Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

32 824 Integratiebeleid

Nr. 478

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2026

1 Inleiding

Inburgering is een investering – in mensen, in hun toekomst en in de kracht van onze samenleving. Een succesvolle inburgering is de sleutel tot meedoen in Nederland. Het vraagt om een aanpak die nieuwkomers perspectief biedt en gemeenten de ruimte geeft om nieuwkomers een goede start in een nieuwe samenleving te geven. Dat vereist een wederkerige inzet. Vanuit de ontvangende samenleving, vanuit de overheid, maar vooral van de nieuwkomer zelf.

De afgelopen decennia hebben verschillende visies op inburgering en nieuwe inzichten over hoe inburgering het beste georganiseerd dient te worden, geleid tot diverse wijzigingen in het inburgeringsbeleid. De meest recente grote wijziging heeft geleid tot de Wet inburgering 2021 (Wi2021). Deze is inmiddels vier jaar van kracht en begint haar vruchten af te werpen. Dat gaat echter niet vanzelf. Er is samen met gemeenten, DUO en alle betrokken partners de afgelopen jaren hard gewerkt om de wet vorm te geven en te implementeren. De onverminderde energie en drijfkracht bij alle betrokkenen om nieuwkomers een goede start te geven in de samenleving waardeer ik zeer.

De Wi2021 is op veel punten anders ingericht dan het vorige inburgeringsstelsel, de Wet inburgering 2013 (Wi2013). Gemeenten hebben regie gekregen over de uitvoering van de wet, het beoogde taalniveau is verhoogd van A2 naar B1 en er is meer focus gelegd op begeleiding en maatwerk door gemeenten. Daarnaast sloot het stelsel van ontheffingen onder de Wi2013 onvoldoende aan op de wens om alle nieuwkomers in staat te stellen te participeren naar vermogen. Daarom is in de Wi2021 een zelfredzaamheidsroute (Z-route) ingericht in plaats van een ontheffing van de inburgeringsplicht, waarin inburgeraars verplicht worden klassikaal taalonderwijs te volgen en te participeren.

kst-32824-478
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Daarnaast is de samenleving volop in beweging. Nieuwe ontwikkelingen vragen soms om een herijking van wat we belangrijk vinden. Ook kan voortschrijdend inzicht over de uitvoering van de Wi2021 aanleiding geven om uitvoeringsprocessen aan te passen of wet- en regelgeving te wijzigen. Daarom is de Wi2021 nadrukkelijk vormgegeven als lerend en adaptief stelsel. Dat doen we door partners de ruimte te bieden om verbetervoorstellen aan te dragen, maar ook aan de hand van een uitvoerig Monitoring & Evaluatieplan.
Daarin is voorzien in een tussentijdse evaluatie van de Wi2021 in 2025 om eerste inzichten te verkrijgen over de vraag of de Wi2021 op weg is om de beleidsdoelen (snel en volwaardig meedoen, liefst via betaald werk) te halen. Deze tussenevaluatie is daarmee een weegmoment om te bezien of we op het goede spoor zitten. Voor conclusies over het functioneren van het stelsel als geheel is het nog te vroeg. De wetsevaluatie van 2027 zal daar antwoord op kunnen geven.

Begin 2026 heeft Regioplan het rapport voor de tussenevaluatie opgeleverd dat u als bijlage bij deze brief aantreft (bijlage 1). Dit betreft een synthesestudie van de verschillende onderzoeken die in het kader van de monitoring en evaluatie van de Wi2021 zijn uitgevoerd. Daarnaast is er een uitgebreid onderzoek uitgevoerd door Cebeon naar de betaalbaarheid van het stelsel voor gemeenten conform bestuurlijke afspraken met de VNG,[1] dat ook bij deze brief met uw Kamer zal worden gedeeld (bijlage 2). Verder zijn er onderzoeken opgeleverd naar de maatschappelijke begeleiding (bijlage 3) en de participatieverklaring (bijlage 4), die u in de bijlage bij deze brief aantreft.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer op 28 januari het rapport «Onbenut potentieel» gepubliceerd. Ik heb samen met Minister Paul een bestuurlijke reactie aan de Rekenkamer doen toekomen waarin ik uitgebreid inga op de aanbevelingen van de Rekenkamer. Deze bestuurlijke reactie is als bijlage 5 toegevoegd aan deze brief. Het onderzoek van de Rekenkamer is een waardevolle aanvulling op de tussenevaluatie. Ik omarm de aanbevelingen van de Rekenkamer. Daarbij deel ik de urgentie om met behulp van de aanbevelingen het inburgeringsstelsel verder te verbeteren. De eerste stappen zijn hiertoe gezet, maar er is nog veel winst te behalen in het stelsel. Aan het einde van deze brief licht ik dit verder toe.

In deze brief blik ik terug op de eerste vier jaar van de Wi2021. Hierna ga ik in op de bevindingen uit de tussenevaluatie en eerdergenoemde deelonderzoeken, waaronder het betaalbaarheidsonderzoek. Tot slot ga ik in op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

2 Terugblik op de eerste vier jaar van de Wi2021

De Wi2021 wordt over het algemeen gezien als een sterke verbetering ten opzichte van de Wi2013. Zowel van onze partners als van inburgeraars zelf ontving ik de afgelopen jaren positieve geluiden over de manier waarop het nieuwe stelsel uitpakt. Ook de Rekenkamer bevestigt dit. De regierol van gemeenten wordt als waardevol ervaren, omdat deze hen in staat stelt een verbinding te leggen tussen inburgering en het sociaal domein en in het bijzonder de Participatiewet. Verder blijkt uit de jaarlijkse monitoring dat er relatief snel een landelijk dekkend aanbod is gerealiseerd van taallessen en andere inburgeringsvoorzieningen. Daarbij komt dat er een nauwe samenwerking tot stand is gekomen tussen de overheid en alle betrokken partijen. Dat vind ik prijzenswaardig.

[1] Kamerstuk 32 824, nr. 297.

Desondanks heeft de invoering van het stelsel ook enkele uitdagingen gekend. Het aantal asielstatushouders is vanaf de start hoger geweest dan verwacht. Dit had tot gevolg dat COA, aanbieders en gemeenten over onvoldoende uitvoeringscapaciteit beschikten. Ook was er sprake van een krappe arbeidsmarkt, wat het lastig maakt voor gemeenten om voldoende personeel aan te trekken en voor (taal)aanbieders om genoeg bevoegde NT2-docenten te werven.
Daarnaast bleek kort na de invoering van de Wi2021 dat sommige inburgeraars ten onrechte onder het verkeerde inburgeringsstelsel waren geplaatst. Naar aanleiding hiervan heeft het proces van het versturen van kennisgevingen tijdelijk stilgelegen.[2] Dit had tot gevolg dat een deel van de inburgeraars in cohort 2022 later kon starten met het inburgeringstraject en de driejarige inburgeringsstermijn ook later afloopt. Mede hierdoor is het aantal afgeronde inburgeringstrajecten dat meegenomen kon worden in de tussenevaluatie nog relatief beperkt.

Daar bovenop heeft de inburgeringsketen de gevolgen ondervonden van de overvolle asielopvang en het woningtekort. Veel asielstatushouders verbleven lange tijd in de opvang omdat er onvoldoende woonruimte beschikbaar was in gemeenten. Omdat in veel gevallen de inburgering pas start na huisvesting in de gemeente, heeft dit tot vertraging in individuele inburgeringstrajecten geleid.

Ook in de komende jaren opereert het inburgeringsstelsel binnen de bredere dynamiek van maatschappelijke opgaven waarvoor wij staan. Veranderingen in de inrichting van het asielstelsel en in de wijze hoe de huisvesting van asielstatushouders vorm wordt gegeven, hebben gevolgen voor de manier waarop asielstatushouders kunnen inburgeren. Daarnaast moet de door het (demissionaire) kabinet getroffen maatregel om 10% te korten op alle specifieke uitkeringen (SPUK) nog ingevuld worden voor 2028 en verder (zie verder p. 13 van deze brief). Ik vind het van belang te benadrukken dat deze ontwikkelingen een snelle en volwaardige deelname van nieuwkomers in de Nederlandse maatschappij niet mogen belemmeren. Daar zal mijn inzet op geënt blijven.

3 Conclusies uit de tussenevaluatie

De Wi2021 beoogt, nadrukkelijk samen met wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeraars doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Uit de door Regioplan uitgevoerde tussenevaluatie blijkt over het algemeen een positief beeld over de manier waarop de Wi2021 is geïmplementeerd en hoe inburgeraars deze ervaren.

In dit hoofdstuk zal ik verder ingaan op de conclusies met betrekking tot de beleidsdoelen (taalniveau B1, vanaf begin gericht op participeren, kennis Nederlandse maatschappij), de subdoelen (tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit) en de centrale principes (regie bij gemeenten, eigen verantwoordelijkheid inburgeraar, marktwerking) van de wet.

3.1 Conclusies t.a.v. de realisatie van de beleidsdoelen

Eén van de belangrijkste conclusies uit de tussenevaluatie is dat het er nu op lijkt dat inburgeraars onder de Wi2021 een hoger taalniveau weten te behalen dan onder de Wi2013. Ongeveer twee derde van de inburgeraars die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden en één of meerdere

[2] Kamerstuk 32 824, nr. 353.

examens heeft afgelegd, heeft tenminste één deelexamen gehaald op niveau B1 of B2. Daarnaast geeft ongeveer driekwart van de inburgeraars aan dat ze door inburgering veel leren over de Nederlandse samenleving. Ik vind het mooi om te zien dat een deel van de inburgeraars een hoger taalniveau weet te behalen dan onder de vorige wet. Dit biedt namelijk het beste perspectief op duurzame (arbeids-)participatie in de Nederlandse samenleving.

In de Wi2021 is daarbij als subdoel gesteld om inburgeren (taallessen) en participatie zoveel mogelijk te combineren (dualiteit). Door taallessen te combineren met participatie in een Nederlandstalige context leren inburgeraars de Nederlandse taal sneller en bouwen ze werknemersvaardigheden op. Voor nieuwkomers is werk dé manier om zelfstandigheid te bereiken, sociale contacten op te doen en bij te dragen aan de maatschappij.
Die arbeidsparticipatie draagt vervolgens bij aan het verminderen van arbeidsmarktkrapte en economische groei, naast het verminderen van maatschappelijke kosten (van o.a. uitkeringen en zorg). Daarom hecht ik veel waarde aan duale trajecten en stimuleer ik de totstandkoming van startbanen.[3] Maar ook ontwikkelpaden, voorschakeltrajecten en vrijwilligerswerk in een Nederlandstalige werkomgeving bieden de mogelijkheid om de taal te leren en gelijktijdig te participeren.

Uit de tussenevaluatie en eerder uitgevoerde deelonderzoeken blijkt dat een aanzienlijk deel van de inburgeraars erin slaagt (vrijwilligers)werk en inburgering te combineren. 43% van de asielstatushouders en 72% van de gezins- en overige migranten heeft sinds het verkrijgen van de verblijfsvergunning (vrijwilligers)werk verricht.[4] Van de asielstatushouders van wie de inburgeringsplicht nog loopt, verrichtte in 2024 tussen de 25% (cohort dat in 2022 inburgeringsplichtig is geworden) en 30% (cohort 2023) betaald werk. Voor gezins- en overige migranten die nog inburgeringsplichtig zijn, lag dit aandeel in 2024 tussen de 48% (cohort 2024) en 61% (cohort 2022). Ook laat het onderzoek zien dat inburgeraars na verloop van tijd de stap weten te maken van oproepkracht naar medewerker in loondienst. Onder het kopje in deze brief over dualiteit zal ik verder ingaan op de specifieke onderdelen uit het onderzoek die gaan over het combineren van participatie en het leren van de Nederlandse taal.

Verder blijkt uit de tussenevaluatie dat het aandeel geslaagden achterblijft op de Wi2013 op hetzelfde meetmoment. Het aandeel van de inburgeraars dat 3,5 jaar na aanvang van de wet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan komt onder de Wi2021 met 19% lager uit dan onder de Wi2013 (33%). Dit verschil is logisch te verklaren doordat de Wi2021 een hoger taalniveau vereist. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2017 naar de Wi2013 blijkt dat nagenoeg alle (98%) geslaagde inburgeraars destijds examen deden op taalniveau A2.[5] Het vergt een flinke extra inspanning van inburgeraars om van A2 naar B1 te komen. Ik houd de komende jaren deze ontwikkeling nauwlettend in de gaten. Het is nu nog te vroeg om conclusies te trekken over de snelheid waarmee nieuwkomers aan hun inburgeringsplicht voldoen. Daarover verwacht ik uw Kamer meer te kunnen vertellen na de wetsevaluatie van 2027.

---

[3] Kamerstuk 32 824, nr. 448.
[4] Regioplan (2025), Onderzoek Perspectief Inburgeraars, derde meting.
[5] Algemene Rekenkamer (2017), Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013.

3.2 Tijdige start

Een tijdige start van de inburgering is cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeraars vanaf het begin meedoen in de maatschappij. Om de tijdige start te borgen, beoogt de Wi2021 de tijd in de asielopvang optimaal te benutten en inburgeraars zowel voor de start als tijdens het inburgeringstraject te ondersteunen.

De onderzoekers concluderen dat de 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. Dat heeft in de eerste plaats te maken met factoren die buiten het bereik van het inburgeringsstelsel liggen, zoals de moeizame doorstroom vanuit de opvang naar huisvesting in de gemeente als gevolg van het landelijk woningtekort. Dit beeld schetst ook de Rekenkamer.

Tegelijkertijd blijkt het programma voorinburgering onvoldoende resultaat te leveren. Dit programma wordt uitgevoerd door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en is er op gericht statushouders die nog in de opvang wonen voor te bereiden op het inburgeringstraject. Van de groep asielstatushouders die in 2022 inburgeringsplichtig is geworden startte 58% met de voorinburgering in de asielopvang. Daarvan rondde 27% het programma af.[6] Voorinburgering wordt in de praktijk niet op alle locaties aangeboden. Ook worden sommige onderdelen van de voorinburgering niet altijd aangeboden. 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.

Ook de zogenoemde «vroege start» waarbij gemeenten al in het azc starten met het inburgeringstraject komt volgens de onderzoekers nauwelijks van de grond. Onder andere waren de reiskosten voor de reis van het azc naar gemeente een knelpunt. Sinds 1 juli 2025 heb ik het mogelijk gemaakt voor gemeenten om een reiskostenvergoeding te krijgen voor de vroege start. Het is nog te vroeg om daar meteen het effect van te zien, maar ik verwacht dat de vroege start hierdoor gestimuleerd wordt. Ook maak ik het binnenkort mogelijk om de inburgeringstermijn te verlengen voor inburgeraars die al in de opvang zijn gestart met het inburgeringstraject (vroege start). Inburgeraars die nog in de COA-opvang verblijven, beschikken niet over dezelfde randvoorwaarden als inburgeraars die al in een eigen woning zijn gehuisvest. Dit kan het volgen van het inburgeringstraject bemoeilijken. Door de inburgeringstermijn voor deze groep te verlengen, krijgen zij meer tijd om onder minder optimale omstandigheden aan hun inburgering te werken.

Het baart mij grote zorgen dat de tijdige start nu nog niet van de grond komt. Dit staat het snel kunnen deelnemen aan de samenleving in de weg. Dit knelpunt heeft voor mij hoge prioriteit. Eerder heb ik uw Kamer het onderzoek naar het bereik, de resultaten en de kosten van de voorinbur-

[6] Nb: een deel stopte eerder met het programma door uitstroom naar huisvesting.

gering toegestuurd.[7] Ik wijs erop dat het COA als uitvoerder van de voorinburgering zich in een complexe situatie bevindt als gevolg van de hoge instroom en het tekort aan opvangplekken. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat er een doorlopende leerlijn ontstaat vanaf statusverlening tot aan het afronden van de inburgeringsplicht. De voorinburgering kan dat op dit moment veelal niet bieden. Ik verken momenteel samen met COA en de VNG welke mogelijkheden er zijn om de voorinburgering te versterken.

De onderzoekers concluderen dat ook na huisvesting in de gemeente de tijdige start niet altijd verloopt zoals beoogd. In de Wi2021 doorlopen inburgeraars verschillende stappen in het inburgeringstraject die sterk van elkaar afhankelijk zijn. Als er bij één onderdeel vertraging optreedt, loopt het gehele traject vaak vertraging op. Zo wordt de 10-wekentermijn voor het opstellen van het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) vaak niet gehaald en blijkt er relatief veel no-show van gezinsmigranten te zijn bij de intake.

Inburgeraars moeten na huisvesting sneller kunnen beginnen met de inburgering. Daarom heb ik de informatie voor gezinsmigranten op de website naarnederland.nl aangescherpt, waarin onder meer het belang van verschijnen op de intake beschreven staat. Ook stimuleer ik het vergroten van kennis en uitwisseling van best-practices in de uitvoering door gemeenten via de *Communities of Practice* (COP), werkateliers en uitwisselingssessies van Divosa. Wel zie ik dat uit de CBS-statistieken blijkt dat gemeenten voor latere cohorten het PIP voor gezinsmigranten sneller weten vast te stellen.

Ook de maatschappelijke begeleiding levert een bijdrage aan de tijdige start door ervoor te zorgen dat praktische zaken de inburgering niet verder vertragen. Om een beeld te krijgen hoe de maatschappelijke begeleiding in de praktijk functioneert, heb ik de opdracht gegeven tot een onderzoek naar de maatschappelijke begeleiding. Dit rapport vindt u als bijlage bij deze brief (bijlage 3). Uit dit onderzoek en uit de tussenevaluatie blijkt dat gemeenten de maatschappelijke begeleiding als een belangrijk instrument zien. Driekwart van de asielstatushouders ervaart het als (zeer) behulpzaam.

3.3 Snelheid

Om ervoor te zorgen dat inburgeraars snel mee kunnen doen in de maatschappij is het, naast een tijdige start van de inburgering, van belang dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren. Inburgeraars hebben daarom in principe een termijn van drie jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het bij gemeenten beleggen van de regie op de uitvoering van de inburgering is een belangrijk onderdeel om de snelheid van inburgeringstrajecten te borgen. Gemeenten zien namelijk toe op de voortgang van de inburgering en bieden begeleiding op basis van het PIP via voortgangsgesprekken. Waar nodig en indien evenredig kunnen boetes worden opgelegd.

Zoals ik eerder in deze brief aangaf, is het nog te vroeg om goed te kunnen beoordelen in hoeverre de termijn van drie jaar in het algemeen voor inburgeraars onder de Wi2021 voldoende is om hun inburgeringstraject af te kunnen ronden. Tijdens de onderzoeksperiode waren er immers nog onvoldoende inburgeraars aan het einde van hun termijn om daarover conclusies te kunnen trekken. Ik vind het van belang om dit komende jaren goed te blijven monitoren.

[7] Kamerstuk 32 824, nr. 475.

Uit de tussenevaluatie blijkt dat gemeenten periodiek contact hebben met de inburgeraar om de voortgang van de inburgering te bespreken en het PIP te monitoren. Door deze frequente gesprekken hebben gemeenten over het algemeen goed zicht op de voortgang van het inburgeringstraject van asielstatushouders.
Een belemmering is dat gezins- en overige migranten niet altijd goed bereikbaar zijn, waardoor het inburgeringstraject niet direct gestart kan worden. Ook verzuim bij inburgeringscursussen (zowel geoorloofd als ongeoorloofd) van asielstatushouders komt naar voren als een knelpunt dat tot vertraging kan leiden. Dit komt onder andere door onduidelijkheid over wat er van inburgeraars wordt verwacht en het gevoel dat zij weinig invloed hebben op keuzes rondom hun inburgering. Dit komt in sommige gevallen voort uit onwetendheid van inburgeraars over wat er van hen wordt verwacht of het gevoel weinig invloed te hebben op de keuzes ten aanzien van de inburgering.

Sommige inburgeraars ervaren de cursus als moeilijk, 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 en gezondheidsproblemen.
Daarom hebben gemeenten en taalscholen een belangrijke rol bij het tegengaan van verzuim door het maken van goede inkoopafspraken en het voeren van een actief verzuimbeleid. Afgelopen mei is de handreiking «kwaliteit van taal in de inburgering» van Divosa geactualiseerd over het maken van goede inkoopafspraken en actief verzuimbeleid. Ik vind het heel belangrijk dat het verzuim in de inburgeringstrajecten wordt teruggedrongen. Daarom ga ik hierover ook verder in gesprek met de ketenpartijen.

Verder merken de onderzoekers op dat er soms lange wachttijden voor het B1/B2 examen zijn wat de voortgang van de inburgering kan vertragen. Voor een aantal examens geldt dat er in het tweede kwartaal van 2025 een capaciteitsprobleem was door een onverwachte toestroom van kandidaten. De aanmeldtermijnen zijn nu weer genormaliseerd. Alleen bij Spreken B1 is de capaciteit nog onvoldoende. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) is hard bezig om ook hiervoor een oplossing te vinden. Het CvTE en DUO werken, in afstemming met SZW en OCW, continu aan een zo flexibel mogelijke inzet van de totale examencapaciteit, zodat kan worden ingespeeld op de wisselende vraag en instroom van kandidaten voor de verschillende taalexamens en het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Zo is nu al bereikt dat de afnamecapaciteit sneller kan worden opgeschaald op momenten dat de vraag (plotseling) stijgt.

De onderzoekers van Regioplan geven verder aan dat het handhavingsproces verloopt zoals beoogd. Gemeenten leggen weinig boetes op. Zij geven aan dat in de meeste gevallen handhavingsgesprekken – waarin wordt benadrukt dat er boetes kunnen worden opgelegd als inburgeraars niet meewerken – voldoende zijn om het gedrag van de inburgeraar te verbeteren.[8] De mogelijkheid van het opleggen van een boete werkt daarmee als stok achter de deur. Dit sluit ook aan bij het doel van de wetgever. Sancties zijn uitdrukkelijk bedoeld als laatste redmiddel om inburgeringsplichten te stimuleren hun verplichtingen na te komen.

Sinds de recente uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State legt DUO geen boetes op aan asielstatushouders (wel nog aan gezins- en overige

[8] Significant (2025), Kwalitatief onderzoek 2e fase Wet inburgering 2021.

migranten) voor het verwijtbaar niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht.[9, 10]

Daarom verken ik momenteel de mogelijkheden van een wetsaanpassing om bij asielstatushouders met een aanhoudend en aantoonbaar gebrek aan bereidheid tot integratie versterkt te kunnen handhaven. Inburgeren mag niet vrijblijvend zijn.

3.4 Maatwerk

Volwaardig meedoen in de maatschappij betekent in de context van de Wi2021 dat inburgeraars participeren naar vermogen en het voor hun hoogst haalbare taalniveau behalen en kennis van de Nederlandse samenleving opdoen. Participeren naar vermogen houdt in dat betaald werk niet voor alle inburgeraars (direct) realistisch is, maar dat van hen wordt verwacht dat ze op een bij hun mogelijkheden passende wijze deelnemen aan de maatschappij. Dit vereist maatwerk: een passend inburgeringstraject voor alle inburgeraars.

Uit de tussenevaluatie blijkt dat er in de praktijk veel maatwerk wordt toegepast. In de brede intake is er ruimte om te kijken naar wat de inburgeraar kan en nodig heeft om goed te kunnen inburgeren.
De leerbaarheidstoets geeft een goede inschatting van de leerbaarheid van de inburgeraar, al blijkt dat inburgeringsconsulenten en taalaanbieders twijfels hebben over de toegevoegde waarde van de leerbaarheidstoets boven op de andere bronnen die gemeenten tot hun beschikking hebben. In de B1-route werken gemeenten en aanbieders aan differentiatie in tempo, niveau en situatie. Dit zien de onderzoekers terug in bijvoorbeeld het aanbieden van avondlessen voor werkenden of B1-entreetrajecten voor jongeren. Ook zijn er gemeenten en aanbieders die B2-niveau aanbieden.

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 vanwege schaalvoordelen meer mogelijkheden voor het inzetten van maatwerk dan kleinere gemeenten, bijvoorbeeld door het aanbod te differentiëren naar doelgroepen en door binnen de leerroutes verschillende niveaus aan te bieden. Er is volgens de onderzoekers ook meer aandacht nodig voor jongeren die niet in de Onderwijsroute passen. Bij hen is het soms zoeken naar de best passende leerroute.

Ik vind het positief om te zien dat gemeenten en aanbieders volgens de onderzoekers voldoende in staat zijn om maatwerk toe te passen en dat de brede intake over het algemeen positief wordt gewaardeerd door zowel inburgeraars als uitvoerders. Ik moedig gemeenten aan om gebruik te maken van de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om de combinatie tussen inburgering en werk mogelijk te maken, zoals online taallessen of avond- of weekendlessen. Met betrekking tot het aanbod voor jongeren wijs ik graag op de recent door Divosa uitgebrachte toolkit Jongeren & Inburgering.[11] De Onderwijsroute is niet de enige manier voor jongeren om uiteindelijk in het regulier onderwijs terecht komen. Ik moedig gemeenten aan om ook voor jongeren die niet in de Onderwijsroute passen tot een passende andere route naar een startkwalificatie te komen.

---

[9] 2025Z14662.
[10] Kamerstuk 32 824, nr. 475.
[11] Zie website Divosa, onder Inburgering en Jongeren.

Ik streef ernaar om zo min mogelijk inburgeraars in te laten stromen in de Z-route. Uit de tussenevaluatie blijkt dat gemiddeld zo'n 30% van de asielstatushouders en zo'n 5% tot 9% van de gezinsmigranten in de Z-route terecht komt.
Ik vind het belangrijk dat zo veel mogelijk inburgeraars via de B1-route en Onderwijsroute aan hun inburgeringsplicht voldoen. Een hoger taalniveau zorgt er immers voor dat inburgeraars makkelijker kunnen meedoen in de samenleving. De Z-route is een terugvaloptie voor inburgeraars voor wie de B1- en Onderwijsroutes niet haalbaar zijn, en die onder de Wi2013 in aanmerking zouden komen voor een ontheffing.
Inburgeraars worden in een leerroute geplaatst mede op basis van de leerbaarheidstoets. Deze zorgt voor een objectieve inschatting van het haalbare taalniveau en komt grotendeels overeen met de daadwerkelijke route-indeling.

In tegenstelling tot de Wi2013 is het onder de Wi2021 vrijwel niet mogelijk om ontheffing van de inburgeringsplicht te krijgen. Tot nu toe is slechts 1% ontheffing verleend, alleen op basis van een medische indicatie, terwijl onder de Wi2013 ruim 20% werd ontheven. Dit laatste betrof ontheffingen op basis van een medische indicatie en aantoonbaar geleverde inspanningen. Uit de Statistiek Wet inburgering 2021 van het CBS[12] is af te leiden dat als er wordt afgeweken van de leerbaarheidstoets, inburgeraars vaker op een traject met een hoger taalniveau worden geplaatst dan andersom.
Hoewel hieruit kan worden afgeleid dat gemeenten inzetten op het hoogst haalbare (taal)niveau van inburgeraars, merk ik op dat het percentage inburgeraars in de Z-route hoger is dan voorzien. Om die reden ga ik in gesprek met gemeenten om te bezien wat hier de oorzaken van zijn en óf, en zo ja op welke wijze, dit teruggebracht kan worden.

3.5 Dualiteit

Ik hecht er groot belang aan dat nieuwkomers zo snel mogelijk participeren en een bijdrage leveren aan de samenleving. Net als voor mijn voorgangers is dit ook voor mij een speerpunt. Door taallessen te combineren met activiteiten gericht op participatie (dualiteit) in een Nederlandstalige omgeving, verwerven inburgeraars de Nederlandse taal sneller, ontwikkelen zij werknemersvaardigheden en nemen zij actief deel aan de Nederlandse samenleving. Door meer in te zetten op dualiteit is het mogelijk om het inburgeringsproces te versnellen.

Zoals ik eerder aangaf, blijkt uit het onderzoek dat een deel van de inburgeraars de inburgering weet te combineren met participatie in de vorm van betaald werk of het doen van vrijwilligerswerk. Daarnaast blijkt uit de tussenevaluatie dat gemeenten een brug slaan tussen de Wet inburgering 2021 en de Participatiewet. In de praktijk legt een groot deel van de gemeenten de verbinding tussen beide wetten door de uitvoering door dezelfde consulenten te laten doen.

Ik vind het positief om te zien dat in veel gemeenten de uitvoering van de Participatiewet en de inburgering hand in hand gaan. De inburgeringsplicht uit de Wi2021 en de arbeids- en re-integratieplicht uit de Participatiewet bestaan naast elkaar, versterken elkaar en hebben hetzelfde doel: mensen helpen volwaardig mee te doen aan de samenleving. Ook de Algemene Rekenkamer besteedt in haar laatste rapport genaamd «Onbenut Potentieel» veel aandacht aan het beter benutten van het arbeidsmarktpotentieel van asielstatushouders. Ik onderschrijf de conclusie van de Rekenkamer dat het heel belangrijk is dat het potentieel

[12] Cijfers CBS Statistiek wet inburgering W12021, 23 juni 2025.

van asielstatushouders maximaal wordt benut. Voor mij is het belangrijk dat mensen daadwerkelijk meedoen, bij voorkeur via betaald werk.

In de uitvoering komen echter bij gemeenten, werkgevers en vanuit asielstatushouders zelf verschillende knelpunten naar voren die maken dat het in de praktijk brengen van dualiteit lastig is. Gemeenten hebben moeite om geschikte werkplekken voor inburgeraars te vinden. Werkgevers hebben weinig tijd voor begeleiding en zijn daardoor terughoudend in het aannemen van inburgeraars. Ook taalproblemen en cultuurverschillen spelen hierbij een rol.
Ook het afstemmen van lesroosters van inburgering op werkroosters wordt ervaren als knelpunt. Taalscholen slagen er onvoldoende in om taallessen aan te laten sluiten op de werkervaringen van inburgeraars. Tot slot is het voor inburgeraars moeilijk om werk en taallessen te combineren door allerlei andere verplichtingen, zoals zorg voor het gezin. Ondanks dat veel gemeenten flexibel taalaanbod bieden, zoals avond- en weekendonderwijs, wordt dit door een deel van de inburgeraars als een te grote belasting ervaren naast werk. Voor sommige inburgeraars is het lastig om na een lange werkdag nog effectief taalles te volgen en leidt de combinatie zelfs tot een gevoel van overbelasting.

Ik hecht er veel waarde aan dat meer inburgeraars inburgering en werk combineren. Daarom heb ik verschillende maatregelen genomen. Zo heb ik voor de periode 2023–2026 € 16 miljoen beschikbaar gesteld voor gemeenten om – binnen de bestaande regelgeving – te experimenteren met meer dualiteit via startbanen.

Ik vind het van groot belang dat gemeenten blijvend inzetten op zinvolle en passende participatieactiviteiten in de Z-route. Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de extra ruimte die ik gemeenten ga bieden om de urennorm in de Z-route anders in te vullen.[13] Met behoud van intensiteit, ga ik inburgeraars in de Z-route de mogelijkheid bieden om 200 uur taalonderwijs in te vullen in een Nederlandstalige werkomgeving. Door deze wijziging in de urenverplichtingen stimuleer ik dat ook de overige participatie-uren in de Z-route zoveel mogelijk worden ingezet voor betaald werk. Deze werkervaring vergroot de kans op duurzame arbeidsparticipatie.

Verder wijs ik u graag op twee andere maatregelen die ik heb genomen ter versterking van de participatie van inburgeraars. Door middel van een wijziging in de Regeling inburgering 2021 (Ri2021) wordt het mogelijk gemaakt om de inburgeringstermijn te verlengen voor inburgeraars die ten minste 24 uur per week werken gedurende minimaal zes aaneengesloten maanden tijdens de inburgeringstermijn. Deze wijziging is bedoeld om inburgeraars die werk combineren met hun inburgeringstraject meer tijd te geven om aan hun inburgeringsverplichtingen te voldoen. De verlenging van de inburgeringstermijn is minimaal 3 maanden en maximaal één jaar. Daarnaast heb ik eerder in deze brief aangegeven dat ik ook de mogelijkheid voor een termijnverlening mogelijk maak bij een vroege start in het azc. Beide verlengingsgronden hebben een beoogde ingangsdatum van 1 april 2026.

3.6 Kwaliteit

Het borgen van de kwaliteit van het aanbod is cruciaal om het maatschappelijke doel, snel en volwaardig meedoen, te behalen. Gemeenten kunnen sturen op de kwaliteit via de inkoop van de leerroutes. Daarnaast wordt de kwaliteit van het aanbod voor de Z-route en de B1-route geborgd door het

[13] Kamerstuk 32 824, nr. 475.

verscherpte toezicht van de Stichting Blik op Werk, die toetst of aanbieders van inburgeringscursussen in aanmerking komen voor het «keurmerk inburgering» en door de onderwijsinspectie voor de onderwijsroute. Ik zie daarnaast dat gemeenten de afgelopen jaren ervaring hebben opgedaan met het inkopen van een passend aanbod. Ik wijs daarbij op de handreiking «grip op inkoop en contractmanagement van leerroutes in de inburgering» van Divosa, waarin lessen staan uit de uitvoeringspraktijk.[14]

Uit de tussenevaluatie blijkt dat inburgeraars over het algemeen positief zijn over de kwaliteit van hun inburgeringscursus. Ook blijkt dat gemeenten vanuit hun opdrachtgeversrol vaak aanvullende eisen stellen aan de kwaliteit. Een structureel tekort aan NT2-docenten is volgens de onderzoekers een belemmering om kwaliteit te kunnen bieden, aangezien dan het risico bestaat van niet-gecertificeerde docenten voor de klas. De participatieactiviteiten worden veelal individueel en bij lokale organisaties ingezet.

Ik vind het positief om te horen dat de kwaliteit van het aanbod over het algemeen goed is. Het docententekort is een belangrijk knelpunt en heeft daarom de afgelopen jaren mijn aandacht gehad en blijft mijn aandacht houden.[15] Sinds begin 2023 zijn er maatregelen van kracht die op korte termijn helpen het NT2-docententekort op te vangen zonder onaanvaardbaar af te doen aan de kwaliteit van het onderwijs.
In situaties waarin het niet haalbaar is om voldoende gecertificeerde NT2-docenten te vinden, mogen taalscholen meer niet-gecertificeerde maar ervaren NT2-docenten les laten geven of zijn grotere groepen toegestaan in de B1-route. Dit was voorheen in de Z-route ook toegestaan, maar om de kwaliteit te waarborgen is dit aangepast sinds december 2025.

Daarnaast heb ik samen met ketenpartners gezocht naar structurele oplossingen. Ik zie drie oplossingsrichtingen, die ook de komende jaren invulling behoeven. De eerste lijn is meer NT2-docenten werven en opleiden. Ik ben verheugd te zien dat het aantal opleidingsplaatsen voor NT2-docenten afgelopen jaren sterk is gestegen van circa 800 plaatsen in 2023 naar 1200 in 2024. In aanvulling daarop zijn goede arbeidsvoorwaarden van belang. Het is primair aan taalscholen en docenten om afspraken over de arbeidsvoorwaarden te maken. De beroepsvereniging voor NT2- docenten (BVNT2) zet zich hier al lange tijd voor in en tracht dit verder te brengen in gesprek met de koepelorganisatie van taalscholen, de NRTO.[16] Daarnaast heb ik samen met de sector gewerkt aan innovatie. Zo zijn er vanuit AMIF projecten gesubsidieerd, waarbij de mogelijkheid is om af te wijken van de bestaande normen van Blik op Werk om vernieuwing en maatwerk in het lesaanbod te stimuleren. Ook heb ik samen met Blik op Werk de mogelijkheid gecreëerd om de fysieke aanwezigheidseis bij afschaling van B1 naar A2 te verlagen van 50% naar 20%, zodat taalscholen meer gebruik kunnen maken van online les.

3.7 Onderzoek naar de participatieverklaring

Mijn voorganger heeft de opdracht verleend voor een onderzoek waarin de vraag centraal staat in hoeverre in de huidige tekst van de participatieverklaring de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en de actuele thema's met betrekking tot de universele mensenrechten voldoende (duidelijk) zijn opgenomen.

---

[14] Divosa (2025), Grip op inkoop en contractmanagement
[15] Kamerstuk 32 824, nr. 408.
[16] Kamerstuk 32 824, nr. 475.

In aanvulling daarop heb ik, naar aanleiding van de motie Flach[17] van 30 mei 2024, de onderzoekers ook gevraagd hoe er in de tekst van de participatieverklaring aandacht kan zijn voor de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd. Ook dit rapport vindt u als bijlage bij deze brief (bijlage 4).

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste experts aangeven dat het van belang is om in de inleiding van de verklaring de democratische rechtsstaat centraler te stellen en dit concept beter uit te leggen. Ik vind het van groot belang dat inburgeraars kennis hebben van de normen en waarden van de Nederlandse samenleving en deze ook onderschrijven. Het participatieverklaringstraject en de participatieverklaring dragen hieraan bij.

Ik zie goede aanknopingspunten in de conclusies van de experts. Daarom vul ik de brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving aan, die nadere achtergrond bevat over de begrippen in de verklaring. Ook zal ik in de brochure ingaan op het begrip Holocaust en de betekenis ervan, waarmee ik tegemoet zal komen aan de motie Flach. Hierin neem ik ook duidelijk op dat de wetten van de staat boven religieuze wetten staan, voor zover die strijdig zijn met de rechtsstaat, zoals de motie Rajkowski vraagt.[18] Voor een aanpassing aan de tekst van de participatieverklaring tref ik voorbereidingen om het Besluit inburgering 2021 (Bi2021) aan te laten passen.

3.8 Marktwerking, regierol gemeenten, eigen verantwoordelijkheid inburgeraar

Aan de werking van de Wi2021 liggen drie principes[19] ten grondslag, namelijk: (1) marktwerking via enerzijds inkoop van inburgeringsaanbod voor asielstatushouders door gemeenten en anderzijds inkoop van taal- en KNM lessen door gezinsmigranten zelf (2) de regierol op de uitvoering van de Wi2021 ligt bij gemeenten en (3) de inburgeraar blijft zelf verantwoordelijk voor het behalen van het examen door zich voldoende in te zetten om de taal te leren en te participeren.

3.8.1 Marktwerking

Uit de onderzoeken blijkt dat er de afgelopen jaren op nagenoeg alle onderdelen van de Wi2021 een vrijwel landelijk dekkend aanbod tot stand is gekomen. Het overgrote deel van de gemeenten sloot zich bij de start van Wi2021 aan bij een samenwerkingsverband. Zowel gemeenten als aanbieders zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking rondom de inkoop van taaltrajecten. Uit de laatste marktmonitor blijkt echter dat aanbieders aangeven dat de tariefafspraken niet meer aansluiten bij de kostprijzen.[20] De verwachting is dat de kosten voor de leerroutes in nieuwe aanbestedingen hoger zullen uitpakken. In reactie op dit signaal laat ik op dit moment een onderzoek uitvoeren naar de kosten die taalscholen maken in relatie tot wat zij ontvangen van gemeenten. Ik ben tevreden met deze eerste inzichten en wil gemeenten en aanbieders complimenteren met het lerend vermogen en de goede samenwerking.

---

[17] Kamerstuk 32 824, nr. 418.
[18] Kamerstuk 36 704, nr. 55.
[19] De memorie van toelichting bij de Wi2021 spreekt van twee centrale principes (regie gemeenten en eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar). Marktwerking is niet als apart centraal principe opgenomen in de beleidstheorie, maar wordt in dit onderzoek wel als zodanig behandeld.
[20] Significant Public (2025), Monitor Werking en Ontwikkeling van de Inburgeringsmarkt, vierde meting.

Op de kosten van de leerroutes zal ik nader ingaan in paragraaf 4 over het betaalbaarheidsonderzoek.

3.8.2 Regie gemeenten

De tussenevaluatie geeft weer dat gemeenten zeggen dat ze de beleidsvrijheid waarderen die de Wi2021 biedt. De regierol maakt het voor gemeenten mogelijk om verbindingen te leggen tussen de inburgering en andere domeinen, waaronder werk en inkomen, 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.
Ik vind het positief om te merken dat gemeenten beleidsvrijheid ervaren om de inburgering zo in te richten dat deze aansluit bij de lokale wensen.

3.8.3 Eigen verantwoordelijkheid inburgeraar

Uit de tussenevaluatie blijkt dat veel inburgeraars gemotiveerd zijn om in te burgeren en willen werken aan een goede toekomst in Nederland. Tegelijkertijd zijn er factoren die de motivatie kunnen belemmeren, zoals lange wachttijden, een gebrek aan autonomie of het feit dat het in de praktijk lastig is om lestijden aan te laten sluiten op arbeidstijden of het gezinsleven. Zoals eerder aangegeven heb ik, zodra dit knelpunt bekend werd, diverse maatregelen getroffen om de wachttijden te verkorten en inburgering, participatie en gezinsleven beter op elkaar aan te laten sluiten.

Gezins- en overige migranten vullen het inburgeringstraject anders in dan asielstatushouders. Zij volgen vaker de B1-route en doen dit meer met zelfstudie en/of andere vormen van informeel of non-formeel onderwijs. De reden hiervoor is dat gezins- en overige migranten hun inburgering grotendeels zelf moeten bekostigen. 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.

Een deel van de gezins- en overige migranten ziet de inburgering eerder als een onderbreking dan als een voorbereiding op hun leven in Nederland omdat zij vaak al een baan hebben. Daarbij is de betaalbaarheid voor gezinsmigranten volgens de onderzoekers een aandachtspunt. Veel gezinsmigranten zijn terughoudend in het aangaan van een lening. Sommigen 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 zij verplicht 800 uur aan taallessen moeten volgen bij een taalschool die een Blik op Werk-keurmerk heeft.

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 vinden van goedkope taalscholen, de stappen in het inburgeringsproces, hoe ze werk kunnen zoeken, en hoe ze een geschikte taalschool kiezen.

Ik erken dat de betaalbaarheid en ondersteuning voor gezins- en overige migranten een aandachtspunt is. Ik blijf hierover in gesprek met gemeenten en kijk hiervoor uit naar de wetsevaluatie.

4 Betaalbaarheidsonderzoek Wi2021

Bij de totstandkoming van de Wi2021 heeft het Ministerie van SZW nauw samengewerkt met de VNG en andere ketenpartners. In dat proces hebben het Ministerie van SZW en de VNG in april 2020 bestuurlijke afspraken gemaakt over onder meer de financiering van de Wi2021. Daarbij is afgesproken om drie jaar na inwerkingtreding van de Wi2021 een onderzoek uit te voeren naar de betaalbaarheid van het inburgeringsstelsel.
In 2022 heeft het Ministerie van SZW met de VNG nogmaals afgesproken de kosten van de Wi2021 goed te volgen. Dit onderzoek is in het afgelopen jaar uitgevoerd door Cebeon en de rapportage is één van de bijlagen bij deze brief. Het onderzoeksrapport geeft een representatief beeld van de kosten die gemeenten in het jaar 2024 maakten voor de uitvoering van de Wi2021. Daarnaast geven de onderzoekers een richtlijn voor een passende bekostigingssystematiek.

De kosten voor gemeenten van de uitvoering van de Wi2021 bestaan op de eerste plaats uit uitvoeringskosten, gefinancierd via het Gemeentefonds. Hiermee geven gemeenten hun regierol in de uitvoering vorm. Op de tweede plaats bestaan deze uit de kosten voor voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht, waaronder de leerroutes. Deze worden gefinancierd door middel van een specifieke uitkering (SPUK). Beide kostensoorten zijn meegenomen in het onderzoek van Cebeon.

4.1 Uitvoeringskosten

In 2024 gaven gemeenten samen € 145 à 161 miljoen uit aan uitvoeringskosten Wi2021. Deze kosten bestaan voor zo'n tachtig procent uit directe uitvoeringskosten, zoals het afnemen van de brede intake, het voeren van voortgangsgesprekken met inburgeraars en de handhaving op de inburgeringsplicht. Het overige deel betreft algemene uitvoeringskosten die niet gerelateerd zijn aan individuele inburgeraars, waaronder beleid en de inkoop van inburgeringsvoorzieningen.

In 2024 ontvingen gemeenten in totaal € 114 miljoen via het Gemeentefonds voor de uitvoeringskosten inburgering. Dit budget bestond uit een structureel beschikbaar gesteld budget van circa € 81 miljoen en incidenteel aanvullend budget in verband met de verhoogde asielinstroom. De feitelijke kosten van gemeenten waren in 2024 dus € 31 à € 46 miljoen hoger dan het totaal in het Gemeentefonds gestort budget en € 65 tot € 80 miljoen hoger dan het structureel beschikbaar gestelde budget.

Dit tekort komt voort uit een combinatie van een hoger aantal inburgeraars en hogere kosten per inburgeraar dan vooraf was geraamd. De middelen voor de uitvoeringskosten zijn destijds verstrekt op basis van een raming van een jaarlijkse instroom van inburgeraars van circa 19.600, terwijl het feitelijk aantal inburgeraars dat zich in de periode 2022–2024 gemiddeld per jaar in gemeenten vestigden 28.430 was, 45% hoger dus. Daarnaast zijn ook de uitvoeringskosten per inburgeraar hoger dan waarmee in de raming rekening is gehouden. Zo zijn bijvoorbeeld het aantal bestede uren per inburgeraar voor de brede intake en de voortgangsgesprekken zo'n 50% hoger dan ingeschat bij de start van de Wi2021.

Gemeenten geven in het onderzoek aan dat de hogere kosten per inburgeraar onder meer komen doordat er veel overleg nodig is met aanbieders om de voortgang van de inburgering en het verzuim te monitoren en om knelpunten te bespreken en op te lossen.

Gemeenten geven ook aan dat het relatief hoge verzuim onder inburgeraars bij inburgeringslessen leidt tot langere inburgeringstrajecten en daardoor hogere kosten voor de begeleiding. Uit ander onderzoek, namelijk de vierde meting van de marktmonitor, blijkt dat ook aanbieders aangeven dat er veel tijd gaat zitten in afstemming en dat verzuim leidt tot langere trajecten.

Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoeringskosten en de tekorten daarop per inburgeraar in kleine gemeenten hoger zijn dan in grote gemeenten[21]. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het aandeel gezinsmigranten onder de inburgeraars dat in grote gemeenten veel groter is dan in kleine gemeenten. Gemeenten begeleiden gezinsmigranten minder intensief dan asielstatushouders en maken daar dus ook minder kosten voor. Daarnaast hebben grote gemeenten aanzienlijke schaalvoordelen waardoor de uitvoeringskosten per inburgeraar lager zijn.

Ook binnen de categorieën kleine, middelgrote en grote gemeenten zijn grote verschillen in de uitvoeringskosten per inburgeraar tussen gemeenten. Deze verschillen zijn grotendeels het gevolg van beleids- en organisatiekeuzes van gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat hogere uitvoeringskosten per inburgeraar onder meer voortkomen uit kleinere caseloads van inburgeringsconsulenten, meer gebruik van (duurdere) inhuurkrachten, relatief veel jonge asielstatushouders die meer begeleiding nodig hebben en het aanbieden van extra voorzieningen zoals een startklas tijdens de brede intake en het vergoeden van reiskosten en de eigen bijdrage voor kinderopvang. Tot slot hebben gemeenten waar de inburgeringsconsulenten ook taken in het kader van de Participatiewet uitvoeren, als gevolg van schaalvoordelen, lagere kosten per inburgeraar dan gemeenten waar dit niet het geval is.

4.2 Kosten leerroutes en andere inburgeringsvoorzieningen

Naast de uitvoeringskosten waarmee gemeenten hun regierol invullen, zijn er de kosten voor de leerroutes en andere individuele voorzieningen zoals de maatschappelijke begeleiding, het Participatieverklaringstraject (PVT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en tolkvoorzieningen. Gemeenten verzorgen het aanbod voor de leerroutes en maatschappelijke begeleiding alleen voor asielstatushouders en het aanbod voor de overige voorzieningen voor alle inburgeraars. De totale kosten van de inburgeringsvoorzieningen per asielstatushouder, over het gehele inburgeringstraject, bedragen gemiddeld € 14.400, waaronder gemiddeld € 11.100 voor de leerroutes en € 2.100 voor maatschappelijke begeleiding. De B1-route kost gemeenten gemiddeld € 9.700 per inburgeraar, de Z-route € 11.400 en de Onderwijsroute € 17.100. De kosten voor de inburgeringsvoorzieningen per gezinsmigrant bedragen gemiddeld € 1.200.

De inburgeringsvoorzieningen worden gefinancierd via specifieke uitkeringen. Deze middelen zijn geoormerkt. In 2024 bedroegen de beschikbare middelen uit de specifieke uitkeringen per asielstatushouder gemiddeld circa € 15.500 en per gezinsmigrant circa € 700. De kosten

[21] De financiële verdeling pakt dus niet goed uit voor kleine gemeenten. Hiermee is de toezegging aan de Tweede Kamer ingewilligd om in de tussenevaluatie de vraag te beantwoorden hoe de financiële verdeling uitpakt voor plattelandsgemeenten.

voor de inburgeringsvoorzieningen per asielstatushouder waren dus gemiddeld € 1.100 lager (7,1%) dan de beschikbare middelen uit specifieke uitkeringen. Voor gezinsmigranten lagen de kosten per persoon € 500 hoger dan de beschikbare middelen.
Omdat het aantal asielstatushouders veel hoger is dan het aantal gezinsmigranten liggen de kosten voor de inburgeringsvoorzieningen bij gemeenten in 2024 per saldo lager dan de beschikbare middelen uit de specifieke uitkeringen.

De onderzoekers benoemen een kanttekening bij de observatie dat de omvang van de specifieke uitkeringen voldoende is geweest om de kosten voor de inburgeringsvoorzieningen te dekken. Ten eerste geven gemeenten aan dat zij in de aanbestedingen het budget voor inburgeringsvoorzieningen hebben afgestemd op de beschikbare middelen en dat dit dus niet betekent dat de financiering toereikend was. Dit wordt bevestigd door de aanbieders van de leerroutes, die het signaal afgeven dat de huidige prijsafspraken onder kostprijsniveau liggen en niet toekomstbestendig zijn. Dit hangt onder meer samen met gestegen personele kosten voor docenten, maar ook met verzuim waardoor extra lessen nodig zijn. De verwachting is dat de prijsafspraken in de nieuwe aanbestedingen, die bij veel gemeenten in 2025 of 2026 worden ingezet, tot hogere kosten zullen leiden voor gemeenten.

Ook bij de kosten van inburgeringsvoorzieningen zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten ook bij de inkoop van leerroutes schaalvoordelen hebben.

4.3 Bekostigingssystematiek

Tot slot hebben de onderzoekers onderzocht in hoeverre de bekostigingssystematiek passend is om de wet goed uit te voeren. Die bekostigingssystematiek kenmerkt zich door een combinatie van enerzijds een vrij besteedbaar volume-onafhankelijke financiering van de uitvoeringskosten via het Gemeentefonds en anderzijds geoormerkte middelen voor de inburgeringsvoorzieningen die wel meebewegen met de volumes. De onderzoekers concluderen dat de verhouding tussen enerzijds de mate waarin het Rijk wil sturen op de besteding van de middelen en anderzijds de gewenste beleidsruimte voor gemeenten bepaalt welke bekostigingssystematiek passend is.

4.4 Reactie

De financiële tekorten waarmee gemeenten te maken hebben bij de uitvoering van de Wi2021 baren mij zorgen. Daarom verken ik samen met de VNG hoe we de kosten en taken in balans kunnen houden. De uitkomsten van het betaalbaarheidsonderzoek neem ik hierin mee. Voor het jaar 2026 kan ik nu niet vooruitlopen op besluitvorming voor de voorjaarsnota. Om te komen tot een passende vorm van financiering van de inburgeringstaken voor gemeenten ben ik met de VNG een gezamenlijke werkgroep gestart om verschillende scenario's voor de bekostigingssystematiek uit te werken. Hierin worden zowel de wijze van bekostiging van de uitvoeringskosten als die van de inburgeringsvoorzieningen meegenomen.

Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd alle specifieke uitkeringen per 2026 om te zetten naar een fondsuitkering, met een budgetkorting van 10%. De specifieke uitkering inburgering blijft echter voorlopig behouden en voor de jaren 2026 en 2027 is de budgetkorting opgelost binnen de eigen inburgeringsbegroting. Ik ga met de VNG in gesprek om passende beleidsmaatregelen uit te werken om aan deze budgetkorting vanaf 2028

tegemoet te komen zonder grote concessies te doen aan de ambities van de Wi2021.

Om gemeenten meer financiële armslag te geven heb ik twee wijzigingen doorgevoerd in de regels voor de besteding van de specifieke uitkering inburgering. Op de eerste plaats heb ik de verdeling van de SPUK over de drie jaren aangepast. Deze was 61% in het eerste jaar, 31% in het tweede jaar en 8% in het derde jaar.
Dit is per 1 oktober 2025 gewijzigd voor inburgeraars vanaf cohort 2026 naar 40%-30%-30%, om beter bij het uitgavenritme van gemeenten aan te sluiten.[22]

Op de tweede plaats ben ik voornemens via een wijziging van het Bi2021 de reserveringsregeling te verruimen. Hiermee wordt het plafond van de te reserveren niet bestede SPUK-middelen verhoogd en krijgen gemeenten meer ruimte om deze bestedingen in het volgende jaar te maken. De verruiming gaat met terugwerkende kracht per 1 januari 2024 in.

5. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft op 28 januari het rapport «Onbenut potentieel» gepubliceerd. De Rekenkamer heeft onderzocht of het aannemelijk is dat de Wet inburgering 2021 asielstatushouders stimuleert om «snel en volwaardig mee te doen, het liefst door betaald werk». Zij ziet duidelijke verbeteringen ten opzichte van het voorgaande stelsel, maar ook een aantal knelpunten. Het onderzoek van de Rekenkamer is een waardevolle aanvulling op de tussenevaluatie en ik ga heel serieus met de aanbevelingen van de Rekenkamer aan de slag.

Ik onderschrijf de observatie van de Rekenkamer dat het inburgeringsstelsel niet in een isolement functioneert, maar in grote mate afhankelijk is van aanpalende beleidsterreinen zoals asiel en huisvesting. Daarom is grip op migratie van belang. Vanuit inburgering zet ik in ieder geval in op het stimuleren van de vroege start, zoals hierboven ook beschreven.

Verder pleit de Rekenkamer voor een betere aansluiting van asielstatushouders op de arbeidsmarkt. Ik zet hier vol op in door enerzijds maatregelen te nemen om belemmeringen voor inburgeraars die willen werken weg te nemen, en anderzijds door werkgevers en sectoren te stimuleren om asielstatushouders meer kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn de ureninvulling van de 800 taaluren in de Z-route, de startbanen en experimenteren met effectieve vormen van dualiteit (met focus op werk), de sectorale ontwikkelpaden, een verkenning om binnen de Participatiewet meer praktijkgerichte scholing in te zetten en de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS).

Ook onderschrijf ik de aanbeveling van de Rekenkamer om het potentieel van asielstatushouders beter te benutten. Zoals ik al eerder aangaf in deze brief vind ik dat zo veel mogelijk inburgeraars via de B1- en Onderwijsroute aan hun inburgeringsplicht zouden moeten voldoen en dat de Z-route een terugvaloptie is voor inburgeraars voor wie dit niet haalbaar is. Ik ga op korte termijn in gesprek met gemeenten om te bezien wat de oorzaken zijn van het feit dat het aantal inburgeraars in de Z-route hoger is dan voorzien, en óf en zo ja, op welke wijze, dit teruggebracht zou kunnen worden.

---

[22] Stcrt. 2025, 32761.

Verder ga ik in lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer in gesprek met gemeenten om streefcijfers uit te werken voor de arbeidsparticipatie en inburgering van asielstatushouders en om de opleidingen en werkervaring van asielstatushouders op te nemen in de Statistiek Wet inburgering, zodat ik op termijn kan vaststellen of het potentieel van asielstatushouders goed wordt benut.

Tot slot ben ik blij dat de Algemene Rekenkamer zich waarderend uitspreekt over het lerend stelsel. De nauwe samenwerking tussen de ketenpartners in de inburgering maakt dat ik snel signalen vanuit de uitvoering binnenkrijg. Het lerend stelsel functioneert als plek voor kennisuitwisseling en inspiratie tussen uitvoerders onderling, waardoor knelpunten ook binnen de uitvoering worden opgelost zonder dat daar altijd een wets- of regelwijziging voor nodig is.

Naast deze globale conclusies worden in het rapport van de Rekenkamer een aantal knelpunten in de uitvoering van de Wi2021 genoemd. In mijn bestuurlijke reactie op het rapport noem ik de acties en maatregelen die ik al heb ingezet of voorbereid die gericht zijn op het verhelpen van deze knelpunten. In het nawoord van het rapport, dat een reactie is op onze bestuurlijke reactie, roept de Rekenkamer mij op om nog voortvarender aan de slag te gaan met haar aanbevelingen. Daarom hecht ik er waarde aan om te onderstrepen dat het kabinet de urgentie deelt om tot verdere verbeteringen te komen. Dit is eveneens een passende oproep voor het volgende kabinet.

6. Tot slot

Het stelsel komt vier jaar na inwerkingtreding op stoom. Ik hecht er waarde aan het stelsel voldoende tijd te gunnen om zichzelf te bewijzen. Daarbij zie ik dat het idee van een lerend en adaptief stelsel zichzelf bewijst, waarbij er op uitvoeringsniveau continu geleerd en bijgestuurd wordt. Daar waar nodig stuur ik bij.

Het is positief dat de Rekenkamer de Wi2021 ziet als een verbetering ten opzichte van de vorige wet en pleit voor behoud en doorontwikkeling van het huidige stelsel. Ook constateert de Rekenkamer dat er een aantal belangrijke knelpunten zijn die aandacht nodig hebben. Dit erken ik en ik neem daarom de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte en ga met de aanbevelingen aan de slag. Mijn inzet blijft gericht op een snelle en volwaardige inburgering, waarin aandacht blijft voor het kennismaken met de Nederlandse normen en waarden. Hierover houd ik uw Kamer op de hoogte via de reguliere voortgangsbrieven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel