STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 40703
28 november 2025

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het opnemen van het aanvullend budget voor de onderwijsroute in de specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen

Nader Rapport

7 november 2025
2025-0000250858

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het opnemen van het aanvullend budget voor de onderwijsroute in de specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 september 2025, nr. 2025002048, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 oktober 2025, nr. W12.25.00268/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2025, no. 2025002048, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het opnemen van het aanvullend budget voor de onderwijsroute in de specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

mr. L.F.M. Verhey

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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

Advies Raad van State

No. W12.25.00268/III
's-Gravenhage, 9 oktober 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2025, no.2025002048, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het opnemen van het aanvullend budget voor de onderwijsroute in de specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het opnemen van het aanvullend budget voor de onderwijsroute in de specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen [KetenID WGK026299]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 september 2025, nr. 2025-0000209131

Gelet op de artikelen 40, vierde lid, en 41, derde lid, van de Wet inburgering 2021;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van .....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van ....., nr. van ,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit inburgering 2021** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. 'U = BGO + BA' wordt vervangen door 'U = BGO + BA + ABO'.

b. Onder vervanging van '; en' aan het slot van onderdeel b door een puntkomma en de punt aan het slot van onderdeel c door '; en', wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. ABO het deel van de uitkering is dat ziet op het eenmalige aanvullend budget voor de onderwijsroute voor asielstatushouders bij wie in het persoonlijke plan inburgering en participatie, bedoeld in artikel 15, derde lid, van wet, de onderwijsroute is vastgelegd.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Het deel van de uitkering voor asielstatushouders in de onderwijsroute, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

ABO = GPAS (cohort jaar t) * PA (jaar t) * PO (jaar t) * [a]

Waarbij:
a. GPAS staat voor de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders in het betreffende jaar;
b. PA staat voor het te verwachten percentage asielstatushouders in de gemeentelijke huisvestingstaakstelling onderscheidenlijk de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders in het betreffende jaar;
c. PO staat voor het te verwachten percentage asielstatushouders bij wie in het persoonlijk plan inburgering en participatie, bedoeld in artikel 15, derde lid, van de wet, de onderwijsroute wordt vastgelegd; en
d. [a] staat voor het bedrag aan uitkering per asielstatushouder in de onderwijsroute.

B

Aan artikel 10.2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Voor de bepaling van de definitieve uitkering, wordt het deel van de uitkering voor asielstatushouders in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.1, eerste lid, onderdeel d, en zesde lid, berekend aan de hand van de volgende formule:

ABO = AAO (jaar t) * [a]

Waarbij:
a. AAO staat voor het aantal gehuisveste asielstatushouders in het betreffende jaar bij wie in het persoonlijk plan inburgering en participatie, bedoeld in artikel 15, derde lid, van de wet, de onderwijsroute is vastgelegd en voor wie niet eerder een aanvullend bedrag is uitgekeerd voor de onderwijsroute; en
b. [a] staat voor het bedrag aan uitkering per asielstatushouder in de onderwijsroute.

C

Artikel 10.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt na 'bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel b, ' ingevoegd 'het te verwachten percentage asielstatushouders in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.1, zesde lid, onderdeel c,'

2. In het derde lid wordt na 'bedoeld in de artikelen 10.1, tweede lid, onderdeel c, en 10.2, eerste lid, onderdeel c,' ingevoegd 'het aanvullend bedrag per asielstatushouder in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.1, zesde lid, onderdeel d, en artikel 10.2, vierde lid, onderdeel b,'

D

Artikel 10.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel e, wordt na 'bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel a,' ingevoegd 'en artikel 10.1, zesde lid, onderdeel a,'.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een puntkomma, wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

i. Het landelijk aantal asielstatushouders in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.2, vierde lid, onderdeel a, wordt bepaald aan de hand van gegevens van DUO met als peildatum voor de woongemeente ultimo jaar t.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 september 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Integratie van de specifieke uitkering onderwijsroute in de reguliere spuk-inburgering

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) heeft als doelstelling om nieuwkomers zo snel mogelijk volwaardig mee te laten doen in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Het inburgeringsstelsel is erop gericht dat inburgeringsplichtigen het voor hen hoogste haalbare taalniveau (liefst niveau B1) behalen en kennis van de Nederlandse maatschappij opdoen, in combinatie met gerichte inspanning op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject.[1]
Om dit resultaat te bereiken zijn in de Wi2021 drie leerroutes gerealiseerd waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan: de B1-route, de zelfredzaamheidsroute en de onderwijsroute. Met de regierol voor gemeenten is het aan gemeenten om voor asielstatushouders te voorzien in het aanbod van de leerroutes.
Gemeenten ontvangen elk jaar een budget van het Rijk voor de financiering van de leerroutes en andere voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht via een specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen (SPUK Wi2021). Daarnaast ontvangen gemeenten tot en met 2025 een aanvullende uitkering voor de onderwijsroute via een aparte SPUK: de Regeling specifieke uitkering onderwijsroute.[2] Hiervoor is jaarlijks circa € 15.000.000 beschikbaar gesteld. Verder heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Kamerbrief van 19 september 2023[3] aangekondigd aanvullend budget beschikbaar te stellen voor de jaren 2026 tot en met 2029. Hiermee wordt voortgebouwd op het eerder beschikbaar gestelde budget tot en met 2025. Met de beschikbaarstelling van het aanvullend budget worden gemeenten in staat gesteld om de onderwijsroute in te kopen tegen een gemiddelde trajectprijs van € 17.000,–.

Het besluit om een aanvullend budget voor de onderwijsroute beschikbaar te stellen is gebaseerd op een onderzoek door Andersson Elffers Felix (AEF) dat in opdracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd. Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen van gemeenten en onderwijskoepels over het beperkte budget dat gemeenten tot hun beschikking hadden voor de onderwijsroute, in verhouding tot de reële kosten hiervan. In dit onderzoek is geconstateerd dat sprake is van onvoldoende bekostiging van de onderwijsroute, en dat er inhoudelijke knelpunten zijn, waardoor de aanbesteding van de onderwijsroute niet van de grond komt.[4]

De keuze voor een aparte SPUK voor de onderwijsroute, naast de reguliere SPUK Wi2021, kwam voort uit het feit dat een ophoging van de reguliere SPUK Wi2021 voor gemeenten gelet op de berekeningssystematiek van deze SPUK, namelijk directe financiering op basis van aantallen inburgeraars, niet paste bij het vaste aanvullend budget van € 15.000.000 per jaar dat tot en met 2025 is beschikbaar gesteld voor de onderwijsroute. In tegenstelling tot de reguliere SPUK Wi2021, fluctueert het totaal beschikbare budget immers niet mee met de instroom van asielstatushouder. Een hogere instroom betekent de facto minder middelen per asielstatushouder. Bovendien is de reguliere SPUK bedoeld voor alle drie de leerroutes, en niet specifiek voor de onderwijsroute of de daarmee samenhangende overgangsvoorzieningen. Om deze redenen is destijds gekozen voor een specifieke uitkering op basis van een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet.
In tegenstelling tot de SPUK onderwijsroute geldt voor het aanvullend budget vanaf 2026 dat dit wel mee fluctueert met de instroom van het aantal asielstatushouders in de onderwijsroute. Daardoor vervalt het belangrijkste argument om het aanvullende budget aan gemeenten te verstrekken via een aparte SPUK onderwijsroute en kan het aanvullend budget voor de onderwijsroute ingepast worden in de reguliere SPUK Wi2021. Met de integratie van het aanvullend budget voor de onderwijsroute in de SPUK Wi2021 wordt de financiering van de Wi2021 vereenvoudigd en een reductie van verantwoordings- en administratieve lasten bij gemeenten bereikt.

Verdeling, bronnen en peildata voor de uitkering van het aanvullend budget onderwijsroute

De SPUK Wi2021 bestaat uit twee componenten. De eerste component van de uitkering is ter bekostiging van inburgeringsvoorzieningen voor gezinsmigranten en overige migranten. De tweede component is ter bekostiging van inburgeringsvoorzieningen voor asielstatushouders. Beide uitkeringscomponenten worden voorafgaand aan het uitvoeringsjaar voorlopig vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een inschatting van het aantal gehuisveste inburgeraars per cohort per doelgroep aan het einde van het jaar. Na afloop van het uitvoeringsjaar wordt de uitkering herzien op basis van het werkelijke aantal inburgeraars in de gemeente. Voor het verstrekken van het aanvullende budget voor de onderwijsroute aan gemeenten wordt middels dit besluit een derde uitkeringscompo-

[1] Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3.
[2] Stcrt. 2022, 30604.
[3] Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 393
[4] Kamerstukken II 2021/2022, 32 824, nr. 364.

nent opgenomen: uitkering aanvullend budget onderwijsroute (ABO). Deze component volgt dezelfde systematiek van voorlopige vaststellen en herzien op basis van het werkelijke aantal inburgeraars in desbetreffende doelgroep. Gemeenten ontvangen via deze uitkeringscomponent een vast bedrag per gehuisveste statushouder in de onderwijsroute. Door deze doelgroepgerichte financieringswijze kan een gemiddelde trajectprijs van € 17.000 voor de onderwijsroute worden gewaarborgd.

De hoogte van de definitieve uitkering aan een gemeente wordt vastgesteld op basis van het aantal werkelijk gehuisveste asielstatushouders aan het einde van het jaar bij wie in het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) de onderwijsroute is vastgesteld. Gemeenten ontvangen alleen gelden voor asielstatushouders voor wie niet eerder een aanvullend bedrag is uitgekeerd voor de onderwijsroute.

De voorlopige vaststelling vindt plaats voorafgaand aan het uitvoeringsjaar. Omdat bij de voorlopige vaststelling van de uitkering het aantal inburgeraars in deze doelgroep nog niet bekend zijn, wordt de uitkering voorlopig vastgesteld op basis van een inschatting van het aantal inburgeraars in deze doelgroep in het uitvoeringsjaar. Deze inschatting wordt als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de gemeentelijke prognose van het aantal asielstatushouders (GPAS) vermenigvuldigd met een schatting van het percentage personen dat inburgeringsplichtig is. Dit is nodig, omdat niet iedere persoon uit de GPAS inburgeringsplichtig is onder de wet. Vervolgens wordt binnen deze groep een schatting gemaakt van het aandeel asielstatushouders bij wie in het uitvoeringsjaar de onderwijsroute in het PIP zal worden vastgesteld. Dit aandeel wordt geraamd op 25%. Met dit percentage wordt aangesloten bij het aandeel asielstatushouders in de onderwijsroute in de gemiddelde trajectprijs voor leerroutes uit de uitkeringscomponent voor asielstatushouders.

Het aanvullend bedrag voor deze doelgroep zal in tegenstelling tot het bedrag voor asielstatushouders, dat in drie jaren wordt uitgekeerd (jaar t-2, jaar t-1 en het uitvoeringsjaar jaar t), volledig worden uitgekeerd in het jaar waarin de onderwijsroute als leerroute in de PIP is vastgesteld (jaar t). De keuze hiervoor komt voort uit het feit dat de onderwijsroute, in tegenstelling tot de andere leerroutes, doorgaans een looptijd heeft van circa anderhalf jaar.
Deze uitkeringscomponent wordt geen onderdeel van de prestatiebekostiging dat van invloed is op het budget dat gemeenten ontvangen via de uitkeringscomponent voor asielstatushouders, omdat het gezien de incidentele aard van deze middelen niet opportuun is de systematiek, en daarmee complexiteit van deze bepaling, aan te passen. De prestatiebekostiging speelt dus alleen een rol in de reguliere uitkeringscomponent voor asielstatushouders.
Met het opnemen van het aanvullend budget in de SPUK Wi2021 zijn op deze middelen alle op deze uitkering berustende bepalingen van toepassing, zoals de reserveringsregeling, het doorschuiven van de uitkering overstijgende lasten, de bepalingen omtrent de verantwoordingsinformatie en de betaalbaarstelling van de uitkering.

2. Privacy

Bij de uitvoering van deze regeling wordt geen gebruik gemaakt van persoonsgegevens. Voor deze regeling is daarom geen Privacy Impact Assessment uitgevoerd.

3. BES-eilanden

Deze regeling geldt niet voor Caribisch Nederland. De Wi2021 is niet van toepassing op de BES-eilanden.

4. Advies en consultatie

Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk

Gemeenten hebben vanuit de Wi2021 reeds de wettelijke verplichting om zich te verantwoorden over de middelen voor inburgeringsvoorzieningen, waarvan de onderwijsroute één van de voorzieningen is. Met het integreren van het aanvullend budget in de reguliere SPUK Wi2021, komt de specifieke uitkering onderwijsroute te vervallen. Daarmee is het voor gemeenten niet meer nodig om een aparte administratie bij te houden voor de verantwoording van de onderwijsroute via het SiSa-systeem.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk van burgers of bedrijven heeft.

Uitvoeringstoets VNG

De VNG heeft aangegeven dat zij een uitvoeringstoets door hen niet noodzakelijk acht. De wijziging resulteert in een vereenvoudiging van de administratieve- en verantwoordingslasten van gemeenten.

Internetconsultatie

De regeling is niet opengesteld voor internetconsultatie, omdat de regeling enkel gevolgen heeft voor gemeenten. Gemeenten zijn vanuit de VNG betrokken geweest bij de totstandkoming van deze regeling.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en B (artikel 10.1 en 10.2 van het Besluit inburgering 2021)

Zoals in het algemene deel van deze nota van toelichting is uiteengezet bestaat de SPUK Wi2021 uit twee uitkeringscomponenten: bekostiging van inburgeringsvoorzieningen voor gezinsmigranten en overige migranten en bekostiging van inburgeringsvoorzieningen voor asielstatushouders. Met deze wijziging wordt een component toegevoegd, namelijk het aanvullend budget onderwijsroute (ABO). De berekeningswijze van de voorlopige en definitieve uitkering is daarop aangepast. De ABO wordt (definitief) vastgesteld op basis van het aantal werkelijk gehuisveste asielstatushouders per ultimo van het jaar bij wie in het PIP, bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Wi2021, de onderwijsroute is vastgesteld en voor wie niet eerder een aanvullend bedrag is uitgekeerd voor de onderwijsroute op grond van de Regeling specifieke uitkering onderwijsroute (*Stcrt*. 2022, 30604) of via de (definitieve) specifieke uitkering, bedoeld in artikel 40 van de Wi2021. Voor de berekening van de voorlopige uitkering wordt voor de inschatting van het aantal asielstatushouders in de onderwijsroute per gemeente gebruik gemaakt van de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders (GPAS), bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel a, van het Bi2021, vermenigvuldigd met een inschatting van het percentage van het aandeel asielstatushouders in de onderwijsroute.

Artikel I, onderdeel C (artikel 10.3 van het Besluit inburgering 2021)

Artikel 10.3, tweede en derde lid, wordt gewijzigd. In het tweede lid wordt opgenomen dat het te verwachten percentage asielstatushouders in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.1, zesde lid, onderdeel b, bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat voor 25% van de asielmigranten de onderwijsroute als leerroute wordt vastgesteld. In het derde lid wordt ingevoegd dat bij ministeriële regeling het aanvullend bedrag per asielstatushouder in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.1, zesde lid, onderdeel d en artikel 10.2, vierde lid, onderdeel b, wordt vastgesteld.

Artikel I, onderdeel D (artikel 10.4 van het Besluit inburgering 2021)

In dit onderdeel wordt de nieuwe uitkeringscomponent opgenomen in artikel 10.4, onderdeel e, waarin staat bepaald dat de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders wordt vastgesteld op basis van de landelijke prognose aantal asielstatushouders en wordt verdeeld onder gemeenten op basis van het aantal inwoners conform de formule, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014. In het nieuwe onderdeel 'i' wordt bepaald dat het landelijk aantal asielstatushouders in de onderwijsroute, bedoeld in artikel 10.2, vierde lid, onderdeel a, wordt bepaald aan de hand van gegevens van DUO met als peildatum voor de woongemeente ultimo jaar t.

Artikel II (inwerkingtreding)

Met deze bepaling is de inwerkingtreding van het besluit geregeld. Uit de Wet inburgering 2021 volgt dat de specifieke uitkering ten minste drie maanden voorafgaand aan het kalenderjaar waarop zij betrekking heeft bekend gemaakt wordt door Onze Minister. Nu publicatie van dit wijzigingsbesluit niet mogelijk is voor 1 oktober 2025, treden deze bepalingen in afwijking van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 september 2025, zodat de beschikkingen voor de voorlopige uitkering tijdig – tenminste drie maanden voorafgaand aan het kalenderjaar – kunnen worden opgesteld.
De terugwerkende kracht is begunstigend voor gemeenten, omdat zij op basis van de nieuwe berekeningswijze van de voorlopige uitkering via de reguliere SPUK Wi2021 (extra) gelden ontvangen voor het kalenderjaar 2026, zodat een trajectprijs van € 17.000 kan worden gewaarborgd.

Tot 2026 ontvangen gemeenten deze extra gelden via de Regeling specifieke uitkering onderwijsroute (*Stcrt*. 2022, 30604), welke met ingang van 1 januari 2026 komt te vervallen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,