt de afgelopen jaren wat meer in evenwicht gekomen. In 2022 was de druk op de arbeidsmarkt het grootst sinds jaren. In het tweede kwartaal van dat jaar waren er 142 vacatures op elke 100 werklozen. De werkloosheid lag op dat moment rond de 3,3 procent en er waren bijna 464.000 openstaande vacatures. Vanaf 2023 begon de situatie langzaam te veranderen. Het aantal vacatures nam af en de spanning op de arbeidsmarkt daalde. In het vierde kwartaal van 2023 waren er 114 vacatures per 100 werklozen, met in totaal

iets meer dan 410.000 openstaande vacatures en circa 360.000 werklozen. Deze ontwikkeling zette door in 2024. In het vierde kwartaal van dit jaar daalde de spanning verder naar 107 vacatures per 100 werklozen. Er stonden toen iets minder dan 402.000 vacatures open tegenover 374.000 werklozen.[8]

In het derde kwartaal van 2025 waren er voor het eerst in vier jaar minder vacatures dan werklozen: per 100 werklozen waren er 97 vacatures. Het aantal vacatures daalde met 2.000 naar 387.000, terwijl het aantal werklozen met 13.000 toenam naar 399.000 (3,9% van de beroepsbevolking). Ook het totaal aantal banen kromp en de vacaturegraad liep terug van 44 naar 42 per 1.000 banen. De meeste openstaande vacatures blijven in handel, zorg en zakelijke dienstverlening, terwijl de financiële dienstverlening juist de sterkste daling liet zien.[9]

De krapte op de arbeidsmarkt kan positief werken wat betreft het toeleiden van inburgeraars naar werk. Tegelijkertijd kan hoogconjunctuur ook betekenen dat inburgeraars voorrang geven aan werk en inburgering daardoor minder prioriteit krijgt. Daarnaast kan de krapte op de arbeidsmarkt doorwerken in personeelstekorten bij uitvoerders van de inburgering, waaronder COA, gemeenten en taalscholen.

Ontwikkelingen in andere beleidsterreinen

De inburgering heeft raakvlakken met onder andere de Participatiewet en de Wmo. Wijzigingen in de aanpalende wetgeving of uitvoeringsproblemen ten aanzien van deze wetgeving kunnen van invloed zijn op het verloop van de Wi2021. Ook de wet- en regelgeving op het terrein van asiel en migratie, bijvoorbeeld wat betreft opvang en huisvesting van statushouders, kan van invloed zijn op de uitvoering van de inburgering.

Sinds 2022 is het aantal opvanglocaties voor asielzoekers sterk gegroeid. Waar het COA in 2022 nog 178 locaties beheerde, waren dat er in 2023 al 242 en in 2024 306. In 2025 is het aantal verder gestegen naar 322 locaties. Een groot deel daarvan betreft noodopvanglocaties. Ondanks de groei van het aantal locaties blijft de benodigde capaciteit achter bij de vraag. Uit de meest recente prognose van het COA blijkt dat er op 1 januari 2026 48.500 extra opvangplekken nodig zijn. Het aantal mensen dat in de opvang verblijft, is in de afgelopen jaren fors toegenomen. In 2022 ging het om ongeveer 51.600 bewoners, in 2023 om 62.700, in 2024 om 72.400, en in oktober 2025 verbleven er bijna 76.800 mensen in de opvang.[10] Het toegenomen aantal opvangplekken is mede het gevolg van de krapte op de woningmarkt en de trage doorstroom van statushouders naar gemeenten. Daardoor verblijven statushouders steeds vaker en steeds langer in de opvang. Dit maakt ook dat veel asielstatushouders lang moeten wachten voordat ze zich in een gemeente kunnen vestigen en er veel verhuisbewegingen van asielstatushouders zijn. Voor asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden', geldt bijvoorbeeld dat het gemiddeld 29 weken duurt vanaf het moment dat ze inburgeringsplichtig zijn geworden totdat ze zijn gevestigd in een gemeente. Voor een tijdige start van de inburgering werkt dit belemmerend.

Daarnaast lopen de wachttijden van asielaanvragen door de hoge instroom en beperkte capaciteit verder op. In de reguliere asielprocedure moeten asielzoekers gemiddeld 20 weken wachten op hun eerste gesprek met de IND en daarna nog 82 weken op het tweede gesprek. Voor de Dublinprocedure bedraagt de wachttijd voor het eerste gesprek gemiddeld zeven weken.[11] De wachttijd in de algemene of verlengde asielprocedure was in 2024 nog 53 weken.[12] Daarnaast zijn er ook nog lange wachttijden voor gezinshereniging. De wachttijd voor gezinshereniging met partner en jonge kinderen is volgens de IND momenteel circa acht tot twaalf maanden tussen aanvraag en start van de behandeling. Voor andere gezinsleden lopen de wachttijden op tot meer dan drie jaar.[13] Deze lange doorlooptijden zorgen voor een trage start van asielstatushouders in Nederland en dit heeft ook een effect op de start van de inburgering.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Een tekort op de woningmarkt is een maatschappelijke ontwikkeling die relevant is voor de inburgering. Binnen twee weken na toekenning van een asielstatus wordt een statushouder gekoppeld aan een gemeente. Deze gemeente wordt verantwoordelijk voor het regelen van huisvesting. De gemeente heeft hier circa twaalf weken de tijd voor. Een tekort op de woningmarkt maakt het voor gemeenten moeilijk om voor alle inburgeraars binnen de afgesproken tijd passende huisvesting te vinden. Dit kan met name de start van de inburgering belemmeren aangezien de inburgering in de meeste gevallen

[8] CBS Statline, https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt (laatst geraadpleegd 10-11-2025); CBS, https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80590NED/table (laatst geraadpleegd 10-11-2025).
[9] CBS, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/44/voor-het-eerst-in-vier-jaar-meer-werklozen-dan-vacatures (laatst geraadpleegd 10-11-2025).
[10] COA, https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting (laatst geraadpleegd 10-11-2025).
[11] IND, https://ind.nl/nl/asiel-en-nareis-laatste-ontwikkelingen (laatst geraadpleegd 10-11-2025).
[12] IND, https://ind.nl/nl/nieuws/ind-jaarcijfers-2024-meer-dwangsommen-door-meer-juridische-procedures (laatst geraadpleegd 10-11-2025).
[13] IND, https://ind.nl/nl/wanneer-begint-de-ind-met-mijn-nareisaanvraag (laatst geraadpleegd 10-11-2025).

pas start na huisvesting in de gemeente. Verder is de huisvesting ook vaak gedeeld en van tijdelijke aard waardoor mensen minder rust hebben, vaker moeten verhuizen en trajecten worden onderbroken of uitgesteld.
Politieke keuzes ten aanzien van het inrichten van de opvang van asielzoekers en asielstatushouders zijn daarnaast van belang, met name voor de start van de inburgering.

Wijze van organisatie en knelpunten

De uitvoering van de inburgering kan worden beïnvloed door keuzes die zijn gemaakt in de manier waarop het beleid wordt georganiseerd. De uitvoering kan belemmerd worden door diverse organisatorische knelpunten en de mate waarin financiële randvoorwaarden aanwezig zijn. Als er bijvoorbeeld te weinig uitvoeringscapaciteit is bij gemeenten, het COA of bij aanbieders dan kan dat de dienstverlening aan inburgeraars vertragen. In de praktijk treden deze knelpunten ook op, zoals we verder in dit rapport zullen toelichten.

Opstartproblemen in de Wi201

Ook knelpunten in de implementatie van de wet kunnen de uitvoering in de praktijk beïnvloeden. Op deze knelpunten gaan we verder in dit rapport nader in. Kort na de invoering van de Wi2021 was er sprake van vertraging als gevolg van het tijdelijk stilleggen van het opleggen van de inburgeringsplicht. Ook de totstandkoming van de Onderwijsroute heeft vertraging opgelopen door tekort aan middelen. In 2023 is er een registratiefout ontdekt waardoor medio 2023 ineens een grote groep gezinsmigranten inburgeringsplichtig werd, waardoor (met name in grote gemeenten) wachtlijsten voor de intake zijn ontstaan. Deze opstartproblemen hebben met name in de eerste periode van de Wi2021 voor problemen gezorgd in de uitvoering van de inburgering.

2.2.7 Lerend stelsel

De Wi2021 is ingericht als lerend stelsel. De wet biedt ruimte om te leren en om mee te bewegen met maatschappelijke opgaven en met uitdagingen in de uitvoering, zonder dat grote stelsel- of wetswijzigingen nodig zijn. In de implementatie en uitvoering van de wet voeren gemeenten en andere uitvoeringspartijen dan ook op basis van ervaringen voortdurend aanpassingen door, om inburgeraars zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn. Deze tussenevaluatie is daarom een momentopname, waarbij de uitkomsten het leerproces verder voeden en de uitvoering op basis daarvan verder verbeterd kan worden.

3. Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de doelen van de Wi2021

Maatschappelijk doel en beleidsdoelen

REGIOPLAN

3 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de doelen van de Wi2021

De cijfers die we in dit hoofdstuk presenteren laten de ontwikkelingen zien op de in de Memorie van Toelichting van de Wi2021 geformuleerde beleidsdoelen en het maatschappelijk doel (zie hoofdstuk 2 van dit rapport). De gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op data aangeleverd door DUO over de periode 2022 – 1 september 2025 en data uit de Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS over 2022-2024. Dit hoofdstuk laat een foto zien van de stand van zaken ten aanzien van de verschillende doelen. Het is echter nog te vroeg om op basis van deze gegevens uitspraken te kunnen doen over het al dan niet behalen van de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel. Dit heeft ermee te maken dat mensen vanaf het moment dat het PIP is vastgesteld drie jaar de tijd hebben om in te burgeren. Voor een groot deel van de inburgeraars die sinds 2022 zijn begonnen met inburgeren is deze termijn nog niet afgelopen.

3.1 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. de beleidsdoelen

3.1.1 Beleidsdoel realiseren van het hoogst haalbare taalniveau (in principe niveau B1)

In deze paragraaf maken we een analyse van de ontwikkelingen ten aanzien van het beleidsdoel dat gericht is op het realiseren van het hoogst haalbare taalniveau (in principe niveau B1). Hiervoor nemen we het aandeel inburgeraars dat voldaan heeft aan de inburgeringsplicht onder de loep en bekijken we het type taalexamen (A2-niveau, B1-niveau of B2-niveau) dat is behaald. We maken deze analyse steeds voor de inburgeraars die in een specifiek jaar de inburgeringsplicht opgelegd hebben gekregen (cohort 2022 t/m 2024). De gegevens zijn gebaseerd op gegevens aangeleverd door DUO en hebben als peildatum 1 september 2025.

Aandeel inburgeraars dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht

In figuur 3.1 en 3.2 laten we het aandeel inburgeraars zien dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht via het behalen van het inburgeringsexamen (voor mensen die de B1-route of Onderwijsroute volgen) of via het certificaat van de Z-route (voor mensen die de Z-route volgen).[14] Mensen hebben drie jaar de tijd om in te burgeren vanaf het moment dat de gemeente het PIP heeft vastgesteld. Het aandeel inburgeraars dat het inburgeringsexamen of het certificaat van de Z-route heeft behaald is dan ook logischerwijs lager voor mensen die later inburgeringsplichtig zijn geworden (cohorten 2023 en 2024 ten opzichte van cohort 2022).

Van de mensen die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden, heeft inmiddels 15 procent voldaan aan de inburgeringsplicht via het behalen van het inburgeringsexamen (figuur 3.1) en 2 procent via het behalen van het certificaat voor de Z-route (figuur 3.2). Van alle asielstatushouders die in 2022 de inburgeringsplicht opgelegd heeft gekregen heeft 14 procent voldaan aan de plicht via het inburgeringsexamen en 3 procent via het certificaat voor de Z-route. Van de gezins- en overige migranten uit cohort 2022 heeft 19 procent voldaan via het inburgeringsexamen en 1 procent via het certificaat voor de Z-route.

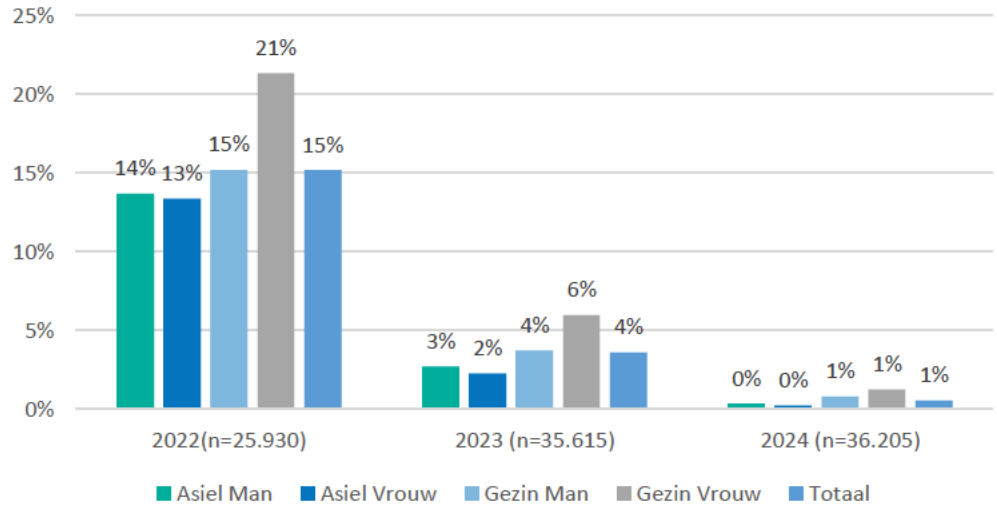
Gezins- en overige migranten hebben dus relatief vaker voldaan aan de inburgeringsplicht via het behalen van het inburgeringsexamen dan asielstatushouders. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn. Zo moeten gezins- en overige migranten al voor de komst naar Nederland het basisexamen inburgering buitenland afleggen. Hierdoor heeft deze groep al meer voorbereiding gehad op de inburgering dan asielstatushouders, die veelal onverwachts naar Nederland komen. Verder geldt dat gezinsmigranten naar Nederland komen om zich bij hun partner te voegen. Hun startpositie is daarmee anders dan asielstatushouders die vaak in een minder stabiele situatie in Nederland starten. Een deel van de vrouwelijke gezinsmigranten heeft een Nederlandstalige partner waardoor de taalverwerving bij deze gezinsmigranten sneller gaat. Ook konden asielstatushouders in 2022 iets later starten met de inburgering dan gezins- en overige migranten door problemen bij het vaststellen van welke wet voor hen van toepassing was.[15]

Als we kijken naar verschillen tussen mannen en vrouwen, dan valt in figuur 3.1 op dat vrouwelijke gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden relatief het vaakst hebben voldaan aan de inburgeringsplicht via het behalen van het examen; dit geldt voor 21 procent van deze groep. Van de mannelijke gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden, heeft 15 procent inmiddels voldaan aan de plicht via het behalen van het

[14] Om te voldoen aan de inburgeringsplicht moet naast het inburgeringsexamen (dat bestaat uit vier taalexamens en een KNM-examen) ook de MAP (alleen voor de B1- en Z-route) en het PVT zijn afgerond.
[15] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32824-363.html.

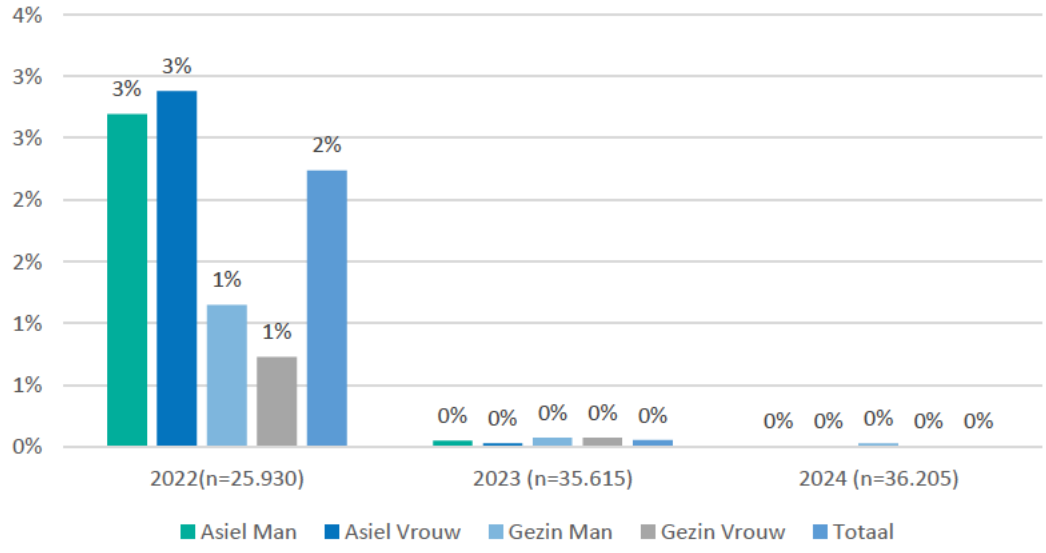
inburgeringsexamen. Dit aandeel komt voor mannelijke asielstatushouders (14%) en voor vrouwelijke asielstatushouders (13%) relatief gezien wat lager uit dan voor gezins- en overige migranten. Een reden voor het verschil in het behalen van het examen tussen vrouwelijke asielstatushouders en vrouwelijke gezins- en overige migranten kan zijn dat vrouwelijke gezins- en overige migranten veelal naar Nederland komen voordat ze een gezin starten en vrouwelijke asielstatushouders relatief vaker al een gezin hebben.[16] De zorg voor kinderen wordt voor vrouwen vaak als knelpunt genoemd voor de inburgering; hier gaan we in hoofdstuk 4 verder op in. Vrouwelijke asielstatushouders hebben relatief vaker te maken met de soms ingewikkelde combinatie van inburgeren en zorgen voor het gezin dan vrouwelijke gezins- en overige migranten. Een mogelijke verklaring voor het verschil in het behalen van het inburgeringsexamen tussen mannelijke en vrouwelijke gezins- en overige migranten kan zijn dat mannen vaker dan vrouwen werken tijdens de inburgering,[17] wat ertoe kan leiden dat vrouwen meer ruimte ervaren om sneller het inburgeringsexamen te doen dan mannen.

Figuur 3.1 Aandeel inburgeraars per cohort dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht (mensen in de B1-route en Onderwijsroute) via het behalen van het inburgeringsexamen, uitgesplitst naar type migrant en geslacht



Bron: eigen analyse op basis van data aangeleverd door DUO

Figuur 3.2 Aandeel inburgeraars per cohort dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht via het behalen van het certificaat van de Z-route, uitgesplitst naar type migrant en geslacht



Bron: eigen analyse op basis van data aangeleverd door DUO

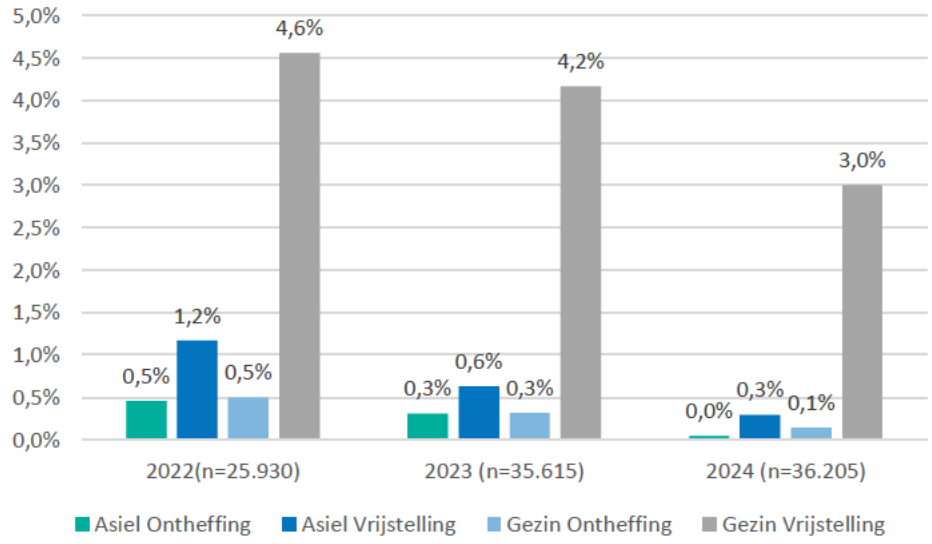
[16] Zie hiervoor ook de cijfers van de SWI, waaruit naar voren komt dat vrouwelijke asielmigranten relatief vaker onderdeel zijn van een paar met kinderen of ouder in een eenouderhuishouding (31% bij huisvesting binnen de gemeente) dan vrouwelijke gezinsmigranten (21% bij huisvesting binnen de gemeente).

[17] Uit de cijfers van de SWI blijkt dat na huisvesting in een gemeente 73 procent van de mannelijke gezinsmigranten werkt en 53 procent van de vrouwelijke gezinsmigranten.

In figuur 3.3 laten we het aandeel mensen zien dat een ontheffing of vrijstelling heeft gekregen van de inburgeringsplicht. Een ontheffing betekent dat mensen niet hoeven in te burgeren, omdat het redelijkerwijs niet van hen verlangd kan worden om de verplichtingen uit te voeren. Het gaat hierbij onder andere om mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking die maakt dat mensen blijvend niet aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen. Ten opzichte van de Wi2013 is in de Wi2021 de Z-route in de plaats gekomen voor een groot deel van de ontheffingen. Een vrijstelling betekent dat mensen niet aan de inburgeringsplicht hoeven te voldoen, omdat ze minimaal acht jaar leerplichtig of kwalificatieplichtig in Nederland zijn geweest, beschikken over een diploma of certificaat waaruit blijkt dat ze voldoende kennis en vaardigheden hebben die het inburgeringstraject vraagt, een opleiding volgen die leidt tot een vrijstellend diploma of certificaat of omdat mensen hebben aangetoond al voldoende ingeburgerd te zijn. Voorbeelden van al voldoende ingeburgerd zijn betreffen dat mensen minimaal vijf jaar hebben gewerkt in Nederland of het Nederlands beheersen op minimaal niveau-B1.

Uit figuur 3.3 blijkt dat van de asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden 1,2 procent een vrijstelling heeft gekregen. Van de gezins- en overige migranten uit cohort 2022 is 4,6 procent vrijgesteld. Het aandeel ontheffingen komt voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten voor cohort 2022 uit op 0,5 procent.

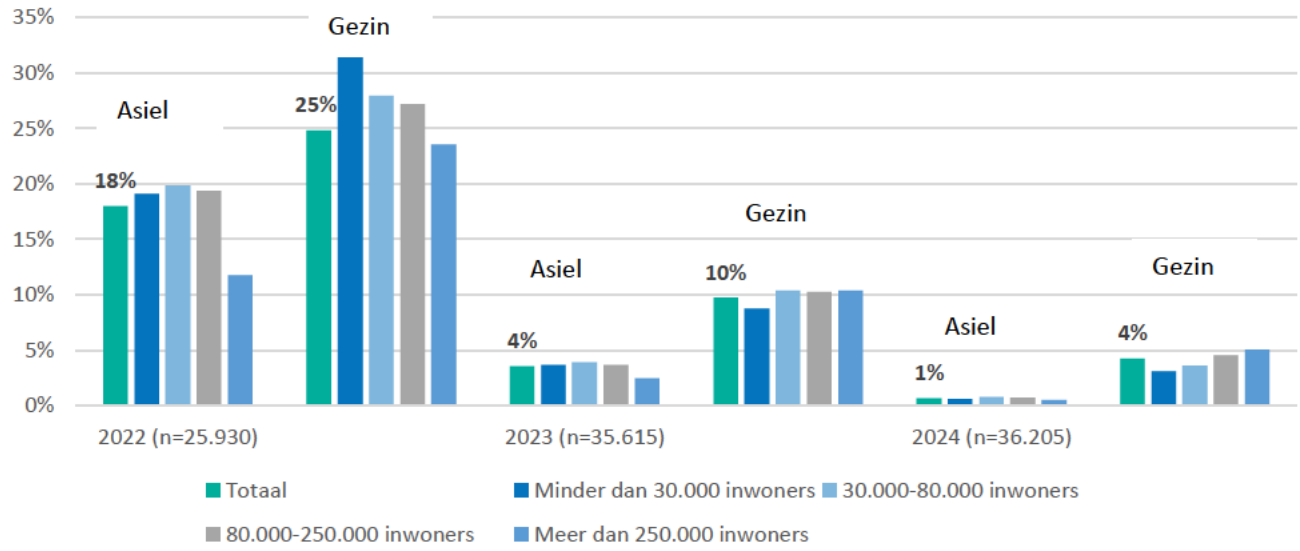
Figuur 3.3 Aandeel inburgeraars per cohort dat een ontheffing of vrijstelling heeft gekregen, uitgesplitst naar type migrant



Bron: eigen analyse op basis van data aangeleverd door DUO

Een van de onderzoeksvragen betreft of er verschillen tussen gemeenten zijn in de (tussentijdse) realisatie van de beleidsdoelen. In figuur 3.4 presenteren we daarom het aandeel inburgeraars dat is uitgestroomd, uitgesplitst naar grootteklasse van gemeente. Reden voor uitstroom kan zijn dat mensen aan de inburgeringsplicht hebben voldaan of omdat ze een ontheffing of vrijstelling hebben gekregen. Voor de groep asielstatushouders geldt dat van de mensen die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden, in grotere gemeenten (> 250.000 inwoners) een kleiner aandeel inburgeraars al is uitgestroomd dan in de kleinere gemeenten (< 250.000 inwoners). Ook voor gezins- en overige migranten zien we dit beeld terugkomen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat grote gemeenten meer tijd nodig hebben voor het intakeproces dan kleine gemeenten. Dat zou kunnen samenhangen met het lagere aandeel uitgestroomde inburgeraars in grotere gemeenten.

Figuur 3.4 Aandeel uitgestroomde inburgeraars (omdat ze hebben voldaan aan de inburgeringsplicht, een ontheffing of vrijstelling hebben ontvangen), uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse, cohort en type migrant



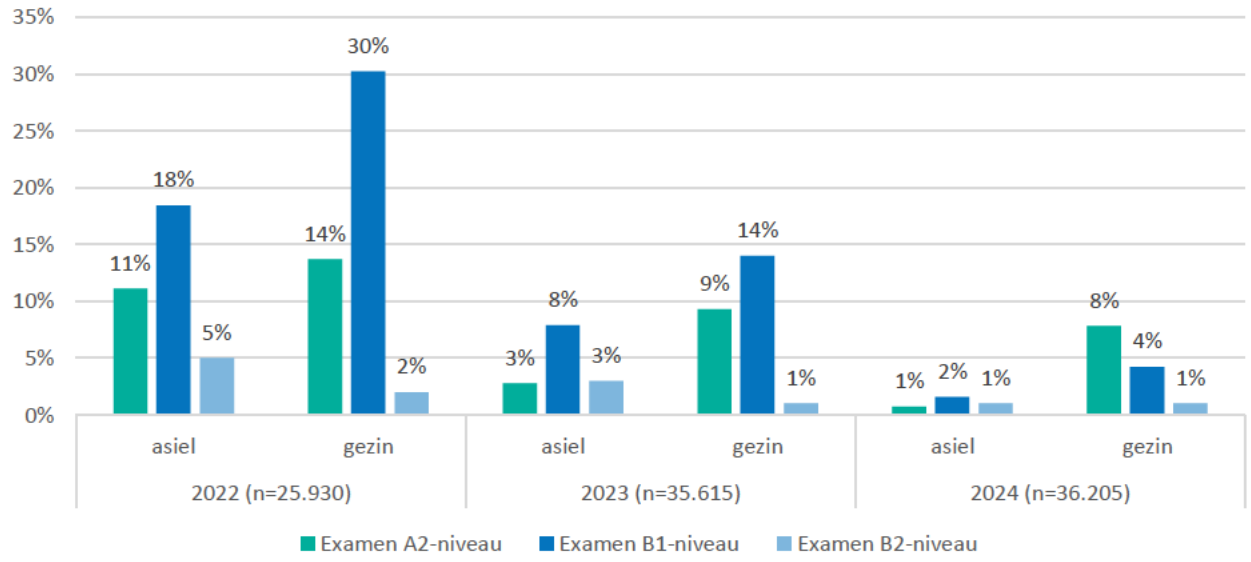
Bron: Eigen analyse op basis van data aangeleverd door DUO

Examens behaald

Behalve van het aandeel mensen dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht en een ontheffing of vrijstelling heeft ontvangen, hebben we ook een analyse gemaakt van het type taalexamen dat mensen hebben behaald. Het is relevant om dit te analyseren, om daarmee zicht te krijgen op de onderzoeksvraag wat de behaalde taalniveaus van inburgeraars per route zijn en de mate waarin dit de hoogst haalbare niveaus zijn. Mensen kunnen taalexamens op verschillende taalniveaus doen: A2, B1 en B2. In totaal zijn er vier examens die mensen moeten behalen: spreken, luisteren, lezen en schrijven. In de analyses die we hieronder beschrijven, bekijken we hoeveel mensen taalexamens op de verschillende taalniveaus hebben gedaan. Aangezien mensen meerdere taalexamens moeten afleggen en dit per taalexamen op een ander niveau kunnen doen, kijken we naar het aandeel mensen dat minimaal één taalexamen op een specifiek taalniveau heeft behaald: A2 (en dus geen examen behaald op B1- of B2-niveau), B1 (en dus geen examen behaald op B2-niveau) of B2-niveau.

Figuur 3.5 presenteert het aandeel inburgeraars dat in een specifiek jaar inburgeringsplichtig is geworden en dat minimaal één taalexamen heeft behaald ten opzichte van het totaal aantal inburgeraars in het betreffende cohort. Deze cijfers hebben we uitgesplitst naar asielstatushouders en gezins- en overige migranten en naar type taalexamen (A2, B1 of B2). Als we naar 2022 kijken, zien we dat van alle asielstatushouders die in dat jaar inburgeringsplichtig zijn geworden, 18 procent een examen op B1-niveau heeft behaald, 11 procent op A2-niveau en 5 procent op B2-niveau. Voor gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden zien we hetzelfde patroon ontstaan (al zijn de relatieve verschillen tussen de typen taalexamens wat groter); een groter aandeel gezins- en overige migranten heeft een examen op B1-niveau behaald (30%), dan op A2-niveau (14%) of B2-niveau (2%). Als we kijken naar verschillen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten, dan valt op dat gezins- en overige migranten in verhouding tot asielstatushouders relatief vaak het B1-examen of A2-examen hebben behaald, terwijl asielstatushouders relatief vaker het B2-examen hebben behaald. Omdat naar deze verschillen niet eerder onderzoek is gedaan, weten we niet welke verklaringen hiervoor bestaan. Wat bijvoorbeeld een rol zou kunnen spelen is dat asielstatushouders vaker een hbo- of wo-opleiding willen volgen dan gezins- en overige migranten en daarvoor B2-niveau nodig hebben. Wat betreft de inrichting van de Wi2021 zou een mogelijke verklaring bijvoorbeeld kunnen zijn dat gezins- en overige migranten zelf de taalcursus moeten financieren en ze daarom vaker kiezen voor een lager taalniveau dan asielstatushouders, voor wie de taalcursus wordt betaald.

Figuur 3.5 Aandeel inburgeraars per cohort dat minimaal één examen op taalniveau A2, B1 of B2 heeft behaald, uitgesplitst naar type migrant



Bron: Eigen analyse op basis van data aangeleverd door DUO

3.1.2 Beleidsdoel kennis opdoen van de Nederlandse maatschappij

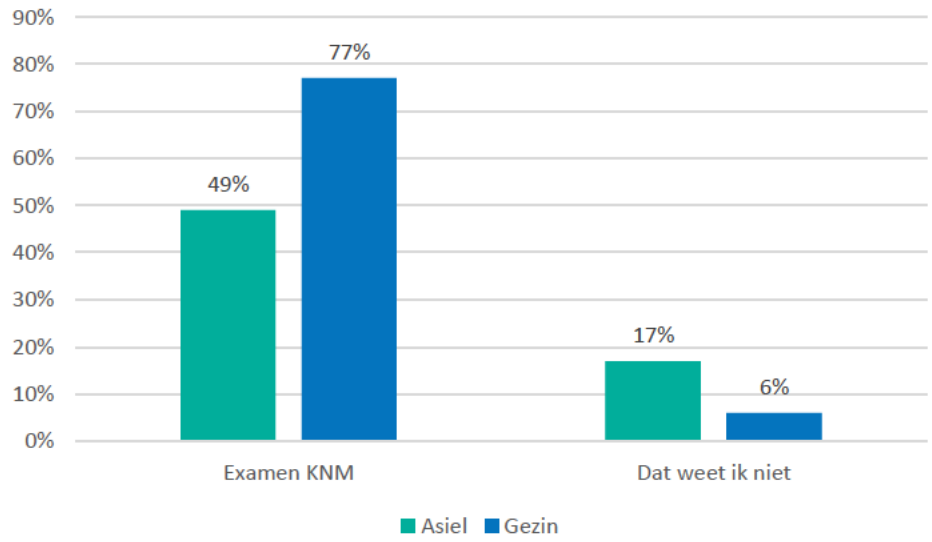
Voor de ontwikkeling op het beleidsdoel kennis opdoen van de Nederlandse maatschappij, laten we hieronder cijfers zien die betrekking hebben op het doen van het KNM-examen en op de mate waarin inburgeraars menen dat ze door de inburgering leren over de Nederlandse maatschappij. De cijfers zijn gebaseerd op de derde meting van het onderzoek Perspectief inburgeraars over 2024-2025.[18] Op basis van de beschikbare cijfers weten we of mensen noemen een KNM-examen te hebben afgelegd en of ze zich daar goed op voorbereid voelden. Op basis van deze cijfers weten we niet hoeveel mensen geslaagd zijn voor het KNM-examen.

Het KNM-examen

Inburgeraars moeten naast het afleggen van taalexamens ook het KNM-examen doen. In het onderzoek Perspectief inburgeraars geeft in 2024 24 procent van de asielstatushouders aan één of meer examens te hebben afgelegd. Van de gezins- en overige migranten zegt 31 procent minimaal één examen te hebben afgelegd. Figuur 3.6 laat het aandeel inburgeraars zien dat het KNM-examen heeft afgelegd. Van de asielstatushouders die al één of meer examens hebben afgelegd, heeft 49 procent het KNM-examen gedaan. Voor de gezins- en overige migranten geldt dit voor 77 procent van de mensen die één of meerdere examens hebben afgelegd. Een deel van de inburgeraars die aangeeft een examen te hebben afgelegd, weet niet welk examen dit is: dit geldt voor 17 procent van de asielstatushouders en voor 6 procent van de gezins- en overige migranten die een examen hebben afgelegd.

[18] Regioplan en OpenEmbassy, Derde meting Perspectief inburgeraars

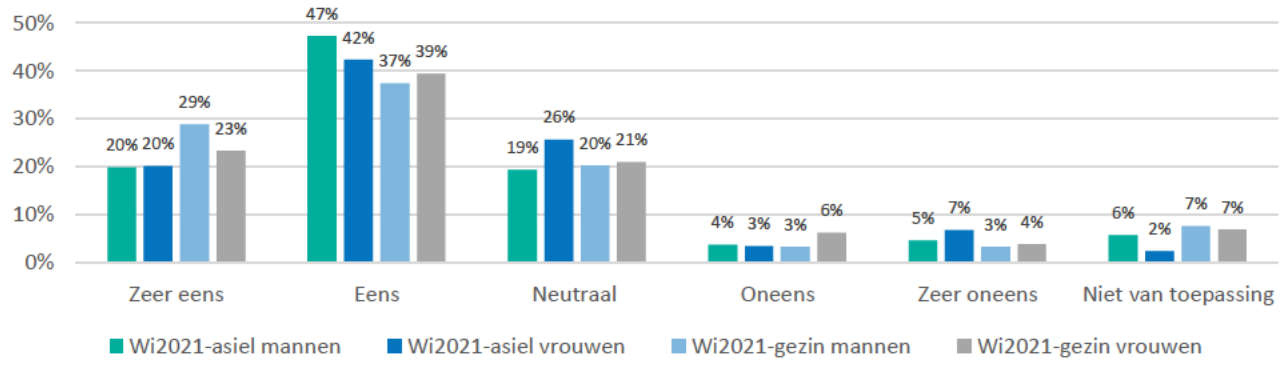
Figuur 3.6 Wat voor examen heeft u afgelegd voor uw inburgering, uitgesplitst naar type migrant



Bron: Derde meting Perspectief inburgeraars

Figuur 3.7 laat zien in hoeverre inburgeraars zich goed voorbereid voelen op het KNM-examen. Uit dit figuur valt op te maken dat er een klein verschil is in de mate waarin mannen en vrouwen zich goed voorbereid voelen op het KNM-examen. Van de mannelijke asielstatushouders voelde 67 procent zich (zeer) goed voorbereid op dit examen, vergeleken met 62 procent van de vrouwelijke asielstatushouders. Onder gezins- en overige migranten geldt dit voor 66 procent van de mannen en 62 procent van de vrouwen.

Figuur 3.7 'Ik voelde me goed voorbereid op het examen over Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM)' (N = 674)



Bron: Derde meting Perspectief inburgeraars

In het onderzoek Perspectief inburgeraars is ook aan inburgeraars gevraagd of ze door de inburgering veel leren over de Nederlandse samenleving. Asielstatushouder zijn hier positiever over dan gezins- en overige migranten. Voor asielstatushouders is het percentage dat het (helemaal) eens is met de stelling 79 procent, vergelijken met 73 procent van de gezins- en overige migranten. Van de asielstatushouders is 5 procent het (helemaal) oneens met de stelling dat ze van de inburgering veel leren over de Nederlandse samenleving. Van de gezins- en overige migranten vindt 10 procent dit.

3.1.3 Beleidsdoel inburgeringsproces dat vanaf het begin gericht is op participatie

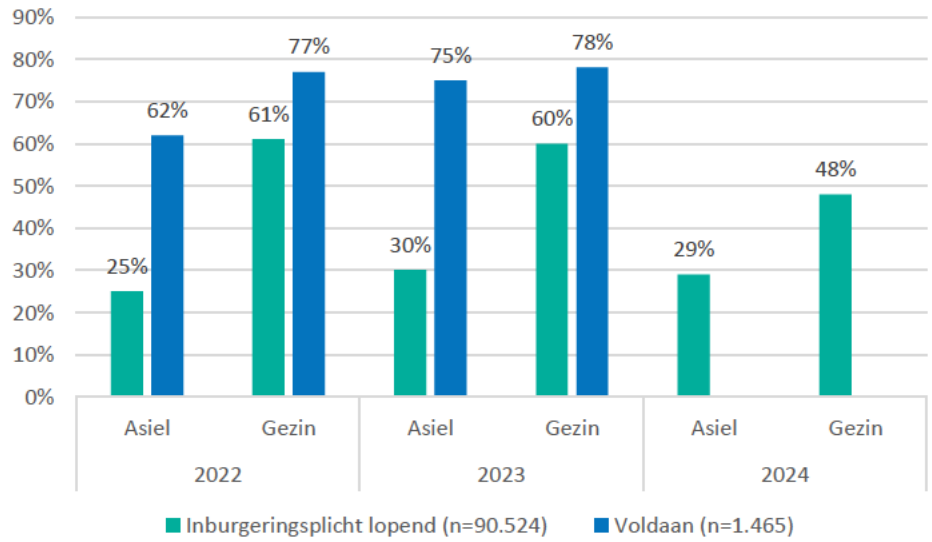
Om de ontwikkeling in kaart te brengen op het beleidsdoel 'een inburgeringsproces dat vanaf het begin gericht is op participatie', maken we gebruik van data uit de Statistiek Wet inburgering van het CBS. In deze data bekijken we de arbeidsparticipatie van inburgeraars tijdens de inburgeringsplicht. Hiermee krijgen we inzicht in de mate waarin inburgering en arbeidsparticipatie gelijktijdig gecombineerd worden. Ontwikkelingen in het doen van vrijwilligerswerk komen in 3.2.2 aan bod.

Werken tijdens de inburgering

In figuur 3.8 valt te zien welk deel van de inburgeraars, van wie de inburgeringsplicht nog loopt op enig moment, in 2024 heeft gewerkt. We zetten dit af tegen de arbeidsparticipatie in 2024 van inburgeraars die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Personen die zijn ontheven, vrijgesteld of op een andere manier niet meer inburgeringsplichtig waren eind 2024 zijn hierin niet meegenomen. Werk betreft een baan in loondienst. Minimaal aantal contracturen of andere voorwaarden spelen daarbij geen rol. Mensen die werkzaam waren als zelfstandigen zijn in deze cijfers niet meegenomen.

De gegevens in figuur 3.8 laten zien dat van de asielstatushouders voor wie de inburgeringsplicht nog loopt tussen de 25 (cohort 2022) en 30 procent (cohort 2023) in 2024 heeft gewerkt; voor gezins- en overige migranten die nog inburgeringsplichtig zijn heeft tussen de 48 (cohort 2024) en 61 procent (cohort 2022) in 2024 gewerkt. Het aandeel mensen dat in 2024 heeft gewerkt ligt daarmee relatief hoger voor gezins- en overige migranten dan voor asielstatushouders. Voor zowel asielstatushouders en gezins- en overige migranten geldt dat het aandeel mensen dat in 2024 heeft gewerkt hoger ligt voor mensen die aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan dan voor mensen die nog inburgeringsplichtig zijn. Er zijn nog geen gegevens beschikbaar voor mensen die aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan binnen het cohort dat in 2024 inburgeringsplichtig is geworden.

Figuur 3.8 Aandeel inburgeraars dat in 2024 heeft gewerkt, uitgesplitst naar cohort en type migrant

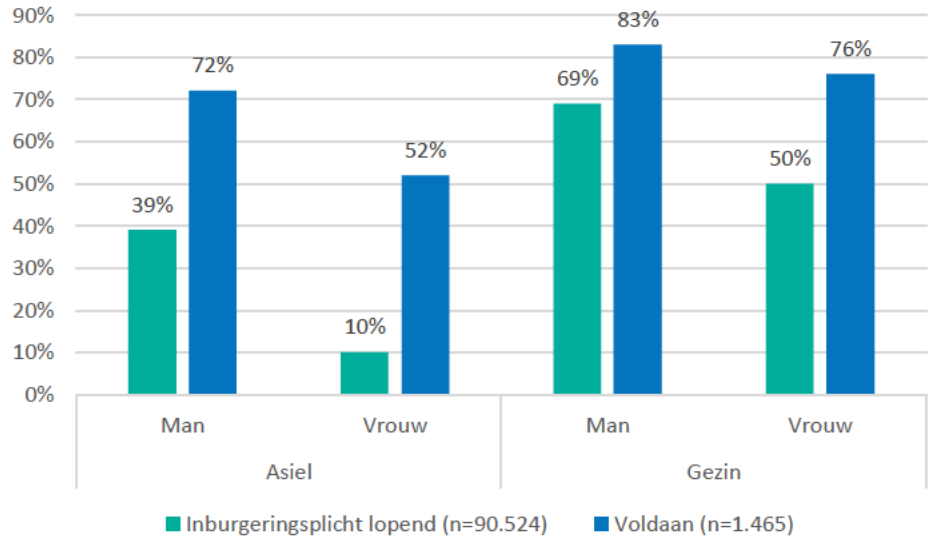


Bron: SWI 2024

Figuur 3.9 laat de verhouding zien tussen het aandeel mannen en vrouwen dat in 2024 heeft gewerkt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen mensen voor wie de inburgeringsplicht loopt en mensen die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Van vrouwelijke asielstatushouders die nog inburgeringsplichtig zijn heeft in 2024 10 procent gewerkt. Voor mannelijke asielstatushouders voor wie de inburgeringsplicht nog loopt komt dit aandeel uit op 39 procent. Voor vrouwelijke gezins- en overige migranten zien we in figuur 3.9 terugkomen dat van de vrouwen die nog inburgeringsplichtig zijn de helft in 2024 heeft gewerkt, terwijl dit geldt voor 69 procent van de mannelijke inburgeringsplichtige gezins- en overige migranten. Opvallend is dat voor vrouwen (zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten) het verschil tussen vrouwen die nog bezig zijn met de inburgering en die hieraan hebben voldaan in arbeidsparticipatie groter is dan voor mannen. Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat de arbeidsparticipatie onder vrouwelijke statushouders achterblijft ten opzichte van mannelijke statushouders. Ook uit eerder onderzoek naar de inburgering komen verschillen tussen mannen en vrouwen in arbeidsparticipatie naar voren.[19] De verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke inburgeraars in de Wi2021 wat betreft werk zijn daarom ook niet verrassend.

[19] Zie bijvoorbeeld de Gruijter, M., & Asmoredjo, J. (2021). Handreiking voor gemeenten voor de begeleiding van vrouwelijke statushouders en gezinsmigranten. Verwey-Jonker Instituut.

Figuur 3.9 Aandeel mannelijke en vrouwelijke inburgeraars dat in 2024 heeft gewerkt, uitgesplitst naar type migrant



Bron: SWI 2024

3.2 Cijfermatige ontwikkelingen t.a.v. het maatschappelijk doel

Het maatschappelijk doel van de Wet inburgering 2021 is dat mensen snel en volwaardig meedoen, het liefst via betaald werk. Om dit in kaart te brengen, kijken we naar twee aspecten die geschaard kunnen worden onder meedoen in de maatschappij; arbeidsparticipatie en vrijwilligerswerk. Over doorstroom naar vervolgonderwijs zijn er nog geen cijfers beschikbaar.

3.2.1 Arbeidsparticipatie

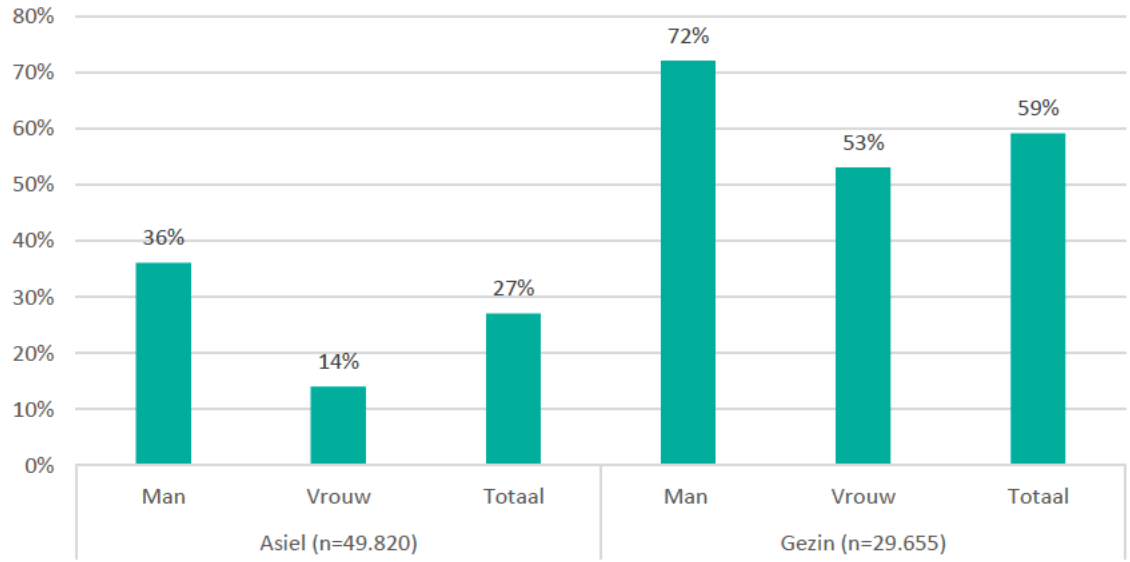
Om zicht te krijgen op de tussentijdse resultaten wat betreft arbeidsparticipatie, nemen we de mate en aard van de arbeidsparticipatie van inburgeraars onder de loep en analyseren we de snelheid waarmee inburgeraars aan het werk gaan. We kijken daarbij naar relevante verschillen tussen mannen en vrouwen, tussen mensen in verschillende leerroutes en tussen gemeenten. We gebruiken gegevens beschikbaar in de SWI 2024 van het CBS.

Mate van arbeidsparticipatie

In de analyse van de mate van arbeidsparticipatie kijken we naar het aandeel inburgeraars dat heeft gewerkt in de periode van huisvesting in de gemeente tot en met 31 december 2024. We maken daarbij een onderscheid naar geslacht en naar leerroute. Werk betreft een baan in loondienst waaraan geen voorwaarden zoals een minimum aantal uren zijn gesteld.

Figuur 3.10 laat zien dat van de totale groep asielstatushouders 27 procent heeft gewerkt in de periode na huisvesting in de gemeente. Van de totale groep gezins- en overige migranten komt dit aandeel uit op 59 procent. Als we kijken naar verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen dan valt op dat voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten het aandeel mannen dat sinds huisvesting in de gemeente heeft gewerkt hoger uitkomt dan voor vrouwen. Van de vrouwelijke asielstatushouders heeft 14 procent gewerkt en van de mannelijke asielstatushouders geldt dit voor 36 procent. Van de vrouwelijke gezins- en overige migranten heeft 53 procent gewerkt en voor de mannelijke gezins- en overige migranten komt dit aandeel uit op 72 procent. Zoals we eerder in dit hoofdstuk al beschrijven, komen de verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke inburgeraars in arbeidsparticipatie ook al in eerder onderzoek naar voren. Wat betreft verschillen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten kan de situatie waarin deze twee groepen starten met hun leven in Nederland een verklaring bieden voor verschillen. Asielstatushouders komen vanuit het azc en moeten veelal lang wachten op huisvesting en de start van de inburgering. Gezinsmigranten komen in Nederland voor een partner en komen daarom al direct terecht in een gemeente. Gezinsmigranten hoeven daarom veelal minder uit te zoeken en te regelen in hun eerste periode in Nederland. Deze verschillen in startpositie kunnen verklaringen bieden voor deze verschillen tussen groepen inburgeraars in arbeidsparticipatie.

Figuur 3.10 Arbeidsparticipatie in de periode na huisvesting in de gemeente t/m 31/12/2024, cohorten 2022/2023/2024 tezamen, uitgesplitst naar geslacht

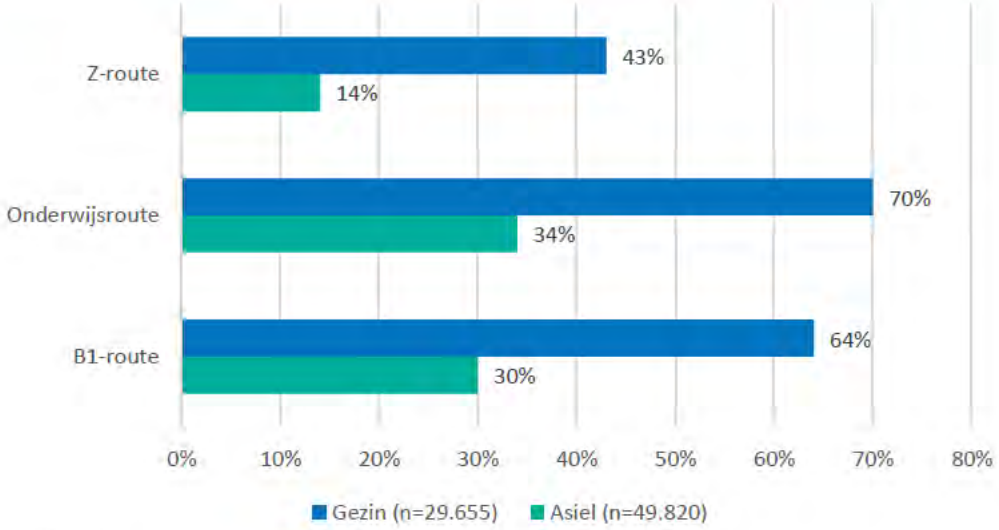


Bron: SWI 2024

Behalve een onderscheid in mannen en vrouwen, is het ook relevant om te bekijken of het aandeel inburgeraars dat heeft gewerkt verschilt voor mensen die verschillende leerroutes volgen. Figuur 3.11 laat het aandeel werkenden zien uitgesplitst voor de verschillende routes. Voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten geldt dat inburgeraars in de Onderwijsroute relatief het vaakst hebben gewerkt, al is het verschil met inburgeraars die de B1-route volgen niet heel groot; 34 procent van de asielstatushouders in de Onderwijsroute heeft gewerkt ten opzichte van 30 procent in de B1-route. Voor de gezins- en overige migranten in de Onderwijsroute geldt dat 70 procent heeft gewerkt ten opzichte van 64 procent in de B1-route. Voor zowel de asielstatushouders als gezins- en overige migranten geldt dat inburgeraars die de Z-route volgen relatief het minst vaak betaald werk hebben verricht; dit geldt voor veertien procent van de asielmigranten en voor 43 procent van de gezins- en overige migranten. Verschillen in de samenstelling van de groepen in de leerroutes zouden mogelijke verklaringen kunnen bieden voor verschillen in arbeidsparticipatie. Inburgeraars komen in de Z-route terecht omdat hun leerbaarheid als laag wordt ingeschat. Ook komt uit onderzoek naar voren dat mensen in de Z-route werk en inburgering vaak lastig te combineren valt (zie hiervoor verder hoofdstuk 4).[20] Dit maakt het aannemelijk dat mensen in de Z-route ook relatief minder vaak werken dan mensen in de andere routes.

[20] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

Figuur 3.11 Arbeidsparticipatie in de periode na huisvesting t/m 31/12/2024, cohorten 2022/2023/2024 tezamen, uitgesplitst naar leerroute



Bron: SWI 2024

In tabel 3.1 is de verdeling van het aandeel asielstatushouders en gezins- en overige migranten te zien dat tot en met 31 december 2024 heeft gewerkt, uitgesplitst naar de arbeidsmarktregio's. De cijfers gelden voor alle cohorten tezamen (2022, 2023 en 2024). We zien daarbij relatief grote verschillen in arbeidsparticipatie van inburgeraars tussen de arbeidsmarktregio's. Zo zijn er wat betreft de arbeidsparticipatie van asielstatushouders 9 arbeidsmarktregio's waar 30 procent of meer van de asielstatushouders heeft gewerkt, terwijl er ook 3 arbeidsmarktregio's zijn waarbij dit aandeel uitkomt op 20 procent of minder. Wat opvalt, is dat de regio's waar relatief veel asielstatushouders hebben gewerkt, niet altijd dezelfde regio's zijn waar ook relatief veel gezins- en overige migranten hebben gewerkt. De arbeidsparticipatie van gezins- en overige migranten ligt in alle arbeidsmarktregio's gemiddeld hoger dan van de asielstatushouders.

Tabel 3.1 Aandeel asielstatushouders en gezins- en overige migranten dat heeft gewerkt in de periode na huisvesting in de gemeente t/m 31/12/2024, uitgesplitst naar arbeidsmarktregio

Arbeidsmarktregio	% Asielstatushouders	% Gezins- en overige migranten
Midden-Brabant	35%	65%
Noordoost-Brabant	34%	62%
Groot Amsterdam	33%	61%
Veluwe Stedendriehoek	33%	57%
Midden-Limburg	31%	64%
Amersfoort	31%	60%
FoodValley	31%	60%
Haaglanden	31%	56%
Zuidoost-Brabant	30%	61%
Flevoland	29%	63%
Noord-Holland Noord	29%	60%
Zuid-Kennemerland en IJmond	28%	62%
Zuid-Holland Centraal	28%	54%
Rijk van Nijmegen	27%	59%
Rijnmond	27%	59%
Midden-Utrecht	26%	60%
Zeeland	26%	60%
Midden-Gelderland	26%	59%
Regio Zwolle	26%	58%
Zaanstreek/Waterland	25%	64%
West-Brabant	25%	60%
Zuid-Limburg	25%	56%

Vervolg tabel 3.1 Aandeel asielstatushouders en gezins- en overige migranten dat heeft gewerkt in de periode na huisvesting in de gemeente t/m 31/12/2024, uitgesplitst naar arbeidsmarktregio

Arbeidsmarktregio	% Asielstatushouders	% Gezins- en overige migranten
Drenthe	25%	55%
Achterhoek	25%	54%
Rivierenland	24%	63%
Helmond-De Peel	24%	60%
Gooi en Vechtstreek	24%	59%
Holland Rijnland	24%	59%
Groningen	23%	53%
Twente	23%	52%
Drechtsteden	22%	63%
Midden-Holland	21%	59%
Friesland	20%	54%
Noord-Limburg	19%	59%
Gorinchem	19%	49%
Totaal	27%	59%

Bron: SWI 2024

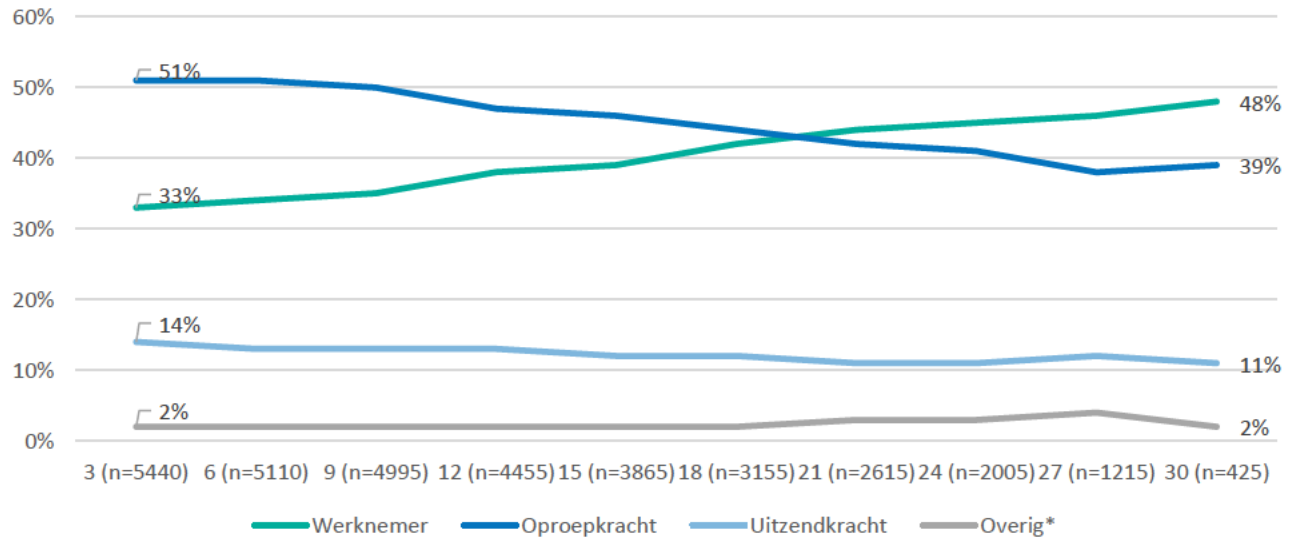
Aard van de arbeidsparticipatie

Om zicht te krijgen op de aard van de arbeidsparticipatie van inburgeraars, kijken we naar een aantal kenmerken van de baan. Zo kijken we naar het type arbeidscontract, de contractsoort, en het type dienstverband waarin inburgeraars werken.

Type arbeidscontract

In de figuren 3.13 en 3.14 is het type arbeidscontract weergegeven voor inburgeraars die op x maanden na huisvesting hebben gewerkt. De figuren laten de ontwikkeling in type arbeidscontract zien gedurende de maanden dat de inburgeraars gevestigd zijn in de gemeente. De gegevens hebben betrekking op de inburgeraars in de cohorten 2022, 2023 en 2024 tezamen.[21] Voor zowel asielstatushouders (figuur 3.12) als gezins- en overige migranten (3.14) geldt dat hoe langer mensen in een gemeente gevestigd zijn, hoe vaker ze een arbeidscontract als werknemer hebben en hoe minder vaak ze aan het werk zijn als oproepkracht of uitzendkracht. Ten opzichte van de groep gezins- en overige migranten zijn asielstatushouders relatief vaak als oproepkracht aan de slag.

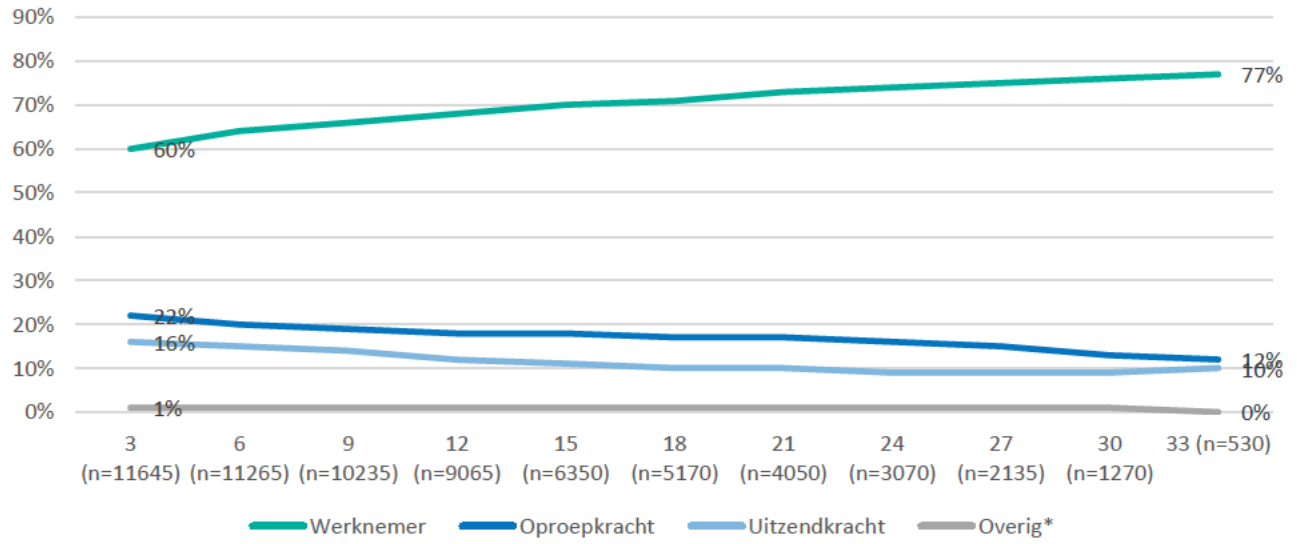
Figuur 3.12 Type arbeidscontract van asielstatushouders die hebben gewerkt x maanden na huisvesting (totaal cohorten 2022, 2023 en 2024)



** Onder overig vallen onder meer stagiaire, DGA, WSW'er*
Bron: SWI 2024

[21] Van cohort 2022 zijn gegevens beschikbaar tot en met 30 maanden na vestiging, van cohort 2023 tot en met 21 maanden na vestiging en van cohort 2024 tot en met 9 maanden na vestiging. In de figuren zijn deze gegevens gecombineerd.

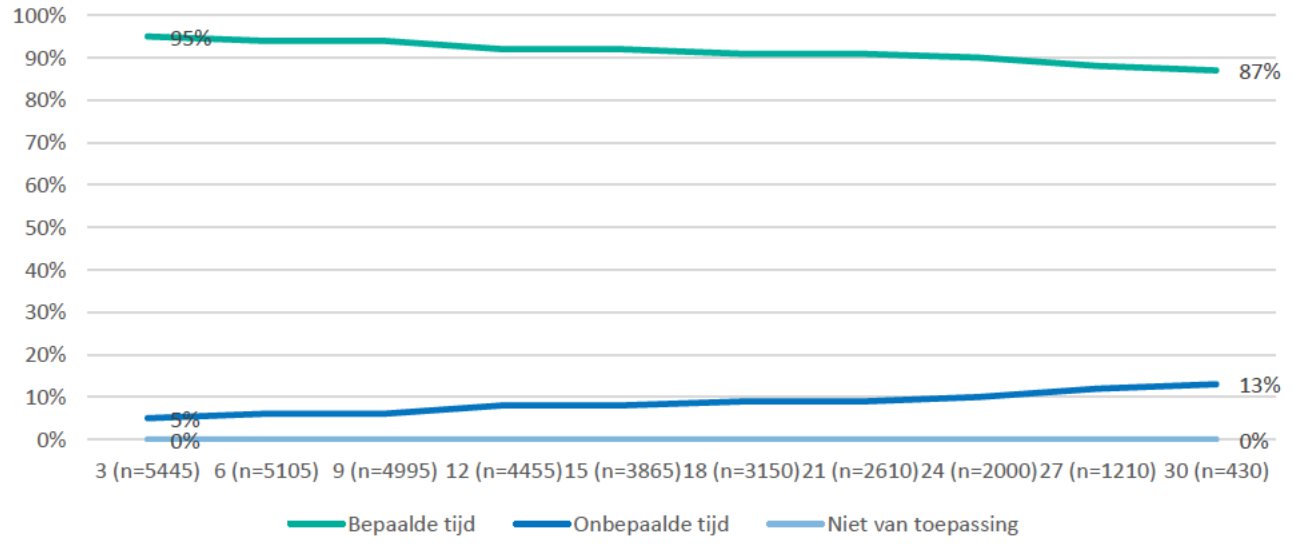
Figuur 3.13 Type arbeidscontract van gezins- en overige migranten die hebben gewerkt x maanden na huisvesting (totaal cohorten 2022, 2023 en 2024)



**Onder overig vallen onder meer stagiaire, DGA, WSW'er*
Bron: SWI 2024

Contractsoort (bepaalde en onbepaalde tijd)
In de figuren 3.15 en 3.16 is de contractsoort weergeven voor inburgeraars die x maanden na huisvesting hebben gewerkt. De figuren laten de ontwikkeling in contractsoort zien gedurende de maanden dat de inburgeraars gevestigd zijn in de gemeente. De gegevens hebben betrekking op de inburgeraars in de cohorten 2022, 2023 en 2024 tezamen.[22] Voor zowel asielstatushouders (figuur 3.14) als gezins- en overige migranten (3.16) geldt dat hoe langer mensen in een gemeente gevestigd zijn, hoe vaker ze een contract voor onbepaalde tijd hebben en hoe minder vaak een contract voor bepaalde tijd. In verhouding tot een contract voor onbepaalde tijd hebben zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten veel vaker een contract voor bepaalde tijd.

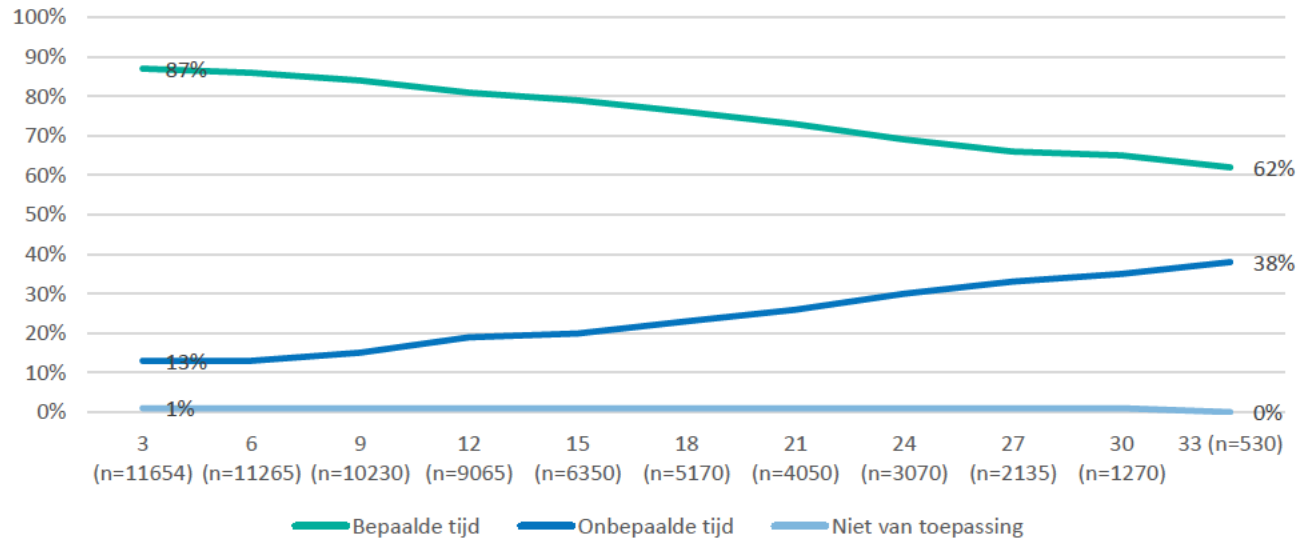
Figuur 3.14 Contractsoort van asielstatushouders die hebben gewerkt x maanden na huisvesting (totaal cohorten 2022, 2023 en 2024)



Bron: SWI 2024

[22] Van cohort 2022 zijn gegevens beschikbaar tot en met 30 maanden na vestiging, van cohort 2023 tot en met 21 maanden na vestiging en van cohort 2024 tot en met 9 maanden na vestiging. In de tabellen zijn deze gegevens gecombineerd.

Figuur 3.15 Contractsoort van gezins- en overige migranten die hebben gewerkt x maanden na huisvesting (totaal cohorten 2022, 2023 en 2024)

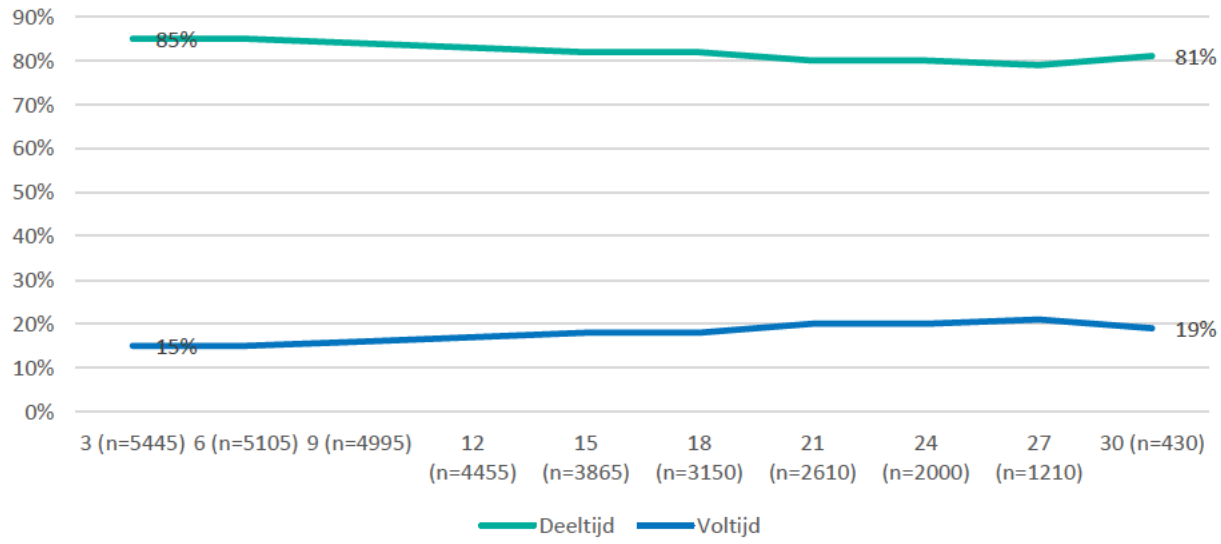


Bron: SWI 2024

Dienstverband (deeltijd en voltijd)

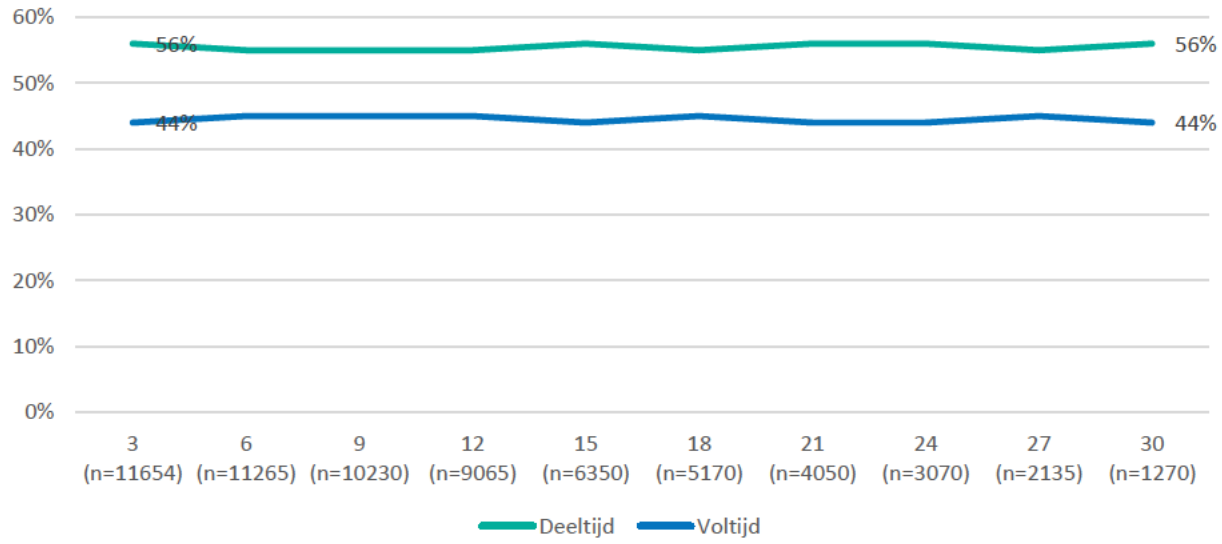
Figuur 3.16 en 3.17 laten het aandeel inburgeraars zien dat in een deeltijd of voltijdsdienstverband werkt. Zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten hebben vaker een dienstverband in deeltijd dan in voltijd, hoewel het aandeel asielstatushouders dat in deeltijd werkt wel groter is dan geldt voor gezins- en overige migranten. Het aandeel asielstatushouders dat in voltijd werkt neemt gestaag toe met het aantal maanden dat ze gehuisvest zijn; van 15 procent 3 maanden na huisvesting tot 19 procent 30 maanden na huisvesting. Voor gezins- en overige migranten blijft het aandeel mensen dat in voltijd werkt stabiel; zowel 3 maanden als 30 maanden na huisvesting werkt 44 procent in voltijd.

Figuur 3.16 Dienstverband van asielstatushouders x maanden na huisvesting (totaal cohorten 2022, 2023 en 2024)



Bron: SWI 2024

Figuur 3.17 Dienstverband van gezins- en overige migranten x maanden na huisvesting (totaal cohorten 2022, 2023 en 2024)



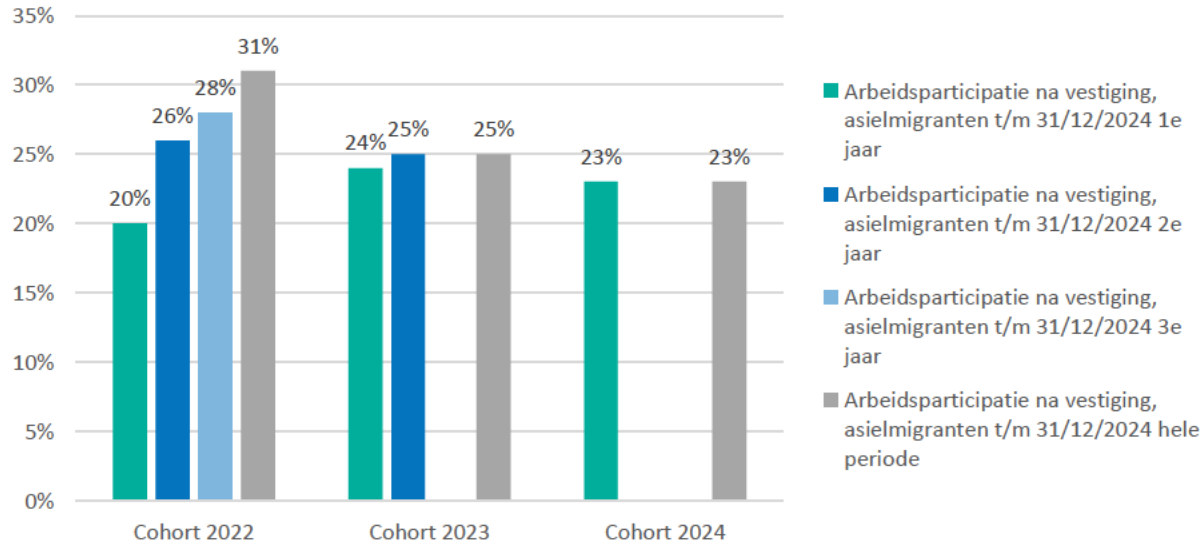
Bron: SWI 2024

Snelheid van arbeidsparticipatie

Voor het onderdeel ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie kijken we tot slot naar de snelheid waarmee inburgeraars aan het werk gaan. We laten daarbij het aandeel inburgeraars zien dat in het eerste jaar na huisvesting heeft gewerkt en hoe zich dit ontwikkelt in het tweede en derde jaar (waar van toepassing).

Figuur 3.18 en 3.19 laten het aandeel inburgeraars zien dat heeft gewerkt in het eerste jaar na huisvesting in de gemeente en waar van toepassing in het tweede jaar (voor cohort 2022 en cohort 2023) en derde jaar (alleen van toepassing voor cohort 2022). Zoals te zien valt in figuur 3.18, geldt voor de groep asielstatushouders dat in het eerste jaar na huisvesting tussen de 20 procent (cohort 2022) en 24 procent (cohort 2023) heeft gewerkt. De arbeidsparticipatie in het tweede jaar na huisvesting in de gemeente ligt wat hoger; 26 procent van de asielstatushouders in cohort 2022 en 25 procent in cohort 2023 heeft daarin gewerkt.

Figuur 3.18 Arbeidsparticipatie van asielstatushouders x jaar na huisvesting, uitgesplitst naar cohort

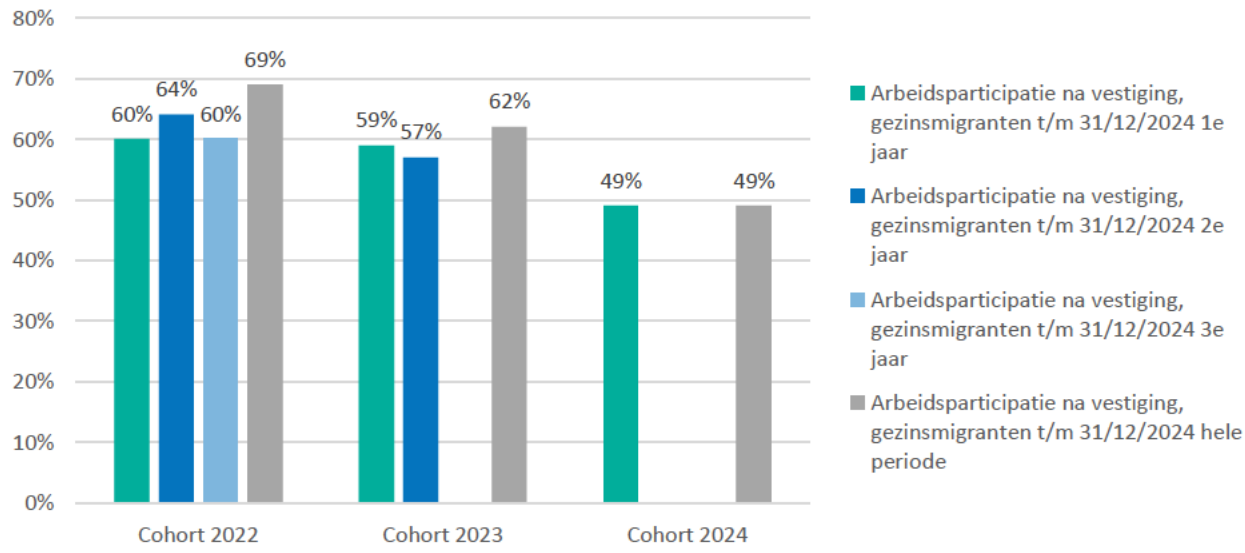


Bron: SWI 2024

Figuur 3.19 laat zien dat tussen de 60 procent (cohort 2022) en 49 procent (cohort 2024) van de gezins- en overige migranten in het eerste jaar na vestiging heeft gewerkt. In het tweede jaar na huisvesting heeft tussen de 64 procent (cohort

2022) en 57 procent (cohort 2023) gewerkt. Mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten in arbeidsparticipatie geven we eerder in dit hoofdstuk. Zo kan de andere startpositie in Nederland van beide groepen een reden zijn voor verschillen in de mate waarin mensen participeren op de arbeidsmarkt.

Figuur 3.19 Arbeidsparticipatie van gezins- en overige migranten x jaar na huisvesting, uitgesplitst naar cohort



Bron: SWI 2024

3.2.2 Vrijwilligerswerk

Behalve de ontwikkeling in arbeidsparticipatie van inburgeraars, is ook de ontwikkeling in vrijwilligerswerk relevant om inzicht te krijgen in de tussenresultaten wat betreft het maatschappelijk doel van de Wi2021. In het onderzoek Perspectief inburgeraars is bij inburgeraars gevraagd of ze het afgelopen jaar vrijwilligerswerk hebben gedaan. Deze cijfers laten we in deze paragraaf zien voor asielstatushouders en gezins- en overige migranten en voor inburgeraars in de verschillende leerroutes.

Zoals te zien valt in tabel 3.2, noemt in 2024 22 procent van de asielstatushouders en negen procent van de gezins- en overige migranten dat zij het afgelopen jaar vrijwilligerswerk hebben gedaan. Daarmee komt het aandeel dat vrijwilligerswerk heeft gedaan, in tegenstelling tot het aandeel dat betaald werk heeft gedaan, hoger uit voor asiel- dan voor gezins- en overige migranten.

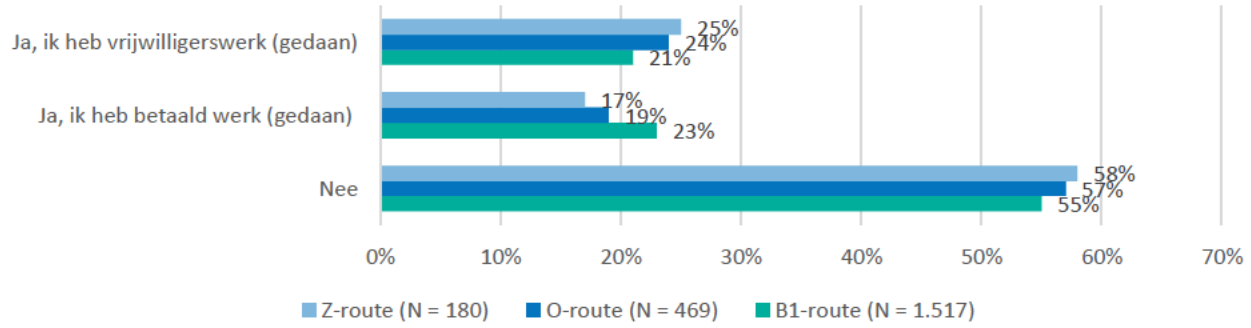
Tabel 3.2 Werkt u nu of heeft u het afgelopen jaar gewerkt (sinds u in uw gemeente woont)? (N = 4.982)*

	Asiel	Gezin
Nee	57%	28%
Ja, ik heb betaald werk gedaan	21%	63%
Ja, ik heb vrijwilligerswerk gedaan	22%	9%
Totaal	100% (N = 2.570)	100% (N = 1.743)

** In de vragenlijst konden mensen aangeven of ze betaald werk hadden gedaan of vrijwilligerswerk. Ze konden niet voor beide opties kiezen.*
Bron: Derde meting Perspectief inburgeraars

Voor de groep asielstatushouders is in de derde meting van het onderzoek Perspectief inburgeraars apart voor mensen in de verschillende leerroutes gevraagd of zij het afgelopen jaar vrijwilligerswerk hebben gedaan. Figuur 3.20 laat zien dat asielstatushouders in de Z-route het vaakst aangeven vrijwilligerswerk te hebben gedaan (25%), hoewel het verschil met het aandeel asielstatushouders dat vrijwilligerswerk heeft gedaan in de Onderwijsroute (24%) en de B1-route (21%) niet erg groot is. Dat mensen in de Z-route het vaakst vrijwilligerswerk hebben gedaan kan het gevolg zijn van de invulling van de participatiecomponent van de Z-route met vrijwilligerswerk.

Figuur 3.20 Werkt u (asielstatushouders) nu of heeft u het afgelopen jaar gewerkt (sinds u in uw gemeente woont)? (N = 2.166)



Bron: Derde meting Perspectief inburgeraars

3.3 Vergelijking doelbereik Wi2021 en Wi2013

De Wi2021 is drie jaar geleden van start gegaan. Het is daarom mogelijk om het doelbereik over de eerste drie jaar te vergelijken met het doelbereik van de voorgaande wet, de Wi2013, toen deze wet drie jaar op gang was. Op voorhand is het goed om te benadrukken dat de Wi2013 en de Wi2021 op een aantal aspecten van elkaar verschillen. Zo verschilt het startpunt van de inburgering tussen de stelsels. Onder de Wi2013 startte de inburgeringstermijn met de ontvangst van de kennisgevingsbrief. Onder de Wi2021 geldt dat de inburgeringstermijn pas ingaat op het moment dat het PIP is vastgesteld. Ook verschilt het beoogde taalniveau. In de Wi2013 was dit A2 en in de Wi2021 B1. Deze verschillen tussen de stelsels kunnen van invloed zijn op verschillen in doelbereik.

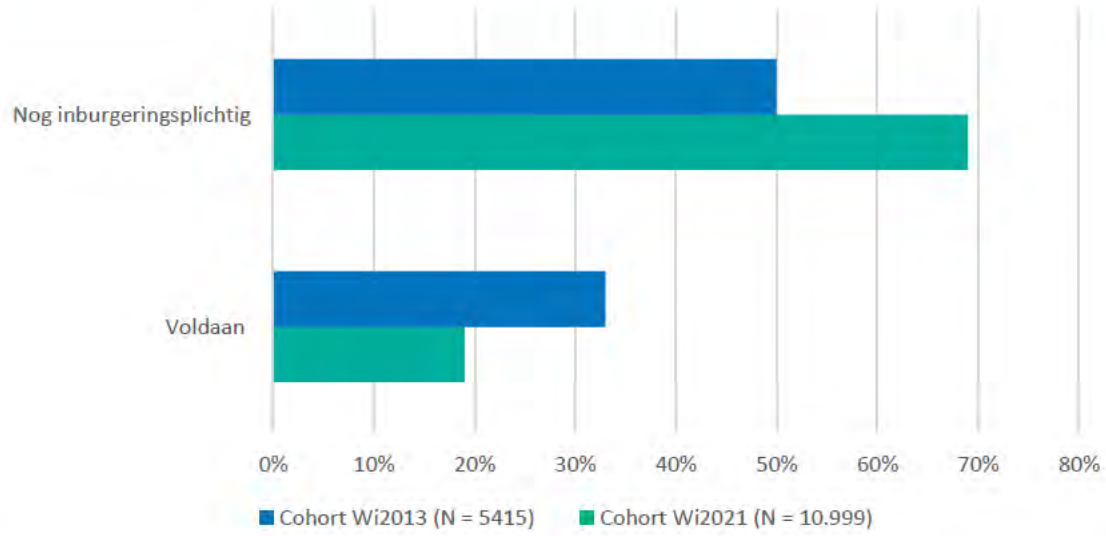
Voor de inburgeraars die in de eerste helft van 2022 zijn ingestroomd, dat wil zeggen het cohort dat tussen 1 januari 2022 en 1 juli 2022 inburgeringsplichtig is geworden onder de Wi2021, maken we in deze paragraaf een vergelijking met het cohort dat tussen 1 januari 2013 en 1 juli 2013 inburgeringsplichtig is geworden onder de Wi2013. We maken hierbij een vergelijking in de situatie van deze cohorten (Wi2021 en Wi2013) drie en een half jaar na de ingang van beide wetten. Voor het cohort Wi2021 maken we hiervoor gebruik van data van DUO. Voor het cohort Wi2013 maken we gebruik van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de eerste resultaten van de Wet inburgering 2013.[23]

3.3.1 Verschillen in aandeel voldaan aan de inburgeringsplicht

In figuur 3.21 laten we de situatie zien van inburgeraars die in de eerste helft van 2022 zijn ingestroomd in de Wi2021 na drie jaar (dat wil zeggen op 1 juli 2025). Ook presenteren we de situatie van de inburgeraars die in de eerste helft van 2013 zijn ingestoomd in de Wi2013 na drie jaar (1 juli 2016). Allereerst valt op dat in het eerste half jaar, bijna twee keer zoveel mensen zijn ingestroomd in de Wi2021 (in totaal 10.999 inburgeraars) dan in de Wi2013 (in totaal 5415 inburgeraars). Vervolgens zien we in figuur 3.21 dat het aandeel van de inburgeraars dat drie jaar later voldaan heeft aan de inburgeringsplicht, in de Wi2021 met negentien procent lager uitkomt dan in de Wi2013 (33%). Het aandeel dat nog inburgeringsplichtig is, is voor de Wi2021 hoger (69%) dan voor de Wi2013 (50%).

[23] Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013 (2017). Den Haag: Algemene Rekenkamer.

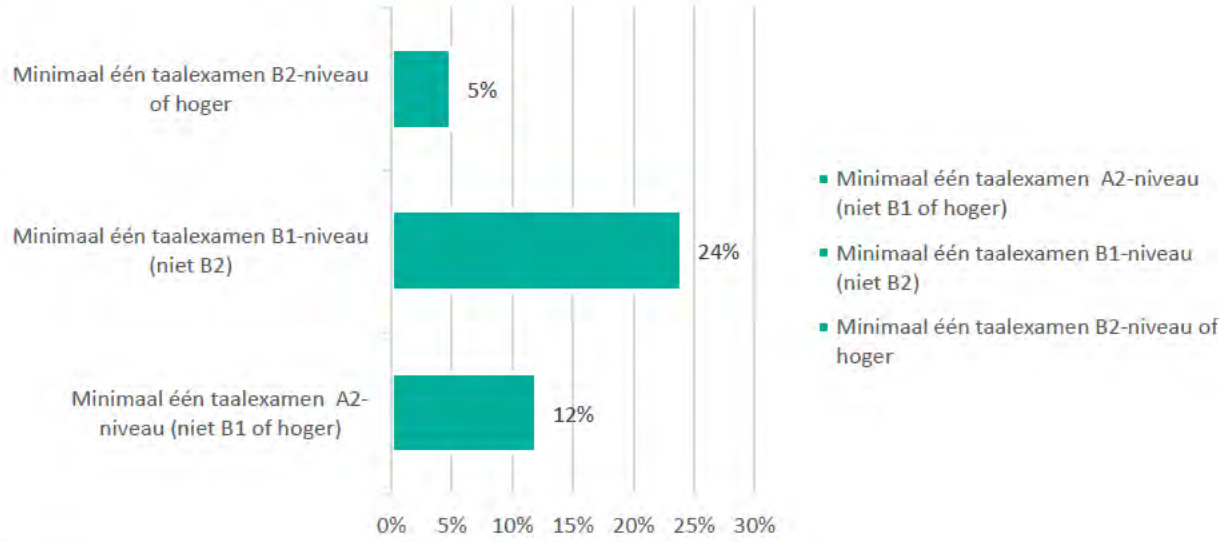
Figuur 3.21 Aandeel inburgeringsplichtig en voldaan aan de inburgeringsplicht op 1 juli 2025 (cohort 2022 Wi2021) en op 1 juli 2016 (cohort Wi2013)



Bron: DUO en onderzoek Algemene Rekenkamer Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013

Dat er een kleiner aandeel mensen drie jaar later heeft voldaan aan de inburgeringsplicht onder de Wi2021 dan onder de Wi2013 kan verschillende redenen hebben. Een eerste verklaring heeft te maken met de hogere taaleis van de Wi2021. Het inburgeringsexamen onder de Wi2013 had het A2-taalniveau. Daarnaast konden mensen onder de Wi2013 ook NT2-examen doen, waarvan het taalniveau B1 is. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2017 blijkt dat van alle inburgeraars die in het eerste half jaar van 2013 waren ingestroomd en die drie jaar later hun examen had behaald, 98 procent dat op taalniveau A2 had gedaan en twee procent op taalniveau B1 (NT2-examen afgelegd). Onder de Wi2021 is het streefniveau voor het examen B1. Zoals te zien valt in figuur 3.22, heeft de grootste groep van de mensen die in de eerste helft van 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden en die al een taalexamen hebben behaald, dat gedaan voor het taalniveau B1. Ook het behalen van een taalexamen op B2-niveau komt voor het Wi2021-cohort met vijf procent hoger uit dan voor het Wi2013-cohort (2%).

Figuur 3.22 Taalniveau van het behaalde taalexamen voor het cohort Wi2021 (inburgeraars die in de eerste helft van 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden) op peildatum 1 juli 2025



Bron: DUO

Een tweede verklaring van het lagere aandeel mensen dat heeft voldaan aan de inburgeringsplicht drie jaar later onder de Wi2021 in vergelijking met de Wi2013 heeft te maken met een langzame(re) start onder de Wi2021. Onder de Wi2013 startte de inburgeringstermijn gelijktijdig met het opleggen van de plicht, terwijl onder de Wi2021 de inburgeringstermijn start op het moment van vaststelling van het PIP. Uit cijfers van de SWI 2024 blijkt dat de tijd tussen het vaststellen van de inburgeringsplicht en het PIP lang is. Voor asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden is de gemiddelde wachttijd tussen kennisgeving van de inburgeringsplicht en huisvesting in een gemeente 169 dagen. Na vestiging duurt het gemiddeld nog 120 dagen voordat het PIP wordt vastgesteld. Voor gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden is de gemiddelde termijn tussen huisvesting en vaststelling van het PIP 146 dagen. Hierbij moet wel worden vermeld dat het voor de inburgeraars onder de Wi2013 ook gold dat zij niet altijd direct startten met de taalcursus. Zo wordt in de WRR-policy brief *Geen tijd verliezen*[24] geconstateerd dat veel statushouders laat beginnen met hun inburgering, omdat ze drie jaar de tijd hebben om aan de verplichtingen te voldoen en er incidenteel wachtlijsten bestaan bij taalaanbieders.

Een langzamere start kan ook samenhangen met het gegeven dat uit verschillende onderzoeken blijkt (zie hoofdstuk 4 van dit rapport voor een beschrijving hiervan) dat in de eerste helft van 2022 de inburgering nog niet volledig was ingericht en er ook een aantal invoeringsproblemen waren. Ook komt naar voren dat er wachttijden zijn bij taalaanbieders voordat inburgeraars kunnen beginnen aan hun taalcursus. Daarnaast zijn de wachttijden tussen statusverlening en huisvesting voor asielstatushouders toegenomen. Dit kan als gevolg hebben gehad dat de inburgering voor de mensen die in de eerste helft van 2022 inburgeringsplichtig werden ook langzamer van start is gegaan dan voor het vergelijkbare cohort onder de Wi2013.

[24] Engbersen, G., (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen R. (WODC), en Bakker L. (SCP/EUR), & Leerkes, A. (WODC). m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan). (2015). Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielstatushouders; WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.

4. Uitvoering van de Wi2021 in de praktijk

Zicht op de ingezette instrumenten

REGIOPLAN

4 Uitvoering van de Wi2021 in de praktijk

Binnen de Wet inburgering 2021 worden verschillende instrumenten ingezet. Per instrument geven we in dit hoofdstuk op basis van een synthese van de literatuur een overzicht van hoe de uitvoering in de praktijk verloopt. Ook kijken we hoe de praktijk zich verhoudt tot de specifieke beleidstheorie van het instrument. Dit doen we vanuit verschillende perspectieven die terugkomen in de uitgevoerde onderzoeken: het perspectief van gemeenten (waar mogelijk nemen we de verschillende ervaringen van grote en kleine gemeenten mee), van aanbieders van de instrumenten en van inburgeraars. Per instrument trekken we een conclusie over de werking van het instrument. Hierbij relateren we de onderzoeksbevindingen aan de beoogde activiteiten en het beoogde directe doel van het instrument zoals beschreven in de beleidstheorie. Ook reflecteren we in deze conclusie per instrument op de mate waarin wordt toegewerkt naar de beoogde subdoelen, en op de relatie met de centrale principes regierol van de gemeente en eigen regie van de inburgeraar.
De instrumenten ordenen we in drie thema's: de eerste fase (4.1), de tweede fase (4.2) en ondersteuning en begeleiding (4.3). Bij elk instrument geven we de beleidstheorie weer in een figuur en lichten we deze toe. Dat doen we op basis van de Wet inburgering 2021[25], het Besluit inburgering 2021[26] en de Memorie van Toelichting[27], waarin de beleidstheorie wordt toegelicht.

4.1 Ontwikkelingen in de eerste fase van de inburgering

De eerste fase van de inburgering betreft de voorbereiding op de inburgeringscursussen. In deze fase wordt ingezet op de voorinburgering voor asielstatushouders die in het azc verblijven, krijgen zowel asiel- als gezins- en overige migranten na huisvestiging in een gemeente een brede intake en leerbaarheidstoets en wordt het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opgesteld. In deze paragraaf gaan we in op de verloop van de uitvoering in de praktijk in deze fase.

4.1.1 Voorinburgering

Figuur 4.1 Beleidstheorie 1e fase inburgering



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

De voorbereiding op de inburgering bestaat uit de volgende onderdelen: een cursus Nederlands als tweede taal; een introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie; een introductiemodule Kennis van de Nederlandse Maatschappij; en een introductiemodule Participatieverklaringstraject. De introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie en het Participatieverklaringstraject zijn later toegevoegd aan de voorinburgering, vanaf 1 januari 2022. De introductiemodule Kennis van de Nederlandse Maatschappij wordt samen aangeboden met het Participatieverklaringstraject. Het COA heeft een aanbodplicht voor de voorinburgering en moet voor iedereen in de doelgroep het programma aanbieden.

[25] *wetten.nl - Regeling - Wet inburgering 2021 - BWBR0044770.* (2023, 1 januari)
[26] *wetten.nl - Regeling - Besluit inburgering 2021 - BWBR0045555.* (2025, 10 juli)
[27] *Wet inburgering 2021 (35.483).* (z.d.). Eerste Kamer Der Staten-Generaal.

- *Direct doel*

Het doel van dit instrument is het bieden van een eerste stap in het inburgeringsproces en het bieden van kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Door tijdig, dus al in het azc, te starten met het leren van de taal en oriëntatie op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt, hebben asielstatushouders eenmaal in de gemeente al een basis waar ze op voort kunnen bouwen.

- *Relatie met de subdoelen*

De inburgering van nieuwkomers die zich in Nederland willen vestigen moet zo vroeg mogelijk starten. Met de voorinburgering wordt bijgedragen aan de tijdigheid van het inburgeren. Voor statushouders start inburgering en integratie zo snel mogelijk nadat zij hun verblijfsvergunning hebben verkregen. Dit kan door direct te starten met inburgering in de gemeente, of door het volgen van een aanbod 'voorbereiding op de inburgering' in het azc, ook wel voorinburgering genoemd.

- *Relatie met het centraal principe regierol van de gemeente*

Het heeft de voorkeur dat de asielstatushouders al in het azc starten met de door de gemeente aangeboden inburgeringscursus (conform het PIP), indien dit praktisch gezien mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld als de afstand tussen het azc en de gemeente van huisvesting niet te groot is en het de gemeente lukt om de brede intake te doen en het PIP vast te stellen voorafgaand aan de huisvesting in de gemeente. Dit is nadrukkelijk wenselijk wanneer de periode tussen koppeling en huisvesting in de gemeente lang duurt. Hier is goede afstemming voor nodig. Als de gemeente nog geen inburgeringsaanbod kan bieden, wordt in het azc al gestart met verschillende activiteiten die zijn gericht op integratie en participatie.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De doelgroep bestaat uit asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, maar nog in een azc wonen, vaak in afwachting van een woning. Het programma is een eerste stap in het inburgeringsproces en biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Het is geen verplichting, deelname is vrijwillig.

Kosten instrument voorinburgering

De totale kosten van de voorinburgering bestaan uit vaste en variabele componenten. De variabele kosten worden bepaald op basis van een prijs per traject (p × q). In 2024 bedroeg de trajectprijs €3.188 per deelnemer, bij een geraamde deelname van 13.777 personen. De begrote variabele kosten bedroegen €43,9 miljoen, met €3,1 miljoen aan vaste kosten, wat resulteerde in een totale begroting van €47,0 miljoen.[28] De gerealiseerde kosten lagen de afgelopen jaren structureel lager dan de begroting. In 2022 bedroeg het verschil ongeveer €3 miljoen, in 2023 €8 miljoen en in 2024 zelfs €16 miljoen. De belangrijkste oorzaken zijn het niet behalen van het beoogde aantal deelnemers, personeelstekorten bij het COA, fluctuaties in de instroom van asielstatushouders en een gebrek aan faciliteiten bij de noodopvang. Hierdoor zijn veel vaste kosten wel gemaakt, maar bleef de benutting van de beschikbare middelen achter.[29]

De trajectprijs omvat voornamelijk formatiekosten voor NT2-docenten, programmabegeleiders, casemanagers en ondersteunend personeel. Daarnaast omvatten de kosten uitgaven voor lesmateriaal, tolken en reiskosten voor deelnemers. Deze prijs wordt jaarlijks opnieuw bepaald.
De formatiekosten binnen de voorinburgering worden berekend op basis van de benodigde inzet van personeel per deelnemer en per programmaonderdeel. De berekening gaat uit van:

- Taalprogramma (NT2): 115 lesuren per deelnemer gedurende circa veertien weken, verzorgd door een NT2-docent.
- Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM): 15 trainingsuren per deelnemer, uitgevoerd door een programmabegeleider, bij een gemiddelde groepsgrootte van acht personen.
- IntroMAP (Arbeidsmarkt en Participatie): eveneens 15 trainingsuren per deelnemer, verzorgd door een programmabegeleider, met gemiddeld acht deelnemers per groep.
- Individuele begeleiding: 11 uur per deelnemer, uitgevoerd door casemanagers, inclusief één uur voor het overdrachtsgesprek met de gemeente.

Naast de formatiekosten, die het grootste deel van de variabele kosten vormen, maakt het COA ook overige variabele kosten die samenhangen met het aantal deelnemers. Deze bestaan uit drie onderdelen:

- Lesmateriaal: kosten voor leermiddelen van uitgeverij *KleurRijker*, geschikt voor klassikaal gebruik, zelfstudie via een elektronische leeromgeving (ELO) en een mobiele app. De materialen bevatten ook audio- en videolessen, waardoor onderwijs op afstand mogelijk is.

[28] Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.
[29] Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.

- Tolkenkosten: tolken worden ingezet bij de trainingen KNM en IntroMAP (fysiek) en bij gesprekken met casemanagers (telefonisch). Het COA registreert deze kosten echter niet afzonderlijk voor de voorinburgering, waardoor inzicht in de omvang van deze uitgaven ontbreekt.
- Reiskosten: er zijn (voor verschillende doelen) middelen begroot voor de reiskosten van statushouders, maar ook deze worden niet apart geregistreerd binnen het programma.

De vaste kosten binnen de voorinburgering zijn grotendeels personeelskosten voor beleidsadvies, begeleiding en casemanagement. Casemanagers participatie vervullen hierbij een regionale schakelfunctie tussen COA-locaties en gemeenten en dragen bij aan een soepele overdracht naar het gemeentelijke inburgeringstraject. Daarnaast omvatten de vaste kosten uitgaven voor ICT, communicatiemiddelen, portfoliomappen en vakdagen, ter ondersteuning van de uitvoering en kwaliteitsborging. Sinds 2024 is ook een innovatiebudget beschikbaar voor de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en digitale toepassingen. [30]

Inzet instrument voorinburgering
Cijfers van de SWI van het CBS laten zien dat 73 procent van de asielstatushouders instemt met deelname aan de taallessen van de voorinburgering en dat 22 procent ook daadwerkelijk heeft voldaan aan de taallessen van de voorinburgering. Azc-locaties bieden de voorinburgering aan; dat geldt in mindere mate voor noodopvanglocaties. De opzet van het programma en hoe hierop gestuurd wordt door locatiemanagers verschilt tussen locaties.[31] Op sommige locaties zijn wachtlijsten om te kunnen starten met de voorinburgering, bijvoorbeeld door een tekort aan NT2-docenten. Er is eveneens onderzoek gedaan naar de inzet van de verschillende onderdelen van de voorinburgering. De taallessen Nederlands en de introductiemodule Kennis van de Nederlandse Maatschappij worden altijd aangeboden. De introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie wordt echter niet altijd aangeboden. Een verklaring hiervoor is dat het COA een tekort heeft aan programmabegeleiders die dit onderdeel (willen) geven. Zij mogen zelf kiezen welke onderdelen ze geven en zijn hier minder bekend mee.[32]

Er zijn verschillende externe factoren die de uitvoering van de voorinburgering beïnvloeden. Een aantal knelpunten is volgens het COA de hoge instroom, afbouw van reguliere opvanglocaties en de opbouw van noodlocaties inclusief bijbehorende verhuisbewegingen. Er is mede daardoor niet altijd structureel voldoende instroom om groepen voor de voorinburgering samen te stellen. Ook personeelstekorten bij het COA spelen een rol. Een belangrijk knelpunt is daarnaast dat er beperkte faciliteiten in het azc zijn om te kunnen studeren, bijvoorbeeld voldoende beschikbaarheid van lokalen, rustige studieruimtes en goede wifi. Daarnaast is kinderopvang een benodigde randvoorwaarde voor de voorinburgering, dit is niet op alle locaties beschikbaar.[33]

Deelname asielstatushouders
Meedoen aan de voorinburgering is geen verplichting voor asielstatushouders. In de afgelopen drie jaar is de bereidheid om deel te nemen aan de voorinburgering afgenomen van 80 procent in 2022 naar 69 procent in 2024.[34] Het aandeel dat startte met de voorinburgering daalde van 58 procent van het cohort dat in 2022 inburgeringsplichtig is geworden naar 43 procent van het cohort dat in 2024 inburgeringsplichtig is geworden.[35] Een mogelijke verklaring voor de daling is dat statushouders uit de 'actiestand' raken door het lange wachten op een status. Het hebben van werk, medische of psychosociale klachten en de politieke context zijn redenen om niet te willen deelnemen aan de voorinburgering. Een andere verklaring voor de bereidheid om deel te nemen, is te vinden in de snelle groei van het COA. Er zijn veel nieuwe COA-medewerkers en die hebben minder ervaring met motiverende gespreksvoering. Ook de vele verhuizingen van asielstatushouders zouden een rol kunnen spelen in de daling in bereidheid om deel te nemen aan de voorinburgering.

De voorinburgering begint meestal met de NT2-lessen. Bijna alle deelnemers aan de taallessen maakten eerst een taalleerbaarheidstoets om hun niveau te bepalen voor de lessen van de voorinburgering. Kijken we naar de verschillende onderdelen van de voorinburgering, dan vinden we verschillen in deelnamecijfers. Volgens het COA is de deelname aan de taallessen en de introductiemodule Kennis van de Nederlandse Maatschappij (inclusief het Participatieverklaringstraject) ongeveer gelijk. De deelname van asielstatushouders aan de introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie ligt lager. [36]

[30] Idem.
[31] Idem
[32] Idem
[33] Idem
[34] Idem
[35] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true
[36] Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.

Deels komt dat doordat dit onderdeel pas vanaf 2022 wordt aangeboden. Bovendien volgt de introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie (inclusies de Participatieverklaring) vaak later in het programma. Tijdens de looptijd van het programma verhuizen geregeld deelnemers, wat de lagere deelname kan verklaren.

Bij de deelnemers die starten aan de voorinburgering komt uitval ook veel voor; dit komt onder andere door verzuim en verhuizingen naar een gemeente.[37] Van de groep asielstatushouders uit cohort 2022 die startte met de voorinburgering, rondde 27 procent deze af; voor cohort 2023 was dit 23 procent en voor cohort 2024 was dit zeventien procent. [38]

Ervaringen van het COA
Het COA geeft aan dat de voorinburgering positieve effecten heeft voor asielstatushouders. Dankzij de voorinburgering raken zij gewend aan naar school gaan en hoe dit eraan toegaat in Nederland. De zelfredzaamheid van de deelnemers neemt toe, het zorgt voor een zinvolle dagbesteding, voor sociale contacten en draagt bij aan het mentale welzijn van de asielstatushouders.[39]

Ervaring vanuit asielstatushouders
Voorinburgering door asielstatushouders wordt over het algemeen als positief en motiverend ervaren. Positieve punten zijn dat voor statushouders de voorinburgering zorgt voor een zinvolle dagbesteding op het azc.[40] Wel blijkt dat niet alle asielstatushouders mentaal al klaar zijn voor een nieuwe start, ze hebben niet altijd de mentale ruimte om effectief met inburgering bezig te zijn.[41] Ook lijkt de introductiemodule van de MAP nog niet goed aan te sluiten in deze fase, het wordt door de statushouders als te moeilijk en nog niet relevant ervaren.[42] Bovendien zegt ongeveer een kwart van de asielstatushouders dat ze niet voldoende werden ondersteund toen ze in het azc zaten, met name in het leren van de Nederlandse taal.[43]

Ervaringen met overdracht tussen het COA en gemeenten
Om de overdracht naar de gemeente te versoepelen, wordt er door het COA een digitaal klantprofiel gemaakt voor alle statushouders. In dit klantprofiel staat informatie die door gemeenten kan worden gebruikt bij de start van de inburgering. De ervaringen met dit klantprofiel zijn wisselend. Het aantal doorgezette klantprofielen is in de afgelopen drie jaar toegenomen. Dit komt doordat ook voor asielstatushouders die niet aan de voorinburgering hebben deelgenomen, soms een klantprofiel wordt doorgezet. Het COA vermoedt echter dat de gemeente deze niet altijd doorneemt.[44] Uit andere bronnen komt naar voren dat in het vaststellen van het PIP door gemeenten gegevens van het TaakstellingVolgingsSysteem (TVS) van het COA vaak worden meegenomen.[45] Naast een klantprofiel kunnen er driegesprekken met de gemeente, het COA en de deelnemer ingezet worden. Van de gemeente wordt verwacht dat zij het initiatief nemen voor een driegesprek, maar dat gebeurt weinig. Hierdoor is de gemeente niet altijd op de hoogte van de beschikbare informatie vanuit het COA. Dit is nadelig voor de doorlopende leerlijn van de statushouder.[46]

De knelpunten wat betreft de overdracht zitten niet alleen in het klantprofiel. De duur van het programma van de voorinburgering is vaak te kort in verhouding tot de verblijfsduur in het azc. Daardoor ontstaat er een gat tussen de afronding van het programma voorinburgering en de start van de inburgering in de gemeente.[47]

[37] Bakker, L., Zwanepol, M., Van Der Maas-Vos, G., Kalisvaart, I., & Blom, M. (2020). *Evaluatie programma voorbereiding op inburgering*. Significant Public.
[38] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true
[39] Idem.
[40] Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.
[41] Bakker, L., Zwanepol, M., Van Der Maas-Vos, G., Kalisvaart, I., & Blom, M. (2020). *Evaluatie programma voorbereiding op inburgering*. Significant Public.
[42] Idem
[43] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[44] Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.
[45] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[46] Idem
[47] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T. A., Yohannes, R., Acherrat, F., & Marit Schrooten. (2025). *De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.

Werkt het instrument voorinburgering zoals bedoeld?
In de praktijk wordt de voorinburgering niet op alle aspecten uitgevoerd zoals beoogd. Azc-locaties bieden wel voorinburgering aan, maar dit is in mindere mate het geval in de noodopvanglocaties. Ook wordt de introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie niet overal aangeboden als onderdeel van de voorinburgering. Ongeveer de helft van de asielstatushouders neemt niet deel aan de voorinburgering en van de inburgeraars die wel deelnemen rondt maar ongeveer een kwart dit af. De lage deelname kan verklaard worden door organisatorische belemmeringen bij het COA, door een beperkte motivatie en mentale ruimte bij de asielstatushouders zelf en door de verhuizingen van asielstatushouders.

De voorinburgering beoogt een eerste stap te bieden in het inburgeringsproces en daarmee bij te dragen aan het subdoel tijdigheid. In de praktijk komt dit veelal niet van de grond, doordat het programma niet overal en niet op alle onderdelen wordt aangeboden, niet iedereen meedoet en er veelal een gat zit tussen de afronding van de voorinburgering en de start van de inburgering in de gemeente.

Wat betreft de regierol van de gemeente ten aanzien van de voorinburgering valt op dat een goede afstemming tussen het azc en de gemeente niet altijd van de grond komt. De klantprofielen worden niet altijd optimaal gebruikt en er worden weinig driegesprekken gehouden. Gemeenten zeggen dat ze de informatie het COA wel gebruiken in het vaststellen van het PIP.

4.1.2 Brede intake

Figuur 4.2 Beleidstheorie brede intake



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Het instrument de brede intake bestaat uit een onderzoek naar de mogelijkheden van de inburgeraar om aan de inburgeringsplicht te voldoen. De brede intake bestaat uit een leerbaarheidstoets, een onderzoek naar het onderwijs dat is gevolgd in het land van herkomst en de werkervaring die daar is opgedaan en een verkenning naar de persoonlijke omstandigheden van de inburgeraar. De fysieke en mentale gezondheid komen aan bod als onderdeel van die persoonlijke omstandigheden. Als er kinderen zijn, hoort ook een verkenning van de mogelijkheden om het kind deel te laten nemen aan de vroegschoolse educatie (vve) bij de brede intake. Daarnaast kijkt de gemeente naar het taalniveau, de mogelijkheden

tot arbeidsparticipatie en de mate van zelfredzaamheid van de inburgeraar. Gemeenten kunnen ook aanvullende aspecten meenemen als ze dat nodig vinden.

Tijdens de brede intake wordt van gemeenten verwacht dat zij in het kader van het onderzoek omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring de mogelijkheid tot internationale diplomawaardering, waardering van opleidingsjaren of indicatie onderwijsniveau (ION) belichten en stimuleren.

- *Direct doel*

Het doel is om een beeld te krijgen van zowel de startpositie van de inburgeraar als de ontwikkelmogelijkheden op het gebied van inburgering en participatie.
Het college stelt op basis van de brede intake de door de inburgeringsplichtige te volgen leerroute vast, de daarvoor nodige ondersteuning en begeleiding, de intensiteit van het PVT en de MAP en, voor zover van toepassing, welke afspraken er zijn gemaakt met de inburgeringsplichtige over het deelnemen van diens kind aan de voorschoolse educatie.

- *Relatie met de subdoelen*

Met de brede intake wordt in kaart gebracht hoe en op welk niveau een inburgeraar het beste kan inburgeren en participeren. Door zo snel mogelijk de brede intake af te nemen en een PIP vast te stellen, draagt de gemeente bij aan het subdoel een tijdige start. De brede intake is individueel, waarbij er wordt gekeken naar persoonlijke omstandigheden, waaronder de fysieke en mentale gezondheid. Om het gewenste maatwerk te kunnen bieden tijdens het inburgeringstraject ligt het in de rede dat bij de inburgeringsplichtige wordt geïnformeerd naar zijn gezinssituatie en het sociale netwerk dat hij sinds zijn verblijf in Nederland heeft weten op te bouwen.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

De gemeente is verantwoordelijk voor de brede intake, maar kan onderdelen ook uitbesteden aan externe partijen. Om recht te doen aan de regierol van de gemeente wordt alleen op hoofdlijnen vastgelegd welke informatie tijdens de brede intake aan bod moet komen. Voor het overige mogen gemeenten grotendeels zelf bepalen hoe de brede intake wordt vormgegeven. Dat geeft gemeenten de ruimte voor een integrale aanpak, door bijvoorbeeld de brede intake te verbinden met de andere relevante deelgebieden binnen het sociale domein. Gemeenten mogen tevens zelf bepalen hoe deze informatie in kaart wordt gebracht, bijvoorbeeld door het voeren van (meerdere) gesprekken en het gebruik van meetinstrumenten. Het heeft de voorkeur dat gemeenten kiezen voor een integrale aanpak, bijvoorbeeld door bij de afname en interpretatie van de brede intake gebruik te maken van een multidisciplinair team waaraan ook cursusinstellingen, onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven en het COA een bijdrage leveren.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De inburgeraars blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht, ze zijn dus ook verplicht om mee te werken aan de brede intake. Een inburgeringsplichtige heeft in de brede intake de mogelijkheid om zich vrij uit te spreken over wensen en mogelijkheden ten behoeve van de invulling van het inburgeringstraject.

Kosten van de brede intake

Van de directe uitvoeringskosten die gemeenten per inburgeraar maken, valt circa 800 à 1.000 euro per asielstatushouder onder de brede intake. Gemiddeld zetten gemeenten hiervoor 12 uur in, waarvoor gemiddeld 2,5 uur voor de leerbaarheidstoets. Er worden gemiddeld 3,3 gesprekken gevoerd met asielstatushouders, inclusief het afnemen van de leerbaarheidstoets. In de gemiddelde kosten voor de brede intake zitten grote verschillen tussen gemeenten. Zo hebben gemeenten met een startklas hogere kosten. Ook kunnen verschillen tussen gemeenten verklaard worden door de mate waarin gemeenten werkzaamheden uitbesteden.[48]
Voor gezins- en overige migranten zijn gemeenten gemiddeld 500 à 700 euro kwijt per migrant. Daarvoor zetten gemeenten gemiddeld 10 uur in en voeren ze voor de brede intake, inclusief het afnemen van de leerbaarheidstoets, gemiddeld 2,6 gesprekken met gezins- en overige migranten.[49]

Inzet instrument brede intake

De brede intake wordt door gemeenten ingezet door middel van een of meerdere gesprekken, de afname van de leerbaarheidstoets en in sommige gevallen door een intake door een taalschool. De gesprekken worden door alle gemeenten ingezet om een beeld te krijgen van de participatiemogelijkheden van de inburgeraar.[50] De onderwerpen die vanuit de

[48] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[49] Idem.
[50] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024*. Kennisplatform inclusief samenleven.

wet aan bod moeten komen, komen ook aan bod.[51] Andere informatie over de startpositie en kenmerken van asielstatushouders kan naar voren komen via een driegesprek met de casemanager van het COA. Gemeenten betrekken bij de brede intake veelal ook andere partijen, zoals uitvoerders van maatschappelijke begeleiding en taalscholen. Bij een deel van de gemeenten wordt een introductieprogramma zoals een startklas aangeboden.[52]

De uitvoering van de brede intake verschilt tussen gemeenten. In bepaalde gemeenten worden minder gesprekken gedaan dan was voorzien. Dit komt door het vele werk dat bij de consulenten ligt. Dit wordt in ieder geval benoemd bij een aantal kleinere gemeenten.[53] Er zijn ook praktijkvoorbeelden van kleinere gemeenten waarbij sprake is van een uitgebreide intake, waarbij meer partijen betrokken worden. Zo wordt de brede intake in de samenwerkende gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest samen gedaan met de teamleider van VluchtelingenWerk en de klantmanager inburgering.[54]

De uitvoering verschilt eveneens voor verschillende groepen inburgeraars. Bij sommige gemeenten, zoals Rotterdam, wordt benoemd dat de opkomst van asielstatushouders bij de gesprekken van de brede intake goed is en er bijna geen no-show is, ze zijn erg gemotiveerd.[55] Bij gezins- en overige migranten is no-show juist een belangrijke verklaring voor het niet tijdig kunnen afronden van de brede intake. Ongeveer 30 procent komt niet naar de afspraak, bijvoorbeeld omdat ze werken. Verder zeggen gemeenten dat jongeren die net 18 jaar zijn geworden niet altijd goed in beeld zijn.[56]

Wat helpt als onderdeel van de brede intake om het doel van het instrument te behalen, zijn introductieprogramma's zoals een startklas. Ook de informatie vanuit de maatschappelijke begeleiding helpt. De startklassen lijken vooral bij grote gemeenten te worden ingezet, aangezien kleine gemeenten zeggen dit te missen.[57] De gemeenten Rotterdam en Tilburg hebben bijvoorbeeld een introductieprogramma in samenwerking met de taalaanbieder.[58] Dit is voor kleinere gemeenten niet haalbaar, vanwege de lagere aantallen inburgeraars.

Specifieke onderwerpen die aan bod komen tijdens de brede intake zijn de gezondheid van de inburgeraar en of het nodig is om voor- en vroegschoolse educatie (vve) in te zetten voor jonge kinderen. Meer dan de helft van de gemeenten lukt het om een goed beeld te krijgen van de gezondheid van de inburgeraar. Dit lukt een op de tien gemeenten niet goed. Er is te weinig tijd om een goede band op te bouwen en dat soort zaken te bespreken.[59] Voor inburgeraars met kinderen tussen de tweeënhalf en vier jaar oud kan vve ingezet worden. Dit is bedoeld om ze extra te ondersteunen in hun ontwikkeling en daarmee bij te dragen aan een goede start op school. Uit ervaringen van consulenten hiermee blijkt dat inburgeraars niet altijd goed op de hoogte zijn van wat vve is. Een knelpunt is dat er vaak wachtlijsten zijn, net als voor kinderopvang. Daarnaast willen niet alle ouders hun kinderen naar vve brengen. Ook de eigen bijdrage vormt voor sommige ouders een probleem.[60]

Ervaringen gemeenten met brede intake

De brede intake is bedoeld om een goed beeld te krijgen van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar, zodat een goede basis bestaat voor de keuze voor de leerroute en voor de benodigde begeleiding en ondersteuning. Gemeenten die een uitgebreidere brede intake inzetten, bijvoorbeeld door het betrekken van andere organisaties bij de brede intake of via een opstartklas, zijn in staat om een betrouwbaar beeld te krijgen van de mogelijkheden van de inburgeraar. [61]

Er zijn ook kanttekeningen. Tijd is een van de belangrijkste uitdagingen bij de uitvoering van de intake. Ten eerste merken sommige gemeenten dat het moment van de brede intake eigenlijk te vroeg is. Pas als inburgeraars een beetje zijn geland in de gemeente, is er ruimte om goed na te denken over de wensen en ambities. Ook weten inburgeraars op het moment

[51] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[52] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024*. Kennisplatform inclusief samenleven.
[53] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Verwonderzoek, Wasser, M., & Witkamp, A., Verwonderzoek. (2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[54] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[55] Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas. (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
[56] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[57] Idem
[58] Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas. (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
[59] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[60] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[61] Idem.

van de brede intake nog te weinig van de arbeidsmarkt en het onderwijssysteem. Sommige gemeenten maken dan ook de keuze om de inburgeraar eerst wat te laten landen voordat met de brede intake wordt gestart. [62] Ten tweede vinden consulenten dat er tijdens de brede intake veel informatie is om over te brengen en daar zijn meerdere gesprekken voor nodig. Bij de gemeente Rotterdam zeggen consulenten dat ze statushouders in totaal 3-4 keer zien.[63] Er zijn ook gemeenten waar het bij één gesprek blijft vanwege een gebrek aan capaciteit, uit ervaring blijkt dat dit eigenlijk te weinig is.[64] Ten derde kost het tijd om een vertrouwensband op te bouwen en die is nodig om een goed beeld te krijgen van wat iemand kan. Maatwerk lukt ook niet altijd, vooral omdat er te weinig tijd is om zo veel informatie in beeld te krijgen. Consulenten in Rotterdam merken ook dat andere zaken aan bod komen, waarbij niet altijd duidelijk is wie daarvoor verantwoordelijk is, zoals financiën en huisvesting. [65]

Gemeenten ervaren daarnaast een aantal specifieke knelpunten bij gezins- en overige migranten. Zo is er bij gezins- en overige migranten vaak een gebrek aan informatie over wat de inburgering inhoudt en wat de verwachtingen en plichten zijn. Consulenten weten niet welke informatie gezins- en overige migranten krijgen over de inburgering. Bij deze groep wordt ook regelmatig weerstand tegen de inburgering ervaren. De partner kan veel invloed hebben tijdens de gesprekken van de brede intake, die wil bijvoorbeeld niet dat de partner gaat inburgeren.[66]

Weerstand bestaat verder bij gezins- en overige migranten die de taal soms al spreken en bij hoogopgeleiden die vaak al fulltime werken. Voor gezins- en overige migranten die werken is de combinatie van werken en het volgen van een taalcursus een obstakel. Er is dan ook veel no-show bij deze groep.[67] In de gemeente Rotterdam is deze no-show bij de intake sterk verminderd doordat consulenten eerder toegang hebben tot contactgegevens van de gezins- en overige migranten en zelf contact kunnen leggen om een afspraak te maken en herinneringen te sturen.[68]

Ervaringen inburgeraars met brede intake

Meer dan 70 procent van de inburgeraars is positief over de brede intake en vindt dat er goed naar hun verhaal is geluisterd.[69] Dit percentage geldt zowel voor asielstatushouders als voor gezins- en overige migranten. Vrouwen zijn iets minder positief dan mannen. Vooral positief is dat ze zich gehoord voelen. Wat helpt voor een positieve ervaring is wanneer de contactpersonen die de intake doen flexibel en empathisch zijn en er een tolk aanwezig is.[70] De gemeente Nijmegen liet onderzoek uitvoeren naar de eerste ervaringen met de implementatie en uitvoering van de Wet Inburgering 2021, waaruit blijkt dat de meerderheid van de inburgeraars positief is over de brede intake.[71] In Nijmegen zijn asielstatushouders daar gemiddeld positiever over dan gezins- en overige migranten, en mannen zijn positiever dan vrouwen. Sommige inburgeraars zeggen dat ze van tevoren niet wisten wat de brede intake (en het PIP) was.[72] [73]

[62] Idem.
[63] Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
[64] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[65] Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
[66] Idem.
[67] Idem.
[68] Damen, R., Hekelaar, A., van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Watzeels, A., & Dagevos, J. (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam.* Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
[69] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[70] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[71] Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.
[72] Idem
[73] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

Werkt het instrument brede intake zoals bedoeld?
De brede intake wordt in alle gemeenten uitgevoerd en de verplichte onderwerpen komen daarin in de meeste gemeenten aan bod. Vanuit de regierol die gemeenten hebben voor het uitvoeren van de brede intake kunnen zij grotendeels zelf bepalen hoe ze dit vormgeven. In de praktijk zijn er ook verschillen tussen gemeenten in hoe ze de brede intake uitvoeren. Gemeenten vinden dat ze op basis van de intake goed de leerroute kunnen bepalen.

Of er daadwerkelijk een goed beeld wordt verkregen van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar (het directe doel van het instrument) hangt van een aantal aspecten af. Zo menen gemeenten zelf dat het uitvoeren van een uitgebreidere brede intake van belang is om een betrouwbaar en volledig beeld te krijgen. Een uitgebreide intake kan bestaan uit het betrekken van andere organisaties (zoals uitvoerders van de maatschappelijke begeleiding, taalscholen en het COA), het organiseren van een opstartklas en/of het voeren van meerdere gesprekken. Voor kleinere gemeenten is dit weliswaar moeilijker te organiseren dan voor grote gemeenten, maar het beperken van de brede intake tot één gesprek vergroot het risico dat gemeenten geen goed beeld krijgen van de situatie en behoeften van de inburgeraar.

De brede intake beoogt bij te dragen aan het subdoel tijdigheid door te zorgen voor een vroege start met de inburgering. Van de asielstatushouders die in de jaren 2022 – 2024 inburgeringsplichtig zijn geworden, heeft volgens cijfers van Statistiek Wet Inburgering van het CBS 82 procent in de azc-tijd nog geen brede intake gehad en is er ook nog geen PIP vastgesteld. Belemmerende factoren zijn onder andere de nabijheid van een azc; als die niet in de buurt is van de gemeente, blijkt het vroeg starten lastig. Ook een gebrek aan passende huisvesting, te weinig capaciteit vanuit de gemeente en reiskosten voor de inburgering worden genoemd als knelpunten. Hoewel het starten met de brede intake in het azc een ambitie is in de Wi2021, ontvangen gemeenten hiervoor geen aparte bekostiging.

De brede intake voor inburgeraars die al wel in de gemeente wonen wordt vaak niet binnen tien weken na huisvesting afgerond, onder meer door een hogere instroom dan verwacht, beperkte capaciteit bij gemeenten, vertraagde gegevensuitwisseling en de beperkte bereikbaarheid van gezins- en overig migranten.

Van inburgeraars wordt verwacht dat ze actief meedenken over hun doelen en mogelijkheden, maar niet iedereen is goed op de hoogte van wat de brede intake inhoudt of wat er van hen wordt gevraagd. Met name gezins- en overige migranten niet altijd op de hoogte van hun plichten. Ook is er veel no-show bij deze groep.

4.1.3 Leerbaarheidstoets

Figuur 4.3 Beleidstheorie leerbaarheidstoets



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

De leerbaarheidstoets is onderdeel van de brede intake. DUO zorgt voor een afnameplatform van de leerbaarheidstoets, de verwerking en registratie van de toetsresultaten en het doorgeven van het advies naar aanleiding van de uitkomst van de toets aan gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inplannen van de afspraken met de kandidaten voor de afname van de leerbaarheidstoets, het beschikbaar stellen van afnamelocaties en de begeleiding bij de afname van de toets.

- *Direct doel*

De leerbaarheidstoets geeft enkel antwoord op de vraag: "Is het niveau van de Nederlandse taal dat nodig is voor de B1-route haalbaar binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar?". Wordt iemand in de B1-route geplaatst dan is er ook de afschaalmogelijkheid naar taalniveau A2. De leerbaarheidstoets geeft géén indicatie van het actuele taalniveau, of andere capaciteiten en vaardigheden. Ook wordt de leerbaarheidstoets niet ingezet als instrument om voortgang of ontwikkeling te monitoren. De uitkomst van de toets bepaalt mede welke leerroute de inburgeraar zal volgen. Het draagt daarmee bij aan het bereiken van het hoogst haalbare taalniveau van inburgeraars.

- *Relatie met de subdoelen*

De leerbaarheidstoets wordt gebruikt om de leerbaarheid van inburgeraars te achterhalen en welke leerroute het beste past. Dit instrument draagt daarmee bij aan het subdoel maatwerk.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Om de leerbaarheidstoets als integraal onderdeel van de brede intake te kunnen positioneren krijgen gemeenten de regie over het moment van afname van de leerbaarheidstoets. Zij kunnen hiermee, net zoals bij de overige onderdelen van de brede intake, het moment bepalen waarop de toets wordt afgenomen. Om te garanderen dat iedereen op dezelfde wijze wordt beoordeeld, wordt deze leerbaarheidstoets onafhankelijk afgenomen. De uitkomst van de leerbaarheidstoets dient evenwel als advies mee te worden genomen bij de keuze voor een leerroute. Alleen op basis van gegronde redenen kan af worden geweken van het uit de leerbaarheidstoets voortvloeiende advies, en deze redenen dienen daarvoor in het PIP opgenomen te worden.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Inburgeraars zijn verplicht de toets te doen.

Inzet instrument leerbaarheidstoets

Gemeenten gebruiken de brede intake en de leerbaarheidstoets om een beeld te vormen van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar.[74] De keuze van de leerroute komt in bijna 90 procent van de gevallen overeen met de uitslag van de leerbaarheidstoets. In de beginfase van de Wi2021 kwam de uitslag regelmatig niet goed overeen met de inschatting van consulten. Door wat aanpassingen gaat dat nu beter.[75] [76]
In hoeverre de uitslag van de leerbaarheidstoets leidend is, verschilt ook per gemeente. Bijvoorbeeld in de gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest wordt nadrukkelijk in overleg met de inburgeraar, teamleider van VluchtelingenWerk en de klantmanager besloten welke leerroute het wordt. [77] Het aantal statushouders dat de leerroute B1 volgt is in deze gemeenten hoger dan de uitslag van de leerbaarheidstoets aangaf.[78]

De afnamecondities voor de leerbaarheidstoets zouden in principe bij alle inburgeraars hetzelfde moeten zijn. Uit een onderzoek waarbij acht gemeenten zijn meegenomen, blijkt dit niet het geval. Dit kan gaan om verschillen in voorbereiding op de toets, verwachtingen hierover, maar ook de omgeving waarin en apparatuur waarop de toets wordt gemaakt en of

[74] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024*. Kennisplatform inclusief samenleven.
[75] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[76] Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas. (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
[77] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest, 2024. Evaluatie van de invoering Wet inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest.
[78] SWI 2024, CBS

er al dan niet een tolk aanwezig is.[79] Dit kan invloed hebben op de uitkomsten. Gemeenten mogen zelf kiezen op welk moment ze de toets afnemen en bij sommige gemeenten is dat voor het intakegesprek in het kader van de brede intake, bij andere gemeenten erna.[80]

Ervaringen gemeenten
Veel consulenten menen dat de toets weinig toegevoegde waarde heeft, sommige vinden dat het onnodig veel tijd kost van consulenten en inburgeraars. Hoe relevant de toets wordt ervaren, hangt ook af van hoe de brede intake er verder uitziet. In gemeenten waar de brede intake uitgebreid is, bijvoorbeeld met een introductieprogramma, wordt de leerbaarheidstoets als minder relevant gezien.[81]

Ervaringen inburgeraars
De meerderheid van de inburgeraars is positief over de leerbaarheidstoets. Ongeveer 65 procent is hier (heel) tevreden over en bijna 12 procent (heel) ontevreden. Er is wel een verschil tussen groepen inburgeraars. Asielstatushouders zijn positiever dan gezins- en overige migranten over de toets. Daarnaast zijn mannen positiever over de leerbaarheidstoets dan vrouwen.[82] Inburgeraars is ook gevraagd of het voor hen duidelijk was waar de toets voor was bedoeld. Meer dan driekwart van de inburgeraars vond het duidelijk of heel duidelijk waar de toets voor was bedoeld.[83] [84] Hierbij zijn er geen duidelijke verschillen gevonden tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten. Uit kwalitatief onderzoek blijkt wel frustratie bij gezins- en overige migranten over onder andere de communicatie over de toets, over wat er precies werd getoetst. Niet alle gezins- en overige migranten vonden de toets nodig als er ook andere informatie beschikbaar is over bijvoorbeeld het opleidingsniveau.[85] [86] [87]

Werkt de leerbaarheidstoets zoals bedoeld?
De uitvoering van de leerbaarheidstoets komt deels overeen met hoe dit is beoogd. Het instrument maakt standaard deel uit van de brede intake en wordt in alle gemeenten afgenomen. De afnamecondities zijn echter niet overal gelijk. Dit kan invloed hebben op de uitkomsten. In de beginfase waren er opstartproblemen met de leerbaarheidstoets. Zo kwam de uitslag vaak niet overeen met de verwachtingen van de consulenten en was er in bepaalde gemeenten veel no-show, vooral door gezins- en overige migranten. Deze opstartproblemen zijn grotendeels opgelost.

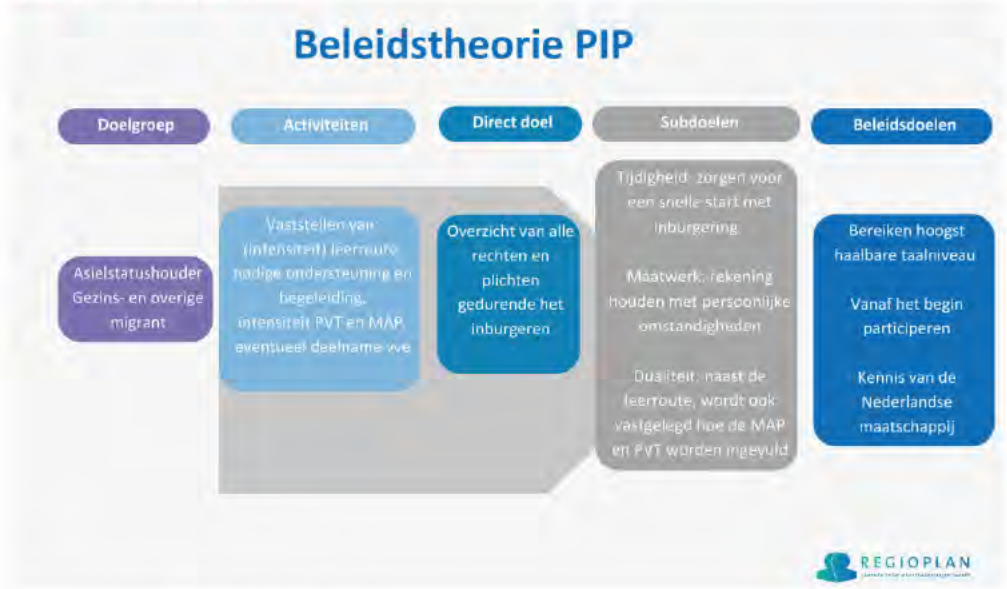
Over het algemeen is de inzet van de leerbaarheidstoets in lijn met het directe doel; bepalen of het niveau voor de B1-route haalbaar is voor de inburgeraar binnen de inburgeringstermijn, inclusief de afschaalmogelijkheid naar taalniveau A2. De resultaten kunnen gemeenten helpen bij het kiezen van de juiste leerroute. In bijna 90 procent van de gevallen komt de keuze voor de leerroute ook overeen met de uitslag van de leerbaarheidstoets. Wel verschilt de mate waarin de toets daadwerkelijk richtinggevend is per gemeente en zijn er twijfels over de toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets bovenop de andere bronnen die gemeenten tot hun beschikking hebben om de keuze voor een leerroute op te baseren.

Voor een groot deel van de inburgeraars is het duidelijk waar de leerbaarheidstoets voor is bedoeld. Bij een deel van de gezins- en overige migranten bestaat er echter wel weerstand tegen het instrument, voornamelijk onder hoogopgeleiden en gezins- en overige migranten die de taal al goed spreken of al werk hebben en niet altijd het nut inzien van de toets.

[79] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[80] Idem.
[81] Idem.
[82] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[83] Idem.
[84] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[85] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.em.
[86] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[87] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.

4.1.4 Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)

Figuur 4.4 Beleidstheorie PIP



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Op basis van de brede intake legt de gemeente in het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) de afspraken vast over het individuele inburgeringstraject. In het PIP staat welke leerroute de inburgeraar gaat volgen, de begeleiding in de vorm van voortgangsgesprekken en ondersteuning die daarvoor nodig zijn, de intensiteit van het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Er wordt ook vastgelegd of eventuele kinderen vve krijgen en wat de intensiteit van de leerroute is. Het PIP moet binnen tien weken na huisvesting in de gekoppelde gemeente vastgesteld zijn. Voor zover van toepassing voegen gemeenten aan het PIP beschikkingen op grond van de Participatiewet toe met (1) rechten en plichten met het oog op bevordering van participatie en (2) verplichtingen met betrekking tot ontzorgen.

- *Direct doel*

Het PIP bevat alle rechten en plichten die de inburgeraar heeft gedurende het inburgeringstraject en die tezamen tot doel hebben dat hij volwaardig gaat deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

- *Relatie met de subdoelen*

Om te zorgen voor een tijdige start van de inburgering, moeten gemeenten zo snel mogelijk de brede intake afnemen en een PIP vaststellen. Bij voorkeur wordt hiermee gestart zodra een inburgeraar een verblijfsvergunning heeft, dus waar mogelijk in het azc al. Alle onderdelen van het PIP worden toegesneden op de situatie en behoefte van de inburgeraar, om daarmee maatwerk te leveren. Op basis daarvan wordt bepaald welke leerroute het beste past en ook hoe er invulling wordt gegeven aan de MAP en PVT. Bij het PIP worden, als de inburgeraar bijstandsgerechtigd is, ook de beschikking(en) die is/zijn genomen in het kader van de Participatiewet bijgevoegd.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Het PIP wordt opgesteld door en is een besluit van de gemeente. Het bevat alle rechten en plichten van de inburgeraar tijdens het traject. Bij het niet nakomen van het PIP kan de gemeente een boete geven. Het PIP worden toegesneden op de situatie en behoefte van de inburgeraar. Dit vergt van gemeenten een integrale aanpak waarbij inburgering zoveel mogelijk wordt verbonden met de overige relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein. Dit betreft met name het beleidsterrein van participatie en werk, maar geldt ook voor de overige onderdelen van het sociale domein waarin gemeenten een belangrijke rol spelen, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en schuldhulpverlening.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De inburgeraar moet het PIP nakomen. Het PIP wordt daarom in de vorm van een beschikking afgegeven. Het is uiteindelijk de gemeente die vaststelt welke leerroute de inburgeraar gaat volgen. Het PIP is daarmee een besluit van de gemeente. Dit maakt het ook mogelijk om het niet nakomen van het PIP te handhaven door middel van een bestuurlijke boete als daartoe aanleiding bestaat. De inburgeraar kan tegen de beschikking in bezwaar bij de gemeente en vervolgens in beroep bij de rechter.

Inzet instrument PIP

Gemeenten werken grotendeels op dezelfde manier om het PIP op te stellen, hiervoor wordt een gestandaardiseerd format gebruikt. Het bevat informatie over de leerroute die gevolgd zal worden, KNM, PVT, MAP en eventueel deelname aan VVE. Er kan nog aanvullende informatie worden toegevoegd, zoals een plan van aanpak vanuit de Participatiewet, afspraken over het vervolg van het inburgeringstraject en afspraken over contactmomenten. Ook wordt er soms informatie toegevoegd die van invloed kan zijn op het traject, bijvoorbeeld over de gezondheid van de inburgeraar.[88] Bij de meeste gemeenten vindt er een gesprek plaats met de inburgeraar om het PIP te bespreken. De afspraken worden nagelopen, er is ruimte voor vragen en vaak worden ook de praktische zaken rondom het starten met inburgeren besproken.[89]

In 2023 is onder gemeenten een vragenlijst voorgelegd over de inburgering, waaronder over welke informatie zij gebruiken. Om het PIP vast te stellen, wordt vooral gebruikgemaakt van de informatie die is opgehaald door degene die de brede intake heeft gedaan (99%).[90] Ook de uitslag van de leerbaarheidstoets (87%) en informatie vanuit de onderwijsinstellingen met wie de gemeente samenwerkt (79%) wordt meegenomen. De gegevens van het TaakstellingVolgingsSysteem (TVS) van het COA en de diplomawaardering worden ook vaak meegenomen.

Het lukt vaak niet om het PIP binnen tien weken vast te stellen. Bij asielstatushouders lukt het vaker dan bij gezins- en overige migranten om het PIP binnen tien weken na vestiging in een gemeente vast te stellen. Bij recente cohorten lukt het vaker binnen de tien weken: bij asielstatushouders bij wie de inburgeringsplicht in 2022 is opgelegd (cohort 2022) was bij 41 procent het PIP binnen tien weken vastgesteld en bij 49 procent van cohort 2023. Bij gezins- en overige migranten lukt dit minder vaak, maar loopt het eveneens op: bij gezins- en overige migranten van cohort 2022 was bij 21 procent het PIP binnen tien weken vastgesteld, bij cohort 2023 was dat 28 procent.[91]

Ervaringen gemeenten

Er zijn meerdere redenen waarom het niet altijd lukt om het PIP binnen tien weken vast te stellen. Zo is de instroom van asielstatushouders hoger dan verwacht, is de werkdruk hoog onder consulenten en is er dus niet altijd voldoende capaciteit. Daarnaast is het een periode waarin veel gedaan moet worden en er moet veel informatie gedeeld worden met de inburgeraar en verzameld worden over de achtergrond van de inburgeraar. Dat is niet altijd haalbaar binnen tien weken.[92] [93] Bij de kleinere gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest was de administratielast een reden voor het niet halen van de termijn. Na het aannemen van een administratief medewerker lukt het in deze gemeenten bijna altijd om het PIP binnen de gestelde termijn af te ronden.[94]

Gemeenten hebben verschillende manieren om te monitoren hoe het inburgeren gaat en of de afspraken uit het PIP worden nageleefd. Sommigen volgen dit tijdens voortgangsoverleggen, via voortgangsrapportages of via een dashboard waarbij ze kunnen zien of inburgeraars aanwezig zijn bij de taallessen.[95]

Uit de praktijk blijkt dat het PIP regelmatig aangepast wordt – bijvoorbeeld naar een andere leerroute, na signalen dat er aanpassingen nodig zijn van taalscholen of consulenten.[96]

---

[88] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.

[89] Idem.

[90] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

[85] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true

[92] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.

[93] Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas. (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

[94] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest, 2024. Evaluatie van de invoering Wet inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest.

[95] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021*. Significant Public.

[96] Idem.

Ervaringen inburgeraars
De meerderheid van de inburgeraars is tevreden met het PIP. Bijna 64 procent van de inburgeraars vindt dat het PIP goed of heel goed bij hun toekomstplannen past en 11 procent is van mening dat het PIP hier slecht of zeer slecht bij past. In Nijmegen is inburgeraars een vraag gesteld over de helderheid van het PIP, waaruit blijkt dat voor twee derde van de inburgeraars het PIP dat de gemeente heeft opgesteld helder is, tegenover 19 procent die het hier enigszins of helemaal mee oneens was.[97]

De tevredenheid over het PIP verschilt tussen gezins- en overige migranten en asielstatushouders. Van de asielstatushouders is bijna 66 procent positief over het PIP, bij gezins- en overige migranten is dat 61 procent. Het verschil is opvallender als we kijken naar wie er negatief is over het PIP; 15 procent van de gezins- en overige migranten staat er negatief tegenover, tegenover 8 procent van de asielstatushouders. Gezins- en overige migranten lopen tegen andere knelpunten aan dan asielstatushouders. Ze vinden dat niet altijd al hun vaardigheden worden meegenomen in het PIP. Bij asielstatushouders leeft soms het gevoel dat ze te weinig invloed hebben op de beslissingen over hun inburgeringstraject en de keuzes die daarin worden gemaakt. Bij beide groepen zijn er inburgeraars die het idee hebben dat ze in een andere leerroute zijn geplaatst dan dat ze passend vinden bij hun opleidingsachtergrond.[98] [99]

Werkt het PIP zoals bedoeld?
Zoals beoogd wordt voor alle inburgeraars het PIP vastgesteld, meestal door gebruik te maken van een gestandaardiseerd format, waarin ook ruimte is voor aanvullende informatie, zoals een plan van aanpak uit de Participatiewet of afspraken over contactmomenten. De beoogde termijn voor het vaststellen van het PIP (binnen tien weken na huisvesting in de gekoppelde gemeente) wordt echter in de praktijk veelal niet behaald. Voor recente cohorten lukt dit vaker. Ook lukt het vaker bij asielstatushouders dan bij gezins- en overige migranten. Dat het niet altijd lukt om het PIP binnen tien weken vast te stellen heeft veelal met organisatorische knelpunten te maken.

Zoals beoogd wordt het PIP, en daarmee de keuze voor de leerroute, door de gemeente vastgesteld. Om het PIP toe te snijden op de situatie en behoefte van de inburgeraar (subdoel maatwerk), maken gemeenten in de praktijk gebruik van verschillende bronnen, waaronder de uitslag van de leerbaarheidstoets, informatie vanuit de onderwijsinstellingen en van het COA (gegevens TVS) en de diplomawaardering. Ook vindt er in veel gemeenten een gesprek met de inburgeraar plaats om het PIP te bespreken.

In de praktijk sluit het PIP volgens inburgeraars meestal goed aan bij hun persoonlijke situatie, maar niet altijd even goed bij hun ambities. Gezins- en overige migranten ervaren vaker dat hun vaardigheden onvoldoende worden meegenomen, terwijl asielstatushouders soms het gevoel hebben weinig invloed te hebben op de keuzes binnen hun traject.

4.2 Ontwikkelingen in de tweede fase van de inburgering

In de tweede fase van de inburgering gaan de inburgeraars aan de slag met het inburgeringstraject. Dit doen zij via de B1-route, Z-route of Onderwijsroute. Daarnaast vormen het Participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) een onderdeel van het inburgeringstraject. Het inburgeringstraject wordt voor inburgeraars in de B1-route en Onderwijsroute afgesloten met een taalexamen en een examen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM). Inburgeraars in de Z-route kunnen taalexamen doen als zij in staat zijn bepaalde onderdelen op A2-niveau te beheersen, en hebben in ieder geval een eindgesprek dat wordt georganiseerd door de gemeente. Er kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd door de gemeenten of door DUO. In deze paragraaf gaan we in op de verloop van de uitvoering in de praktijk in deze tweede fase.

[97] Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.
[98] Idem.
[99] Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). *Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen*. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.

4.2.1 Instrument leerroutes algemeen

Figuur 4.5 Beleidstheorie leerroutes algemeen



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

In de Wi2021 zijn er drie leerroutes waarbinnen inburgeraars aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen: de B1-route, de Onderwijsroute en de Z-route. In de inburgering wordt gestreefd naar het voor iedere inburgeraar hoogst haalbare niveau, wat indien nodig kan betekenen dat er tussen routes wordt gewisseld. Als de inburgeraar analfabeet of anders gealfabetiseerd is, omvat het inburgeringsaanbod ook een alfabetiseringscursus.

- *Direct doel*

De diversiteit in het inburgeringsaanbod wordt nodig geacht, waarbij in alle routes gestreefd wordt naar het hoogst haalbare niveau.

- *Relatie met de subdoelen*

Via de inzet van de leerroutes wordt gewerkt aan de subdoelen maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Met het aanbieden van de verschillende leerroutes wordt ruimte geboden voor maatwerk, doordat rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van inburgeraars. Door de leerroute te combineren met praktijkervaring in een Nederlandstalige context wordt aan dualiteit gewerkt. Door het bieden van een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod wordt ingezet op het subdoel kwaliteit.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. Daarnaast adviseren gemeenten gezinsmigranten en overige migranten over de invulling van de leerroutes om een goede start in Nederland te kunnen maken. De taaltrajecten en KNM moeten gezinsmigranten en overige migranten zelf bekostigen. De gemeenten stellen voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten op basis van de brede intake de te volgen leerroute vast en welke ondersteuning en begeleiding daarbij nodig is. De uitvoering van leerroutes wordt gedaan door taalaanbieders en aanbieders van de participatieactiviteiten.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Gemeenten stellen uiteindelijk vast welke leerroute de inburgeraars gaan volgen. De inburgeraars blijven zelf verantwoordelijk voor het deelnemen aan de lessen en leveren van voldoende inspanning, het voldoen aan de inburgeringsplicht en het behalen van het examen.

Kosten van het instrument leerroutes
De kosten die gemeenten maken voor de leerroutes voor asielstatushouders zijn gemiddeld 11.100 euro. Er zijn duidelijke verschillen tussen de leerroutes. De kosten voor de B1-route zijn gemiddeld het laagst (9.700 euro). De kosten voor de Z-route zijn hoger dan de kosten voor de B1-route (11.400 euro) en de kosten voor de Onderwijsroute het hoogst (17.100 euro). Het aantal inburgeraars dat de Onderwijsroute volgt is beduidend lager, waardoor deze kosten minder zwaar meetellen in de gemiddelde kosten per leerroute.[100]

De kosten van de leerroutes zijn redelijk gelijkmatig over de jaren gespreid. Het deel in het eerste inburgeringsjaar ligt met 38 procent van de totale kosten iets hoger dan in het tweede (32%) en derde inburgeringsjaar (30%). Hieraan liggen onder meer afspraken met de aanbieders van de leerroutes ten grondslag. Bij veel gemeenten staan er in 2025 of 2026 nieuwe aanbestedingen gepland, waarbij de trajectprijzen mogelijk hoger zullen uitvallen.[101]

Inzet instrument leerroutes
Op de verschillende onderdelen van de leerroutes is inmiddels voldoende aanbod gerealiseerd.[102] [103] Zo is er een volledige dekking wat betreft de taalcursussen voor de B1- en de Z-route voor asielstatushouders en wordt overal de MAP en het PVT aangeboden. Voor een aantal onderdelen is halverwege 2025 echter nog geen volledige dekking beschikbaar. Voor de participatiecomponent van de Z-route, de Onderwijsroute mbo en het alfabetiseringsaanbod is een vrijwel volledige dekking aanwezig. De Onderwijsroute hbo en wo is niet overal beschikbaar; dit geldt wel voor driekwart van de gemeenten wat betreft de onderwijsroute hbo en in meer dan de helft van de gemeenten voor de Onderwijsroute wo. [104] Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in hoe het aanbod in de leerroutes is ingericht. Veel gemeenten zijn, in samenwerking met aanbieders, bezig met de doorontwikkeling van het aanbod. Ook worden er nieuwe aanbestedingen uitgezet.[105]

Van de asielstatushouders volgt ruim de helft de B1-route, ongeveer een derde volgt de Z-route. Het aandeel dat de Onderwijsroute volgt, lag rond de 10 procent voor het cohort inburgeraars dat de inburgeringsplicht in 2022 opgelegd heeft gekregen en loopt op naar 17 procent voor het cohort dat in 2024 inburgeringsplichtig is geworden. Vrouwen volgen vaker dan mannen de Z-route. Bij de eerdere cohorten is het aandeel mannen (60%) dat de B1-route volgt hoger dan het aandeel vrouwen (ongeveer 55%), maar voor cohort 2024 zien we dat bij zowel mannen als vrouwen ruim de helft de B1-route volgt. Bij gezins- en overige migranten zien we een ander beeld: daar volgt meer dan 90 procent de B1-route.[106]

Van de inburgeraars die zijn gestart met de inburgering in de periode 2022-2024 zijn op de peildatum 31 december 2024 5 procent van de asielstatushouders en 3 procent van de gezins- en overige migranten in de B1 route afgeschaald van taalniveau B1 naar A2. Taalaanbieders schatten in dat een aanzienlijk deel van de inburgeraars zal afschalen naar A2-niveau na 600 uur taalonderwijs. In deze inschatting is veel verschil; tussen de 5 procent en 90 procent afschalingen volgens taalaanbieders.[107] Van een routewisseling is tot eind 2024 sprake bij 2 procent van de asielstatushouders en minder dan 1 procent van de gezins- en overige migranten. De meeste inburgeraars wisselen van de B1- naar de Z-route, gevolgd door een wisseling van de Onderwijsroute naar de B1-route. [108]
Binnen de trajecten wordt soms gedifferentieerd, onder andere door het aanbieden van verschillende niveaus binnen een leerroute en door het organiseren van specifiek aanbod voor verschillende doelgroepen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het aanbieden van B2-lessen, aanbod voor jongeren of aanbod voor snelle leerlingen,[109] of door het aanbieden van een combinatietraject van de B1-route en een mbo-entreeopleiding. Nog niet op alle plekken komt het bieden van maatwerk

[100] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[101] Idem.
[102] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[103] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[104] Idem.
[105] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[106] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true
[107] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[108] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true
[109] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.

binnen de trajecten optimaal op gang. Een goede samenwerking tussen gemeenten en aanbieders is belangrijk voor maatwerk, bijvoorbeeld in het aanbieden van individuele maatwerktrajecten.[110]

Ervaringen van gemeenten en aanbieders
Gemeenten zijn van mening dat zij voor het grootste gedeelte van de inburgeraars een passende route hebben kunnen inzetten. Voor sommige groepen is de keuze voor een passende route ingewikkelder. Zo zijn jongeren waarvoor de Onderwijsroute of B1-route niet geschikt is volgens consulenten in gemeenten niet altijd op hun plaats in de Z-route. Dit kan met het lage niveau te maken hebben, of omdat er weinig aansluiting is met de andere inburgeraars in de route. Voor mensen met veel zorgtaken geldt dat soms wordt gekozen voor de B1-route, aangezien de Z-route veel van mensen vraagt wat betreft participatie-uren.[111] We weten echter niet hoe vaak dit in de praktijk voorkomt. Voor gezins- en overige migranten kiezen gemeenten soms voor de B1-route in plaats van de Z-route, omdat de Z-route duurder kan uitpakken voor de gezins- en overige migranten. Dit heeft ermee te maken dat zij voor de B1-route niet verplicht zijn om taallessen te kopen, als ze maar hun B1-examen halen. Gezins- en overige migranten kunnen behalve het inkopen van taallessen ook op een andere manier de taal leren, bijvoorbeeld via zelfstudie. In de Z-route is het wel verplicht om minimaal 800 uur aan taallessen te volgen en telt alleen het taalonderwijs met Blik op Werk keurmerk mee.[112]

Wachtlijsten en een tekort aan docenten belemmeren het snel starten met de leerroutes. Meer dan de helft van de bevraagde aanbieders zegt in 2024 dat ze wachtlijsten hebben en dat de wachttijden toenemen. De wachtlijst is gemiddeld tien weken bij aanbieders met een wachtlijst.[113] Van de inburgeraars die zijn gestart met hun traject vindt een kwart dat ze lang moesten wachten om te beginnen met de inburgeringscursus. Ervaringen van lang wachten kunnen voor mensen samengaan met frustratie en een verlies van motivatie.[114] [115] [116]

Gemeenten en aanbieders merken dat verzuim onder inburgeraars veel voorkomt, waardoor trajecten vertraging oplopen en extra kosten ontstaan.[117] [118] Taalaanbieders geven wat betreft verzuim percentages aan van tussen de 5 en 40 procent, met een gemiddelde van 19 procent.[119] Taalaanbieders moeten vaak meer dan de afgesproken uren aanbieden om de urennorm te behalen.[120] Taalaanbieders geven doorgaans maandelijks verzuimpercentages door, gemeenten zouden hier graag sneller van op de hoogte zijn.[121]

De participatiecomponent in de Z-route blijkt in de praktijk voor gemeenten moeilijk uitvoerbaar.[122] [123] Dit heeft te maken met verschillende belemmeringen, zoals een hoge caseload bij consulenten of barrières bij de inburgeraars (bijvoorbeeld taal en psychische klachten). Gemeenten vinden het soms ingewikkeld om voldoende participatieplekken bij werkgevers

[110] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., Van Der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt thema: Samenwerking derde meting - 2024*. Significant Public.
[111] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[112] Idem.
[113] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., Van Der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt thema: Samenwerking derde meting - 2024*. Significant Public.
[114] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[115] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[116] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.
[117] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public
[118] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024.* Kennisplatform inclusief samenleven.
[119] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[120] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public
[121] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., van der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Derde meting – 2024.* Significant Public.
[122] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.
[123] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., van der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Derde meting – 2024.* Significant Public.

te vinden, doordat werkgevers veelal een voldoende taalniveau als eis stellen. Het vormgeven aan dualiteit is in veel gemeenten individueel maatwerk.[124] Consulenten ervaren vaak dat er dan een keuze gemaakt moet worden tussen inburgering of werk.[125]

Ervaringen van inburgeraars
Ongeveer de helft van de gezins- en overige migranten en 70 procent van de asielstatushouders is tevreden over hun leerroute. Van de gezins- en overige migranten is 19 procent (heel) ontevreden met de leerroute, dit geldt voor 12 procent van de asielstatushouders. De tevredenheid is het hoogst over de Onderwijsroute; 78 procent van de inburgeraars in de Onderwijsroute is (heel) tevreden, in vergelijking met 61 procent van de inburgeraars in de B1- en Z-route. De mate van tevredenheid is afhankelijk van hoe inburgeraars de kansen inschatten van het waarmaken van hun ambitie in Nederland en hoe de inburgering daaraan kan bijdragen. Eigen zeggenschap bij de toewijzing van de routes vinden inburgeraars belangrijk. [126]

Veel inburgeraars ervaren het volgen van de leerroute als moeilijk; asielstatushouders iets minder vaak dan gezins- en overige migranten. Belangrijke ervaren knelpunten zijn te veel moeten leren in korte tijd, de combinatie van werk en zorgtaken, lestijden die niet aansluiten en gezondheidsproblemen. Ook overbelasting en stress worden door inburgeraars genoemd als knelpunten. Specifiek voor gezins- en overige migranten geldt dat ze de hoge kosten noemen als knelpunt. In tegenstelling tot asielstatushouders moeten gezins- en overige migranten de inburgering zelf bekostigen. Vooraf weten veel inburgeraars niet goed wat de inburgeringroute inhoudt of hoe intensief het is. Gezins- en overige migranten kiezen vaak voor zelfstudie, terwijl daarbij het risico op onvoldoende voortgang aanwezig is. Gezins- en overige migranten merken dat de stap van A2 naar B1 moeilijk is. Dit kan soms leiden tot teleurstelling of frustratie en kan ertoe leiden dat ze een (aanvullende) taalcursus bij een taalschool gaan volgen.[127] [128] Ten aanzien van de Onderwijsroute geldt dat inburgeraars niet altijd op voorhand weten hoe intensief de route is.[129]

Over het algemeen zijn inburgeraars tevreden over de taallessen die ze volgen en de kwaliteit hiervan. Met name de kwaliteit van de docenten wordt hoog gewaardeerd; 81 procent van de asielstatushouders en 75 procent van de gezins- en overige migranten waardeert dit als (heel) goed. Ook de beperkte mate van lesuitval wordt positief gewaardeerd; 82 procent van de asielstatushouder en 79 procent van de gezins- en overige migranten vindt dit (heel) goed.

Een aantal knelpunten komt in verschillende gemeenten naar voren. Soms is er sprake van een lange wachttijd voor er gestart kan worden. Ook is er behoefte aan meer individuele begeleiding. [130] [131] Voor sommige inburgeraars gaan de lessen te langzaam, terwijl het tempo voor anderen weer te hoog ligt. Kleinere gemeenten hebben niet voldoende inburgeraars om meerdere niveaus te creëren.[132] Voor gezins- en overige migranten zijn de hoge kosten een knelpunt.[133] [134] Er is tot slot volgens gemeenten behoefte aan avond- en weekendlessen, vooral voor inburgeraars die al werken of kleine kinderen hebben. Hoewel dit steeds vaker aangeboden wordt, is het niet in alle gemeenten beschikbaar. Niet alle gemeenten hebben de eis voor avondlessen in hun aanbesteding opgenomen.[135] Met name in kleinere gemeenten is dit lastig.[136] [137]

[124] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024.* Kennisplatform inclusief samenleven.
[125] RadarAdvies, uitvoering 1e fase Wi2021, 2024.
[126] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[127] Idem.
[128] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.
[129] Idem.
[130] Bollen, D., Van Son, M., & Ploeg, B. (2025). Rapportage Inburgering 2025: Inburgeraars en het zich thuis weten in Utrecht. Onderzoek & Advies Gemeente Utrecht.
[131] Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.
[132] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[133] Bollen, D., Van Son, M., & Ploeg, B. (2025). Rapportage Inburgering 2025: Inburgeraars en het zich thuis weten in Utrecht. Onderzoek & Advies Gemeente Utrecht.
[134] Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.
[135] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., Van Der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt thema: Samenwerking derde meting - 2024*. Significant Public
[136] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[137] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.

Zes op de tien inburgeraars zeggen dat Nederlands leren en (vrijwilligers)werk doen goed samengaan. Gezins- en overige migranten zijn hier gemiddeld minder positief over dan asielstatushouders. Mensen die worstelen met de combinatie zeggen dat dit te maken heeft met de intensiteit van de lessen, omdat het lastig te combineren is met het opvoeden en wegens gezondheidsproblemen.[138] Soms voelen gezins- en overige migranten de noodzaak om te werken, terwijl ze de combinatie met inburgering zwaar vinden. Bijvoorbeeld de schooltijden, de kinderopvang en het vervoer van kinderen moeten op elkaar aansluiten. Dit kan ervoor zorgen dat gezins- en overige migranten laat op zoek gaan naar een taalschool.[139]

Werkt het instrument leerroutes zoals bedoeld?
De beoogde activiteiten worden grotendeels uitgevoerd. Voor de meeste, maar niet alle leerroutes is volledige dekking aanwezig. De taalcursussen van de B1- en Z-route zijn overal aanwezig en voor de participatiecomponent van de Z-route, de onderwijsroute mbo en het alfabetiseringsaanbod geldt dat ze vrijwel overal aanwezig zijn. Een kwart van de gemeenten heeft de onderwijsroute hbo niet ingekocht en de helft van de gemeenten de onderwijsroute wo niet. De gemeenten zetten individueel maatwerk in door gebruik te maken van het aanbod van andere gemeenten. In de praktijk komt een aantal knelpunten in het aanbieden van de leerroutes naar voren die de uitvoering van de activiteiten belemmert. Zo is er sprake van wachtlijsten en is het verzuim onder inburgeraars groot. Verzuim kan geoorloofd of ongeoorloofd zijn en samenhangen met praktische knelpunten, zoals het niet goed aansluiten van lestijden of vanwege het moeilijk combineren van de inburgering met werk en zorgtaken.

De verschillende leerroutes worden in de praktijk ingezet, wat erop wijst dat er diversiteit in het aanbod is (het directe doel van de leerroutes). De helft (gezins- en overige migranten) tot 70 procent (asielstatushouders) van de inburgeraars is tevreden met de leerroute. Inburgeraars zijn tevredener als ze menen dat de leerroute bijdraagt aan het waarmaken van hun ambitie in Nederland en als ze eigen zeggenschap ervaren bij de toewijzing van de leerroute.

Voor het grootste deel van de inburgeraars kan een passende route worden ingezet. Dit vormt een aanwijzing voor de inzet van maatwerk in de praktijk. Het inzetten van een passende route is echter ingewikkelder voor jongeren voor wie de B1- en onderwijsroute niet geschikt zijn. Deze jongeren zijn niet altijd op hun plek in de Z-route. Ook zijn er in de praktijk belemmeringen voor het inzetten van de Z-route voor gezins- en overige migranten voor wie deze route niet geschikt is. De Z-route kan voor deze groep duurder uitpakken, waardoor gemeenten voor hen soms kiezen voor de B1-route in plaats van de Z-route. Ook de Onderwijsroute is vrijwel onbetaalbaar voor gezins- en overige migranten In de praktijk worden individuele maatwerktrajecten ingezet, wat erop wijst dat ook binnen de leerroutes rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden van de inburgeraars. Het bieden van maatwerk komt echter nog niet op alle plekken optimaal op gang. In de praktijk komen organisatorische knelpunten voor, zoals een hoge caseload bij consulenten en barrières bij de inburgeraars (zoals taal en psychische klachten).

Het toewerken naar het subdoel dualiteit is in de praktijk ingewikkeld. Dit heeft te maken met knelpunten in de uitvoering, zoals met het vinden van voldoende participatieplekken bij werkgevers en met belemmeringen bij de inburgeraars, die soms worstelen met de combinatie van het leren van de taal en participatie. Vooral de intensiteit van de taallessen, het lastig kunnen combineren met de opvoeding van kinderen en de aanwezigheid van gezondheidsproblemen zijn barrières die inburgeraars ervaren.

Wat betreft het subdoel kwaliteit komt naar voren dat inburgeraars over het algemeen positief zijn over de kwaliteit van hun inburgeringscursus. Mensen zijn met name positief over de kwaliteit als ze het gevoel hebben dat het aanbod hen voorbereidt op toekomstige doelen ten aanzien van werk, studie en participatie. Een deel van de inburgeraars ervaart echter het tempo als te hoog (vooral oudere deelnemers, laaggeletterden en mensen met gezinsverantwoordelijkheid), meent dat er niveauverschillen en grote klassen zijn en vindt de reistijd naar de leslocatie vaak een obstakel.

[138] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[139] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.

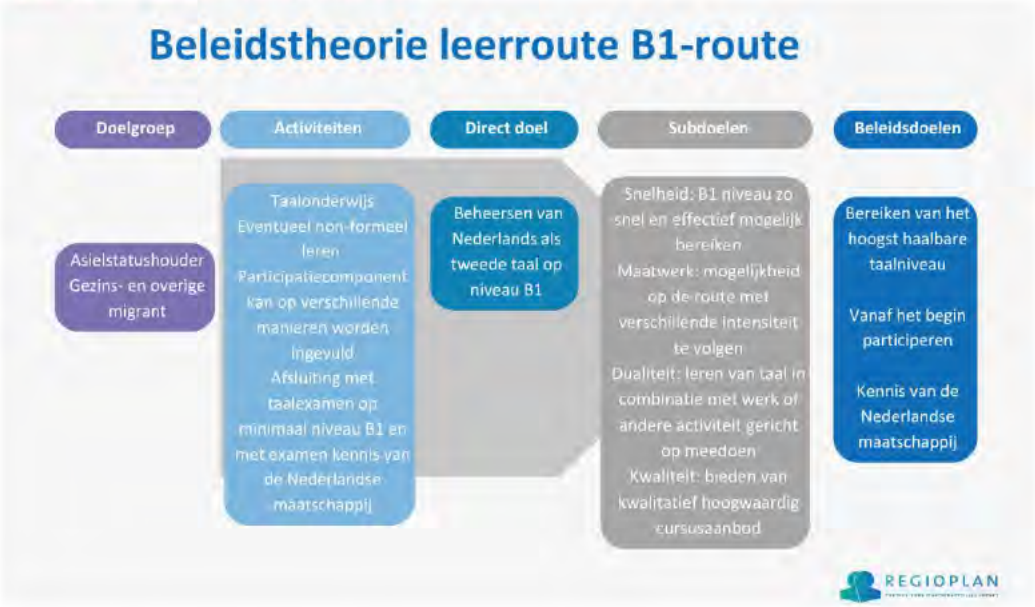
Vervolg: Werkt het instrument leerroutes zoals bedoeld?
Een structureel tekort aan NT2-docenten is een belemmering om kwaliteit te kunnen bieden, met name als daardoor niet-gecertificeerde docenten voor de klas staan.

Gemeenten vullen de regierol ten aanzien van de leerroutes in via de inkoop van de trajecten voor asielstatushouders, samenwerking met de aanbieders en bewaking van de kwaliteit van het aanbod. Voor gezins- en overige migranten hebben gemeenten een adviserende rol over de invulling van de leerroutes. Hoe gemeenten dit invullen komt bij het instrument voortgangsgesprekken (par. 4.3.4) aan bod.

Gezins- en overige migranten nemen eigen verantwoordelijkheid voor hun inburgering door het aanpassen van hun leerstrategie als blijkt dat dit nodig is om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

4.2.2 Instrument B1-route

Figuur 4.6 Beleidstheorie leerroute B1



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Binnen de B1-route worden taallessen aangeboden. Naast het volgen van taalonderwijs kan de gemeente ook inzetten op non-formeel leren, zoals een wekelijkse afspraak met een taalvrijwilliger. De taallessen in de B1-route kunnen worden gecombineerd met een entree-opleiding.

De route wordt afgesloten met de examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau B1 en de examinering van de Kennis van de Nederlandse Maatschappij. Als blijkt dat B1-niveau niet haalbaar is, is het mogelijk om (onderdelen van) het inburgeringsexamen op niveau A2 te doen. Indien de examenonderdelen op een hoger niveau B2) kunnen worden afgelegd, dan kan dat worden gestimuleerd door de gemeente.

- *Direct doel*

De B1-route is gericht op het beheersen van het Nederlands als Tweede Taal (NT2) op niveau B1.

- *Relatie met de subdoelen*

Door zo snel en effectief mogelijk te werken aan het bereiken van het niveau B1 wordt bijgedragen aan het subdoel snelheid. Binnen de route zijn er mogelijkheden om activiteiten met verschillende intensiteit te volgen. Als blijkt dat niveau B1 niet (op alle onderdelen) haalbaar is, is het mogelijk om (onderdelen van) het inburgeringsexamen op niveau A2 te doen. Daarmee wordt ingezet op maatwerk. Indien een inburgeringsplichtige de examenonderdelen op een hoger niveau, B2, kan afleggen, dan kan dit gestimuleerd worden door de gemeente. Dit is echter geen verplichting voor het college. Dualiteit krijgt vorm door het leren van de taal in combinatie met werk of andere activiteiten gericht op meedoen in de samenleving.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

De begeleiding van inburgeraars door gemeenten bij zowel inburgering als participatie wordt als cruciaal geacht om de dualiteit in de trajecten te borgen.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De gemeente bepaalt in samenspraak met de inburgeraar hoe intensief het traject zal zijn.

Inzet instrument B1-route

In 2023 is in alle gemeenten de taalcomponent van de B1-route gerealiseerd.[140] De omvang van het lesaanbod lijkt te variëren tussen gemeenten.[141] Naast het formele aanbod zetten gemeenten ook in op taalstages en taalmaatjes.[142] [143] De participatiecomponent wordt in de B1-route niet overal ingezet.[144] Voor de B1-route worden de participatieactiviteiten als waardevol gezien. Echter, omdat er geen verplichting is voor het inzetten van de participatiecomponent voor de B1-route, hebben gemeenten veelal eerst ingezet op het participatiedeel voor de Z-route, waar deze verplichting wel voor geldt. Het participatiedeel wordt op verschillende manieren georganiseerd, bijvoorbeeld via sociale ontwikkelingsbedrijven, werkgeversservicepunten, maatschappelijke organisaties en jobhunters.[145] Veelal wordt participatie vormgegeven via individueel maatwerk.[146]

Ervaringen van gemeenten

Een goede samenwerking voor de invulling van de B1-route tussen taalscholen, werkbedrijven en werkgevers komt naar voren als positief element in de uitvoering. Tegelijkertijd ervaren gemeenten uitdagingen in het vormgeven van een passend aanbod voor de zeer diverse groep binnen de B1-route. De B1-route kent zowel snelle leerders als mensen die meer ondersteuning nodig hebben. In een deel van de gemeenten wordt daar in het aanbieden van de taalcursussen rekening mee gehouden.[147] Dat lukt niet altijd door lage aantallen inburgeraars; dit is vooral in kleinere gemeenten lastig.[148] Ook praktische knelpunten zoals beperkte kinderopvang, vervoer en het afstemmen van de tijden van de verschillende activiteiten van het traject komen ten aanzien van de B1-route naar voren.[149] In een deel van de gemeenten krijgen inburgeraars de mogelijkheid om lessen buiten kantoortijden te volgen, soms geldt dit alleen voor mensen die werken.[150] In andere, vaak kleinere, gemeenten is daar ook behoefte aan.[151]

Ervaringen van inburgeraars

Ten opzichte van de andere routes, zijn deelnemers binnen de B1-route minder vaak tevreden over het aanbod. Dit heeft ermee te maken dat volgens hen de lessen soms onvoldoende aansluiten bij de arbeidsmarkt of er niet wordt toegewerkt

[140] Blom, M., Huisman, M., Geerts, L., Zwanepol, M., & van der Laan, S. (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023.* Significant Public.
[141] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public
[142] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[143] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[144] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., van der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Derde meting – 2024.* Significant Public.
[145] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024.* Kennisplatform inclusief samenleven.
[146] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[147] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[148] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[149] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[150] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[151] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.

naar het hoogst haalbare taalniveau. Inburgeraars binnen de B1-route menen soms te weinig taal te kunnen oefenen in de praktijk.[152]

Werkt de B1-route zoals bedoeld?
De B1-route is in alle gemeenten beschikbaar. Zoals beoogd worden overal taallessen aangeboden op B1-niveau en zetten gemeenten daarnaast in op non-formeel leren. Ook B1-entreetrajecten worden aangeboden. De B1-route is daarmee gericht op het beheersen van het Nederlands als Tweede Taal op niveau B1 (het directe doel). Van de asielstatushouders in de B1-route die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden heeft volgens de SWI 2024 van het CBS eind 2024 5 procent voldaan aan de inburgeringsplicht. Van de gezins- en overige migranten in de B1-route komt dit aandeel uit op 9 procent. De meeste inburgeraars in de B1-route (92 procent van de asielstatushouders en 84 procent van de gezins- en overige migranten) zijn nog bezig met inburgeren. De vraag of inburgeraars in de B1-route ook daadwerkelijk de Nederlandse taal op B1-niveau beheersen kunnen we dan ook nog niet beantwoorden.

Wat betreft het subdoel snelheid kunnen we constateren dat wachtlijsten, een tekort aan docenten en verzuim onder inburgeraars een belemmering vormen voor de snelheid van het doorlopen van de route (zie hiervoor par. 4.2.1 Leerroutes algemeen) en daarmee voor het zo snel en effectief mogelijk bereiken van het B1-niveau.

Ten aanzien van het subdoel maatwerk komt naar voren dat gemeenten en aanbieders werken aan differentiatie in tempo en niveau en het aanbieden van avondlessen, B2-trajecten of B1-entreetrajecten. Dat lukt niet overal, vooral door het tekort aan NT2-docenten en beperkte schaal in kleinere gemeenten. Inburgeraars kunnen behalve examen op B1-niveau ook (onderdelen van) het inburgeringsexamen afleggen op A2- en B2-niveau. In de praktijk leggen inburgeraars ook examens op de verschillende niveaus af. Van de asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden, heeft volgens de SWI 2024 van het CBS 18 procent een examen op B1-niveau behaald, 11 procent op A2-niveau en 5 procent op B2-niveau. Van de gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden heeft 30 procent een examen op B1-niveau behaald, 14 procent op A2-niveau en 2 procent op B2-niveau.

Wat betreft het subdoel dualiteit merken we specifiek voor de B1-route op dat de participatiecomponent niet door alle gemeenten wordt ingezet. Dit heeft ermee te maken dat voor het participatiedeel in de B1-route ook geen verplichting geldt of financiering voor beschikbaar is. Gemeenten hebben daarom veelal eerst ingezet op het participatiedeel voor de Z-route.

[152] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

4.2.3 Instrument Onderwijsroute

Figuur 4.7 Beleidstheorie leerroute Onderwijsroute



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

De Onderwijsroute bestaat uit een taalschakeltraject, waarin de inburgeraar niet alleen de Nederlandse taal leert op minimaal niveau B1, maar tegelijkertijd zo goed mogelijk wordt voorbereid op de instroom in het Nederlands middelbaar of hoger beroepsonderwijs (mbo (minimaal niveau 2) of hbo) of wetenschappelijk onderwijs (wo). Het taalschakeltraject is een voltijds traject (vergelijkbaar met Nederlands onderwijs) dat bestaat uit taallessen Nederlands in combinatie met andere vakken en vaardigheden, zoals rekenen, Engels en computervaardigheden. Het PVT is een verplicht onderdeel, net als KNM, aandacht voor leervaardigheden en loopbaanbegeleiding. De MAP is geen verplicht onderdeel. Inburgeraars moeten binnen het taalschakeltraject tot minimaal niveau B1 worden opgeleid. Voor de meeste vervolgopleidingen zal dit niveau B2 moeten zijn.

- *Direct doel*

De Onderwijsroute moet inburgeraars in staat stellen om hun onderwijspotentieel te benutten, om voorwaarden te creëren om een Nederlandse opleiding te kunnen gaan volgen en met succes af te ronden. Daarnaast moet het een goede startpositie op de arbeidsmarkt creëren.

- *Relatie met de subdoelen*

Het taalschakeltraject wordt zodanig ingericht dat het goed aansluit op de beoogde vervolgopleiding. Hiermee wordt gewerkt aan het subdoel maatwerk. Door het inzetten op KNM, het PVT wordt vormgegeven aan dualiteit. Arbeidsmarktorientatie maakt onderdeel uit van de vervolgopleidingen. Inburgeraars die de Onderwijsroute volgen, zijn daarom vrijgesteld van MAP.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Van gemeenten wordt verwacht dat zij op basis van de brede intake inclusief de uitkomsten van de leerbaarheidstoets samen met de (jonge) inburgeraars bepalen of de Onderwijsroute inderdaad geschikt is. Om te waarborgen dat zoveel mogelijk jonge inburgeraars het onderwijs instromen, wordt verwacht dat gemeenten hen daarbij wel zoveel mogelijk stimuleren deze route te volgen.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De inburgeraar moet deze route niet alleen kunnen, maar ook willen volgen.

Inzet van het instrument Onderwijsroute

De Onderwijsroute is in 2025 in vrijwel alle gemeenten gerealiseerd, waar dit in 2022 nog gold voor ongeveer twee derde van de gemeenten.[153] In een aantal gemeenten is niemand of vrijwel niemand ingestroomd in de onderwijsroute, terwijl daar wel aanbod beschikbaar is.[154] De realisatie verschilt wel per niveau, waarbij het mbo-niveau het vaakst is gerealiseerd (95% van de gemeenten) en het wo-niveau het minst vaak (58% van de gemeenten). Voor het mbo-niveau zijn er vrijwel overal contracten, dit geldt niet altijd voor het aanbod voor hbo-/wo-niveau. Daar worden dan ook vaker maatwerkafspraken over gemaakt met gemeenten die wel aanbod beschikbaar hebben.[155] Waar in eerdere jaren het aanbod voor de Onderwijsroute nog niet was gerealiseerd, kozen sommige gemeenten voor een tijdelijke oplossing door inburgeraars eerst te laten starten in de B1-route.[156] Vanaf het begin wordt ingezet op studieloopbaanbegeleiding.[157]

Met name in de eerste jaren van de Wi2021 was er sprake van het ontbreken van een diploma-erkenning bij een deel van de aanbieders van de taalschakeltrajecten. Een diploma-erkenning is wel nodig voor inburgeraars om een diploma te kunnen ontvangen voor het taalschakeltraject en daarmee voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. In 2025 hebben 34 aanbieders een diploma-erkenning, waarvan 85 procent een publieke onderwijsinstelling is.[158]

Ervaringen van inburgeraars

Inburgeraars die de Onderwijsroute volgen zijn over het algemeen positiever over de inburgeringscursus dan mensen in de andere routes. Ruim driekwart van de inburgeraars (78%) in de Onderwijsroute is (heel) tevreden met de leerroute die zij moeten volgen. Voor inburgeraars in de B1- en Z-route zijn die percentages lager: 61 procent van beide groepen. [159]

Werkt de Onderwijsroute zoals bedoeld?

De beoogde activiteiten worden grotendeels, maar niet volledig uitgevoerd. De Onderwijsroute is in inmiddels (2025) overal gerealiseerd, maar in 2022 gold dit voor twee derde van de gemeenten. Sommige gemeenten kozen er daarom als tijdelijke oplossing voor om inburgeraars eerst te laten starten in de B1-route. Niet alle gemeenten hebben aanbod op hbo-/wo-niveau. Daar worden veelal maatwerkafspraken voor gemaakt met gemeenten die wel aanbod hebben.

Over het bereiken van het direct doel, dat wil zeggen het benutten van onderwijspotentieel en het creëren van voorwaarden om een Nederlandse opleiding te kunnen volgen en met succes af te ronden, kunnen we nog geen betrouwbare uitspraken doen. Van de asielstatushouder in de Onderwijsroute die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden had volgens de SWI 2024 van het CBS eind 2025 4 procent voldaan aan de inburgeringsplicht en was 85 procent nog bezig met de inburgering. Van de groep gezins- en overige migranten zijn er nog weinig mensen ingestroomd in de Onderwijsroute; eind 2024 in totaal 115 mensen. Eind 2024 waren er ook nog geen gezins- en overige migranten in de Onderwijsroute die hebben voldaan aan de inburgeringsplicht.

Binnen de Onderwijsroute worden verschillende niveaus aangeboden; een voorwaarde voor maatwerk. In de wijze waarop de Onderwijsroute wordt georganiseerd wordt nog minder ingezet op maatwerk. Zo wordt avond- of weekendonderwijs doorgaans niet aangeboden in de Onderwijsroute. Een groot deel van de aanbieders werkt met vaste instroommomenten; voor het mbo-niveau geldt dat er relatief het vaakst sprake is van continue instroommogelijkheden (bij vier op de tien bevraagde aanbieders). Wat betreft het subdoel dualiteit zien we dat binnen de Onderwijsroute in de praktijk wordt ingezet op studieloopbaanbegeleiding. Over het subdoel kwaliteit valt te melden dat ten opzichte van de andere leerroutes, inburgeraars over de Onderwijsroute het meest positief zijn.

[153] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.

[154] SWI 2024, CBS

[155] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.

[156] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.

[157] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021*. Significant Public.

[158] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.

[159] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024*. Regioplan en OpenEmbassy.

4.2.4 Instrument leerroute Z-route

Figuur 4.8 Beleidstheorie leerroute Z-route



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Het aanbod van de Z-route bestaat eruit dat er minimaal 800 uur moet worden ingezet op het leren van de Nederlandse taal en KNM, waarbij het streefniveau wat betreft taal minimaal op niveau A1 ligt. Uren die worden gevolgd in het kader van alfabetiseringsonderwijs vallen hier ook onder. De overige 800 uur moet onder andere worden besteed aan activiteiten gericht op zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij, waarbij de activiteiten plaatsvinden in een Nederlandstalige omgeving en niet in isolement plaatsvinden. PVT en MAP vallen ook onder de invulling van de 800 uur participatie. De Z-route wordt niet afgesloten met een examen. Ter afsluiting van deze route vindt er wel een verplicht eindgesprek plaats dat wordt georganiseerd door de gemeente.

Voor gezins- en overige migranten geldt wat betreft de Z-route een andere urennorm dan voor de asielstatushouders. Hun Z-route bestaat uit 800 uur taal, inclusief aandacht voor KNM. Net als voor asielstatushouders geldt dat de uren alfabetiseringsonderwijs deel uitmaken van de urenverplichting. Voor gezins- en overige migranten gelden niet de 800 verplichte participatie-uren die wel voor asielstatushouders opgaan. Ter afsluiting van de Z-route vindt, voor zowel asielstatushouders als gezins- en overige migranten, een verplicht eindgesprek plaats. Dit gesprek wordt door de gemeente georganiseerd.

- *Direct doel*

De Z-route is gericht op het verwerven van de Nederlandse taal (streefniveau A1), zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij. De route moet ertoe bijdragen dat mensen op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren en hun voldoende handvatten meegeven om in Nederland zelfstandig hun weg te kunnen vinden.

- *Relatie met de subdoelen*

De Z-route is een intensief traject met activiteiten die aansluiten bij de persoonlijke capaciteiten van de inburgeraar. De verschillende onderdelen van de Z-route sluiten bij aan het niveau van de inburgeraar en kennen een sterke praktisch invulling. De invulling van deze 800 uur (participatie) is maatwerk en moet worden afgestemd op de capaciteiten en behoeften van de inburgeraar. Wanneer gedurende het traject blijkt dat iemand toch één of meer taalonderdelen op niveau A2 kan behalen, wordt door de gemeente gestimuleerd alsnog de betreffende examenonderdelen af te leggen. De Z-route vervangt de mogelijkheid om van de inburgeringsplicht te worden ontheven op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen. Op deze manier wordt binnen de Z-route invulling gegeven aan maatwerk. Dualiteit krijgt vorm doordat naast taalverwerving activering en participatie als expliciete doelen van de Z-route zijn geformuleerd.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

De gemeente heeft vanuit haar regierol de taak om aan asielstatushouders de Z-route aan te bieden op een manier die past bij de te verwachten beperkte zelfredzaamheid van de doelgroep. De begeleiding van deze doelgroep gedurende het traject vraagt van de gemeente een stevige inzet, waarbij meerdere contactmomenten tussen gemeente, inburgeraar en andere betrokken partners van het traject, waaronder de cursusinstellingen, moeten plaatsvinden.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Eén van de uitgangspunten voor het participatie-aanbod van de Z-route is dat de activiteiten een actieve inzet vergen van de inburgeraar. Gezinsmigranten en overige migranten moeten deze lessen zelf inkopen en bekostigen, al dan niet met gebruikmaking van een lening. Daarbij kunnen zij, desgewenst, gebruik maken van door de gemeente gecontracteerde aanbieders van de Z-route. De gemeente kan hen hierover adviseren tijdens de brede intake.

Inzet instrument de Z-route

In het eerste jaar van de Wi2021 noemen gemeenten dat er vaker dan van tevoren ingeschat een advies voor de Z-route wordt afgegeven als gevolg van de uitslag van de leerbaarheidstoets. De leerbaarheidstoets is daarna aangepast en de uitslag was in lijn met de inschattingen van de gemeente. Daarnaast stromen ook meer mensen in de Z-route in dan van tevoren op geanticipeerd.[160] [161]

Ervaringen van gemeenten en aanbieders

Gemeenten zien dat het intensieve begeleidingsniveau dat nodig is voor de deelnemers aan de Z-route lastig te organiseren is.[162] Met name het participatiecomponent is een uitdaging op orde te krijgen.[163] Aanbieders van participatietrajecten voor de Z-route ervaren knelpunten bij routewisselingen. In de wisseling van de B1-route naar de Z-route komen inburgeraars soms in de knel om tijdig hun participatie-uren te maken.[164]

Gemeenten geven aan dat de nadruk binnen de Z-route ligt op zelfstandigheid en participatie en minder op het behalen van een specifiek taalniveau.[165]

Ervaringen van inburgeraars

De tevredenheid over het moeten volgen van de Z-route is gemiddeld lager dan de tevredenheid over de Onderwijsroute. Inburgeraars in de Z-route zijn wel positiever over de kwaliteit van het aanbod dan inburgeraars in de B1-route. De Z-route zou volgens inburgeraars toekomstgerichter kunnen zijn en volgens sommige inburgeraars meer gericht op werk.[166] [167] Ook wordt het ervaren als een lang en intensief traject.[168] Sommige inburgeraars pleiten dan ook voor meerdere niveaugroepen binnen de Z-route, zodat er kan worden aangesloten bij persoonlijke leerbehoeften. Met name deelnemers aan de Z-route ervaren ook reistijd en reiskosten als een belemmering. Inburgeraars in de Z-route vinden inburgeren vaak moeilijker dan de inburgeraars in de andere leerroutes [169]

[160] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.
[161] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[162] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[163] Blom, M., Huisman, M., Geerts, L., Zwanepol, M., & van der Laan, S. (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023.* Significant Public.
[164] Idem.
[165] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[166] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[167] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[168] Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.
[169] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

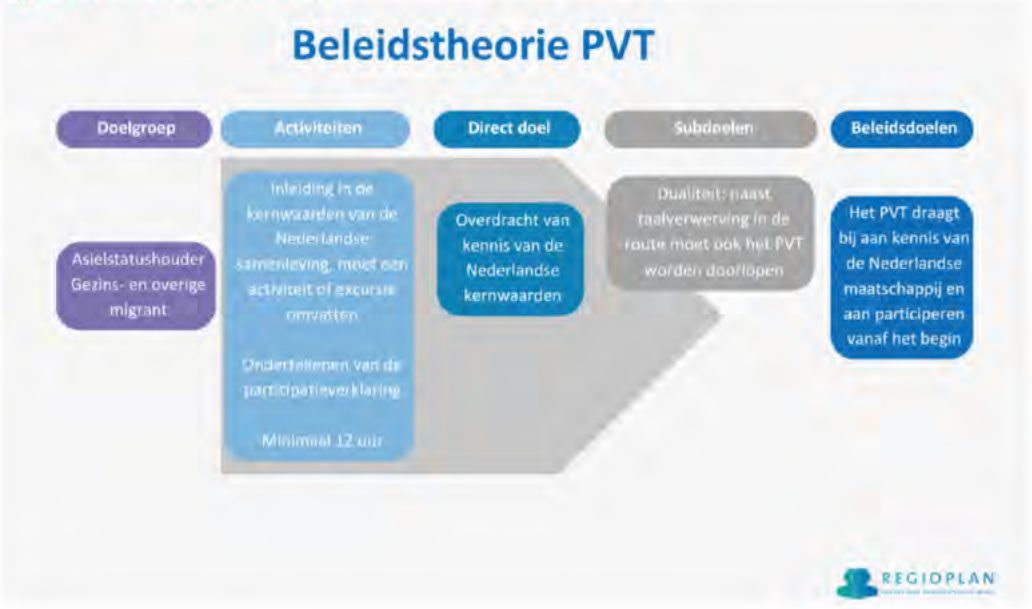
Werkt de Z-route zoals bedoeld?
De beoogde activiteiten binnen de Z-route worden in de praktijk aangeboden. Met name de taalcomponent is doorgaans goed georganiseerd. De uitvoering van het participatieonderdeel blijkt lastiger. Het vinden van passende participatieplekken en het organiseren van begeleiding vergen veel tijd en capaciteit, mede door het lage taalniveau van de doelgroep en beperkt lokaal aanbod van participatie- en leerwerkactiviteiten. Inburgeraars ervaren de route regelmatig als intensief en langdurig.

De vraag of de Z-route ertoe bijdraagt dat mensen op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren (het streefniveau is A1) en mensen voldoende handvatten meegeeft om in Nederland zelfstandig hun weg te kunnen vinden, kunnen we nog niet beantwoorden. Van zowel de asielstatushouders als de gezins- en overige migranten die inburgeringsplichtig zijn geworden onder de Wi2021 hebben volgens de SWI 2024 van het CBS eind 2024 nog weinig mensen voldaan aan de inburgeringsplicht.

De invulling van de Z-route is voor veel gemeenten maatwerk, waarbij er vaak een combinatie wordt ingezet van groepsbijeenkomsten en een individueel traject. De balans tussen hoeveel individueel maatwerk wordt ingezet en hoeveel via een groepsaanpak verschilt tussen gemeenten. Ten aanzien van het subdoel kwaliteit komt naar voren dat inburgeraars tevredener zijn over de kwaliteit van het aanbod in de Z-route dan over het aanbod in de B1-route.

4.2.5 Instrument Participatieverklaringstraject (PVT)

Figuur 4.9 Beleidstheorie PVT



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Het Participatieverklaringstraject (PVT) bevat een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en wordt afgesloten met het ondertekenen van de participatieverklaring. In de tekst van de participatieverklaring moeten de volgende begrippen aan de orde komen: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Tijdens de inleiding in de kernwaarden moet aan deze begrippen aandacht worden geschonken. Het Participatieverklaringstraject omvat ten minste 12 uren. Als invulling van de inleiding in de kernwaarden moet het PVT een activiteit of excursie moet omvatten. De participatieverklaring bevat de volgende slotformule: Ik verklaar dat ik kennis heb genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en dat ik deze respecteer, en dat ik de universele mensenrechten eerbiedig en niet daarmee

in strijd zal handelen. Ik verklaar dat ik actief een bijdrage wil leveren aan de Nederlandse samenleving en reken erop dat ik daarvoor ook de ruimte krijg van mijn medeburgers.

- *Direct doel*

In het PVT staat de overdracht van kennis over en het respecteren van de Nederlandse kernwaarden centraal. Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeraars hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.

- *Relatie met de subdoelen*

Het PVT wordt naast taalverwerving ingezet in de leerroutes. Daarmee heeft het een link met het subdoel dualiteit. In de Z-route tellen de activiteiten in het kader van het PVT mee voor de urennorm voor participatie.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

De nadere invulling van het PVT wordt decentraal belegd, om zo de mogelijkheid te bieden aan te sluiten bij de lokale behoeften en andere activiteiten. Het college biedt het PVT aan. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het PVT krijgt een plek in het PIP.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het PVT wordt voor elke inburgeraar vastgelegd in het PIP. Gezins- en overige migranten hoeven het PVT niet zelf te bekostigen.

Kosten van het PVT

De gemiddelde kosten van het PVT komen uit op 200 euro per asielstatushouder, waarbij de kosten tussen gemeenten variëren van 100 tot 400 euro. De kosten voor het PVT vallen grotendeels in het eerste jaar van de inburgering (80% van de kosten) en nemen gemiddeld af in het tweede (14%) en derde jaar (6%). Voor het PVT wordt een tarief afgesproken met de aanbieder. Dit kan zowel een groepstarief (groepsgroottes variëren) of individueel tarief betreffen. De meeste gemeenten bieden een PVT van twaalf uur aan (drie dagdelen). [170]

Inzet van het instrument het PVT

Het PVT wordt breed aangeboden in gemeenten. In bijna de helft van de gemeenten ligt de uitvoering bij VluchtelingenWerk Nederland. Ook taalaanbieders, welzijnsorganisaties, sociaal-ontwikkelbedrijven of de gemeenten zelf voeren het PVT uit. Dit gebeurt veelal in groepsverband en neemt meestal twaalf uur of meer in beslag.[171] [172]

De timing van het aanbieden van de training waardenoverdracht in het kader van de PVT verschilt in gemeenten. Soms wordt dit in het eerste jaar aangeboden, maar soms wordt er ook voor gekozen om dit in het tweede jaar te doen, als het begrip van de Nederlandse taal van inburgeraars al is toegenomen. Behalve variatie in timing is er ook veel variatie in de wijze waarop de kernwaarden worden geïntroduceerd en besproken. In sommige gemeenten gebeurt dit bijvoorbeeld door het uitnodigen van gastsprekers, zoals het Nationaal Comité 4 en 5 mei of de Nederlandse Vereniging van Journalisten.[173] Ook worden excursies ingezet. Gemeenten leggen de link van het PVT met participatie door het bespreken van de kernwaarden te verbinden aan de mogelijkheden om mee te doen in de samenleving.[174]

Het PVT wordt afgesloten met een ondertekening van de participatieverklaring. Dit gebeurt meestal in het eerste of tweede jaar na vestiging. Zo gebeurde dat bij asielstatushouders (cohort 2022) bij 54 procent in het eerste jaar na vestiging en bij 39 procent in het tweede jaar na vestiging. Bij gezins- en overige migranten (cohort 2022) ondertekende 43 procent het PVT in het eerste vestigingsjaar en iets minder dan de helft in het tweede jaar na vestiging (48%).[175]

---

[170] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[171] Huisman, M., Visser, A., Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[172] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public
[173] De Gruijter, M., Coenders, M., Van de Gevel, M., & Yenga, M. (2025). *Reflectie door experts op de tekst van de participatieverklaring*. Verwey-Jonker Instituut.
[174] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[175] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true

Inhoud van het PVT
In 2025 is een aantal inhoudelijke experts gevraagd te reflecteren op de huidige tekst van de participatieverklaring.[176] De geraadpleegde experts adviseren onder andere om in de inleiding van de verklaring de democratische rechtsstaat centraler te stellen en beter uit te leggen wat hiermee wordt bedoeld. De tekst zou niet te veel aandacht moeten besteden aan recente maatschappelijke ontwikkelen en verschijnselen en eerder algemeen van aard en robuust zijn, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de tekst van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet als het gaat om het bespreken van intolerantie en discriminatie. De formulering van de tekst zou volgens de experts positiever en uitnodigender kunnen zijn.

Werkt het PVT zoals beoogd?
Het PVT wordt overal aangeboden en bestaat zoals beoogd uit een traject van ten minste twaalf uur waarin de kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie worden besproken. Het PVT wordt meestal in groepsverband aangeboden. Het wordt afgesloten met de ondertekening van de participatieverklaring (het directe doel).

Het PVT draagt bij aan dualiteit door de koppeling met lokale participatieactiviteiten en de bespreking van mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving.

Er is veel variatie tussen gemeenten in de invulling, waaronder via het uitnodigen van gastsprekers en excursies. Veelal wordt ervoor gekozen om de training waardenoverdracht in het tweede jaar te doen, als het begrip van de Nederlandse taal van inburgeraars is toegenomen.

4.2.6 Instrument Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

Figuur 4.10 Beleidstheorie MAP



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

De module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) behelst in ieder geval een kennismaking met en voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt. Binnen de MAP brengt de inburgeraar de eigen competenties en arbeidskansen in beeld. Dit wordt gecombineerd met het opdoen van praktische ervaring op de (lokale) arbeidsmarkt. Ten minste 40 uren van de MAP zijn gericht op de praktische inzet van de inburgeraar op de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt hierbij is dat dit op een

[176] De Gruijter, M., Coenders, M., van de Gevel, M., & Yenga, M. (2025). *Reflectie door experts op de tekst van de participatieverklaring.* Verwey-Jonker Instituut.

plek is waar een inburgeraar werkervaring opdoet die zo veel als mogelijk aansluit bij de beroepskansen en beroepswensen van de inburgeraar. Als dit niet mogelijk is, zijn mogelijke alternatieven vrijwilligerswerk of het verrichten van werkbezoeken bij relevante werkgevers. Inburgeraars die de B1-route of de Z-route volgen, moeten de MAP doorlopen. De MAP wordt afgesloten met een eindgesprek, waarin wordt stilgestaan bij de in het kader van de MAP opgedane vaardigheden en kennis en wordt gesproken over de wensen van de inburgeraar wat betreft zijn toekomst op de arbeidsmarkt.

- *Direct doel*

De MAP is erop gericht om inburgeraars bekend te laten raken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hun de vaardigheden aan te leren die benodigd zijn om daaraan te kunnen deelnemen.

- *Relatie met de subdoelen*

Een vroegtijdige start met oriënteren op (arbeids)participatie in Nederland zorgt ervoor dat de inburgeraar al in een vroeg stadium gestimuleerd wordt actief aan de slag te gaan met zijn participatie en loopbaan. Hiermee draagt de MAP bij aan het subdoel tijdige start. Via de MAP wordt op verschillende manieren maatwerk ingezet. Gemeenten kunnen waar mogelijk de MAP integreren in de leerroute. Er wordt geen urennorm opgelegd, zodat de gemeenten de mogelijkheid hebben om maatwerk te bieden. Als de inburgeraar al zelfstandig is gaan participeren op de arbeidsmarkt, kan de gemeente beslissen om over (een gedeelte van) de MAP geen afspraken op te nemen in het PIP. De invulling van de MAP dient zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de voorkennis en de ontwikkelbehoefte van de inburgeraar. De inburgeraar brengt in de MAP de eigen competenties en de arbeidskansen in beeld. Dit wordt gecombineerd met praktische inzet op de (lokale) arbeidsmarkt. Op deze manier draagt de MAP bij aan het subdoel dualiteit.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Voor de MAP geldt dat gemeenten worden verplicht hieraan een praktische invulling te geven. Dit heeft als doel dat de inburgeraar de opgedane kennis en vaardigheden kan vertalen naar of kan toepassen in de praktijk. Wel zullen gemeenten kaders meekrijgen waarbinnen deze nadere invulling vorm kan krijgen. De verwachting is dat er betere verbindingen zullen worden gelegd tussen theorie en praktijk als de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de MAP. Zij hebben vanuit de Participatiewet immers ervaring met de toeleiding naar werk van bijstandsgerechtigden en beschikken daardoor over de praktijkkennis en expertise die nodig is om theorie en praktijk goed op elkaar te laten aansluiten.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De inburgeraar dient in de MAP de eigen competenties en de arbeidskansen in beeld te brengen. Hoe de MAP op individueel niveau wordt ingevuld voor de inburgeraar, wordt vastgelegd in het PIP. Gezins- en overige migranten hoeven de MAP niet zelf te bekostigen.

Kosten van de MAP

De kosten voor de MAP bedragen gemiddeld 300 euro per inburgeraar. De kosten vallen vooral in de eerste twee jaar van het inburgeringstraject. Gemiddeld bieden gemeenten circa 54 uur aan, maar dit varieert sterk tussen gemeenten (tussen de 30 en 80 uur). Ook verlenen sommige gemeenten vrijstellingen voor inburgeraars die werkzaam zijn. Tussen gemeenten lopen de kosten voor de MAP uiteen van circa 100 euro tot 500 euro per inburgeraar.[177]

Inzet van het instrument de MAP

Vanaf 2023 hebben vrijwel alle gemeenten de MAP gerealiseerd. Dit wordt veelal aangeboden door sociaal-werkbedrijven of externe aanbieders, zoals taalaanbieders.[178] De invulling bestaat vaak uit 18-32 uur theorie, dat veelal in groepen wordt aangeboden en/of wordt geïntegreerd in taallessen, en uit 40 uur invulling binnen de participatie-uren. Gemeenten verschillen van elkaar in de timing en de invulling van de MAP.[179] Het praktijkgedeelte wordt vaak ingevuld via stages of werkervaringsplekken bij sociaal-ontwikkelingsbedrijven of bij reguliere werkgevers, maar in andere gemeenten worden ook bedrijfsbezoeken of trainingen ingezet.[180]

Het grootste deel van de inburgeraars rondt de MAP in het tweede jaar na vestiging af. Bij asielstatushouders van het cohort 2022 was dat 62 procent, bij gezins- en overige migranten iets meer dan de helft (52%). Ongeveer een kwart van de

[177] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[178] Blom, M., Huisman, M., Geerts, L., Zwanepol, M., & van der Laan, S. (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023*. Significant Public.
[179] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021*. Significant Public.
[180] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024*. Kennisplatform inclusief samenleven.

inburgeraars (zowel asiel- als gezins- en overige migranten) rondt de MAP al in het eerste jaar na vestiging af, de overige inburgeraars doen dat in het derde jaar na vestiging.[181]

Ervaringen met de MAP
Als knelpunten ten aanzien van de organisatie van de MAP noemen gemeenten een tekort aan passende werkplekken, een gebrek aan capaciteit en de lastige afstemming op de roosters van de taallessen.[182] Taalscholen ervaren dat inburgeraars minder prioriteit geven aan de MAP dan aan het taaltraject; dit geldt niet alleen voor de MAP, maar ook voor het PVT.[183]

De waardering van de MAP verschilt sterk tussen verschillende groepen inburgeraars. Asielstatushouders zijn doorgaans positiever dan gezins- en overige migranten en vinden de MAP vaker nuttig. Verder zijn deelnemers aan de Z-route doorgaans positiever over de MAP dan deelnemers aan de B1-route. De waardering van de MAP lijkt verbonden aan de mate waarin praktische ondersteuning wordt geboden. Hulp bij het opstellen van cv's, oefenen in de praktijk en kennismaking met de Nederlandse werkcultuur worden als positief genoemd. Daarentegen wordt de begeleiding vanuit de MAP richting concreet werk of stages soms gemist door inburgeraars.[184]

Werkt de MAP zoals bedoeld?
De activiteiten die voor de MAP moeten worden uitgevoerd worden in de praktijk ook ingezet. Het direct doel van de MAP is inburgeraars kennis laten maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hun praktische vaardigheden bijbrengen. De uitvoering van de MAP is in lijn hiermee. Het praktijkgedeelte wordt vaak ingevuld via stages of werkervaringsplekken bij sociaal-ontwikkelingsbedrijven of bij reguliere werkgevers. Ook worden bedrijfsbezoeken of trainingen ingezet. Praktische onderdelen, zoals cv-training en kennismaking met de werkcultuur, worden door de inburgeraars gewaardeerd, terwijl begeleiding naar concreet werk of stages soms wordt gemist.

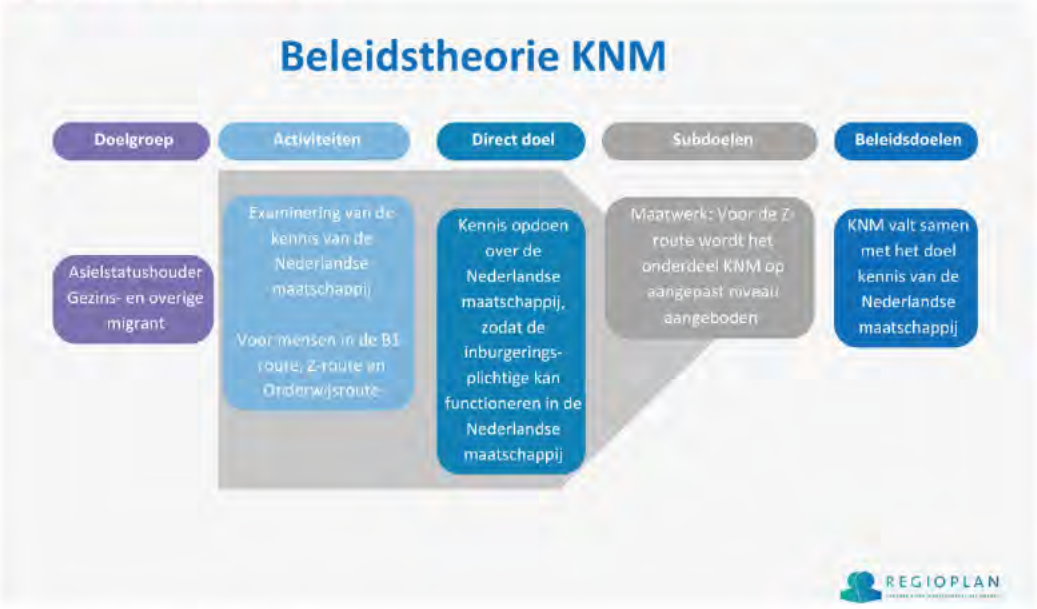
Hoewel de MAP volgens de beleidstheorie zou moeten bijdragen aan een tijdige start, door in een vroeg stadium met participatie aan de slag te gaan, plaatsen de meeste gemeenten de MAP wat verderop in het traject, als inburgeraars iets verder zijn in de taalbeheersing. Ook inburgeraars zelf pleiten voor het plaatsen van de MAP later in het traject, als het taalniveau voldoende is om het aanbod te kunnen volgen.

De bijdrage van de MAP aan het subdoel dualiteit komt in verschillende gemeenten naar voren. Gemeenten benutten de MAP als opstap naar werk of activering, maar de mate waarin dit lukt verschilt; verzuim en motivatie van inburgeraars benoemen sommige gemeenten als knelpunt. Gemeenten stellen dat de MAP een brug naar reguliere re-integratietrajecten kan vormen. Daarmee wordt in verschillende gemeenten een verbinding gelegd tussen de inburgering en de Participatiewet.

[181] Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true
[182] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[183] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[184] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

4.2.7 Instrument Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM)

Figuur 4.11 Beleidstheorie KNM



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Het inburgeringsexamen bestaat onder andere uit de examinering van de kennis van de Nederlandse maatschappij. KNM is een onderdeel van de B1-route, de Z-route en de Onderwijsroute. Voor het examenonderdeel KNM dient de inburgeraar naast kennis over waarden ook over bredere kennis van de Nederlandse maatschappij te beschikken, zoals bijvoorbeeld de geschiedenis, het onderwijssysteem en de gezondheidszorg. In de Z-route is (meestal) geen sprake van het daadwerkelijk examineren van KNM. Het KNM-examen bestaat uit de onderwerpen a. werk en inkomen; b. omgangsvormen, waarden en normen; c. wonen; d. gezondheid en gezondheidszorg; e. geschiedenis en geografie; f. instanties; g. staatsinrichting en rechtsstaat; en h. onderwijs en opvoeding. De te behalen eindtermen van het KNM-examen zijn opgenomen in de Regeling Wi2021.

- *Direct doel*

Het doel van de KNM is om ervoor te zorgen dat de inburgeraar kennis opdoet over de Nederlandse maatschappij, zodat de inburgeraar daarin kan functioneren.

- *Relatie met de subdoelen*

Voor de Z-route wordt het onderdeel KNM op aangepast niveau aangeboden. Hiermee wordt ingezet op het subdoel maatwerk.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

KNM is onderdeel van de leerroutes. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod aan asielmigranten. Daarnaast adviseren gemeenten gezinsmigranten en overige migranten over de invulling van de leerroutes om een goede start in Nederland te kunnen maken.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht, inclusief het onderdeel KNM. Gezins- en overige migranten hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het kiezen van inburgeringsonderwijs voor taal en KNM en moeten dit ook zelf bekostigen.

Inzet van het instrument KNM

KNM is een onderdeel va het taalaanbod dat gemeenten inkopen. De start met de voorbereiding op KNM begint voor een deel van de inburgeraars al vroeg in het traject. Een kwart van de inburgeraars heeft in het azc naar eigen zeggen een training Kennis van de Nederlandse Maatschappij gevolgd. Kijkend naar de mate waarin inburgeraars zich goed voorbereid

voelen op het examen KNM, komt naar voren dat mannen zich wat vaker goed voorbereid voelen op dit examen (67% noemt dit) dan vrouwen (62% voelt zich goed voorbereid).[185]

Werkt KNM zoals bedoeld?
Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de uitvoering van het examenonderdeel KNM. Voor dit onderzoek waren er geen cijfers beschikbaar over hoeveel mensen zijn geslaagd voor het KNM-examen.

Uit onderzoek weten we wel dat een deel van de inburgeraars start met de KNM-training in het azc. Mannen voelen zich iets vaker goed voorbereid op het KNM-examen dan vrouwen.

In relatie tot het direct doel meent 79 procent van de asielstatushouders dat ze door de inburgering veel leren over de Nederlandse samenleving en is 5 procent het (helemaal) oneens met deze stelling. Van de gezins- en overige migranten is 73 het eens met deze stelling en is 10 procent het hier (helemaal) mee oneens (Onderzoek Perspectief inburgeraars, 3e meting 2024-2025).

4.2.8 Instrument taalexamens

Figuur 4.12 Beleidstheorie taalexamens



Toelichting beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Op centraal niveau worden taalexamens georganiseerd op niveau A2, B1 en B2. Deze taalexamens bestaan uit de onderdelen lezen, luisteren, schrijven en spreken. Voor de B1- en B2-examens wordt periodiek de planning vastgesteld voor wanneer de verschillende examenonderdelen worden afgenomen. Ongeveer twee maanden voorafgaand aan het examen wordt de aanmelding opengezet en kunnen kandidaten zich inschrijven, zolang het betreffende examenmoment nog niet vol zit. Voor A2-examens geldt dat mensen zich tussen de 2 weken en 3 maanden voorafgaand aan een examen kunnen inschrijven. Elk examenonderdeel wordt meerdere keren per week afgenomen. Kandidaten kunnen zich op elk moment aanmelden voor een datum naar keuze, zolang het betreffende examenmoment nog niet vol zit.

[185] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

- *Direct doel*

De examens hebben tot doel om vast te stellen of de inburgeraar het gevraagde taalniveau beheerst.

- *Relatie met de subdoelen*

In bepaalde gevallen kan er maatwerk geboden worden in de wijze van afnemen van de taalexamens, bijvoorbeeld voor mensen met een beperking of ziekte. De inhoud van de taalexamens is wel gestandaardiseerd. De verantwoordelijkheid (inhoud, ontwikkeling, kwaliteit) voor de B1- en B2-examens ligt bij het College voor Toetsen en Examens (CvTE). De verantwoordelijkheid voor de A2-examens ligt bij het ministerie van SZW.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

De gemeente heeft geen directe rol in het examenproces. DUO zorgt voor de praktische uitvoering en administratie van de taalexamens. Zowel voor de B1- en B2-examens als voor de A2-examens. DUO stuurt ook de uitslagbrieven en/of diploma's op.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

De inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor het behalen van de taalexamens. Ook is de inburgeraar zelf verantwoordelijk voor het aanmelden voor de examens. De eerste twee pogingen per vaardigheid (ongeacht niveau) zijn gratis. Verdere pogingen moet de inburgeraar zelf betalen.

Inzet van het instrument taalexamens

Van alle asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden heeft 18 procent een taalexamen op B1-niveau behaald, 11 procent op A2-niveau en 5 procent op B2-niveau. Van de gezins- en overige migranten bij wie in 2022 de inburgeringsplicht is opgelegd heeft 30 procent een taalexamen op B1-niveau behaald, 14 procent op A2-niveau en 2 procent op B2-niveau.[186]

Inburgeraars ontvangen vanuit de taalscholen examentrainingen van DUO en oefenmateriaal voor het voorbereiden van hun B1- of A2-examen. Cursisten krijgen bijvoorbeeld extra oefeningen of maken oude examens. Soms is er ook aandacht op individueel niveau als de cursist dat nodig heeft. Hoe taalaanbieders dit aanpakken verschilt, bijvoorbeeld wat betreft het moment dat de examentraining wordt ingezet. Aanbieders organiseren dit bijvoorbeeld als alle toetsen zijn behaald of als iemand het doelniveau heeft behaald.[187]

De manier waarop gemeenten inburgeraars stimuleren om examens op een bepaald niveau af te leggen, verschilt. In sommige gemeenten worden alle cursisten aangemoedigd om eerst examen te doen op B1-niveau. Wie dat niet haalt, kan als tweede poging examen doen op A2-niveau, terwijl anderen juist de stap maken naar B2-niveau. In andere gemeenten mogen inburgeraars direct examen doen op B2-niveau. [188]

Ervaringen met het taalexamen

Te zien is dat ruim de helft van alle groepen het (heel) makkelijk vindt om de examenlocatie te bereiken en er weinig verschil is te zien tussen de waarderingen door de groepen.
Ongeveer de helft van de inburgeraars voelt zich goed voorbereid op het taalexamen.[189] Een knelpunt dat hierbij wordt genoemd is dat de lesstof naar de ervaring van inburgeraars niet altijd goed aansluit op het taalexamen. Ook het gebrek aan mogelijkheden om de taal in de praktijk te oefenen wordt daarbij genoemd. Wanneer mensen zich niet goed voorbereid voelen op de examens, kan dat tot gevoelens van druk en stress leiden.

De beperkte data om examens te kunnen afleggen, met als gevolg lange wachttijden voor examens, vormen een knelpunt.[190] [191] Inburgeraars ervaren met name lange wachttijden voor het examen op B1- of B2-niveau in vergelijking met het examen op A2-niveau.

[186] DUO-cijfers 1 september 2025
[187] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.
[188] Idem.
[189] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[190] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.
[191] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

Werken de taalexamens zoals beoogd?
In de praktijk worden de taalexamens op de verschillende taalniveaus aangeboden. Ten opzichte van hoe de inzet van de taalexamens is beoogd, valt op dat er in de praktijk beperkte data beschikbaar zijn waarop examen kan worden afgelegd, met name wat het examen op B1- en B2-niveau betreft.

Het directe doel van de taalexamens is om het taalniveau van de inburgeraar vast te stellen. De meeste deelnemers doen tot nu toe examen op B1-niveau, een kleiner deel op B2-niveau en ongeveer een derde op A2-niveau. Daarmee worden de examens gebruikt zoals bedoeld, maar de lange wachttijden voor hogere niveaus laten zien dat dit ten koste gaat van het subdoel snelheid. Ook zijn er meer lessen nodig om de kennis op pijl te houden, want kostenverhogend werkt.

4.3 Ontwikkelingen in de ondersteuning en begeleiding

Inburgeraars ontvangen op verschillende manieren ondersteuning bij de inburgering. Gemeenten verzorgen voor asielstatushouders maatschappelijke begeleiding, financieel ontzorgen en begeleiding bij financiële zelfredzaamheid. Gemeenten hebben daarnaast met zowel asiel- als gezins- en overige migranten voortgangsgesprekken tijdens hun inburgeringstraject. Handhaving kan worden ingezet om te zorgen dat het traject op tijd wordt afgerond. In deze paragraaf gaan we in op de verloop van de uitvoering in de praktijk van de instrumenten die worden ingezet in de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars.

4.3.1 Instrument financieel ontzorgen

Figuur 4.12 Beleidstheorie financieel ontzorgen



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Het college verbindt aan de bijstand van de asielstatushouder de verplichting om gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan het door het college in naam van de asielstatushouder verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering.

- *Direct doel*

Het doel van financieel ontzorgen is het zorgdragen dat het inkomen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders gestabiliseerd wordt en hun zorgen over hun financiële positie wegnemen zodat een begin kan worden gemaakt met het inburgeringstraject.

- *Relatie met de subdoelen*

Financieel ontzorgen is een instrument van gemeenten om een tijdige start van de inburgering te bevorderen. Met financieel ontzorgen wordt voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

In de periode sinds de invoering van de wet is duidelijk geworden dat het verplichte financieel ontzorgen complex is om uit te voeren voor gemeenten en soms ook averechts werkt voor inburgeraars. Dit bleek onder andere uit de evaluatie van de pilot die rondom ontzorgen is uitgevoerd, de uitvoeringspraktijk en het rapport 'Een status met weinig armslag' van de Nationale Ombudsman. Op basis daarvan heeft de minister in april 2023 in een brief aan de Kamer de koers voor het ontzorgen bijgesteld: de minister nam zich voor om dit wetsonderdeel te gaan herzien en, vooruitlopend op een wetswijziging, "tijdelijk een ruimere uitleg te geven aan het wetsartikel over financieel ontzorgen". Het doel van het ontzorgen blijft overeind, en de gemeente blijft verplicht om te ontzorgen, maar de gemeente mag afwijken van de standaard vorm van ontzorgen.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Bijstandsgerechtigde asielstatushouders zijn verplicht om mee te werken aan het financieel ontzorgen. Voor gezins- en overige migranten is financieel ontzorgen niet van toepassing.

Kosten van financieel ontzorgen

De kosten voor financieel ontzorgen bedragen circa 500 à 600 euro per asielstatushouder. Daarmee is een ureninzet van gemiddeld tien uur per asielstatushouder gemoeid.[192]

Inzet van het instrument financieel ontzorgen

De periode van het ontzorgen verschilt, sommige gemeenten hanteren de wettelijke periode van zes maanden terwijl in andere gemeenten het ontzorgen langer duurt. Wanneer tijdens de intake blijkt dat de asielstatushouder voldoende financieel zelfredzaam is, kan het ontzorgen ook vervallen. Zo kiest 17 procent van de gemeenten ervoor slechts een deel van de doelgroep te ontzorgen, afhankelijk van de individuele situatie. De mate van zelfredzaamheid van de asielstatushouder speelt hierbij een belangrijke rol.[193] Ruim vier op de tien gemeenten ontzorgen alle asielstatushouders door in de eerste zes maanden betalingen van huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering te verrichten. Er zijn ook gemeenten die aangeven dat het niet mogelijk is om asielstatushouders volledig te ontzorgen, omdat de uitkering niet voldoende is om de lasten te betalen. In dit geval kiezen gemeenten ervoor om een deel van de lasten in te houden op de uitkering.[194]

Gemeenten stuiten in de uitvoering op een aantal problemen.[195] [196] [197] Deels waren dat opstartproblemen, die na verloop van tijd zijn opgelost. Ten eerste zien we dat de uitkering niet altijd voldoende is om alle vaste lasten van te betalen en dus onvoldoende voor volledig ontzorgen, maar dat hiervoor ook toeslagen nodig zijn. Het kan echter een aantal maanden duren voordat toeslagen worden uitbetaald. In de maanden tot uitbetaling van de toeslagen ondernemen gemeenten verschillende activiteiten om ervoor te zorgen dat inburgeraars voldoende leefgeld overhouden. Zo verstrekken sommige gemeentes een voorschot voor de eerste huurnota en de eerste zorgnota waarin de toeslagen nog niet zijn ingeregeld ter overbrugging.[198] Ook komt naar voren dat in het ontzorgen fouten gemaakt werden. Dit kan leiden tot financiële problemen voor inburgeraars en aantasting van het vertrouwen in hun begeleider. Bij een aantal kleinere gemeenten is financieel ontzorgen na dergelijke problemen uiteindelijk door VluchtelingenWerk overgenomen.[199] In Rotterdam is gekozen voor verschillende vormen van financieel ontzorgen, waarbij een lichtere en zwaardere vorm mogelijk is.[200] Zo is een deel van de opstartproblemen intussen aangepakt.
Een deel van de inburgeraars is zelf financieel zelfredzaam. Voor deze groep kan het instrument financieel ontzorgen eerder averechts werken of tot onbegrip en weerstand leiden. Daarnaast ontbreekt regelmatig voldoende uitleg aan asielstatushouders over het financiële systeem in Nederland en over het ontzorgen, of is er onduidelijkheid voor welke betalingen de asielstatushouder verantwoordelijk is en voor welke de gemeente.

[192] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[193] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[194] Idem.
[195] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A., (2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[196] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[197] De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
[198] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[199] Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.
[200] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.

Duidelijke uitleg aan asielstatushouders wordt genoemd als belangrijke succesfactor.[201] In gemeenten waar duidelijke uitleg en coaching worden gegeven zien gemeenten dat financieel ontzorgen leidt tot rust. Zonder uitleg raken asielstatushouders juist het overzicht kwijt.

Ervaringen inburgeraars
Bijna driekwart van de asielstatushouders is tevreden met het betalen van de vaste lasten uit de uitkering door de gemeente. Daarnaast geeft ook 19 procent aan dit liever zelf te hebben gedaan.[202] Met name de beperkte beheersing van de Nederlandse taal maakt dat inburgeraars het ontzorgen waarderen. Via het financieel ontzorgen kunnen schulden worden voorkomen en dit kan stress verminderen.[203]

Inburgeraars benoemen wel hun behoefte aan financiële onafhankelijkheid. De afhankelijkheid van organisaties ervaren ze als kwetsbaar en kan ook nadelige gevolgen hebben.[204] Bijvoorbeeld wanneer er fouten gemaakt worden in de ontzorging, omdat begeleiders niet voldoende voorbereid of vaardig zijn. Zoals hiervoor te lezen was, kunnen deze fouten leiden tot financiële problemen. Om hun afhankelijkheid te verkleinen bestaat de wens bij inburgeraars om meer kennis te ontwikkelen op bijvoorbeeld het gebied van verzekeringen of administratie. Ook verwachten ze dat meer kennis van de Nederlandse taal zal leiden tot meer zelfstandigheid.

Werkt financieel ontzorgen zoals beoogd?
Het verplichte financieel ontzorgen wordt in de praktijk aangeboden, maar in sommige gemeenten duurt dit langer dan de beoogde zes maanden of wordt het beperkt tot een deel van de doelgroep, afhankelijk van de mate van financiële zelfredzaamheid. Dit is in lijn met de bijgestelde koers van het ontzorgen (kamerbrief april 2023), waarbij gemeenten mogen afwijken van de standaard vorm van ontzorgen.

Het financieel ontzorgen is bedoeld om het inkomen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders te stabiliseren en hun zorgen over hun financiële positie weg te nemen, zodat een begin kan worden gemaakt met het inburgeringstraject. In de praktijk wordt ervaren dat via het financieel ontzorgen schulden worden voorkomen en stress wordt verminderd. Driekwart van de inburgeraars is tevreden met het financieel ontzorgen. Tegelijkertijd ervaren sommige inburgeraars de ontzorging als bevoogdend of onduidelijk, vooral wanneer uitleg ontbreekt over welke betalingen door de gemeente worden gedaan en welke door henzelf. Goede uitleg en coaching worden genoemd als belangrijke succesfactoren.

Het idee is dat asielstatushouders zich door het financieel ontzorgen tijdig kunnen richten op de inburgering. Ze hoeven zich immers minder zorgen te maken over hun financiële zaken, zoals inburgeraars in de praktijk ook beamen. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat het ontzorgen gepaard moet gaan met accurate begeleiding richting financiële zelfredzaamheid.

[201] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[202] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[203] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.
[204] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

4.3.2 Instrument begeleiding naar financiële zelfredzaamheid

Figuur 4.13 Beleidstheorie begeleiding naar financiële zelfredzaamheid



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

De begeleiding om toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid is in de Wi2021 niet nader omschreven. Hier is voor gekozen om recht te doen aan de al bestaande diversiteit van aanpakken en om gemeenten de ruimte te geven om hierin eigen keuzes te blijven maken en maatwerk te kunnen toepassen ten aanzien van de inhoud, uitvoering en tijdsduur ervan.

- *Direct doel*

Om te voorkomen dat na de periode van verplicht ontzorgen alsnog financiële problematiek ontstaat bij inburgeraars is begeleiding om toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid belangrijk.

- *Relatie met de subdoelen*

Net zoals bij financieel ontzorgen draagt de begeleiding van inburgeraars naar financiële zelfredzaamheid bij aan een tijdige start van de inburgering. Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid maakt dat inburgeraars zich kunnen concentreren op de inburgering, zodat dergelijke praktische zaken de inburgering niet vertragen.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van inburgeraars naar financiële zelfredzaamheid. Ze zijn vrij om dit zelf in te vullen en kunnen daardoor ook andere partijen inzetten.

Kosten van de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid

Gemeenten zijn gemiddeld 500 à 600 euro kwijt per asielstatushouder voor de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. De kosten hebben vooral betrekking op uitbestedingen.[205]

Inzet van het instrument begeleiding naar financiële zelfredzaamheid

In de uitvoering zijn veel verschillen te zien in inhoud, vorm en duur van de begeleiding. De duur van de begeleiding kan tussen gemeenten variëren van zes maanden tot anderhalf jaar.[206] De vorm van de begeleiding kan bestaan uit groepscursussen, individuele (budget)coaching, e-learning of trainingen.[207] In sommige gevallen wordt het aanbod afgestemd op het niveau van de inburgeraars of wordt de hulp van tolken ingeschakeld. Bij bepaalde gebeurtenissen in het leven van de inburgeraar is extra financiële begeleiding nodig, zoals bij de verhuizing van een asielzoekerscentrum naar een woning, bij gezinshereniging of een echtscheiding.[208]

[205] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[206] Idem.
[207] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[208] Idem.

Ervaringen van gemeenten

De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid wordt vaak geïntegreerd met maatschappelijke begeleiding of de participatiecomponent van de Z-route. Gemeenten laten de begeleiding vaak uitvoeren door VluchtelingenWerk. Dit wordt vaak aangevuld door de begeleiding vanuit de sociale dienst (budgetcoach of cursus) of vanuit een (sociaal-)werkbedrijf of kredietbank. Sommige gemeenten bieden extra financiële ondersteuning aan door middel van de inzet van schuldhulpverlening in het wijkteam. De duur van de begeleiding varieert tussen gemeenten van een half jaar tot anderhalf jaar. De begeleiding wordt individueel of in groepsverband aangeboden.[209]

Gemeenten merken dat digitale vaardigheden een belangrijk struikelblok vormen voor de inburgeraars. Voor sommige asielstatushouders is online leren of het zelfstandig regelen van digitale financiële zaken nauwelijks haalbaar, waardoor extra begeleiding nodig blijft.[210] In sommige gemeenten komt de begeleiding door capaciteitsgebrek en drukte pas laat op gang, soms pas na de afronding van de zes maanden financiële ontzorging.[211]

Ervaring inburgeraars

De meeste asielstatushouders waarderen de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid: 78 procent is (zeer) tevreden, terwijl slechts 5 procent aangeeft (zeer) ontevreden te zijn.[212] De begeleiding heeft hen met name geholpen bij het begrijpen van de Nederlandse regels en gewoontes rond geld.[213] Inburgeraars zijn vooral positief over budgetcoaching die sommige gemeentes als onderdeel van de begeleiding aanbieden; ze ervaren dit als leergericht en waardevol voor zelfredzaamheid.[214] Asielstatushouders noemen al in de azc-tijd behoefte te hebben aan kennis over geldzaken en wat er van hen verwacht wordt als zij in een gemeente gaan wonen.[215]

Vanuit het perspectief van inburgeraars wordt ook een aantal knelpunten genoemd.[216] Zo blijkt dat niet alle inburgeraars die behoefte hebben aan begeleiding deze ook ontvangen en dat cursussen die worden aangeboden niet altijd aansluiten op het niveau of de situatie van de inburgeraar. Er bestaat een grote behoefte aan duidelijke informatie over financiële zaken zoals energierekeningen, boodschappen en toeslagen, maar informatie wordt vaak gefragmenteerd aangeboden. Ook duidelijke informatie over het betalen van belastingen en over de werking van uitkeringen ontbreekt vaak.

Na afronding van de begeleiding zijn sommige asielstatushouders voldoende financieel zelfredzaam, terwijl anderen nog hulp nodig hebben. Belangrijk hierbij is dat inburgeraars voldoende inzicht hebben in hun financiële situatie, en dat ze weten waar en wanneer ze ondersteuning kunnen vragen. De verwachting is dat sommigen langdurige financiële ondersteuning nodig hebben.[217]

[209] Blom, M., Huisman, M., Geerts, L., Zwanepol, M., & van der Laan, S. (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023.* Significant Public.
[210] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[211] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A., (2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[212] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[213] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[214] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[215] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.
[216] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[217] De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025*). De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.

Werkt begeleiding naar financiële zelfredzaamheid zoals beoogd?
De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid is bedoeld om te voorkomen dat na de periode van verplicht ontzorgen alsnog financiële problematiek ontstaat bij inburgeraars. De meeste inburgeraars zijn tevreden, vooral budgetcoaching wordt als leerzaam en nuttig ervaren. Tegelijkertijd krijgt niet iedereen die behoefte heeft aan begeleiding deze ook, en sluit het aanbod niet altijd aan op het taalniveau of persoonlijke omstandigheden. Gemeenten noemen daarnaast capaciteitsgebrek en een late start als knelpunten in de uitvoering.

Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid wordt in de beleidstheorie gerelateerd aan het subdoel tijdigheid. In een deel van de gemeenten komt de begeleiding echter laat op gang, waardoor dit niet direct lijkt bij te dragen aan een tijdige start van de inburgering.

4.3.3 Instrument maatschappelijke begeleiding

Figuur 4.14 Beleidstheorie maatschappelijke begeleiding



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Maatschappelijke begeleiding gaat over het bieden van praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, ook betreft het geven van voorlichting over basisvoorzieningen. Maatschappelijke begeleiding is bedoeld voor asielstatushouders en niet voor gezins- en overige migranten.

- *Direct doel*

Maatschappelijke begeleiding en hulp is gericht op het vergroten van kennis over hoe de Nederlandse samenleving praktisch is georganiseerd en is bedoeld om de zelfredzaamheid en participatie van de inburgeraar te vergroten.

- *Relatie met de subdoelen*

Met maatschappelijke begeleiding wordt de inburgeraar geholpen bij het wegwijs worden in de Nederlandse samenleving. Hulp bij praktische zaken draagt bij aan het subdoel tijdige start. Inburgeraars zijn minder tijd kwijt met het uitzoeken hoe alles in Nederland werkt en kunnen daarom sneller starten met de inburgering. Daarnaast draagt het bij aan het subdoel maatwerk; gemeenten hebben vrijheid in het inrichten van de maatschappelijk begeleiding en kunnen zo maatwerk leveren voor de inburgeraar.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Aan gemeenten wordt de ruimte gelaten om de inhoud en duur van de maatschappelijke begeleiding, binnen de gegeven kaders, verder uit te werken. Hierbij kunnen gemeenten de begeleiding koppelen aan activiteiten in kader van ontzorgen en begeleiding richting financiële zelfredzaamheid en bijvoorbeeld aan het PVT. Op deze wijze kan een integraal traject worden ingericht dat aansluit bij de lokale behoeften, alsmede de behoeften van de specifieke asielstatushouder.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Over de eigen regie van inburgeraars ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding is niets opgenomen in de beleidstheorie.

Kosten van het instrument maatschappelijke begeleiding

De kosten voor maatschappelijke begeleiding bedragen gemiddeld 2.100 euro per asielstatushouder. Tussen gemeenten variëren de kosten van 1.500 tot 2.600 euro. De periode waarvoor maatschappelijke begeleiding wordt aangeboden is van invloed op het kostenniveau. Er wordt vaak een intensieve begeleiding aangeboden met een mogelijkheid tot een aanvullende extensieve fase als de inburgeraar dat nodig heeft.[218]

Inzet van het instrument maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding start op het moment van de huisvesting van asielstatushouders en bestaat uit minimaal twee kerncomponenten: praktische ondersteuning bij het regelen van basisvoorzieningen en voorlichting over het functioneren van deze voorzieningen in de Nederlandse samenleving. Vrijwel alle gemeenten onderscheiden daarbij twee fasen: een opstartfase van gemiddeld één tot drie maanden, gericht op praktische zaken als inschrijving, toeslagen, verzekeringen en schoolaanmelding, gevolgd door een fase van verdere begeleiding die afhankelijk is van behoeften van de inburgeraar, inrichting door de uitvoeringsorganisatie en inzet van vrijwilligers. In de eerste fase wordt vaak gewerkt met checklists en gespecialiseerde medewerkers of vrijwilligers, waarna in de tweede fase meer ruimte is voor maatwerk en sociale integratie. Naast praktische en educatieve taken vervullen maatschappelijk begeleiders vaak een signaleringsfunctie (bij psychische problemen, huiselijk geweld of schulden) en soms ook de rol van tolk of culturele bruggenbouwer, bijvoorbeeld wanneer oud-inburgeraars worden ingezet als begeleider.[219] In veel gemeenten wordt de begeleiding uitbesteed aan organisaties zoals VluchtelingenWerk, Humanitas en INOVA, maar er zijn ook gemeentes die de begeleiding zelf organiseren.[220]

Gemeenten hebben veel vrijheid om de begeleiding in te richten. De lokale context en de uitvoeringscapaciteit hebben invloed op de wijze van invulling. Zo verschillen de frequentie en de intensiteit van het contact tussen gemeenten. Ook de duur van de begeleiding varieert, vaak tussen de zes maanden tot drie jaar. Ondanks deze verschillen is er een gedeelde opvatting dat maatschappelijke begeleiding vooral de randvoorwaarden moet scheppen voor meedoen: door kennis van regels en gewoonten, toegang tot voorzieningen en het opbouwen van een sociaal netwerk.[221]

Ervaringen van gemeenten

Gemeenten waarderen maatschappelijke begeleiding als essentieel instrument voor een goede start van het inburgeringstraject.[222] Een aantal punten komt naar voren als meerwaarde van de maatschappelijk begeleiding. Ten eerste zorgt het voor een stabiele start van de inburgeraars en ontlast het gemeentelijke diensten. Inburgeraars worden direct geholpen met basisvoorzieningen (ze krijgen praktische ondersteuning die goed aansluit bij de behoeften van inburgeraars in de eerste maanden na huisvesting), waardoor problemen als schulden of gemiste zorg voorkomen worden en consulenten ontlast blijven. Daarnaast zorgt het voor een laagdrempelige toegang en vertrouwen. Het persoonlijke en informele contact verlaagt de drempel voor het vragen om hulp. Doordat maatschappelijke begeleiding vaak op afstand van de gemeente staat, ontstaat er sneller een vertrouwensband.

Wat door gemeenten ook als meerwaarde wordt gezien is dat begeleiders die achter de voordeur komen, vroegtijdig psychische of sociale problematiek signaleren en vervolgens passende hulp inschakelen. De mogelijkheid tot maatwerk wordt ook gewaardeerd.[223] Hierbij is er wel een aantal randvoorwaarden. De maatschappelijke begeleiding werkt goed als de begeleiders betrokken zijn. Ook is het van belang dat de benadering persoonlijk en laagdrempelig is.

Gemeenten ervaren ook enkele knelpunten. Zo zijn begeleidingstrajecten beperkt in tijd en middelen, terwijl bij problemen van statushouders vaak langdurige begeleiding nodig is en het meer tijd kost om iemand zelfredzaam te maken. Bovendien kan een tekort aan vrijwilligers de mogelijkheid tot individuele begeleiding beperken. Verschillen in beschikbaarheid en deskundigheid (vaardigheden, ervaring) van vrijwilligers/maatschappelijke begeleiders kan leiden tot ongelijkheid

[218] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[219] Konings, M., Wasser, M., List, M., Bedner, K., & Klei-Overklift Vaupel Kleyn (2025). Maatschappelijke begeleiding. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021. RadarAdvies.
[220] Idem.
[221] Konings, M., Wasser, M., List, M., Bedner, K., & Klei-Overklift Vaupel Kleyn (2025). Maatschappelijke begeleiding. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021. RadarAdvies.
[222] Idem.
[223] Idem.

en soms gaten in de ondersteuning. Bovendien zijn uitvoeringsorganisaties terughoudend met het delen van gegevens met gemeenten, wat de gemeentelijke regierol bemoeilijkt.[224]

Wat betreft de relatie tussen maatschappelijke begeleiding en het inburgeringstraject: maatschappelijk begeleiders hebben geen vastgelegde rol in brede intake, leerroutes en financieel ontzorgen, maar zorgen voor randvoorwaarden en signaleren problemen. Doordat de maatschappelijke begeleiding al start bij huisvesting, en daarmee eerder start dan de brede intake, kan het ertoe leiden dat de maatschappelijke begeleiding al soms eindigt voordat het inburgeringstraject goed op gang komt, wat door uitvoerders als nadelig wordt ervaren.[225]

Ervaringen van inburgeraars
Driekwart van de asielstatushouders ervaart maatschappelijke begeleiding als (zeer) behulpzaam.[226] Van de asielstatushouders geeft 7 procent aan dat de maatschappelijke begeleiding hen (helemaal) niet goed heeft geholpen. Inburgeraars waarderen over het algemeen de intensieve, proactieve begeleiding. Vooral in de beginfase wordt begeleiding als belangrijk gezien voor wegwijs worden in een onbekend systeem (vooral op het gebied van post, toeslagen, inschrijving kinderen, culturele en sociale kennis). Ook waarderen ze het laagdrempelige contact, bijvoorbeeld via WhatsApp en huisbezoeken. Negatieve aspecten benoemen de inburgeraars ook, het betreft dan te weinig initiatief in de beginfase, weinig tijd tijdens afspraken, of juist een te controlerende aanpak.[227] Daarnaast noemen sommige inburgeraars dat maatschappelijke begeleiding voor hen van weinig tot geen toegevoegde waarde was, omdat zij al voldoende kennis hebben van systemen en sociale netwerken in Nederland.

Ook zeggen inburgeraars dat de begeleiding wel hun toegang vergroot tot voorzieningen, maar onvoldoende hun zelfredzaamheid vergroot: taken worden vooral overgenomen in plaats van uitgelegd. Vertrouwen in zelfredzaamheid verschilt per individu en hangt samen met gender (mannen zijn vaker het aanspreekpunt en komen vaker naar afspraken in het kader van de maatschappelijke begeleiding), leeftijd (ouderen zijn minder digitaal vaardig), taalniveau, digitale vaardigheden en leerroute (inburgeraars uit de Z-route zijn kwetsbaarder).[228]

Daarnaast ervaren inburgeraars dat de kwaliteit van de begeleiding sterk afhankelijk is van de individuele maatschappelijke begeleider, deze kan verschillen in responsiviteit, persoonlijke aandacht, gelijkwaardigheid en kennis en expertise. Vrijwilligers worden gezien als gemotiveerd en warm, maar missen soms expertise. Professionals daarentegen bieden meer kennis, maar daar komt verloop en afstandelijkheid voor. Begeleiding in moedertaal (of met tolk) wordt vooral in het begin belangrijk gevonden, met name om zich begrepen te voelen. Er is behoefte aan een balans tussen proactief informatie aangereikt krijgen en ruimte voor hulp wanneer de inburgeraar daar behoefte aan heeft. De voorkeur varieert per leerroute: inburgeraars uit de Z-route hebben meer behoefte aan proactieve begeleiding, terwijl inburgeraars uit de B1-route meer behoefte hebben aan hulp wanneer ze hier zelf om vragen.[229]

[224] Idem.
[225] Idem.
[226] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[227] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Lafay, S. (2025). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2024 – 2025.* Regioplan en OpenEmbassy.
[228] Idem.
[229] Idem.

Werkt maatschappelijke begeleiding zoals beoogd?
Zoals beoogd wordt de maatschappelijke begeleiding overal gestart bij huisvesting in de gemeente en bestaat het uit praktische ondersteuning bij basisvoorzieningen en voorlichting over het functioneren van die voorzieningen. Gemeenten zien het als een belangrijk instrument en driekwart van de asielstatushouders ervaart het als (zeer) behulpzaam.

Het directe doel van de maatschappelijke begeleiding is het vergroten van kennis over de praktische organisatie van de Nederlandse samenleving en het vergroten van zelfredzaamheid en participatie van de inburgeraar. Gemeenten zien het instrument in de praktijk als belangrijk voor het voorkomen van problemen zoals schulden of gemiste zorg. Inburgeraars waarderen vooral de praktische hulp, persoonlijke benadering en laagdrempelig contact. Tegelijkertijd ervaren ze verschillen in kwaliteit tussen begeleiders, en vinden sommigen dat taken te vaak worden overgenomen in plaats van uitgelegd. De begeleiding zou daarmee meer gericht kunnen worden op het vergroten van zelfredzaamheid. De begeleiding wordt ook minder relevant gevonden door inburgeraars die al zelfredzaam zijn.

Alle gemeenten passen in de maatschappelijke begeleiding maatwerk toe afhankelijk van taalniveau, zelfredzaamheid en ondersteuningsbehoefte. Vaak is er ruimte voor verlenging van de maatschappelijke begeleiding of extra financiële begeleiding. Formele doelgroepdifferentiatie komt weinig voor, maar er zijn uitzonderingen waarbij er bijvoorbeeld specifieke aandacht voor vrouwen of jongeren is.

4.3.4 Instrument begeleiding door gemeenten (voortgangsgesprekken)

Figuur 4.15 Beleidstheorie begeleiding door gemeenten



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

Van gemeenten wordt in ieder geval verwacht dat er periodiek contact wordt gelegd met de inburgeraar om de voortgang van de inburgering op basis van het PIP te bespreken. De gemeente heeft hierbij de verantwoordelijkheid om de relevante informatie over de inburgeraar vanuit bijvoorbeeld de cursusinstelling en werkgever op te halen om een beeld te krijgen van de voortgang van de inburgeraar. Het is van belang dat tijdens de voortgangsgesprekken onder andere wordt besproken of de vastgestelde leerroute voldoende aansluit bij de capaciteiten en persoonlijke situatie van de inburgeraar. Indien blijkt dat dit niet het geval is, kan de gemeente in samenspraak met de inburgeraar bepalen dat betrokkene via een andere leerroute aan de inburgeringsplicht dient te voldoen.

- *Direct doel*

Het doel van de begeleiding is dat de gemeenten de voortgang van het inburgeringstraject volgen, zodat het traject bijgestuurd kan worden.

- *Relatie met de subdoelen*

De begeleiding door de gemeente van het inburgeringstraject is een manier om bij te dragen aan het subdoel snelheid. Gemeenten krijgen de taak om inburgeraars tijdens hun inburgeringstraject te begeleiden en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP. Op die manier kunnen gemeenten inburgeraars stimuleren om binnen de termijn van drie jaar, maar liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. Aangezien de gemeenten ook de begeleiding rondom participatie doen, draagt dit instrument eveneens bij aan het subdoel dualiteit. Het is de taak van de gemeente om zowel de inburgering vorm te geven als de participatie van de inburgeraar. Ook draagt dit instrument bij aan het subdoel maatwerk. De gemeente heeft de ruimte om de begeleiding aan te passen naar behoefte van de inburgeraar en eventueel de leerroute bij te stellen als er meer of minder voortgang is.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

De gemeente is verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de inburgeraar volgens het PIP. De gemeente kan daarop ook handhaven met een boete indien nodig. Het is immers de taak van gemeenten om, samen met de inburgeraar vorm te geven aan de invulling van inburgeringstrajecten (leerroute, MAP en PVT) en daarin het leren van de taal zoveel mogelijk te combineren met participatie. Zeker wanneer de inburgeraar afhankelijk is van een bijstandsuitkering, is de gemeente – als uitvoerder van de Participatiewet – bij uitstek de partij die het beste in staat wordt geacht om deze verbinding zo goed mogelijk te leggen.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Inburgeraars zijn verantwoordelijk voor het deelnemen aan en afronden van hun inburgeringstraject.

Kosten van de voortgangsgesprekken vanuit de gemeente

Van de directe uitvoeringskosten die gemeenten maken voor asielstatushouders, hangt bijna de helft samen met de voortgangsgesprekken en met handhaving. Gemiddeld kost dit gemeenten 1.700 à 2.100 euro per asielstatushouder. Gemeenten zetten hiervoor gemiddeld circa 30 uur in voor de voortgangsgesprekken en handhaving en voeren gemiddeld tien voortgangsgesprekken met asielstatushouders. Er is nauwelijks sprake van uitbesteding van taken. Van de directe uitvoeringskosten voor gezins- en overige migranten hangt ongeveer twee derde samen met de voortgangsgesprekken en met handhaving. De gemiddelde kosten per gezins- of overige migrant komen uit op 1.100 à 1.300 per migrant en liggen daarbij gemiddeld lager dan voor asielstatushouders. De ureninzet is gemiddeld 17 uur per inburgeraar, waarin ze gemiddeld 6,7 voortgangsgesprekken voeren per gezins- of overige migrant.[230]

Gemeenten voeren gemiddeld meer voortgangsgesprekken met asielstatushouders dan met gezins- en overige migranten en de gemiddelde kosten per gesprek zijn ook hoger. Dit komt doordat de begeleiding van asielstatushouders intensiever is en er meer en langere gesprekken nodig zijn. Ook is er meer expertise en voorbereidingstijd nodig en wordt er voor asielstatushouders vaker een tolk ingezet.[231]

Inzet van het instrument voortgangsgesprekken vanuit de gemeente

Consulenten voeren voortgangsgesprekken met de inburgeraars, monitoren de uitvoering van het PIP en stemmen de begeleiding af op de individuele situatie van de inburgeraar. Deze gesprekken vinden in de meeste gemeenten drie tot vier keer per jaar plaats. Voor gezins- en overige migranten is dit afhankelijk van de gemeente: in sommige gemeenten net zo frequent als voor asielstatushouders, in andere minder vaak.[232]

Consulenten maken ook gebruik van voortgangsrapportages van taalaanbieders of participatiepartners. Deze rapportages dienen als aanvullende informatiebron bij het gesprek met de inburgeraar. Ze geven inzicht in aanwezigheid, leerprestaties, participatieactiviteiten en eventuele knelpunten. Naast de begeleiding tijdens inburgering betrekken de consulenten andere afdelingen (zoals de Wmo en Werk & Inkomen) wanneer nodig. Deze consulenten nemen in de begeleiding vooral een signalerende rol op zich. Dit maakt dat de consulenten zowel de rol van specialist (inburgering) als van generalist (kennis van het brede sociale domein) moeten vervullen.[233]

[230] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[231] Idem.
[232] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021*. Significant Public.
[233] Idem.

De begeleiding bestaat uit het voeren van voortgangsgesprekken, het interpreteren van voortgangsrapportages van aanbieders en het schakelen met andere domeinen indien nodig. De intensiteit en de structuur van deze begeleiding verschillen per gemeente en per doelgroep. In de praktijk is deze grotendeels vergelijkbaar: gesprekken zijn gericht op het bepalen hoe de voortgang van de inburgering verloopt (op basis van het PIP), of er ondersteuning of bijstelling nodig is en het oplossen van problemen die het inburgeringstraject beïnvloeden. In sommige gemeenten is er een duidelijke doelgroepbenadering waarbij aparte teams of consulenten verantwoordelijk zijn voor verschillende groepen inburgeraars (bijvoorbeeld gezins- en overige migranten, asielstatushouders en jongeren). Ook de frequentie van de gesprekken kan per doelgroep variëren: in de meeste gevallen hebben gezins- en overige migranten minder vaak gesprekken dan asielstatushouders.[234]

Ervaringen van gemeenten
Gemeenten geven aan dat zij over het algemeen goed zicht hebben op de voortgang van het inburgeringstraject. Zij voeren hiervoor jaarlijks meerdere voortgangsgesprekken en ontvangen daarnaast rapportages van de aanbieder. Wanneer deze rapportages laat of helemaal niet binnenkomen, belemmert dat het monitoren van de ontwikkeling. De caseload van consulenten loopt sterk uiteen en een hoge caseload kan het bieden van maatwerk of van intensieve begeleiding belemmeren. Een hoge caseload kan ook een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de begeleiding, aangezien consulenten te weinig tijd hebben om inburgeraars goed te begeleiden. Ten slotte kan ook de onvoldoende bereikbaarheid van gezins- en overige migranten een knelpunt zijn (in het opstellen van het PIP en vervolgens ook de monitoring daarvan). Sommige gemeenten kijken of het nodig is momenten over te slaan of een extra gesprek in te plannen met de inburgeraar over de voortgang van de inburgering. [235] Bij ongeveer driekwart van de gemeenten verzorgt dezelfde consulent de begeleiding bij het inburgeringstraject als de begeleiding in het kader van de Participatiewet. In iets minder dan een op de vijf gemeenten zijn verschillende medewerkers of verschillende organisaties belast met de begeleiding in het kader van de inburgering en in het kader van de Participatiewet.[236]

Ervaringen van inburgeraars
Informatievoorziening is een onderdeel van de begeleiding. Het merendeel van de inburgeraars is tevreden met de informatieverstrekking. Twee derde van de inburgeraars is (heel) positief over de uitleg van de gemeente over de inburgering. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten en contactpersonen in hoe inburgeraars dit ontvangen en ervaren. De waardering is onder andere afhankelijk van de frequentie en de kwaliteit van het contact. Zo verschilt het in hoeverre er iets wordt uitgelegd per contactpersoon en in hoeverre deze persoon bereikbaar is voor de inburgeraar. Sommige inburgeraars voelen zich goed ondersteund, met oog voor persoonlijke doelen en praktische zaken. Anderen ervaren juist druk om snel te werken, missen opvolging of zien weinig aandacht voor hun langetermijnperspectief, wat stress en verwarring oplevert.[237] [238] Maatwerk in de begeleiding van de gemeente wordt gewaardeerd door inburgeraars. Dit wordt bijvoorbeeld in Rotterdam gedaan door afspraken in overleg te plannen, flexibel te zijn in lengte en frequentie en de mogelijkheid te bieden voor een fysieke of online afspraak in een taal naar keuze.[239]

Bij asielstatushouders valt op dat ze aanzienlijk minder positief zijn over de uitleg van de gemeente over het vinden van werk dan over informatie over het inburgeringsproces zelf. [240] Veel inburgeraars stellen dat ze geen of onvoldoende informatie krijgen over loopbaanopties, organisaties die kunnen helpen, of het vinden van een betaalde baan. Er is ook behoefte aan informatie over arbeidswetgeving, contracten, belastingen en verzekeringen. Zelfs als er wel informatie wordt verstrekt, is die vaak ontoereikend of te algemeen. De informatie van gemeenten sluit volgens veel respondenten niet goed aan op de dagelijkse praktijk van het werken in Nederland. Mensen hebben moeite met het begrijpen van salarisspecificaties, toeslagen of het verschil tussen bruto en netto. Ook begeleiding bij het zoeken naar vacatures ontbreekt vaak. Naast informatie hebben veel asielstatushouders ook behoefte aan iemand die hen actief begeleidt, meedenkt en aanmoedigt om stappen te zetten. Sommigen weten niet welke informatie ze precies nodig hebben, en hebben daarom juist

[234] Idem.
[235] Idem.
[236] De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024.* Kennisplatform inclusief samenleven.
[237] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[238] Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
[239] Damen, R., Hekelaar, A., Van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Erasmus University Rotterdam (EUR), & Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.
[240] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

behoefte aan persoonlijke ondersteuning. Er zijn ook positieve voorbeelden van begeleiding op maat, zoals contactpersonen die meedenken over vrijwilligerswerk of studie. Sommige gemeenten werken met gespecialiseerde jobcoaches. asielstatushouders die toegang hebben tot zo'n professional zijn daar vaak tevreden over. Ze ervaren laagdrempelig contact, snelle communicatie (bijvoorbeeld via WhatsApp) en ondersteuning bij vragen over werk of opleiding.

Ook gezins- en overige migranten ontvangen informatie over het inburgeringsproces, wel hebben zij minder en onregelmatiger contact met hun contactpersoon.[241] Veel gezins- en overige migranten ervaren een gebrek aan goede informatie, vooral over het vinden van goedkope taalscholen, de stappen in het inburgeringsproces, hoe ze werk kunnen zoeken, en hoe ze een geschikte taalschool kiezen. Bovendien komt informatie vaak uit verschillende richtingen en kan deze tegenstrijdig zijn. Sommige deelnemers kregen verschillende antwoorden van de IND en de gemeente of ontdekten pas na maanden dat ze moesten inburgeren. Dit leidt tot onzekerheid over wat betrouwbare informatie is en tot frustratie over het gebrek aan regie. Veel gezinsmigranten zijn afhankelijk van hun partner voor informatie, maar dat voelt niet altijd comfortabel. Partners zijn vaak druk, werken fulltime, of weten zelf ook niet goed hoe het werkt. Sommige deelnemers zeggen dat ze zich alleen gelaten voelen, juist omdat de gemeente ervan uitgaat dat de partner hen voldoende kan begeleiden. Gezins- en overige migranten willen ook toegankelijke uitleg over praktische zaken zoals boodschappen doen, het DUO-loket of het aanvragen van examens. Er is behoefte aan een overzichtelijke verzameling van informatiebronnen, zodat men niet telkens zelf alles hoeft uit te zoeken.

Omdat gemeenten vaak cursussen met een Blik op Werk-keurmerk aanraden, ervaren mensen dat ze zelf op zoek moeten naar goedkopere alternatieven. In WhatsAppgroepen en informele netwerken delen mensen tips over taalscholen die betaalbaar en kwalitatief goed zijn. Deze zoektocht vraagt veel eigen inzet en informatievaardigheden.

Werkt gemeentelijke begeleiding zoals beoogd?

Gemeenten hebben periodiek contact met de inburgeraars om de voortgang van de inburgering te bespreken en het PIP te monitoren. Zoals beoogd halen gemeenten hierbij informatie op bij andere partijen, zoals bij taalaanbieders en participatiepartners, en schakelen met andere domeinen, zoals Werk & Inkomen en Wmo. In de gesprekken komt aan bod hoe de voortgang van de inburgering verloopt en of er extra ondersteuning of bijstelling nodig is. In de meeste gemeenten vinden deze gesprekken drie tot vier keer per jaar plaats. Gemeenten hebben gemiddeld gezien vaker contact met asielstatushouders dan met gezins- en overige migranten.

De begeleiding is bedoeld om de voortgang van inburgeraars te volgen, knelpunten te signaleren en waar nodig bij te sturen. Gemeenten ervaren de begeleiding en monitoring als belangrijk, maar noemen een hoge caseload als knelpunt dat maatwerk en kwaliteit beperkt. Het merendeel van de inburgeraars is tevreden met de informatieverstrekking. Inburgeraars verschillen in waardering: sommigen voelen zich goed ondersteund en geholpen bij praktische en persoonlijke doelen, anderen ervaren juist druk, gebrek aan opvolging of onvoldoende informatie. Er is behoefte aan duidelijke, tijdige en begrijpelijke informatie over inburgering, werk en studie, bij voorkeur in de eigen taal.

De voortgangsgesprekken hebben een relatie met de subdoelen kwaliteit, snelheid, maatwerk en dualiteit. Wat betreft kwaliteit zien we dat in de meeste gemeenten vaste werkwijzen en structuren aanwezig zijn voor de begeleiding. Zoals eerder benoemd kan een hoge caseload echter een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de begeleiding. Een knelpunt bij de snelheid is dat gezins- en overige migranten niet altijd goed bereikbaar zijn, waardoor de begeleiding niet opgestart kan worden. De gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan maatwerk, bijvoorbeeld door doelgroepgericht te werken of door de frequentie en de inhoud van de begeleiding af te stemmen op individuele behoeften. De hoogte van de caseload bepaalt hierbij in hoeverre er mogelijkheden zijn voor maatwerk. De gemeente heeft vanuit de regierol de taak om verbinding te leggen tussen het leren van de taal en participatie. Bij driekwart van de gemeenten is de begeleiding bij het inburgeringstraject in dezelfde hand als de begeleiding in het kader van de Participatiewet. Een groot deel van de participatiecomponent in de Z-route wordt individueel ingevuld. In combinatie met de hoge caseload vormt dit een knelpunt om in de begeleiding taal en participatie goed met elkaar te verknopen.

[241] Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

4.3.5 Instrument gemeentelijke handhaving

Figuur 4.16 Beleidstheorie gemeentelijke handhaving



Toelichting op de beleidstheorie

- *Beoogde activiteiten*

De gemeente kan een boete opleggen als een inburgeraar, zonder dat daar een geldige reden voor bestaat, niet verschijnt bij of niet meewerkt aan de brede intake, bij de voortgangsgesprekken met de gemeente of andere activiteiten waaraan hij conform het PIP moet deelnemen. Een inburgeraar kan dus door de gemeente op meerdere momenten gedurende het inburgeringstraject worden beboet. In het geval van asielstatushouders kan de gemeente ook een boete opleggen als betrokkene zonder goede reden (langdurig of regelmatig) niet verschijnt bij de inburgeringslessen. Gezinsmigranten en overige migranten bepalen zelf welke inburgeringscursus zij volgen en bekostigen deze ook zelf. Daarom kan een gemeente gezinsmigranten en overige migranten niet beboeten als zij niet verschijnen bij hun inburgeringscursus.

Het is de verwachting van de wetgever dat het niet vaak nodig zal zijn om inburgeraars gedurende hun inburgeringstraject een boete op te leggen om hen daarmee aan te sporen om aan hun verplichtingen te voldoen. In de uitvoeringspraktijk zal het opleggen van een boete vaak voorafgaan door een vooraankondiging of een (voortgangs-)gesprek tussen gemeente en inburgeraars, waarin inburgeraars die zich (dreigen) niet (te) houden aan de gemaakte afspraken zullen worden gewezen op de gevolgen hiervan. In de meeste gevallen zal dit waarschijnlijk al genoeg zijn om de inburgeraar alsnog voortvarend aan de slag te laten gaan.

- *Direct doel*

Het is belangrijk dat er sancties (bestuurlijke boetes) kunnen worden opgelegd in situaties waarin de inburgeraar gedurende het inburgeringstraject te weinig of geen inzet toont. Hiervan gaat een prikkelende werking uit, zodanig dat dit inburgeraars motiveert mee te werken en zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau.

- *Relatie met de subdoelen*

Handhaving door de gemeente draagt bij aan de subdoelen snelheid en maatwerk. Als inburgeraars zich niet aan het PIP houden, vertraagt het inburgeringstraject. Handhaving kan dan ingezet worden om toch te zorgen dat het traject op tijd wordt afgerond. Handhaven blijft maatwerk en boetes zullen alleen worden ingezet als het echt niet anders kan.

- *Relatie met centraal principe regierol van de gemeente*

Gemeenten krijgen gedurende het gehele inburgeringstraject de taak om tussentijds de ontwikkelingen en vorderingen van de uitvoering van het PIP te monitoren. Een onderdeel daarvan is de handhaving, waarbij de gemeente een boete kan opleggen als een inburgeraar niet verschijnt bij of niet meewerkt aan de brede intake zonder geldige reden, bij de voortgangsgesprekken met de gemeente, of andere activiteiten waaraan hij conform het PIP moet deelnemen.

- *Relatie met centraal principe eigen regie inburgeraars*

Hiervan gaat een prikkelende werking uit, zodanig dat dit inburgeraars motiveert mee te werken en zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau.

Inzet van het instrument handhaving
Gemeenten knippen het handhavingsproces in drie fasen: voorlichting over rechten en plichten, handhavingsgesprekken bij hoog verzuim of ongewenst gedrag en tot slot het opleggen van boetes of maatregelen.[242] De concrete aanleiding voor handhaving is meestal verzuim, gemeld door aanbieders van taal of participatie. In de meeste gemeenten hebben de consulenten goed zicht op het verzuim van asielstatushouders. Dit wordt vaak gesignaleerd via dashboards of rapportages.

Gemeenten zeggen dat in de meeste gevallen de handhavingsgesprekken voldoende zijn om het gedrag van de inburgeraar te verbeteren. Wanneer er toch geen verbetering optreedt, gaan gemeenten over op het opleggen van boetes of maatregelen. De aard en de inzet hiervan verschillen per gemeente. Er zijn gemeenten die enkel boetes opleggen vanuit de inburgeringswet, terwijl er ook gemeenten zijn die enkel maatregelen inzetten vanuit de Participatiewet. Soms geven gemeenten de voorkeur aan maatregelen vanuit de Participatiewet, omdat zij de veronderstelling hebben dan deze meer financiële impact en daarmee meer invloed hebben. Andere gemeenten combineren boetes vanuit de Wi2021 en maatregelen vanuit de Participatiewet, afhankelijk van het type verzuim. Voor sommige groepen wordt het opleggen van maatregelen of boetes als inefficiënt ervaren, bijvoorbeeld voor werkende inburgeraars die de boetes kunnen betalen en werk voorrang geven boven inburgering.

In de praktijk worden signalen van verzuim serieus genomen, maar leggen gemeenten zelden een bestuurlijke boete op.[243] Veel gemeenten beperken zich tot gesprekken. Voor zowel gemeenten als aanbieders betekent verzuim een financieel risico, in de praktijk zijn er dan ook discussies gaande over wie opdraait voor de kosten van extra lessen die nodig zijn doordat inburgeraars vaak afwezig zijn.[244] Een ander knelpunt is dat gemeenten geen zicht hebben op het verzuim van gezins- en overige migranten, omdat zij zelf hun taalaanbieders kiezen.[245]

Inzet van het instrument handhaving door DUO
DUO heeft de wettelijke taak om de inburgeringstermijn te handhaven. Wanneer een inburgeraar de termijn verwijtbaar overschrijdt, is voorzien dat DUO een boete oplegt. Ook kan DUO een boete opleggen voor het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject (PVT) en de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP).

Het handhavingsproces door DUO is recent gestart; de eerste inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 lopen nu immers pas tegen het einde van hun termijn. We hebben daarom ook nog geen zicht op de uitvoering hiervan in de praktijk. Bovendien is voor asielstatushouders het boeteproces door DUO niet opgestart naar aanleiding van het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 9 juli 2025 over het boetebeleid in de Wi2013.[246] De uitspraak heeft de juridische ruimte om boetes aan asielstatushouders op te leggen beperkt. De uitspraak geldt niet voor gezins- en overige migranten: voor hen verandert er niets. In de uitspraak staat dat het stelselmatig opleggen van boetes voor het niet tijdig afronden van het inburgeringstraject voor asielstatushouders onder de Wi2013 niet is toegestaan. Omdat de wettelijke boetebepalingen voor DUO in de Wi2021 vergelijkbaar zijn met die in de Wi2013, legt DUO momenteel geen boetes meer op aan asielstatushouders onder de Wi2021. Naar aanleiding van de uitspraak heeft de staatssecretaris van Participatie & Integratie aangegeven de mogelijkheden te bekijken om de wet aan te passen. Daarmee bevindt de handhaving door DUO zich op dit punt nog in ontwikkeling.

[242] Idem.
[243] Jaarrapportage Statistiek Wet Inburgering 2024, CBS
[244] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., Van Der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt thema: Samenwerking derde meting - 2024*. Significant Public.
[245] Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021*. Significant Public.
[246] https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/juli/geen-boete-niet-op-tijd-inburgering/

Werkt gemeentelijke handhaving zoals beoogd?
Het opleggen van boetes is een onderdeel van de handhaving, maar in de praktijk worden deze zelden opgelegd. Gemeenten menen dat in de meeste gevallen de handhavingsgesprekken voldoende zijn om het gedrag van de inburgeraar te verbeteren. Wanneer er wel sancties worden ingezet, verschillen gemeenten in het opleggen van boetes vanuit de inburgeringswet of maatregelen vanuit de Participatiewet.

In de beleidstheorie wordt ervanuit gegaan dat van het opleggen van bestuurlijke boetes een prikkelende werking uitgaat, zodat het inburgeraars motiveert om mee te werken en zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. In de praktijk worden boetes weinig opgelegd.

Wat betreft maatwerk zien we dat de aanpak per gemeente en soms per doelgroep (asielstatushouder versus gezins- of overige migrant) verschilt. Sommige gemeenten hanteren verschillende sanctietypen afhankelijk van het soort verzuim (taal of participatie).

5. Analyse van de subdoelen en centrale principes

REGIOPLAN

5 Analyse van de subdoelen en centrale principes

In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre in de praktijk de verschillende subdoelen van de wet van de grond komen (par 5.1) en hoe de centrale principes regie van gemeenten en eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars in de praktijk uitpakken (par 5.2). We gaan daarna in op de marktwerking in de Wi2021 (par 5.3). Voor dit hoofdstuk maken we gebruik van de synthese van eerder uitgevoerd onderzoek naar de Wi2021 (zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit rapport[247]) en de uitkomsten van de werksessies die wij hebben georganiseerd over de uitvoering van de Wi2021 in de praktijk.

5.1 Inzet op de subdoelen

5.1.1 Tijdige start

Om ervoor te zorgen dat inburgeraars vanaf het begin kunnen participeren in de Nederlandse samenleving, is het van belang dat ze op tijd kunnen beginnen met de inburgering. Er worden verschillende instrumenten ingezet om hiervoor te zorgen: voorinburgering, brede intake, het PIP, de MAP, financieel ontzorgen en maatschappelijke begeleiding.

In de Statistiek Wet Inburgering 2024 van het CBS worden cijfers bijgehouden over de doorlooptijden in de eerste fase van de inburgering. Uit deze cijfers blijkt dat een tijdige start in de praktijk lang niet altijd van de grond komt. Voor asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden geldt dat het gemiddeld 29 weken duurt vanaf het moment dat ze inburgeringsplichtig zijn geworden totdat ze zijn gevestigd in een gemeente. In de periode dat asielstatushouders nog in de COA-opvang zitten lukt het veelal nog niet om te starten met de brede intake of het vaststellen van het PIP; van de mensen die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden heeft 22 procent in de COA-opvang een intake gestart en is bij 7 procent het PIP vastgesteld. Ook lukt het in de opvangperiode nog niet altijd om te starten met de voorinburgering. Van de groep die in 2022 inburgeringsplichtig is geworden startte 58 procent met de voorinburgering. Daarvan rondde 27 procent het programma af. Vanaf het moment van vestiging in de gemeente totdat het PIP is vastgesteld zit voor asielstatushouders vervolgens gemiddeld 17 weken. Voor gezins- en overige migranten bij wie in 2022 de inburgeringsplicht is opgelegd zit gemiddeld 23 weken tussen het moment van vestiging in de gemeenten en het vaststellen van het PIP.[248] Ook nadat het PIP is vastgesteld duurt het vaak enkele weken tot enkele maanden voordat inburgeraars daadwerkelijk starten met de inburgeringscursus.[249] Voor een groot deel van de asielstatushouders kan het dus een jaar duren vanaf het moment dat ze inburgeringsplichtig worden totdat ze daadwerkelijk starten met de inburgeringscursus. Voor gezins- en overige migranten is deze termijn korter, aangezien zij niet starten in de COA-opvang, maar een periode van een half jaar tot de start van de cursus is ook geen uitzondering.

In de uitvoering van de Wet inburgering 2021 komen diverse knelpunten naar voren die het tijdig starten met de inburgering belemmeren. In de wet wordt sterk ingezet op een start in het azc voor asielstatushouders – allereerst met de voorinburgering. De voorinburgering beoogt een eerste stap te bieden in het inburgeringsproces, maar in de praktijk komt dit veelal niet goed van de grond en nemen lang niet alle asielstatushouders deel aan de voorinburgering. Knelpunten bij het COA hebben te maken met de hoge instroom van asielstatushouders, de afbouw van reguliere opvanglocaties en de verplaatsing naar de noodopvang, personeelstekorten bij het COA, beperkte faciliteiten om te kunnen studeren in de opvanglocaties en beperkte mogelijkheden voor kinderopvang. Ook een beperkte motivatie en mentale ruimte van asielstatushouders voor deelname aan de voorinburgering vormen een knelpunt. Voor de asielstatushouders die de voorinburgering wel afronden, is er vaak alsnog een lange periode tussen het afronden van de voorinburgering en het starten van de daadwerkelijke inburgering, wat eveneens niet bijdraagt aan een tijdige start. In de beleidstheorie is opgenomen dat het de voorkeur heeft als de asielstatushouders al in het azc starten met de door de gemeente aangeboden inburgeringscursus, indien dit praktisch gezien mogelijk is. Deze 'vroege start' is een ambitie van de Wi2021. In de praktijk blijkt dat het al in het azc starten met de inburgeringscursus nauwelijks van de grond komt.[250] Het belangrijkste knelpunt is dat veel asielstatushouders in verafgelegen azc's wonen. De brede intake moet dan digitaal of telefonisch plaatsvinden of de consulent moet ver reizen. Dat wordt niet wenselijk of haalbaar geacht. Soms wordt er in de opvangperiode al wel gestart met de eerste fase van de inburgering; zoals eerder in deze paragraaf vermeld, is van de asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden bij 22 procent de brede intake afgenomen in het azc en bij 7 procent het PIP vastgesteld.[251]

[247] Omdat we in hoofdstuk 4 uitgebreid verwijzen naar eerder uitgevoerd onderzoek naar de Wi2021, nemen we in dit hoofdstuk geen directe verwijzingen op. De analyse in dit hoofdstuk is wel gebaseerd op de synthese van de literatuur zoals beschreven in hoofdstuk 4.
[248] Statistiek Wet Inburgering 2024, CBS.
[249] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A., (2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[250] Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A., (2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.
[251] Statistiek Wet Inburgering 2024, CBS.

Deze bevindingen over de obstakels voor een doorlopende lijn vanuit het azc naar gemeenten werden ook in de werksessies benoemd en herkend door gemeenten.

Het doorlopen van de brede intake en het op tijd opstellen van het PIP zijn eveneens cruciaal voor een tijdige start. Pas nadat het PIP is opgesteld, kunnen inburgeraars starten met hun inburgeringscursus. De beoogde termijn voor het vaststellen van het PIP (binnen tien weken na huisvesting in de gekoppelde gemeente) wordt echter in de praktijk veelal niet behaald. Knelpunten die het tijdig opstarten van de brede intake en het vaststellen van het PIP belemmeren hebben te maken met een hogere instroom van inburgeraars dan verwacht, een hoge werkdruk bij consulenten in de gemeenten, een vertraagde gegevensuitwisseling (terwijl er juist veel informatie over de inburgeraar moet worden verzameld in deze fase) en het lastig bereiken van gezins- en overige migranten. Gemeenten ervaren veel no-show van gezins- en overige migranten, waardoor zij niet kunnen starten met de brede intake en het gehele proces vertraging oploopt. Voor het snel starten van de leerroutes na het vaststellen van het PIP vormen wachtlijsten als gevolg van een tekort aan docenten een belemmering. Aanbieders van de leerroutes zeggen dat de wachtlijst gemiddeld tien weken betreft.

In de begeleiding vanuit gemeenten tijdens de inburgering zijn er verschillende instrumenten beschikbaar die bij kunnen dragen aan een tijdige start. Zo is het financieel ontzorgen bedoeld om het inkomen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders te stabiliseren en hun zorgen over hun financiële positie weg te nemen, zodat een begin kan worden gemaakt met het inburgeringstraject. De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid is bedoeld om te voorkomen dat na de periode van verplicht ontzorgen alsnog financiële problematiek ontstaat bij inburgeraars. Daarnaast wordt de maatschappelijke begeleiding ingezet om de kennis over de praktische organisatie van de Nederlandse samenleving en zelfredzaamheid en participatie van de inburgeraar te vergroten. Deze instrumenten kunnen eraan bijdragen dat de inburgeraars zich tijdig kunnen richten op de inburgering, omdat ze zich geen (of minder) zorgen hoeven te maken over bijvoorbeeld hun financiele situatie. Een aandachtspunt in de begeleiding is dat inburgeraars ook behoefte hebben aan ondersteuning gericht op het vergroten van zelfredzaamheid. Nu wordt in de inzet van de begeleiding vaak de focus gelegd op het overnemen van taken, waardoor er minder aandacht is voor het zelf leren doen.

Tot slot is het instrument Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) bedoeld om een tijdige start te bevorderen. In de praktijk blijkt dat gemeenten de MAP niet vroeg, maar juist op een later moment in het inburgeringstraject inzetten. De voornaamste reden is dat de inburgeraars de Nederlandse taal dan beter beheersen.

Kortom, in de praktijk zien we dat een tijdige start moeilijk van de grond komt. Ten eerste spelen verschillende contextfactoren hierbij een rol. Zo zijn er lange doorlooptijden in de asielprocedure, waardoor er sprake is van een trage start van asielstatushouders in Nederland. Ook moeten asielstatushouders lang wachten voordat ze zich in een gemeente kunnen vestigen. Dit heeft tevens een effect op de mogelijkheden om snel te kunnen starten met de inburgering. Ten tweede spelen organisatorische knelpunten een rol. Deze knelpunten hebben veelal te maken met capaciteitsproblemen in de uitvoering, zowel bij het COA als bij gemeenten. Dit belemmert de inzet van de instrumenten die een tijdige start bevorderen. Door het lange wachten kunnen inburgeraars gefrustreerd raken en hun motivatie verliezen. Dit werkt belemmerend voor de inburgering, zeggen ze ook zelf.

5.1.2 Snelheid

Het uiteindelijke maatschappelijke doel van de Wet inburgering 2021 is snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse samenleving. Dat vereist een stelsel dat tijdige start en snelheid van inburgering borgt. Inburgeraars hebben een termijn van drie jaar vanaf de vaststelling van het PIP om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor verlenging van de inburgeringstermijn. Het tweede subdoel is dan ook snelheid – het is belangrijk dat het inburgeren niet onnodig lang duurt. Om de snelheid van het inburgeren te monitoren, ligt er een verantwoordelijkheid bij de gemeente om inburgeraars te begeleiden tijdens het inburgeringstraject en te monitoren hoe de voortgang van het PIP verloopt. Zoals beschreven in de beleidstheorie kan ook van het opleggen van bestuurlijke boetes een prikkelende werking uitgaan, zodat het inburgeraars motiveert om mee te werken en zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau.

De begeleiding door gemeenten bestaat in de praktijk uit voortgangsgesprekken met inburgeraars. Daarnaast wordt er vaak gebruikgemaakt van voortgangsrapportages van bijvoorbeeld de taalscholen. Asielstatushouders hebben doorgaans meer gesprekken over de voortgang dan gezins- en overige migranten en de gesprekken met asielstatushouders zijn ook intensiever en langer. In de voortgangsgesprekken lopen gemeenten tegen het knelpunt aan dat gezins- en overige migranten niet altijd goed bereikbaar zijn, waardoor de begeleiding niet opgestart kan worden en daarmee de snelheid van het inburgeringstraject wordt belemmerd. Ook verzuim van inburgeraars komt veelal naar voren als een knelpunt dat tot

vertraging kan leiden. Er is sprake van een hoog verzuim in de voorinburgering en in de leerroutes. Taalaanbieders noemen een gemiddeld verzuim van 19 procent in de taalcursussen. Belemmerende factoren die samenhangen met no-show en verzuim hebben onder andere te maken met onwetendheid over wat er van inburgeraars wordt verwacht of het gevoel weinig invloed te hebben op de keuzes ten aanzien van de inburgering. Verder geldt voor een deel van de inburgeraars dat ze de inburgeringscursus moeilijk vinden, onder andere omdat ze veel moeten leren in een korte tijd, maar ook vanwege praktische knelpunten zoals het niet goed aansluiten van lestijden op werk en zorgtaken of vanwege het moeilijk combineren van de inburgering met werk en zorgtaken. Deze praktische knelpunten, en hieraan gerelateerd, verlies van motivatie kunnen leiden tot verzuim tijdens het traject. Het kan hierbij gaan om geoorloofd of ongeoorloofd verzuim.

In de praktijk worden in de handhaving vanuit gemeenten weinig boetes uitgedeeld. Gemeenten menen dat in de meeste gevallen de handhavingsgesprekken voldoende zijn om het gedrag van de inburgeraar te verbeteren. In de handhavingsgesprekken wordt wel vermeldt dat er boetes kunnen worden opgelegd als inburgeraars niet meewerken.

Gemeenten hebben met de voortgangsgesprekken en handhaving instrumenten in handen om de snelheid van de inburgering te bewaken en borgen. Een vlotte doorlooptijd is in de praktijk echter afhankelijk van meerdere factoren die ook gerelateerd zijn aan een hoog verzuim onder inburgeraars. Deze factoren blijken in de praktijk moeilijk te beïnvloeden.

5.1.3 Maatwerk

Het subdoel maatwerk is er vooral op gericht om te zorgen dat inburgeraars een inburgeringstraject op maat krijgen. Voldoende aandacht voor de individuele inburgeraar en wat die nodig heeft moet bijdragen aan het hoogst haalbare taalniveau en kennis van de Nederlandse maatschappij, en aan participeren naar vermogen. Hoe mensen hun inburgering ervaren wordt grotendeels bepaald door de mate waarin hun traject aansluit bij hun persoonlijke doelen en ambities en er rekening wordt gehouden met hun wensen en mogelijkheden. De instrumenten die bijdragen aan maatwerk in de leerroutes zijn de brede intake en de leerbaarheidstoets, het PIP en het onderscheid in de drie leerroutes. De instrumenten waarbinnen maatwerk kan worden toegepast zijn de leerroutes zelf, de voortgangsgesprekken van gemeenten, financieel ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding.

Een eerste stap om met maatwerk toe te werken naar volwaardig meedoen in de Nederlandse samenleving wordt gezet bij de brede intake, de leerbaarheidstoets en het vaststellen van het PIP. In de praktijk werkt dat goed; bij de brede intake is er ruimte om te kijken naar wat de inburgeraar kan en nodig heeft om goed te kunnen inburgeren. Meer dan 70 procent van de inburgeraars is hier positief over. De brede intake is omvangrijker voor asielstatushouders dan voor gezins- en overige migranten. Voor gezins- en overige migranten is niet altijd duidelijk dat zij hieraan mee moeten werken en wat het doel ervan is. Uit verschillende onderzoeken en uit de werksessies blijken er goede ervaringen te zijn met introductieprogramma's zoals een startklas om het niveau vast te stellen. Dit is alleen bij grotere gemeenten haalbaar. De leerbaarheidstoets geeft een goede inschatting van de leerbaarheid van de inburgeraar, al twijfelen gemeenten over de toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets bovenop de andere bronnen die gemeenten tot hun beschikking hebben om de keuze voor een leerroute op te baseren.

In het PIP wordt door de gemeente vastgelegd welke leerroute de inburgeraar gaat volgen, zo wordt het inburgeringstraject aangepast op wat passend is voor de inburgeraar. Bijna 64 procent van de inburgeraars vindt dat het PIP goed of heel goed bij hun toekomstplannen past.

In de praktijk worden de drie verschillende leerroutes (B1-route, Onderwijsroute en Z-route) aangeboden. De helft van de gezins- en overige migranten en 70 procent van de asielstatushouders is tevreden met de leerroute. In de leerroutes wordt eveneens maatwerk toegepast. Dit gebeurt door differentiatie binnen trajecten aan te bieden, het wisselen tussen routes en het waar nodig afschalen van het taalniveau. Taalaanbieders schatten in dat een aanzienlijk deel van de inburgeraars in de B1-route zal afschalen naar A2-niveau na 600 uur onderwijs. Deze geschatte aantallen van taalaanbieders varieren tussen de 5 procent en 90 procent afschalingen.

Hoeveel maatwerk er in de leerroute wordt geleverd, verschilt tussen de leerroutes. In de B1-route werken gemeenten en aanbieders aan differentiatie in tempo en niveau en het aanbieden van avondlessen of B1-entreetrajecten. Bij grotere gemeenten lukt dit vaker door schaalvoordelen. Voor de Onderwijsroute geldt dat als het hbo-/wo-niveau binnen een gemeente niet beschikbaar is, er maatwerkafspraken worden gemaakt met gemeenten die wel aanbod beschikbaar hebben. In de manier waarop de Onderwijsroute wordt georganiseerd is er echter minder sprake van maatwerk, zo werkt een groot deel van de aanbieders met vaste instroommomenten en is er vaak geen mogelijkheid voor avond- of weekendon-

derwijs. Bij de Z-route is veel sprake van maatwerk, waarbij er zowel groepsbijeenkomsten als individuele trajecten worden ingezet. De inzet van de participatiecomponent is veelal individueel maatwerk. Dit is een arbeidsintensief proces voor gemeenten. Het maatwerk verschilt ook per doelgroep. Er zou meer aandacht mogen zijn voor jongeren die niet in de Onderwijsroute passen. Bij hen is het soms zoeken naar de best passende leerroute. Dit werd ook onderschreven in de verschillende werksessies.
Tot slot wordt via de voortgangsgesprekken door de gemeente, financieel ontzorgen en maatschappelijke begeleiding ingezet op maatwerk. In de praktijk gebeurt dit ook. Zo passen gemeenten in de maatschappelijke begeleiding maatwerk toe door de begeleiding af te stemmen op het taalniveau en de ondersteuningsbehoefte van de inburgeraars. De voortgangsgesprekken door de gemeente worden, waar mogelijk, afgestemd op de inburgeraar. Dit doen gemeenten door doelgroepgericht te werken en door de frequentie en inhoud van de begeleiding af te stemmen op individuele behoeften.

Inburgeraars waarderen de inzet van maatwerk. Ze vinden het belangrijk om gehoord te worden en willen dat de inburgering hen goed voorbereid op wat ze willen bereiken in Nederland. In de praktijk wordt met verschillende instrumenten en binnen instrumenten maatwerk ingezet. In hoeverre gemeenten (structureel) maatwerk kunnen inzetten is onder andere afhankelijk van de hoogte van de caseload en van de beschikbare financiële middelen. Bovendien hebben grotere gemeenten meer mogelijkheden voor het inzetten van maatwerk dan kleinere gemeenten, bijvoorbeeld door in de intake meerdere gesprekken te voeren, door het aanbod te differentiëren naar doelgroepen en door binnen de leerroutes verschillende niveaus aan te bieden.

5.1.4 Dualiteit

Het subdoel dualiteit gaat over het leren van de taal in combinatie met participeren. Deze combinatie wordt als essentieel gezien voor het volwaardig mee kunnen doen in de samenleving en heeft een veronderstelde positieve invloed op de taalverwerving. Dualiteit hoort dus ook onderdeel te zijn van het inburgeringstraject.

Een deel van de inburgeraars weet de inburgering te combineren met participatie in de vorm van betaald werk of het doen van vrijwilligerswerk. Cijfers uit de SWI 2024 (zie ook hoofdstuk 3) laten zien dat van de asielstatushouders voor wie de inburgeringsplicht nog loopt tussen de 25 procent (cohort dat in 2022 inburgeringsplichtig is geworden) en 30 procent (cohort 2023) in 2024 heeft gewerkt; voor gezins- en overige migranten die nog inburgeringsplichtig zijn heeft tussen de 48 procent (cohort 2024) en 61 procent (cohort 2022) in 2024 gewerkt. Verder zeggen in 2024 22 procent van de asielstatushouders en negen procent van de gezins- en overige migranten dat ze het afgelopen jaar vrijwilligerswerk hebben gedaan. Zes op de tien inburgeraars zeggen dat Nederlands leren en (vrijwilligers)werk doen goed samengaan. Gezins- en overige migranten zijn hier gemiddeld minder positief over dan asielstatushouders. Wat de combinatie van taal leren en participeren lastig maakt is de opvoeding van kinderen en de praktische afstemming daaromheen, bijvoorbeeld het aansluiten op schooltijden en vervoer van kinderen. Ook de intensiteit van het lesprogramma en gezondheidsproblemen maken in de praktijk dualiteit voor inburgeraars lastig.

Om de verbinding te leggen tussen het leren van de taal en participatie hebben gemeenten diverse instrumenten tot hun beschikking. Het subdoel dualiteit komt in de beleidstheorie expliciet terug in het PIP, de leerroutes, de MAP, het PVT en de begeleiding door de gemeente. In de praktijk worden al deze instrumenten ingezet, maar daar ervaren gemeenten wel diverse knelpunten bij die de verbinding tussen het leren van de taal en participatie belemmeren. In de leerroutes wordt het participatiecomponent vooral ingezet in de Z-route en minder in de B1-routeDit heeft ermee te maken dat voor het participatiedeel in de B1-route ook geen verplichting geldt of financiering beschikbaar is vanuit de Wi2021. Er zijn overigens voorbeelden van grotere gemeenten die wel een participatieprogramma aanbieden in de B1-route. In de Z-route vormt de zoektocht naar geschikte participatieplekken een knelpunt. Participatie binnen de Z-route is in de praktijk veelal individueel maatwerk. Behalve dat het lastig is om voldoende lokale participatieplekken te vinden, is het op zoek gaan voor individuele inburgeraars naar geschikte participatieplekken arbeidsintensief voor gemeenten. Deze bevinding wordt onderschreven in de werksessies. Taalaanbieders stellen dat er soms wel participatieplekken worden gevonden, maar dat daar geen Nederlands wordt gesproken. Een Nederlandstalige werkomgeving is wel voorgeschreven voor de participatieactiviteiten. In de Onderwijsroute wordt om dualiteit te bevorderen studieloopbaanbegeleiding ingezet.

De MAP heeft tot doel om inburgeraars kennis te laten maken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hun praktische vaardigheden bij te brengen. Het praktijkgedeelte wordt vaak ingevuld via stages of werkervaringsplekken bij sociaal-ontwikkelingsbedrijven of bij reguliere werkgevers. Ook worden bedrijfsbezoeken of trainingen ingezet. De MAP wordt gepositioneerd als opstap naar werk of activering. Een knelpunt is echter dat inburgeraars niet altijd komen opdagen. Soms geven zij prioriteit aan de taalcursus boven deelname aan de MAP. De waardering van de MAP verschilt sterk tussen verschillende groepen inburgeraars. Asielstatushouders zijn doorgaans positiever dan gezins- en overige migranten en vinden de

MAP vaker nuttig. Verder zijn deelnemers aan de Z-route doorgaans positiever over de MAP dan deelnemers aan de B1-route. Inburgeraars stellen het op prijs als er tijdens de MAP praktische ondersteuning wordt geboden en er begeleiding plaatsvindt naar werk of stageplekken.

Bij de begeleiding door gemeenten speelt dualiteit een rol in de zin dat gemeenten de voortgang van het PIP in de gaten moeten houden, maar ook een brug moeten slaan tussen de Wet inburgering 2021 en de Participatiewet, en mensen moeten begeleiden naar participatie of werk. In de praktijk legt een groot deel van de gemeenten de verbinding tussen beide wetten door de uitvoering door dezelfde consulenten te laten doen. Bij ongeveer driekwart van de gemeenten verzorgt dezelfde consulent zowel de begeleiding bij het inburgeringstraject als de begeleiding in het kader van de Participatiewet. Ook in de handhaving komt deze verbinding terug. Soms geven gemeenten de voorkeur aan maatregelen vanuit de Participatiewet boven het opleggen van boetes vanuit de inburgeringswet, omdat zij veronderstellen dat deze meer financiële impact en daarmee meer invloed hebben. Andere gemeenten combineren boetes vanuit de Wi2021 en maatregelen vanuit de Participatiewet, afhankelijk van het type verzuim. In de werksessies zeggen deelnemers dat veel gemeenten nog zoeken naar de beste manier om de Wi2021 te verbinden aan de Participatiewet. In de inrichting van dualiteit bestaan ook grote verschillen tussen gemeenten en is de inrichting afhankelijk van lokale keuzes en mogelijkheden.

Een deel van de inburgeraars weet het leren van de taal en participatie in de praktijk te combineren en is hier positief over. Inburgeraars vinden het ook belangrijk dat de inburgering hen goed voorbereidt op het bereiken van hun ambities in Nederland. In de uitvoering komen echter verschillende knelpunten naar voren die maken dat het in de praktijk brengen van dualiteit voor een groot deel nog niet tot uiting komt zoals van tevoren beoogd. Voor de invulling van dualiteit is maatwerk nodig. Dit is arbeidsintensief en wordt belemmerd doordat er weinig geschikte werkplekken beschikbaar zijn voor inburgeraars.

5.1.5 Kwaliteit

Het bieden van kwalitatief goed inburgeringsonderwijs moet bijdragen aan het snel en volwaardig mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Dit gaat dus met name over het aanbod van taallessen en overig inburgeringsonderwijs. In de Wet inburgering 2021 ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij gemeenten. Gezins- en overige migranten moeten – in tegenstelling tot asielstatushouders – wel zelf betalen voor hun inburgering. Hierbij heeft de gemeente minder invloed op de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. De kwaliteit wordt bewaakt door het Blik op Werk-keurmerk in de B1-route en Z-route en de onderwijsinspectie voor de Onderwijsroute. Daarmee voldoen de meeste taalaanbieders aan de basiseisen voor kwaliteit.

Inburgeraars zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van hun inburgeringscursus. De kwaliteit van de Z-route wordt over het algemeen positiever gewaardeerd dan de kwaliteit van de B1-route. Wat betreft de B1-route noemen inburgeraars dat de lessen niet altijd voldoende aansluiten op de arbeidsmarkt of dat er niet wordt toegewerkt naar het hoogst haalbare taalniveau. Ook ontbreekt soms de mogelijkheid om taal in de praktijk te kunnen oefenen. Mensen in de Z-route zijn hier positiever over. In de Onderwijsroute wordt soms de connectie met taal in alledaagse situatie gemist. Van de verschillende aspecten van de inburgeringscursussen vinden inburgeraars de (mate van) lesuitval het vaakst (heel) goed (79%), gevolgd door de docenten (75%), lestijden (69%), reistijd (60%), andere cursisten (57%), tempo (56%) en reiskosten (55%).

Hoewel inburgeraars veelal positief zijn over de kwaliteit van het aanbod, ervaart een deel van de inburgeraars echter het tempo als te hoog (vooral oudere deelnemers, laaggeletterden en mensen met gezinsverantwoordelijkheid) of soms juist te laag, menen ze dat er niveauverschillen en grote klassen zijn en vinden ze de reistijd naar de leslocatie vaak een obstakel. Een structureel tekort aan NT2-docenten is een belemmering om kwaliteit te kunnen bieden, aangezien dan het risico bestaat van niet-gecertificeerde docenten voor de klas.

Ten opzichte van de Wi2013 hebben gemeenten in de Wi2021 meer invloed op de kwaliteit van het aanbod, met name ten aanzien van het aanbod voor asielstatushouders. Gemeenten stellen vanuit hun opdrachtgeversrol en in aanbestedingen ook vaak aanvullende eisen aan de kwaliteit. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan over aanvullende eisen ten aanzien van de omvang van de klassen, de toegankelijkheid van de lessen of de frequentie van de instroom. Ook zijn er voorbeelden van gemeenten die convenanten afsluiten met aanbieders die taaltrajecten voor gezins- en overige migranten verzorgen en die niet onder contract staan van de gemeente. Hier hebben grotere gemeenten meer mogelijkheden voor, aangezien daar ook meer aanbieders zijn.

De kwaliteit van het participatieaanbod wordt niet bewaakt door het Blik op Werk-keurmerk of door de onderwijsinspectie. Ook zijn er geen aanwijzingen dat gemeenten aanvullende kwaliteitseisen stellen ten aanzien van het participatieaanbod. De participatieactiviteiten worden veelal individueel en bij lokale organisaties ingezet. Daardoor is er niet altijd controle op welke begeleiding aan de inburgeraar wordt geboden op de participatieplek en in hoeverre de inburgeraar op de participatieplek voldoende mogelijkheden heeft om de Nederlandse taal te oefenen. Voor de activiteiten die in de MAP worden aangeboden proberen gemeenten de kwaliteit te borgen via de inzet van taalondersteuning of van tolken.

De inburgeraars zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de inburgeringscursus en de meeste taalaanbieders voldoen aan de basiseisen voor kwaliteit. Dat zijn signalen dat de kwaliteit van het aanbod grotendeels op orde is. Gemeenten hebben in de Wi2021 mogelijkheden om extra kwaliteitseisen te stellen in aanbestedingen. Gemeenten passen dat in de praktijk ook toe. Voor het participatieaanbod is er echter minder zicht op hoe de kwaliteit van de begeleiding is op de participatieplekken, die veelal individueel zijn ingericht, en op de mogelijkheden om op de participatieplekken effectief met de Nederlandse taal te oefenen.

5.2 Uitwerking centrale principes in de praktijk

5.2.1 Regierol van de gemeente

Gemeenten hebben zowel een overkoepelende regierol wat betreft de inburgering als een regierol op casusniveau. De overkoepelende rol vervullen gemeenten door het ontwikkelen van inburgeringsbeleid, door het monitoren en het faciliteren van de inburgering. De regierol op casusniveau bestaat uit het monitoren van de individuele trajecten door het voeren van voortgangsgesprekken. Sommige gemeenten zetten hier ook andere monitoringstools voor in, zoals voortgangsrapportages of een dashboard.

Invulling van de overkoepelende regierol

Gemeenten zeggen dat ze de beleidsvrijheid waarderen die de Wi2021 biedt aan gemeenten. De regierol maakt het voor gemeenten mogelijk om verbindingen te leggen tussen de inburgering en andere domeinen, waaronder werk en inkomen en het sociaal domein, wat de integraliteit van de inburgering bevordert. Gemeenten voelen zich in staat om de regierol in te vullen, maar stellen ook dat het invulling geven hieraan intensief en tijdrovend is. Dit wordt ook benadrukt in de werksessies over de uitvoering van de Wi2021 die we in het kader van dit onderzoek hebben georganiseerd.

Gemeenten hebben op verschillende onderdelen beleidsvrijheid om lokale keuzes te maken. In de praktijk nemen gemeenten ook de ruimte om richting te geven aan de inburgering en zijn er verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop de inburgering is georganiseerd. Dit zien we voor verschillende instrumenten terugkomen. Zo zit er variatie in de wijze waarop de brede intake wordt ingezet. Dit verschilt van één tot meerdere gesprekken. Eén gesprek blijkt in de praktijk onvoldoende om een goed beeld te krijgen van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van inburgeraars; het doel van het instrument. Het PIP wordt grotendeels op uniforme wijze vormgegeven in gemeenten. De meeste gemeenten gebruiken hiervoor een gestandaardiseerd format. Ten aanzien van de voortgangsgesprekken die gemeenten hebben met de inburgeraars zien we verschillen in intensiteit optreden. Er zijn ook grote verschillen tussen gemeenten in de omvang van de caseload van inburgeringsconsulenten. Deze verschillen komen vooral terug in de mate waarin aparte doelgroepen op verschillende manieren worden benaderd. Zo worden doorgaans meer gesprekken gevoerd met asielstatushouders dan met gezins- en overige migranten, maar kiezen sommige gemeenten er ook voor om onderscheid te maken in het begeleiden van jongeren.

Ook zien we grote verschillen optreden tussen gemeenten in hoe het aanbod in de leerroutes is ingericht. Zo hebben grotere gemeenten veelal meer mogelijkheden om binnen een leerroute meerdere niveaus te creëren en zo aan te sluiten bij verschillende behoeften van inburgeraars. Ook bieden grotere gemeenten in de praktijk vaker avond- of weekendlessen en online aanbod aan. Verder verschillen gemeenten in het aanbieden van maatwerktrajecten, bijvoorbeeld B2-lessen, lessen voor jongeren of lessen voor snelle leerlingen. Een gedifferentieerd aanbod, niet alleen via de drie leerroutes maar ook binnen de leerroutes, sluit aan bij het doel van de leerroutes; een diversiteit in het aanbod, waarbij wordt gestreefd naar het hoogst haalbare niveau (in principe B1).

Niet alleen in de inzet van de taaltrajecten, maar ook in ander cursusaanbod zien we verschillen in hoe gemeenten dit inrichten. Zo zit er in de invulling van het PVT veel variatie, waarbij bijvoorbeeld soms gastsprekers worden uitgenodigd of activiteiten met lokale organisaties worden ingezet. Ook de invulling van de MAP verschilt tussen gemeenten, waarbij soms stages of werkervaringsplekken worden ingezet, maar andere gemeenten andere manieren kiezen om mensen voor te bereiden op de arbeidsmarkt, zoals bedrijfsbezoeken of trainingen. Ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding

geldt dat er een grote variatie zit in de duur dat deze ondersteuning wordt aangeboden; dit verschilt tussen de zes maanden en drie jaar. Duidelijk is dus dat er verschillen zijn in de vormgeving van het inburgeringsaanbod, veel minder is bekend over welke varianten beter werken of tot meer effecten leiden.

Gemeenten verschillen van elkaar in de mate waarin instrumenten zelf door de gemeente worden uitgevoerd in verhouding tot wat wordt uitbesteed. De taaltrajecten worden in alle gemeenten door externen aangeboden. Voor diverse andere ondersteuningsvormen, zoals het financieel ontzorgen, begeleiding naar financiële zelfredzaamheid en maatschappelijke begeleiding geldt dat sommige gemeenten dit zelf uitvoeren en andere gemeenten ervoor kiezen om dit uit te besteden. Voordelen van uitbesteden kunnen zijn dat er veel expertise en deskundigheid aanwezig is bij andere organisaties ten aanzien van het ondersteunen van inburgeraars, wat de kwaliteit van de begeleiding ten goede kan komen, zoals ook benadrukt werd in de werksessies. Nadelen hebben bijvoorbeeld te maken met knelpunten in de gegevensuitwisseling tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisaties.

Invulling van de regierol op casusniveau

Voor het invullen van de regierol is het van belang dat gemeenten de inburgering zo veel mogelijk verbinden met andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein en afstemming zoeken met externe partners. Op verschillende onderdelen van de inburgering geven gemeenten ook vorm aan deze samenwerking. Zo betrekken gemeenten voor de brede intake informatie van andere partijen, zoals uitvoerders van maatschappelijke begeleiding en taalscholen. Aanbieders van de inburgeringstrajecten worden bijvoorbeeld betrokken om mee te denken over wanneer wisselingen in routes of afschalen ingezet kunnen worden. De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid wordt vaak aangevuld door de begeleiding vanuit de sociale dienst (budgetcoach of cursus) of vanuit een (sociaal-)werkbedrijf of kredietbank. Sommige gemeenten bieden extra financiële ondersteuning aan door middel van de inzet van schuldhulpverlening in het wijkteam. Voor een goede overdracht van de opvang naar de start van de inburgering in de gemeente is afstemming met het COA van belang. In de praktijk komt dit echter niet altijd van de grond. Zo worden de klantprofielen opgesteld in het azc niet altijd optimaal gebruikt en worden er weinig driegesprekken gehouden.

Gemeenten zeggen dat er relatief veel inspanningen zijn gemoeid met het contact met aanbieders en samenwerkingsgemeenten en dat dit tot kosten leidt. Het gaat bijvoorbeeld om het bespreken van de voortgang van individuele trajecten met taalaanbieders en het bespreken van knelpunten (bijvoorbeeld hoog verzuim) waarvoor oplossingen moeten worden gevonden. Hier is extra overleg en afstemming met externe partijen voor nodig.[252]

Het volgen en waar nodig bijsturen van het inburgeringstraject vindt plaats via de voortgangsgesprekken. Deze voortgangsgesprekken worden door alle gemeenten uitgevoerd, zo goed als altijd vinden ze binnen de gemeente zelf plaats en wordt deze taak niet uitbesteed. De begeleiding is gericht op het bepalen hoe de voortgang van de inburgering verloopt (op basis van het PIP), of er ondersteuning of bijstelling nodig is en op het oplossen van problemen die het inburgeringstraject beïnvloeden. In het monitoren en bijsturen van de voortgang betrekken consulenten ook signalen vanuit andere gemeentelijke afdelingen, zoals van Werk & Inkomen en de Wmo. Gemeenten vinden dat ze over het algemeen goed zicht hebben op de voortgang van het inburgeringstraject. Een deel van de inburgeraars voelt zich goed ondersteund en geholpen door gemeenten bij praktische zaken en persoonlijke doelen. Anderen ervaren juist druk of een gebrek aan opvolging en onvoldoende informatie. Inburgeraars hebben behoefte aan goede informatievoorziening vanuit gemeenten over de inburgering, maar ook over mogelijkheden voor werk en studie.

Uitvoeringskosten van gemeenten en ervaringen met de bekostigingssystematiek

Voor het uitvoeren van de inburgering maken gemeenten algemene en directe uitvoeringskosten. In 2024 tellen deze kosten op tot circa 145 à 161 miljoen euro. De uitvoeringskosten worden gedekt uit de algemene middelen; uit het gemeentefonds en eigen middelen. Voor de algemene en directe uitvoeringskosten zetten gemeenten in 2024 de gehonoreerde middelen in het gemeentefonds voor de uitvoering van de Wi2021 meer dan volledig in. Het hogere niveau van de uitvoeringskosten (145 à 161 miljoen euro) in 2024 ten opzichte van de structurele middelen in het gemeentefonds (81 miljoen euro) bedraagt circa 65 à 80 miljoen euro. De middelen in het gemeentefonds zijn destijds verstrekt op basis van een jaarlijkse raming van de instroom van inburgeraars van circa 19.600. Sindsdien liggen de instroomcijfers hoger. Daarnaast komt ook de directe inzet per inburgeraar hoger uit dan destijds geraamd. [253]

[252] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[253] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.

Behalve de uitvoeringskosten maken gemeenten kosten voor de leerroutes en individuele voorzieningen. Deze kosten dekken gemeenten vanuit de specifieke uitkeringen Inburgering (SPUKs). De kosten voor leerroutes en individuele voorzieningen voor asielmigranten waren in 2024 iets lager dan de omvang van de specifieke uitkeringen. Bijna zestig procent van de gemeenten geeft aan het kwaliteitsniveau van de uitvoering af te stemmen op de beschikbare financiële ruimte. Gemeenten sturen daarbij actief op kosten door scherpe prijsafspraken met aanbieders van individuele voorzieningen te maken en de SPUK-voorwaarden als leidend financieel kader te gebruiken. Slechts een op de acht gemeenten verwacht nog uit te komen met de beschikbare SPUK-middelen bij nieuwe aanbestedingen.[254]

Wat betreft de huidige bekostigingssystematiek beoordeelt iets minder dan de helft van de gemeenten dit met een voldoende. Dit duidt op een overwegend kritische houding ten aanzien van de huidige financieringswijze. Gemeenten geven de voorkeur aan één geldstroom en zouden het budget voor uitvoering en voorzieningen bij voorkeur willen uitdrukken in een bedrag per inburgeraar dat drie (of vier) jaar beschikbaar is.[255]

5.2.2 Eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars

In de Wet inburgering 2021 blijven inburgeraars zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Zo zijn ze verplicht om mee te werken aan de brede intake en om de afspraken die zijn gemaakt in het PIP na te komen. Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk voor het deelnemen aan de lessen en voor het leveren van voldoende inspanningen om te voldoen aan de inburgeringsplicht en het examen te behalen. Ook zijn inburgeraars zelf verantwoordelijk voor het aanmelden voor de examens. Inburgeraars hebben de mogelijkheid om zich vrij uit te spreken over wensen en mogelijkheden ten behoeve van de invulling van het inburgeringstraject.

Behoefte aan eigen zeggenschap

Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Veel inburgeraars zijn gemotiveerd voor de inburgering en willen graag werken aan een goede toekomst in Nederland. Er zijn echter ook factoren die de motivatie kunnen belemmeren. Lang wachten kan leiden tot een verlies van motivatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om het wachten tussen de voorinburgering en het daadwerkelijk inburgeren, maar ook om te starten met de inburgeringscursus of voor het doen van examens. Ook werkt het belemmerend dat sommige inburgeraars niet goed weten wat er van hen wordt verwacht ten aanzien van de inburgering. Daarnaast vindt een deel van de inburgeraars de inburgeringscursus moeilijk, onder andere omdat ze veel moeten leren in een korte tijd. Verder hebben sommige inburgeraars het gevoel weinig autonomie te hebben, bijvoorbeeld om een andere aanpak of taalschool te kiezen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de motivatie en laat zien dat inburgeraars behoefte hebben aan eigen zeggenschap over hun inburgeringstraject.

Andere belemmerende factoren in de inburgering hebben te maken met praktische knelpunten, zoals het niet goed aansluiten van lestijden of vanwege het moeilijk combineren van de inburgering met werk en zorgtaken. Deze knelpunten kunnen leiden tot verzuim tijdens het traject.

Inburgeraars ervaren het positief als ze eigen zeggenschap ervaren wat betreft de keuze voor de leerroute. Ook noemen inburgeraars ten aanzien van het financieel ontzorgen en de maatschappelijke begeleiding dat ze graag de kennis en vaardigheden willen ontwikkelen om zelf taken te kunnen uitvoeren en zelfstandig hun weg in de Nederlandse samenleving te vinden.

Verschil in eigen verantwoordelijkheid en in ervaringen tussen asielstatushouders en gezins- en overige migranten

Gezins- en overige migranten hebben de eigen verantwoordelijkheid om hun inburgeringstraject te selecteren en bekostigen. Dit geldt niet voor deelname aan het PVT en de MAP. De verschillen in de inrichting van de Wi2021 voor asielstatushouders en gezins- en overige migranten vertalen zich ook in verschillende ervaringen van deze groepen.

Een deel van de gezins- en overige migranten ziet de inburgering eerder als een onderbreking dan als een voorbereiding op hun leven in Nederland. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die vertellen hun baan te hebben opgezegd om te kunnen deelnemen aan de inburgering. Gezins- en overige migranten zijn ook vaak minder tevreden over de inburgering dan asielstatushouders. Een onderdeel daarvan vormt de ondersteuning die zij van gemeenten ontvangen bij het vinden van passend inburgeringsaanbod. Veel gezins- en overige migranten ervaren een gebrek aan goede informatie, vooral over het

[254] Idem.
[255] Idem.

vinden van goedkope taalscholen, de stappen in het inburgeringsproces, hoe ze werk kunnen zoeken, en hoe ze een geschikte taalschool kiezen. Gemeenten zeggen zelf dat ze informatie verstrekken aan gezins- en overige migranten over het taalaanbod, maar slechts een kwart van de gemeenten geeft ook daadwerkelijk inhoudelijk advies.[256]

Gezins- en overige migranten hanteren een grote variëteit aan manieren om de taal te leren. Dit doen ze via een taalschool, via een online aanbod, zelfstudie of via hun directe omgeving (partner, vrienden en familie). Veel gezins- en overige migranten merken dat ze de stap van A2 naar B1 moeilijk vinden, maar passen dan ook vaak hun leerstrategie aan. Als ze eerst uitgingen van alleen zelfstudie, kiezen gezins- en overige migranten in sommige gevallen ook voor een aanvullende taalcursus bij een taalschool. Dit doen ze als ze merken dat het nodig is om het taalniveau te halen. De zoektocht naar een taalschool wordt door een deel van de gezins- en overige migranten als moeilijk ervaren.

In de selectie van hun inburgeringstraject vinden gezins- en overige migranten kosten de belangrijkste factor. Soms kiezen ze voor goedkopere alternatieven om schulden te vermijden. Daarentegen ervaren asielstatushouders soms een gebrek aan keuzevrijheid voor taalaanbieders door de contracten die gemeenten hebben met taalaanbieders. Dit geldt niet voor gezins- en overige migranten, aangezien deze verantwoordelijkheid bij henzelf ligt.

De betaalbaarheid voor gezinsmigranten blijft een punt van aandacht. Door de hogere taaleisen (B1 in plaats van A2) vergt het traject meer lesuren en dus hogere kosten. In de praktijk blijkt dat veel gezinsmigranten terughoudend zijn in het aangaan van een lening. Sommige kiezen daarom voor zelfstudie. Bovendien is de Onderwijsroute voor gezinsmigranten financieel vrijwel onhaalbaar. Ook voor de Z-route geldt dat deze route voor gezins- en overige migranten duur is, aangezien mensen verplicht zijn om 800 uur aan taallessen te volgen bij een taalschool die een Blik op Werk-keurmerk heeft. De meeste gezins- en overige migranten volgen daarom de B1-route, ook als dat qua potentie mogelijk niet optimaal is. Aanbieders maken zich zorgen over de betaalbaarheid en wijzen op risico's als uitval of te late aanmelding met mogelijke termijnoverschrijding tot gevolg.[257]

5.3 Marktwerking in de praktijk

Via het principe van marktwerking zou de concurrentie tussen aanbieders moeten leiden tot betere kwaliteit, lagere prijzen en een efficiënte inzet van beschikbare middelen. Uit de evaluatie van de Wi2013[258] kwam echter een aantal knelpunten naar voren ten aanzien van de marktwerking in de inburgering. Zo waren er signalen dat er onder de Wi2013 sprake was van onvoldoende kwaliteit van het aanbod en waren aanbieders in verhouding tot een focus op de kwaliteit vooral gericht op de kosten. Verder was er in de praktijk weinig keuze in het aanbod en was er vooral sprake van standaardtrajecten. Om tegemoet te komen aan deze knelpunten zijn er in de Wi2021 verschillende wijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de inrichting van de markt. Zo hebben de gemeenten een regierol gekregen, wat het mogelijk maakt om de inkoop van trajecten te reguleren en de afstemming tussen vraag en aanbod te bewaken. In deze paragraaf zetten we op een rij welke ervaringen er tot nu toe zijn binnen de Wi2021 met de marktwerking.

5.3.1 Het inburgeringsaanbod: dekking, spreiding en ervaren kwaliteit

Sinds de invoering van het nieuwe stelsel is het aanbod inburgeringstrajecten bijna volledig dekkend in heel Nederland. In het eerste jaar na de start van de Wi2021 werd geconstateerd dat een groot deel van het beoogde aanbod beschikbaar was, maar dat met name de MAP, de Onderwijsroute en het participatiegedeelte van de Z-route nog niet in iedere gemeente waren gerealiseerd.[259] Inmiddels is er sprake van een vrijwel landelijk dekkend stelsel op alle onderdelen, waarbij in 95 procent van de gemeenten gebruik wordt gemaakt van de Onderwijsroute op mbo-niveau. Ook alfabetiseringscursussen zijn vrijwel overal ingericht: 96 procent van de gemeenten biedt alfabetisering binnen de Z-route en driekwart binnen de B1-route. Wel blijkt dat in slechts 58 procent van de gemeenten de Onderwijsroute richting een wo-opleiding beschikbaar is. Voor de hbo Onderwijsroute is dit 73 procent. Waar onderdelen van de Onderwijsroute in gemeenten niet beschikbaar zijn, worden individuele maatwerktrajecten ingezet bij andere gemeenten.[260]

[256] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[257] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[258] Blom et al. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Significant Public.
[259] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.
[260] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.

Het aantal aanbieders op de inburgeringsmarkt is de afgelopen jaren flink afgenomen, waardoor de markt nu in handen is van een kleiner aantal partijen. Het aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk is sinds de invoering van de Wet inburgering 2021 met ruim een kwart gedaald tot 137 aanbieders in 2025.[261] De redenen voor stoppen met het aanbieden van de cursussen verschillen per aanbieder, maar sommige aanbieders vonden dat ze geen aanbod konden leveren vanwege de gestelde eisen van sommige gemeenten of ze kregen geen contracten meer van gemeenten. Het niet meer aanbieden van de cursussen was deels ingegeven doordat zij asielstatushouders in de B1- of Z-route niet (meer) wilden of konden bedienen.[262] Daarnaast was het voor kleine, niet-gecontracteerde aanbieders moeilijk om voldoende deelnemers te vinden en hun doelgroep uit te breiden.[263] Ondanks de daling in aantallen aanbieders is het klanttevredenheidscijfer van inburgeraars over de aanbieders hoog en stabiel (gemiddeld 8,4 in 2024, gelijk aan voorgaande jaren), wat een signaal is dat de marktwerking zoals georganiseerd in de Wi2021 samengaat met een goede ervaren kwaliteit van het aanbod.[264]

5.3.2 Rol van gemeenten in de inkoop

Het overgrote deel van de gemeenten sloot zich bij de start van Wi2021 aan bij een samenwerkingsverband voor de inkoop van het inburgeringsaanbod. Zo werkt ongeveer 85 procent van de gemeenten samen met andere gemeenten. Met name kleinere gemeenten kiezen er vrijwel allemaal voor om samen in te kopen. Zo kozen 95 procent van de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners ervoor om samen te werken. Grote steden verzorgen relatief vaker zelfstandig een aanbesteding. Voor de B1- en Z-route werken gemeenten vaak in kleinere verbanden van twee tot tien gemeenten. Bij de Onderwijsroute zijn vaker grotere samenwerkingsverbanden actief, waarin tien of meer gemeenten deelnemen. Wat betreft de duur van de samenwerking blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten samenwerkingsverbanden heeft opgezet die bedoeld zijn voor middellange termijn (drie tot vier jaar). Een klein deel heeft gekozen voor kortdurende samenwerking tot maximaal twee jaar. Deze kortdurende afspraken komen het meest voor bij de Onderwijsroute (18%). Gemeenten geven de voorkeur aan meerjarige samenwerking met mogelijke verlengingen om continuïteit te waarborgen.[265]

Zowel gemeenten als aanbieders zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking rondom de inkoop. De samenwerking tussen gemeenten als inkopers en aanbieders kenmerkt zich door regelmatig overleg over voortgang, maar beperkte inhoudelijke bemoeienis van gemeenten. Zo houden veel gemeenten vooral toezicht op individueel niveau en via rapportages. Gemeenten vertrouwen vaak op het keurmerk en geven ook het vertrouwen in de aanbieder als reden om verder geen eisen te stellen. Een soepele samenwerking ontstaat vooral door structureel overleg en heldere afspraken over rollen, bijvoorbeeld via ketenoverleggen.[266] Tegelijk blijkt uit de werksessies dat aanbieders soms extra tijd moeten steken in afstemming met gemeenten, juist omdat gemeentelijke medewerkers vaak minder inhoudelijke kennis hebben en regelmatig wisselen. Hierdoor moeten aanbieders veel toelichten en uitleggen.[267]

5.3.3 Tarieven van de leerroutes

De tarieven van de leerroutes liggen in een bandbreedte van circa 9.700 euro tot 12.200 euro (op basis van een weging van het aantal deelnemers per leerroute op landelijk niveau). Gemeenten die minder inburgeraars in begeleiding hebben, hebben gemiddeld hogere trajectprijzen. Bij samenwerking van gemeenten in de inkoop kunnen aanbieders vermoedelijk schaalvoordelen behalen. Bij gemeenten die de inkoop alleen op eigen inburgeraars hebben afgestemd zijn hogere trajectprijzen afgesproken.[268] Veel gemeenten kopen het inburgeringsaanbod in de praktijk ook in via een samenwerkingsverband, waardoor deze schaalvoordelen in de praktijk ook optreden.

De kosten van de leerroutes voor gemeenten liggen circa 10 procent lager dan de beschikbare middelen uit specifieke uitkeringen. Daarbij moet wel vermeld worden dat het kostenniveau is gebaseerd op gemaakte (prijs)afspraken, uitgaande van een gemiddelde inburgeringsduur van drie jaar. De inkoop van de leerroutes is in belangrijke mate financieel gestuurd

[261] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[262] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[263] Blom, M., Huisman, M., Geerts, L., Zwanepol, M., & van der Laan, S. (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023*. Significant Public.
[264] Idem.
[265] Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.
[266] Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., Van Der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt thema: Samenwerking derde meting - 2024*. Significant Public.
[267] Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.
[268] Idem.

zodat gemeenten hebben kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Wi2021.[269] Gemeenten hebben signalen ontvangen van aanbieders dat de tariefafspraken niet meer aansluiten bij de kostprijzen, wat te maken heeft met gestegen uurkosten van docenten, hoger verzuim dan van te voren verwacht, verlengingen bij deelnemers, toegenomen huurkosten van opleidingslocaties en administratieve lasten die in het kader van de Wi2021 aanzienlijk hoger zijn dan van te voren verwacht. De verwachting is dat de kosten voor de leerroutes in nieuwe aanbestedingen hoger zullen uitpakken.[270] In de praktijk lijkt de marktwerking via de inkoop van gemeenten tot relatief lage prijzen te leiden, al staan de kosten van de leerroutes wel onder druk.

[269] Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.
[270] Idem.

6. Reflectie op de bevindingen

Tussenstand Wi2021 medio 2025

REGIOPLAN

6 Reflectie op de bevindingen

In dit hoofdstuk reflecteren we op de belangrijkste inzichten die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Belangrijke keuzes die in de Wi2021 zijn gemaakt betreffen het beleggen van de regierol bij gemeenten, de inzet op het bereiken van een hoger taalniveau (B1-niveau t.o.v. A2-niveau in de Wi2013), de inrichting van verschillende leerroutes en het beleggen van verschillende verantwoordelijkheden bij asielstatushouders en bij gezins- en overige migranten. We geven hier een beschouwing op hoe deze onderdelen van het inburgeringsstelsel in de praktijk werken. Tot slot reflecteren we op afhankelijkheden in het stelsel die van invloed zijn op de werking en efficiëntie van de inburgering.

6.1 Het beleggen van de regierol bij de gemeenten

In tegenstelling tot de Wi2013 ligt in de Wi2021 de regierol van de inburgering bij gemeenten. Door de regie bij gemeenten te beleggen, worden zij ook in staat gesteld om de inburgering te verbinden met andere delen van het sociaal domein waar zij voor verantwoordelijk zijn. Een belangrijke vraag is of gemeenten de regie in de praktijk ook voeren en of er voldoende randvoorwaarden aanwezig zijn voor een goede regievoering.

Gemeenten pakken de regierol actief op

Gemeenten vinden de regierol goed bij zich passen. In de praktijk voeren ze ook regie op zowel overkoepelend niveau als casusniveau. Sinds de invoering is er sprake van een vrijwel landelijk dekkend stelsel op alle onderdelen en voor het grootste deel van de inburgeraars kan een passende route worden ingezet. Verder leggen gemeenten verbindingen tussen de inburgering en andere domeinen, waaronder werk en inkomen en het sociaal domein, wat de integraliteit van de inburgering bevordert. In een groot deel van de gemeenten is de begeleiding bij het inburgeringstraject ook in dezelfde hand als de begeleiding in het kader van de Participatiewet. Daarnaast zoeken gemeenten in de begeleiding afstemming met externe partners. De samenwerking en afstemming met partners wordt wel als tijdrovend ervaren.

In alle gemeenten vinden voortgangsgesprekken plaats met inburgeraars. Over het algemeen hebben gemeenten goed zicht op de voortgang van het inburgeringstraject en is er veelal oog voor de persoonlijke situatie en mogelijkheden van de inburgeraars. Grotere gemeenten hebben veelal meer mogelijkheden om aan te sluiten bij verschillende behoeften van inburgeraars, bijvoorbeeld door binnen een leerroute meerdere niveaus te creëren.

Dat gemeenten actief invulling geven aan de regierol, wil overigens niet zeggen dat inburgeraars zelf geen behoefte hebben aan eigen zeggenschap over de inburgering. Zo vinden inburgeraars het zelf ook belangrijk om eigen keuzes te kunnen maken en zijn zij met name positief over de begeleiding als zij daar ook autonomie in ervaren.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van de leerroutes voor asielstatushouders. De meeste gemeenten werken samen met andere gemeenten in de inkoop. Aanbieders kunnen hier vermoedelijk schaalvoordelen mee behalen en samenwerking in de inkoop leidt tot lagere trajectprijzen. Zowel gemeenten als aanbieders zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking rondom de inkoop. Aanbieders geven echter aan dat de tariefafspraken niet meer aansluiten bij de kostprijzen, wat te maken heeft met gestegen uurkosten van docenten, hoger verzuim dan van tevoren verwacht, verlengingen bij deelnemers, toegenomen huurkosten van opleidingslocaties en administratieve lasten die in het kader van de Wi2021 aanzienlijk hoger zijn dan van tevoren verwacht. In de praktijk lijkt de marktwerking via de inkoop van gemeenten tot relatief lage prijzen te leiden, maar staan de kosten van de leerroutes wel onder druk en is het de verwachting dat deze kosten in nieuwe aanbestedingen hoger zullen uitpakken.

Gemeenten komen niet uit met de uitvoeringskosten

Een kanttekening bij de invulling van de regierol is dat gemeenten hogere uitvoeringskosten voor de inburgering hebben dan de structurele middelen in het gemeentefonds. Dit heeft ten eerste te maken met de hogere instroom van inburgeraars dan van tevoren was verwacht. Zo is de totale jaarlijkse instroom van asielstatushouders toegenomen van 18.708 ingestroomde asielstatushouders in 2022 tot 24.162 asielstatushouders in 2024. Wat betreft de jaarlijkse instroom van gezins- en overige migranten zien we dat de instroom in 2023 is toegenomen ten opzichte van 2022 (van 7.370 gezins- en overige migranten in 2022 naar 13.887 gezins- en overige migranten in 2023), maar dat dit vervolgens weer wat afneemt in 2024 tot in totaal 12.084 gezins- en overige migranten. Deze instroom kende af en toe piekmomenten, wat het moeilijk maakt om het inburgeringsaanbod af te stemmen op de (veranderende) vraag.

De instroom in de inburgering is hoger dan verwacht, wat maakt dat gemeenten niet uitkomen met de uitvoeringskosten. Daarnaast blijkt ook dat de directe inzet aan uitvoeringskosten per inburgeraar hoger is dan van tevoren geraamd. Gemeenten zijn bijvoorbeeld meer tijd kwijt aan de brede intake, voortgang en handhaving dan ingeschat bij de start van de

Wi2021. Het zijn vooral gemeenten met relatief weinig begeleide inburgeraars die meer uitvoeringskosten hebben in verhouding tot de middelen die ze in het gemeentefonds gehonoreerd krijgen.

Mede als gevolg van het financieringstekort is het gebrek aan capaciteit in gemeenten een knelpunt voor de uitvoering van de inburgering. Inburgeringsconsulenten ervaren veelal een (te) hoge caseload, wat belemmerend werkt voor het goed kunnen inzetten van maatwerk. De uitvoering van de participatiecomponent is bijvoorbeeld in de praktijk ingewikkeld om uit te voeren, onder andere omdat het veel individueel maatwerk vereist en het zoeken naar geschikte participatieplekken arbeidsintensief is. Behalve de hoge uitvoeringskosten, zou het capaciteitsgebrek in gemeenten overigens ook te maken kunnen hebben met het moeilijk kunnen vinden van geschikte inburgeringsconsulenten. In de onderzoeken die in het kader van de monitoring en evaluatie van de Wi2021 zijn uitgevoerd, komen echter geen aanwijzingen naar voren van arbeidsmarktproblemen wat betreft het aantrekken van consulenten in gemeenten voor de uitvoering van de inburgering.

Focus van gemeenten op verbetering en doorontwikkeling

Sinds de start van de Wi2021 zijn gemeenten continu bezig met het bijsturen van de inburgering. Gemeenten benutten daarvoor de beleidsvrijheid die het stelsel biedt. Oog hebben voor verbetermogelijkheden van de inburgering is ook in lijn met de beoogde opzet van de Wi2021 als lerend stelsel. Diverse casestudies die in het kader van de monitoring en evaluatie van de Wi2021 zijn uitgevoerd en zijn beschreven, laten ook mooie voorbeelden zien van hoe gemeenten in samenwerking met partners bezig zijn met leren in de uitvoering en met de doorontwikkeling van het aanbod.

6.2 Inzetten op taalniveau B1

Een van de beleidsdoelen van de Wi2021 betreft dat inburgeraars het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken, in principe niveau B1. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek valt nog weinig te zeggen over het daadwerkelijk behalen van het B1-niveau. Wel kunnen we cijfers laten zien over het aantal inburgeraars dat examen op B1- of B2-niveau heeft afgelegd en kunnen we reflecteren op de mate waarin het B1-niveau aansluit bij de mogelijkheden van inburgeraars.

Relatief veel mensen doen examen op B1-niveau of hoger

Van de eerste inburgeraars die onder de Wi2021 vallen en die examen hebben gedaan, hebben relatief veel dat op B1-niveau of hoger gedaan. Van zowel de asielstatushouders als de gezins- en overige migranten die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden en die een of meerdere examens hebben afgelegd, heeft ongeveer twee derde dit op B1- of B2-niveau gedaan. De overige inburgeraars die een examen hebben afgelegd, hebben dit op A2-niveau gedaan. De meeste inburgeraars zijn nog bezig met inburgeren. Het is dan ook nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de mate waarin inburgeraars daadwerkelijk de Nederlandse taal op B1-niveau beheersen.

B1-niveau sluit niet altijd aan bij de mogelijkheden van inburgeraars

Het merendeel van de inburgeraars neemt deel aan de B1-route; de route die gericht is op het beheersen van het Nederlands als Tweede Taal op niveau B1. Voor asielstatushouders geldt dat ruim de helft van de inburgeraars deelneemt aan deze route en voor gezins- en overige migranten geldt dit voor ruim negen op de tien. Taalaanbieders schatten in dat een aanzienlijk deel van de inburgeraars na 600 uur taalonderwijs zal afschalen van B1- naar A2-niveau. De verwachting is dan ook dat niet voor alle inburgeraars die de B1-route volgen dit niveau haalbaar zal zijn. Met name veel moeten leren in een korte tijd, de combinatie van werk en zorgtaken, lestijden die niet aansluiten en gezondheidsproblemen worden genoemd als factoren die de inburgering moeilijk maken.

Aan de Z-route nemen ongeveer drie op de tien inburgeraars deel die asielstatushouder zijn en een veel kleiner deel van de gezins- en overige migranten. De Z-route is gericht op het verwerven van de Nederlandse taal met streefniveau A1. Van de deelnemers aan de Z-route is dan ook niet de verwachting dat zij het B1-niveau zullen behalen. Wel moet de route ertoe bijdragen dat mensen op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren en moet de Z-route hun voldoende handvatten meegeven om in Nederland zelfstandig hun weg te kunnen vinden. Ten opzichte van de Wi2013 is in de Wi2021 de Z-route in de plaats gekomen voor een groot deel van de ontheffingen.

6.3 Verschillende leerroutes

Vanuit het idee dat een divers inburgeringsaanbod beter aansluit bij de wensen en mogelijkheden van verschillende groepen inburgeraars zijn in de Wi2021 verschillende leerroutes ingezet: de B1-route, Onderwijsroute en de Z-route. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek geven we hier een beschouwing op de vraag of een diversiteit aan aanbod ook aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van inburgeraars.

Diversiteit in aanbod, maar ook in ervaringen

De drie leerroutes worden in de praktijk aangeboden. Het tekort aan NT2-docenten en de afname van het aantal aanbieders in de B1- en Z-route zijn wel aandachtspunten voor de continuïteit van het aanbod voor de toekomst. Binnen de leerroutes wordt maatwerk toegepast via differentiatie binnen trajecten. Er wordt bijvoorbeeld gedifferentieerd in tempo en niveau en er worden avondlessen aangeboden. Dit gebeurt vooral in de B1-route. In de Onderwijsroute zijn er veelal geen mogelijkheden voor het volgen van avond- of weekendonderwijs. In de Z-route wordt veelal maatwerk ingezet, bijvoorbeeld door het aanbieden van zowel groepsbijeenkomsten als individuele trajecten. De participatiecomponent betreft meestal individueel maatwerk. In de mogelijkheden om maatwerk te bieden, zien we verschillen tussen gemeenten optreden. Grote gemeenten hebben als gevolg van schaalvoordelen meer mogelijkheden om maatwerk te bieden dan kleinere gemeenten.

Behalve dat er een diversiteit in aanbod is, valt op dat ook de ervaringen van inburgeraars in de diverse routes uiteenlopen. Zo zijn deelnemers aan de Onderwijsroute gemiddeld gezien het meest tevreden over het inburgeringsaanbod. Van de inburgeraars in de Onderwijsroute is 78 procent (heel) tevreden, in vergelijking met 61 procent van de inburgeraars in de B1- en Z-route Ondanks dat er in de B1-route en Z-route wordt gedifferentieerd in tempo en niveau, noemen deelnemers aan deze routes meer behoefte te hebben aan maatwerk. In de B1-route vinden sommige inburgeraars het taalniveau te laag, terwijl anderen juist liever onderwijs zouden volgen gericht op een lager taalniveau. In deze route hebben sommige deelnemers daarom behoefte aan meer mogelijkheden om de taal op een ander niveau dan B1 te leren. Wat betreft de Z-route zijn er grote verschillen in leeftijd, leertempo en geletterdheid. Hierdoor zijn er inburgeraars die zich geremd voelen door andere deelnemers. Deelnemers aan de Z-route vinden inburgering het vaakst moeilijk. De belangrijkste reden hiervoor is dat er veel moet gebeuren in een korte tijd.

Knelpunten in wat inburgeraars nodig hebben

Een groot deel van de inburgeraars (70% van de asielstatushouders en ruim de helft van de gezins- en overige migranten) is tevreden met de leerroute die ze moeten volgen. Maar gemeenten kunnen tijdens het inburgeringstraject niet altijd alle randvoorwaarden bieden die inburgeraars nodig hebben. Dit gaat bijvoorbeeld om kinderopvang of vve. Door wachttijden in de kinderopvang kunnen jonge kinderen van inburgeraars vaak niet terecht. Een deel van de inburgeraars vindt dat ze veel moeten leren in een korte tijd en ervaren praktische knelpunten, bijvoorbeeld bij het combineren van inburgering met werk en zorgtaken. Dit zorgt voor vertraging van het inburgeringstraject en voor knelpunten bij de uitvoering van dualiteit.

Belang van dualiteit wordt onderkend, maar daar uitvoering aan geven is een uitdaging

Gemeenten onderschrijven het belang van het combineren van taal en participatie en in de praktijk worden ook de diverse instrumenten ingezet die beogen bij te dragen aan dualiteit. Hoewel er voorbeelden zijn van grote gemeenten die de participatiecomponent inzetten binnen de B1-route, wordt dit vooral ingezet binnen de Z-route. Vanuit de Wi2021 worden er ook alleen middelen beschikbaar gesteld voor de inzet van de participatiecomponent binnen de Z-route. In de praktische uitvoering zijn er verschillende obstakels die dualiteit belemmeren. Zo is het lastig om voldoende lokale participatieplekken te vinden en is het op zoek gaan voor individuele inburgeraars naar geschikte participatieplekken arbeidsintensief voor gemeenten. Dit belemmert de effectiviteit van de inzet op dualiteit in de praktijk.

6.4 Andere inrichting voor asielstatushouders en gezins- en overige migranten

Gezins- en overige migranten hebben de eigen verantwoordelijkheid om hun inburgeringstraject te selecteren en bekostigen. De inkoop en bekostiging van het inburgeringstraject wordt voor asielstatushouders gedaan door de gemeenten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat asielstatushouders andere ervaringen hebben met de inburgering dan gezins- en overige migranten. We reflecteren hier op de vraag of deze verschillende ervaringen ook te maken hebben met de andere manier waarop het stelsel is ingericht voor deze groepen inburgeraars.

Asielstatushouders en gezins- en overige migranten kijken anders aan tegen de meerwaarde van de inburgering

Asielstatushouders vinden vaker dan gezins- en overige migranten dat de inburgering hen voorbereidt op een baan en dat zij door de inburgering meer kans hebben om te werken op hun eigen niveau. Een deel van de gezins- en overige migranten heeft twijfels over de mate waarin de inburgering hen helpt bij de voorbereiding op hun leven in Nederland. Gezins- en overige migranten zijn ook gemiddeld gezien minder tevreden over de intake en de begeleiding van gemeenten dan geldt voor asielstatushouders. Consulenten ervaren in de praktijk regelmatig weerstand tegen de inburgering bij deze groep en komen moeilijker met hen in contact dan geldt voor asielstatushouders.

De gezins- en overige migranten moeten zelf hun inburgeringstraject selecteren en bekostigen. Dit maakt de rol van de gemeente voor deze groep kleiner dan voor asielstatushouders. Dit kan deels verklaren waarom het contactleggen met gezins- en overige migranten veelal moeizamer verloopt dat bij asielstatushouders. Een andere factor betreft dat gezins- en overige migranten vaak een gebrek aan informatie hebben over wat de inburgering inhoudt en wat de verwachtingen en plichten zijn.

Andere ervaringen met de informatievoorziening en dienstverlening

Als gevolg van de andere inrichting van de inburgering voor gezins- en overige migranten en asielstatushouders verloopt de dienstverlening aan deze groepen ook niet hetzelfde. Gemeenten zetten voor asielstatushouders gemiddeld circa 30 uur in voor de voortgangsgesprekken en handhaving en voeren gemiddeld tien voortgangsgesprekken. De ureninzet is voor gezins- en overige migranten gemiddeld 17 uur per inburgeraar, waarin gemeenten gemiddeld 6,7 voortgangsgesprekken voeren per gezins- of overige migrant. Wel geven deze migranten aan behoefte te hebben aan betere informatievoorziening over de inburgering en noemen soms dat ze tegenstrijdige informatie over de inburgering ontvangen vanuit verschillende kanalen. Mensen in deze groep hebben vooral behoefte aan betere informatie over het vinden van een goedkope en geschikte taalschool, wat er van hen wordt verwacht in de inburgering en hoe ze examens kunnen aanvragen. Ook willen ze graag meer informatie over praktische zaken en over het vinden van werk.

Verschillen in deelname aan de leerroutes en de betaalbaarheid voor gezins- en overige migranten

Gezins- en overige migranten nemen overwegend deel aan de B1-route, in veel mindere mate aan de Z-route en zo goed als niet aan de Onderwijsroute. Voor gezins- en overige migranten is de Onderwijsroute vrijwel niet te betalen. Ook voor de Z-route geldt dat dit voor gezins- en overige migranten duurder kan uitpakken dan de B1-route, aangezien mensen in de Z-route wel verplicht 800 uur aan taallessen moeten volgen bij een taalschool die het Blik op Werk keurmerk heeft, terwijl voor de B1-route geldt dat inburgeraars niet verplicht zijn om taalonderwijs te volgen. Om schulden te vermijden kiezen zij vaak ook voor goedkopere alternatieven voor het leren van de taal, zoals non-formeel leren, al passen ze veelal hun leerstrategie aan als ze het gevoel hebben dat ze anders niet kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht.

Niet alleen voor de Onderwijsroute en de Z-route, maar ook voor de B1-route geldt dat de betaalbaarheid een aandachtspunt is. Ten opzichte van de Wi2013 vergt deelname aan de B1-route in de Wi2021 meer lesuren en dus hogere kosten. Dit heeft te maken met de hogere taaleis (B1 in plaats van A2). Risico's op uitval en termijnoverschrijdingen onder gezins- en overige migranten zijn dan ook aanwezig.

6.5 Afhankelijkheden in het stelsel

In de Wi2021 doorlopen inburgeraars verschillende stappen in het inburgeringstraject die sterk van elkaar afhankelijk zijn. Als er bij één onderdeel sprake van vertraging is, loopt het gehele traject vaak vertraging op. Door ervaren obstakels om snel te kunnen starten met de inburgering kan het voor een groot deel van de asielstatushouders een jaar duren vanaf het moment dat ze inburgeringsplichtig worden totdat ze daadwerkelijk starten met de inburgeringscursus. Voor gezins- en overige migranten is deze termijn korter, aangezien zij niet starten in de COA-opvang, maar een periode van een half jaar tot de start van de cursus is ook geen uitzondering.

De ervaren obstakels in de eerste periode van de inburgering hebben veelal te maken met externe factoren. Zo zijn er lange doorlooptijden in de asielprocedure. Ook moeten asielstatushouders lang wachten voordat ze zich in een gemeente kunnen vestigen en is er sprake van veel verhuisbewegingen. Dit heeft tevens een effect op de mogelijkheden om snel te kunnen starten met de inburgering. Ook spelen verhuisbewegingen als gevolg van tijdelijke woonvoorzieningen en capaciteitsproblemen in de uitvoering bij zowel het COA als bij gemeenten een belemmerende rol wat betreft het tijdig kunnen starten met de inburgering.

Ook in de tweede fase van de inburgering, als de inburgeraars aan de slag gaan met het inburgeringstraject, ervaren deelnemers praktische knelpunten, zoals het niet goed aansluiten van lestijden of het moeilijk kunnen combineren van de inburgering met werk en zorgtaken. Daarnaast vinden veel inburgeraars de inburgering moeilijk. Deze knelpunten kunnen leiden tot een verlies van motivatie en tot verzuim, met als mogelijk gevolg een nog langer traject tot de afronding van de inburgering. Ook de wachttijden die er in de praktijk zijn om te kunnen starten met de inburgeringscursus en wachttijden om examen te kunnen doen, leiden tot vertragingen. Zowel onderlinge afhankelijkheden tussen opeenvolgende stappen binnen het stelsel als externe factoren hebben een grote invloed op de werking en op de efficiëntie van de inburgering.

B

Bijlagen

REGIOPLAN

Bijlagen

B.1 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer. (2017). *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013.*

Ansem, N. van, Lazeri, M., Velseboer, J., Witvliet, M., Aktas, F. & Frissen, N. (2024). *Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.

Bakker, L., Zwanepol, M., Van Der Maas-Vos, G., Kalisvaart, I., & Blom, M. (2020). *Evaluatie programma voorbereiding op inburgering.* Significant Public.

Besluit Wet inburgering 2021.

Blom, M., De Boer, M., Brouwers, H., Huisman, M., Van Der Tuin, I., & Visser, A. (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase Wet inburgering 2021.* Significant Public.

Blom, M., Huisman, M., Zwanepol, M., Van Der Laan, S., & Visser, A. (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt thema: Samenwerking derde meting - 2024*. Significant Public.

Blom, M., Huisman, M., Geerts, L., Zwanepol, M., & van der Laan, S. (2023). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Tweede meting – 2023.* Significant Public.

Blom et al. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Significant Public.

Bollen, D., Van Son, M., & Ploeg, B. (2025). *Rapportage Inburgering 2025: Inburgeraars en het zich thuis weten in Utrecht*. Onderzoek & Advies Gemeente Utrecht.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 26 augustus). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/statistiek-wet-inburgering--swi---2024?onepage=true

Clemens, I., & Zwanepol, M. (2024). *MKBA vroege start Gemeente Amsterdam rapport*. Significant Public.

Damen, R., Hekelaar, A., van Ikelen, Z., Moors, F., Rens, M., Watzeels, A., & Dagevos, J. (2024). *Op weg met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam.* Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., OBI, Watzeels, A., Bakker, L., & Lieneke Glas. (2023). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T. A., Yohannes, R., Acherrat, F., & Marit Schrooten. (2025). *De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële (zelf)redzaamheid.* Verwey-Jonker Instituut.

De Gruijter, M., Coenders, M., Van de Gevel, M., & Yenga, M. (2025). *Reflectie door experts op de tekst van de participatieverklaring*. Verwey-Jonker Instituut.

De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). *KIS-Monitor 2024.* Kennisplatform inclusief samenleven.

De Gruijter, M., Kool, T. A., & Dusault, Y. (2023). *KIS-Monitor 2023*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

De Gruijter, M., & Asmoredjo, J. (2021). Handreiking voor gemeenten voor de begeleiding van vrouwelijke statushouders en gezinsmigranten. Verwey-Jonker Instituut.

Engbersen, G., (WRR), Dagevos, J. (SCP), Jennissen R. (WODC), en Bakker L. (SCP/EUR), & Leerkes, A. (WODC). m.m.v. J. Klaver en A. Odé (Regioplan). (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielstatushouders*; WRR-Policy Brief 4, Den Haag: WRR.

Gemeenten Baarn, Bunschoten en Soest. (2024). *Evaluatie van de invoering Wet Inburgering 2021 in Baarn, Bunschoten en Soest*.

Huisman, M., Visser, A., resultaten Van Der Laan, S., & Blom, M. (2025). *Monitor en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vierde meting - 2025*. Significant public.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2025). *Inburgering van statushouders die langdurig in de asielopvang verblijven*. [Kamerbrief]

Konings, M., Wasser, M., List, M., Bedner, K., & Klei-Overklift Vaupel Kleyn (2025). *Maatschappelijke begeleiding. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. RadarAdvies.

Kootstra, A., Mogendorff, M., Pattianakotta, Z., Schöpping, L., Walz, G., Wasser, M., & Witkamp, A.(2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. RadarAdvies.

Maat, E., Huisman, M., Visser, A., Blom, M. (2025). *Bereik, resultaten en kosten voorinburgering*. Significant Public.

Memorie van Toelichting, Wet inburgering 2021.

Nijhof, W., van Dantzig, L., Chazan, A., van Leerdam, J., & van Rij, C. (2025). *Kosten Wet inburgering 2021. Deelonderzoek tussenevaluatie Wi2021*. Cebeon.

Slagman, A., Zwanepol, M., Huisman, M., Van Haaren, R., & Blom, M., (2023). *Stand van zaken aanbod onderwijsroute asielstatushouders*. Significant Public.

Wet inburgering 2021 (35.483). (z.d.). Eerste Kamer Der Staten-Generaal.
wetten.nl - Regeling - Wet inburgering 2021 - BWBR0044770. (2023, 1 januari)
wetten.nl - Regeling - Besluit inburgering 2021 - BWBR0045555. (2025, 10 juli)
Velseboer, J., van Ansem, N., Witvliet, M., Lafay, S., & Aktas, F. (2024*). Onderzoek perspectief inburgeraars. Uitkomsten 2023 – 2024.* Regioplan en OpenEmbassy.
Younes, Y., Van Alphen, C., Aktas, F., Shawki, S., Tielens, P., & Frissen, R. (2024). *Tussenevaluatie Nieuwe Wet Inburgering 2021 in Nijmegen*. OpenEmbassy & De Spiegel Onderzoek.
Zwanepol, M., Onstenk, A., Laan, S. van D., Maas, G. van D., Huisman, M., & Blom, M. (2022). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022*. Significant Public.

B.2 Deelnemers werksessies uitvoering Wi2021 in de praktijk

Werksessie 1: Voorbereiding op de inburgering
Aanwezigen: 6 medewerkers van gemeenten, 1 vertegenwoordiger van DUO, 1 vertegenwoordiger van SZW (toehoorder), 3 vertegenwoordigers van aanbieders, 1 vertegenwoordiger van VluchtelingenWerk en 1 vertegenwoordiger van het COA

Werksessie 2: Inburgeringscursussen
Aanwezigen: 4 vertegenwoordigers van aanbieders, 1 vertegenwoordiger van DUO, 6 medewerkers van gemeenten, 1 vertegenwoordiger van de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, 1 vertegenwoordiger van VluchtelingenWerk en 1 vertegenwoordiger van Blik op Werk.

Werksessie 3: Ondersteuning en begeleiding
Aanwezigen: 5 vertegenwoordiger van een aanbieders, 5 medewerkers van gemeenten, 1 vertegenwoordiger van Divosa, 1 vertegenwoordiger van DUO, 1 vertegenwoordiger van VluchtelingenWerk en 1 vertegenwoordiger van SZW (toehoorder).

Werksessie 4: Marktwerking in het stelsel
Aanwezigen: 1 vertegenwoordiger van de brancheorganisatie voor private opleiders, 1 vertegenwoordiger van SZW (toehoorder), 4 vertegenwoordigers van aanbieders, 1 vertegenwoordiger van VluchtelingenWerk en 1 medewerker van een gemeente.

Werksessie 5: Dualiteit
Aanwezigen: 8 vertegenwoordigers van aanbieders, 1 vertegenwoordiger van SZW (toehoorder), 2 vertegenwoordigers van VluchtelingenWerk, 6 medewerkers van gemeenten, 1 vertegenwoordiger van een brancheorganisatie voor private opleiders en 1 onderzoeker van een universiteit.

B.3 Aanvullende tabellen en grafieken

Tabellen behorende bij hoofdstuk 3

Tabel B3.1 Aantal inburgeraars per cohort dat heeft voldaan aan de inburgeringsvereiste middels inburgeringsdiploma, uitgesplitst naar type migrant en geslacht

	Asiel			Gezin		
Cohort	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
2022	1521	1017	2538	345	1056	1401
2023	380	179	559	157	568	725
2024	54	20	74	29	105	134
2025*	9	1	10	2	3	5
Totaal	**1964**	**1217**	**3181**	**533**	**1732**	**2265**

** tot 1 september 2025*
Bron: DUO

Tabel B3.2 Aantal inburgeraars per cohort dat heeft voldaan aan de inburgeringsvereiste met certificaat Z-route, uitgesplitst naar type migrant en geslacht

	Asiel			Gezin		
Cohort	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
2022	299	219	518	26	36	62
2023	7	2	9	3	7	10
2024	1	-	1	1	-	1
2025*	-	-	-	1	-	1
Totaal	**307**	**221**	**528**	**31**	**43**	**74**

** tot 1 september 2025*
Bron: DUO

Tabel B3.3 Aantal inburgeraars per cohort dat ontheffing heeft gekregen van de inburgeringsplicht, uitgesplitst naar type migrant en geslacht

	Asiel			Gezin		
Cohort	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
2022	56	30	86	18	18	36
2023	38	30	68	20	23	43
2024	8	3	11	8	9	17
2025*	1		1	-	-	-
Totaal	**103**	**63**	**166**	**46**	**50**	**96**

** tot 1 september 2025*
Bron: DUO

Tabel B3.4 Aantal inburgeraars per cohort dat is vrijgesteld van de inburgeringsplicht, uitgesplitst naar type migrant en geslacht

	Asiel			Gezin		
Cohort	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
2022	127	91	218	135	194	329
2023	86	52	138	195	376	571
2024	35	36	71	125	236	361
2025*	-	-	-	34	68	102
Totaal	**248**	**179**	**427**	**489**	**874**	**1363**

** tot 1 september 2025*
Bron: DUO

Tabel B3.5 Aantal inburgeraars per cohort dat tijdelijk is vrijgesteld van de inburgeringsplicht, uitgesplitst naar type migrant en geslacht

	Asiel			Gezin		
Cohort	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
2022	443	387	830	51	83	134
2023	655	406	1061	89	171	260
2024	853	469	1322	115	128	243
2025*	324	153	477	29	42	71
Totaal	**2275**	**1415**	**3690**	**284**	**424**	**708**

** tot 1 september 2025*
Bron: DUO

Tabel B3.6 Aantal inburgeraars per cohort waarvan de inburgeringsplicht is vervallen, uitgesplitst naar type migrant en geslacht

	Asiel			Gezin		
Cohort	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
2022	137	105	242	344	566	910
2023	99	61	160	312	697	1009
2024	55	41	96	116	300	416
2025*	12	5	17	18	58	76
Totaal	**303**	**212**	**515**	**790**	**1621**	**2411**

** tot 1 september 2025*
Bron: DUO

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT