

BEREIK, RESULTATEN EN KOSTEN VOORINBURGERING

KLANT

**KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Directie
Samenleving en Integratie

MH/sb/004497

Elis Maat, Merel Huisman, Anneberthe Visser en Michiel Blom

24 juli 2025

Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond en aanleiding	9
1.2 Doel en reikwijdte van het onderzoek	9
1.3 Onderzoeksaanpak	9
1.4 Leeswijzer	10
2 Beleidstheorie	11
2.1 Programma Voorbereiding op Inburgering onderdeel van de Wi2021	11
2.2 Voorinburgering is verankerd in de wet- en regelgeving: Memorie van toelichting Wet inburgering 2021, Regeling inburgering 2021 en Besluit inburgering 2021	11
2.3 COA voert het programma Voorinburgering uit en ondersteunt hiermee de start van het inburgeringsproces voor de statushouder	12
3 Beschikbaarheid en deelnamebereidheid Voorinburgering	14
3.1 Het merendeel van de statushouders krijgt de vraag of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering	14
3.2 Voorinburgering wordt aangeboden als totaalpakket; fluctuerende instroom, frequente af- en opbouw van locaties en personeelstekorten bemoeilijken COA bij het opzetten	15
3.3 Bereidheid van statushouders om deel te nemen aan Voorinburgering daalt	17
4 Resultaten van de Voorinburgering	21
4.1 Aantal deelnemers NT2-lessen en KNM blijft gelijk, deelnemers IntroMAP stijgt; meeste deelnemers zijn jonge mannen	21
4.2 Veel gestarte deelnemers vallen uit en volgen niet het hele programma	26
4.3 Voorinburgering levert meer op dan alleen wat tijdens de lessen wordt geleerd	29
5 Financiering Voorinburgering	32
5.1 Financiering via rijksbijdrage met inspanningsverplichting en bestelminimum	32
5.2 De trajectprijs bestaat uit formatiekosten en overige variabele kosten: lesmateriaal, tolken en reiskosten	33
5.3 De vaste kosten bestaan grotendeels uit personeelskosten	34
5.4 Begrote en gerealiseerde kosten lopen afgelopen jaren steeds meer uiteen	34
5.5 Voordeel van rijksbijdrage is het meebewegen met volumes, maar zorgt niet automatisch voor het realiseren van de beoogde aantallen trajecten	35
6 Conclusies	36
6.1 Conclusies over het aanbod: aan het merendeel van de statushouders wordt gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering, bereidheid om deel te nemen daalt	36
6.2 Conclusies over de resultaten: aandeel deelnemers dat kan starten na instemming stijgt, maar veel deelnemers stoppen vroegtijdig	37
6.3 Conclusies over kosten: Voorinburgering wordt gefinancierd via een rijksbijdrage, begrote en gerealiseerde kosten lopen steeds meer uiteen	38
6.4 Werkt Voorinburgering zoals de wetgever heeft beoogd?	39

Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling

Sinds 2008 biedt het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) het programma Voorbereiding op Inburgering (Voorinburgering) aan statushouders. Dit programma bereidt hen voor op het leven, wonen en werken in de gemeente en op de inburgeringsplicht. Het COA is verplicht dit programma aan te bieden aan alle inburgeringsplichtige vergunninghouders.

Het doel van dit onderzoek is de werking en kosten van de Voorinburgering in beeld te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat zijn het bereik, de resultaten en de kosten van Voorinburgering, mede in het licht van de veranderende context? In hoeverre werkt Voorinburgering zoals de wetgever heeft beoogd?* De reikwijdte van het onderzoek is de periode 2022 tot en met 2024 en is beperkt tot statushouders die onder de Wi2021 vallen.

Aanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek bestond uit een aantal onderzoeksactiviteiten die plaatsvonden tussen maart en juni 2025:

- a. Opstellen van de beleidstheorie op basis van documentstudie en verkennende gesprekken;
- b. Onderzoeken van het bereik en de resultaten van de Voorinburgering, via:
 - i. Raadplegen en duiden van de halfjaarrapportages en jaarrapportages van het COA over de periode 2022 tot en met 2024;
 - ii. Duiden van de cijfers in drie focusgroepen met drie Senior Medewerkers Ondersteuning, vier NT2-docenten, vier programmabegeleiders KNM en IntroMAP en zes casemanagers.
- c. Interviews met de financiële experts vanuit het COA en SZW om vragen over kosten en financiering te beantwoorden.

Beleidstheorie

Onderstaande figuur geeft de beleidstheorie achter de Voorinburgering weer. In de Memorie van Toelichting Wi2021¹ is beschreven dat een tijdige start (*werkzaam mechanisme*) van de inburgering cruciaal is om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij (*impact*). Voor asielstatushouders is het (beter) benutten van de fase in het azc daarmee een belangrijk instrument van het nieuwe stelsel. De input die uiteindelijk moet leiden tot deze impact is drieledig:

- a. Voorinburgering is verankerd in de wetgeving Wi2021;
- b. Bij ministeriële regeling is het COA aangewezen als instelling die belast is met de Voorinburgering en hiervoor middelen ontvangt vanuit het Rijk²;
- c. In het Besluit inburgering 2021³ is beschreven dat het COA een aanbodplicht van het programma heeft. Ook is hierin opgenomen wat de inhoud van het programma is.

Vervolgens voert het COA de Voorinburgering uit op de verschillende azc-locaties (*throughput*). Het programma dat de statushouder ontvangt (*output*) bestaat uit NT2-lessen, KNM-training, IntroMAP en individuele begeleiding.

¹ [Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet inburgering 20.. \(versie Raad van State\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

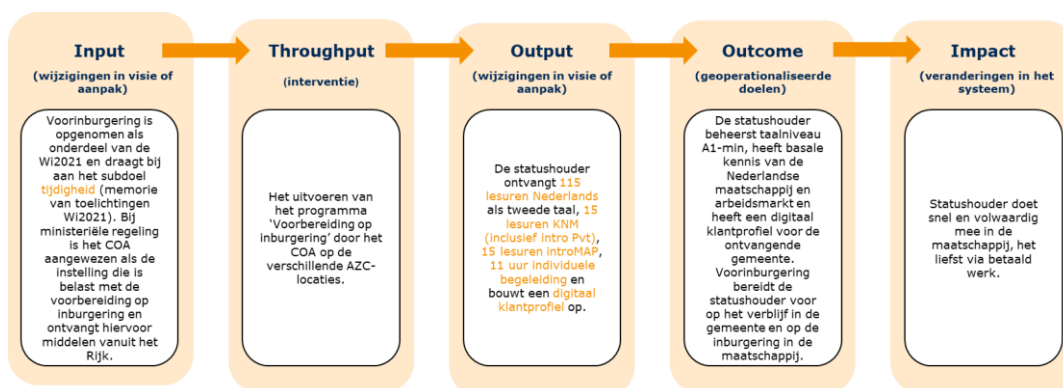
² [wetten.nl - Regeling - Regeling inburgering 2021 - BWBR0045574](#).

³ [wetten.nl - Regeling - Besluit inburgering 2021 - BWBR0045555](#).

De outcome van het programma is drieledig:

- De statushouder beheerst ten minste pre-A1-niveau;
- De statushouder heeft basale kennis van de Nederlandse maatschappij en arbeidsmarkt;
- De Voorinburgering ondersteunt de start van het inburgeringsproces.

Dit leidt uiteindelijk tot de beoogde impact, namelijk de statushouder doet snel en volwaardig mee in de maatschappij, het liefst via betaald werk.



Figuur 1. Beleidstheorie Voorinburgering op basis van Theory of Change

Overzicht van de cijfers Voorinburgering in 2022 - 2024

Onderstaande figuur toont het verloop van potentiële deelnemers van de Voorinburgering naar daadwerkelijk gestarte deelnemers in de jaren 2022, 2023 en 2024. Het proces is opgesplitst in vier fasen: instroom potentiële deelnemers, aantal uitgenodigde potentiële deelnemers, aantal deelnemers dat instemt met deelname en aantal gestarte deelnemers. In de volgende paragrafen gaan we uitgebreid in op de cijfers en bijbehorende toelichting.



Figuur 2. Overzicht van de cijfers Voorinburgering in 2022 – 2024 (bron: jaarrapportages COA 2022-2024)

Beschikbaarheid en deelnamebereidheid

Aan het merendeel van de statushouders wordt gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering; uniformiteit tussen locaties in de opzet van het programma lijkt te ontbreken

Uit bovenstaande figuur en uit de focusgroepen blijkt dat aan het merendeel (112% in 2022, 88% in 2023; 89% in 2024) van de statushouders wordt gevraagd door het COA, in lijn met de aanbodplicht, of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering. Wanneer een statushouder op een locatie verblijft waar geen Voorinburgering plaatsvindt, kan de statushouder het programma in principe volgen op een reguliere locatie of noodopvanglocatie die dit wel heeft. Het COA heeft geen cijfers over de mate waarin statushouders daadwerkelijk Voorinburgering volgen op andere locaties dan waar zij verblijven. De cijfers van de locaties (paragraaf 3.1.2) suggereren wel dat Voorinburgering volgen op een andere locatie in de praktijk voorkomt.

Voorinburgering wordt aangeboden als één totaalpakket van de drie verschillende onderdelen: NT2-les, KNM en IntroMAP. Als de statushouder instemt met deelname moet hij/zij in principe alle onderdelen volgen. Ondanks dat Voorinburgering als totaalpakket wordt aangeboden, wordt de IntroMAP in de praktijk minder vaak aangeboden door knelpunten aan de aanbodkant. Het COA heeft niet altijd voldoende programmabegeleiders beschikbaar die IntroMAP willen en kunnen geven.

De opzet van het programma en hoe hierop gestuurd wordt door locatiemanagers verschilt tussen locaties. Uniformiteit lijkt hierin te ontbreken. We zien locaties die KNM en MAP als één onderdeel achter elkaar aanbieden of als losse onderdelen met veel tijd ertussen. De intensiteit verschilt ook van dagdelen tot hele dagen. Ook mogen op sommige locaties asielzoekers met een kansrijke aanvraag wel deelnemen aan Voorinburgering, terwijl dit op andere locaties niet mag. Hetzelfde geldt voor het langer (na de 115 uur) volgen van taallessen. Een aanbeveling om de uniformiteit te vergroten is volgens COA-medewerkers: de aansturing vanuit de locatiemanagers versterken.

Fluctuerende instroom, frequente af- en opbouw van locaties en personeelstekorten bemoeilijken COA bij het opzetten van de Voorinburgering

Uit de rapportages en focusgroepen blijkt dat de uitvoering van de Voorinburgering sterk wordt beïnvloed door externe factoren. De hoge instroom, veranderende samenstelling van de instroom, afbouw van reguliere opvanglocaties en de opbouw van noodlocaties inclusief bijbehorende verhuisbewegingen bemoeilijken het opzetten van Voorinburgering. Ook heeft het COA te maken met personeelstekorten en een snelgroeiende organisatie, waardoor personeel niet altijd even bekend is met de Voorinburgering. Tot slot is een andere uitdaging voor het kunnen organiseren van de Voorinburgering de beperkte beschikbaarheid van studiefaciliteiten op de azc's.

Bereidheid van statushouders om deel te nemen aan Voorinburgering daalt de afgelopen jaren

In de afgelopen drie jaar is de bereidheid om deel te nemen aan de Voorinburgering afgenomen van 80% in 2022 naar 69% in 2024. Een mogelijke verklaring voor de daling is dat statushouders uit de 'actiestand' raken door de lange wachttijden tot vergunningverlening en huisvesting in de gemeente. De Voorinburgering is geen verplichting; hierdoor kunnen statushouders minder gemotiveerd zijn. Ook is het niet voor alle statushouders duidelijk wat de Voorinburgering precies oplevert. Dit maakt het voor hen logischer om te wachten tot de reguliere inburgering of om te gaan werken in hun tijd op het azc.

Een aanbeveling om de bereidheid om deel te nemen te vergroten is volgens COA-medewerkers: de

Voorinburgering meer presenteren als een verplicht onderdeel en te zorgen voor een betere aansluiting op de reguliere inburgering.

Resultaten

Het aantal gestarte deelnemers aan NT2-lessen en KNM is vergelijkbaar; aantal deelnemers IntroMAP ligt lager maar stijgt; veel deelnemers vallen tussentijds uit

Het percentage van instemming naar daadwerkelijk gestarte deelnemers stijgt in de afgelopen drie jaar van 61% in 2022, naar 83% in 2023 en naar 91% in 2024. Het percentage gestarte deelnemers van de totale instroom blijft gelijk in de afgelopen drie jaar: 55% in 2022, 56% in 2023 en 56% in 2024.

In 2022 startten 8.701 unieke deelnemers met NT2-lessen, in 2023 7.936 en in 2024 8.633.

Het aantal deelnemers aan KNM is vergelijkbaar. Deelname aan de IntroMAP ligt een stuk lager, maar stijgt. In 2022 startten 1.663 statushouders, in 2023 3.873 en in 2024 4.511. Respondenten noemen als mogelijke verklaring hiervoor dat de IntroMAP-lessen niet altijd direct volgen op de KNM-lessen, waardoor er tijd tussen zit of de lessen helemaal niet worden aangeboden.

Het merendeel van de deelnemers, bij alle drie de onderdelen, is man. Het aandeel vrouwen daalt van gemiddeld 35% in 2022 naar 26% in 2024 voor de drie onderdelen. In de cijfers van het CBS zien we ook dat het merendeel van de statushouders man is (in de periode 2022 tot en met 2024 variërend tussen de 61 en 70%).⁴ Het is dus niet zo dat mannelijke statushouders relatief sterk vertegenwoordigd zijn bij de Voorinburgering. 16% van de deelnemers werkt naast de Voorinburgering. Gemiddeld hebben de deelnemers twee begeleidingsgesprekken Voorinburgering gedurende het programma.

Van de deelnemers die starten met de NT2-lessen vallen er veel uit. Zij volgen vaak niet het hele programma. In 2022 stopten 3.304 mensen (35%) voordat de lessen waren afgerond. In 2023 stoppen 4.407 deelnemers (56%) eerder en in 2024 was dit aantal 5.830 (68%). Van het aantal gestarte deelnemers stopt een deel door **uitstroom naar de gemeente** (14% in 2022, 23% in 2023 en 22% in 2024) en een deel **valt uit door andere redenen** (21% in 2022, 33% in 2023 en 45% in 2024). Een veelvoorkomende reden voor uitval is dat deelnemers niet meer op komen dagen. Verklaringen voor het niet komen opdagen zijn dat deelnemers verhuizen naar een andere locatie of gedemotiveerd raken, blijkt uit de focusgroepen.

De meeste deelnemers behalen een niveau van A0 of pre-A1 en doen kennis op van de Nederlandse maatschappij. Naast deze meetbare resultaten bereidt de Voorinburgering de deelnemers voor op de reguliere inburgering. Tot slot draagt de Voorinburgering bij aan een positieve invulling van de tijd op het azc, door socialisatie en daginvulling.

Overdracht naar de gemeente verloopt nog niet altijd optimaal

Het COA zet informatie over deelnemers door naar de gemeente via driegesprekken en digitale klantprofielen. Het aantal doorgezette klantprofielen is in de afgelopen drie jaar toegenomen. Het COA vermoedt dat de gemeente deze niet altijd doorneemt. Driegesprekken vinden lang niet altijd plaats. Hierdoor is de gemeente niet altijd op de hoogte van de beschikbare informatie vanuit het COA, wat de doorlopende leerlijn van de statushouder belemmert.

⁴ [Dashboard asiel en integratie](#).

Financiering en kosten

Voorinburgering wordt gefinancierd via een rijksbijdrage; begrote en gerealiseerde kosten lopen steeds meer uiteen

De financiering van Voorinburgering verloopt via een rijksbijdrage van SZW aan het COA. De hoogte van de rijksbijdrage wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld en beweegt mee met de volumes statushouders. Dit betekent dat de rijksbijdrage automatisch verandert op basis van de te verwachten hoeveelheid instroom van statushouders. Meer statushouders in de azc's betekent een hogere rijksbijdrage voor de Voorinburgering aan het COA en minder statushouders in de azc's een lagere bijdrage voor Voorinburgering. Deze vorm van financieren leent zich dus goed voor de fluctuerende instroom van de doelgroep waar Voorinburgering mee te maken heeft.

Er is sprake van een inspanningsverplichting: er wordt gestuurd op aantallen deelnemers, niet op resultaten in termen van (bijvoorbeeld) het behaalde taalniveau van de deelnemers. Afrekening vindt achteraf plaats op basis van het totaal aantal gerealiseerde, gestarte trajecten. Dit betekent dat het COA ook voor deelnemers die vroegtijdig stoppen met de Voorinburgering de gehele trajectprijs ontvangt.

De prijs per traject ligt vast, ongeacht het aantal deelnemers. Ook is een 'bestelminimum' ingesteld met als doel stabiliteit te bieden in de financiering van variabele kosten, ook wanneer het daadwerkelijke aantal deelnemers lager uitvalt dan verwacht. Hoewel deze vorm van financiering zekerheid biedt over de beschikbaarheid van middelen voor Voorinburgering, zorgt dit er niet automatisch voor dat ook de beoogde aantallen trajecten daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

We zien dat de begrote kosten (gebaseerd op een prognose van het aantal inburgeringsplichtige vergunninghouders) de afgelopen jaren toenemen van ongeveer 31 miljoen in 2022 naar bijna 47 miljoen in 2024. De gerealiseerde kosten liggen een stuk lager en lopen hiermee steeds meer uit de pas: deze zijn gestegen van ongeveer 28 miljoen in 2022 naar ruim 30 miljoen in 2024. Daarmee blijft de realisatie nog ver achter bij de prognose. Dit komt doordat het streefcijfer van 80% deelname niet wordt behaald de afgelopen jaren. Verklaringen hiervoor liggen zowel aan de aanbodkant bij het COA als bij het dalende instemmingspercentage bij statushouders, zoals hierboven uitgelegd.

Werkt Voorinburgering zoals de wetgever heeft beoogd?

De Memorie van Toelichting beschrijft dat Voorinburgering de start van het inburgeringsproces ondersteunt en kennis en handvatten biedt voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Vanuit dit onderzoek zien we dat de inhoud van het programma van de Voorinburgering, het bereiken van statushouders voor deelname en de nodige financiering goed is ingeregeld. De stap tussen input en throughput verloopt hierdoor goed. Een aantal zaken maakt echter dat het bereiken van de beoogde output en outcome (en daarmee de impact) nog niet vlekkeloos verloopt. In de periode 2022 tot en met 2024 wordt niet aan elke statushouder gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering (112% in 2022, 88% in 2023; 89% in 2024). Aan ongeveer 10% van de statushouders wordt dus niet gevraagd of zij willen deelnemen. Het lukt het COA dus niet om de Voorinburgering aan iedereen aan te bieden. Ook neemt het aantal statushouders dat instemt met deelname af tot 69%. Hierdoor worden voor deze groepen statushouders de doelen van de Voorinburgering sowieso niet gehaald. Van degene die instemmen met deelname, valt een groot deel uit gedurende het programma door verhuisbewegingen of gebrek aan motivatie. Zij doorlopen niet het gehele programma en behalen de doelen van de Voorinburgering maar gedeeltelijk. De statushouders die wel het hele programma doorlopen, lijken de beoogde doelen wel te halen. Daarnaast zijn positieve neveneffecten voor hen activatie en een zinvolle dagbesteding in de tijd op

het azc. Voor deze groep kan de impact van de Voorinburgering nog vergroot worden wanneer de overgang tussen de Voorinburgering, Vroege start en/of reguliere inburgering verbeterd wordt.

Daarnaast is een tijdige start (werkzaam mechanisme) van de inburgering cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij. Een tijdige start houdt in dat een statushouder zo snel mogelijk kan beginnen met het inburgeringstraject en in dit geval met de Voorinburgering. Dit verloopt nu moeizaam. Ten eerste wachten asielzoekers lang in het azc op hun vergunning van de IND en mogen dan nog niet deelnemen aan de Voorinburgering. Wel mogen asielzoekers met een kansrijke aanvraag deelnemen aan de NT2-lessen vanuit de VriP. Daarna wachten statushouders lang op huisvesting in hun gemeente. Volgens de deelnemers van de focusgroepen vermindert dit vaak de motivatie van statushouders om te starten met de Voorinburgering. Ze wachten liever op het (verplichte) inburgeren totdat zij de stabiliteit van een vaste woonplek hebben. Deze wachttijden en het feit dat COA de Voorinburgering niet aan iedereen kan aanbieden zetten een tijdige start door Voorinburgering onder druk.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Asielmigranten verblijven doorgaans na aankomst in Nederland enige tijd in een asielzoekerscentrum (azc) van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Zij kunnen, zodra zij een verblijfsvergunning hebben, in het azc het programma Voorbereiding op Inburgering (hierna: Voorinburgering) volgen. Sinds 2008 biedt het COA in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Voorinburgering aan. Het programma bereidt hen voor op het leven, wonen en werken in de gemeente en op de inburgeringsplicht. Vanaf de invoering van de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021) op 1 januari 2022 is het programma van Voorinburgering iets aangepast in lijn met de Wi2021. De introductiemodule Participatieverklaringstraject (PVT) en de introductiemodule Arbeidsmarkt en Participatie (introMAP) zijn toegevoegd aan het programma.

Het COA heeft een aanbodplicht voor de Voorinburgering. Dit betekent dat het COA verplicht is om Voorinburgering aan iedere inburgeringsplichtige vergunninghouder aan te bieden. SZW en het COA hebben als streefwaarde afgesproken dat 80% van de inburgeringsplichtige vergunninghouders aan de Voorinburgering deelnemen. Voor statushouders is Voorinburgering geen verplichting, maar gaat het om een vrijwillige deelname.

1.2 Doel en reikwijdte van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is de werking en kosten van de Voorinburgering in beeld te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat zijn het bereik, de resultaten en de kosten van Voorinburgering, mede in het licht van de veranderende context? In hoeverre werkt Voorinburgering zoals de wetgever heeft beoogd?*

De reikwijdte van het onderzoek is de periode 2022 tot en met 2024 en is beperkt tot statushouders die onder de Wi2021 vallen. De uitkomsten van dit onderzoek vormen input voor de tussenevaluatie van de Wi2021.

1.3 Onderzoeksaanpak

We startten met het opstellen van de **beleidstheorie** op basis van documentstudie en verkennende gesprekken. Om het bereik en de resultaten van de voorinburgering te onderzoeken, was de kern van de aanpak het **raadplegen** en **duiden** van de **halfjaarrapportages** en de **jaarrapportages** van het COA over de jaren 2022 tot en met 2024. Het COA werkt in de data niet met cohorten, omdat potentiële deelnemers op verschillende momenten instromen in de opvang. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een deelnemer in het ene jaar is ingestroomd op het azc en in het volgende jaar is gestart met de Voorinburgering. Deze persoon komt dan in de cijfers van beide jaren voor, waardoor percentages van deze cijfers soms lastig vergelijkbaar zijn. COA heeft de cijfers voor het aantal deelnemers aan NT2-lessen, KNM en IntroMAP ontdebeld en extra data aangeleverd over studiefaciliteiten, begeleidingsgesprekken, leeftijd en geslacht van de doelgroep en de combinatie werk en inburgering. De cijfers zijn vervolgens geduid in drie focusgroepen, waar in totaal zeventien respondenten werkzaam op reguliere- en noodopvang locaties aan deelnamen:

- a. Drie Senior Medewerkers Ondersteuning (SMO);
- b. Vier NT2-docenten;

-
- c. Vier programmabegeleiders KNM en IntroMAP;
 - d. Zes casemanagers.

Tot slot hebben we interviews gehouden met financiële experts vanuit het COA en SZW om de vragen over de kosten en financiering van de Voorinburgering te beantwoorden.

De onderzoeksactiviteiten vonden plaats tussen maart en juni 2025. De onderzoekers zijn tijdens het onderzoek van advies voorzien door een begeleidingscommissie, met vertegenwoordigers van SZW en COA. We bedanken de respondenten voor hun welwillende deelname en betrokkenheid bij dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Voor het vervolg van dit rapport hanteren we de volgende hoofdstukindeling:

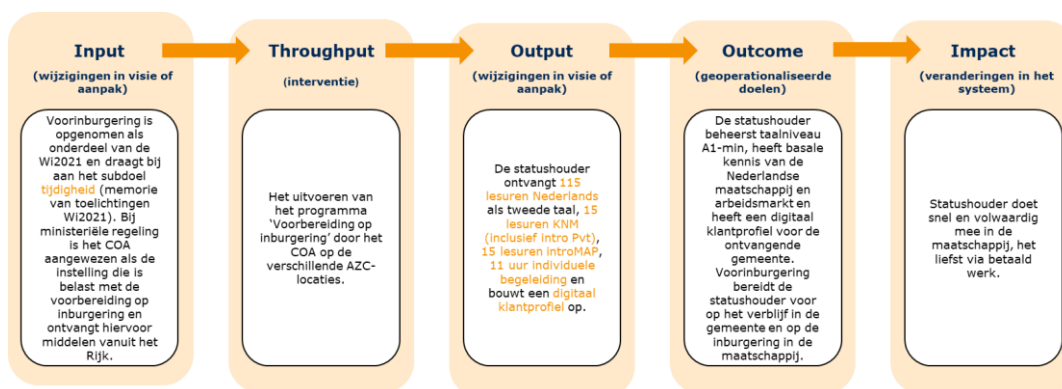
- a. Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie Voorinburgering. We beschrijven wat de wetgever beoogd heeft met Voorinburgering.
- b. Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk beschrijven we de beschikbaarheid en deelnamebereidheid van de Voorinburgering.
- c. Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de Voorinburgering.
- d. Hoofdstuk 5: in dit hoofdstuk gaan we in op de financiering van de Voorinburgering.
- e. Hoofdstuk 6: in dit hoofdstuk trekken we tot slot een aantal overkoepelende conclusies, op basis van de voorgaande hoofdstukken.

2 Beleidstheorie

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie. Hiermee geven we inzicht in wat de bedoeling van de wetgever is met Voorinburgering.

2.1 Programma Voorbereiding op Inburgering onderdeel van de Wi2021

Bij de start van het onderzoek zijn de beleidsonderdelen van de Voorinburgering uitgewerkt in een beleidskader, dat de leidraad vormde gedurende het onderzoek. Het beleidskader is uitgewerkt op basis van de Theory of Change, zie figuur 3. Dit model helpt om beleidsonderzoek uit te voeren door het beleid te analyseren aan de hand van verschillende beleidsonderdelen: *input*, *throughput*, *output*, *outcome* en *impact*. Deze onderdelen vormen samen een keten, waarbij de hypothese is dat het ene onderdeel logisch voortvloeit uit het vorige. Het model laat hierdoor zien wat de bedoeling van de wetgever is met Voorinburgering. In de volgende paragrafen werken we dit verder uit.



Figuur 3. Beleidstheorie Voorinburgering op basis van Theory of Change

De Voorinburgering is één van de drie pijlers van het COA-programma Vroege Integratie en Participatie (hierna: VrIP). VrIP omvat alle activiteiten en werkzaamheden van het COA om beter en in een vroeg stadium aan te sluiten bij de kansen en talenten van bewoners, waardoor zij zo snel mogelijk kunnen participeren en integreren in Nederland. SZW ziet de VrIP en de Voorinburgering als twee verschillende programma's voor verschillende doelgroepen. De **doelgroep** voor Voorinburgering bestaat uit alle inburgeringsplichtige vergunningshouders van 18 jaar tot en met de pensioengerechtigde leeftijd die verblijven in de opvang (hierna statushouders).

2.2 Voorinburgering is verankerd in de wet- en regelgeving: Memorie van toelichting Wet inburgering 2021, Regeling inburgering 2021 en Besluit inburgering 2021

Voorinburgering is verankerd in de **Wi2021** en onderliggende regelgeving (*input*). In de Memorie van Toelichting Wi2021⁵ is beschreven dat een **tijdige start** (*werkzaam mechanisme*) van de inburgering cruciaal is om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij (*impact*). Voor asielstatushouders is het (beter) **benutten van de fase in het azc** daarmee een **belangrijk instrument** van het nieuwe stelsel. 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.

⁵ [Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet inburgering 20.. \(versie Raad van State\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Wanneer het niet mogelijk is om vanuit het azc al te starten met het inburgeringstraject in de gemeente waar de asielstatushouder wordt gehuisvest (Vroege start) heeft het programma **Voorinburgering** hier een rol in. Het programma ondersteunt de start van het inburgeringsproces en biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Bij ministeriële regeling (*input*) is het COA aangewezen als instelling die belast is met de Voorinburgering en hiervoor middelen ontvangt vanuit het Rijk.⁶ In het Besluit inburgering 2021⁷ is beschreven dat het COA een aanbodplicht van het programma heeft. Verder is hierin opgenomen dat deelname kosteloos is, niet kan worden verplicht en het inburgeringstraject niet mag vertragen. Ook is de inhoud van het programma vastgelegd in het Besluit inburgering.

In de toelichting op het besluit is beschreven dat **NT2-les** een belangrijk onderdeel van de Voorinburgering is, omdat de ambitie van het nieuwe stelsel '**B1, tenzij**' is. Het programma biedt een eerste stevige kennismaking met de Nederlandse taal. De taallessen worden gegeven door gekwalificeerde NT2-docenten. Hierbij wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de potentie van de deelnemers. Differentiatie naar leerroute vindt nog niet plaats in deze fase, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor het afnemen van de brede intake en het opstellen van het PIP, waar de te volgen leerroute uit volgt. In de taallessen wordt wel onderscheid gemaakt op basis van taal- en leerbaarheidsniveau. Naast de taallessen biedt het programma een training **Kennis van de Nederlandse Maatschappij** (KNM). Deze module biedt een kennismaking met verschillende domeinen, zoals werk en inkomen, gezondheidszorg, onderwijs, geschiedenis en staatsinrichting en normen en waarden. Hieronder valt een **Introductiemodule Participatieverklaringstraject** (IntroPVT). In deze module staat de overdracht van inhoudelijke kennis over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving centraal. Het programma biedt een eerste kennismaking met deze kernwaarden. Ook bevat het programma een **Introductiemodule Arbeidsmarkt & Participatie** (IntroMAP). Hierin staat de kennismaking met de Nederlandse arbeidsmarkt centraal, waarbij in ieder geval aandacht is voor de eigen competenties en de (lokale) arbeidsmarkt. Naast deze vaste onderdelen is er ook aandacht voor persoonlijke begeleiding tijdens het programma.

Een verplichting voor de asielstatushouder om het programma daadwerkelijk te volgen, wordt niet wenselijk geacht omdat er flexibiliteit nodig is, staat in de Memorie van Toelichting Wi2021 geschreven. Dit heeft te maken met twee centrale principes uit de Wi2021: '*regie gemeenten*' en '*eigen verantwoordelijkheid inburgeraar*'. De start van een regulier inburgeringstraject in de gekoppelde gemeente heeft namelijk in alle gevallen voorrang op het voorbereidend programma op het azc. Ook in die gevallen waarbij huisvesting in een gemeente eerder dan de afronding van het programma gerealiseerd kan worden, mag het programma verhuizing naar een gemeente niet vertragen.

2.3 COA voert het programma Voorinburgering uit en ondersteunt hiermee de start van het inburgeringsproces voor de statushouder

COA voert het programma 'Voorbereiding op Inburgering' uit op de verschillende azc-locaties (*throughput*). Het programma dat de statushouder ontvangt bestaat uit (*output*):

- a. **115 lessen Nederlands** als tweede taal (NT2);
- b. **Vijftien lessen KNM-training** (inclusief IntroPVT);
- c. **Vijftien lessen IntroMAP**;
- d. Gemiddeld **elf uur individuele begeleiding**;
- e. Het opbouwen van een digitaal klantprofiel (PID) voor de ontvangende gemeente.

Het COA beschrijft in haar projectplan het streven dat een statushouder die het programma met goed gevolg doorloopt de Nederlandse taal op tenminste pre-A1-niveau beheerst (*outcome*).

⁶ [wetten.nl - Regeling - Regeling inburgering 2021 - BWBR0045574](https://wetten.nl/Regeling-Regeling%20inburgering%2021-BWBR0045574)

⁷ [wetten.nl - Regeling - Besluit inburgering 2021 - BWBR0045555](https://wetten.nl/Regeling-Besluit%20inburgering%2021-BWBR0045555)

Verder bereiden de KNM-training en de IntroMAP de statushouder voor op het verblijf in de gemeente en op de inburgering in de Nederlandse maatschappij (*outcome*). De Memorie van Toelichting beschrijft dat Voorinburgering de start van het inburgeringsproces ondersteunt en kennis en handvatten biedt voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland (*outcome*). Dit draagt bij aan het uiteindelijke doel van de Wi2021: statushouders kunnen snel en volwaardig meedoen in de maatschappij, het liefst via betaald werk (*impact*).

3 Beschikbaarheid en deelnamebereidheid Voorinburgering

In dit hoofdstuk beschrijven we in hoeverre elke statushouder de vraag krijgt of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering en of de Voorinburgering beschikbaar is bij de verschillende COA-locaties in de afgelopen drie jaar (2022-2024). Ook gaan we in op de bereidheid tot deelname onder statushouders.

3.1 Het merendeel van de statushouders krijgt de vraag of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering

3.1.1 *Aan het merendeel van de statushouders wordt gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering, ook als er geen aanbod op de locatie beschikbaar is*

De casemanager krijgt automatisch een signaal wanneer een bewoner een vergunning heeft ontvangen. Vervolgens nodigt hij of zij de statushouder uit voor een eerste begeleidingsgesprek Voorinburgering. Dit gesprek vindt ongeveer twee weken na het verkrijgen van de vergunning plaats. Meestal is de statushouder op dat moment al aan een gemeente gekoppeld. Tijdens het gesprek krijgt de statushouder informatie over de Voorinburgering, het participeren op de locatie en de reguliere inburgering in de gemeente en wordt de toestemmingsverklaring ingevuld. Als de statushouder instemt met deelname (toestemmingsverklaring op 'ja'), moet hij/zij in principe deelnemen aan alle onderdelen (zie ook paragraaf 3.2.1). De casemanager registreert na het gesprek in het logistieke systeem IBIS of de statushouder wil deelnemen. De toestemmingsverklaring wordt ingesteld op 'ja', 'nee' of 'onbekend'. Als de toestemmingsverklaring op 'onbekend' staat, moet het gesprek vaak nog plaatsvinden of heeft de statushouder nog geen keuze gemaakt over deelname. De statushouder ontvangt bovendien een fysiek Persoonlijk Informatiedossier (PID), ook wel de 'blauwe map' genoemd.

Uit de rapportages en focusgroepen blijkt dat het COA, in lijn met de aanbodplicht, aan het merendeel van de statushouders vraagt of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering. Tabel 1 laat de instroom van potentiële deelnemers Voorinburgering per jaar zien. De tabel toont naast de instroom ook het aantal potentiële deelnemers waaraan gevraagd wordt of zij deel willen nemen aan de Voorinburgering. De potentiële deelnemers die in een bepaald jaar zijn uitgenodigd, stromen niet altijd in dat jaar ook in. Hierdoor is een grotere groep potentiële deelnemers uitgenodigd in 2022 dan is ingestroomd.

Wanneer een statushouder op een locatie verblijft waar geen Voorinburgering plaatsvindt, kan de statushouder het programma in principe volgen op een reguliere locatie of noodopvanglocatie die dit wel heeft. Het COA heeft geen cijfers over de mate waarin statushouders daadwerkelijk Voorinburgering volgen op andere locaties dan waar zij verblijven. De cijfers van de locaties (paragraaf 3.1.2) suggereren wel dat Voorinburgering volgen op een andere locatie in de praktijk voorkomt. We zien dat het aantal uitgenodigde potentiële deelnemers in 2023 en 2024 lager ligt dan de instroom. Dit betekent dat ongeveer tien procent van de potentiële deelnemers niet wordt uitgenodigd voor een eerste begeleidingsgesprek Voorinburgering in 2023 en 2024. Mogelijke verklaringen hiervoor beschrijven we in de paragrafen 3.2.2. en 3.2.3.

Periode	2022	2023	2024
Instroom potentiële deelnemers	15.939	14.261	15.466
Waarvan reguliere opvang	onbekend	7.060	7.247
Waarvan noodopvang	onbekend	7.201	8.219
Aantal uitgenodigde potentiële deelnemers	17.811	12.475	13.766
Percentage uitgenodigde deelnemers t.o.v. de instroom	112% ⁸	88%	89%

Tabel 1. Instroom potentiële deelnemers Voorinburgering per jaar (bron: jaarrapportages COA 2022-2024)

3.1.2 Het aantal locaties waar statushouders wonen die de Voorinburgering volgen, stijgt tussen 2022 en 2024

Vanuit het COA is aanvullende data beschikbaar gesteld over het aantal bewoners van een bepaalde locatie dat de Voorinburgering volgt. In 2022 volgden statushouders van 88 verschillende locaties de Voorinburgering. In 2023 waren dit 116 locaties, in 2024 170. Hierbij is niet duidelijk op welke locatie zij de Voorinburgering volgen. Voor een groot deel zal dit op de eigen locatie zijn. We zien echter ook dat er bij bepaalde locaties maar weinig (bijvoorbeeld één tot vijf) statushouders zijn die de Voorinburgering volgen. Het is aannemelijk dat zij de Voorinburgering op een naburige locatie volgen en niet op de eigen locatie. In de focusgroepen werd ook aangegeven dat dit (regelmatig) gebeurt.

We zien dus tussen 2022 en 2024 een **stijging van het aantal locaties met statushouders die de Voorinburgering volgen**. Het totaal aantal COA-locaties stijgt echter ook (178 in 2022, 242 in 2023 en 306 in 2024). We weten niet op hoeveel COA-locaties statushouders (in vergelijking met asielzoekers) verblijven. Op COA-locaties kunnen ook alleen asielzoekers of Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers) verblijven, hier hoeft dan geen Voorinburgering aangeboden te worden. Hierdoor kunnen we niet berekenen wat het percentage is van het aantal locaties waar statushouders wonen die de Voorinburgering volgen ten opzichte van het totaal aantal locaties waar zij kunnen wonen.

3.2 Voorinburgering wordt aangeboden als totaalpakket; fluctuerende instroom, frequente af- en opbouw van locaties en personeelstekorten bemoeilijken COA bij het opzetten

3.2.1 Voorinburgering wordt aangeboden als totaalpakket van drie onderdelen

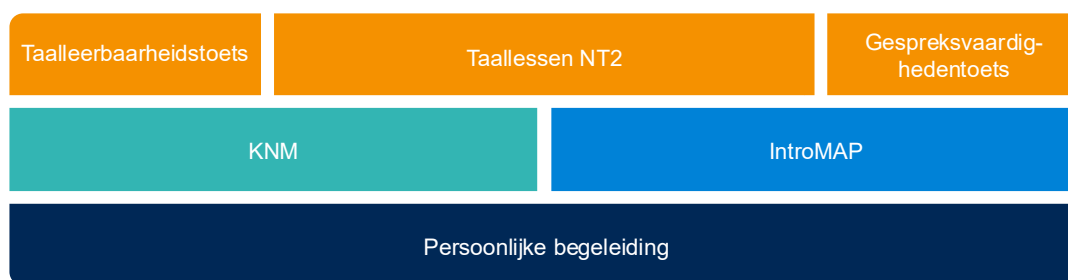
In het eerste begeleidingsgesprek Voorinburgering krijgen statushouders alle onderdelen van de Voorinburgering aangeboden als een totaalpakket. Figuur 4 laat de opzet van het programma zien. Op de meeste locaties **start een deelnemer met de taallessen**. Een gecertificeerd NT2-docent verzorgt de lessen. De klassen zijn ingedeeld op niveau (zie paragraaf 4.2.1) en bestaan uit ongeveer tien deelnemers. Statushouders kunnen beginnen met de lessen op het moment dat er een plek beschikbaar is in de klas passend bij hun niveau.

KNM en de IntroMAP vinden vaak later plaats en in kleinere groepen. Programmabegeleiders verzorgen de trainingen. De inhoud van de trainingen is te ingewikkeld voor deelnemers om in het Nederlands te volgen. Daarom is een tolk aanwezig en wordt een groep van ongeveer acht deelnemers samengesteld die dezelfde taal spreken. Als geen taalgroep te vormen is, wordt de informatie aangeboden in een persoonlijk gesprek. Wanneer deelnemers KNM hebben afgerond gaan zij vaak met dezelfde (taal)groep

⁸ In 2022 zijn ook statushouders uitgenodigd, die in 2021 zijn ingestroomd. Zij vallen onder de Wi2013. De Voorinburgering is met de komst van de Wi2021 aangepast, de introMAP is toegevoegd. Een deel van de statushouders die onder de Wi2013 valt is in 2022 met de Voorinburgering begonnen. Zij krijgen taallessen en KNM-training, maar geen IntroMAP.

door met IntroMAP. Gedurende de looptijd van het programma ontvangen deelnemers die daar behoefte aan hebben **persoonlijke begeleiding** van een casemanager. Bij de begeleidingsgesprekken met de casemanager is wanneer nodig een tolk aanwezig via de telefoon.

Daarnaast is het de bedoeling dat statushouders gedurende het programma zelf aan de slag gaan met de 'blauwe map'. Hierin kunnen zij opschrijven welke trainingen en voorlichtingen zij gevolgd hebben en wat hun vaardigheden zijn. Uit één van de focusgroepen kwam naar voren dat **in de praktijk weinig deelnemers de map gebruiken**. Casemanagers zien dat de map niet altijd aansluit op hun behoeften. Jongere statushouders maken bijvoorbeeld vaak zelf een cv op hun telefoon, wat een papieren map voor hen overbodig maakt.



Figuur 4. Opzet van het programma

3.2.2 *Fluctuerende instroom, frequente af- en opbouw van locaties en personeelstekorten bemoeilijken het opzetten van de Voorinburgering op de COA-locaties*

Het uitnodigen van potentiële deelnemers voor het totaalpakket aan onderdelen van de Voorinburgering lukt over het algemeen op de verschillende COA-locaties. Het daadwerkelijk organiseren van het programma kan echter een uitdaging zijn. Het structureel ingericht hebben en houden van de Voorinburgering op alle locaties waar statushouders verblijven, is lastig. Hiervoor geeft het COA een aantal redenen.

Ten eerste bemoeilijkt de **afbouw van reguliere opvanglocaties en opbouw van noodlocaties** het opzetten van de Voorinburgering. Op noodopvanglocaties zijn de benodigde voorzieningen lastiger te realiseren dan op een reguliere locatie. Dit komt doordat de locaties aan andere (minder strenge) eisen moeten voldoen en vaak tijdelijk opgezet zijn. Momenteel heeft het COA bijna honderd reguliere locaties en meer dan tweehonderd noodopvanglocaties.⁹ Daarnaast stroomt op nieuwe locaties in één keer een grote groep (statushouders) in en niet geleidelijk. Hierdoor moet in een korte termijn veel georganiseerd worden voor de Voorinburgering: locaties, docenten, et cetera.

Daarnaast ziet het COA veel **fluctuatie in de in- en uitstroom van asielzoekers en statushouders**. Hierdoor is er niet structureel voldoende instroom om groepen voor de Voorinburgering samen te stellen. Het COA ziet in de praktijk dat de verhouding tussen het aantal (kansrijke) asielzoekers en statushouders op een locatie sterk kan fluctueren door verplaatsingen. Hierdoor is het lastig om vooraf in te schatten hoeveel statushouders op een bepaald moment verblijven op een azc. Veranderingen in beleid, zoals wijzigingen in de manier waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de geloofwaardigheid en zwaarwegendheid van het verhaal van asielzoekers beoordeelt, hebben invloed op het aandeel statushouders¹⁰. Hierdoor worden waarschijnlijk meer asielverzoeken afgewezen en krijgen minder

⁹ [COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl](https://www.coa.nl). Geraadpleegd 28 mei 2025.

¹⁰ [RefugeeHelp - De IND gaat asielaanvragen anders beoordelen](#).

asielzoekers een vergunning. Ook het besluit- en vertrekmoratorium Syrië¹¹, waardoor een half jaar lang geen besluit is genomen over deze groep, zorgt voor een lagere instroom van statushouders op azc's.

Tot slot geeft het COA aan dat zij kampen met **personeelstekorten**. De arbeidsmarkt is met name krap voor NT2-docenten en programmabegeleiders. Dit maakt dat het niet altijd mogelijk is om snel een volledig Voorinburgeringsprogramma op te zetten wanneer een nieuwe locatie opent, de samenstelling van een locatie verandert of in een korte periode veel statushouders instromen op een bepaalde locatie.

3.2.3 Beschikbaarheid van lokalen, rustige studieruimtes en andere studiefaciliteiten vormen een uitdaging

Een belangrijke randvoorwaarde voor het goed kunnen organiseren van de Voorinburgering is dat er voldoende studiefaciliteiten beschikbaar zijn. In de focusgroepen geven COA-medewerkers aan dat het **ter beschikking hebben van een leslokaal het belangrijkste is**. Dit is soms lastig te realiseren doordat de COA-locaties vaak beperkt ruimte hebben. Daarnaast komt het regelmatig voor dat een lokaal na een tijdje niet meer beschikbaar is doordat deze gebruikt moet worden voor woonruimte. Het COA heeft een inventarisatie gedaan over studiefaciliteiten op locaties. Deze inventarisatie is door 32 locaties ingevuld. Twee locaties geven aan helemaal geen leslokalen te hebben. 30 locaties hebben wel leslokalen, maar dit is niet altijd voldoende. Vijf locaties geven aan dat er voldoende leslokalen zijn. Vier locaties gebruiken de leslokalen ook voor andere activiteiten, waardoor de lokalen niet altijd beschikbaar zijn. De locaties zijn creatief in het realiseren van lesruimtes, vertellen deelnemers aan de focusgroep. Zo is er een COA-locatie in een voormalig hotel waar les wordt gegeven op de bowlingbaan.

Daarnaast is het van belang dat deelnemers **een rustige plek hebben om te studeren**. Van NT2-docenten en programmabegeleiders horen we dat de woonunits vaak niet genoeg rust bieden voor de deelnemers. Studeerruimtes op de locaties kunnen hierbij helpen. Dergelijke ruimtes zijn volgens de inventarisatie van het COA niet altijd voldoende beschikbaar: twaalf van de 32 locaties geven aan dat zij geen stille ruimte ter beschikking hebben, of dat er wel een stille ruimte is, maar dat deze onvoldoende beschikbaar is. Dit komt bijvoorbeeld doordat de ruimte ook voor andere activiteiten wordt gebruikt. Andere belangrijke studiefaciliteiten die genoemd worden zijn een bord in het lokaal, schrijfmateriaal, boeken en Wi-Fi. Laptops en computers zijn minder relevant omdat deelnemers hun telefoon kunnen gebruiken. Uit de inventarisatie van het COA blijkt dat er op veertien locaties een **structureel gebrek is aan bepaalde studiefaciliteiten**, terwijl één locatie aangeeft dat het om een tijdelijk gebrek gaat. De Wi-Fi functioneert bijvoorbeeld onvoldoende, zo geven vijftien locaties aan. Tot slot is kinderopvang een benodigde randvoorwaarde voor Voorinburgering. Uit de inventarisatie van COA blijkt dat kinderopvang op negen van de 32 locaties niet beschikbaar is. Op acht locaties is er wel kinderopvang, maar daar is deze onvoldoende beschikbaar, bijvoorbeeld niet tijdens lessen. Tot slot is op vijftien locaties de kinderopvang geen probleem.

3.3 Bereidheid van statushouders om deel te nemen aan Voorinburgering daalt

3.3.1 Bereidheid om deel te nemen daalde van 80 naar 69% tussen 2022 en 2024

In de afgelopen drie jaar is de bereidheid om deel te nemen aan de Voorinburgering afgenomen (zie onderstaande tabel). In 2022 stemde 80% van de uitgenodigde statushouders in met deelname aan het programma. In 2024 was dit 69%.

¹¹ [Kamerbrief over besluit en vertrekmoratorium Syrië december 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Op 10 juni 2025 is het besluit- en vertrekmoratorium opgeheven (zie: [Syrië | Dienst Terugkeer en Vertrek](#))

Periode	2022	2023	2024
Aantal uitgenodigde potentiële deelnemers	17.811	12.475	13.766
Ingestemd om deel te nemen	14.231 (80%)	9.546 (76%)	9.467 (69%)
Niet ingestemd om deel te nemen	3.580 (20%)	3.038 (24%)	4.299 (31%)

Tabel 2. Aantallen uitgenodigde potentiële deelnemers en instemming met deelname (bron: jaarrapportages COA 2022-2024)

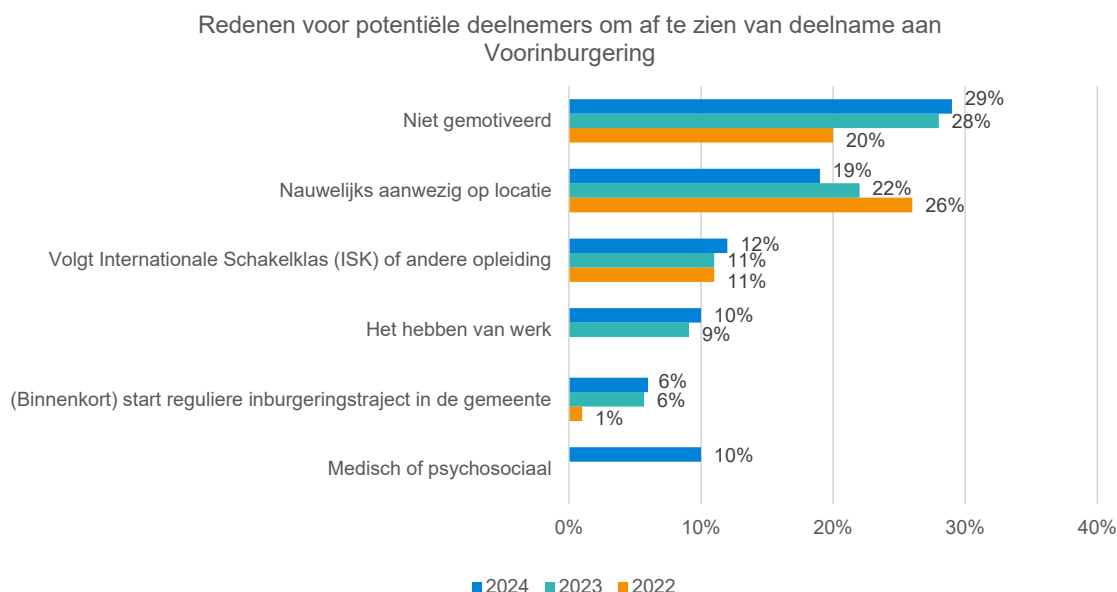
Het eerste begeleidingsgesprek Voorinburgering met de casemanager is het belangrijkste moment om een potentiële deelnemer te motiveren om deel te nemen. Deelname aan het programma is niet verplicht. **Door deelname aan het programma als vanzelfsprekend te presenteren, proberen casemanagers de statushouders te motiveren.** Daarnaast benadrukken casemanagers het belang van de Voorinburgering in het gesprek. Eén casemanager vertelt bijvoorbeeld dat zij het gesprek start door te vragen wat voor plannen of wensen de statushouder heeft voor zijn of haar leven in Nederland. Vervolgens zoekt zij naar een haakje om aan te geven dat het leren van de Nederlandse taal een belangrijke stap is in het realiseren van deze plannen en dat de Voorinburgering een goede manier is om hiermee te starten. In de focusgroepen geven de deelnemers aan dat niet alleen de casemanagers een rol spelen in de motivatie van statushouders, maar dat dit voor alle medewerkers op een COA-locatie geldt. Ook woonbegeleiders, programmabegeleiders en NT2-docenten hebben op een locatie in principe de taak om statushouders te motiveren om deel te nemen aan de Voorinburgering. Doordat dit vaak één van de vele taken is van deze medewerkers hebben zij hier niet altijd tijd voor en lukt dit daardoor dit niet altijd.

3.3.2 Een mogelijke verklaring voor de daling is dat statushouders uit de 'actiestand' raken door het lange wachten op een status en een huis

Casemanagers registreren de redenen waarom statushouders niet willen deelnemen aan de Voorinburgering. Figuur 5 toont de verschillende redenen. De percentages in de figuur tellen niet op tot 100%, omdat de voortgangsrapportages alleen de belangrijkste redenen benoemen. In 2022 was de belangrijkste reden voor niet-deelname dat statushouders nauwelijks op de locatie aanwezig zijn (26% van de statushouders die niet hebben ingestemd met deelname). In 2023 en 2024 werd deze reden iets minder vaak gegeven (respectievelijk 22% en 19%). De reden 'gebrek aan motivatie' nam juist toe onder statushouders die niet hebben ingestemd met deelname: van 20% in 2022 tot 29% in 2024. Deelnemers van de focusgroepen geven aan dat het **gebrek aan motivatie voornamelijk komt doordat statushouders veel moeten wachten** in hun tijd bij het COA: eerst tot ze een status krijgen en vervolgens totdat ze in een huis mogen gaan wonen. Dit demotiveert statushouders en haalt hen uit de 'actiestand'. Regelmatig geven statushouders aan dat ze liever met inburgeren beginnen wanneer ze eenmaal een huis hebben. Daarnaast denkt het COA dat er achter de toename van de reden 'gebrek aan motivatie' een andere reden schuilt. Zij denkt dat een deel van de **statushouders vaker zwart werkt**, maar dat liever niet aan het COA vertelt en daarom een andere reden geeft voor het niet willen deelnemen.

Het hebben van werk komt in 2023 als nieuwe reden naar voren om niet deel te nemen (9% van de statushouders die niet hebben ingestemd met deelname). Deelnemers van de focusgroep herkennen dat statushouders werk vooropstellen aan de Voorinburgering, omdat dit geld oplevert. Vaak werken ze in functies waarbij ze de Nederlandse taal niet nodig hebben en ook niet leren. In 2024 gaf bovendien **10% medische of psychosociale redenen** om niet deel te nemen. Eerder werd deze reden niet genoemd of niet geregistreerd. Uit de focusgroepen blijkt dat statushouders (in het afgelopen jaar) zich meer zorgen over de toekomst maken. De politieke context geeft onzekerheid over hun toekomstige positie in Nederland, maar ook over de mogelijkheid of familie nog naar Nederland kan komen. Dit levert stress op, waardoor ze

minder motivatie hebben en zich minder goed kunnen concentreren op andere onderwerpen en niet willen deelnemen aan de Voorinburgering.



Figuur 5. Redenen voor potentiële deelnemers om af te zien van deelname aan Voorinburgering, als percentage van statushouders die niet hebben ingestemd met deelname (bron: jaarrapportages COA 2022-2024)

3.3.3 *Nieuwe COA-medewerkers hebben minder ervaring met motiverende gespreksvoering, dit is een andere mogelijke verklaring voor het dalen van de bereidheid tot deelnemen*

Het COA heeft te maken met **een snelle groei van de organisatie**. Doordat het COA groeit, zijn er veel nieuwe medewerkers. Hierdoor verwatert de kennis en is het lastig de scherpte rondom de Voorinburgering te bewaren. Nieuwere casemanagers hebben bijvoorbeeld minder ervaring met motiverende gespreksvoering. Daarnaast ziet het COA dat personeel dat niet direct met de Voorinburgering te maken heeft en relatief onbekend is met Voorinburgering, minder bijdraagt aan het motiveren van (potentiële) deelnemers.

3.3.4 *De bereidheid om deel te nemen kan toenemen door het programma als verplicht te presenteren, een betere aansluiting op de reguliere inburgering te creëren; het verbreden van de doelgroep*

In de focusgroepen bespraken we ook mogelijke manieren om de deelname te verhogen. Eén van de mogelijkheden die wordt genoemd is de Voorinburgering een (meer) verplicht karakter geven. Hoewel het de bedoeling is dat casemanagers deelname aan de Voorinburgering als vanzelfsprekend presenteren in het eerste begeleidingsgesprek, gebeurt dit niet altijd. Er zijn veel nieuwe medewerkers, die niet altijd goed bekend zijn met de Voorinburgering en soms weinig ervaring hebben met motiverende gespreksvoering, waardoor de Voorinburgering op statushouders overkomt als minder vanzelfsprekend. Als gevolg hiervan denkt **een deel van de statushouders dat het niet belangrijk is** en neemt daarom ook niet deel.

Daarnaast is deelname aan de Voorinburgering aantrekkelijker wanneer de **doorlopende leerlijn richting de reguliere inburgering** goed is geregeld, volgens de deelnemers aan de focusgroepen. Dit is nu nog niet het geval. Als deelname aan de Voorinburgering zorgt voor een vrijstelling van bepaalde onderdelen of

meetelt voor uren in de Z-route, is de opbrengst voor de statushouder tastbaarder. Dit kan hen motiveren om deel te nemen. De doorlopende leerlijn versterken kan ook door de **koppeling te maken met de Vroege start**. Sommige COA-locaties zijn hierover in overleg met gemeenten. Eén casemanager ziet bijvoorbeeld dat het motiverend werkt als de COA-locatie en de gemeente de afspraak kunnen maken dat een statushouder na het doorlopen van de Voorinburgering overgeplaatst kan worden naar een COA-locatie in de buurt van de gemeente voor de Vroege start. Hierbij is het belangrijk dat de COA-locatie en gemeente weten of dit daadwerkelijk kan voordat dit met de statushouder wordt besproken. Een nadeel van deze benadering is dat de desbetreffende gemeente de Vroege start moet aanbieden en dat het COA zelf weinig mogelijkheden heeft om overplaatsingen te realiseren.

Tot slot is een andere aanbeveling vanuit de focusgroepen om het aanbieden van de Voorinburgering makkelijker te maken en de deelnamebereidheid van potentiële deelnemers te vergroten: het **verbreden van de doelgroep** van de Voorinburgering door ook asielzoekers met een kansrijke aanvraag de Voorinburgering aan te bieden. Op sommige locaties mogen zij al deelnemen aan het programma, maar dat is niet overal zo. Ook ontvangt het COA voor deze deelnemers geen financiering. Als COA deze twee doelgroepen (statushouders en asielzoekers met een kansrijke aanvraag) mag combineren kan de Voorinburgering makkelijker worden aangeboden. Waardoor de fluctuatie in de in- en uitstroom van asielzoekers en statushouders minder impact heeft op het aanbieden van de Voorinburgering. Ook werd tijdens de focusgroepen aangegeven dat juist asielzoekers met een kansrijke aanvraag zeer gemotiveerd zijn om aan hun inburgering te werken. Wanneer zij aan de Voorinburgering mogen deelnemen verliezen zij deze motivatie niet. Daarnaast doen ze, tijdens het wachten op hun status, alvast waardevolle ervaring op met het leven in de Nederlandse maatschappij. Ze krijgen handvatten mee voor de praktijk en leren alvast Nederlands, wat ook nuttig kan zijn als ze willen gaan werken na het verkrijgen van de status.

4 Resultaten van de Voorinburgering

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van het programma. Eerst gaan we in op het aandeel deelnemers dat kan starten na instemming en het aandeel gestarte deelnemers ten opzichte van de daadwerkelijke instroom. Daarna beschrijven we het aantal unieke deelnemers per programmaonderdeel en de eigenschappen van deze deelnemers. Vervolgens beschrijven we een aantal specifieke eigenschappen van de onderdelen en de resultaten die deze opleveren. Ook gaan we in op het aantal deelnemers dat vroegtijdig stopt met de taallessen. Tot slot gaan we in op de overdracht van informatie naar de gemeente.

4.1 Aantal deelnemers NT2-lessen en KNM blijft gelijk, deelnemers IntroMAP stijgt; meeste deelnemers zijn jonge mannen

4.1.1 Het aandeel deelnemers dat kan starten na instemming stijgt van 61% in 2022 naar 91% in 2024

Tabel 3 toont het aantal deelnemers dat heeft ingestemd om deel te nemen en het aantal deelnemers dat gestart is met de Voorinburgering. Het aandeel deelnemers dat kan starten na instemming stijgt van 61% in 2022, naar 83% in 2023 tot 91% in 2024. Niet alle deelnemers die hebben ingestemd met deelname aan Voorinburgering, kunnen dus direct starten. In paragrafen 3.2.2. en 3.2.3 beschreven we mogelijke verklaringen hiervoor.

Tabel 4 laat zien dat er in 2022 3.131 instemmers op de wachtlijst stonden. In 2023 waren dit er 2.657 en in 2024 stonden er 2.108 instemmers op de wachtlijst. Deelnemers komen op de wachtlijst wanneer er nog geen ruimte is in een klas of er geen NT2-docent beschikbaar is. Tijdens de focusgroepen geven gesprekspartners aan dat deelnemers meestal maar kort op de wachtlijst staan en vaak snel kunnen instromen. De wachtlijst daalt van 3.131 deelnemers in 2022 naar 2.180 in 2024. Deze daling van de wachtlijst sluit aan bij de stijging van het aandeel instemmers dat ook daadwerkelijk start met de Voorinburgering. Ondanks deze stijging toont tabel 3 dat het aandeel gestarte deelnemers ten opzichte van de totale instroom de afgelopen jaren gelijk blijft: ongeveer 56%. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aandeel statushouders dat instemt met deelname daalt, zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Periode	2022	2023	2024
Instroom potentiële deelnemers	15.939	14.261	15.466
Aantal deelnemers ingestemd om deel te nemen	14.231	9.546	9.467
Aantal gestarte deelnemers	8.701	7.936	8.633
% gestarte deelnemers t.o.v. instemmers	61%	83%	91%
% gestarte deelnemers t.o.v. daadwerkelijke instroom	55%	56%	56%

Tabel 3. Aantallen deelnemers ingestemd om deel te nemen en daadwerkelijk gestarte deelnemers (bron: jaarrapportages COA 2022-2024)

Periode	2022	2023	2024
Aantal deelnemers op de wachtlijst	3.131	2.657	2.108

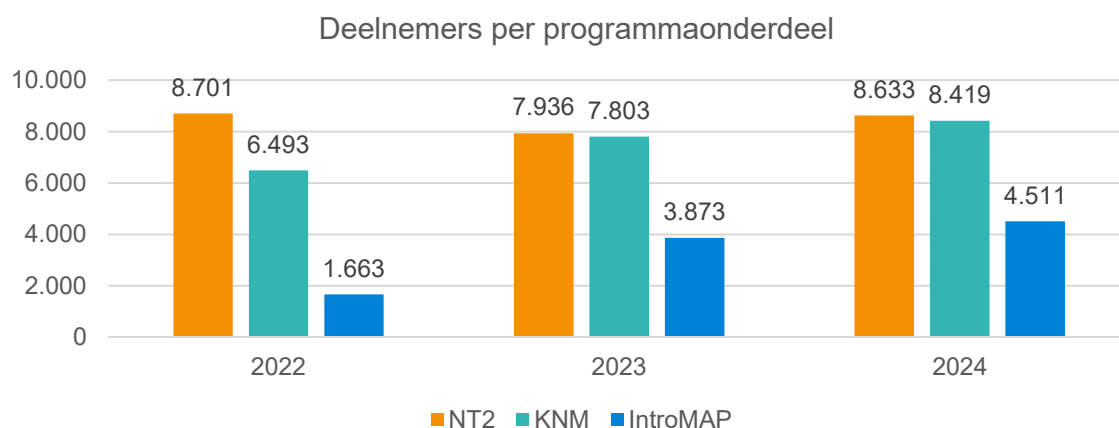
Tabel 4. Aantal deelnemers op de wachtlijst (bron: jaarrapportages COA 2022-2024)

4.1.2 Een aanzienlijk deel van de deelnemers start de IntroMAP niet

Figuur 6 geeft het aantal gestarte unieke deelnemers per programmaonderdeel weer. In 2022 startten 8.701 deelnemers met NT2, in 2023 7.936 en in 2024 8.633. Het aantal deelnemers aan KNM is vergelijkbaar. **Deelname aan de IntroMAP ligt een stuk lager.** In 2022 was het aantal deelnemers aan IntroMAP het laagst. Een mogelijke verklaring is dat 2022 het eerste jaar was waarin IntroMAP als nieuw onderdeel van de Voorinburgering binnen de Wi2021 werd aangeboden. Daarnaast viel een deel van de deelnemers aan de Voorinburgering onder Wi2013. Zij krijgen IntroMAP niet standaard aangeboden en volgen deze lessen alleen als er open plekken zijn en de taalgroep deelname toelaat.

Ook in 2023 en 2024 liggen de aantallen voor IntroMAP lager dan voor KNM en NT2. In de focusgroepen gaven de respondenten aan dat dit voornamelijk komt doordat de IntroMAP niet altijd direct volgt op de KNM-lessen of helemaal niet aangeboden wordt. Dit komt doordat het COA een tekort heeft aan programmabegeleiders die IntroMAP (willen) geven. Programmabegeleiders kunnen zelf kiezen welke trainingen zij geven en hebben vaak de voorkeur voor KNM. Dit is onderdeel van hun opleiding en daardoor bekender. De IntroMAP-training geven vinden programmabegeleiders spannend. Als IntroMAP niet direct op de KNM-lessen volgt, moeten deelnemers wachten tot IntroMAP begint. Dit werkt demotiverend en geeft ruimte om in de tussentijd te stoppen. Uit de focusgroep blijkt dat de deelname aan IntroMAP hoogstwaarschijnlijk stijgt wanneer de trainingen elkaar wel opvolgen. Op een locatie waar de twee trainingen als één training worden gepresenteerd, zien ze dat veel deelnemers ook de IntroMAP volgen, blijkt uit de focusgroep. Tot slot verschilt het per locatie of de IntroMAP in halve of hele dagen wordt aangeboden.

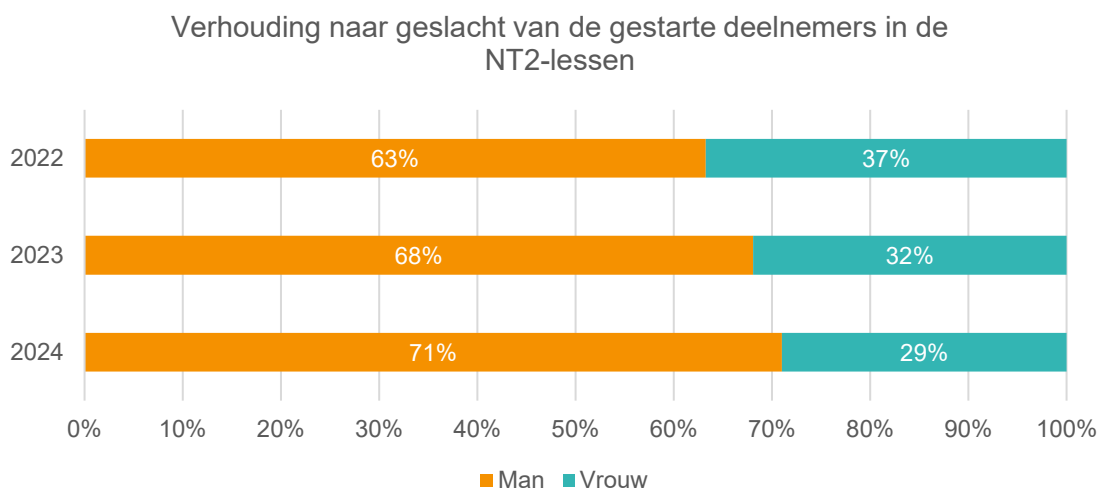
Ook vertellen deelnemers van de focusgroepen dat de inhoud van de IntroMAP sommige deelnemers minder aanspreekt. De onderwerpen van de KNM-lessen zijn ook al relevant op het moment dat statushouders in het azc verblijven. Ondanks dat een deel van de statushouders al met werk bezig is en daardoor de Voorinburgering niet volgen is ook een deel van de statushouders nog niet bezig met werk. Zij vinden daarom de thema's van de IntroMAP minder relevant. Een programmabegeleider geeft aan dit op te lossen door al tijdens de KNM-lessen de koppeling te maken met de thema's die tijdens IntroMAP aan bod komen. Hierdoor worden deelnemers al warmgemaakt voor de IntroMAP. Als laatste reden voor de lage deelname aan de IntroMAP noemen respondenten de verhuisbewegingen. Geregeld verhuizen deelnemers tijdens de looptijd van het programma naar een andere locatie. Doordat de IntroMAP vaak later in het programma plaatsvindt, volgen zij deze niet meer. Bovendien wordt de klas hierdoor steeds kleiner, wat demotiverend werkt voor de deelnemers die overblijven.



Figuur 6. Aantal unieke deelnemers per programmaonderdeel (bron: extra aangeleverde ontdebeld data COA)

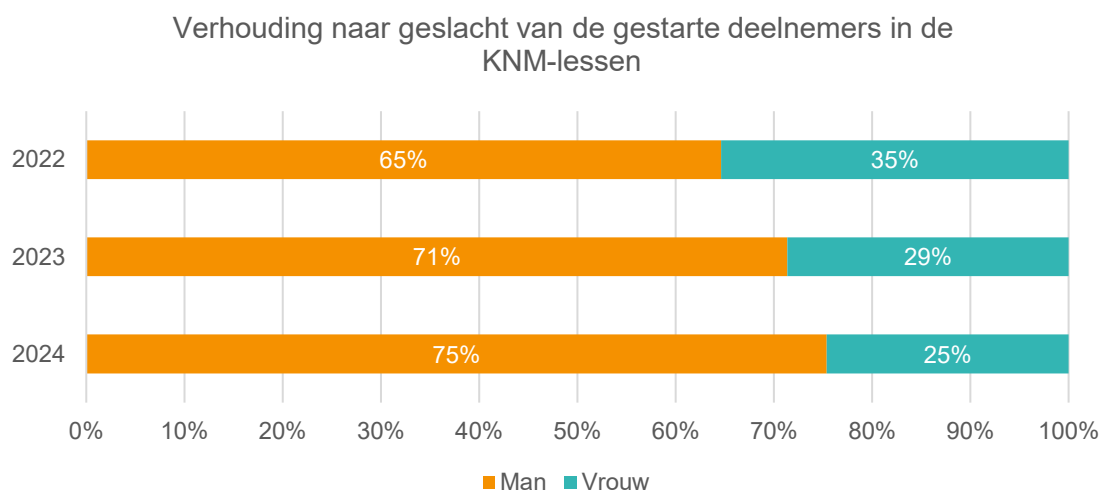
4.1.3 Merendeel van de deelnemers is man; het aandeel vrouwen daalt tussen 2022 en 2024

Voor alle drie de onderdelen geldt dat het merendeel van de deelnemers man is, variërend tussen de 63 en 76%. Daarnaast zien we dat voor alle drie de onderdelen **het percentage van het aantal vrouwen dat deelneemt, afneemt** tussen 2022 en 2024. Onderstaande figuren geven een overzicht van de verhouding tussen mannen en vrouwen bij de drie onderdelen. Deze verhouding sluit aan bij de verhouding tussen mannen en vrouwen van alle statushouders. In de cijfers van het CBS zien we ook dat het merendeel van de statushouders man is (in de periode 2022 tot en met 2024 variërend tussen de 61 en 70%).¹² Het is dus niet zo dat mannelijke statushouders relatief sterk vertegenwoordigd zijn bij de Voorinburgering.

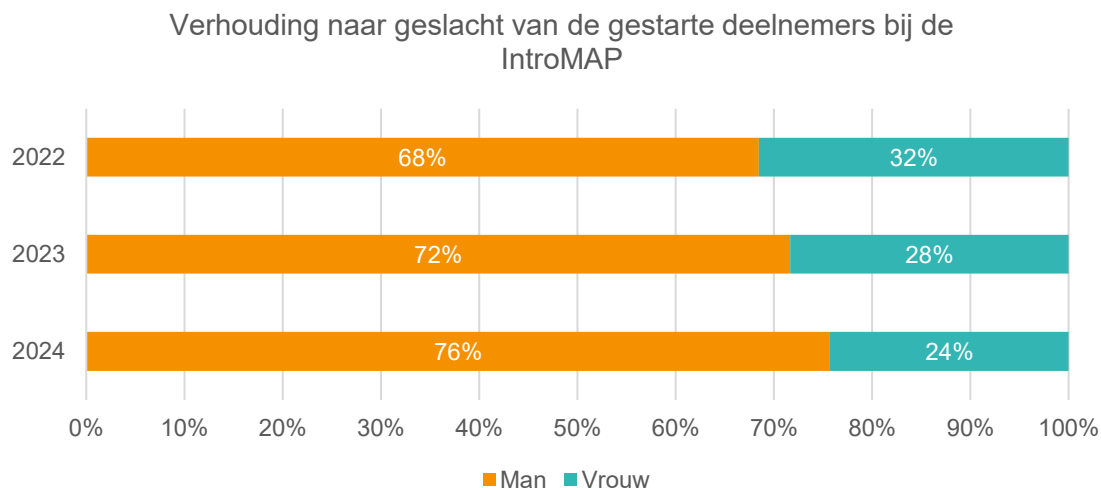


Figuur 7. Verhouding naar geslacht van de gestarte deelnemers in de NT2-lessen (bron: extra aangeleverde data COA)

¹² [Dashboard asiel en integratie.](#)



Figuur 8. Verhouding naar geslacht van de gestarte deelnemers in de KNM-lessen (bron: extra aangeleverde data COA)



Figuur 9. Verhouding naar geslacht van de gestarte deelnemers bij de IntroMAP (bron: extra aangeleverde data COA)

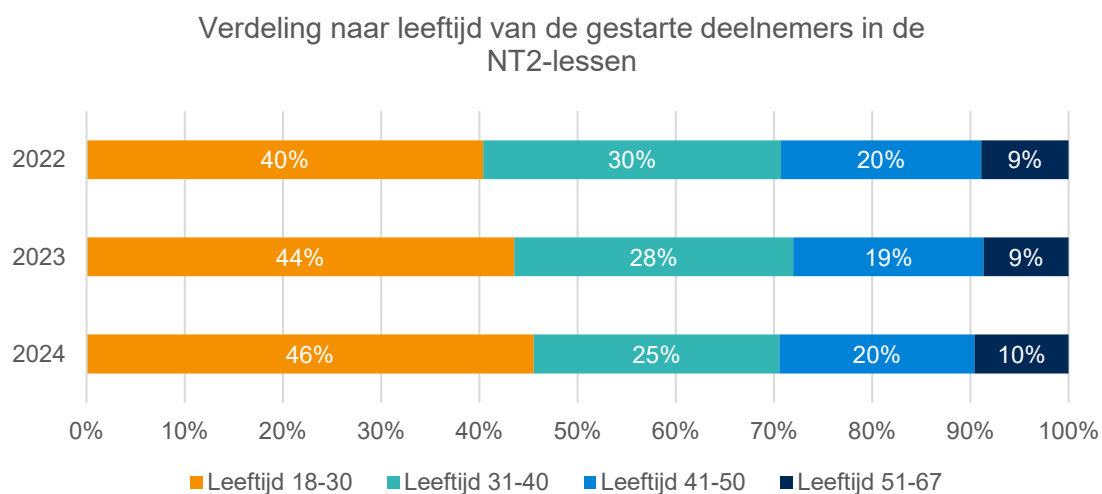
4.1.4 Merendeel van de deelnemers is jonger dan 41; geen grote verschillen tussen onderdelen en jaren

We zien daarnaast dat het grootste gedeelte van de deelnemers van de Voorinburgering **onder de 41 jaar** is, variërend tussen de 66 en 72%. De meeste deelnemers hiervan zijn tussen de achttien en 30 jaar (37-46%). We zien geen grote verschillen bij de verschillende onderdelen. Het percentage deelnemers uit de jongste groep (18-30 jaar) is het grootst bij de NT2-lessen (gemiddeld 43%) en het laagst bij de IntroMAP (gemiddeld 40%). Ook hiervoor geldt dat dit aansluit bij de verhoudingen in leeftijd van alle statushouders aanwezig in Nederland. De groep in de leeftijd tussen de achttien en 30 jaar is daar ook het grootst, gevolgd door de groep 31-40 jaar oud.¹³ Het is dus niet zo dat een bepaalde leeftijdsgroep statushouders relatief sterk vertegenwoordigd is bij de Voorinburgering.

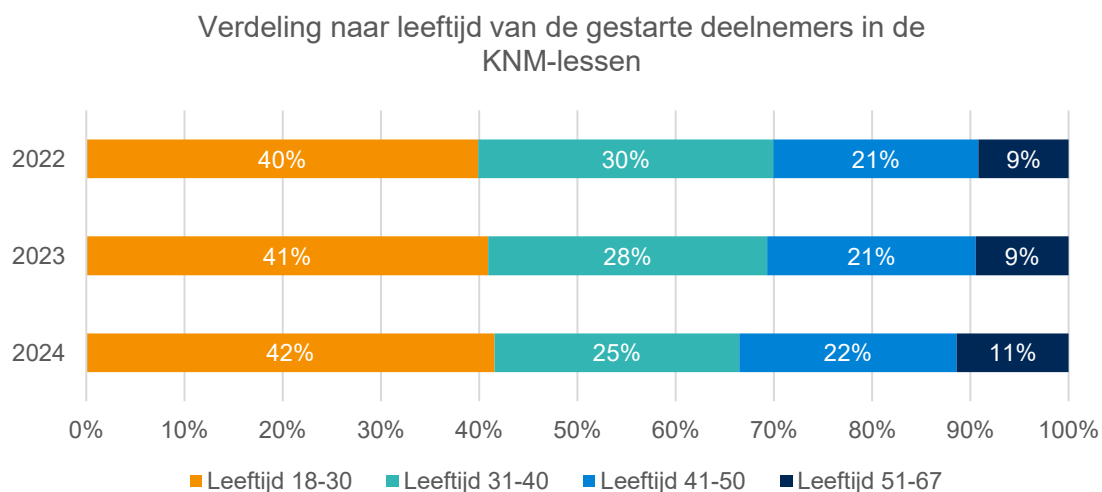
Daarnaast zien we ook geen grote verschillen tussen de verschillende kalenderjaren. Bij de drie onderdelen zien we een **lichte toename in het percentage deelnemers in de leeftijd van achttien tot 30 jaar**.

¹³ [Dashboard asiel en integratie](#).

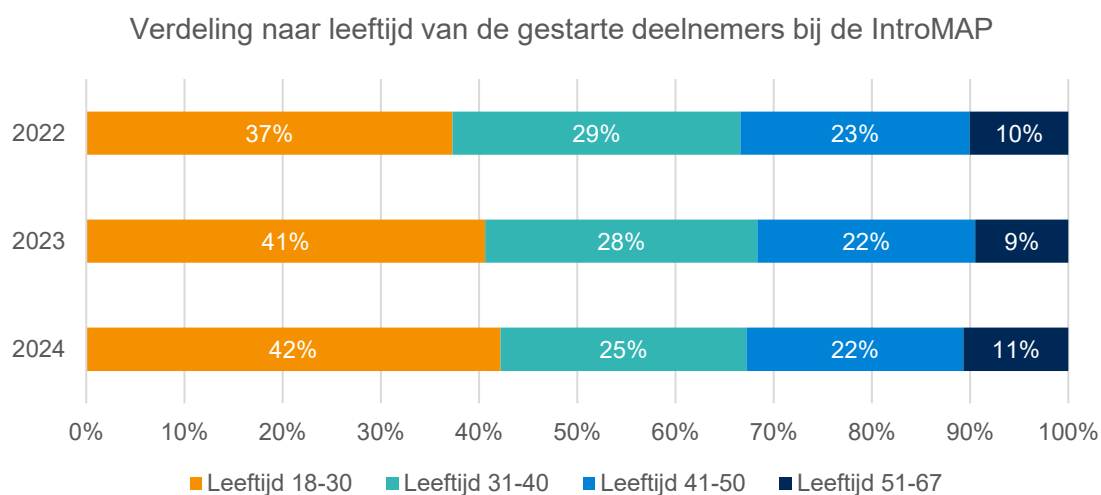
Dit gaat gepaard in een lichte daling van het percentage in de categorie 31 tot 40 jaar. Het aandeel deelnemers dat ouder is dan 41 blijft bijna gelijk tussen 2022 en 2024.



Figuur 10. Verdeling naar leeftijd van de gestarte deelnemers in de NT2-lessen (bron: extra aangeleverde data COA)



Figuur 11. Verdeling naar leeftijd van de gestarte deelnemers in de KNM-lessen (bron: extra aangeleverde data COA)



Figuur 12. Verdeling naar leeftijd van de gestarte deelnemers bij de IntroMAP (bron: extra aangeleverde data COA)

4.1.5 16% van de deelnemers aan de taallessen werkt naast de Voorinburgering

Tot slot kunnen we op basis van het aantal Regeling Eigen Bijdrage-gesprekken (REBA-gesprekken) een uitspraak doen over het aantal statushouders dat werkt naast het volgen van de Voorinburgering. Dit zijn gesprekken die werkende statushouders voeren met de casemanager. Statushouders die niet werken hebben deze gesprekken niet. In totaal hadden 3.938 statushouders die NT2-lessen (en dus de Voorinburgering) volgen een REBA-gesprek tussen 2022, 2023 en 2024. Dit betekent dat **16% van het totaal aantal statushouders** dat deelneemt aan de taallessen, daarnaast werkt.

Het COA streeft ernaar dat in 2026 de helft van de statushouders werkt. In de focusgroepen krijgen we echter terug dat de Voorinburgering en werk niet altijd goed te combineren zijn qua lestijden, werktijden en eventuele reistijd. Drie dagdelen taallessen zorgen ervoor dat de statushouders maar 30 uur per week beschikbaar zijn voor werk. De gesprekspartners vinden het daarom van belang dat statushouders eerst de Voorinburgering afronden voor zij aan het werk gaan. Wanneer zij aan het werk gaan, kunnen zij de lessen uit de Voorinburgering direct in de praktijk toepassen.

4.2 Veel gestarte deelnemers vallen uit en volgen niet het hele programma

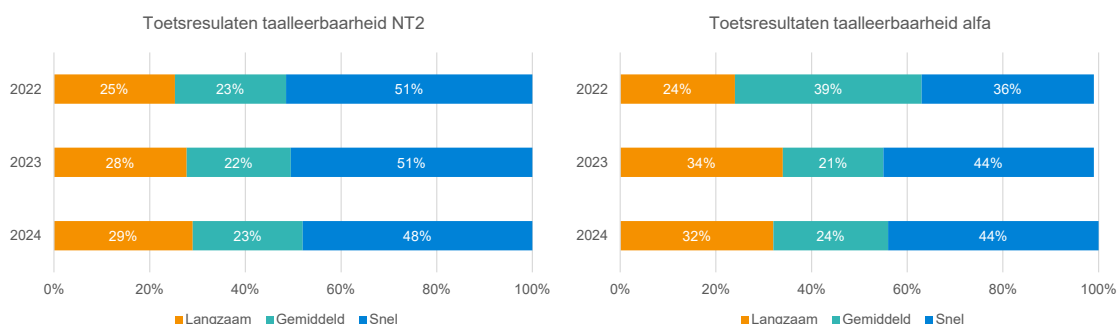
4.2.1 Bijna alle deelnemers starten de taallessen met de taalleerbaarheidstoets

Zoals benoemd in hoofdstuk 3 begint de Voorinburgering meestal met de NT2-lessen. Voor de statushouders hiermee starten krijgen ze in principe eerst een **taalleerbaarheidstoets**. We zien in tabel 5 dat dit in de praktijk ook gebeurt. Bijna alle deelnemers van de taallessen maakten eerst de taalleerbaarheidstoets (zie tabel 5). In 2024 is het percentage getoetste deelnemers zelfs hoger dan 100%. Dit komt doordat deelnemers zijn getoetst die vervolgens toch niet startten met de taallessen. Zij zijn daarom niet als deelnemers aan de taallessen geregistreerd. Er zijn twee type toetsen: één voor alfabetische deelnemers (NT2-toets) en één voor analfabetische deelnemers (alfa-toets). De meerderheid van de deelnemers maakt de NT2-toets.

Periode	2022	2023	2024
Aantal afgenomen taalleerbaarheidstoetsen NT2	6.990	5.758	5.694
Aantal afgenomen taalleerbaarheidstoetsen alfa	2.026	2.015	2.785
Aantal afgenomen taalleerbaarheidstoetsen totaal (NT2 + alfa)	9.016	7.773	8.479
% getoetste deelnemers van aantal deelnemers NT2	104%	97,9%	98%

Tabel 5. Aantallen afgenomen taalleerbaarheidstoetsen (bron: jaarrapportages COA 2022 - 2024)

Op basis van de resultaten van deze toets bepaalt de NT2-docent **het niveau van de deelnemers**. De snelheid waarop deelnemers de toets maken, geeft inzicht in de leerbaarheid. De resultaten van de taalleerbaarheidstoetsen staan in figuur 13. Hieruit blijkt dat ongeveer de helft van de deelnemers de toets 'snel' maakt en dus een relatief hoge leerbaarheid heeft. Niet-gealfabetiseerde deelnemers die de alfa-toets maakten, waren vaker 'langzaam' of 'gemiddeld'. Er zijn weinig verschillen tussen de jaren. De resultaten worden vervolgens vertaald naar de verschillende niveaus in de klassen. Het COA hanteert drie niveaus in de klassen: analfabete deelnemers, het niveau 'middel' en het niveau 'hoog'.



Figuur 13. Resultaten van de taalleerbaarheidstoetsen NT2 en alfa (bron: jaarrapportages COA 2022 - 2024)

4.2.2 Gemiddeld hebben deelnemers twee begeleidingsgesprekken gedurende de Voorinburgering

Zoals eerder genoemd vinden tijdens de Voorinburgering ook begeleidingsgesprekken Voorinburgering tussen casemanager en deelnemer plaats, hierover is aanvullende data aangeleverd. Het COA houdt data bij over hoeveel begeleidingsgesprekken Voorinburgering statushouders gedurende de Voorinburgering hebben. In totaal waren dit 47.298 gesprekken tussen 2022 en 2024, verspreid over 22.855 statushouders. Het **gemiddeld aantal begeleidingsgesprekken Voorinburgering per deelnemer is twee** met in de praktijk een minimum van één en een maximum van 23 als uitschieter. De meeste statushouders (14.785) hebben één begeleidingsgesprek Voorinburgering, het gesprek voorafgaand aan deelname aan de Voorinburgering. Eén van de casemanagers in de focusgroep geeft aan dat het eerste gesprek het belangrijkste gesprek is. Daarna volgt vaak nog één of twee keer een gesprek waarin de casemanager met de deelnemer bespreekt hoe het gaat.

Daarnaast heeft het COA ook cijfers over andere typen gesprekken die statushouders kunnen hebben naast de begeleidingsgesprekken Voorinburgering: begeleidingsgesprek participatie en informatief casemanagersgesprek. Het begeleidingsgesprek participatie gaat over participatie (in elke vorm) en wordt gevoerd met bewoners voor vergunningverlening en met vergunninghouders die niet willen deelnemen aan de Voorinburgering. Het informatieve casemanagersgesprek kan over van alles gaan en hierin worden vaak een meervoud aan onderwerpen besproken, waarbij deelname aan Voorinburgering of participatie

ook regelmatig voorkomt.

11.443 statushouders hebben alleen begeleidingsgesprekken Voorinburgering met de casemanagers. De overige statushouders hebben daarnaast ook informatieve casemanagersgesprekken en/of begeleidingsgesprekken participatie. Bijna 3.000 statushouders hebben alle drie de gesprekken gedurende de periode dat zij de Voorinburgering volgen. De rest heeft naast begeleidingsgesprekken ook casemanagersgesprekken of participatiegesprekken, maar niet alle drie.

4.2.3 Belangrijke redenen om te stoppen met NT2-lessen zijn dat deelnemers uitstromen, verhuizen, of gedemotiveerd raken

Niet alle statushouders die beginnen met de Voorinburgering, voltooien ook alle onderdelen. Het COA heeft cijfers over het aantal deelnemers dat stopt met de NT2-lessen. Er zijn geen cijfers beschikbaar over deelnemers die stoppen met de KNM-lessen, de IntroMAP, of de Voorinburgering in zijn geheel. Het valt echter te verwachten dat deelnemers die stoppen met de taallessen, ook de andere onderdelen niet afmaken.

Tabel 6 laat zien dat het aantal deelnemers dat vroegtijdig stopt met de NT2-lessen stijgt tussen 2022 en 2024. In 2022 stopten 3.304 mensen voordat de lessen waren afgerond. In 2023 stopten 4.407 deelnemers eerder en in 2024 was dit aantal 5.830. Van het aantal gestarte deelnemers stopt een deel door uitstroom naar de gemeente (14% in 2022, 23% in 2023 en 22% in 2024) en een deel valt uit door andere redenen (21% in 2022, 33% in 2023 en 45% in 2024). Beide groepen zijn groter geworden door de jaren heen, maar met name het aantal deelnemers dat uitvalt door andere redenen is gestegen (1.851 in 2022, 2.600 in 2023; 3.906 in 2024).

Periode	2022	2023	2024
Aantal gestarte deelnemers (NT2)	8.701	7.936	8.633
Aantal vroegtijdig gestopte deelnemers (NT2)	3.034	4.407	5.830
% vroegtijdig gestopte deelnemers t.o.v. aantal gestarte deelnemers (NT2)	35%	56%	68%
Aantal vroegtijdig gestopte deelnemers door uitstroom naar gemeente	1.183	1.807	1.924
% gestopt door uitstroom naar gemeenten t.o.v. totaal aantal gestarte deelnemers	14%	23%	22%
Aantal vroegtijdig gestopte deelnemers door andere redenen	1.851	2.600	3.906
% gestopt door andere redenen t.o.v. totaal aantal gestarte deelnemers	21%	33%	45%

Tabel 6. Deelnemers die vroegtijdig stoppen met NT2-les (bron: jaarreportages COA 2022 - 2024)

Een veelvoorkomende reden voor uitval is dat deelnemers niet meer komen opdagen. Dit gold voor 33% in 2022, 36% in 2023 en 36% in 2024 van de deelnemers die vroegtijdig zijn gestopt. In 2022 werd wel eens als reden gegeven dat het niveau niet aansluit (8%). Uit de focusgroepen blijkt daarnaast ook dat verhuisbewegingen een belangrijke reden zijn waarom mensen niet meer naar de les komen. Het COA ziet een toegenomen aantal verhuisbewegingen tussen locaties. Zo moet één op de vier statushouders nog een keer tussen opvanglocaties verhuizen nadat ze hun status hebben gekregen, bovenop verhuisbewegingen tijdens hun asielprocedure¹⁴. Een verhuisbeweging zorgt ervoor dat de Voorinburgering wordt verstoord en deelnemers vroegtijdig stoppen. Verhuisbewegingen zijn geen categorie bij de registratie en wordt daarom daar niet genoemd in de tabel.

¹⁴ [Inburgering statushouders in de knel | Inspectie Justitie en Veiligheid](#).

Wanneer statushouders op de ene locatie beginnen met de lessen en dat na een verhuizing weer op moeten pakken, is de motivatie vaak verminderd. Daarnaast zien de gesprekspartners dat de redenen om eerder te stoppen overeen komen met de redenen waarom potentiële deelnemers in het eerste begeleidingsgesprek aangeven niet deel te willen nemen (zie paragraaf 3.3.2). Statushouders gaan bijvoorbeeld liever werken omdat dit geld oplevert. Daarnaast speelt ook hier het vrijblijvende karakter van de Voorinburgering een rol. Deelnemers prioriteren soms andere afspraken en activiteiten, waardoor ze niet altijd aanwezig zijn bij de Voorinburgering. Ook zien de gesprekspartners dat de **motivatie gedurende het programma kan dalen**. Dit kan doordat de deelnemers lang moeten wachten op een huis. Maar ook wanneer andere statushouders, die later hun vergunning kregen, eerder een huis toegekend krijgen. Tot slot kan de motivatie gedurende het programma ook dalen doordat deelnemers veel aan hun hoofd hebben en zich moeilijk op de lessen kunnen concentreren.

Alle medewerkers op de COA-locatie hebben een rol om de deelnemers te motiveren (zie ook paragraaf 3.1.1.). Wanneer een deelnemer niet meer in de les komt, bespreken programmabegeleiders en NT2-docenten dit met de casemanager. Samen met de deelnemer en eventueel de woonbegeleider kijken ze waarom de deelnemer niet meer komt en of het mogelijk is om toch weer verder te gaan. Ook spreken medewerkers deelnemers aan wanneer zij een deelnemer tegenkomen die eigenlijk op dat moment les zou moeten volgen.

Hoewel sommige deelnemers eerder stoppen met de taallessen, zijn er ook juist deelnemers die langer doorgaan. Veel statushouders stromen na afloop van de Voorinburgering nog niet uit naar een gemeente. Als er plek is in de klas, mogen zij, op sommige locaties, blijven deelnemen aan de lessen, blijkt uit de focusgroepen.

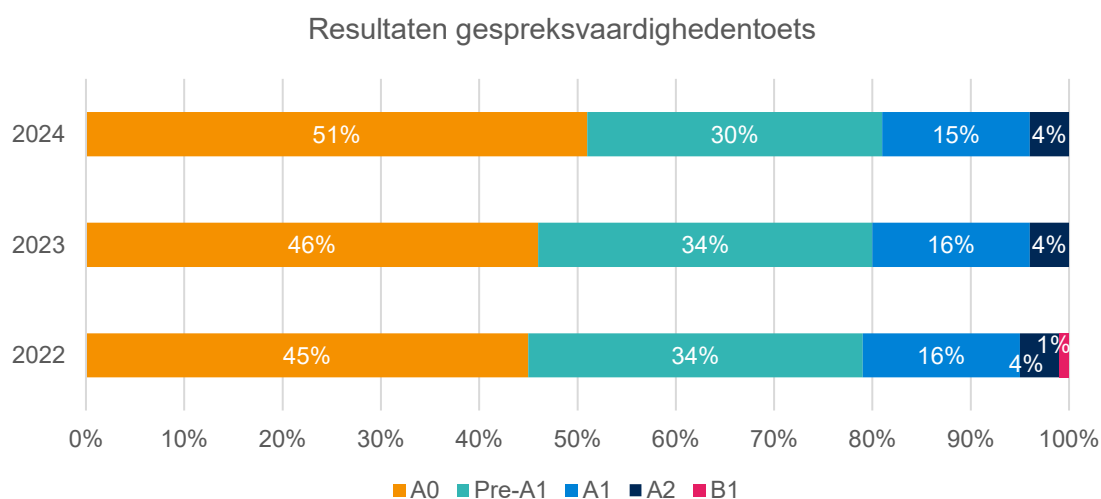
4.3 Voorinburgering levert meer op dan alleen wat tijdens de lessen wordt geleerd

4.3.1 De meeste deelnemers behalen een niveau van A0 of Pre-A1

In principe maken alle deelnemers die alle taallessen hebben afgerond (en dus niet voortijdig zijn uitgevallen) een gespreksvaardigheidentoets. In 2022 zijn er 5.667 deelnemers niet uitgevallen, in 2023 3.529 en in 2024 2.804. In 2022 maakten 4.268 deelnemers (75%) een gespreksvaardigheidentoets. Dit waren er 3.648 in 2023 (103%) en 2.945 in 2024 (105%). De daling van het aantal gespreksvaardigheidentoetsen sluit aan bij de toename in het aantal deelnemers dat vroegtijdig stopt met de taallessen (zie paragraaf 4.2.3). Soms stroomt een deelnemer plotseling uit en is er geen tijd meer om de gespreksvaardigheidentoets te maken. Dan maakt de NT2-docent een inschatting van het taalniveau. Deze inschatting zit niet in de aantallen. De NT2-docenten geven in de focusgroepen aan dit goed te kunnen doordat zij de deelnemers goed kennen.

De resultaten van de gespreksvaardigheidentoets staan in figuur 14. Bijna **de helft van de deelnemers heeft niveau A0¹⁵** na afloop van de lessen en ongeveer een derde scoort Pre-A1. De overige deelnemers behalen meestal niveau A1. In een enkel geval komen zij tot A2- of B1-niveau. De resultaten verschillen weinig tussen de jaren. De deelnemers die langer doorgaan met de taallessen omdat zij na de Voorinburgering nog niet uitstromen naar de gemeente, kunnen op hun eigen niveau verder gaan met de lessen. De NT2-docenten mogen lesmateriaal bestellen voor alle niveaus tot en met B1-niveau. Eén van de NT2-docenten vertelt tijdens de focusgroep dat deelnemers een toets voldoende moeten maken, om door te mogen naar een volgend niveau.

¹⁵ Beginnend gebruiker: heeft nog (bijna) geen kennis van de vreemde taal.



Figuur 14. Resultaten van de gespreksvaardigheidentoets (bron: jaarrapportages COA 2022 - 2024)

4.3.2 Een warmere overdracht naar de gemeente kan de doorlopende leerlijn bevorderen

Het COA zet informatie over deelnemers door naar de gemeente waaraan de deelnemer gekoppeld is via driegesprekken en digitale klantprofielen. Tabel 7 geeft een overzicht van het aantal driegesprekken en doorgezette digitale klantprofielen. De driegesprekken met de gemeente, het COA en de deelnemer vinden lang niet altijd plaats. In principe kan een gemeente het initiatief nemen voor een driegesprek, maar gebeurt dat weinig. Eén casemanager geeft in de focusgroepen aan wel eens zelf contact op te nemen met een gemeente. Hierdoor hoopt de casemanager de gemeente te stimuleren de Vroege start in te zetten zodat de reguliere inburgering snel start. De casemanager doet dit alleen bij deelnemers die erg gemotiveerd zijn en wanneer de deelnemer heeft toegezegd de reisafstand tussen de COA-locatie en de gemeente acceptabel te vinden.

Daarnaast geeft een NT2-docent tijdens één van de focusgroepen aan dat zij graag contact zou willen met de NT2-docent die de deelnemer tijdens de reguliere inburgering gaat lesgeven. Zij gaf altijd brieven voor de docenten mee aan de deelnemers na afloop van de Voorinburgering. Daarin beschreef ze wat de deelnemer tijdens de lessen had gedaan en gaf ze de mogelijkheid voor de nieuwe docent om contact op te nemen voor meer informatie. Omdat de docenten nooit contact opnamen, is ze gestopt met het meegeven van de brieven. Dit terwijl de docenten de deelnemer tijdens de Voorinburgering goed leren kennen en daarom nuttige informatie kunnen overdragen.

In tabel 7 zien we dat er in de afgelopen jaren meer digitale klantprofielen overgezet zijn naar de gemeente dan dat er statushouders aan de Voorinburgering hebben deelgenomen. Dit komt doordat ook voor statushouders die niet aan de Voorinburgering hebben deelgenomen, soms een klantprofiel wordt doorgezet. Een digitaal klantprofiel bevat informatie over de statushouder, waaronder over de eventuele deelname aan de Voorinburgering. De deelnemers aan de focusgroepen vermoeden dat de digitale klantprofielen lang niet altijd door de gemeente gelezen worden. Dit merken zij bijvoorbeeld wanneer de klantmanager van de gemeente tijdens een driegesprek niet op de hoogte is van de informatie in het klantprofiel. Of gemeenten deze ervaring delen, hebben we voor dit onderzoek niet uitgevraagd. Wanneer gemeenten niet op de hoogte zijn van de informatie die het COA over een statushouder heeft, belemmert dit de doorlopende leerlijn.

Periode	2022	2023	2024
Aantal driesprekken	457*	847	617
Aantal doorgezette digitale klantprofielen	15.939	12.944	15.870

*Vanaf maart geregistreerd

Tabel 7. Aantal driesprekken en doorgezette digitale klantprofielen in 2022, 2023 en 2024 (bron: jaarrapportages COA 2022 - 2024)

4.3.3 Voorinburgering bereidt deelnemers voor op de reguliere inburgering en draagt bij aan een positieve invulling van de tijd op het azc

De Voorinburgering levert voor statushouders meer op dan alleen verbeterde kennis van de Nederlandse taal, maatschappij en arbeidsmarkt, blijkt uit de focusgroepen. Zo helpt de Voorinburgering bij de activering in het algemeen en tijdens de latere reguliere inburgering. Dankzij de Voorinburgering **raken zij gewend aan naar school gaan** en hoe dit eraan toegaat in Nederland. Zo moeten ze zich bijvoorbeeld afmelden voor de les wanneer zij niet aanwezig kunnen zijn. Daarnaast zorgt het programma er ook voor dat statushouders iets zinvol hebben te doen tijdens het wachten. Programmabegeleiders en NT2-docenten zien bijvoorbeeld dat deelnemers in de loop van het programma zelfredzamer worden; zo durven ze bijvoorbeeld steeds vaker vragen te stellen aan de docent. Daarnaast zien de deelnemers aan de focusgroepen dat het programma een positief effect heeft op het welbevinden van statushouders. Tijdens de les leren de deelnemers hun medebewoners kennen en buiten de les oefenen ze soms gezamenlijk. Ook hebben de NT2-docenten en programmabegeleiders goed zicht op hoe het met de deelnemers gaat. De deelnemers kunnen hun verhaal bij elkaar en de docenten kwijt. Het programma draagt hierdoor ook bij aan daginvulling. Dit houdt de deelnemers gemotiveerd om hun leven in Nederland op te bouwen.

5 Financiering Voorinburgering

5.1 Financiering via rijksbijdrage met inspanningsverplichting en bestelminimum

SZW is opdrachtgever van het COA voor wat betreft de Voorinburgering. De financiering hiervan verloopt sinds 2023 via een **rijksbijdrage van SZW aan het COA**. Voor 2023 verliep de bekostiging via een subsidie. Het begrotingsproces start ieder jaar rond de zomer (voor het daaropvolgende jaar), waarbij gesprekken worden gevoerd tussen COA en SZW over eventuele wijzigingen in het programma. SZW stelt vervolgens een aanschrijving op. Jaarlijks vraagt het COA de rijksbijdrage aan via een voorlopige opgave op basis van de aanschrijving. Halfjaarlijks rapporteert COA aan SZW schriftelijk over de voortgang van het programma via de halfjaarrapportage. Hierin komen onder andere de meest actuele deelname- en uitstroomcijfers en -prognoses terug. Op basis hiervan wordt de rijksbijdrage indien nodig bijgesteld (omhoog of omlaag). In het jaar erna, deadline 30 april, levert het COA verantwoording aan via de jaarrapportage en wordt de rijksbijdrage vastgelegd.

De hoogte van de rijksbijdrage wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld op basis van een begroting die het COA opstelt. De begroting maakt onderscheid tussen vaste kosten en variabele kosten. De vaste kosten bestaan voornamelijk uit personeel om vastigheid te kunnen bieden. De variabele kosten worden gebruikt om extra personeel in te huren, bijvoorbeeld NT2-docenten en tolken. Voor de variabele kosten is sinds 2022 een **bestelminimum** afgesproken op verzoek van het COA. Indien het aantal unieke deelnemers in een kalendermaand minder dan 357 is, dan wordt voor het verschil tussen 357 en het werkelijk aantal unieke deelnemers voor 2024 een bedrag van € 2.665 (*wat lager is dan de reguliere trajectprijs*) per ontbrekende deelnemer in rekening gebracht. Deze ondergrens biedt de garantie van dekking van vaste personele uitgaven waardoor geen personeel ontslagen hoeft te worden bij lagere realisaties. Met deze toepassing wordt aangesloten bij de werkwijze die JenV hanteert ten aanzien van de diensten van COA, op basis van het Subsidiebesluit COA 2005.

De variabele kosten in de begroting zijn grotendeels gebaseerd op een $p \times q$ -berekening, waarbij de p de kostprijs is per voorinburgeringstraject en de q het aantal trajecten. Voor 2024 is bijvoorbeeld uitgegaan van een trajectprijs van € 3.188 (p) en 13.777 deelnemers (q). Dat brengt de begrote variabele van het programma voor 2024 op € 43.921.076. Daar bovenop komt een post met vaste kosten ter hoogte van, in 2024, € 3.101.969. Voor 2024 bedraagt de begroting opgesteld dus € 47.023.045. Het ministerie van JenV, eigenaar van COA, heeft geen betrokkenheid bij de totstandkoming van deze afspraken tussen SZW en COA.

Er is sprake van een inspanningsverplichting: er wordt gestuurd op aantallen deelnemers, niet op de resultaten in termen van (bijvoorbeeld) het behaalde taalniveau van de deelnemers. Het COA ontvangt een voorschot van SZW. Afrekening vindt achteraf plaats op basis van het totaal aantal gerealiseerde gestarte trajecten. Dit betekent dat het COA ook voor deelnemers die vroegtijdig stoppen met de Voorinburgering de gehele trajectprijs ontvangt. De prijs per traject ligt vast, ongeacht het aantal deelnemers. Het COA monitort de instroom nauwgezet, om waar mogelijk tijdig te kunnen op- of afschalen.

5.2 De trajectprijs bestaat uit formatiekosten en overige variabele kosten: lesmateriaal, tolken en reiskosten

5.2.1 Schatting aantal deelnemers (q) op basis van ramingen J&V en COA

Het aantal deelnemers aan de Voorinburgering is de belangrijkste variabele component in de bekostigingsafspraken tussen SZW en COA. De verwachte aantallen deelnemers worden gebaseerd op ramingen door JenV en het aantal inburgeringsplichtige vergunninghouders (Meerjaren Productie Prognose (MPP) asielmigranten). Het bleek dat COA onvoldoende snel kon opschalen om de op basis van de MPP verwachte stijging bij te houden. In de begroting 2024 is daarom uitgegaan van een extrapolatie van de huidige daadwerkelijke asielinstroom en niet meer van de MPP conform de aanschrijving van SZW.

Het COA en SZW rekenen met een deelname van minimaal 80% van deze vergunninghouders als norm. In de praktijk blijkt het de afgelopen jaren lastig om dit streefpercentage te halen, blijkt uit hoofdstuk 3.

5.2.2 Opbouw prijs per traject (p) bestaat uit formatiekosten en overige variabele kosten: lesmateriaal, tolken en reiskosten

De prijs per traject (p) ligt per jaar vast in de begroting en hangt dus niet af van het aantal gerealiseerde trajecten. Jaarlijks wordt de trajectprijs opnieuw bepaald, waarbij normen voor indexering worden gehanteerd overeenkomstig met de JenV-systematiek. De trajectprijs is opgebouwd uit kosten voor de formatie (NT2-docenten voor de taallessen, programmabegeleiders voor KNM en IntroMAP en casemanagers voor begeleiding) en overige variabele kosten: lesmateriaal, tolkenkosten en reiskosten voor statushouders.

Kosten formatie

Voor de berekening van de benodigde formatie wordt gerekend met:

- Taalprogramma: 115 lessen per persoon in een periode van circa veertien weken, door een NT2-docent;
- KNM: vijftien uren training per persoon, door een programmabegeleider, met een gemiddelde groepsgrootte van acht deelnemers;
- IntroMAP: vijftien uren training per persoon, door een programmabegeleider, met een gemiddelde groepsgrootte van acht deelnemers;
- Individuele begeleiding: elf uren begeleiding per persoon, door casemanagers (inclusief een uur voor het overdrachtsgesprek met de gemeente).

Overige variabele kosten

Naast de formatiekosten, veruit de grootste post, zijn er ook overige kosten die samenhangen met het aantal deelnemers. Ten eerste zijn dit de kosten voor **lesmateriaal** van uitgeverij KleurRijker. Het lesmateriaal is geschikt voor klassikaal gebruik en voor zelfstudie achter de computer via de elektronische leeromgeving (ELO). Deelnemers krijgen een app van dezelfde lesmethode aangeboden, zodat ze de lessen op hun smartphone of tablet kunnen voortzetten. De taallesmaterialen omvatten ook audio- en videolesmaterialen zodat ook in geval van les op afstand en het online volgen van lessen, passende materialen beschikbaar zijn. Daarnaast zijn er kosten voor **tolken**. Tolken worden ingezet bij de training KNM en IntroMAP (in persoon) en ook bij de gesprekken met de casemanager (telefonisch). Tolkkosten worden door het COA niet geregistreerd specifiek voor het programma Voorinburgering. Voor allerlei andere taken worden ook tolken ingezet. We kunnen daarom de tolkkosten niet inzichtelijk maken en ook geen conclusies trekken over de hoogte van deze begrotingspost. Tot slot zijn **reiskosten** begroot voor

asielstatushouders. Net als bij de tolkkosten worden deze kosten niet apart voor het programma geregistreerd, en is dus niet na te gaan hoe de realisatie zich verhoudt tot de begrote kosten.

5.3 De vaste kosten bestaan grotendeels uit personeelskosten

Naast de variabele kosten staat er nog een beperkte post vaste kosten op de begroting, die onafhankelijk is van het aantal deelnemers. Deze post valt uiteen in:

- Beleidsadvies en begeleiding door het COA hoofdkantoor;
- Casemanagers participatie;
- Overige kosten: ICT-systeemaanpassingen, portfoliomappen, communicatiemiddelen en vakdagen;
- Innovatiebudget.

De bedragen per post van de afgelopen jaren staan weergegeven in onderstaande tabel.

	2022	2023	2024
Beleidsadvies en begeleiding door COA hoofdkantoor	€ 251.127	€ 375.921	€ 527.249
Casemanagers participatie	€ 1.342.405	€ 1.309.141	€ 2.065.193
Overige kosten: ICT-systeem-aanpassingen, portfoliomappen, communicatiemiddelen en vakdagen	€ 115.000	€ 199.801	€ 259.527
Innovatiebudget	n.v.t.	n.v.t.	€ 250.000
Totaal vaste kosten	€ 1.708.533	€ 1.884.863	€ 3.101.969

Tabel 8. Overzicht vaste kosten (bron: jaarplannen COA 2022 – 2024)

De vaste kosten bestaan grotendeels uit personeelskosten, bijvoorbeeld voor beleidsmedewerkers en sinds 2022 ook de casemanagers participatie¹⁶. De casemanagers participatie zijn regionale functionarissen die de schakel vormen tussen COA-locaties en de 'buitenwereld' op het gebied van activiteiten. Zij ondersteunen de locaties in hun regio, door als aanspreekpunt te fungeren voor activiteiten gericht op een vroege integratie en participatie. Zij halen participatieaanbod naar binnen op de azc's en leggen contacten met evenementen, activiteiten en initiatieven buiten het azc waar bewoners gebruik van kunnen maken. Zij hebben geen rol in de individuele begeleiding van statushouders. Ook spelen zij een rol in het contact met de gemeente, bij bijvoorbeeld een Vroege start. Zij verbinden de Voorinburgering met opvolgende stappen in de doorgaande leerlijn. Casemanagers participatie kennen alle gemeentelijke klantmanagers. Met steeds meer gemeenten heeft het COA een warme overdracht wanneer een bewoner naar zijn of haar nieuwe woonplaats verhuist.

5.4 Begrote en gerealiseerde kosten lopen afgelopen jaren steeds meer uiteen

Onderstaande tabel toont de begroting van de afgelopen drie jaar. We zien dat de begrote kosten de afgelopen jaren toenemen, maar de gerealiseerde kosten een stuk lager liggen. Dit komt, zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4, doordat het streefcijfer van 80% deelname niet wordt behaald de afgelopen jaren. In de geraamde kosten is rekening gehouden met de daadwerkelijke instroom.

¹⁶ In de aanschrijving Voorinburgering 2022 staat dat de kosten voor Casemanagers Participatie voortaan via de bijdrage Voorinburgering bekostigd worden, in plaats van via de subsidie VrlP. Dit komt door de invoering van de nieuwe Inburgeringswet en de nauwere samenwerking met gemeenten. COA kan deze kosten daarom vanaf 2022 meenemen in de reguliere aanvraag Voorinburgering.

Verklaringen voor het niet behalen van het deelnamestreefcijfer zijn beschreven in voorgaande hoofdstukken en knelpunten liggen zowel aan de aanbodkant van COA als bij het afnemende instemmingspercentage van statushouders. Zowel COA als SZW geeft in de gesprekken aan dat de financiering in principe toereikend is.

Periode	2022	2023	2024
Prognose aantal deelnemers	9.533	10.610	13.777
Trajectprijs	€ 3.068 ¹⁷	€ 2.994	€ 3.188
Begrote variabele kosten ¹⁸	€ 29.247.244	€ 31.766.340	€ 43.921.076
Begrote vaste kosten	€ 1.708.533	€ 1.884.863	€ 3.101.969
Totaal begrote kosten¹⁹	€ 30.956.552	€ 33.651.203	€ 46.773.045
Gerealiseerd aantal deelnemers	8.701	7.936	8.633
Gerealiseerde variabele kosten	€ 26.694.668	€ 23.760.384	€ 27.522.004
Totaal gemaakte kosten	€ 27.925.398	€ 25.645.247	€ 30.373.973

Tabel 9. Overzicht begrote kosten Voorinburgering 2022 – 2024 (bron: jaarplannen COA en opgaven SZW 2022 – 2024)

5.5 Voordeel van rijksbijdrage is het meebewegen met volumes, maar zorgt niet automatisch voor het realiseren van de beoogde aantallen trajecten

Een voordeel van financiering van de Voorinburgering via een rijksbijdrage is dat een rijksbijdrage meebeweegt met de volumes. Dit betekent dat de rijksbijdrage automatisch verandert op basis van de te verwachten hoeveelheid instroom van statushouders. Meer statushouders in de azc's betekent een hogere rijksbijdrage voor de Voorinburgering aan het COA en minder statushouders in de azc's een lagere bijdrage voor Voorinburgering. Door toepassing van het instrument rijksbijdrage, kunnen fluctuaties in volumes worden ondervangen omdat het budget bij hogere instroom verhoogd wordt en bij verlaging naar beneden wordt bijgesteld. Wel moet SZW (in eerste instantie COA) verantwoorden hoe het komt dat het volume verandert. Deze vorm van financieren leent zich dus goed voor de fluctuerende instroom van de doelgroep waar Voorinburgering mee te maken heeft.

Hoewel deze vorm van financiering zekerheid biedt over de beschikbaarheid van middelen voor Voorinburgering, zorgt dit er niet automatisch voor dat ook de beoogde aantallen trajecten daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. De afgelopen jaren haalt COA de streefcijfers niet, door verschillende, eerder uitgelichte, (externe) redenen. SZW zou in de sturingsinformatie die het ontvangt in de halfjaar- en jaarrapportages graag meer aandacht willen waarom cijfers afwijken van de afgesproken norm. Ook wordt volgens SZW tot nu toe onvoldoende aandacht besteed aan hoe het COA probeert het aanbod te vergroten, zodat iedereen die wil deelnemen ook kan deelnemen.

¹⁷ Inclusief ontwikkelkosten voor de implementatie van de Wi202.

¹⁸ De begrote variabele kosten en vaste kosten komen uit de COA-jaarplannen.

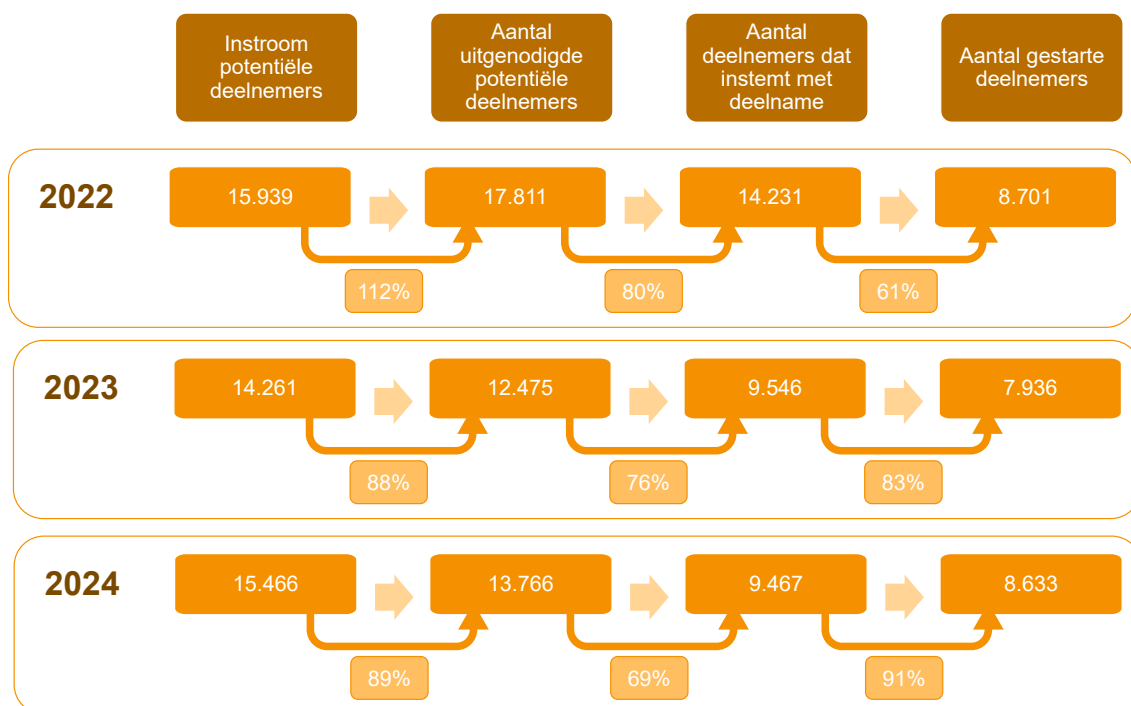
¹⁹ De totaal begrote en totaal gemaakte kosten komen uit de opgaven van SZW.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk zoomen we uit en beantwoorden we de vraag: wat zijn het bereik, de resultaten en kosten van Voorinburgering, mede in het licht van de veranderende context. Ook beantwoorden we de vraag: In hoeverre werkt Voorinburgering zoals de wetgever heeft beoogd?

6.1 Conclusies over het aanbod: aan het merendeel van de statushouders wordt gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering, bereidheid om deel te nemen daalt

Onderstaande figuur toont het verloop van potentiële deelnemers van de Voorinburgering naar daadwerkelijk gestarte deelnemers in de jaren 2022, 2023 en 2024. Het proces is opgesplitst in vier fasen: instroom potentiële deelnemers, aantal uitgenodigde potentiële deelnemers, aantal deelnemers dat instemt met deelname en aantal gestarte deelnemers. In deze conclusie gaan we in op de cijfers en bijbehorende toelichting.



Figuur 15. Overzicht van de cijfers Voorinburgering in 2022 – 2024 (bron: jaarrapportages COA 2022 - 2024)

6.1.1 Aan het merendeel van de statushouders wordt gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering; uniformiteit tussen locaties in de opzet van het programma lijkt te ontbreken

Uit bovenstaande figuur en uit de focusgroepen blijkt dat aan het merendeel (112% in 2022, 88% in 2023; 89% in 2024) van de statushouders wordt gevraagd door het COA, in lijn met de aanbodplicht, of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering. Wanneer een statushouder op een locatie verblijft waar geen Voorinburgering plaatsvindt, kan de statushouder het programma in principe volgen op een reguliere locatie of noodopvanglocatie die dit wel heeft. Het COA heeft geen cijfers over de mate waarin statushouders daadwerkelijk Voorinburgering volgen op andere locaties dan waar zij verblijven. De cijfers

van de locaties (paragraaf 3.1.2) suggereren wel dat Voorinburgering volgen op een andere locatie in de praktijk voorkomt.

Voorinburgering wordt aangeboden als één totaalpakket van de drie verschillende onderdelen: NT2-les, KNM en IntroMAP. Als de statushouder instemt met deelname moet hij/zij in principe alle onderdelen volgen. Ondanks dat Voorinburgering als totaalpakket wordt aangeboden, wordt de IntroMAP in de praktijk minder vaak aangeboden door knelpunten aan de aanbodkant. Het COA heeft niet altijd voldoende programmabegeleiders beschikbaar die IntroMAP willen en kunnen geven.

De opzet van het programma en hoe hierop gestuurd wordt door de locatiemanagers verschilt tussen locaties. De uniformiteit lijkt hierin te ontbreken. We zien locaties die KNM en MAP als één onderdeel achter elkaar aanbieden of als losse onderdelen met veel tijd ertussen. De intensiteit verschilt ook van dagdelen tot hele dagen. Ook mogen op sommige locaties de asielzoekers met een kansrijke aanvraag wel deelnemen aan Voorinburgering, terwijl dit op andere locaties niet mag. Hetzelfde geldt voor het langer (na de 115 uur) volgen van taallessen. Een aanbeveling om de uniformiteit te vergroten is volgens COA-medewerkers: de aansturing vanuit de locatiemanagers versterken.

6.1.2 *Fluctuerende instroom, frequente af- en opbouw van locaties en personeelstekorten bemoeilijken COA bij het opzetten van de Voorinburgering*

Uit de rapportages en focusgroepen blijkt dat de uitvoering van de Voorinburgering sterk wordt beïnvloed door externe factoren. De hoge instroom, veranderende samenstelling van de instroom, afbouw van reguliere opvanglocaties en de opbouw van noodlocaties inclusief bijbehorende verhuisbewegingen bemoeilijken het opzetten van Voorinburgering. Ook heeft het COA te maken met personeelstekorten en een snelgroeiende organisatie, waardoor personeel niet altijd even bekend is met de Voorinburgering. Tot slot is een andere uitdaging voor het kunnen organiseren van de Voorinburgering de beperkte beschikbaarheid van studiefaciliteiten op de azc's.

6.1.3 *Bereidheid van statushouders om deel te nemen aan Voorinburgering daalt de afgelopen jaren*

In de afgelopen drie jaar is de bereidheid om deel te nemen aan de Voorinburgering afgenomen van 80% in 2022 naar 69% in 2024. Een mogelijke verklaring voor de daling is dat statushouders uit de 'actiestand' raken door het lange wachten op een status en een huis. De Voorinburgering is geen verplichting, hierdoor kunnen statushouders minder gemotiveerd zijn. Ook is het niet duidelijk wat de Voorinburgering precies oplevert voor hen. Dit maakt het voor hen logischer om te wachten tot de reguliere inburgering of te gaan werken in hun tijd op het azc.

Een aanbeveling om de bereidheid om deel te nemen te vergroten is volgens COA-medewerkers: de Voorinburgering meer presenteren als een verplicht onderdeel en te zorgen voor een betere aansluiting op de reguliere inburgering.

6.2 *Conclusies over de resultaten: aandeel deelnemers dat kan starten na instemming stijgt, maar veel deelnemers stoppen vroegtijdig*

6.2.1 *Het aantal gestarte deelnemers aan NT2-lessen en KNM is vergelijkbaar; aantal deelnemers IntroMAP ligt lager maar stijgt; veel deelnemers vallen tussentijds uit*

Het aandeel deelnemers dat kan starten na instemming stijgt van 61% in 2022, naar 83% in 2023 tot 91% in 2024. Het percentage gestarte deelnemers van de totale instroom blijft gelijk in de afgelopen drie jaar: 55% in 2022, 56% in 2023 en 56% in 2024.

In 2022 startten 8.701 deelnemers met NT2-lessen, in 2023 7.936 en in 2024 8.633. Het aantal deelnemers aan KNM is vergelijkbaar. Deelname aan de IntroMAP ligt een stuk lager, maar stijgt. In 2022 startten 1.663 statushouders, in 2023 3.873 en in 2024 4.511. Respondenten noemen als mogelijke verklaring hiervoor dat de IntroMAP-lessen niet altijd direct volgen op de KNM-lessen, waardoor er tijd tussen zit of de lessen helemaal niet worden aangeboden. Het merendeel van de deelnemers, bij alle drie de onderdelen, is man. Het aandeel vrouwen daalt van gemiddeld 35% in 2022 naar 26% in 2024 voor de drie onderdelen. Bij de IntroMAP zien we de sterkste daling tussen 2022 en 2024. 16% van de deelnemers werkt naast de Voorinburgering. Gemiddeld hebben de deelnemers twee begeleidingsgesprekken Voorinburgering gedurende het programma.

Van de deelnemers die starten met de NT2-lessen vallen er veel uit. Zij volgen vaak niet het hele programma. In 2022 stopten 3.304 mensen (35%) voordat de lessen waren afgerond. In 2023 stoppen 4.407 deelnemers (56%) eerder en in 2024 was dit aantal 5.830 (68%). Van het aantal gestarte deelnemers stopt een deel door **uitstroom naar de gemeente** (14% in 2022, 23% in 2023 en 22% in 2024) en een deel **valt uit door andere redenen** (21% in 2022, 33% in 2023 en 45% in 2024). Een veelvoorkomende reden voor uitval is dat deelnemers niet meer op komen dagen. Verklaringen voor het niet komen opdagen zijn dat deelnemers verhuizen naar een andere locatie of gedemotiveerd raken, blijkt uit de focusgroepen.

De meeste deelnemers behalen een niveau van A0 of pre-A1 en doen kennis op van de Nederlandse maatschappij. Naast deze harde meetbare resultaten bereidt de Voorinburgering de deelnemers voor op de reguliere inburgering. Tot slot draagt de Voorinburgering bij aan een positieve invulling van de tijd op het azc, door socialisatie en daginvulling.

6.2.2 *Overdracht naar de gemeente verloopt nog niet altijd optimaal*

Het COA zet informatie over deelnemers door naar de gemeente via driegesprekken en digitale klantprofielen. Het aantal doorgezette klantprofielen is in de afgelopen drie jaar toegenomen. Het COA vermoedt dat de gemeente deze niet altijd doorneemt. Driegesprekken vinden lang niet altijd plaats. Hierdoor is de gemeente niet altijd op de hoogte van de beschikbare informatie vanuit het COA, wat de doorlopende leerlijn van de statushouder kan belemmeren.

6.3 **Conclusies over kosten: Voorinburgering wordt gefinancierd via een rijksbijdrage, begrote en gerealiseerde kosten lopen steeds meer uiteen**

De financiering van Voorinburgering verloopt via een rijksbijdrage van SZW aan het COA. De hoogte van de rijksbijdrage wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld en beweegt mee met de volumes statushouders. Dit betekent dat de rijksbijdrage automatisch verandert op basis van de te verwachten hoeveelheid instroom van statushouders. Meer statushouders in de azc's betekent een hogere rijksbijdrage voor de Voorinburgering aan het COA en minder statushouders in de azc's een lagere bijdrage voor Voorinburgering. Deze vorm van financieren leent zich dus goed voor de fluctuerende instroom van de doelgroep waar Voorinburgering mee te maken heeft.

Er is sprake van een inspanningsverplichting: er wordt gestuurd op aantallen deelnemers, niet op resultaten in termen van (bijvoorbeeld) het behaalde taalniveau van de deelnemers. Afrekening vindt achteraf plaats op basis van het totaal aantal gerealiseerde gestarte trajecten. Dit betekent dat het COA ook voor deelnemers die vroegtijdig stoppen met de Voorinburgering de gehele trajectprijs ontvangt.

De prijs per traject ligt vast, ongeacht het aantal deelnemers. Ook is een 'bestelminimum' ingesteld met als doel om stabiliteit te bieden in de financiering van variabele kosten, ook wanneer het daadwerkelijke

aantal deelnemers lager uitvalt dan verwacht. Hoewel deze vorm van financiering zekerheid biedt over de beschikbaarheid van middelen voor Voorinburgering, zorgt dit er niet automatisch voor dat ook de beoogde aantallen trajecten daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

We zien dat de begrote kosten (gebaseerd op een prognose van het aantal inburgeringsplichtige vergunninghouders) de afgelopen jaren toenemen van ongeveer 31 miljoen in 2022 naar 47 miljoen in 2024. De gerealiseerde kosten liggen een stuk lager en lopen hiermee steeds meer uit de pas: deze zijn gestegen van ongeveer 28 miljoen in 2022 naar 31 miljoen in 2024. Daarmee blijft de realisatie nog ver achter bij de prognose. Dit komt doordat het streefcijfer van 80% deelname niet wordt behaald de afgelopen jaren. Verklaringen hiervoor liggen zowel aan de aanbodkant bij het COA als bij het dalende instemmingspercentage bij statushouders, zoals hierboven uitgelegd.

6.4 Werkt Voorinburgering zoals de wetgever heeft beoogd?

De Memorie van Toelichting beschrijft dat Voorinburgering de start van het inburgeringsproces ondersteunt en kennis en handvatten biedt voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Vanuit dit onderzoek zien we dat de inhoud van het programma van de Voorinburgering, het bereiken van statushouders voor deelname en de nodige financiering goed is ingeregeld. De stap tussen input en throughput verloopt hierdoor goed. Een aantal zaken maakt echter dat het bereiken van de beoogde output en outcome (en daarmee de impact) nog niet vlekkeloos verloopt. In de periode 2022 tot en met 2024 wordt niet aan elke statushouder gevraagd of zij willen deelnemen aan de Voorinburgering (112% in 2022, 88% in 2023; 89% in 2024). Aan ongeveer 10% van de statushouders wordt dus niet gevraagd of zij willen deelnemen. Ook neemt het aantal statushouders dat instemt met deelname af tot 69%. Hierdoor worden voor deze groepen statushouders de doelen van de Voorinburgering sowieso niet gehaald. Van degene die instemmen met deelname, valt een groot deel uit gedurende het programma door verhuisbewegingen of gebrek aan motivatie. Zij doorlopen niet het gehele programma en behalen de doelen van de Voorinburgering maar gedeeltelijk. De statushouders die wel het hele programma doorlopen, lijken de beoogde doelen wel te halen. Daarnaast zijn positieve neveneffecten voor hen activatie en een zinvolle dagbesteding in de tijd op het azc. Voor deze groep kan de impact van de Voorinburgering nog vergroot worden wanneer de overgang tussen de Voorinburgering, Vroege start en/of reguliere inburgering verbeterd wordt.

Daarnaast is een tijdige start (werkzaam mechanisme) van de inburgering cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij. Een tijdige start houdt in dat een statushouder zo snel mogelijk kan beginnen met het inburgeringstraject en in dit geval met de Voorinburgering. Dit verloopt nu moeizaam. Ten eerste wachten asielzoekers lang in het azc op hun vergunning van de IND en mogen dan nog niet deelnemen aan de Voorinburgering. Wel mogen asielzoekers met een kansrijke aanvraag deelnemen aan de taallessen vanuit het VriP. Daarna wachten statushouders lang op huisvesting in hun gemeente. Volgens de deelnemers van de focusgroepen vermindert dit vaak de motivatie van statushouders om te starten met de Voorinburgering. Ze wachten liever op het verplichte inburgeren totdat zij de stabiliteit van een vaste woonplek hebben. Deze wachttijden en het feit dat COA de Voorinburgering niet aan iedereen kan aanbieden zetten een tijdige start door Voorinburgering onder druk.