Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres

Algemene Rekenkamer
t.a.v. P. Duisenberg
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

2500 EA

Samenleving en Integratie
Ketenregie inburgering

Onze referentie
2025-0000274130

Uw referentie

Datum 2 december 2025
Betreft Bestuurlijke reactie op conceptrapport 'Onbenut potentieel.

Geachte heer Duisenberg,

U heeft op 6 november 2025 uw conceptrapport 'Onbenut potentieel' aan ons aangeboden. Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de conceptrapportage en sturen u hierbij onze reactie.

U heeft onderzocht of het aannemelijk is dat de Wet inburgering 2021 (Wi2021), asielstatushouders stimuleert om 'snel en volwaardig mee te doen, het liefst door betaald werk'. Het onderzoek vond plaats voordat een significant deel van de asielstatushouders onder de Wi2021 hun inburgeringstrajecten kon afronden, en kijkt daarom vooral naar of het *aannemelijk* is dat de doelen behaald worden. Uw aanbevelingen wordt bezien in samenhang met de resultaten van tussenevaluatie van de Wi2021 dat gelijktijdig met uw onderzoek is uitgevoerd en waarvan de resultaten op korte termijn worden verwacht.

Conclusies en aanbevelingen
De Algemene Rekenkamer ziet duidelijke verbeteringen ten opzichte van het voorgaande stelsel, maar ook een aantal knelpunten. Zo wordt geconstateerd dat de begeleiding van asielstatushouders ten opzichte van de vorige wet is verbeterd en dat er meer B1-taalonderwijs wordt geboden. Ook wordt het lerend stelsel goed benut voor het ophalen van signalen (over knelpunten) vanuit de uitvoering. Hieronder ga ik per thema in op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Benutten van het lerend stelsel
Wij zijn blij dat de Rekenkamer het belang van het lerend stelsel onderschrijft en positief is over de opzet. Door de vele onderzoeken zijn wij goed op de hoogte van knelpunten in de uitvoering en de overleggen met ketenpartners geven de uitvoering ruimte voor kennisuitwisseling en inspiratie. Deze wisselwerking tussen onderzoek en overlegstructuur draagt bij aan het leren in de uitvoering en daarmee ook aan verbeteringen in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en hun samenwerkingspartners. 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. De Rekenkamer constateert dat het gebrek aan integraal beleid vooral gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor asielstatushouders om tijdig te starten met de inburgering, en de samenloop[1] van de Participatiewet met de Wi2021.

De knelpunten met betrekking tot een tijdige start herkennen wij. Om een tijdige start te bevorderen is samenwerking met andere departementen nodig. SZW is daarom als ketenpartner betrokken bij de ontwikkelingen op het terrein van asiel en migratie. Om rekening te houden met knelpunten in de asielopvang en de stagnerende woningmarkt, wordt naast inzet op het programma voorinburgering ook de vroege start gestimuleerd, waarbij de asielstatushouder die in afwachting van huisvesting nog in de COA-opvang verblijft, al begint met het inburgeringstraject bij de gekoppelde gemeente. Eén van de belangrijkste knelpunten in de vroege start is opgelost met de invoering van een reiskostenvergoeding per 1 juli 2025 voor asielstatushouders die vanaf de opvang aan het inburgeringstraject bij hun gekoppelde gemeente beginnen. Ook wordt de inburgeringstermijn verlengd voor asielstatushouders die al vanuit de opvang aan inburgering beginnen.

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
Veel aandacht in het rapport gaat uit naar het benutten van het arbeidsmarktpotentieel van asielstatushouders, de combinatie van werken en inburgeren en bijscholing en opleiding. De Rekenkamer stelt dat de doelen van de Participatiewet en de Wi2021 met elkaar op gespannen voet staan.

[1] Op deze samenloop wordt ingegaan onder het kopje '*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.[2] 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. Dualiteit (de combinatie van inburgeren en participeren of werken) is een belangrijke pijler van het inburgeringsstelsel. Deze aanpak zorgt ervoor dat inburgeringsplichtigen sneller Nederlands leren, werknemersvaardigheden ontwikkelen en actief deelnemen aan het maatschappelijk leven. Binnen de kaders van de Participatiewet en de Wi2021 hebben gemeenten de mogelijkheden om bij te dragen aan een gecombineerde begeleiding richting werk en inburgering. 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. Gemeenten voeren hier regie op en kunnen binnen de taken en beleidsvrijheid inzetten op de realisatie van de integrale doelstellingen van beide wetten. 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. Dit leeratelier bestond uit drie sessies waarin professionals van gemeenten hun ervaringen hebben uitgewisseld en lessen hebben getrokken hoe de twee wetten elkaar in de praktijk het beste kunnen versterken.

Daarnaast willen wij stimuleren dat meer inburgeraars inburgering combineren met (betaald) werk. Daarom zijn en worden er verschillende maatregelen genomen:

- De Regeling inburgering 2021 (Ri2021) wordt aangepast, zodat het mogelijk wordt om de inburgeringstermijn met maximaal een jaar te verlengen voor inburgeraars die ten minste 24 uur per week werken of hebben gewerkt.
- Voor de periode 2024-2026 is € 12,7 mln. beschikbaar gesteld voor gemeenten om - binnen de bestaande regelgeving – te experimenteren met meer dualiteit. Het gaat daarbij onder meer om startbanen, online lessen en taalles op de werkvloer. De inzichten uit deze pilots die betrekking hebben op de Wi2021 worden meegenomen in de wetevaluatie in 2027.
- Veel vrouwelijke asielstatushouders benutten hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt nog onvoldoende. In de Actieagenda integratie Open en Vrije Samenleving is er daarom aandacht voor vrouwelijke asielstatushouders, zowel voor het ontwikkelen van hun werkidentiteit, als het ontwikkelen van een handreiking voor klantmanagers over het begeleiden van vrouwelijke asielstatushouders naar werk.
- Om inburgering en arbeidsparticipatie te bevorderen, wordt de positie van inburgeraars – vaak vrouwen – verbeterd die door een tekort aan kinderopvang niet kunnen deelnemen aan inburgeringsactiviteiten. Voor hen kan de inburgeringstermijn met maximaal een jaar worden verlengd.
- 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.

[2] In het kader van het optimaliseren van de taaleis in de Participatiewet zal worden gelet op deze consistentie. Zie ook Kamerbrief over nadere uitwerking taaleis en Participatiewet.

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. Dit wordt verder uitgewerkt in het Besluit inburgering 2021, zodat de wijziging naar verwachting in de 2e helft van 2026 ingaat.

Om de aansluiting van asielstatushouders op de arbeidsmarkt te verbeteren, wordt ingezet op de volgende maatregelen:

- Voor de ondersteuning van werkgevers is de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders (SOWIS) opgezet. Met deze regeling ontvangen werkgevers een tegemoetkoming voor het verminderen van de taal- en cultuurverschillen op de werkvloer. In 2024 hebben 375 werkgevers subsidie aangevraagd en in 2025 322 werkgevers.
- Daarnaast werkt ons ministerie samen met sectoren aan sectorale Ontwikkelpaden. Dit zijn overzichten van relevante functies in sectoren, waaronder instapfuncties, met daaraan gekoppelde opleidingen waarmee werkzoekenden en werkenden kunnen in- en doorstromen. Ook asielstatushouders kunnen via de opleidingen uit de Ontwikkelpaden instromen op een (duurzame) leerbaan, zowel tijdens hun inburgeringstraject als daarna. Per 6 november 2025 zijn er 39 door de minister van SZW erkende Ontwikkelpaden, in sectoren zoals Techniek, Bouw & Energie, Zorg & Welzijn, ICT en Kinderopvang.
- In het kader van spoor 2 van Participatiewet in balans wordt verkend hoe vanuit de Participatiewet voor mensen zonder een startkwalificatie (waaronder veel statushouders) gerichter ingezet kan worden op praktijkgerichte scholing om hen duurzaam aan het werk te helpen en te houden.
- 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
De groep inburgeraars is een zeer diverse groep. Met de Wi2021 is voorzien in een ambitieus doel voor de gehele groep: taalniveau B1. Voor een deel van de inburgeraars is dit ambitieniveau niet haalbaar binnen de inburgeringstermijn. Anderen hebben juist meer mogelijkheden om op een hoger niveau te komen. Hoe groot het aandeel van elke groep is, is afhankelijk van de samenstelling van de instroom; gemeenten kunnen niet sturen op de onderwijservaring in het land van herkomst en het potentieel van inburgeraars die zij begeleiden.

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. De Z-route is een terugvaloptie voor inburgeraars voor wie deze routes niet geschikt zijn, en die onder de Wi2013 in aanmerking zouden komen voor een ontheffing. Inburgeraars worden in een leerroute geplaatst mede op basis van de leerbaarheidstoets (LBT). Deze zorgt voor een objectieve inschatting van het haalbare taalniveau en komt grotendeels overeen met de daadwerkelijke route-indeling. Bij de invoering van de Wi2021 werd ervan uitgegaan dat 15% van de asielstatushouders de Z-route zouden gaan volgen. In het conceptrapport wordt

geconstateerd dat het werkelijke percentage hoger ligt: eind 2024 was dit circa 29%. Uit de Statistiek Wet inburgering 2021 van het CBS[3] 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.

Binnen de leerroutes maakt de Wi2021 op verschillende manieren maatwerk mogelijk om het potentieel van inburgeraars optimaal te benutten:

- Taalscholen worden gestimuleerd om inburgeringsplichtigen die de Z-route volgen goed te begeleiden en te toetsen op de verschillende taalonderdelen. Gemeenten wordt gevraagd om tijdens het traject, wanneer blijkt dat iemand één of meer taalonderdelen op niveau A2 kan behalen, te stimuleren dat deze centrale examens worden afgelegd. Eerste deelname en een herkansing aan deze examens is voor asielstatushouders gratis.
- Verder hebben gemeenten vanuit hun regierol vrijheid om ten behoeve van de leerroutes verschillende soorten trajecten in te kopen. In de praktijk kunnen dit combinatietrajecten zijn, waarin de inburgering wordt gecombineerd met een opleiding. Deze combinatietrajecten worden vooral ingezet voor jongeren die niet binnen de Onderwijsroute passen, maar voor wie een voltijds programma en/of toeleiding naar het regulier onderwijs wel wenselijk is.
- De Rekenkamer doet een aanbeveling voor de groep inburgeraars die potentie heeft om op een hoger taalniveau de inburgering af te ronden, namelijk B2. Deze mogelijkheid bestaat binnen zowel de B1-route, als de Onderwijsroute (trajecten gericht op hoger onderwijs worden afgesloten met het B2-examen). De Wi2021 veronderstelt echter een balans tussen de gemeentelijke regie en de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars. Het behalen van B2-examens is vooral de eigen verantwoordelijkheid. In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat "de inburgeringsplichtige die in staat is om examen op het niveau B2 te behalen, daartoe ook in de gelegenheid kan worden gesteld. Dit is echter geen verplichting voor het college". In de praktijk blijkt dat er relatief veel inburgeraars binnen de B1-route B2-examens doen. In totaal deed 15% van de personen uit cohort 2022 die examens hebben gehaald, dit op B2-niveau. Ter vergelijking: uit de evaluatie van de Wi2013 bleek dat 9% van het cohort 2013 slaagde voor het inburgeringsexamen op B1 of B2 niveau.[4] Het aandeel inburgeraars dat examen op niveau B2 doet onder de Wi2021 is dus hoger.
- Voor het bieden van flexibel taalonderwijs heeft het ITTA in 2023 in opdracht van SZW een onderzoek naar 'de potentie van online leren voor de inburgering' uitgevoerd.[5] Voortbouwend op de inzichten uit dit onderzoek, is samen met Blik op Werk experimenteerruimte gecreëerd in hun normen voor online lessen in de inburgering. Vanuit AMIF-subsidies worden drie projecten gefinancierd die experimenteren met online taallessen. Uit de vierde meting van de marktmonitor blijkt dat er in 61% van de gemeenten avond- en/of

[3] Cijfers CBS Statistiek wet inburgering Wi2021, 23 juni 2025
[4] Significant (2018), 'Inburgering Evaluatie Wi2013
[5] ITTA (20 november 2023). *De potentie van online leren voor de inburgering.*

weekendonderwijs beschikbaar is in de B1-route. Ook biedt 25% van de gemeenten afstandsonderwijs[6] aan binnen de B1-route[7].

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. Gemeenten hebben vanuit hun regierol de mogelijkheid om op basis van maatwerk een inburgeringsprogramma samen te stellen waarbij begeleiding naar de arbeidsmarkt en taalontwikkeling hand in hand gaan. Wetgeving in het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet en de Wi2021, vormt het kader voor deze begeleiding. Binnen het lerend stelsel van de Wi2021 wordt voortdurend gewerkt aan verbetering van het stelsel, op basis van inzichten uit onderzoek en signalen uit de uitvoering. 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.

Hoogachtend,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

M.L.J. Paul

De Staatssecretaris Participatie en Integratie,

J.N.J. Nobel

[6] Volledig online gegeven live onderwijs door een docent.
[7] Significant (2025). Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt – vierde meting – 2025.