Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering

2026

Onbenut potentieel

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

Conclusies | 5

Aanbevelingen | 10

2. Onderzoek naar inburgeringsbeleid | 12

2.1 De Wi2021 | 13

2.2 Leeswijzer | 15

3. Statushouders | 16

4. Beleid vanaf 1998 | 20

5. De Wi2021 | 22

6. Financiering inburgering | 24

6.1 Uitgaven versnipperd en deels niet te herleiden | 24

6.2 Daling rijksbegroting | 26

6.3 Streefwaarden ontbreken | 27

7. Snel meedoen | 29

7.1 Tijdige start niet mogelijk | 30

7.2 Wachttijd nauwelijks benut | 32

7.3 Afronding inburgering vertraagd | 34

8. Volwaardig meedoen: werk | 36

8.1 Snel uit de bijstand of snel inburgeren? | 39

8.2 Combinatie taal en werk nauwelijks mogelijk | 42

8.3 Betere aansluiting met arbeidsmarkt is nodig | 46

9. Volwaardig meedoen: taal | 50

9.1 Taalaanbod kan verbeteren | 51

9.2 Sturing kwaliteit verschilt per gemeente | 52

9.3 Deelname aan Z-route groter dan verwacht | 53

10. Lerend stelsel | 56

10.1 Veel kennis, knelpunten bekend | 56

10.2 Aanpassingen in wet- en regelgeving moeizaam | 58

11. Conclusies en aanbevelingen | 60

11.1 Conclusies | 60

11.2 Aanbevelingen | 61

12. Reacties en nawoord | 63

12.1 Reactie minister en staatssecretaris van SZW | 63

12.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 66

Bijlagen | 68

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 68

Bijlage 2 Conclusies, aanbevelingen en reacties | 76

Bijlage 3 Bronnen | 78

Bijlage 4 Afkortingen | 85

Bijlage 5 Begrippen Wi2021 | 86

Bijlage 6 Eindnoten | 90

1. Samenvatting

In januari 2022 ging de Wet Inburgering 2021 (Wi2021) in. Gemeenten hebben regie op de uitvoering van deze wet. De vorige inburgeringswet kreeg veel kritiek, ook van de Algemene Rekenkamer. Toen slaagde slechts 33% van de statushouders binnen de gestelde termijn voor hun inburgeringsdiploma, waarvan 2% met een taalexamen op B1 taalniveau. Het overige deel haalde een A2 taalniveau. Ook in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland bleven de resultaten van de vorige wet achter. Daar was het beleid weliswaar anders, maar haalde van 2013 tot en met 2021 tussen de 50 en 70% van degenen die de *Deutschtest für Zuwanderer* aflegden het B1-taalniveau.

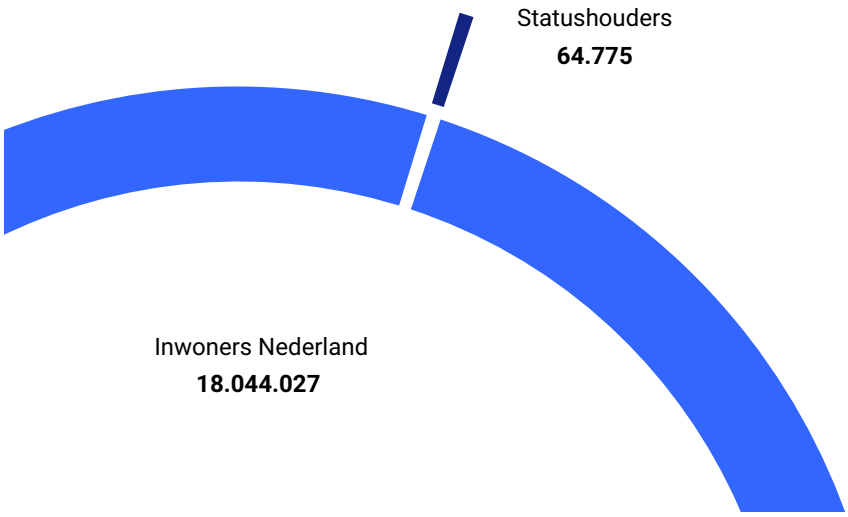
Met de nieuwe wet hoopt het kabinet dat statushouders 'snel en volwaardig meedoen, liefst betaald, aan de Nederlandse maatschappij'. *Volwaardig* definieert het kabinet als 'participeren naar vermogen vanaf de start en een zo hoog mogelijk taalniveau behalen'. Wij onderzochten of het aannemelijk is dat de Wi2021 statushouders stimuleert deze doelen te behalen. We onderzochten ook hoe de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het 'lerend stelsel' benut. Dat bestaat uit onderzoeken, monitoring en overleggen. De minister zette het stelsel op omdat voorgaande inburgeringswetten elkaar snel opvolgden, vaak voordat het effect ervan bekend was. De minister hoopt zo de bestaande wet te kunnen aanpassen, zonder die te herschrijven.

Statushouders zijn erkende vluchtelingen, die vanwege oorlog of vervolging in een ander land een (tijdelijke) asiel verblijfsvergunning in Nederland krijgen. Zij zijn inburgeringsplichtig. Ook andere groepen uit niet-EU landen zijn inburgeringsplichtig, maar bij hen hebben gemeenten andere uitvoeringstaken. Daarom onderzochten we

deze groepen niet. In totaal zijn 64.775 statushouders Wi2021-inburgeringsplichtig in de periode 2022 t/m 2024. Verreweg de meesten van hen kwamen uit Syrië: 54%.

Figuur 1 *Aantal Wi2021-statushouders in 2022 t/m 2024*

In 2022 t/m 2024 ruim 60.000 statushouders Wi2021-inburgeringsplichtig



Conclusies

Gegevensregistratie en streefwaarden ontbreken

De minister registreert veel gegevens, maar niet de werkervaring van statushouders. Het opleidingsniveau is van, naar schatting, 73% van de statushouders niet bekend. Of en hoe inburgeringsbeleid bijdraagt aan het ‘participeren naar vermogen’ van statushouders, blijft dan ook onbekend. Dat was overigens niet een concrete doelstelling.

De uitgaven voor inburgeringsbeleid zijn versnipperd over veel partijen en deels niet herleidbaar. Ook heeft de minister geen nulmeting, streefwaarden, of indicatoren opgesteld voor de te behalen doelen. Daarom is niet precies na te gaan wat het uitgegeven geld opbracht.

Behalen doelen niet aannemelijk

De Wi2021 zorgt ervoor dat meer statushouders hulp van gemeenten en B1-taal-onderwijs krijgen dan onder de vorige wet. Desondanks is het niet aannemelijk dat de Wi2021 de gestelde doelen behaalt.

1. Snel meedoen niet mogelijk

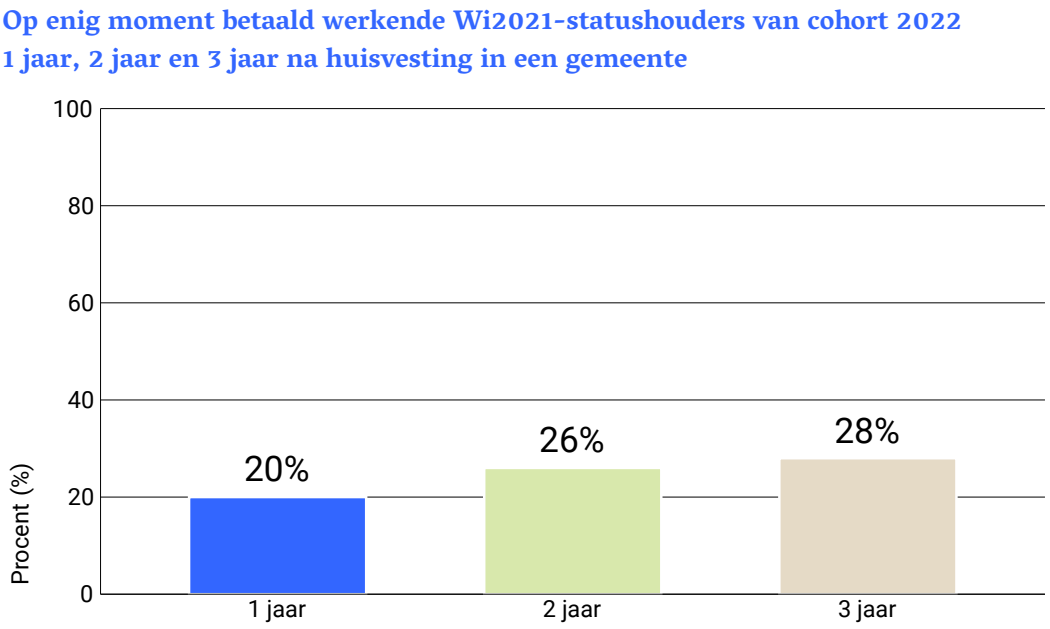
Statushouders wachten gemiddeld 2 keer zo lang op het vaststellen van hun Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) dan door de minister voorzien. Dat komt door wachttijden op asielstatusbeschikkingen en op vestiging in gemeenten. Tijdens die wachttijd kunnen statushouders vaak maar weinig taalles volgen. In 2022 t/m 2024 rondde slechts 22% van hen een taalcursus af in de asielopvang. Dat komt onder andere door gebrek aan taalaanbod en verhuizingen. Bovendien is het waarschijnlijk dat een groep statushouders langer dan de gestelde 3 jaar over de inburgeringsroute doet door onder andere gebrek aan taaldocenten en kinderopvang.

Figuur 2 *Inburgeringstermijnen theorie versus praktijk*

2. Geen integrale visie op werk als onderdeel van inburgering

Asielzoekers zijn in de periode 2022 t/m 2024 meer gaan werken, onder andere doordat de minister sinds eind 2023 meer beperkingen daarop afschafte. Ook statushouders werken meer. Van statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, had 2,6% na een jaar werk. Voor statushouders die in 2021 een vergunning kregen, was dat 12,2%. Dit aandeel is nog steeds veel lager dan dat van de gehele beroepsbevolking. Dat komt onder andere omdat werk moeilijk met inburgerings-verplichtingen te combineren is. Van cohort 2022, met in totaal 17.430 Wi2021 statushouders, werkte 28% op enig moment, 3 jaar na vestiging in een gemeente. Dat deden zij vaker in de welvarende gemeenten en universiteitssteden dan in andere gemeenten.

Figuur 3 *Betaald werkende Wi2021-statushouders na vestiging van cohort 2022*

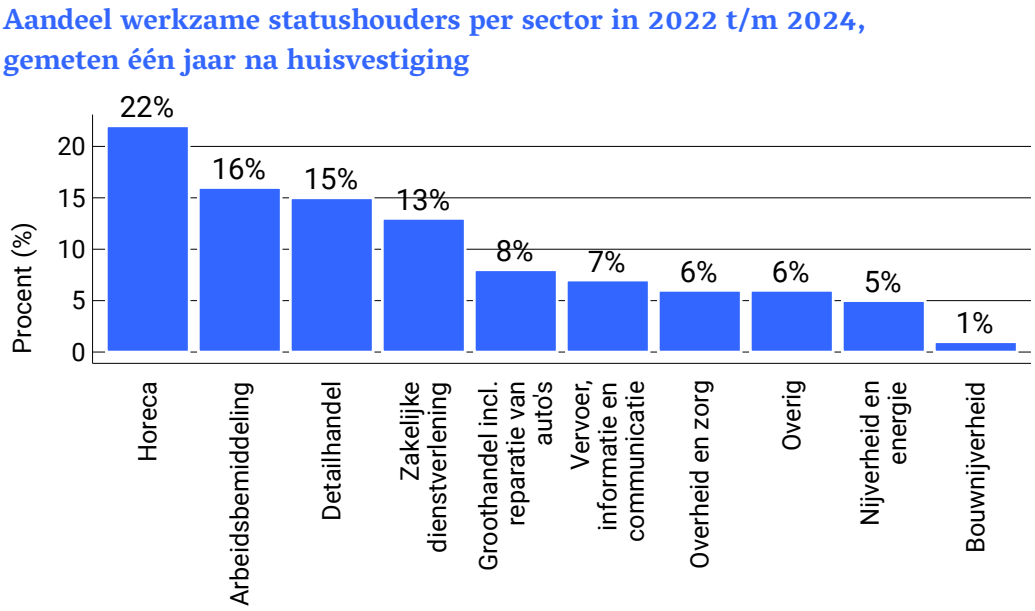


Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

Stapeling doelen niet uit te voeren

Statushouders werken, als zij snel aan de slag gaan, vaak in banen met lager betaald werk, tijdelijke contracten en beperkte scholingseisen, zoals in de horeca, via uitzendbureaus (arbeidsbemiddeling), of als flitsbezorger.

Figuur 4 *Werkzame Wi2021-statushouders per sector, 2022 t/m 2024*



Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

Werknemers in deze sectoren hoeven vaak niet of nauwelijks Nederlands te spreken. Dit werk leidt dan ook niet automatisch tot Nederlandse taalverwerving. Ook werken statushouders, als zij snel aan het werk gaan, vaak niet in tekortsectoren als de zorg, de bouw, of de IT-sector. Tweede Kamerleden vroegen vanaf 2022 wel om de inzet van statushouders in tekortsectoren. Maar voor dit werk vragen de meeste werkgevers een basiskennis van het Nederlands. Daarvoor is eerst investering in taalverwerving en vaak ook (bij)scholing nodig.

De visie op het doel van werk in de inburgeringsplicht verschoof in 2022 t/m 2024. Van vooral taalverwerving naar vooral betaald werk. De inburgeringseisen wijzigden niet. Ook bleven statushouders strafbaar als zij hun inburgeringsdiploma niet of niet op tijd behalen, ondanks dat het Europees Hof in 2025 bepaalde dat dit in strijd is met EU recht. Het is voor gemeenten vrijwel onmogelijk om alle doelen van de Wi2021 en de Participatiewet, waar veel statushouders ook onder vallen, tegelijk uit te voeren. Het is hen onduidelijk wat voorgaat: snel uit de bijstand, hoogst mogelijke taalverwerving en participeren naar vermogen, het halen van een inburgeringsdiploma, of inzet op tekortsectoren?

Aansluiting bij arbeidsmarkt mist

Een aantal gemeenten heeft succesvolle programma's opgezet in samenwerking met het bedrijfsleven. Maar deze programma's zijn vaak lokaal en niet structureel gefinancierd. Geld van de rijksoverheid om werkgevers meer statushouders te laten aannemen, is tot nu toe gericht op kleine aantallen en tijdelijk.

Gemeenten zetten regelmatig participatietrajecten op voor statushouders bij voorzieningen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld bij sociale werkplaatsen, zoals kringloopwinkels. Dat biedt niet alle statushouders perspectief op snellere taalverwerving of 'participeren naar vermogen'. Sommige werkgevers bieden zelf taal- of vakopleidingen aan. Of statushouders daar aan kunnen deelnemen, verschilt per gemeente en/of klantmanager.

3. Hoger taalniveau kan meer gestimuleerd worden

De minister bedacht 3 inburgeringsroutes. De Onderwijsroute, voor jongeren en hoogopgeleiden, sluit af met een Nt2 taalexamen (op B1 niveau, voor hbo en wo met B2 niveau). De B1-route, bedacht voor ongeveer 60% van de deelnemers, sluit af met een B1-taalexamen. Of met een A2-taalexamen, na 600 uur taalles. In de Zelfredzaamheidsroute (Z-route), bedacht voor een restgroep, moet men 800 uur taalles volgen en 800 uur 'participeren'. Deze route sluit af met een gesprek bij de gemeente.

Gemeentelijke regie op kwaliteit en aanbod taal soms beperkt

Het aantal taalscholen is sinds de inwerkingtreding van de huidige wet gedaald. Buiten de grote steden hebben gemeenten daardoor soms weinig of geen keuze in een taalaanbieders. Gemeenten kunnen dan beperkt bijsturen als de kwaliteit van de taallessen niet op orde is. Ook kunnen ze dan minder maatwerk aan individuele statushouders bieden qua taalles.

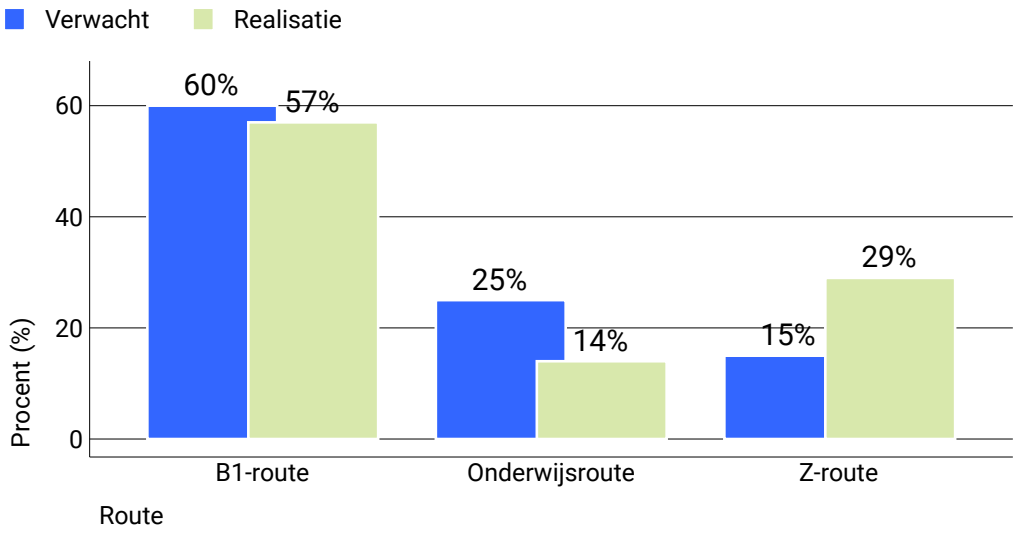
Geen stimulans voor B2-niveau in de wet

De minister dacht niet dat veel statushouders het B2-taalniveau zouden kunnen halen en kwam met een 'B1-route'. Tot nu toe kopen naar schatting weinig gemeenten B2-taalles in.

Meer deelnemers dan verwacht in route met weinig perspectief

Aan de Z-route namen 2 keer zoveel statushouders mee als verwacht: 29%, in de periode van 2022 t/m 2024. Dat zijn 12.450 deelnemers. Aan de onderwijsroute namen juist 2 keer zo weinig statushouders deel: 14%.

Figuur 5 *Deelname inburgeringsroutes Wi2021-statushouders naar verwachting en realisatie in 2022 t/m 2024*



Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

De Z-route sluit niet aan op de naturalisatie-eisen. Voor een aanvraag tot naturalisatie, Nederlanderschap, is een taalexamen op A2-niveau verplicht. Het doorlopen van de Z-route biedt daarmee niet voldoende basis voor volwaardige deelname aan de Nederlandse maatschappij.

Onder de Z-route deelnemers zijn ook 3274 jongeren, in de periode 2022 t/m 2024. De route was niet voor hen bedacht en sluit niet aan op een opleiding. Naar schatting weinig gemeenten bieden tot nu toe de Z-route-jongeren een aangepaste route aan, die wel naar een opleiding leidt.

Lerend stelsel niet ten volle benut

Door het lerend stelsel is veel kennis over knelpunten in de uitvoering van de Wi2021 bekend. Toch kan de minister het stelsel nog beter benutten. Het duurt vaak jaren voordat de minister voorstellen tot wetswijziging doet, zelfs bij knelpunten die meerdere partijen in een vroeg stadium signaleren.

Aanbevelingen

De Wi2021 heeft de potentie betere resultaten te behalen dan de vorige inburgerings-wet. Toch is het nu niet aannemelijk dat de Wi2021 de gestelde doelen behaalt. Dat komt met name door inconsistent beleid, missende aansluiting bij de arbeidsmarkt en gebrek aan maatwerk. Het lerend stelsel kon deze knelpunten in de wet- en regelgeving en de uitvoering tot nu toe onvoldoende bijsturen.

Daarom bevelen we het volgende aan:

1. **Benut het lerend stelsel voortvarender**. Stuur sneller bij op door de uitvoering gesignaleerde knelpunten, zoals bedoeld in de wet.
2. **Formuleer streefwaarden** voor het monitoren en bijsturen van de doelen. **Eenduidige registratie** van werkervaring en opleiding is daarbij noodzakelijk. Registratie door gemeenten tijdens de brede intake zou hiervoor een optie zijn.
3. **Ontwerp integraal inburgeringsbeleid voor die streefwaarden**. Doelen zijn alleen te behalen als het relevante beleid bij de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Asiel en Migratie (AenM) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) integraal en consistent is. Dat betekent duidelijke en realistische keuzes over het doel van inburgering en aanpalende wetgeving, waaronder de Participatiewet en de wet Versterking regie volkshuisvesting.
4. **Ga uit van potentieel.** Aanbevelingen hiervoor zijn:
   - Als het doel van inburgering ‘participeren naar vermogen’ is, zoals de wet stelt, benut dan het potentieel van inburgeraars. Zet, naast taalverwerving, ook steviger in op bijscholing, gericht op duurzame uitstroom uit de bijstand. Bijvoorbeeld door het makkelijker te maken om met behoud van uitkering deel te nemen aan werkgeversopleidingen in de tekortsectoren zoals ICT, de zorg en de bouw. Dat betekent dat de Wi2021 voorgaat op de Participatiewet.
   - Als het doel van inburgering ‘het hoogst mogelijke taalniveau’ behalen is, zoals de wet stelt, zorg dan voor voldoende B2 taalonderwijs.
   - Volgens de wet is de Z-route voor deelnemers met een ‘te verwachten beperkte zelfredzaamheid’. Dat gaat niet uit van potentieel. We bevelen daarom aan om te sturen op minder deelname aan de Z-route. En om ook voor de Z-route deelnemers uit te gaan van hun potentieel. Bijvoorbeeld door het aanbieden van B1-entree- en praktijkopleiding-routes.
5. **Vergroot maatwerk.** Aanbevelingen hiervoor zijn:
   - Flexibiliseer de eisen aan 800 uur taal en 800 uur ‘participatie’ in de Z-route.
   - Overweeg een wetswijziging zodat taalonderwijs op de werkvloer meetelt voor het behalen van een inburgeringsdiploma.
   - Overweeg onderzoek naar de mogelijkheden om het taalonderwijsaanbod te vergroten, zowel in type, vorm als locatie.
   - Draag het doel van de wet uit: neem statushouders bij het Rijk in dienst.

2. Onderzoek naar inburgeringsbeleid

Naar aanleiding van de kritiek op de vorige inburgeringswet en zorgen over de geringe arbeidsparticipatie van asielstatushouders, zeker in tijden van arbeidsmarktkrapte, onderzocht de Algemene Rekenkamer de ervaren praktijk van de uitvoering van inburgeringsbeleid.

De vorige inburgeringswet, de Wi2013, liep van 2013 tot 2021. Deze wet kreeg forse kritiek van onder andere de Algemene Rekenkamer (2017). Eén van de kritiekpunten was dat de verplichtingen niet bijdroegen aan participatie in de maatschappij. Zo verloren inburgeraars jaren aan programma's die niet aansloten bij de Nederlandse arbeidsmarkt of bij andere vormen van meedoen in onze maatschappij. Een "verkwisting van menselijk kapitaal en onnodige belasting van de bijstand", noemde de WRR het (WRR et al., 2015: 3).

De arbeidsmarktparticipatie van statushouders blijft in Nederland achter bij de rest van de beroepsbevolking. In 2023 was voor 47% van de statushouders, die in 2014 een verblijfsvergunning kreeg, werk de belangrijkste inkomensbron, tegenover 73% arbeidsdeelname van de totale bevolking (CBS, 2024a; CBS Statline). Dan nog werken statushouders vaak in laagbetaalde banen met flexibele contracten. Naarmate zij langer in Nederland verblijven verbetert hun arbeidspositie slechts langzaam. Hun arbeidsdeelname fluctueert sterk en beweegt mee met de algehele werkeloosheid (AM, 2025).[1] Ook blijven resultaten van beleid op arbeidsmarktparticipatie van specifiek hoger opgeleide statushouders in Nederland achter bij die in België, Denemarken, Duitsland, Zweden en Oostenrijk (Regioplan, 2020: 16).

De huidige inburgeringswet, de Wi2021, is op 1 januari 2022 in werking getreden. Dat was tijdens een periode van krapte in bijna alle sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook voor de toekomst zijn er zorgen over personeelstekorten. Daardoor dreigen bijvoorbeeld de energietransitie en de woningbouwopgave onuitvoerbaar te worden. De bouw-, energie- en techniekssector voorziet dan ook 10.000 banen voor statushouders in het 'Aanvalsplan techniek' (aanvalsplantechniek.nl). Ook in de zorg duurt de krapte voort (zie ook SCP, 2025).

In 2024 berekende onderzoeksbureau SEO dat het de samenleving € 1,7 miljard oplevert, verspreid over 10 jaar, als asielzoekers vanaf aankomst voltijds werken.[2] SEO ging uit van het minimumloon (SEO, 2024). Als zij op niveau zouden kunnen werken, zou de winst hoger zijn dan bij het minimumloon. Nederland zou dan bovendien profiteren van ervaren en geschoolde arbeid – met name in tekortsectoren zoals de zorg en de techniek.

In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kunnen gevluchte zorgverleners over het algemeen sneller aan het werk gaan dan in Nederland. Gevluchte Syrische artsen gingen dan ook vanuit Nederland naar Duitsland (Postmes & Rolim Medeiros, 2023). In Duitsland vormden Syrische artsen in 2024 met 5800 personen de grootste groep artsen met een buitenlandse afkomst (Bundesärztekammer, 2024).

In Nederland moeten buiten de EU opgeleide zorgverleners vaak eerst een complex en prijzig traject doorlopen. Voor artsen duurt dit minimaal 4 jaar (ACVZ, 2021). In het Verenigd Koninkrijk duurt het traject voor vluchteling-artsen 2 jaar (reache.org.uk). Als vluchteling-zorgverleners ook in Nederland korter worden bijgeschoold, zou de overheid besparen op uitkeringskosten en op opleidingskosten. Het opleiden van een geneeskundestudent kost de overheid ongeveer € 12.000 per jaar (De Specialist, 2023). Bijscholing van een medisch geschoolde statushouder zal een fractie daarvan zijn, waarna een ervaren werknemer een openstaande vacature kan vervullen.

2.1 De Wi2021

De Wi2021 heeft als maatschappelijk doel dat alle *inburgeraars snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk*. Dit hoopt het kabinet te bereiken via 3 beleidsdoelen waarbij inburgeraars: het hoogst haalbare taalniveau bereiken (liefst niveau B1), kennis van de Nederlandse maatschappij verwerven en gerichte inspanningen leveren op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject. De 5 kernpunten van het inburgeringsstelsel zijn

een tijdige start, snelheid van inburgeringstrajecten, dualiteit (combinatie taalverwerving en participatie), maatwerk en focus op kwaliteit en het bewaken hiervan.

Wij onderzochten of het aannemelijk is dat de minister de doelen behaalt voor een bepaalde groep inburgeraars: statushouders. Dat zijn erkende vluchtelingen die op basis van Europese regelgeving een (tijdelijke) verblijfsvergunning krijgen, een asielstatus. Dat gebeurt wanneer de overheid in het land van herkomst hen niet kan beschermen tegen bijvoorbeeld marteling of onmenselijke of vernederende straf. Ook als de situatie in een land niet voldoende veilig is kan een persoon asiel krijgen, bijvoorbeeld als er oorlog is (rijksoverheid.nl).

Wij hebben voor ons onderzoek gemeenten geselecteerd die niet tot de G4 behoren. Nederland heeft namelijk veel meer kleinere gemeenten dan grotere. Ook selecteerden we gemeenten aan de grenzen van ons land. Zo kregen we een indruk van de uitdagingen die specifiek zij ondervinden, zoals bijvoorbeeld gebrek aan openbaar vervoer. Ook analyseerden we kwantitatieve (micro)data over de periode 2022 t/m 2024.

We onderzochten en beoordeelden daarnaast hoe de minister het ‘lerend stelsel’ benut. Dat zijn overlegstructuren en een monitorings- en evaluatieplan, dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor deze wet opzette. Daarmee hoopte de minister bij knelpunten, of bij nieuwe wensen vanuit de politiek, de bestaande wet te kunnen aanpassen zonder deze geheel te hoeven herschrijven.

Wij brengen ons rapport uit voordat een significant deel van de statushouders hun inburgeringsprogramma’s onder de Wi2021 kon afronden. Die duren namelijk vaak 3 jaar of langer en de eerste startten in 2022. In totaal hebben 670 statushouders een inburgeringstraject afgerond in de periode 2022 t/m 2024, oftewel 1%. Daarom hebben we onderzocht of het aannemelijk is dat de wettelijke doelen behaald worden – en of de minister bijstuurt bij knelpunten. De betrokken bewindspersonen en het parlement kunnen zo onze aandachtspunten tijdig ter verbetering van de wet benutten. Dit past binnen een lerend stelsel.

De Wi2021 is gedeeltelijk gedecentraliseerd. Het Rijk voert de wet samen met gemeenten uit. Gemeenten hebben de regie op de uitvoering van inburgeringstrajecten: zij bepalen onder andere welk programma een inburgeraar moet volgen en verzorgen het aanbod. Met dit onderzoek spreken wij niet gemeenten aan. We spreken wel de verantwoordelijke bewindspersoon aan op de inrichting en werking van het inburgeringsstelsel als geheel.

2.2 Leeswijzer

Dit rapport begint met een overzicht van de statushouders die verplicht zijn aan de Wi2021 te voldoen. Hierna geven we weer hoe het inburgeringsbeleid zich vanaf 1998 ontwikkelde, tot welke wet dat nu leidde en of die conform Europees recht is. In het hoofdstuk daarna bespreken we hoe de wet gefinancierd is en of de minister weet wat de resultaten van het uitgegeven geld (zullen) zijn. De volgende hoofdstukken schetsen hoe inburgeringsbeleid in opzet bedoeld is en hoe het in de praktijk tot nu toe uitwerkt. Het laatste hoofdstuk beschrijft of de minister via het lerend stelsel problemen in de uitvoering kan oplossen, zoals het plan was. Het rapport sluit af met onze conclusies en aanbevelingen, waarna de reactie van de bewindspersoon en het nawoord volgt.

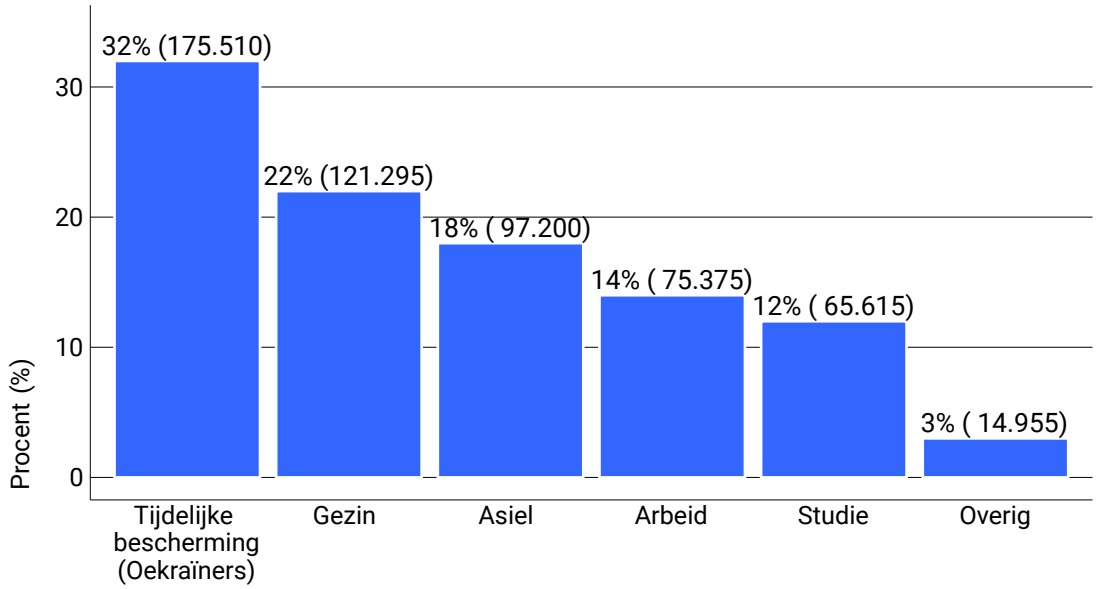
3. Statushouders

Verreweg de meeste migranten zijn geen vluchteling. Ze komen voor werk, studie, of de liefde naar Nederland. Ongeveer de helft van de migranten komen uit een Europees land naar Nederland, zoals Duitsland en België. Ook mensen die een tijd in het buitenland woonden en terugkeren zijn migrant. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt is 10% van de totale migratie naar Nederland, in de periode 2022 t/m 2024. Migratie uit Oekraïne is in deze periode bijna 17% van de totale migratie (CBS, Statline). Gevluchte Oekraïners zijn geen migranten met een asielmotief, omdat zij volgens Europese regelgeving tijdelijke bescherming ontvangen. Zij hoeven daarom geen asiel aan te vragen.

Van het totaal aantal migranten dat van buiten de EU naar Nederland kwam in 2022 t/m 2024 is het aandeel asielmigranten 18%. Asielmigranten zijn volgens de CBS-definitie asielzoekers, statushouders en uitgenodigde vluchtelingen die zijn opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister.

Figuur 6 *Migratiemotief van buiten de EU naar Nederland in 2022 t/m 2024, asiel is inclusief nareizigers*

Migratiemotief naar Nederland van buiten de EU, 2022 t/m 2024

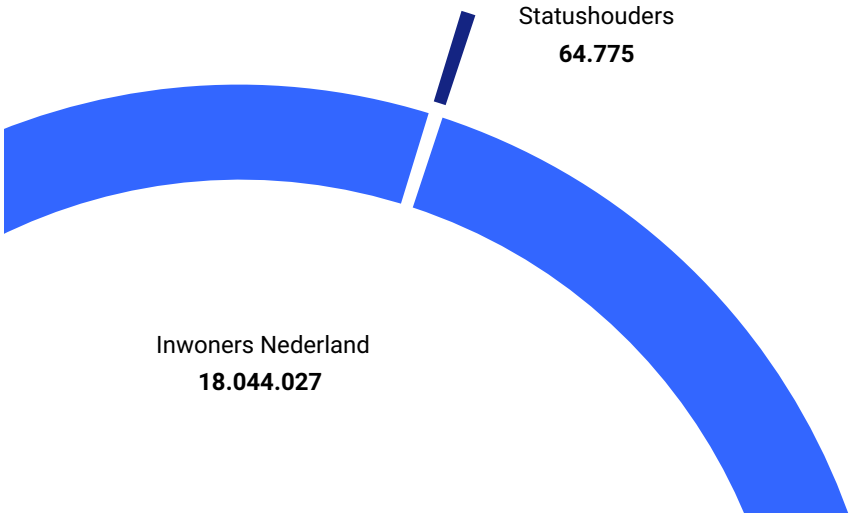


Bron: CBS Bevolking op 31 december 2025, immigranten niet-EU/EFTA, migratiemotief

In de periode 2022 t/m 2024 zijn 64.775 mensen Wi2021-inburgeringsplichtig. Deze groep bestaat uit asielzoekers die een status kregen en 'nareizigers' en 'reguliere gezinsherenigers', die zich bij een statushouder voegden (zie bijlage 5 voor de begrippenlijst).[3]

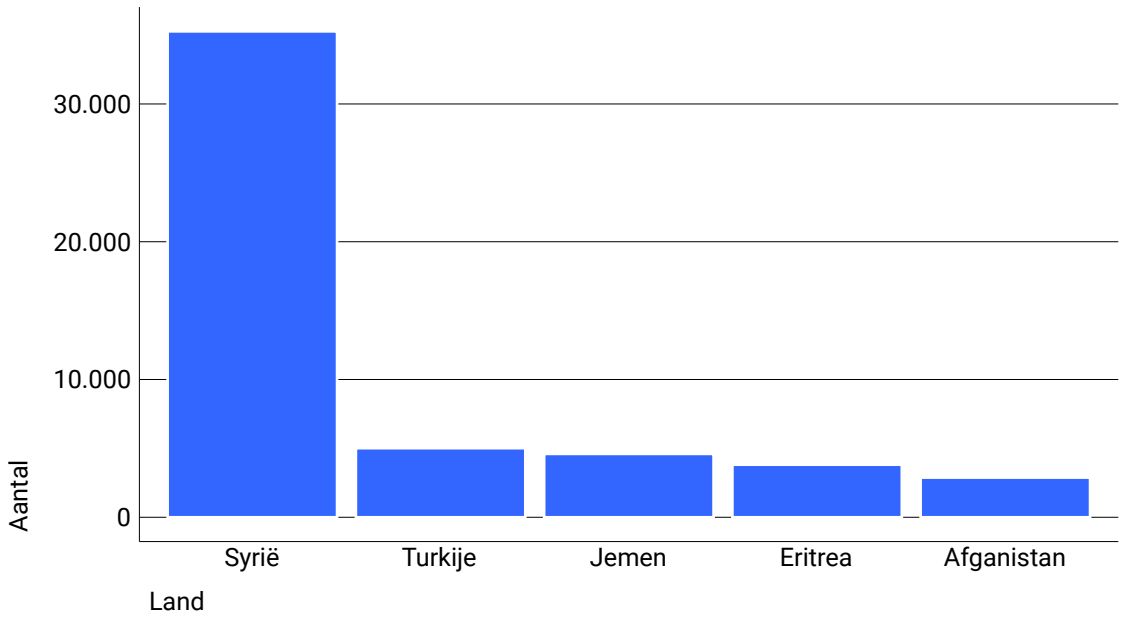
Figuur 7 *Aantal Wi2021-statushuders in 2022 t/m 2024*

In 2022 t/m 2024 ruim 60.000 statushouders Wi2021-inburgeringsplichtig



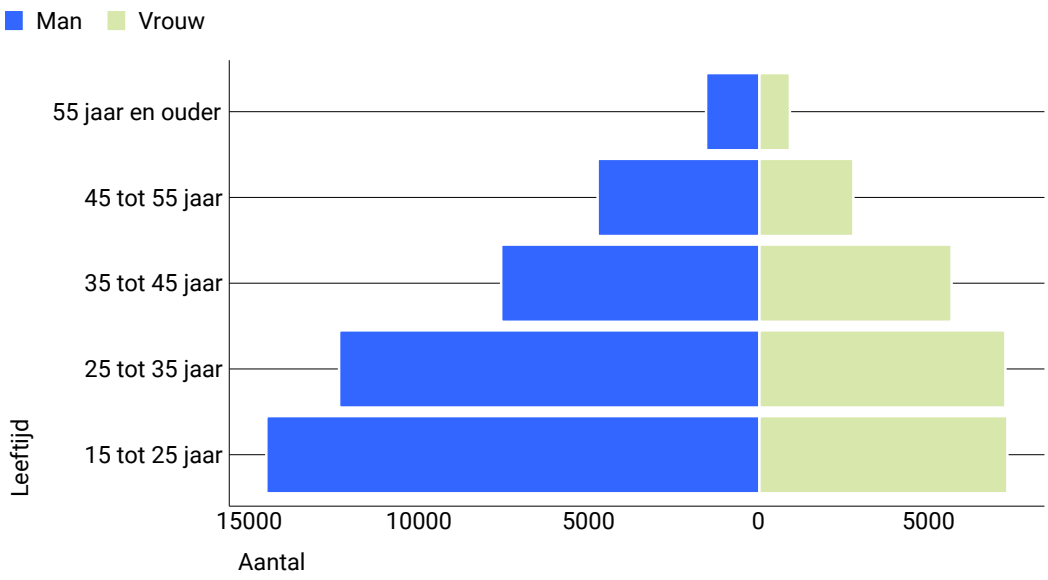
Meer dan helft van de statushouders in de periode 2022 t/m 2024 heeft de Syrische nationaliteit (54%). De andere meest voorkomende nationaliteiten zijn de Turkse (8%), Jemenitische (7%), Eritrese (6%) en Afghaanse nationaliteit (4%). Een meerderheid van de statushouders is jonger dan 35 jaar (64%) en man (63%; CBS, 2025b).

Figuur 8 *Top 5 herkomstlanden Wi2021-statushouders in 2022 t/m 2024*



Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

Figuur 9 *Verdeling leeftijd naar geslacht Wi2021-statushouders in 2022 t/m 2024*



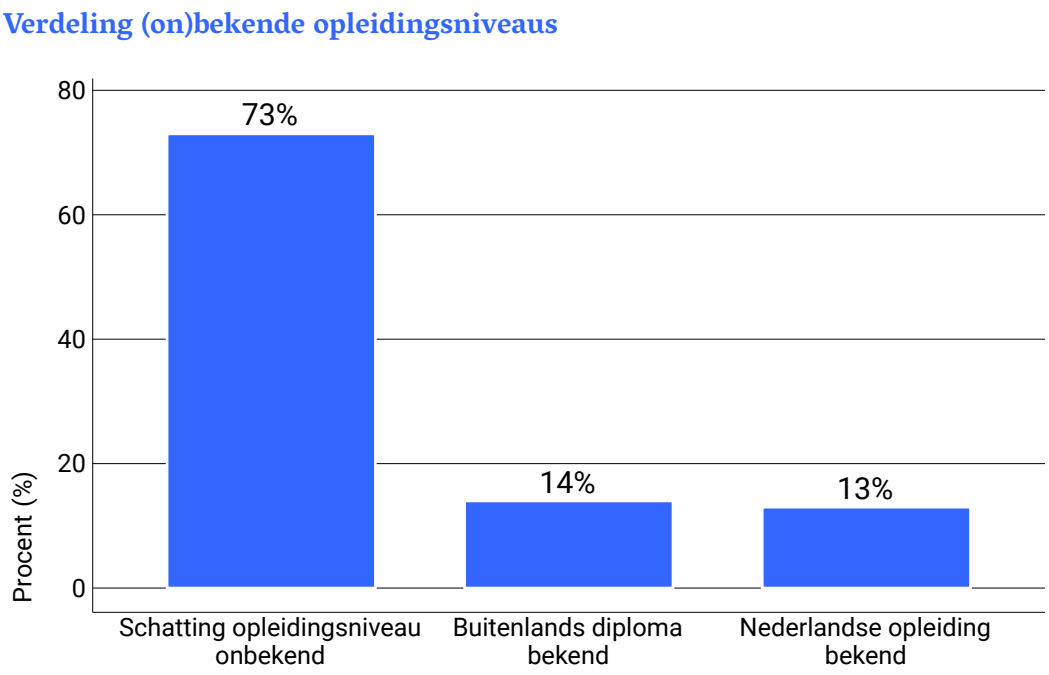
Bron: Dashboard CBS Statistiek Wet Inburgering (SWI)

Opleiding

Van slechts 2 groepen statushouders zijn betrouwbare gegevens over de opleiding bekend: van degenen die voorafgaand aan de inburgeringsplicht in Nederland onderwijs volgden (ongeveer 13%) en van degenen die hun in het buitenland behaalde diploma lieten waarderen (ongeveer 14% CBS, 2025b).[4] Het is niet waarschijnlijk dat veel mensen én Nederlands onderwijs volgden voor zij inburgeringsplichtig werden én een buitenlands diploma lieten waarderen. Naar schatting is dan ook over ongeveer 27% van de 64.775 statushouders in 2022 t/m 2024 het opleidingsniveau bekend, en voor 73% van hen niet.

Van degenen die in Nederland onderwijs kregen, volgden de meesten voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs (97%). Van degenen die in de periode 2022 t/m 2024 hun buitenlandse diploma lieten waarderen ontving ongeveer 62% een diplomawaardering op het niveau van bachelor hbo/wo of hoger (CBS, 2025b).

Figuur 10 *Diplomagegevens van de gewaardeerde niet-Nederlandse diploma's van Wi2021-statushouders in 2022 t/m 2024*



Bron: Dashboard CBS Statistiek Wet Inburgering (SWI)

Dat relatief weinig statushouders hun diploma laten waarderen heeft verschillende redenen: gebrek aan voorlichting, wachtlijsten bij de diploma-waarderende instanties, gebrek aan bewijs van de gevolgde opleiding, de moeite die het kost om de diploma's op waarde te schatten en de geringe waarde die werkgevers aan een buitenlands diploma geven (Regioplan, 2015; Bakker & Dagevos, 2017; Odé & Dagevos, 2018; Movisie, 2018).

4.
Beleid vanaf 1998

Vluchtelingen die in Nederland bescherming krijgen - een asielstatus – zijn sinds 1998 verplicht deel te nemen aan een inburgeringsprogramma. Vanaf 1998 voerde het Rijk 4 keer een nieuwe inburgeringswet in. De tweede en derde wet wijzigden bovendien ook ingrijpend tijdens de looptijd ervan. Hierdoor lag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering eerst bij gemeenten, daarna bij inburgeraars, vervolgens bij gemeenten, daarna bij inburgeraars en nu weer bij gemeenten. Ook wisselde inburgeringsbeleid 5 keer van ministerie. Het beleid wijzigde vaak voordat het effect van het voorgaande beleid duidelijk was (Algemene Rekenkamer, 2017: 14; Minister van SZW, 2018; Entzinger, 2022: 22).

Voorafgaand aan de jaren ‘80 nam de overheid aan dat migranten terug zouden keren naar hun land van herkomst. Integratiebeleid was daarmee overbodig. Het Rijk benadrukte dan ook ‘identiteitsbehoud’. Toen duidelijk werd dat een groot deel van de migranten niet terugkeerde, kwam het Rijk in 1983 met het ‘Minderhedenbeleid’. Groepsidentiteit bleef desalniettemin onderdeel van dit beleid, wat hen op afstand van de rest van de maatschappij plaatste (Entzinger, 2022: 4).

Eind jaren ‘80 concludeerde het kabinet namelijk dat veel migranten in een ‘marginale’ positie verkeerden (Groenendijk et al., 2021). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde in 1989 dat dit kwam door de nadruk op groepsidentiteit, de relatief hoge werkloosheid, en de benadering van migranten als een ‘zorgcategorie’. De WRR adviseerde de overheid om arbeidsparticipatie en onderwijs voor migranten te prioriteren (WRR, 1989).

In 1998 voert Nederland de eerste inburgeringswet in, de Wet inburgering nieuwkomers (WIN). Hiermee was Nederland de eerste EU-lidstaat met zo'n regeling. De WIN bleek niet geheel aan de verwachtingen te voldoen. Twee derde van de deelnemers haalden niet het vereiste taalniveau. Ook bleef de kwaliteit en organisatie van de lessen te laag, was er gebrek aan maatwerk en aan voorzieningen zoals kinderopvang (Tweede Kamer, 2004).

In 2003 legde het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord het fundament voor een nieuw inburgeringsstelsel. Die nieuwe inburgeringswet trad in 2007 in werking: de Wi2007. Hiermee werden inburgeraars zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en de verplichtingen en eisen werden aangescherpt (Groenendijk et al, 2021). Dit had een averechts effect: door het wegvallen van de financiële steun van de overheid begonnen veel minder migranten aan een cursus dan voor de Wi2007. Het Rijk kwam dan ook in november 2007 met een 'Deltaplan Inburgering'. Gemeenten kregen een regierol en de mogelijkheid om alle inburgeraars een betaald cursusaanbod te doen, gefinancierd door het Rijk. Ook streefde het kabinet ernaar dat in 2011 ten minste 80% van de inburgeringsprogramma's een 'duaal karakter' zou hebben: een combinatie met (vrijwilligers)werk of regulier onderwijs. Gemeenten konden dit met een participatiefonds organiseren (Algemene Rekenkamer, 2017: 15, 16).[5]

Voordat de effecten van deze aanpassingen bekend waren, werd in 2013 een nieuwe inburgeringswet van kracht, de Wi2013. Deze wet legde de verantwoordelijkheid opnieuw bij inburgeraars, ook financieel, en verhoogde de sancties. Het Rijk wilde namelijk bezuinigingen op inburgerings- en participatiebudgetten. Onder de Wi2013 behaalde slechts een derde van de deelnemers het diploma binnen de gestelde termijn, en daarvan haalde slechts 2% het Nt2 taalexamen (Algemene Rekenkamer, 2017: 57). Ook leidde de Wi2013 tot fraude door taalscholen en hoge schulden voor inburgeraars – buiten hun schuld (Nationale ombudsman, 2018; ACVZ, 2021a).

Op de Wi2013 hadden veel partijen kritiek, waaronder de wetsevaluatie in 2018 en de Algemene Rekenkamer in 2017. Dit vormde de directe aanleiding voor het aankondigen van een nieuwe wet, de Wi2021 (Tweede Kamer, 2018).

5.
De Wi2021

De IND (Immigratie en Naturalisatie Dienst) beschikt over de vluchtelingstatus. Het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) regelt de opvang van vluchtelingen tijdens de IND-procedure. Nadat de IND een status geeft, wijst het COA de vluchteling toe aan een Nederlandse gemeente. Het Rijk bepaalt elk half jaar hoeveel statushouders elke gemeente moet huisvesten.[6] De gemeente koopt het inburgeringsaanbod in en begeleidt en handhaaft de volgende wettelijke stappen:

Startgesprek en leerbaarheidstoets. In een 'brede intake' vraagt de gemeentelijke klantmanager naar taalvaardigheid, de (onderwijs)achtergrond en doelen. Ook maakt de statushouder een leerbaarheidstoets (LBT). Op basis hiervan en eventueel nog informatie van de taalschool, schat de klantmanager het vermogen tot Nederlandse taalverwerving in.

Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). De klantmanager stelt met de statushouder een PIP op met onder andere de leerroute. De inburgeringstermijn moet starten op de dag nadat het PIP is vastgesteld.

Leerroute. Er zijn 3 leerroutes. De Onderwijsroute is voor jongeren en hoogopgeleiden bedacht en leidt toe naar een Nederlandse opleiding. De B1-route is vooral bedacht voor de volwassen beroepsbevolking. De Zelfredzaamheidsroute (Z-route) is bedacht voor een restgroep. In alle routes zijn de volgende onderdelen verplicht: het participatie-verklaringstraject (PVT) en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). In de B1- en de Z-route is ook de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) verplicht. In deze routes mag men tot maximaal 18 maanden wisselen van leerroute. Alle trajecten moeten binnen 3 jaar doorlopen zijn, op straffe van een geldboete.

Tabel 1 *Overzicht doelgroep, verplichtingen en afrondingseisen leerroutes*

	B1-route	Z-route	Onderwijsroute
Doelgroep	Beroepsbevolking	Restgroep	Jongeren en hoogopgeleiden
Extra verplichtingen	Geen	Minimaal 800 uur taalles en 800 uur participatie	Taalonderwijs en extra vakken
Afrondingseis	B1-taalexamen of A2 bij 600 lesuren	Eindgesprek met de gemeente	Nt2-examen

Participatie-uren zijn vrij in te vullen door de gemeente. Gemeenten mogen naast deze routes bovenwettelijke voorzieningen aanbieden zoals extra begeleiding, praktijkleren of extra lesuren.

Financiële ontzorging. De gemeente betaalt voor statushouders met een bijstands-uitkering 6 maanden de rekeningen voor huur, gas, water, stroom en de verplichte zorgverzekering uit de bijstand. Dit geeft statushouders vaak financiële problemen, onder andere door dubbel betaalde rekeningen. In 2023 meldde de minister van SZW dan ook dat gemeenten maatwerk mogen toepassen (Minister van SZW, 2023a).

Inburgeringswetten strijdig met Europees recht

De Raad van State oordeelde in 2025 dat het statushouders niet standaard mogen worden beboet als ze hun inburgeringsexamen niet op tijd halen. Dit is in strijd is met het Europees recht (Raad van State, 2025). De Raad van State baseerde dit oordeel op een uitspraak van het Europees Hof van Justitie eerder in 2025. Het Hof stelde vast dat de vorige inburgeringswet, de Wi2013, in strijd is met de Europese Kwalificatierichtlijn. Artikel 34 daarvan stelt dat inburgeringsbeleid integratie moet vergemakkelijken. De overheid kan dan ook niet verwachten dat inburgeraars zelf financieel verantwoordelijk zijn voor een verplichte cursus. Ook de stelselmatige boete waarmee de overheid inburgeraars straft als zij een examen niet met succes tijdig afleggen, is volgens het Hof in strijd met de richtlijn.

De Wi2021 bevat 9 boetemomenten, waaronder ook die voor het te laat slagen voor een inburgeringscursus. Nederland is daarmee het enige Europese land dat het niet op tijd slagen voor een inburgeringsexamen beboet.[7]

6. Financiering inburgering

De financiering van de Wi2021 is verdeeld over verschillende geldstromen en uitvoerders. Van een aantal bedragen is niet na te gaan of en hoe ze specifiek voor inburgeringsbeleid worden gebruikt. Dat was ook voor de voorgaande inburgerings-wetten het geval. Hierdoor is het onmogelijk om de uitgaven voor inburgeringsbeleid per wet, per jaar of per inburgeraar te berekenen of te vergelijken.

6.1 Uitgaven versnipperd en deels niet te herleiden

Gemeenten krijgen voor het uitvoeren van de Wi2021 geld van de rijksoverheid: via het gemeentefonds, via de specifieke uitkering (SPUK) inburgeringsvoorzieningen en via de SPUK onderwijsroute. Het geld uit het gemeentefonds is bedoeld voor algemene uitvoeringskosten, zoals casemanagement. Het bedrag was in eerste instantie geraamd op jaarlijks circa € 75 miljoen op basis van onderhandelingen en afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarbij kwam een eenmalige bijdrage voor 2022, 2023 en 2024.[8]

De SPUK inburgeringsvoorzieningen verstrekt het Rijk voor de kosten van inburgeringsprogramma's. Het gaat in 2024 om € 14.485 per inburgeraar, voor de gehele looptijd van het 3 jaar durende inburgeringsprogramma. Gemeenten hoeven niet een specifiek bedrag per onderdeel uit te geven. Het bedrag is het gemiddelde van de bedragen die voor ieder van de 3 leerroutes zijn geraamd. Die bedragen zijn mede gebaseerd op onderzoeken van Regioplan (2018) en AEF (2019), maar een nadere onderbouwing of nacalculatie ontbreekt vooralsnog.[9] Het Rijk verstrekt de SPUK in ieder geval tot en met 2027.

De SPUK onderwijsroute is tot stand gekomen na onderhandelingen met de VNG. Het gaat in 2023 om € 15,8 miljoen. Vanaf 2026 zal deze opgaan in de SPUK inburgeringsvoorzieningen. Na 2029 beziet het kabinet hoe het de onderwijsroute inregelt (Kamerbrief SZW, 19-09-2023).

Het Rijk verstrekt naast geld aan gemeenten ook geld aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor taken als onder andere het organiseren, afnemen en beheren van examens. Het COA krijgt jaarlijks een bijdrage voor de voorinburgering van statushouders in asielzoekerscentra (azc 's).

Overige financiering voor inburgering

Gemeenten kunnen de SPUK participatiewet gebruiken om hun inburgeringsbeleid uit te voeren. Hoeveel gemeenten dit doen, en op welke wijze, is vooralsnog onbekend (KIS-monitor, 2023: 49). Verreweg de meeste statushouders ontvangen in de eerste periode na vestiging in een gemeente een bijstandsuitkering en vallen daarmee onder de Participatiewet. Van de statushouders van cohort 2022 ontvangt 90% op enig moment in het jaar een bijstandsuitkering in het eerste jaar na vestiging in een gemeente. Van cohort 2023 is dat 79%.[10]

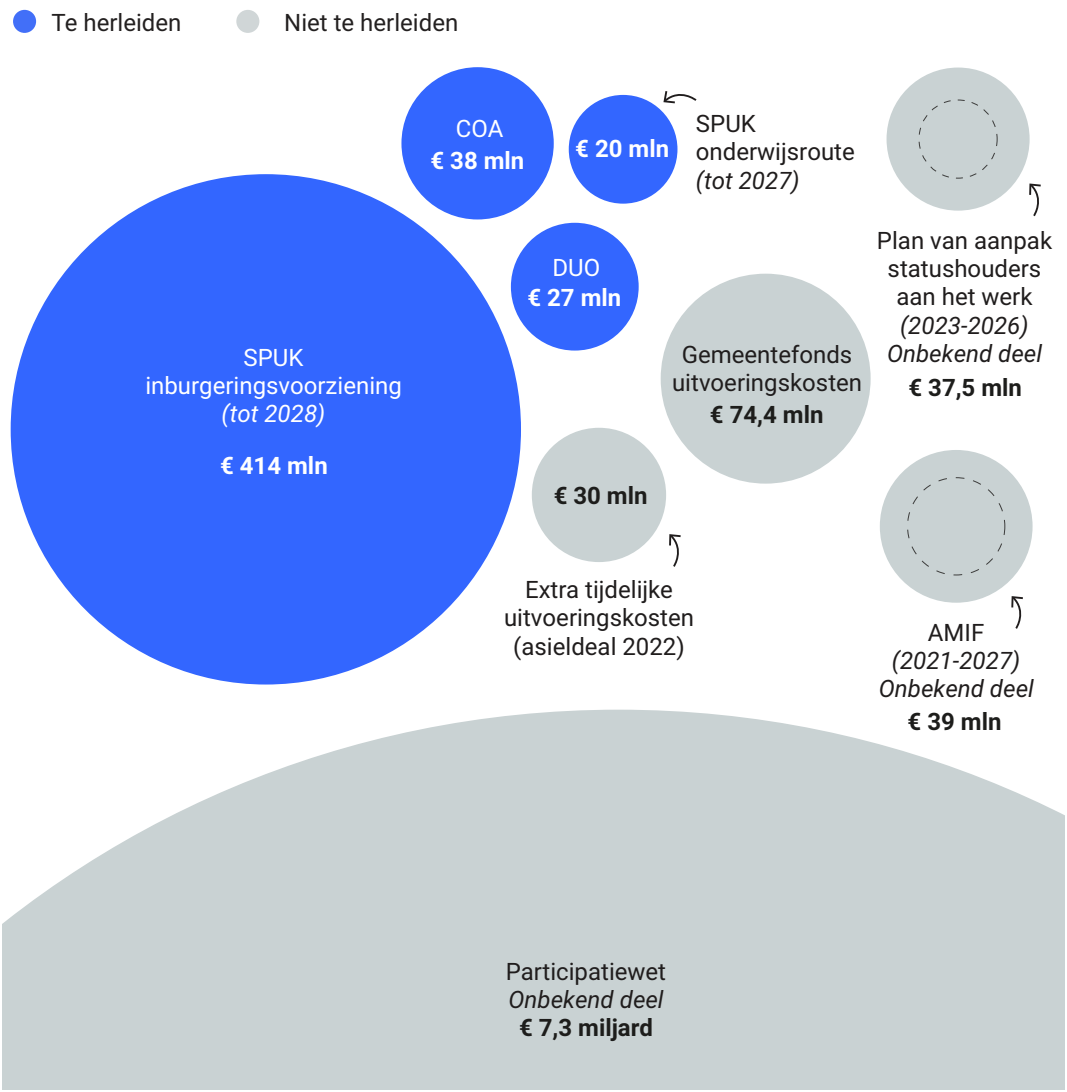
Verder kunnen gemeenten een bijdrage voor inburgeringsbeleid aanvragen uit het Europees fonds. De projecten die tot nu toe hiermee startten zijn klein in aantal. Vooralsnog zijn met het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) 14 projecten bij gemeenten gehonoreerd.[11]

De minister van SZW stelde voor de periode 2023 t/m 2026 € 37,5 miljoen beschikbaar in het kader van het '*Plan van aanpak statushouders aan het werk*' (Tweede Kamer, 2023). Dit is geld voor:

- 'regionale verbinders' die in arbeidsmarktregio's werkgevers en statushouders verbinden;
- 'startbanen', proeven met betaalde banen in zo'n 15 gemeenten;
- en werkgeverssubsidies om statushouders op de werkvloer te begeleiden.

De AMIF en SZW gelden zijn niet specifiek voor statushouders die onder de Wi2021 vallen.

Figuur 11 *Uitgaven versnipperd, incidenteel en grotendeels niet te herleiden*



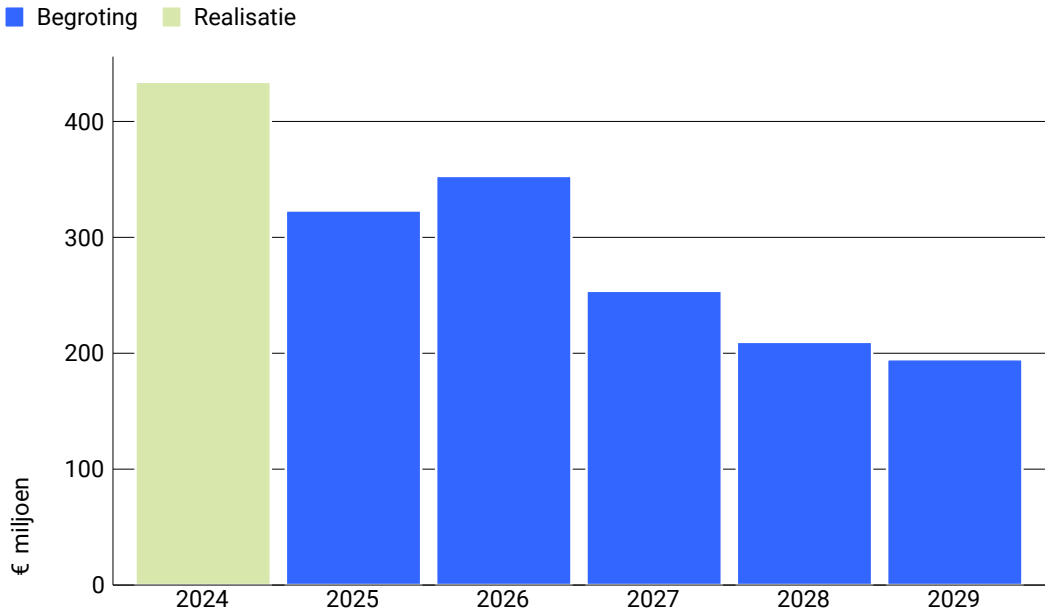
Jaarverslag en Slotwet Ministerie van SZW 2024. Het Participatiebudget betreft alle bijstandsgerechtigden. Het budget voor AMIF en Plan van aanpak statushouders betreft de aangegeven periode, niet enkel 2024, en niet enkel Wi2021-statushouders.

6.2 Daling rijksbegroting

De rijksuitgaven voor de SPUK inburgeringsvoorzieningen worden voor de komende jaren structureel minder hoog begroot, van € 323 miljoen in 2025 naar € 195 miljoen in 2029. Het gerealiseerde bedrag in 2024 was € 434 miljoen.[12]

Figuur 12 *Begrote kosten voor SPUK inburgeringsvoorzieningen 2025-2029 (in € miljoenen). Vanaf 2026 gaat de SPUK onderwijsroute op in de SPUK inburgeringsvoorzieningen*

Begroting voor inburgeringsbeleid daalt de komende jaren



De dalende meerjarenraming is gebaseerd op de verwachting dat door kabinetsmaatregelen het aantal asielaanvragen zal dalen vanaf 2027.[13] Deze daling is 1 van de 3 berekende prognoses van de minister van Asiel en Migratie (Minister van AenM, 2024).

6.3 Streefwaarden ontbreken

Voor de Wi2021 stelde het kabinet geen nulmeting, streefwaarden of indicatoren op. Hierdoor is niet duidelijk of het kabinet met het beschikbare geld de beoogde doelen bereikt. Vooraf is niet vastgesteld wat bijvoorbeeld de snelheid van voortgang, aantal behaalde taaldiploma's, tevredenheid, of het benutten van arbeidspotentieel zou moeten zijn.

Eind 2023 gaf de minister van SZW wel het belang van streefcijfers aan: "*Om ervoor te zorgen dat veel meer statushouders aan het werk gaan, ontwikkel ik ambitieuze streefcijfers. Streefcijfers verhogen de effectiviteit van beleid. Doordat er een duidelijke ambitie wordt gesteld, komt er een gerichtere aanpak tot stand door tussentijdse bijsturing van beleid op basis van de resultaatcijfers.*" (Minister van SZW, 2023d: 14)

In maart 2024 meldde de minister dat de streefcijfers er nog niet zijn, maar dat zij de CBS-monitor over 2023 (verwacht in september 2024) als nulmeting wilde gebruiken (Minister van SZW, 2024b). Ook haar opvolger, de staatssecretaris van JenV, of de opvolger daarna, de staatssecretaris van SZW, hadden in 2024 of 2025 nog geen streefcijfers vastgesteld.

7.
Snel meedoen

Volgens de beleidstheorie draagt gemeentelijke regie bij aan een tijdige start en snelheid van het inburgeringstraject (Minister van SZW, 2020: 6). In de praktijk zijn gemeenten voor een tijdige start afhankelijk van asielbeleid van de minister van Asiel en Migratie (AenM), dat onder andere het COA en de IND uitvoeren. Ook huisvestingsbeleid van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), zoals voorrang op sociale huurwoningen, heeft invloed op een al dan niet tijdige start.

Ook voor de snelle doorloop van de inburgering zijn gemeenten afhankelijk van landelijk beleid: met name docenten- en kinderopvangtekort belemmert dit. Daarnaast ontbreekt een duidelijk kader voor welke wet voorgaat als statushouders bijstand ontvangen. Zij vallen namelijk ook onder de Participatiewet. Voor deze wet is niet een snelle doorloop van het inburgeringstraject het doel, maar zo snel mogelijk uit de bijstand raken.

Figuur 13 *Inburgeringswet en aanpalend beleid*

7.1 Tijdige start niet mogelijk

In theorie is de tijd tussen aanvraag van een asielstatus en vestiging in een gemeente 48 weken. In de praktijk is deze, in 2024 en berekend voor alle statushouders woonachtig in een azc, gemiddeld 2 keer zo lang: 111 weken. De wachttijd tussen het krijgen van een status en toewijzing van een woning is, eind 2024, gemiddeld 34 weken. Ongeveer 11.000 mensen verbleven langer dan een jaar in de asielopvang nadat ze een status kregen (Inspectie JenV, 2025). Op 16 juni 2025 wachten in totaal 18.147 statushouders in een azc op een woning.[14]

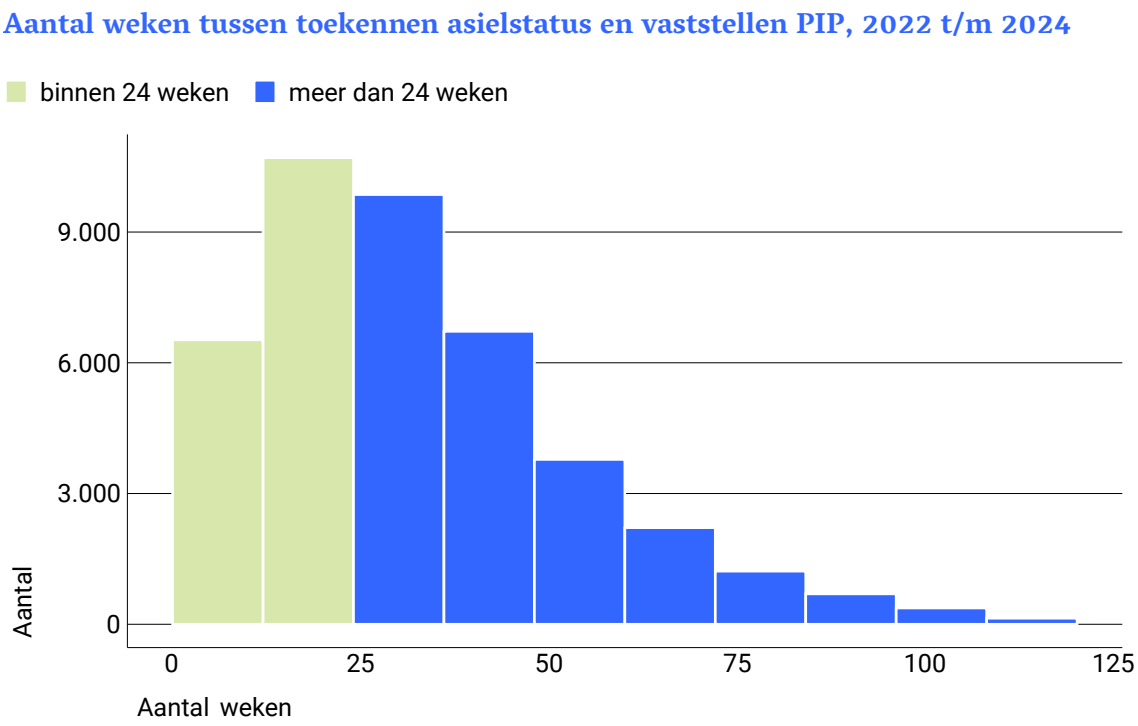
Figuur 14 *Inburgeringstermijnen theorie versus praktijk*

Bronnen: 'Theorie': wettelijke beslistermijnen op asielaanvragen[15], vestiging in gemeente[16], het vaststellen van de PIP en het afronden van een inburgeringsprogramma. 'Praktijk': Inspectie JenV (2025) voor de tijd tussen asielaanvraag, toekennen asielstatus en vestiging in gemeente eind 2024 en CBS (2025) voor de tijd tussen vestiging in gemeente en vaststellen PIP, berekend over Wi2021- statushouders in 2022 t/m 2024.[17]

Als we uitgaan van het gehele cohort statushouders dat in 2022 een status kreeg (inclusief degenen die niet op een COA-locatie woonden), dan was de gemiddelde wachttijd tussen het toekennen van de asielstatus en de vestiging in de gemeente 169 dagen. Oftewel 24 weken. De wachttijd tussen vestiging gemeente en het vaststellen van de PIP is voor dit cohort gemiddeld 120 dagen. Oftewel 17 weken. De totale wachttijd van toekenning status tot vaststellen PIP is dus voor het cohort 2022 statushouders ongeveer 41 weken, in plaats van de beoogde 24 weken.

In de periode 2022 t/m 2024 wachtte 17% van de Wi2021-statushouders, oftewel ongeveer 11.000 personen, langer dan een jaar na toekenning van hun status op vestiging in gemeente. In totaal 60%, oftewel ongeveer 39.000 personen, wachtte langer dan de beoogde 24 weken.

Figuur 15 *Verdeling wachttijd toekenning asielstatus – vaststellen PIP voor Wi2021-statushouders in 2022 t/m 2024, inclusief degenen die bij start inburgering al in een gemeente gevestigd was.*[18]



De minister van VRO stelde in 2025 voor om het gemeenten te verbieden status-houders voorrang te geven op een sociale huurwoning. De Raad van State verklaarde dat dit voorstel in strijd is met de Grondwet.[19] Als het kabinet het voorstel aanneemt, dan zal de wachttijd op een woning voor statushouders toenemen.

7.2 Wachttijd nauwelijks benut

Statushouders kunnen de lange wachttijd nauwelijks benutten voor taalles. Het voorinburgeringsprogramma duurt namelijk maar 14 weken, gepland op de verwachte verblijfsduur. In realiteit wachtten statushouders vaak veel langer in de opvang. Bovendien heeft maar een klein deel van de statushouders die het programma startten, dat ook afgerond. Het betrof van 2022 t/m 2024 slechts 22%, oftewel 5.385 statushouders. Het lage aantal komt onder andere door de vele verhuizingen. In de periode 2022-2024 verwisselde 42%, oftewel 22.810 status-houders, 3 keer of vaker van opvanglocatie (CBS, 2025b).[20] Het COA kan voorinburgering bovendien niet op alle locaties aanbieden en kampt met wachtlijsten voor voorinburgering (Inspectie JenV, 2025; KIS-monitor, 2023: 5; Open Embassy, 2024: 7).

Start inburgeringscursus vanuit opvang nauwelijks mogelijk

De minister van SZW hoopte dat statushouders meteen nadat COA hen aan een gemeente koppelt kunnen starten met het inburgeringstraject (Minister van SZW, 2020: 6). In de praktijk komt dit nauwelijks voor. Bij slechts gemiddeld 9% van de statushouders in de periode 2022 t/m 2024 vond de vaststelling van de PIP plaats terwijl ze nog in een opvang woonden (CBS, 2025c). De start van een inburgerings-programma is naar schatting bij slechts 5% van de statushouders vanuit een azc gelukt. Dat komt onder andere omdat het COA statushouders vaak niet aan gemeenten in de buurt kan koppelen (KIS-monitor, 2023: 5). Het COA koppelt In ongeveer 70% van de gevallen aan een gemeente 20 kilometer of verder van het azc vandaan, in 26% van die gevallen is dat meer dan 100 kilometer (CBS, 2025b). Dat bleek ook uit de pilots die voor de Wi2021 zijn uitgevoerd (Radar, 2024: 33; De Beleidsonderzoekers, 2021: 26, 27, 40).

Het kabinet stelde naar aanleiding van het gebrek aan doorstroming uit het azc extra geld beschikbaar. Vanaf 1 juli 2025 tot en met 31 december 2026 konden asiel-statushouders een reiskostenvergoeding ontvangen voor het volgen van hun inburgeringsprogramma in de gemeente waaraan ze gekoppeld zijn, terwijl ze op een woning wachten. Ook stelde de staatssecretaris van JenV begin februari 2025 voor om de inburgeringstermijn te verlengen met de duur van het verblijf in het azc, als de statushouder daar tenminste 3 maanden verblijft nadat diens PIP is vastgesteld.[21]

Door onzekerheid over gezinshereniging minder rust en ruimte voor inburgering

Ook gezinsherenigingstermijnen hebben invloed op de mate waarin iemand in staat is een inburgeringsprogramma te volgen, zo hoorden wij regelmatig. Gemeenten hebben hier geen invloed op, dit beleid voert de IND uit. Zo zei een beleids-medewerker: "*Je ziet dat de hoofden vollopen door eventuele gezinshereniging, zeker nu met de nieuwe regels van de IND waardoor ze 2 jaar moeten wachten op gezinshereniging. Ook zie je dat het dag- en nachtritme vaak is omgekeerd." Een klantmanager en voormalig vluchteling voegde toe: "Dat komt doordat je afhankelijk bent van het internet, dat er niet altijd is. En met bombardementen was ik ook tot 3 uur 's nachts wakker om mijn familie maar te bereiken om te zien of ze veilig zijn. De meeste statushouders hebben daar nog kinderen ook. Het geeft veel stress als ze daarover in onzekerheid zijn.*" Meerdere andere publicaties wezen eerder op het belang van psychische gezondheid bij succesvol inburgeren en de noodzaak van beleid hierbij (SCP, 2021: 18; Verwey Jonker, 2019; Pharos, 2016).

Gemeentelijke regie op een 'tijdige start' blijkt dan ook beperkt door asiel- en huisvestingsbeleid vanuit de ministeries van AenM en van VRO.

7.3 Afronding inburgering vertraagd

Ook na de vestiging in gemeenten ervaren statushouders knelpunten voor een snelle doorloop van een inburgeringstraject, met name door een gebrek aan Nt2 docenten en kinderopvang.

Tempo in taallessen vaak laag

Meerdere statushouders vertelden ons dat het tempo van de taallessen laag ligt. Omdat in de klassen veel verschillende niveaus bij elkaar zitten, houdt de docent vaak het langzaamste tempo en laagste niveau aan, volgens de deelnemers die wij spraken. Een gevluchte werktuigbouwkundige zei hierover: "*Het traject verloopt enorm langzaam. Mensen die het snel af willen ronden, worden belemmerd. Je moet je aanpassen aan het tempo van de lessen, aan het niveau van iedereen in de groep. Het is niet efficiënt voor de inburgeraar en niet efficiënt voor de rijksoverheid, want die blijft geld betalen voor mensen die op een veel hoger tempo door het traject heen kunnen. De docent is bezig met de lagere niveaus, en ik ervaar dat als een last. Van de 3 lesuren die ik krijg, pluk ik hooguit de vruchten van 1 uur.*"

Het tempo in de lessen is ook laag omdat steeds nieuwe cursisten instromen, vertelden statushouders ons. Zo hopen gemeenten de wachtlijsten beperkt te houden, maar dit is voor de groepssamenstelling en de taalverwerving belemmerend. Toezichthouder voor taalonderwijs Blik op werk constateerde in 2024 dat door de grote en steeds wisselende klassen docenten nauwelijks aan taal-verbetering toekomen (Blik op werk, 2024: 2). Vertraging in taalverwerving komt onder andere door het tekort aan Nt2 docenten. Dit knelpunt was al bekend ten tijde van de implementatie van de Wi2021 (De Beleidsonderzoekers, 2021). Om het tekort aan taaldocenten op te lossen heeft de minister van SZW in 2023 gesteld dat tot 2026 taalscholen minder gecertificeerde docenten hoeven in te zetten, dan de norm van tenminste 80%. Het gebrek aan docenten leidt volgens Blik op werk tot wachtlijsten en tot minder maatwerk in de les (Blik op werk, 2023).

Tekorten kinderopvang belemmert snelle doorloop

Daarnaast belemmert ook het tekort aan kinderopvang de snelle doorloop van het inburgeringstraject. Ook dit was al voor de implementatie van de wet bekend (De Beleidsonderzoekers, 2021). Meerdere onderzoeken concludeerden dat ouders in het algemeen en moeders in het bijzonder moeilijk zorgtaken voor kinderen met inburgeringsverplichtingen kunnen combineren. Het gebrek aan kinderopvang en de verschillende tijden en locaties waarop kinderopvang en inburgeringsverplichtingen soms plaatsvinden belemmert zodanig, dat het waarschijnlijk is dat een groep hierdoor niet op tijd het traject kan afronden (Regioplan/Open Embassy, 2024: 100; Radar, 2024: 68; Verwey Jonker, 2021: 81, 82). Als oplossing voor het kinderopvang-gebrek heeft de minister in 2024 voorgesteld dat dit als verlengingsgrond kan gelden. Als de inburgeraar vanwege gebrek aan kinderopvang niet met het traject kan starten, kan de afrondingstermijn voor inburgering verlengd worden.

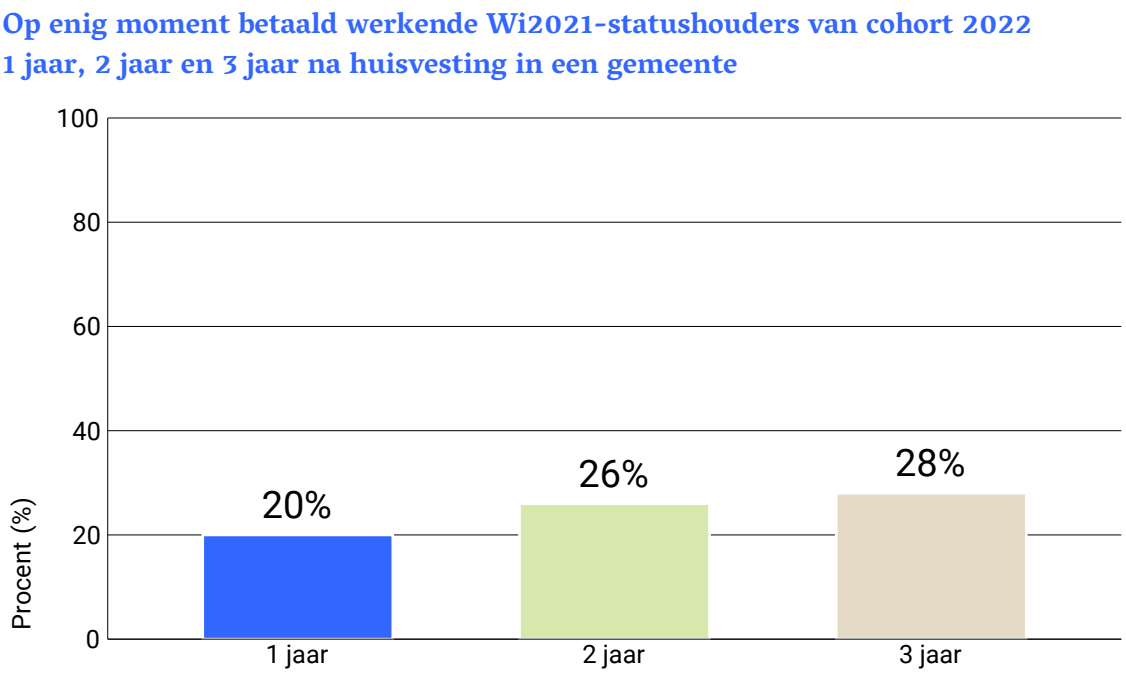
Door deze en andere extra verlengingsgronden (zie § 7.2) is het waarschijnlijk dat een groep statushouders later dan de gestelde 3 jaar hun termijn afronden.

8. Volwaardig meedoen: werk

De Wi2021 heeft als maatschappelijk doel dat *alle inburgeraars snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk.* 'Volwaardig meedoen' definieerde de minister onder andere in 'participeren naar vermogen vanaf de start' (Minister van SZW, 2020: 10).

Asielzoekers zijn in de periode 2022 t/m 2024 meer gaan werken, onder andere doordat de minister dat sinds eind 2023 meer toestaat. Ook statushouders werken meer: van de statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, had 2,6% na een jaar werk. Voor de statushouders die in 2021 een vergunning kregen was dat 12,2% (CBS, 2025a). Van de onderzochte groep van 64.775 Wi2021-statushouders in de jaren 2022 t/m 2024 had 22% in het eerste jaar na vestiging in een gemeente op enig moment gewerkt. Bij mannen was de arbeidsparticipatie hoger (30%) dan bij vrouwen (11%). In het tweede jaar na vestiging in een gemeente werkte een kwart van de statushouders van cohort 2022 en 2023 op enig moment (respectievelijk 26% en 25%). Van cohort 2022 (met in totaal 17.430 Wi2021 statushouders) is dat in het 3e jaar na vestiging in de gemeente 28%.

Figuur 16 *Op enig moment betaald werkende Wi2021-statushouders na vestiging, cohort 2022*



Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

De op enig moment werkende statushouders wonen vooral in welvarende gemeenten, universiteitssteden en/of grootstedelijke gemeenten.

Tabel 2 *Verdeling op enig moment betaald werkende Wi2021-statushouders naar SCP-typering gemeenten in 2022 t/m eerste 3 maanden van 2024. AR analyse*

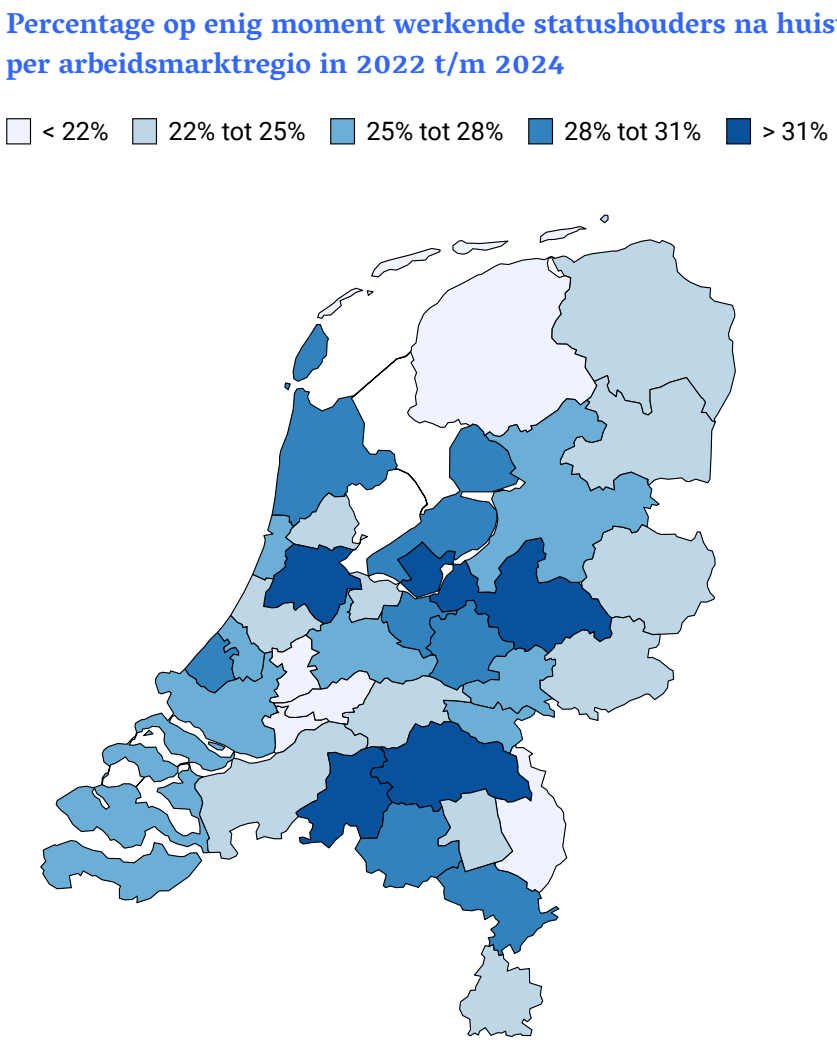
Kleinschalige gemeente	Overwegend kleinstedelijke gemeenten	Welvarende woongemeenten	Universiteitssteden
17,5 %	20,3 %	20,3 %	23,8 %

Tabel 3 *Gemiddeld percentage werkende statushouders naar stedelijkheid woongemeente in 2022 t/m eerste 3 maanden van 2024. AR analyse*

Niet-stedelijk	Weinig stedelijk	Matig stedelijk	Sterk stedelijk	Zeer sterk stedelijk
13,7 %	17,1 %	20,1 %	21,7 %	23 %

Zij wonen met name in de arbeidsmarktregio's Groot Amsterdam, Veluwe Stedendriehoek en Midden- en Noordoost-Brabant.

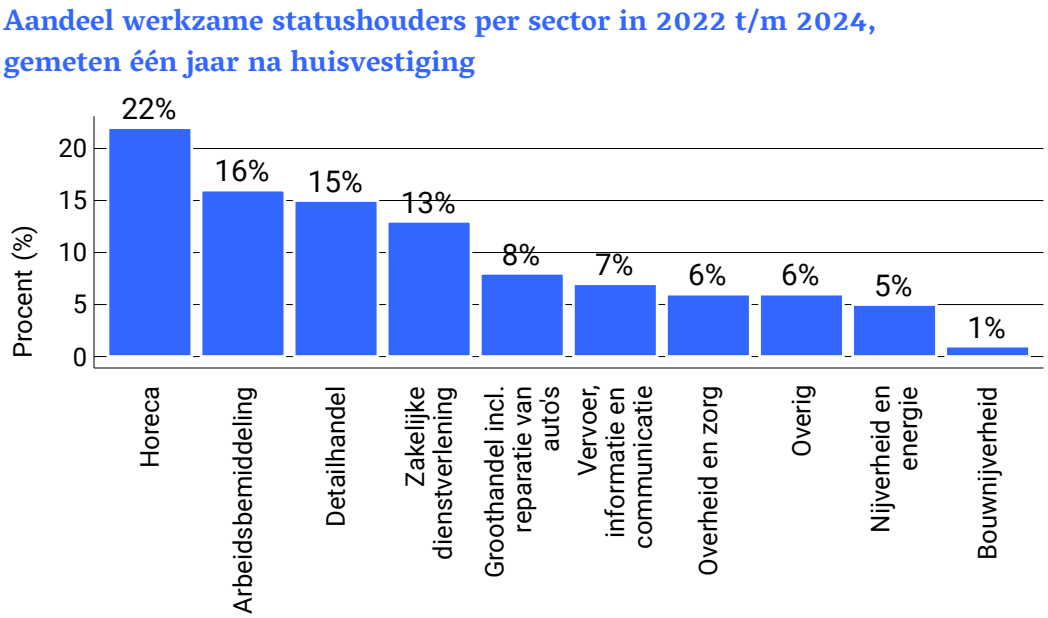
Figuur 17 *Verdeling op enig moment betaald werkende Wi2021-statushouders naar arbeidsmarktregio in 2022 t/m de eerste 3 maanden van 2024*



Bron: Dashboard CBS Statistiek Wet Inburgering (SWI)

Degenen die op enig moment werken in de periode 2022 t/m 2024 doen dat vaak in de horeca (22%), via arbeidsbemiddeling zoals bijvoorbeeld uitzendbureaus (16%) en in de detailhandel (16%). Van hen heeft 84% een deeltijdbaan.

Figuur 18 *Verdeling op enig moment werkende statushouders naar sector in 2022 t/m eerste 3 maanden van 2024*



Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

De statushouders die werkten, deden dat dus niet in de tekortsectoren zoals de zorg en de bouw. De minister registreerde niet of zij in Nederlandstalige omgevingen werkten, of dat zij werkten in banen die aansluiten bij hun werkervaring of opleiding.

8.1 Snel uit de bijstand of snel inburgeren?

"We zetten mensen niet in de eerst beschikbare betaalde baan als dat een vakopleiding in de weg staat. We hebben genoeg banen in de pakketbezorging, maar leiden dan liever iemand op tot bijvoorbeeld timmerman. Anders zetten we niet in op echte zelfredzaamheid" - *Gemeentemedewerker*

Dat weinig statushouders werken in de eerste periode na vestiging hoeft op zich niet tot verlies aan arbeidspotentieel te leiden. Statushouders zouden in deze periode kunnen toewerken naar een duurzame baan op niveau door middel van onbetaalde taalles, bijscholing en stage. De opleiding en werkervaring die zij in het land van herkomst opdeden zouden zij zo op termijn mogelijk beter kunnen inzetten. Bijvoorbeeld in tekortsectoren.

In de praktijk lijken gemeenten nog weinig toe te komen aan het doel van de inburgeringswet en de wensen van de Tweede Kamer na 2022: het begeleiden naar volwaardig meedoen aan de samenleving en het oplossen van arbeidstekorten zoals in de zorg of bouw. Dat komt onder andere omdat de Participatiewet, waar bijstandsgerechtigde statushouders onder vallen, tot doel heeft zo snel mogelijk betaald te werken. Dat is iets anders dan het doel van de inburgeringswet: het hoogst mogelijke taalniveau behalen en naar vermogen meedoen. De minister van SZW dacht dat gemeenten de Participatiewet en de Wi2021 integraal zouden kunnen uitvoeren (Minister van SZW, 2020: 7). Inderdaad voeren dezelfde klantmedewerkers zowel de Participatiewet als de Inburgeringswet uit in ongeveer 76% van de gemeenten (KIS Monitor, 2024: 45). Maar dit leidt in de praktijk juist regelmatig tot een spanningsveld, zo hoorden wij. Een teammanager zei hierover: "*De wet biedt geen handvatten als werk en inburgering niet te verzoenen zijn. Dit leidt tot vragen zoals: mogen we de wet naast ons neerleggen op basis van lokale beleidskaders? Is er een opschortende werking voor inburgering bij fulltime werk?*" Ook andere onderzoeken benoemen deze spanning, waarbij klantmanagers een gebrek aan duidelijkheid ervaren (EUR, 2024: 14, 15; Significant, 2024: 4).

Snel betaald werk belemmert vaak taalverwerving en volwaardige participatie
Als mensen zo snel mogelijk uit de bijstand gaan, is dat vaak in banen waarin zij nauwelijks Nederlands leren of voor hoeven te kennen. Bijvoorbeeld als vakkenvuller, flitsbezorger, of afwasser. Dit zijn vaak laag betaalde banen in tijdelijke contracten die niet altijd aansluiten bij de werkervaring en opleiding van de statushouder. Statushouders verliezen deze banen makkelijk als de algehele werkloosheid toeneemt. Dan komen ze weer in de bijstand.

Een andere belemmering van dit type werk is dat het niet altijd loont. Een gevluchte chef-kok die nu als klusjesman in loondienst werkt zegt hierover: "*Ik krijg in totaal € 200 minder met mijn werk dan als ik alleen een uitkering had. Ik kan dat doen omdat ik nog vrijgezel ben. Als je een gezin hebt te onderhouden dan heb je dat verschil in inkomen hard nodig.*" De terugval in inkomen en zekerheid als mensen vanuit de bijstand gaan werken geldt niet alleen voor statushouders. Bij lage lonen en deeltijdwerk vormt dit een 'armoedeval' voor iedereen. Het gebrek aan financiële prikkels bij (meer) werk maakt dat mensen niet uit armoede komen (Commissie sociaal minimum, 2023a en 2023b; SER, 2021; Movisie, 2024a).

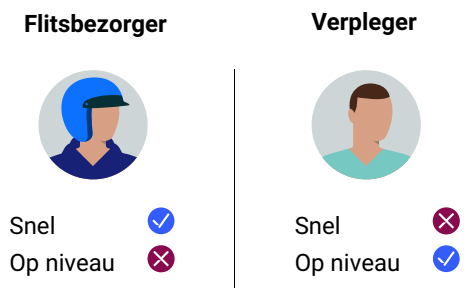
Als statushouders meteen aan het werk gaan, sluit dat bovendien toekomstig werk op niveau uit, zo vreesden een aantal geïnterviewden. De oprichter van een IT detacheringsbureau zei hierover: "*De taal die je leert in de supermarkt is niet passend*

voor bijvoorbeeld de financiële of administratieve wereld. Je hebt aan iets van 100 woorden al genoeg om te vakkenvullen. En met dat werk op je CV kom je simpelweg niet verder."

Snel uit de bijstand kan ten koste gaan van taalverwerving, zeiden meerdere geïnterviewden. Een directeur van een taalschool maakte zich bijvoorbeeld zorgen dat inburgeraars door de nadruk op werk alleen maar later en met minder taalkennis hun inburgeringsdiploma halen. De voorstellen voor extra verlengingsgronden op basis van werk versterken dit, volgens deze directeur. Zij zag dat mensen in de B1-route afschalen, niet omdat zij de taal langzaam leren, maar omdat zij veel verzuimden door hun (fulltime) werk in niet-taalrijke omgevingen. In deze sectoren is werk snel weer vergeven als iemand een dag mist, zodat dit verzuim bij taallessen tot gevolg kan hebben. De directeur merkte hierover op: "*De gemeente wil dat we de avondgroep in stand houden, zodat de mensen de lessen met hun werk kunnen combineren. Maar onze ervaring is dat dan de vorderingen achterblijven en wij niet weten of ze B1 in 3 jaar zullen halen. Zij komen dan in werkkleding uitgeput 's avonds naar de les.*"

Het risico is dan ook dat als statushouders snel in laag betaalde banen werken zij daar geen bestaanszekerheid mee opbouwen en hun potentieel onbenut blijft (zie ook Movisie, 2018). Van 'participeren naar vermogen' is dan geen sprake.

Figuur 19 *Snel én op niveau werken is niet realistisch*



Slechts in 1 van de door ons onderzochte gemeenten zetten klantmanagers zich expliciet in voor duurzame uitstroom uit de bijstand. Hiermee wil deze gemeente 'draaideurconstructies' voorkomen, waarbij mensen met laag betaald en tijdelijk werk snel weer in de bijstand terecht komen. Deze gemeente ziet stages en opleidingen niet als kosten maar als investering en maakt daarmee een duidelijke keuze in beleid. In de andere gemeenten waar wij betrokkenen interviewden is de gemeentelijke visie niet zo duidelijk. Daar verschilt het vaak per klantmanager of

deze statushouders perspectief op werk op niveau kan bieden. Zo vertelde een beleidsmedewerker bijvoorbeeld dat zij zich had opgeworpen voor een gevluchte wiskundedocent. Zij moest tot de wethouder gaan voor hij met behoud van uitkering een scholingstraject kon volgen, terwijl er, zoals zij zei, een tekort aan wiskunde-docenten is.

Voor gemeentemedewerkers die statushouders in de bijstand begeleiden ontbreekt een duidelijk landelijk kader: gaat de Participatiewet voor (snel uit de bijstand) of de Wi2021 (volwaardig meedoen met een hoog taalniveau)? Hierdoor zijn statushouders grotendeels afhankelijk van de gemeente waar zij geplaatst zijn voor het kunnen benutten van hun opleiding en werkervaring.

8.2 Combinatie taal en werk nauwelijks mogelijk

"Ik heb vrijwilligerswerk gedaan in een tweedehandswinkel. Daar kon ik geen Nederlands spreken, dus daar ben ik na 1,5 jaar gestopt. Nu heb ik zelf voor 1 dag per week betaald werk in een fietsenwinkel gevonden. Hier heb ik klantcontact. Ik wil meer werken, maar de fietsenwinkel is niet geïnteresseerd in de dagdelen die ik over heb naast de verplichte taalles." - *Gevluchte justitiemedewerker*

De Wi2021 focust op 'duale trajecten vanaf de start': het toepassen van de Nederlandse taal in een maatschappelijke context zoals stages of (vrijwilligers)werk (Minister van SZW, 2020: 7). De minister van SZW nam daarmee lessen uit de wetsevaluatie van de Wi2013 en andere onderzoeken over. Die stelden dat inburgeringstrajecten de aansluiting met participatie en onderwijs misten en te veel op zichzelf stonden (o.a. Significant, 2018; AR, 2017; WRR et al, 2015). Duale trajecten waren onder de Wi2013 beperkter dan daarvoor, terwijl de behoefte daaraan groot was, aldus de wetsevaluatie (Significant, 2018: 36). Statushouders konden daardoor pas later meedoen in de Nederlandse maatschappij. Dit effect werd ook het *lock in effect* genoemd: insluiting in een inburgeringsprogramma en daarmee uitsluiting uit de maatschappij (zie ook De Beleidsonderzoekers, 2021: 97 en CPB/SCP, 2020).

Doel duale trajecten verschuift van taalverwerving naar snel uit bijstand
Bij het wetsontwerp zag de minister van SZW duale trajecten nog vooral als middel voor het sneller en beter leren van Nederlands (Minister van SZW, 2020: 7). Betaald werk zou niet voor iedereen (direct) realistisch zijn (Minister van SZW, 2020: 6).
Dit veranderde in de periode 2022 t/m 2024. In reactie op diverse moties en Kamervragen zag de minister van SZW ´duale trajecten´ steeds meer als een middel tot snel betaald werk.[22] In 2023 startte de minister daarom het *Plan van aanpak statushouders aan het werk* (Kamerstuk 32824 nr. 389, vergaderjaar 2022-2023).
Op Kamervragen over tegelijk betaald werken en een inburgeringsprogramma volgen zei de minister in 2024 zowel 'veel waarde eraan te hechten dat inburgeraars naast inburgeren betaald werk verrichten' als 'het tegelijk ook belangrijk te vinden dat inburgeraars hun inburgeringstraject voltooien' én 'het belangrijk te vinden dat het werk in een taalrijke omgeving plaatsvindt' (Kamerstuk 32824 no 409, vergaderjaar 2023-2024).

Voor statushouders zijn al deze doelen nauwelijks gelijktijdig te combineren. Deze onmogelijkheid constateerde de minister overigens zelf ook al in juli 2023 (Minister van SZW, 2023b).

Werkweek volgepland met inburgeringscursus
Alle 13 gemeenten die wij onderzochten hebben het taalonderwijs in zowel de B1- als de Z-route ingevuld met 3 à 4 dagdelen, verspreid over 3 à 4 dagen per week. Op het platteland is de reistijd naar de taalschool in sommige gemeenten bovendien erg lang: wij hoorden bijvoorbeeld over een uur tot 1,5 uur enkele reis in Zeeland, Friesland en Gelderland. Uitgaande van een fulltime werkweek van 5 werkdagen en voldoende kinderopvangmogelijkheden zou een statushouder dan dus slechts 2 dagen maximaal over houden voor (betaalde) participatie: de lessen inclusief reistijd beslaan dan al 21 uur (zonder huiswerk). Ook volgens de KIS Monitor 2024 is het voor gemeenten een uitdaging om voor elke statushouder een 'roosterpuzzel' leggen met taalles, basisscholen, participatieplekken, taalmaatjes, kinderopvang etc. (p 32).

Weinig werkgevers bieden werk voor 2 dagen per week en weinig taalscholen bieden lessen in de avond, het weekend of online (zie ook Significant, 2024: 39). Een klant-manager gaf de volgende voorbeelden: "*Iemand in de Z-route begon een eigen bedrijf en werkte 80 uur per week, waardoor hij niet kon inburgeren. Een andere man werkte fulltime bij een houtbewerkingsbedrijf. Zijn werkgever kon het werkrooster niet aanpassen aan zijn inburgeringslessen, dus moest hij zijn baan opzeggen. Dit soort situaties zijn frustrerend*."

Sommige gemeentemedewerkers die wij spraken gaven aan dat zij statushouders adviseren om te stoppen of te minderen met betaald werk, omdat ze zich zorgen maken of het inburgeringsdiploma wel behaald zou worden binnen de termijn. De wet bepaalt namelijk dat statushouders boetes krijgen bij het verzuim van taallessen, de MAP-module en de PVT-module en bij het niet tijdig afronden van de leerroute. De wet stimuleert zo het volgen van een inburgeringprogramma meer dan het aannemen van werk. Een gemeentemedewerker zei hierover: "*Ik ken voorbeelden van inburgeringsplichtigen die een Engelstalige opleiding willen volgen of die een baan in een Engelstalige omgeving moesten opzeggen om te kunnen inburgeren. Met de Engelse taal kunnen mensen wel aan de slag, maar halen ze niet hun inburgeringsexamen.*" Deze beleidsmedewerker zei dat ook naturalisatie-voorwaarden, die waarschijnlijk naar taalniveau B1 gaan, een overweging zijn om mensen te stimuleren hun inburgeringsprogramma te halen (zie ook Open Embassy, 2024: 69).

Voor werk in taalrijke omgeving juist taalkennis gevraagd

De statushouders, gemeentemedewerkers en aanbieders die wij spraken zijn allemaal van mening dat taal beter en sneller te leren is in contact met native speakers. Dat contact is alleen moeilijk tot stand te brengen, omdat daar vaak weinig tijd voor overblijft naast het gemeentelijke programma. Geen van de 18 statushouders die wij spraken zei door de gemeente naar een arbeidsplaats te zijn begeleid waar zij hun Nederlands duidelijk konden verbeteren. Een gevluchte automonteur zei: "*Met mijn klasgenoten spreek ik Arabisch. Naast de taallessen moeten we ook participeren bij een sociale dienst. Ik werk daar samen met 1 Arabischsprekende, 2 Polen en 2 Turken. De mensen praten ieder met hun taalgenoot, er wordt geen Nederlands gesproken.*" Ook de KIS-monitor (2024: 40) en pilots voorafgaand aan het wetsontwerp (De Beleidsonderzoekers, 2021: 11) gaven deze belemmering voor duaal leren aan.

Een aantal statushouders vertelden ons dat zij zich daardoor gefrustreerd voelden. Een gevluchte verpleegkundige zei bijvoorbeeld: "*Ik werk elke vrijdagmiddag 3 uur vrijwillig als voedingsassistent bij een bejaardentehuis, maar ik ben dan de enige werknemer op de afdeling. Het is niet effectief dat ik in mijn eentje moet werken, terwijl ik de taal wil leren. Het is alleen maar 'wil je koffie, wil je thee'. Dat is het. We willen echt werken, nu krijgen mensen misschien de indruk dat dat niet zo is. Dat is natuurlijk niet zo, ik zou heel graag in de zorg werken. Maar dit heeft geen toegevoegde waarde.*"

Alle 36 gemeenteambtenaren en medewerkers van inburgeringsaanbieders die we spraken zeiden dat ze statushouders niet kunnen plaatsen bij werkgevers als zij

weinig Nederlands spreken. Ze voelden zich gefrustreerd dat 'hun' kandidaten daarom zo vaak werden afgewezen. Een participatie-aanbieder zei: "*Het is heel lastig om in een vroeg stadium een participatieplek met de Nederlandse taal te vinden, omdat hun taalniveau in het Nederlands nog niet goed genoeg is. Ze kunnen dan wel naar een participatieplek waar bijvoorbeeld ook Arabisch sprekenden zijn, zoals buurthuizen, maar dat is niet wat je wilt. Hoe vroeger je mensen laat participeren, hoe minder hoge eisen je kan stellen aan de participatieplek. De eerste vraag die we overal horen is: wat is het taalniveau? De eisen die worden gesteld zijn heel hoog.*"

Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Statushouders hebben een taalrijke praktijkplaats nodig om Nederlands te oefenen, maar veel werkgevers bieden deze niet omdat zij het Nederlands nog niet goed beheersen. In sectoren waar minder belang wordt gehecht aan het spreken van Nederlands, is voltijd werken veelal de norm, terwijl statushouders een flink deel van hun week kwijt zijn met inburgeren (zie ook de KIS-monitor, 2024: 9). Ook bij vrijwilligerswerk is niet altijd sprake van een taalrijke omgeving.

Gemeenten plaatsen statushouders vaak bij de voorzieningen die zij al hebben voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld bij lokale sociale werkplaatsen zoals kringloopwinkels. Dat biedt niet iedere statushouder een Nederlandstalige omgeving of een duurzaam arbeidsperspectief. Regionale of landelijke werkgevers blijven vaak buiten beeld bij gemeenten, en daarmee ook perspectief op passende banen, vertelden een aantal geïnterviewden ons. De soms gebrekkige aansluiting van het bedrijfsleven bij de gemeentelijke uitvoering van de Wi2021 belemmert zo het benutten van arbeidspotentieel.

De staatssecretaris van JenV stelde in februari 2025 voor om een extra verlengingsgrond van de inburgeringstermijn toe te voegen aan de Regeling inburgering 2021. Die zou gelden voor inburgeraars die gedurende de inburgeringstermijn tenminste 6 maanden betaald werken, in een aaneengesloten periode, minimaal 32 uur per week. Zodoende hoeft inburgering niet in de weg te staan van voltijds werk, aldus het voorstel.[23]

Volgens reacties op de internetconsultatie is erkenning voor de moeizame combinatie van werk en taalles terecht, maar is deze oplossing niet voor iedereen geschikt. Ook inburgeraars die minder uren werken, onbetaald, als ondernemer, als zzp'er en/of minder tijd aaneengesloten werken, hebben moeite met het combineren van werk met inburgeringscursussen.[24] Bovendien vindt dit werk vaak in niet-Nederlandstalige omgevingen plaats.[25]

8.3 Betere aansluiting met arbeidsmarkt is nodig

"Inburgeringstrajecten zijn bedoeld om het diploma te behalen, maar daarna is er nog steeds een kloof met de arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen goed vaktaal aanbieden, zodat mensen echt naar de arbeidsmarkt begeleid worden." - *Coördinator overheidsinstantie*

Een aantal gemeenten is succesvolle initiatieven gestart voor de verbinding tussen werkgever en statushouder. Een voorbeeld is U-match in Utrecht, waarbij werkgevers in de horeca en de zorg betrokken zijn. Ook hebben een aantal werkgevers in tekort-sectoren zelf initiatieven genomen om statushouders aan te nemen. Het Universitair Medisch Centrum Groningen werkt bijvoorbeeld sinds 2023 vluchtelingen met een zorgachtergrond in. In navolging daarvan startten ook ziekenhuizen in Amsterdam en Rotterdam met vergelijkbare projecten. Ook in de bouwsector begeleidden verschillende projecten statushouders naar een baan toe, vaak in samenwerking met mbo- en ROC-instellingen, onder andere in Amsterdam en 's Hertogenbosch. Daarnaast bieden verschillende bedrijven trainingen in Nederlandse werkcultuur aan, zoals onder andere 2 IT-detacheringsbedrijven en 2 andere werkbemiddelings-bureaus die wij spraken. Daar leren deelnemers zich onder andere proactief en extravert op te stellen.

De minister van SZW en de staatssecretaris voor Participatie en Integratie (SZW) startten in 2023, 2024 en 2025 meerdere acties voor de inzet van statushouders op de arbeidsmarkt. Met het *Plan van aanpak statushouders* aan het werk zette de minister van SZW vanaf 2023 in op het snel aan het werk krijgen van alle status-houders en kansrijke asielzoekers (zie ook § 6.1). In 2023 startte de minister van SZW ook het project 'Ontwikkelpaden kinderopvang'. Daarbij is aandacht voor het inzetten van statushouders, bijvoorbeeld via schakeltrajecten en duale trajecten (Significant, 2025). In de Actieagenda Integratie (Minister van SZW, 2025a) noemde de staatsecretaris SZW het van groot belang om werkgevers in tekortsectoren te betrekken bij de werkgelegenheid van statushouders. Het initiatief van de staats-secretaris voor een tijdelijke werkgeverssubsidie voor begeleiding van statushouders

op de werkvloer zien een aantal door ons geïnterviewde landelijke partijen als een goede stimulans. Volgens Divosa hebben 357 bedrijven gebruikgemaakt van de eerste subsidieronde.[26]

Toch betrekt de minister nu werkgevers nog te weinig bij de uitvoering van de Wi2021, zeiden meerdere geïnterviewden. Zonder structurele middelen en duidelijke keuzes in beleid blijven die aantallen ook laag en bestendigt kennis niet, zeiden zij. De landelijke overheidsinitiatieven en de lokale pilots en proeftuinen krijgen incidenteel subsidie en betreffen kleine aantallen.

Werkgeversinitiatieven voor taalaanbod

Werkgevers kunnen moeilijk om het klassikale taalaanbod heen plannen en mogen ook geen eigen taalaanbod geven. Daar is een keurmerk van toezichthouder Blik op Werk voor nodig. De werkgevers zijn daarom afhankelijk van de flexibiliteit van gemeenten als ze een eigen programma willen bieden. Een vertegenwoordiger van een landelijk concern zei daarover: "*Inburgering is per gemeente georganiseerd dus je bent heel erg van de gemeente of zelfs van de klantmanager afhankelijk. Soms gaat het geweldig en andere keren moeten we echt trekken. Dat is heel lastig voor werkgevers*."

We spraken werkgevers met statushouders in dienst, die tegelijk nog taallessen kregen van de gemeente. Deze werkgevers hadden de volgende oplossingen voor taalbarrières: Google Translate, taalbuddy's, een cursus bij de nonnen in Vught, voordoen in plaats van uitleggen en kennis laten demonstreren in plaats van uitvragen, meertaligen op de werkvloer, een dag per week les in vaktaal en meer Nederlands spreken in plaats van een lokaal dialect. Een medewerker van een metaalbewerkingsbedrijf legde uit: "*Ik denk niet dat je voor de veiligheid strikt een bepaald taalniveau nodig hebt. Je kunt het ook voordoen, bijvoorbeeld het opzetten van een veiligheidsbril. Het kost alleen wat meer tijd.*" Al deze werkgevers investeerden dan ook zelf in taalverwerving, naast de lessen die hun werknemers elders volgenden. We hoorden in 1 geval over een bedrijf dat een Nt2 docent van een gecertificeerde taalschool op de werkvloer kon laten lesgeven.

Niet alleen taalverwerving is van belang op het werk, maar ook cultuurtraining voor zowel werkgevers als statushouders, zo vertelden meerdere geïnterviewden. Werkgevers interpreteren gedrag van statushouders namelijk soms anders dan het bedoeld is. De Nederlandse werkcultuur is bijvoorbeeld minder hiërarchisch en meer proactief dan die in de meeste andere landen. Een afwachtende houding, wat in de meeste landen verwacht wordt, zien werkgevers in Nederland mogelijk voor onkunde

aan. Een cultuur-training hebben de meeste gemeenten niet, zo hoorden we. Een aantal werkgevers hebben dit aanbod wel, zoals eerder aangegeven. Werkgevers kunnen dan ook meer ingezet worden bij taal- cultuurverwerving dan nu het geval is. Nu is de samenwerking met bedrijven, als die al tot stand komt, vooral gericht op beroepsopleidingen.

Beeldvorming kan positiever

"Bijna niemand ziet een vluchteling uit zichzelf als potentiële collega of leidinggevende. Het publieke frame is niet een frame van talent." - *Directeur werkgeversinitiatief voor statushouders*

Statushouders worden bij sollicitaties vaak afgewezen, zo hoorden we regelmatig. Onbekendheid met buitenlandse diploma's en werkervaring vormt onder andere een knelpunt. Eén van de IT detacheringsbureaus die we spraken plaatsen statushouders dan ook op hun eigen verantwoordelijkheid bij werkgevers. Op die manier lopen de werkgevers geen enkel risico. In 95% van de gevallen nemen deze werkgevers de statushouder in dienst na afloop van de 18-maanden ondersteuning, volgens dit IT-bedrijf.

De overheid kan zelf meer doen aan positieve beeldvorming, aldus meerdere geïnterviewden. Een wethouder verwoordde het belang hiervan als volgt: "*SZW kan meer aan beeldvorming doen. We proberen dat lokaal te doen, maar dit moet ook veel meer regionaal en landelijk gebeuren. Het positief profileren helpt om de talenten en de potentie van mensen veel beter naar boven te halen.*" Ook onder andere Movisie (2024b), de SER (2022) en Open Embassy (2022) pleitten voor het aanspreken van statushouders op hun potentie, in plaats van op wat zij niet kunnen. Enkele gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, hebben al traineeships en leerwerk trajecten specifiek voor statushouders.[27]

Onzekerheid verblijfsduur niet in belang werkgelegenheid

De minister van AenM stelde in 2025 voor om asielvergunningen voor onbepaalde tijd af te schaffen en om vergunningen voor bepaalde tijd voor 3 jaar te laten gelden. Nu is dat 5 jaar.[28] In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof staat verder dat

de termijn waarop statushouders naturalisatie aan kunnen vragen verdubbelt van 5 naar 10 jaar (2024: 6). Ook in 2016 had het kabinet plannen om de termijn voor naturalisatie te verlengen. Daarop berekende zowel het CBS als het ESB het effect van naturalisatie op arbeidsdeelname voor migranten. Die deelname blijkt hoger te liggen voor migranten die genaturaliseerd zijn. Het positieve effect van naturalisatie neemt af naarmate migranten in een later stadium van hun verblijf naturaliseren (ESB, 2016; CBS, 2017). Bij minder zekerheid op verblijf door een kortere vergunningsduur en uitgestelde naturalisatiemogelijkheid, is de investeringsbereidheid van werkgevers in statushouders waarschijnlijk kleiner.

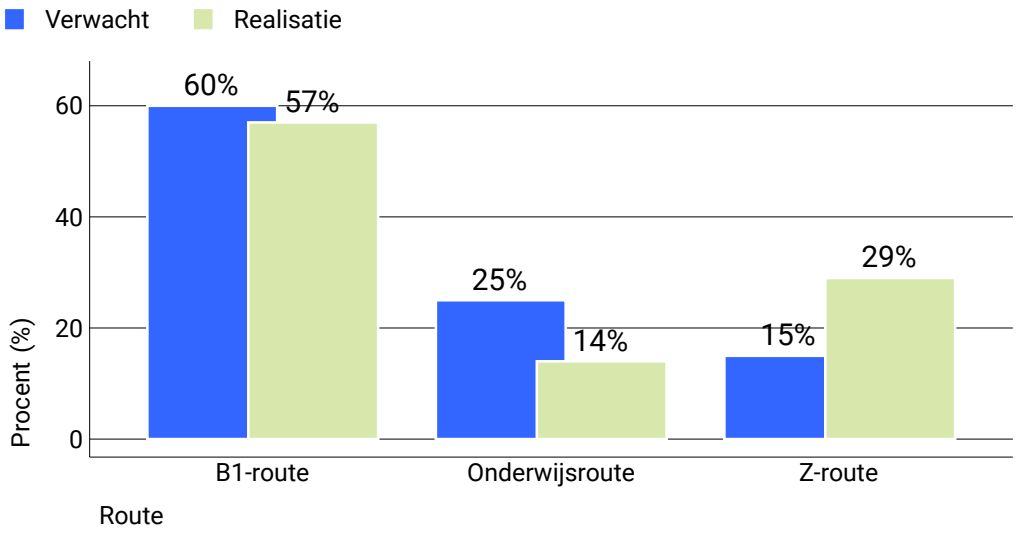
De Duitse overheid volgt een tegengestelde tendens. In januari 2024 nam het een wet aan die de termijn voor het aanvragen van naturalisatie terugbrengt van 8 naar 5 jaar, mits de aanvrager geen uitkering ontvangt. Met de nieuwe wet hoopt de Duitse overheid arbeidstekorten op te lossen (Tagesschau 19-01-2024 en Tagesschau 23-08-2023).

9. Volwaardig meedoen: taal

Het maatschappelijk doel ‘volwaardig meedoen’ vertaalde de minister van SZW onder andere naar ‘het hoogst haalbare taalniveau’ (Minister van SZW, 2020: 6). De minister behaalde dit doel met de vorige wet niet: toen slaagde slechts 33% van de inburgeringsplichtige statushouders binnen de gestelde termijn, waarvan 2% met het staatsexamen Nt2 (Algemene Rekenkamer, 2017). In Duitsland is het halen van een taalexamen niet verplicht voor inburgeraars en staat er geen straf op het niet op tijd halen ervan. Dat is in Nederland wel het geval. Uit vrees voor boetes opteerden inburgeraars daarom voor een taalexamen op een lager niveau. In Duitsland behaalde van 2013 tot en met 2021 tussen de 50 en 70% van degenen die de *Deutschtest für Zuwanderer* aflegden het B1-niveau. Dit is inclusief degenen die een alfabetiseringscursus volgden. In 2024 was dit 56,3% (BAMF, 2025: 17).[29]

Met de huidige wet streeft het kabinet naar een B1-taalniveau. In de periode 2022 t/m 2024 neemt ongeveer 71% van de statushouders deel aan een programma dat in principe afsluit met een taalexamen op B1-niveau.[30] Als deze deelnemers allemaal dat niveau ook behalen, zou dat een sterke verbetering zijn ten opzichte van de resultaten van de vorige wet. Tegelijk blijkt uit ons en ander onderzoek dat het behalen van het hoogst mogelijke taalniveau ook nu nog beter gestimuleerd kan worden. Momenteel wordt bijvoorbeeld nauwelijks B2 niveau aangeboden. Ook is het aantal deelnemers in een route zonder taalexamen dubbel zo groot als verwacht.

Figuur 20 *Deelname aan inburgeringsroutes van Wi2021-statushouders in percentages naar verwachting en realisatie in 2022 t/m 2024*



Bron: CBS Dashboard Statistiek Wet Inburgering (SWI)

9.1 Taalaanbod kan verbeteren

Bij het wetsontwerp was geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat 'het hoogst mogelijk taalniveau' boven B1 kan liggen. Dat blijkt uit de formulering in de memorie van toelichting: "inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1)" (Minister van SZW, 2020: 4). Het blijkt ook uit de inrichting van leerroutes. De route waar het merendeel (57%) van de inburgeraars aan deelneemt, is de B1-route. De daarin deelnemende inburgeraar voldoet aan zijn plicht met een taalexamen op B1-niveau. Gemeenten hebben dan ook voor het overgrote merendeel programma's ingekocht die leiden tot een taalexamen op B1-niveau. Naar schatting bieden tot nu toe slechts weinig gemeenten taalonderwijs voor hoger opgeleiden (KIS Monitor, 2024: 58).[31] De overige gemeenten hebben daartoe bijvoorbeeld niet de financiële mogelijkheden, of hebben al aanbod ingekocht waar pas in een volgende termijn van afgeweken kan worden, of weten niet dat ook lessen op B2-niveau ingekocht mogen worden.

De statushouders die wij spraken ervaarden dan ook dat 'het hoogst mogelijke taal-niveau' niet altijd gestimuleerd wordt. Een gevluchte tolk/vertaler zei hierover: *"Je krijgt lessen tot B1. Als je de volgende niveaus wil behalen, dan moet je zelf gaan betalen. Ik ben in juli al klaar met mijn B1, maar dan heb ik nog 2 jaar over van mijn inburgeringstermijn. Het is toch zonde dat ik die tijd niet kan inzetten voor het verbeteren van mijn Nederlands?"*

Ook Z-route deelnemers ervaren een gebrek aan maatwerk in taalles, zo hoorden wij. Deze route is bedacht voor diegenen met 'te verwachten beperkte zelfredzaamheid' (Minister van SZW, 2020: 41). Het aanbod betreft 800 uur participatie en 800 uur taal, waarbinnen niet altijd maatwerk mogelijk is. Gemeentemedewerkers, inburgeringsaanbieders en statushouders vertelden ons dat ze willen kunnen afwijken van de verplichte verdeling om meer maatwerk toe te kunnen passen. Een klantmanager gaf het voorbeeld van een echtpaar: *"Ik had een analfabete vrouw die op de leerbaarheidstoets 33 van de 40 goed scoorde. Dat wijst op een hele hoge leerbaarheid, haar zou ik dan ook het liefste 1600 uur taal geven. Maar haar man kon helemaal niet goed leren, hij had zijn hele leven gewerkt en die zou ik liever 1600 werkuren geven"*.

Ook vertelden een aantal gemeentemedewerkers ons dat niet alle Z-route deelnemers gebaat zijn bij klassikaal onderwijs. Een praktijkverklaring in combinatie met het leren van vaktaal zou een uitkomst kunnen zijn, volgens hen. Met name voor sommige mensen die door oorlog geen of nauwelijks klassikaal onderwijs konden volgen of die in een familiebedrijf hebben leren werken (zie ook KIS-monitor, 2024: 33). Een gevluchte analfabete huisvrouw van in de 50 zei hierover: "*Ik vraag me af waarom wij onze uren niet voor andere inburgeringsactiviteiten dan taalles kunnen besteden. Op deze manier vertragen we de rest en daar voel ik me schuldig over. Ik vind het van groot belang dat ik meedoe in de maatschappij, maar ik leer meer taal van de participatie-uren dan van school.*"

In de praktijk blijkt echt maatwerk, zoals in de wetstheorie bedacht (Minister van SZW, 2020: 6), ook in taalniveau moeilijk te realiseren. Door de 3 bedachte leerroutes is het gemeentelijke aanbod vooralsnog tamelijk standaard (zie ook EUR, 2024: 13; De Beleidsonderzoekers, 2021: 83). Dat belemmert het behalen van het hoogst mogelijke taalniveau, zowel voor snelle taalleerders als voor degenen die taal beter leren in een niet-klassikale setting.

9.2 Sturing kwaliteit verschilt per gemeente

De minister van SZW legde met de Wi2021 de regie op de uitvoering bij gemeenten voor sturing op de kwaliteit van cursusaanbieders. Gemeenten zouden veel beter dan inburgeringsplichtigen in staat zijn om bij misstanden de samenwerking te beëindigen (Minister van SZW, 2020: 8). Uit ons onderzoek blijkt dat in de praktijk gemeenten daar niet altijd even goed toe in staat zijn. Dat komt door het beperkte aanbod aan taalscholen en cursusaanbieders.

We hoorden van gemeenten dat zij formeel weliswaar de regie op aanbodinkoop hebben, maar door het gebrek aan aanbieders toch beperkt daarin zijn. Een gemeentemedewerker die wij spraken had bijvoorbeeld het contract met een participatie-aanbieder opgezegd, maar kon niet snel een andere aanbieder vinden. Ook een andere beleidsmedewerker vertelde ons over afhankelijkheid: "*Er ligt een goed contract. Maar als er niet voldoende personeel is of de aanbieder zegt toch hogere kosten te maken, dan sta je machteloos. In landelijk gebied is het aanbod schaars, waardoor je afhankelijk bent.*"

Het aantal scholen met een keurmerk is sinds de implementatie van de nieuwe inburgeringswet gedaald, zo constateerde toezichthouder Blik op werk. Van 211 keurmerkhouders in 2020 ging het aantal naar 133 taalscholen in 2025 (Blik op werk 2025, inzage Algemene Rekenkamer). Als reden daarvoor geeft Blik op werk aan dat gemeenten bij hun aanbestedingen voor grotere scholen kozen en dat veel taalscholen overgingen op participatie-aanbod, waar geen keurmerk voor nodig is. Hierdoor hebben gemeenten minder keuze in taalaanbod en minder mogelijkheden om bij tegenvallende kwaliteit bij te sturen. Een uitgestrekte regio heeft nu bijvoorbeeld nog slechts 1 aanbieder voor de B1- en Z-route. Toen deze aanbieder niet voldeed aan alle normen heeft Blik op Werk het keurmerk niet ingetrokken, omdat de regio anders geen aanbieder meer zou hebben. Blik op werk maakte in plaats daarvan afspraken.

We concluderen dan ook dat de Wi2021 niet altijd bijdraagt aan het behalen van het hoogst mogelijke taalniveau. Het kabinet stuurt daar niet op: B1+ niveau vormt geen onderdeel van het bedachte programma. Hoewel gemeenten de wettelijk regie op inburgering hebben, kunnen zij de kwaliteit van taalonderwijs door beperkt aanbod niet altijd borgen. Ook statushouders hebben weinig regie op het taalaanbod of het tempo daarvan.

9.3 Deelname aan Z-route groter dan verwacht

In de Z-route krijgen deelnemers wel taallessen aangeboden, maar sluiten zij de route niet af met een taalexamen. Daarmee volgde de minister de wetsevaluatie van de Wi2013. Die adviseerde om mensen die de Nederlandse taal langzamer leren niet te onderwerpen aan tijdrovende en vruchteloze ontheffingseisen – met name als de taaleis voor inburgeringsexamens van A2 naar B1 zou gaan (Significant, 2018).

De Z-route is een grotere groep dan verwacht: in plaats van een 'restcategorie' van 15% (AEF, 2019: 25) blijkt 29% hieraan deel te nemen in de periode 2022 t/m 2024.

Dit betreft 12.450 personen (CBS, 2025c). Aan de onderwijsroute neemt juist de helft van het verwachte aantal statushouders deel: in plaats van 25% is dat 14%, in 2022 t/m 2024 (CBS, 2025c).

Niet geschikt voor jongeren

De Z-route was niet bedacht voor jongeren, zo bleek uit ons onderzoek. Het blijkt voor jongeren ook niet geschikt (zie ook Radar, 2024: 68). De onderwijsroute, die toeleidt tot Nederlands onderwijs, was voor hen bedacht. Maar niet alle jongeren kunnen deze route volgen of afronden binnen de tijd dat de route duurt. Dat heeft verschillende redenen, waaronder het gegeven dat een aantal jongeren jarenlang geen onderwijs kon volgen door oorlog en/of de vlucht.

Van de Wi2021-statushouders in 2022 t/m 2024 is 44% 28 jaar of jonger. Dat zijn in totaal 18.381 jongeren. Meer dan de helft van hen volgt de B1-route (53,1%). Van hen volgt 28,9% de onderwijsroute en 17,9% de Z-route. Dat betreft voor de Z-route 3274 jongeren.

Gemeenten worstelen regelmatig met het aanbod voor jongeren in de Z-route. Zo zei een klantmanager: "*Voor iemand die zijn leven nog voor zich heeft wil je meer bieden. Jongeren in de Z-route zitten nu met hun ouders in de klas. Deze jongeren zou je een praktisch leer-werktraject willen bieden. Dan worden we toch te beperkt van de kaders van de wet*." De wet belemmert gemeenten niet om aanvullend op de Z-route een alternatieve routes op te zetten. Toch zagen niet alle gemeenten waar wij onderzoek deden de ruimte om dit te doen. Gemeente-medewerkers dachten onder andere dat dat wettelijk niet mocht. Ook hadden zij onvoldoende kennis over de mogelijkheden tot financiering daarvan. Zij dachten bijvoorbeeld dat inburgeringsplichtigen ingeschreven mogen zijn voor een mbo entree opleiding.

Een aantal door ons onderzochte gemeenten hebben inmiddels wel een B1 entree opleiding voor deze jongeren ingericht, waarmee ze eventueel kunnen doorstromen naar een mbo-opleiding op een hoger niveau. Toch is een aangepaste Z-route voor jongeren vooralsnog beperkt tot naar schatting weinig gemeenten (KIS Monitor, 2024: 57).[32]

Geen aansluiting bij naturalisatie-eisen

De Z-route streeft naar 'ten minste een A1-taalniveau' (Minister van SZW, 2020: 11). Voor naturalisatie moeten aanvragers aan de exameneisen op A2-niveau voldoen.

Het kabinet overweegt deze eis naar B1 te wijzigen (Hoofdlijnenakkoord kabinet-Schoof, 2024: 6). In 4 door ons onderzochte gemeenten hebben in totaal 8 geïnterviewden aangegeven dan ook zo veel mogelijk statushouders in de B1-route te plaatsen, omdat dit de mogelijkheid tot het aanvragen van naturalisatie open houdt.[33]

Verschillende partijen waarschuwden tijdens het wetsontwerp al dat het uitsluiten van een groep inburgeraars van naturalisatie op basis van een taaleis een tweedeling creëert tussen *nieuwkomers die erbij horen en nieuwkomers die er, ondanks al hun inzet, van de wetgever niet bij mogen horen* (VNG en Divosa, 2020). Betere taalverwerving wordt niet bereikt door taaleisen aan naturalisatie te koppelen, zo waarschuwen zij. Met name ouderen, laagopgeleiden en vrouwen belemmert het juist te participeren op de arbeidsmarkt. Zonder naturalisatie mogen mensen onder andere bepaalde beroepen niet uitvoeren en kunnen zij beperkt reizen (ACVZ, 2017; VluchtelingenWerk, 2019; VNG en Divosa, 2020).

Informatie over het gebrek aan aansluiting tussen Z-route voorwaarden en naturalisatie-eisen ontbrak soms, zo hoorden wij. Medewerkers van een taalaanbieder noemden de schok nadat bekend werd dat naturalisatie met een Z-route certificaat niet aan te vragen is: "*Mensen gingen huilend naar de klassen. Mensen snappen het niet, want ze doen alles wat er van ze wordt gevraagd. De ouders in de Z-route zijn bang dat als ze niet kunnen naturaliseren hun kinderen ook geen verblijfsvergunning krijgen. Het was alsof een bom ontplofte. Mensen klampten me aan op straat en waren heel erg van slag." Een gemeentemedewerker die wij spraken zei hierover: "In het begin was het niet bekend bij de mensen dat je met de Z-route geen paspoort kon krijgen. Dit was ook bij ons niet bekend, het werd niet benoemd bij de Divosa-cursus*."

De Z-route leidt niet tot een examen op A2-niveau en deelnemers kunnen dan ook door het afronden van deze route geen Nederlander worden (Staatssecretaris van JenV, 2024). Dit terwijl de Z-route juist is opgezet voor degenen die een A2 niveau niet kunnen halen. Naturalisatiebeleid in combinatie met inburgeringsbeleid voorziet voor een deel van de statushouders dan ook niet in toeleiding tot volwaardige deelname aan de maatschappij.

10. Lerend stelsel

Voor de Wi2021 zette de minister van SZW een ‘lerend’ stelsel op. Eerdere inburgeringswetten werden volgens SZW medewerkers die wij spraken namelijk *“afgeschoten voordat ze zich goed en wel konden bewijzen”*. De minister hoopte met dit lerend stelsel voortaan het beleid aan te kunnen passen als de Tweede Kamer nieuwe wensen zou hebben of als het beleid niet bleek te werken, zonder de wet te hoeven herschrijven. De minister noemde het stelsel daarom zowel ‘adaptief’ als ‘robuust’ (Minister van SZW, 2020: 8, 55; Kamerbrief 2 juli 2018).

We concluderen dat de minister van SZW inderdaad een uitgebreid lerend stelsel heeft opgezet. Daardoor is veel kennis beschikbaar over de werking en knelpunten van de Wi2021. Uit kamerstukken blijkt dat de minister van SZW op de hoogte was van door de uitvoering vaak genoemde knelpunten. Ook voelen de deelnemers aan de overleggen, die wij spraken, zich gehoord. Zij waarderen de mogelijkheid tot onderlinge uitwisseling en signalering richting de minister van SZW.

Inmiddels is een aantal wijzigingen doorgevoerd. Die betroffen onder andere rectificaties, aanpassing van de leerbaarheidstoets en van het ‘financieel ontzorgen’. Ook een nieuwe wens uit de Tweede Kamer werd ingevoegd: holocaust educatie. Daarnaast kan ook het invoegen van de nieuwe interpretatie van een duaal traject (zie § 8.2) gezien worden als het ‘adaptieve’ gebruik van het lerend stelsel.

10.1 Veel kennis, knelpunten bekend

Het lerend stelsel bestaat uit onderzoeken, monitoring en evaluatie. De minister verwacht een tussenevaluatie van de Wi2021 in 2025 en een wetsevaluatie in 2027

(Minister van SZW, 2020: 55). Het lerend stelsel bestaat verder uit veel overleggen. Het doel hiervan is volgens de minister van SZW dat ketenpartners (inclusief SZW) samen leren en knelpunten tijdig signaleren en zo veel mogelijk zelf oplossen; zonder dat de bewindspersoon de wet of het budget aanpast (Eerste Kamer, 2018). Overlegstructuren zijn er op 3 niveaus: het uitvoeringsniveau, het schakelniveau en het stelselniveau.

Het uitvoeringsniveau komt samen in regionale leernetwerken: zogenaamde Communities of Practice (CoP's). Divosa begeleidt de CoP's, de minister van SZW subsidieert dit. In de CoP's kunnen deelnemers zoals klantmanagers, beleids-medewerkers, taalscholen, werkgevers of inburgeraars kennis en ervaringen met elkaar delen. Deelnemers die wij spraken, ervaren het delen van kennis en bespreken van dilemma's als zeer waardevol.

Aan het schakelniveau nemen landelijke partijen deel zoals de VNG, MBO-Raad, IND, de Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF), DUO en Blik op werk. Medewerkers van het ministerie van SZW organiseren diverse overleggen op het schakelniveau en zitten ze voor (Minister van SZW, 2022). Daarin deelden organisaties tot nu toe bijvoorbeeld knelpunten in het financieel ontzorgen, de 800-uur participatie eis in de Z-route, de vroege start en het inburgeringsaanbod voor jongeren. Ook een 'Platform Inburgeraars' en een 'gemeentenetwerk' behoren tot de overleggen. Het Platform Inburgeraars is een nieuw gremium voor het ministerie van SZW. Medewerkers van het ministerie van SZW vragen daarin naar het perspectief van inburgeraars op de wet en de uitvoering ervan. Dit waarderen zij ook, zeiden 2 deelnemende partijen ons. Bij zowel het Platform Inburgering als het gemeentenetwerk agenderen en duiden met name medewerkers van het ministerie van SZW de besproken thema's. Werkgevers zijn niet vertegenwoordigd in de overlegstructuur.

Het stelselniveau richt zich op '*het verbeteren van wet – en regelgeving en financiële kaders*' (Minister van SZW, 2022e: 14). Deelnemers zijn partners met een kader-stellende rol op het gebied van wetgeving. Of zij hebben vanuit een directe opdracht van het ministerie van SZW in het kader van dienstverlening aan inburgeraars, zoals DUO, Divosa en het COA. Het stelseloverleg is niet besluitvormend. Alleen de bewindspersoon kan besluiten nemen. Tot nu toe heeft het schakelniveau 2 keer geëscaleerd naar het stelselniveau: voor een verhoogde instroom van statushouders en voor het effect van duale trajecten.

De minister van SZW had zicht op belemmeringen voor statushouders om snel, volwaardig mee te doen. Zo constateerde zij onder andere dat de inburgeringsplicht

inburgeraars kan belemmeren om te werken en dat werk inburgeraars kan belemmeren aan hun inburgeringsverplichtingen te voldoen (Minister van SZW, 2023b), de leerbaarheidstoets niet naar behoren functioneert (Minister van SZW, 2022d), dat er een tekort aan Nt2-docenten is (Minister van SZW, 2022d en 2023b), dat gemeenten de doorlooptermijn van 10 weken tot de start van een inburgerings-traject niet halen en dat diplomawaardering lang op zich laat wachten (Minister van SZW, 2023b en 2024b). Ook noemt zij meerdere knelpunten op de vraag waar de Participatiewet (betaald werk) schuurt met de Wi2021 (inburgeringsplicht), waaronder roosterproblemen, kinderopvangtekorten, intensieve inburgerings-programma's en taalvereisten door werkgevers (Minister van SZW, 2024a).

10.2 Aanpassingen in wet- en regelgeving moeizaam

Tot nu toe zijn 3 wetswijzigingen en 5 regelwijzigingen doorgevoerd. Een aantal daarvan zijn aanpassingen die niet correct waren ingeregeld in de wet, zoals een rectificatie voor kinderopvangtoeslag. Een ander voorbeeld zijn de vmbo-opleidingen basis en kader. De minister van SZW ging ervan uit dat die niet zouden leiden tot taalniveau B1. Toen dit onjuist bleek, merkte de minister de opleidingen alsnog als vrijstellend aan (Minister van SZW, 2022a).

Bij grotere knelpunten in de wet duurt aanpassing lang. Voor het zogenaamde 'financieel ontzorgen' (zie hoofdstuk 5) waarschuwde de Arbeidsinspectie al in 2019 (Inspectie SZW, 2019). Ook onderzoeksbureaus en de Nationale ombudsman wezen erop dat dit instrument te rigide is en juist kan leiden tot schulden (NO, 2022; Verwey-Jonker, 2021; De Beleidsonderzoekers, 2021). Pas 4 jaar later, in 2023, stond de minister van SZW gemeenten meer maatwerk toe en stelde een wetswijziging voor. Een overleg-deelnemer zei: "*Het is opmerkelijk dat bij een pilot al is gebleken dat het niet werkt, en het toch in de wet is gekomen. En nu is het in gang is gezet, maar moet het weer teruggedraaid worden.*"

Ook over andere knelpunten maken uitvoerders zich zorgen. Zo noemden zij het probleem dat statushouders die praktijkonderwijs volgen vanaf hun 18e moesten stoppen om in te burgeren. "*We kunnen niet jaren gaan wachten tot iets voor deze kwetsbare mensen is geregeld,"* zei een gemeentemedewerker daarover. In juli 2022 vroeg de vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs en de sectorraad praktijkonderwijs hier aandacht voor. Zij wilden een vrijstelling aan voor jongeren die, op het moment dat zij inburgeringsplichtig werden, al vormen van regulier onderwijs hadden gevolgd. Pas in maart 2024 stuurde de minister van SZW een voorstel voor wetswijziging daartoe naar de Tweede Kamer.

Deelnemers aan overleggen die wij spraken ervaren dat signalen niet altijd worden opgepakt of te langzaam, terugkoppeling soms mist en dat SZW regelmatig wijst op de vele onderzoeken die eerst moeten worden afgewacht. Medewerkers van het ministerie van SZW vertelden ons dat uitvoeringsvraagstukken soms politieke discussies worden die het aanpassingsproces vertragen. De Wi2021 is bij uitstek geschikt voor een lerend stelsel: zeer veel partijen voeren deze wet uit. De minister van SZW heeft de organisatie ervan voortvarend aangepakt. De overleggen geven de uitvoering ruimte voor kennisuitwisseling en inspiratie. Door de vele onderzoeken is de bewindspersoon bovendien op de hoogte van knelpunten. Hoe de bewinds-persoon deze knelpunten vervolgens opvolgt, is echter niet transparant en ook niet altijd voortvarend.

11. Conclusies en aanbevelingen

11.1 Conclusies

Voorgangers van de huidige wet volgden elkaar vaak op als opvattingen over inburgering verschoven, nog voor het effect van die wetten bekend was. Ook wisselde inburgeringsbeleid vaak van ministerie. Deze trend zet zich voort binnen de onderzochte periode van 2022 t/m 2024. In de periode van 2022 tot halverwege 2025 wisselde het inburgeringsbeleid 2 keer van ministerie: van SZW naar JenV en weer terug. Ook verschoof de opvatting over 'meedoen' als middel voor taal-verwerving naar 'meedoen' als middel om snel uit de bijstand te komen. Dat leidde tot een stapeling aan inburgeringsdoelen op taal en werk die moeilijk uitvoerbaar is.

Verbetering ten opzichte van de vorige wet
Statushouders krijgen nu meer begeleiding vanuit gemeenten en meer B1-taal-onderwijs aangeboden dan onder de vorige wet. Door het omvangrijke lerend stelsel is bovendien veel kennis over knelpunten in de uitvoering bekend. Het stelsel biedt deelnemers de mogelijkheid om onderling kennis uit te wisselen. De elementen voor een effectief inburgeringsbeleid lijken daarmee aanwezig – en kunnen nog beter benut worden.

Lerend stelsel beter te benutten
De minister van SZW zette het lerend stelsel op om, in tegenstelling tot vorige wetten, meer beleidsrust te creëren. De wet zou zo flexibel aan te passen zijn aan wensen uit de Tweede Kamer en gesignaleerde knelpunten uit de uitvoering. Dat flexibel aanpassen is tot nu toe slechts gedeeltelijk gelukt. Zelfs bij knelpunten die meerdere betrokken partijen in een vroeg stadium signaleren, zoals bijvoorbeeld

schuldenproblematiek door ‘financieel ontzorgen’ en niet-aansluitend onderwijs voor jongeren, duurt het jaren voordat de minister voorstellen tot wetswijziging doet.

Integraal beleid en realistisch doel ontbreken

De minister kan op dit moment niet nagaan of inburgeringsbeleid de gestelde doelen behaalt. Daarvoor ontbreken de nulmeting, gegevensregistratie, streefwaarden en indicatoren. Het lijkt tot nu toe niet *aannemelijk* dat het huidige beleid bijdraagt aan ‘*snel en volwaardig meedoen*’ voor alle inburgeraars, zoals het beoogt. Daarvoor ontbreekt integraal overheidsbeleid. De ministers van SZW, VRO en AenM en de wetgever zijn tegenstrijdig in hun beleid, waardoor statushouders lang moeten wachten op het ‘meedoen’ en vervolgens niet altijd perspectief krijgen op ‘volwaardig meedoen’. Gemeenten kunnen de tegenstrijdigheden in beleid niet altijd oplossen. Het is voor hen niet duidelijk wat voorgaat: snel uit de bijstand? Of een inburgeringsroute afronden? Tegelijk snel, naar vermogen, betaald aan het werk en een inburgeringsdiploma halen op het hoogst mogelijke taalniveau, binnen een vastgestelde termijn, is haast niet te realiseren. Zonder realisme voor de uitvoering blijft het beleid wensdenken.

Voor specifiek de Z-route deelnemers geldt moeilijke uitvoerbaarheid in nog grotere mate. Deze groep is groter en diverser dan gedacht. In de huidige vorm, dus als gemeenten zelf geen extra regelingen treffen, is het Z-route programma niet passend voor de uiteenlopende behoeften van de deelnemers en geeft het geen perspectief op volwaardig meedoen.

Gemeentelijke regie is regelmatig beperkt

Gemeenten weten niet altijd welke beleidsvrijheid zij hebben. Daardoor wijken maar weinig gemeenten af van de 3 standaard leerroutes. Ook de gemeenten die wel kennis hebben over beleidsvrijheid, kunnen deze niet altijd benutten. Daarvoor ontbreekt het hen regelmatig aan mogelijkheden of geschikte aanbieders. Zo blijft echt maatwerk voor het toeleiden naar passend werk en taalniveau uit.

11.2 Aanbevelingen

1. **Benut het lerend stelsel voortvarender.** Stuur sneller bij op door de uitvoering gesignaleerde knelpunten, zoals bedoeld in de wet.
2. **Formuleer streefwaarden** voor het monitoren en bijsturen van de doelen. Eenduidige registratie van werkervaring en opleiding is daarbij noodzakelijk. Registratie door gemeenten tijdens de brede intake zou hiervoor een optie zijn.

3. **Ontwerp integraal inburgeringsbeleid voor die streefwaarden.** Doelen zijn alleen te behalen als het relevante beleid bij de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Asiel en Migratie (AenM) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) integraal en consistent is. Dat betekent duidelijke en realistische keuzes over het doel van inburgering en aanpalende wetgeving, waaronder de Participatiewet en de wet Versterking regie volkshuisvesting.
4. Ga uit van potentieel. Aanbevelingen hiervoor zijn:
    - Als het doel van inburgering 'participeren naar vermogen' is, zoals de wet stelt, benut dan het potentieel van inburgeraars. Zet, naast taalverwerving, ook steviger in op bijscholing, gericht op duurzame uitstroom uit de bijstand. Bijvoorbeeld door het makkelijker te maken om met behoud van uitkering deel te nemen aan werkgeversopleidingen in de tekortsectoren zoals ICT, de zorg en de bouw. Dat betekent dat de Wi2021 voorgaat op de Participatiewet.
    - Als het doel van inburgering 'het hoogst mogelijke taalniveau' behalen is, zoals de wet stelt, zorg dan voor voldoende B2 taalonderwijs.
    - Volgens de wet is de Z-route voor deelnemers met een 'te verwachten beperkte zelfredzaamheid'. Dat gaat niet uit van potentieel. We bevelen daarom aan om te sturen op minder deelname aan de Z-route. En om ook voor de Z-route deelnemers uit te gaan van hun potentieel. Bijvoorbeeld door het aanbieden van B1-entree- en praktijkopleiding-routes.
5. Vergroot maatwerk. Aanbevelingen hiervoor zijn:
    - Flexibiliseer de eisen aan 800 uur taal en 800 uur 'participatie' in de Z-route.
    - Overweeg een wetswijziging zodat taalonderwijs op de werkvloer meetelt voor het behalen van een inburgeringsdiploma.
    - Overweeg onderzoek naar de mogelijkheden om het taalonderwijsaanbod te vergroten, zowel in type, vorm als locatie.
    - Draag het doel van de wet uit: neem statushouders bij het Rijk in dienst.

12. Reacties en nawoord

12.1 Reactie minister en staatssecretaris van SZW

De integrale reactie van de bewindspersonen plaatsen wij op onze website. Hier geven we een verkorte reactie van de minister en staatssecretaris van SZW weer:

“Benutten van het lerend stelsel
Wij zijn blij dat de Rekenkamer het belang van het lerend stelsel onderschrijft en positief is over de opzet. […] Het lerend stelsel heeft niet alleen als doel om wetswijzigingen door te voeren, maar juist ook om verbeteringen in de uitvoering te faciliteren zonder dat daar wijziging van wet- en regelgeving voor nodig is. Het signaal dat partners vinden dat wijzigingen in wet- en regelgeving lang duren wordt herkend. Dit is het gevolg van zorgvuldige voorbereiding en van de omstandigheid dat wetstrajecten in de regel enige tijd duren. Met de ketenpartners zal worden besproken hoe zij beter op de hoogte kunnen worden gehouden van de voortgang in de opvolging van signalen.

Integraliteit in het beleid
Wij onderschrijven de stelling van de Rekenkamer dat een effectief inburgeringsbeleid gebaat is bij samenhang met aanpalende wet- en regelgeving. Het inburgeringsstelsel bevindt zich in een steeds veranderende maatschappelijke context, waarbij afspraken uit het regeerprogramma richting geven en kaders stellen voor de beleidsontwikkeling. In de praktijk vraagt dit om nauwe afstemming tussen de betrokken departementen om de integraliteit van beleid en uitvoering te waarborgen, hetgeen in de praktijk soms weerbarstig kan zijn. […]

Streefwaarden en gegevensregistratie
In de uitvoeringsbrief van december 2023 heeft de toenmalig minister van SZW aangekondigd streefcijfers uit te werken. Dit voornemen is door voormalig staatssecretaris van JenV bevestigd in het wetgevingsoverleg van 25 november 2024. Zij gaf daarbij ook aan dat het gesprek met gemeenten in die periode voornamelijk ging over de maatregelen op het gebied van asiel en huisvesting die het kabinet had aangekondigd. Het formuleren van streefcijfers in een periode waarin de gevolgen van deze maatregelen op het inburgeringsstelsel nog onduidelijk waren, was niet opportuun. Gelet op de aanbeveling van uw Rekenkamer zullen de komende periode de gesprekken met gemeenten over streefcijfers weer worden hervat.

Wij onderschrijven het belang van landelijke registratie van opleiding en werkervaring van inburgeraars om daarmee vast te kunnen stellen of inburgeraars op termijn hun potentieel goed benutten. Gemeenten verzamelen hierover informatie tijdens de brede intake. Wij gaan in gesprek met gemeenten om na te gaan wat er mogelijk is om deze gegevens op te nemen in de Statistiek Wet inburgering zonder dat de administratieve lasten hierdoor te veel toenemen.

Arbeidsmarktpotentieel en combinatie werken en inburgering
[…] De inburgeringsplicht uit de Wi2021 en de arbeids- en re-integratieplicht uit de Participatiewet bestaan naast elkaar, versterken elkaar en hebben hetzelfde doel: mensen helpen deel te nemen aan de samenleving. […] Er kan, ook vanuit de Participatiewet, naast taalverwerving al worden ingezet op scholing, waarbij praktijkgerichte scholing en inburgering gecombineerd worden, met als doel participatie naar vermogen en duurzaam werk. Binnen de Wi2021 is de onderwijsroute erop gericht om inburgeraars, door het aansluitend aan de inburgeringsplicht volgen van een Nederlandse opleiding, goed voor te bereiden op het vinden duurzaam werk dat goed aansluit bij hun niveau. […] Om gemeenten meer handvatten te bieden om dit zo optimaal mogelijk te kunnen doen, heeft Divosa de afgelopen maanden een leeratelier georganiseerd over het thema samenloop Participatiewet en Wi2021. […]

[De bewindspersonen sommen maatregelen op om te stimuleren dat meer inburgeraars inburgering combineren met (betaald) werk]

De Rekenkamer doet de aanbeveling de eisen van 800 uur taal en 800 uur participatie in de Z-route te flexibiliseren en taalonderwijs op de werkvloer mee te laten tellen voor het behalen van een inburgeringsdiploma. In lijn met deze aanbeveling willen wij ook meer inzetten op taal op de werkvloer. Daarom wordt gekozen voor een vernieuwde invulling van de urenverplichtingen in de Z-route.

Aan inburgeraars in deze leerroute zal de mogelijkheid worden geboden om 200 uur praktijkgericht de taal te leren; zoals via reguliere (leer)banen, startbanen en duale trajecten in een Nederlandstalige werkomgeving. Deze 200 uur praktijkgerichte taal tellen mee voor de urenverplichting. […]

[De bewindspersonen sommen maatregelen op voor de aansluiting met de arbeidsmarkt.]

Vanuit het ministerie van SZW is eerder een pilot uitgevoerd voor een traineeship voor asielstatushouders. Op dit moment wordt gewerkt aan een vervolg op deze pilot, om asielstatushouders een plek te geven om zich binnen de rijksoverheid verder te ontwikkelen.

Benutten potentieel taalverwerving
[…] Wij onderschrijven het standpunt van de Rekenkamer dat het wenselijk is dat zo veel mogelijk inburgeraars via de B1-route en Onderwijsroute aan hun inburgeringsplicht voldoen en dat de instroom in de Z-route zo beperkt mogelijk is. […] Uit de Statistiek Wet inburgering 2021 van het CBS3 is af te leiden dat als er wordt afgeweken van de LBT-uitslag, inburgeraars vaker op een traject met een hoger taalniveau worden geplaatst dan andersom. Hoewel hieruit kan worden afgeleid dat gemeenten inzetten op het hoogst haalbare (taal)niveau van inburgeraars, delen wij met de Rekenkamer het feit dat het percentage inburgeraars in de Z-route hoger is dan voorzien. Om die reden gaan wij in gesprek met gemeenten om te bezien wat hier de grondoorzaken van zijn en óf, en zo ja op welke wijze, dit teruggebracht zou kunnen worden.

[De bewindspersonen sommen manieren op binnen de leerroutes van de Wi2021 die volgens hen maatwerk mogelijk maken.] […]

Tot slot
Nieuwkomers die de taal onvoldoende beheersen, hebben een kleinere kans duurzaam deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Inburgering verbetert hun taalvaardigheid en vergroot hun participatiekansen, waardoor hun kans op duurzame uitstroom uit de Participatiewet wordt vergroot. […] De bevindingen in uw conceptrapport sluiten in grote lijn ook aan bij de uitkomsten van eerder uitgevoerde onderzoeken naar de werking van de Wi2021. Het rapport van de Rekenkamer is hierop een waardevolle bijdrage.”

12.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister van SZW en de staatsecretaris Participatie en Integratie voor hun reactie. De tekortschietende prestaties van de wet zoals vastgesteld in dit onderzoek (lange wacht- en doorlooptijden, weinig statushouders op niveau of naar tekortsectoren, lager dan verwachte taalniveaus) vragen ons inziens meer urgentie, vaart en concrete stappen naar structurele oplossingen dan hetgeen nu in de bestuurlijke reactie staat verwoord.

Wij benadrukken dat bewindspersonen meer vaart kunnen zetten achter wets-aanpassingen en wijzigingen. Veel knelpunten zijn bekend, nu is handelen nodig. De aanvang van een nieuw kabinet is een goed moment voor de minister om nieuwe doelen en streefcijfers vast te stellen in afstemming met de Tweede Kamer, om vervolgens te beoordelen of de acties voldoende antwoord gaan zijn op de tekort-schietende prestaties van de wet. Het onbenutte potentieel voor zowel de mensen die het betreft als voor de Nederlandse maatschappij is groot.

De minister en de staatssecretaris menen dat de Participatiewet en de Inburgerings-wet elkaar versterken. Dat is niet onze bevinding. Tegelijk snel, betaald, én volwaardig participeren met een hoog taalniveau is voor gemeenten nauwelijks gelijktijdig te stimuleren. Deze onmogelijkheid constateerde de minister van SZW overigens ook zelf al in 2023 (Uitvoeringsbrief Inburgering 14 juli 2023).

De bewindspersonen nemen onze aanbeveling om te zorgen voor voldoende B2 niveau onderwijs niet over. Zij menen dat daar al genoeg mogelijkheden voor zijn. Dat is niet onze bevinding. In de Onderwijsroute is weliswaar B2 onderwijs mogelijk, maar daar neemt slechts 15% aan deel. Dat is de helft minder dan beoogd. Uit het eerste cohort van de nieuwe wet slaagden meer deelnemers met een B2 examen voor het inburgeringsdiploma , dan onder de vorige wet. Dat is vooruitgang, maar niet genoeg. Gezien het doel het ‘hoogst mogelijke taalniveau behalen’, bevelen wij B2 taalaanbod in de B1-route aan.

We waarderen het dat de bewindspersonen inzetten op het vergroten van het aanbod van weekend-, avond- en online taallessen. Dat staat meer maatwerk toe. De bewindspersonen adresseren echter niet het gebrek aan aanbod van fysieke taalles. Ook adresseren zij niet dat als asielstatushouders overdag snel aan het werk gaan, het moeilijk is tegelijk ook ‘het hoogste taalniveau’ te behalen. Wanneer gemeenten niet in taalverwerving of bijscholing voor asielstatushouders kunnen investeren, lopen zij het risico op ‘draaideurconstructies’.

Duidelijke keuzes zijn nodig. Als het doel van inburgering ‘participeren naar vermogen’ is, zoals de wet stelt, bevelen wij aan uit te gaan van het potentieel van asielstatushouders. Zonder dat blijft duurzame uitstroom uit de Participatiewet onrealistisch en arbeidspotentieel onbenut.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Deze bijlage bevat op hoofdlijnen een methodologische verantwoording van de kwalitatieve en kwantitatieve methoden die we hebben gebruikt in ons onderzoek.

Afbakening onderzoek

Naast statushouders vallen ook zogenaamde gezinsmigranten en 'overige migranten' onder de Wi2021 (zie voor uitleg bijlage 4). Naar gezinsmigranten en overige migranten deden wij geen onderzoek. Zij vormen namelijk een diverse groep, die om verschillende redenen en uit zeer verschillende landen naar Nederland gemigreerd zijn. Bovendien gelden voor hen andere regels dan voor asielstatus-houders: zij moeten hun inburgeringstraject zelf betalen en gemeenten hebben minder uitvoeringstaken voor hen in de Wi2021.

Eén van de inburgeringsprogramma's valt buiten de scope van dit onderzoek: de onderwijsroute. Deze is bedacht om jongeren voor te bereiden op hun instroom in het Nederlandse onderwijs. Gezien onze focus op (betaald) werk onderzochten we de overige 2 leerroutes: de B1-route en de Z-route.

We deden voor dit onderzoek data-analyses met microdata over de jaren 2022, 2023 en 2024. Dat leverde informatie over de arbeidsdeelname en verloop van inburgeringstrajecten van statushouders die in deze periode inburgeringsplichtig werden.

.

We relateerden de bevindingen uit de praktijk aan een analyse van de beleidstheorie. Zo brachten we in kaart hoe de opzet van de wet en het aanpalende beleid in de praktijk uitwerken. We onderzochten ook de EU wet- en regelgeving, de financiering van het inburgeringsstelsel en de opzet en het gebruik van het lerend stelsel. Dat deden we op basis van interviews, documenten en notulen.
Wij onderzochten de Wi2021 vanaf het moment dat de gemeente deze uitvoert. Uiteraard is de periode die statushouders in Nederland doorbrengen vóór vestiging in een gemeente ook van grote invloed op hun arbeidsparticipatie. Daar waar relevant en beschikbaar in openbare bronnen hebben we dan ook kwantitatieve gegevens over deze periode opgenomen.

Kwalitatieve dataverzameling

Selectie focusgemeenten

We selecteerden 3 gemeenten voor ons kwalitatieve onderzoek. In deze gemeenten spraken we alle partijen die de Wi2021 uitvoeren: een selectie van statushouders, gemeenteambtenaren op verschillende niveaus, werkgevers, brancheorganisaties, taalscholen en aanbieders van inburgeringstrajecten.

De 3 gemeenten zijn gekozen uit een lijst van in totaal 24 gemeenten op basis van literatuuronderzoek en een rondvraag bij 5 landelijke instanties. De gemeenten zijn ten eerste geselecteerd op de naam die zij hebben in het welwillend staan tegenover het begeleiden van statushouders. Het zijn gemeenten die voortvarend inburgerings-beleid uitvoeren en die daarbij specifiek aandacht besteden aan het aan het werk helpen van statushouders.

Wij hebben gemeenten geselecteerd die niet tot de G4 behoren. Nederland heeft namelijk veel meer kleinere gemeenten dan grotere. Ongeveer 60% van de gemeenten heeft 40.000 of minder inwoners (CBS, 2024b). We selecteerden de gemeenten op verschillende grootte: we onderzochten een G40 gemeente, een (net aan) G100.000-plus gemeente en een uitgestrekte (net aan) G30.000 plus gemeente.

Daarnaast letten we op de geografische spreiding: we selecteerden gemeenten in het westen, oosten en zuiden van het land. Door betrokkenen in gemeenten aan de grenzen van ons land te spreken, kregen we een indruk van de uitdagingen die specifiek zij ondervinden. Zoals het gebrek aan openbaar vervoer, de noodzaak tot samenwerking met andere gemeenten en lokaal taalgebruik. Ook hebben we de 3 gemeenten gekozen op basis van hun verschillende vormen van inburgeringsbeleid.

Daarbij besteden 2 gemeenten in regionaal verband aan en 1 niet, en 1 gemeente kent zeer veel inburgeringsaanbieders, de andere een kleiner aantal en de derde slechts 1. Verder verschillen de gemeenten in politieke oriëntatie van de inwoners. Die was bij de verkiezingen in 2024 respectievelijk GroenLinks-PvdA, CDA/PVV en PVV/Lokale partij. Ook verschilden de gemeenten in sociaal-demografische opbouw van inwoners.

In deze focusgemeenten spraken we met alle betrokken partijen die de B1- en Z-route uitvoeren of daaraan deelnemen: statushouders, gemeenteambtenaren op verschillende niveaus, maatschappelijke begeleiders, taalscholen, vrijwilligers-organisaties en aanbieders van inburgeringstrajecten. We spraken ook met werkgevers van statushouders in deze gemeenten. Door met alle betrokken partijen in dezelfde gemeente te spreken kregen we een compleet beeld van wat de uitvoering van de wet betekent en wat het mogelijke effect is. Deze aanpak heeft onder andere het voordeel dat per gemeente het 'hoor en wederhoor' principe zorgvuldig geborgd is. Ook brengt deze aanpak meerdere knelpunten in kaart, die uiteraard per partij en per gemeente verschillen.

Naast de 3 focusgemeenten spraken we met klantmanagers en beleidsmedewerkers van nog 10 andere gemeenten, uit de provincies Zeeland, Friesland, Zuid-Holland, Noord-Holland, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Brabant. Van deze 10 gemeenten spraken we (ook) medewerkers in een focusgroep, waarvoor zij naar ons kantoor in Den Haag kwamen. Dit waren klantmanagers en beleidsmedewerkers van 5 kleinere en middelgrote gemeenten uit Zeeland, Friesland, Noord-Holland, Gelderland en Flevoland. We kozen voor een zo groot mogelijke spreiding over het land, waarbij ook deze gemeenten door meerdere landelijke partijen als 'succesgemeente' waren aangeduid.

Onze redenatie is dat als deze 'succesgemeenten' tegen belemmeringen aanlopen in het inburgeringsstelsel, dat waarschijnlijk meer informatie geeft over knelpunten dan onderzoek bij gemeenten die inburgeringsbeleid minder als een prioriteit zien. Door in 3 gemeenten alle betrokkenen te spreken die met inburgering te maken hebben, kregen we in ieder van deze gemeenten een zo volledig mogelijk beeld van de uitvoering. Het principe van 'hoor en wederhoor' is zo zorgvuldig geborgd. Knelpunten kregen we van verschillende kanten in beeld. Daarnaast gaven betrokkenen ons soms ook mee dat zij zich door deze aandacht gehoord voelden. Het gaf ons bovendien informatie over de onderlinge dynamiek tussen de verschillende partijen. Die was soms gespannen (geweest), met name door de verschillende eisen op zowel taalverwerving als werkbegeleiding die de Participatiewet en de Inburgeringswet stellen.

Selectie inburgeraars

In de 3 focusgemeenten hebben we steeds de (hoofd)aanbieder van inburgeringstrajecten gevraagd om in contact te komen met asielstatushouders die deelnemen aan de B1- en de Z-route. Het kostte de inburgeringsaanbieders moeite om asielstatushouders bereid te vinden aan het onderzoek deel te nemen. Hun programma zat zeer vol met taalles, vrijwilligerswerk en zorg voor kinderen. Een aanbieder die voorstelde een deel uit het programma te vervangen door ons gesprek, zag daar uiteindelijk van af. De voorbereidingen voor de examens gingen voor. Wij spraken in iedere gemeente een groep asielstatushouders gedurende ongeveer 3 uur.

In 2 gemeenten hebben we met een Arabischtalige groep gesproken. Het merendeel van de asielstatushouders in Nederland spreekt momenteel Arabisch en we wilden een homogene taalgroep samenstellen zodat vertalingen het gesprek niet (teveel) zouden belemmeren,. In de ene gemeente ging het om 2 deelnemers in de Z-route in een apart gesprek en 4 deelnemers in de B1-route in een ander gesprek. In de andere gemeente ging het om 2 deelnemers in de Z-route en 5 deelnemers in de B1-route in 1 gezamenlijk gesprek. Een van onze collega's bij de Rekenkamer heeft deze gesprekken voor ons vertaald en zowel schriftelijk als mondeling aan de deelnemers ter controle voorgelegd.

In de 3e gemeente hebben we gevraagd om een groep Turkse asielstatushouders te mogen spreken. Deze nationaliteit is namelijk momenteel de op een-na-meest voorkomende, na de Syrische. De inburgeringsaanbieder van deze gemeente liet ons weten nauwelijks Turkse deelnemers in de Z-route te hebben. Wij hebben in deze gemeente dan ook met 4 deelnemers in de B1-route gesproken. Een Turkssprekende administratief medewerker van de aanbieder heeft het gesprek voor ons vertaald, ter plaatse. Het gespreksverslag is vertaald door de dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Wij hebben voor alle gesprekken met asielstatushouders gekozen voor een tolk die ofwel ons en ons werk kent, ofwel de deelnemers, om de kans op mogelijke vertaalproblemen zo klein mogelijk te houden.

Daarnaast spraken we een deelnemer van de B1-route samen met zijn zus en haar man, die allen in het westen van het land wonen. De zus en haar man zijn zelf onder de oude wet ingeburgerd en vertaalden het gesprek voor ons naar het Nederlands.

We spraken in totaal 5 vrouwen en 13 mannen, in de leeftijd van eind 20 tot eind 50. Gezien onze focus op het begeleiden naar werk spraken wij geen asielstatushouders die aan de onderwijsroute deelnemen.

Selectie werkgevers

Wij vroegen gemeentemedewerkers en inburgeringsaanbieders in de focusgemeenten om ons in contact te brengen met werkgevers. We wilden graag spreken met werkgevers die medewerkers die onder de huidige inburgeringswet vallen in betaalde dienst hebben. Dat bleek erg moeilijk: met zeer veel inzet hebben we in de ene gemeente 3 werkgevers gesproken (een klimpark, een metaalverwerkingsbedrijf en een sociale onderneming in onder andere constructie), in de andere gemeente een metaalverwerkingsbedrijf en in de derde gemeente een glaszetter. Daarnaast spraken we met 2 grote landelijke bedrijven, waarvan 1 in de energievoorziening, en met 5 landelijke bemiddelings- en detacheringsbureaus, waarvan 2 in IT gespecialiseerd en 1 in techniek. Een lokale of landelijke partij in de zorg, zoals we van plan waren, hebben we niet gesproken.

Methode

Vanzelfsprekend zijn de geselecteerde gemeenten in ons onderzoek niet representatief voor alle gemeenten in Nederland. De bevindingen uit de gesprekken die we in deze gemeenten hebben gevoerd zijn dat wel. We hebben deze namelijk geverifieerd met bevindingen uit ander kwalitatief en kwantitatief onderzoek, gesprekken met landelijke partijen en een focusgroep. Ook spraken we per gemeente en landelijk zeer veel partijen, waarvan sommigen meerdere keren.

We maakten bij onze interviews gebruik van semigestructureerde vragenlijsten, waarbij we de vragen aanpasten op de gesprekspartner en daarnaast ook steeds dezelfde vragen stelden. Onderdeel van deze vaste vragen waren de mening over de regie bij de gemeenten, de mening over het doel *zo snel mogelijk volwaardig meedoen, liefst betaald,* en de mening over het doel het hoogst mogelijke taalniveau behalen. Ook vroegen we elke gesprekspartner die ervaring had met de voorgaande wet naar de verschillen tussen de wetten. Verder vroegen we structureel naar wat de gesprekspartner aan de wet- en regelgeving zou verbeteren.

De focusgroep met medewerkers van 5 gemeenten was bedoeld ter verificatie van de bevindingen die we bij de 3 focusgemeenten hadden opgehaald en ter aanvulling van het perspectief van deze gemeenten. Wij legden klantmanagers en beleidsmedewerkers van deze gemeenten op de 3 thema's regie, taal en snel volwaardig meedoen (anonieme) citaten voor uit ons onderzoek. Citaten die wij representatief vonden voor onze bevindingen tot dan toe, met een uitleg daarbij. We vroegen de deelnemers of zij deze bevindingen herkenden of niet, en of zij aanvullingen of andere inzichten hadden. Ook vroegen we ze hoe volgens hen inburgeringsbeleid op wetsniveau verbeterd kan worden.

Ook asielstatushouders spraken we in groepsverband, zodat zij op elkaar konden reageren en elkaars ervaringen konden aanvullen vanuit hun verschillende perspectieven. Door groepen samen te stellen met mensen die dezelfde taal spraken, konden zij niet alleen op onze vragen reageren, maar ook onderling reflecteren op inburgeringsbeleid. Wij hebben al onze gesprekspartners toegezegd dat we hun informatie vertrouwelijk en niet herleidbaar in het rapport opnemen. Alle citaten in dit rapport zijn eerst nog eens ter akkoord aan hen voorgelegd, en na akkoord anoniem en niet-herleidbaar opgenomen. We spraken voor dit onderzoek in ongeveer 100 gesprekken met ongeveer 250 personen. Met een aantal van hen spraken we meerdere keren.

Beperkingen data

Door onze focus op 'succesgemeenten' zullen belemmeringen voor asielstatus-houders in gemeenten die inburgering minder als prioriteit zien, minder aan bod zijn gekomen in dit onderzoek. Ook is een zeer beperkt aantal deelnemers aan de Z-route aan het woord geweest in ons onderzoek. Dit heeft verschillende redenen:

- Onze selectie van gemeenten: bij enkele van deze 'succesgemeenten' worden relatief minder statushouders in de Z-route geplaatst.
- Onze selectie van inburgeraars: Turkstaligen zijn relatief meer in de B1-route vertegenwoordigd, omdat zij meer in de gelegenheid waren hoger onderwijs te volgen en om politieke redenen zijn gevlucht dan mensen uit landen die door oorlog zijn verwoest of die daar geen onderwijs konden volgen.
- Het programma in de Z-route: doordat deze deelnemers verplicht zijn 1600 uren te volgen, hadden zij minder tijd over voor een gesprek met ons dan deelnemers aan de B1-route.

Ondanks onze pogingen om in ieder geval bij de focusgemeenten een volledig beeld te krijgen van alle betrokkenen bij inburgeringsbeleid, is dat dus niet geheel gelukt. Wij zijn bijvoorbeeld ook niet met directe projectleiders van asielstatushouders bij vrijwilligerswerk in gesprek gegaan en hebben niet met werkgevers gesproken die wel asielstatushouders zouden willen aannemen, maar niet goed weten hoe.

Analyse

Over de 3 focusgemeenten hebben we ieder een samenvatting van de bevindingen opgesteld. Deze samenvatting bestaat uit 2 delen:

- De context waarin de gemeente zich bevindt, zoals de kenmerken van de arbeids-marktregio, of het een krimpgemeente is en wat de bevolkingssamenstelling is, wat de samenwerkingsverbanden op inburgeringsbeleid zijn.
- De samenvatting van de ervaringen ter plaatse op hoofdlijnen.

Voor de analyse van de gegevens in de hoofdstukken die de praktijk beschrijven hebben we daarnaast de gespreksverslagen op topic doorzocht. Voor specifiek gemeenten hebben we hier apart een overzicht voor gemaakt op hun beleid op vroege start, belegging regie, taalonderwijs, invulling Z-route, gebruik SPUK en/of aanvullende middelen, maatwerk voor jongeren en toeleiding naar duurzaam werk (bijvoorbeeld door inkoop B2 onderwijs, toestaan opleiding/stage met behoud uitkering, etc.).

Bronnenonderzoek

Voor dit onderzoek analyseerden we 25 verslagen met de notulen van het breed overleg, het stelseloverleg en het schakeloverleg die plaatsvonden tussen januari 2022 en mei 2024. Hiermee onderzochten we of signalen vanuit deelnemers en de onderzoeken in het lerend stelsel gedeeld, opgevolgd en geduid werden en kregen we zicht op de manier waarop dit werd gedaan. Tevens namen we kennis van de onderzoeken en monitoring in het kader van Monitoring & Evaluatieplan. Op basis van beleidsdocumenten van SZW, maakten we een organogram dat we verifieerden en aanvulden in gesprek met SZW-medewerkers om zicht te krijgen op het doel en onderlinge verhoudingen in het lerend stelsel.

Kwantitatieve dataverzameling

Dit onderzoek richt zich op alle asielstatushouders die onder de Wet inburgering 2021 (Wi2021) vallen. Voor het kwantitatieve deel maken we gebruik van openbare data en microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het gebruikte microdatabestand betreft de Statistiek Wet Inburgering 2022 tot en met 2024. Dit bestand bevat gegevens over alle personen die in de periode 2022–2024 inburgeringsplichtig waren onder de Wi2021, inclusief achtergrondkenmerken, informatie over de asielprocedure en gemeentelijke gegevens (bijvoorbeeld vestigingsdatum, verplichtingen en inburgeringstrajecten).

Daarnaast is het databestand aangevuld met aanvullende bronnen:

- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO): onder andere uitslagen van deelexamens, diploma's en opleidingsniveau, hoogst behaalde taalniveaus en gevolgde cursussen.
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA): informatie met betrekking tot voorinburgeringstrajecten.
- Huishoudens- en woondatabase: gegevens over huishoudsamenstelling, positie binnen het huishouden en gemeentelijke kenmerken.
- Arbeid en uitkeringen: informatie over uitkeringen, beschutte werkplekken, participatieplaatsen, arbeidssituatie, aantallen banen, dienstverband en salaris.

- Alle data worden onder strikte voorwaarden verwerkt in een beveiligde CBS-omgeving en zijn uitsluitend toegankelijk voor geautoriseerde onderzoekers.

In de analyses worden alle asielmigranten meegenomen die in de periode van 1 januari 2022 tot en met 1 januari 2025 op enig moment inburgeringsplichtig waren onder de Wi2021. In de onderliggende databestanden wordt onderscheid gemaakt tussen asiel-, gezins- en overige migranten. Dit onderzoek beschrijft uitsluitend de groep asielmigranten. Daarnaast wordt er gekeken naar personen in de leeftijds-categorie 18 tot en met 67 jaar.

Omdat diverse statistieken afhankelijk zijn van het meetmoment, wordt gebruik-gemaakt van het laatste beschikbare peilmoment van elk kalenderjaar. Dit betekent dat statistieken doorgaans betrekking hebben op de situatie per 31 december van het betreffende jaar. Indien gegevens op deze datum niet beschikbaar zijn, wordt het eerste voorafgaande meetmoment in hetzelfde kalenderjaar gehanteerd.

Voor de berekening van de gemiddelde wachttijden zijn statushouders die zijn ontheven, vrijgesteld of waarbij de inburgeringsplicht is komen te vervallen buiten de populatie gelaten, tenzij zij een start brede intake en/of een PIP hebben. Personen die als gezinshereniger of gezinsvormer bij een asielmigrant horen, zijn in het CBS dashboard opgenomen onder de groep asielmigranten. Voor personen met een onbekende brede intake datum of een PIP-datum voor de brede intake datum kan geen termijn worden bepaald. Ook statushouders met een PIP dat is vastgesteld tijdens het verblijf in een COA-opvanglocatie zijn niet meegenomen in de berekening.

Bijlage 2 Conclusies, aanbevelingen en reacties

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties
Behalen doelen niet aannemelijk	Benut het lerend stelsel voort-varender: stuur sneller bij op door de uitvoering gesignaleerde signalen	Met de ketenpartners zal worden besproken hoe zij beter op de hoogte kunnen worden gehouden van de voort-gang in de opvolging van signalen.
Streefwaarden ontbreken	Formuleer integrale streefwaarden met duidelijke en realistische doelen voor zowel inburgerings-beleid als de samenhang met de Participatiewet	Gelet op de aanbeveling van uw Rekenkamer zullen de komende periode de gesprekken met gemeenten over streef-cijfers weer worden hervat.
Gegevensregistratie ontbreekt	Registreer eenduidig opleidings-niveau en werkervaring	Wij gaan in gesprek met gemeenten om na te gaan wat er mogelijk is om deze gegevens op te nemen in de Statistiek Wet inburgering zonder dat de administratieve lasten hierdoor te veel toenemen.
Integraal beleid en realistische doelen ontbreken	Maak duidelijke en realistische keuzes over het doel van inburgering in samenhang met relevant beleid bij de ministers van SZW, AenM en VRO.	• SZW is als ketenpartner betrokken bij de ontwikkelingen op het terrein van asiel en migratie. • Inzet op het programma voorinburgering en de vroege start. • Invoering van een reiskostenvergoeding voor asielstatushouders die vanaf de op-vang aan het inburgeringstraject bij hun gekoppelde gemeente beginnen. Ook wordt de inburgerings-termijn verlengd voor asielstatushouders die al vanuit de opvang aan inburgering beginnen.
Potentieel blijft onbenut	Zet in op taalverwerving en opleiding, bijvoorbeeld met behoud van uitkering. Laat de W12021 voorgaan op de Participatiewet.	Doordat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beide wetten, hebben zij de mogelijkheid om deze vanuit een integrale aanpak te verbinden en af te stemmen op de mogelijkheden en situatie van de inburgeraar.
Hoogste taalniveau behalen kan beter gestimuleerd worden	Biedt B2 taalniveau aan.	Het behalen van B2-examens is vooral de eigen verantwoordelijkheid van asielstatus-houders.
Meer deelnemers dan verwacht in route met weinig perspectief	Stuur op minder deelname in de Z-route en biedt Z-route deelnemers perspectief, bijvoorbeeld door B1-entree en praktijkopleidingen.	Wij gaan in gesprek met gemeenten om te bezien wat hier de grond-oorzaken van zijn en óf, en zo ja op welke wijze, dit terug-gebracht zou kunnen worden.
Gemeentelijke regie en aanbod maatwerk is beperkt	Flexibiliseer eisen aan 800 uur taal en 800 uur 'participatie' in de Z-route. Overweeg onderzoek naar de mogelijkheden om taalaanbod uit te breiden.	In lijn met deze aanbeveling willen wij ook meer inzetten op taal op de werkvloer. Daarom zal aan inburgeraars in de Z-route de mogelijkheid worden geboden om 200 uur praktijkgericht de taal te leren; zoals via reguliere (leer)banen, startbanen en duale trajecten in een Nederlandstalige werk-omgeving. Deze 200 uur praktijkgerichte taal tellen mee voor de urenverplichting.

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties
Aansluiting arbeids-markt mist	Overweeg een wetswijziging waardoor taalles op de werkvloer meetelt voor de inburgerings-vereisten. Neem statushouders bij het Rijk aan.	Een vervolg op een pilot voor een traineeship voor asielstatushouders bij de rijksoverheid wordt ontwikkeld.

Bijlage 3 Bronnen

aanvalsplantechniek.nl
coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting
coa.nl/nl/koppelingen
ind.nl/nl/na-uw-aanvraag/beslistermijnen#beslistermijn-per-aanvraag
ind.nl/nl/nieuws/
ind-jaarcijfers-2024-meer-dwangsommen-door-meer-juridische-procedures
internetconsultatie.nl/wijzigingregelinginburgering2021/reacties
maatwerkvoormensen.nl
reache.org.uk
werkenbij.amsterdam.nl

ACVZ (2019). *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid.*
ACVZ (2021). *Van asielzoeker naar Zorgverlener. Arbeidsdeelname van asielmigranten in de zorgsector.*
AM (voorheen ACVZ) (2025). *Talenten benutten. Het onbenutte arbeidspotentieel van migranten.*

AEF (2019). *Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel.* Utrecht. Referentie-nummer GV533.

Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013.*
Algemene Rekenkamer (2023). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers.*

BAMF (2025). *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2024.*

Bundesärztekammer (2024). *Ärztestatistik zum 31. Dezember 2024. Bundesgebiet gesamt*.

Blik op werk (2023). *Onderzoek naar het tekort aan NT2-docenten en het gebruik van de uitzonderingsmaatregelen. Een integraal rapport.*
Blik op werk (2024). *Hoe groot kan de klas? Over de relatie tussen groepsgrootte en de kwaliteit van het NT2-onderwijs. Een onderzoek vanuit het perspectief van NT2-docenten.*

CBS (2017). *Perspectief op Nederlanderschap: het effect van de snelheid van naturalisatie. Bevolkingstrends 2017-1.*
CBS (2023). *Verdeling werk en zorg tussen vaders en moeders vaak anders dan gewenst.*
CBS (2024a). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2023.*
CBS (2024b). *Voorlopige bevolkingsaantallen per gemeente.*
CBS (2025a). *Werk steeds vaker belangrijkste inkomstenbron voor statushouders.*
CBS (2025b). *Dashboard CBS Statistiek Wet Inburgering (SWI).*
CBS (2025c). *Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024.*
CBS Bevolking op 31 december 2025, immigranten niet-EU/EFTA, migratiemotief: https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85904NED.

Commissie sociaal minimum (2023a). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum.* Rapport I, 30 juni 2023.
Commissie sociaal minimum (2023b). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport II, 28 september 2023.

CPB (2019). *Certificering raming nieuwe inburgeringswet.*
CPB/SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt.*

De Beleidsonderzoekers (2021). *Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet inburgering 2021. Synthesestudie VOI-pilots Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet Inburgering 2021.* Leiden: De Beleidsonderzoekers. Projectnummer P02019.

De Specialist (13 april 2023). *"Artsenopleidingen (12.000 euro per jaar) een van de duurste".*

Divosa (6-2-2025). *Werkgevers blij met statushouders op de werkvloer: 'Personeelstekort? Nog nooit last van gehad.'*

Eerste Kamer (2018). Kamerstuk vergaderjaar 2017-2018, 34 584 nr. I.

Entzinger, H. (2022): '*Inburgering: hordenloop of maatschappelijke investering?' Essay ter gelegenheid van ACVZ-Webinar 'Ingeburgerd, ingebed?'* 10 februari 2022 Fact sheet Adviesraad Migratie juni 2025.

ESB (2016). *Snelle naturalisatie bevordert kans op baan.*

Groenendijk, C. A., de Hart, B., & van Oers, R. (2021). *Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland.* Nederlands Juristenblad, 2021(33), 2722-2732. Artikel 20212475.

Hoofdlijnenakkoord kabinet-Schoof (2024). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB. Hoop, lef en trots*.

IAB (2023). *Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich*. Nr. 13.

Inspectie JenV (2025). *Inburgering van statushouders die langdurig in de asielopvang verblijven.*

Minister van AenM (2024). *Meerjaren Productie Prognose Verwachtingen voor de toekomst voor de instroom, doorstroom en uitstroom van verschillende onderdelen van de migratieketen 2024-2*.

Minister van JenV (2023). *De Staat van migratie 2023*.
Minister van JenV (2024). Kamerstuk 36 613, nr 5, vergaderjaar 2024–2025 VI *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met Miljoenennota).*
Minister van JenV (2025). Tweede Kamer 2025, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 VI, nr. 1. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025.

Minister van SZW (2018). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 32824 nr. 223.
Minister van SZW (2020). *Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wet Inburgering 2021.*
Minister van SZW (2022a). Kamerbrief 15 april 2022, *Stand van zaken verbeterplan wet Inburgering 2013 en enkele zaken omtrent de Wet Inburgering 2021*, 2022-0000094942.
Minister van SZW (2022b). *Plan van Aanpak Monitoring & Evaluatie Wet inburgering 2021.*
Minister van SZW (2022c). Kamerbrief, 29 september 2022, 32 824, nr. 376.
Minister van SZW (2022d). *Uitvoeringsbrief Inburgering 20 december 2022.*
Minister van SZW en ketenpartners (2022e). *Ketenplan Inburgering 2022-2025. Samen sterk voor de inburgeraar.*
Minister van SZW (2023a). *Verzamelbrief Inburgering 6 april 2023.*
Minister van SZW (2023b). *Uitvoeringsbrief Inburgering 14 juli 2023*.
Minister van SZW (2023c). Kamerbrief, 19 september 2023, *Borging van de onderwijsroute binnen het inburgeringsstelsel.*

Minister van SZW (2023d). *Uitvoeringsbrief Inburgering 20 december 2023.*
Minister van SZW (2024a). Kamerbrief: *Toezegging aan het lid Podt over waar de Wet inburgering 2021 (inburgeringsplicht) en de Participatiewet (betaald werk) schuren en met oplossingsrichtingen te komen als dit nodig is 29 januari 2024*; 32824, nr. 409
Minister van SZW (2024b). *Uitvoeringsbrief Inburgering 24 juni 2024.*
Minister van SZW (2025a). Kamerbrief, 7 februari 2025, *Actieagenda Integratie en de Open en Vrije Samenleving* 2025-0000027405.
Minister van SZW (2025b). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 740 XV, nr. 1.

Minister van VROM (2007). *Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland,* gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 31143, nr. 1.

Movisie (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders.*
Movisie (2024a). *Wat werkt bij de aanpak van armoede.*
Movisie (2024b). *Ervaren draagvlak en weerstand bij inwoners rond de huisvesting van vergunninghouders. Verkenning onder Nederlandse gemeenten.*

Nationale ombudsman (2018). *Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering.*
Nationale ombudsman (2022). *Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum.*

Odé, A., & J. Dagevos (2018). *Statushouders aan het werk.* Mens En Maatschappij, 92, p. 447–468.

OECD (2016). *How are Refugees Faring on the Labour Market in Europe?*

Open Embassy (2022). *Perspectief van nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn op werk. 16 oplossingsrichtingen.*
Open Embassy/Regioplan (2023). *Inburgeren door de ogen van nieuwkomers. Onderzoek naar het perspectief van inburgeraars voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*
Open Embassy/Regioplan (2024). *Uitkomsten 2023 – 2024 Onderzoek perspectief inburgeraars.*
Open Embassy/Regioplan (2025). *Onderzoek perspectief Inburgeraars. Uitkomsten 2024-2025.*

persberichtrotterdam.nl 2023: *Leerwerktrajecten voor nieuwe Rotterdammers: 21 statushouders aan het werk bij de gemeente Rotterdam*. 20-09-2023.

Pharos (2016). *Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning*.

Postmes, J.J. & R.L. Rolim Medeiros (2023). *Respected physician in Syria, unemployed refugee in the Netherlands: An analysis of the integration of Syrian refugees with a medical degree in the Dutch medical field.* Social Science & Medicine Volume 323.

Raad van State (2025). *Uitspraak 202107906/2/V6.* ECLI:NL:RVS:2025:3087.

Raad voor Openbaar Bestuur (2019). *Brief advies wetsvoorstel inburgering 12 augustus 2019 aan het ministerie van SZW*.

Radar Advies (2024). *Meedoen. Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021. Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021.*

Regioplan (2015). *De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen.* Regioplan: Amsterdam.
Regioplan (2018). *Toeleiding statushouders naar de onderwijsroute.*
Regioplan (2020). *Quickscan Arbeidsparticipatie van hoogopgeleide vluchtelingen Een vergelijking tussen Nederland en andere Europese landen.* Publicatienr. 19197.

SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.*
SCP (2021). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*.
SCP (2025). *De krapte als kans. Werkgevers over deeltijd- en flexwerk in het licht.*

SER (2021). *Werken zonder armoede. Verkenning.*
SER (2022). *Statushouders en werk. Een praktische gids.*

SEO Economisch onderzoek (2024). *Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen.*

Significant (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013.*

Significant Public (2024). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Thema: samenwerking. Derde meting.*
Significant Public (2025). *Implementatie Ontwikkelpad kinderopvang in vijf arbeidsmarktregio's. Eindrapportage.*
Significant Public (2025). *Kwalitatief onderzoek tweede fase wet inburgering 2021. Eindrapportage.*

Staatssecretaris van JenV (2024). Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32824, nr. 430.

Tagesschau (19-01-2024). *Einbürgerung wird vereinfacht – Bundestag verabschiedet Reform.*
Tagesschau (23-08-2023). *Schnellere Einbürgerungen – wo die Haken sind.*

Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid (2004). *Bruggen Bouwen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28689, nr. 9.

Tweede Kamer (2005). *Wet inburgering 2007, Memorie van Toelichting,* Kamerstukken II 2005/06, 30308, nr. 3.
Tweede Kamer (2021). Vergaderjaar 2020–2021, 32824 nr. 341.
Tweede Kamer (2022a). Vergaderjaar 2022–2023, Kamervragen (aanhangsel) nr. 64.
Tweede Kamer (2022b). Vergaderjaar 2022-2023, 32824 nr. 373.
Tweede Kamer (2022c). Vergaderjaar 2022–2023, 36200 VI nr. 26.

UAF, VNG en Divosa (2017). *Geef de regie op inburgering aan gemeenten.*

Uitspraak van het HvJ EU van 4 februari 2025 in zaak C-158/23, Keren. ECLI:EU:C:2025:52.

Verwey Jonker i.s.m. KIS en Pharos (2019). *De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders. Naar een optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringsstelsel.*

Verwey Jonker (2021). *Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'*: E*valuatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, Thema Ontzorgen,* 16 september 2021.

VNG en Divosa (2020). *Internetconsultatie betreffende het ontwerp Besluit naturalisatietoets 2021.*
VNG (20 november 2024). B*egrotingsdebat Justitie en Veiligheid.*

VNG (7 mei 2024). *Geen vergoeding voor extra uitvoeringskosten inburgeringswet*.

WRR (1989). *Allochtonenbeleid*.
WRR/SCP/WODC/Regioplan (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*.

Bijlage 4 Afkortingen

AEF	Andersson Elffers Felix
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken (nu AM)
AM	Adviesraad Migratie (voorheen ACVZ)
AenM	(ministerie van) Asiel en Migratie
AMIF	Asiel, Migratie en Integratiefonds
azc	Asielzoekerscentrum
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
DTZ	Deutsch-test für Zuwanderer
ESB	Economisch-Statistische Berichten (economievakblad)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
JenV	(ministerie van) Justitie en Veiligheid
KIS	Kennisplatform Inclusieve Samenleving
KNM	Kennis van de Nederlandse Maatschappij
LBT	leerbaarheidstoets
MAP	Module Arbeidsmarkt en Participatie
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
NO	Nationale Ombudsman
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIP	Persoonlijk Inburgeringsplan
PVT	participatieverklaringstraject
SER	Sociaal Economische Raad
SPUK	Specifieke uitkering
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRO	(ministerie van) Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WRR	Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid

Bijlage 5 Begrippen Wi2021

Asielstatushouder, statushouder
Persoon aan wie een land op basis van een asielaanvraag de status van erkend vluchteling toekent. In Nederland krijgt deze persoon momenteel een tijdelijke verblijfsvergunning voor maximaal 5 jaar.

Asielmigrant
Volgens de definitie van het CBS een asielzoeker, statushouder of uitgenodigde vluchteling die is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister. Niet iedereen die een asielverzoek indient wordt in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven.

Asielzoeker
Persoon die op basis van internationale verdragen bescherming aanvraagt in een ander land dan het land van herkomst.

Divosa
Vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein voor kennisontwikkeling en uitwisseling op vraagstukken over werk en/of inkomen, schuldhulpverlening, integratie, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en onderwijs.

Financiële ontzorging
Gemeenten betalen inburgeraars in het eerste half jaar dat zij een bijstandsuitkering ontvangen voor hen onder andere de huur, zorgverzekering en gas, water en licht vanuit deze uitkering. Ook betaalt de gemeente de kosten voor de inburgering van inburgeraars, afgezien van reiskosten. Momenteel is een wetwijziging in voorbereiding waarin meer maatwerk is voorzien voor financiële ontzorging.

Gezinsmigranten
Personen met een nationaliteit anders dan die van een EU land, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland of Zwitserland die met een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd zich vestigen bij:

- een Nederlandse partner;
- een minderjarige kind/ (half) broer/zus/ ouder;
- of bij een partner die langer dan een jaar in Nederland woont.

De in Nederland gevestigde persoon is de referent. Die staat financieel garant en is verantwoordelijk voor de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verstrekt. Gezinsmigranten ouder dan 18 jaar zijn verplicht in het herkomstland een

Basisexamen inburgering op A2-niveau te behalen – met uitzondering van degenen van wie de referent een statushouder is. De gezinsmigrant is inburgeringsplichtig. Voor de kosten van deze inburgering kan de gezinsmigrant een DUO lening krijgen.

Huisvestingstaakstelling

Het Rijk bepaalt elk half jaar hoeveel statushouders elke gemeente moet huisvesten. Grotere gemeenten moeten meer nieuwe statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten. Elke maand verschijnt een overzicht van de realisatie van de actuele taakstelling. Onder 'vestiging in gemeente verstaan we in dit rapport niet alleen het betrekken van een woning maar ook tijdelijke gemeentelijke woonvormen zoals doorstroomlocaties.

Inburgeringsplichtig

Iedereen die:

- voor langere tijd naar Nederland komt (en niet tijdelijk voor werk of studie);
- uit een ander land dan de Europese Unie (EU), Liechtenstein, Noorwegen, IJsland of Zwitserland;
- tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd is;
- korter dan 8 jaar in Nederland woonde tijdens de leerplicht;
- en geen Nederlandse diploma's, certificaten of bewijsstukken van een bepaalde opleiding in de Nederlandse taal heeft.

Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) examen

Een toets over de Nederlandse samenleving van 45 minuten op de computer. Onderwerpen zijn onder andere Nederlandse gewoonten en gebruiken, het onderwijssysteem, de gezondheidszorg, huisvesting, geschiedenis en aardrijkskunde.

Leerbaarheidstoets

Deze toets bepaald of een leerroute op taalniveau B1, met mogelijkheid tot afschaling naar taalniveau A2, voor de inburgeraar haalbaar is. Als de uitkomst van de toets 'niet leerbaar' is wordt de inburgeraar in de Z-route geplaatst. Omdat tot nu toe meer inburgeraars de classificatie 'niet leerbaar' kregen dan verwacht, paste de minister van SZW samen met ketenpartners in 2023 de toets en informatie daarover aan.

Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

Programma met 8 thema's over werk en arbeidsmarkt. In de MAP doet de inburgeringsplichtige minimaal 40 uur aan praktijkervaring op. Gemeenten kunnen

maatwerk toepassen. Als een inburgeringsplichtige al kennis en vaardigheden heeft dan kan de gemeente beslissen om bepaalde onderdelen uit de MAP niet aan te bieden. Deze afspraken worden in het PIP genoteerd. Wanneer een inburgeringsplichtige al fulltime werkt dan mag dit meetellen voor de 40-urennorm.

Nareizigers

Bepaalde personen (zoals kinderen) voor wie statushouders, onder bepaalde voorwaarden, een aanvraag tot nareis deden binnen 3 maanden van verkrijgen van hun status. Zij hebben dezelfde rechten en plichten als statushouders. Ook personen voor wie statushouders na 3 maanden gezinshereniging aanvragen hebben dezelfde rechten en plichten. Voor deze personen moet de statushouder de procedure voor reguliere gezinsmigratie volgen (zie begrip 'gezinsmigrant').

Overige migranten

Onder overige migranten vallen

- vreemdelingen met een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsstatus;
- geestelijk bedienaren zoals imams, rabbijnen en kloosterlingen met een nationaliteit anders dan die van een EU land, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland of Zwitserland die met een verblijfsvergunning regulier zich in Nederland vestigen.

Overige migranten zijn inburgeringsplichtig onder dezelfde regelgeving als voor gezinsmigranten. Het is een zeer kleine groep: 400 van de in totaal 25.900 inburgeringsplichtigen waren overige migranten in 2022 (Minister van JenV, 2023). Vreemdelingen met een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsstatus zijn veelal kwetsbare migranten. Bijvoorbeeld mensen die na een vergunning voor een medische behandeling in Nederland blijven of alleenstaande minderjarige vluchtelingen die 18 worden en niet terug kunnen gaan naar het herkomstland.

Participatieverklaringstraject (PVT)

In het participatieverklaringstraject ondertekenen inburgeringsplichtigen sinds oktober 2017 verplicht een verklaring ondertekenen. Daartoe volgen zij minimaal een dagdeel met informatie over de Nederlandse democratie, de rechtstaat en sociale rechten zoals op zorg en onderwijs en de kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Gemeenten kunnen deze informatie laten aansluiten bij de lokale behoeften, overige trajecten of activiteiten en de specifieke behoeften van de inburgeringsplichtige. Wel moet de inleiding minimaal 1 activiteit of excursie bevatten waarin een kernwaarde naar de praktijk wordt vertaald.

Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)
Verplicht plan voor het leren van Nederlands in combinatie met (vrijwilligers)werk, studie of stage, opgesteld binnen 10 weken na inschrijving van de inburgeraar in de gemeente. Een inburgeringsplichtige die verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn aan diens inburgeringsplicht heeft voldaan, kan een boete krijgen. Het PIP bestaat uit: 1 van de 3 leerroutes, het PVT, KNM en de MAP. Het PIP kan tussentijds worden bijgesteld. De maximale termijn voor het schakelen tussen de leerroutes is anderhalf jaar, voor de onderwijsroute mag gedurende de gehele inburgeringstermijn geschakeld worden.

Stichting Blik op werk
Toetst of aanbieders van inburgeringscursussen in aanmerking komen voor het keurmerk inburgering. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute.

Uitgenodigde vluchteling
Vluchteling die door de UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) is geselecteerd en door een land, zoals Nederland, is uitgenodigd om zich daar te vestigen. Deze vluchteling wordt ook een ‘hervestiger’ genoemd.

Bijlage 6 Eindnoten

1. Een recente vergelijking met andere Europese landen is niet bekend. Volgens een OECD-onderzoek uit 2016 was de arbeidsparticipatie van vluchtelingen gemiddeld 10 jaar na het ontvangen van een verblijfsvergunning 56% (OECD, 2016). In Duitsland was de arbeidsparticipatie, van degenen die in 2015 een status toegekend kregen, 54% in 2021 (IAB, 2023).
2. Dit deed SEO in opdracht van werkgevers. Asielzoekers konden toen namelijk slechts maximaal 24 van de 52 weken werken, vanaf 6 maanden na aankomst. Dit terwijl ontheemde Oekraïners, die onder andere Europese regelgeving vielen, wel meteen na aankomst onbeperkt konden werken. De Raad van State oordeelde eind 2023 dat de 24-weken-eis in strijd is met de Europese Opvang-richtlijn. Inmiddels is de eis afgeschaft.
3. Statushouders kunnen namelijk onder voorwaarden gezinshereniging aan-vragen, binnen 3 maanden. Deze gezinsleden worden ´nareizigers´ genoemd. Als de IND deze aanvraag toekent, heeft het gezinslid dezelfde rechten en plichten onder de Wi2021 als de statushouder. Als statushouders na 3 maanden voor een gezinslid gezinshereniging aanvragen moeten zij aan de vereisten voor reguliere gezinshereniging voldoen. Dat betekent dat ze financiële garant moeten staan. Als de IND deze aanvraag toekent, vallen deze gezinsleden alsnog onder de Wi2021 in de categorie ‘statushouder’. Dit betreft 4.850 mensen in de periode 2022 t/m 2024, oftewel 7,5% van het totaal aantal statushouders.
4. Het is mogelijk dat dit aantal nog stijgt. Het aandeel migranten uit cohort 2022 dat hun diploma heeft laten waarderen eind 2024 (18%) is namelijk hoger dan het aandeel migranten uit 2023 (12%) en 2024 (5%). Dat komt doordat diploma-waardering maanden kan duren (CBS, 2025c).
5. Zie ook Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland*, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 31143, nr. 1
6. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning
7. Uitspraak van het HvJ EU van 4 februari 2025 in zaak C-158/23, Keren. ECLI:EU:C:2025:52. DUO heeft naar aanleiding van deze zaak tijdelijk boetes en leningen voor de groep asielstatushouders die inburgeren onder de Wi2013 stilgelegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 824, nr. 438).
8. https://vng.nl/nieuws/geen-vergoeding-voor-extra-uitvoeringskosten-inburgeringswet. https://vng.nl/sites/default/files/2024-11/20241114-brief-parlement-vng-position-paper-begrotingsdebat-j-en-v.pdf

9. Het CPB heeft in 2019 een certificering uitgebracht en beschouwt de onzekerheid van de inkoop van leerroutes als laag. Dit is gebaseerd op onder andere het AEF rapport uit 2019. Het CPB acht de gehele raming van de budgettaire effecten niet 'redelijk en neutraal', doordat de loonkosten voor gemeenten niet geraamd zijn op basis van de best beschikbare informatie. Ook kan het CPB voor de meeste onderdelen van de raming de mate van onzekerheid niet inschatten omdat in een 'substantieel volume' lagere regelgeving nog nadere eisen zullen worden gesteld aan onder andere de uitvoering door gemeenten (CPB, 2019).
10. Deze cijfers zullen nog veranderen als er meer data beschikbaar is. Niet alle statushouders van deze cohorten zijn namelijk al een vol jaar bij een gemeente ingeschreven (CBS, 2025b).
11. Voor het Integratie onderdeel van AMIF was in totaal € 39 miljoen beschikbaar bij de start van de programmaperiode 2021 t/m 2027. Van dit bedrag is nog € 22,4 miljoen over voor het tweede tijdvak. De gehonoreerde projecten vallen onder de thema's Duale trajecten en Ondersteuning bij activatie en participatie. In april 2025 staat het tweede aanvraagtijdvak open voor projecten op de volgende thema's: (1) duale trajecten, (2) online lessen in de inburgering, (3) het versterken van vaardigheden voor activatie en participatie, (4) arbeidstoeleiding van (kansrijke) asielzoekers en statushouders woonachtig op het azc die mogen werken. De projecten kunnen begin 2026 starten.
12. Begroting JenV (Minister van JenV, 2025); Financieel jaarverslag SZW 2024 (Minister van SZW, 2025b).
13. Minister van JenV, 2024. Kamerstuk 36 613, nr. 5, Vergaderjaar 2024–2025 VI Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met Miljoenennota) antwoord op vraag 95.
14. https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting
15. Deze is 6 maanden. Voor asielaanvragen voor bepaalde tijd die zijn ingediend voor 1 januari 2024 is de wettelijke beslistermijn 15 maanden. Vanaf 27 september 2022 is de wettelijke beslistermijn van 6 maanden tijdelijk verlengd met 9 maanden. Dit gold voor asielaanvragen waarvan de termijn van 6 maanden op 27 september 2022 nog niet voorbij was. En voor asielaanvragen die gedaan zijn tussen 27 september 2022 en uiterlijk 1 januari 2024. https://ind.nl/nl/na-uw-aanvraag/beslistermijnen#beslistermijn-per-aanvraag
16. Binnen 2 weken na het verkrijgen van de verblijfsvergunning wordt de statushouder gekoppeld aan een gemeente. Gemeenten hebben na de koppeling 10 weken de tijd om woonruimte te vinden. Zodra een woning beschikbaar is, heeft de statushouder 2 weken om te verhuizen. https://www.coa.nl/nl/koppelingen.

17. De gemiddelde wachttijd van de onderzochte groep van 64.775 Wi2021-statushouders in de jaren 2022 t/m 2024 is niet precies te berekenen. Dat komt omdat de wachttijden in 2023 en 2024 voor ongeveer 20% van de statushouders nog niet bekend zijn. Ook kunnen we de 23% statushouders die niet op een COA-locatie woonde, toen zij inburgeringsplichtig werden, niet uit de data filteren. Dit betreft onder andere jongeren die al in Nederland woonden toen zij inburgeringsplichtig werden. Verder hebben we geen gegevens over de wachttijd tussen asielaanvraag en toekenning van de asielstatus.
18. Dit betreft 23%, oftewel 11.740 mensen. Het zijn voornamelijk jongeren die op hun 18e inburgeringsplichtig werden, maar ook mensen die nooit in een azc woonden.
19. https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/september/advies-verbod-voorrang-statushouders/
20. Zie ook de Algemene Rekenkamer 2023 voor een publicatie over inefficiënt opvangbeleid.
21. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/02/25/wijziging-regeling-inburgering-inzake-verlengingen
22. De motie-Ceder vroeg aandacht voor het inventariseren van praktische belemmeringen (Tweede Kamer 2022b, vergaderjaar 2020–2021, 32824, nr. 341), de motie-Aartsen stelde voor om om tafel te gaan met VNG en tekortsectoren (Tweede Kamer 2022c, vergaderjaar 2022-2023, 32824 nr. 373) en de motie van Van Dijk en Peters opperde een plan van aanpak om onnodige belemmeringen weg te nemen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36200 VI, nr. 26). Het lid Becker stelde vragen over het actiever werk maken van werkervaring voor statushouders tijdens de inburgering, ook in tekortsectoren (Tweede Kamer 2022a, vergaderjaar 2022–2023, Kamervragen (aanhangsel) nr. 64).
23. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/02/25/wijziging-regeling-inburgering-inzake-verlengingen
24. Onder andere Arbeidsmarktregio Achterhoek, Divosa, Open Embassy, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, gemeente Tilburg, Advokatenkollektief Oost, gemeente Utrecht, gemeente Loon op Zand https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingregelinginburgering2021/reacties/datum
25. Gemeente Deventer, https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingregelinginburgering2021/reactie/35959dce-c700-484c-8836-94b36989b199
26. https://www.divosa.nl/verhalen/werkgevers-blij-met-statushouders-op-de-werkvloer-personeelstekort-nog-nooit-last-van-gehad

27. Werkenbij.amsterdam.nl en persberichtrotterdam.nl 2023: Leerwerktrajecten voor nieuwe Rotterdammers: 21 statushouders aan het werk bij de gemeente Rotterdam
28. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/07/ministerraad-groen-licht-voor-asielplannen-minister-faber
29. De DTZ bevat 100 uur 'kennismaking met de Duitse samenleving'. Het taalgedeelte beslaat 600 uur, maar kan verkort worden tot 400 uur of uitgebreid met een alfabetiseringscursus van 300 uur. De test is voor nieuwkomers alleen verplicht als zij een uitkering ontvangen of als zij naturalisatie willen aanvragen (BAMF, 2025)
30. Ongeveer 57% volgt de B1-route en ongeveer 13% de onderwijsroute, die ook afsluit met een taalexamen op B1-taalniveau of hoger. Tot nu toe hebben 555 personen een inburgeringstraject afgerond met een taalniveau van ten minste B1 (CBS, 2025c).
31. De KIS monitor vermeldt: "Vierenveertig gemeenten (21%) hebben specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk voor hoogopgeleide inburgeraars. Daarnaast zegt één gemeente met de ontwikkeling van dergelijk aanbod bezig te zijn. Twaalf gemeenten vertellen dat zij specifiek taalaanbod (kunnen) inkopen voor hoogopgeleide statushouders. Sommige gemeenten benoemen expliciet dat dit ook kan gaan om trajecten die opleiden tot B2 niveau." Deze eindnoot en de zin in de hoofdtekst is aangepast tijdens de periode van bestuurlijke hoor- en wederhoor.
32. De Kis Monitor vermeldt: "Zesendertig gemeenten (17%) hebben aangegeven dat zij specifiek aanbod gericht op participatie en de weg naar werk hebben voor jonge inburgeraars. Nog eens negen gemeenten zeggen met de ontwikkeling van dergelijk aanbod bezig te zijn. Het vaakst zeggen gemeenten dat zij een aangepaste Z-route voor jongeren hebben. Elf gemeenten noemen dit, maar lichten dit meestal niet verder toe." Deze eindnoot en de zin in de hoofdtekst is aangepast tijdens de periode van bestuurlijke hoor- en wederhoor.
33. In totaal plaatsten gemeenten 27% van de statushouders die volgens de leerbaarheidstoets naar de Z-route moesten in de B1-route en 3% in de onderwijsroute in 2022 t/m 2024. Andersom neemt 6% van degenen bij wie de leerbaarheidstoets aangaf dat zij 'leerbaar' zijn, toch deel aan de Z-route (CBS, 2025c).

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: ANP / Remko de Waal
Statushouder in een leerwerktraject tot monteur. De NS, de gemeente Amsterdam en Randstad bieden dit traject aan om statushouders perspectief te bieden en tegelijkertijd het personeelstekort tegen te gaan.

De tekst in dit document is vastgesteld op 19 januari 2026. Dit document is op 28 januari 2026 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, januari 2026